**UNIVERZITA PARDUBICE**
**Fakulta ekonomicko – správní**
**Ústav ekonomie**

# FISKÁLNÍ A ROZPOČTOVÁ DECENTRALIZACE A JEJÍ MAKROEKONOMICKÉ DŮSLEDKY

**DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**AUTOR PRÁCE: Jan Teplý**
**VEDOUCÍ PRÁCE: Ing. Romana Provazníková, PhD.**

**2007**

**UNIVERSITY OF PARDUBICE**
**Fakulty of ekonomy and administration**
**Institute od Economics**

# FISCAL AND BUDGETARY DECENTRALISATION AND ITS MACROECOMICS CONSEQUENCES

**THESIS**

**AUTHOR: Jan Teplý**
**ADVISOR OF DIPL. WORK: Ing. Romana Provazníková, PhD.**

**2007**

**SOUHRN**

Zpracováním této diplomové práce jsem se snažil poukázat na problematiku koordinace makroekonomických výstupů v souvislosti s decentralizací veřejné správy.

Nejprve uvádím stručnou charakteristiku základních pojmů z oblasti teorie fiskálního federalismu ( modely fiskálního federalismu a fiskální decentralizace), které jsou nutné k pochopení celé problematiky. Další část je věnována nárokům, které jsou kladeny na dobře fungující dotační a daňový systém v decentralizované společnost.

V závěru práce lze nalézt další možnosti získávání finančních prostředků pro nižší vládní úrovně a to pomocí výpůjček. Ukázkou způsobu hodnocení finančního zdraví územních samosprávných celků tato diplomová práce končí.

**SUMMARY**

By writing this thesis I tried to discribe issues concerning the fiscal policy udnder the consideration of fiscal decentralisation. It emphases the coordination of fiscal decisions at all tiers of government and finally identifies assumption when decentralised fiscal systém has minimum risk for macroeconomic management and fiscal stabilisation.

At first there is situated the brief survey of basic concepts from the spere of the theory of fiscal federalism (models of fiscal federalism and fiscal decentaralization). These concepts are necessary to understand the whole matter.

This thesis also show how can local government lend some money from private sector. Model of evaluating kriteria for financial health of local government is in the end of this thesis.

Rád bych poděkoval vedoucímu práce Ing. Romaně Provazníkové, PhD., z Ústavu ekonomie Univerzity Pardubice, za věnovaný čas a poskytnuté materiály, cenné rady i připomínky při zpracování diplomové práce.

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména skutečnosti, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

Pardubice 17. 5. 2007

# Obsah

**Seznam obrázků: ....9**

**Úvod ....**

**....10**

**1. Charakteristika pojmu ....12**

1.1. Podstata fiskálního federalismu ....12

1.2. Struktura veřejné vlády ....14

**2. Modely fiskálního federalismu ....16**

2.1. Horizontální model (kooperativní federalismus) ....16

2. 2. Vertikální model fiskálního federalismu ....17

Vertikální model fiskálního federalismu může mít podobu: ....17

2. 2. 1. Centralizovaný model fiskálního federalismu ....17

2. 2. 2.Decentralizovaný model fiskálního federalismu ....18

2. 2. 3. Kombinovaný model fiskálního federalismu ....20

3. Decentralizace fiskálních funkcí **....22**

3. 1. Možnosti decentralizace ekonomických funkcí ....23

3. 1. 1. Decentralizace alokační funkce ....23

3. 1. 2. Možnosti decentralizace redistribuční funkce ....30

3. 1. 3. Možnosti decentralizace stabilizační funkce ....31

4. Dotace **....32**

4. 1. Neúčelové dotace ....37

4. 2. Účelové dotace: ....38

4. 3. Mucholapkový efekt: ....38

**5**. Daně **....40**

5. 1. Hlediska rozdělení daňových kompetencí ....40

5. 2. Principy a zásady zdaňování na úrovni územních rozpočtu: ....42

5.3 Sdílení daňového základu ....42

6. Makroekonomické stránky decentralizace **....46**

6. 1. Stabilizace rozpočtů územních jednotek a činnost transferového systému ....51

6. 2. Metody kontroly výpůjček nižších vládních úrovní ....52

6. 3. Metody hodnocení finančního zdraví územních jednotek ....56

7. Závěr: **....61**

Seznam literatury **....63**

## Seznam obrázků:

Obr. č. 1: Centralizovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace .....18
Obr. č. 2: Soběstačnost územní samosprávy v centralizovaném modelu.....18
Obr. č. 3: Decentralizovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace.....19
Obr. č. 4: Soběstačnost územní samosprávy v decentralizovaném modelu .....19
Obr. č. 5: Kombinovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace.....20
Obr. č.6: Soběstačnost obcí v kombinovaném modelu .....21
Obr. č. 7: Ztráta z efektu centralizace:.....24
Obr. č. 8: Optimální velikost skupiny při dané úrovni služeb .....27
Obr. č. 9: Optimální objem veřejného statku pro danou velikost fiskálního společenství.....28
Obr. č. 10: Kombinace optimální velikosti fiskálního společenství a optimální úrovně veřejného statku .....29

# Úvod

V každé zemi se v průběhu historického vývoje utvářely různé formy vlády. Tyto procesy byly většinou pozvolného, evolučního charakteru, i když v určitých pohnutých dobách se jednalo o náhlé, dynamické, v pravdě revoluční změny. Pro různá období byla charakteristická různá nastavení společenského systému, odlišné aspekty kulturní či institucionální. Díky rozmanitosti historického vývoje, který se otiskl do konkrétní podoby státního zřízení můžeme v současné době nalézt nepřeberné množství forem státního zřízení, jeho spravování a financování. V závislosti na tom, jakým způsobem se vyvíjel druh státního zřízení v té či oné zemi, se také vytvářel systém více správních úrovní a stupňů.

V současné době se řada ekonomů z různých zemí zabývá problematikou rozdělení pravomoci, odpovědnosti a financováním při poskytování veřejných statků mezi jednotlivými úrovněmi vlády. Tuto problematiku zkoumá oblast ekonomické teorie nazvaná fiskální federalismus. Fiskální federalismus se nezabývá pouze pravomocemi a odpovědností jednotlivých úrovní vlády, ale snaží se nalézt ucelenou odpověď na otázku efektivního fungování veřejné správy. Z hlediska ostatních oblastí ekonomické teorie se jedná o poměrně mladou disciplínu, která se do popředí zájmu dostala až po 2. světové válce. Jedním z prvních průkopníků teorie efektivní alokace zdrojů mezi různé úrovně vlády byl Robert A. Musgrave, který ve své knize Teorie veřejných financí položil základ vědní disciplíně fiskálního federalismu. Od této doby se významně posunulo naše vnímání veřejného sektoru, a to především díky řadě význačných ekonomů, kteří se zabývali vývojem nových teorií a jejich zpřesňováním.

Problematika fiskálního systému je velmi obsáhlá a komplikovaná. To je dáno především rozdílností ekonomických funkcí, které musí jednotlivé stupně vlády zastávat v konkrétních zemích. Tato neopakovatelnost vyplývá z jedinečnosti sociokulturního vývoje daného státu. Po prostudování dostupných materiálů a odborných publikací jsem se zaměřil na zobecnění principů fiskálního federalismu, zejména na problematiku decentralizace funkcí veřejné ekonomie. Dále poukazuji na problematiku makroekonomického řízení v podmínkách decentralizované společnosti. Maximální míra decentralizace spolu s velkou svobodou nižších jurisdikcí totiž nemusí být optimální z hlediska makroekonomických výstupů celého státu či federace. Snaha o přidělení přiměřených kompetencí nižším vládním úrovním je tedy hlavním úkolem fiskálního federalismu. Přestože neexistuje univerzální návod na to, jak by měl vypadat správně definovaný model fiskálního federalismu existují určitá teoretická zobecnění, bez kterých by se decentralizace funkcí neobešla.

Cílem této práce je po prostudování odborné literatury přehledně shrnout tato teoretická východiska a nalézt možnou odpověď na otázku efektivního fungování veřejné správy, která by se vyvarovala ohrožení makroekonomické stability celku.

# 1. Charakteristika pojmu

## 1. 1. Podstata fiskálního federalismu

Teorie fiskálního federalismu se snaží nalézt odpovědi na mnoho otázek, jejichž zodpovězení by pomohlo zefektivnit systém vnitřní organizace státu a územní samosprávy.[1] Pomocí matematicko-ekonomického aparátu zkoumá kupříkladu optimalizaci veřejných rozpočtů na jednotlivých úrovních veřejné správy či problematiku spojenou s přiřazením veřejných příjmů a výdajů jednotlivým vládním stupňům tak, aby bylo dosaženo co nejvyšší efektivnosti při produkci a poskytování veřejných statků.

Domnívám se, že bude užitečné zmínit se na počátku této práce o významu pojmu „federalismus". Většinou je totiž toto slovo vnímáno čistě politickým či politologickým paradigmatem. V této práci je ovšem jeho význam oproti majoritnímu přístupu významně rozšířen. Federalismus je zde znakem mnohovrstvého veřejného sektoru, který existuje jak ve federativních, tak i v unitárních státech. Ekonomická teorie tedy používá termínu federalismus proto, že fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé stupně řízení, což implikuje představu federativního rozdělení funkcí.

S termínem fiskální federalismus přišel poprvé Robert A. Musgrave ve své knize z roku 1959 The Theory of Public Finance. Zde se ještě setkáváme pouze s velmi hrubým načrtnutím toho, co později Musgrave a jeho následovníci, především Wallace E. Oates, rozpracovali do plně sofistikované teorie. Musgrave poukazuje na fakt, že různé úrovně vlády mají vůči sobě navzájem komparativní výhody při vykonávání jednotlivých fiskálních funkcí. Díky této skutečnosti je pak možné provádět analýzu veřejných rozpočtů a vyslovovat závěry ohledně optimalizace poskytování veřejných statků na různých vládních úrovních. Zvyšování efektivnosti je možno dosáhnout více způsoby, fiskální federalismus se však soustředí na zkoumání a zefektivnění finančních vazeb a toků mezi centralizovanou a decentralizovanou složkou vlády.

Pro úplnost je však nutno připomenout, že současný trend směřující k decentralizaci veřejné správy a fiskálního systému, nebyl vždy přijímán s takovou samozřejmostí, kterou máme možnost pozorovat nyní (odpůrcem byl např. Alexie de Torqueville konec 19. století).

[1] Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISNB 80-7261-086-4
Jackson, P. M., Brown C. V.: Ekonomie veřejného sektoru 1.vydání, Praha Eurolex Bohemia s.r.o. 735 s. ISNB 80-86432-09-2

Tyto názory však byly beze sporu slepou vývojovou větví, neboť dnešní doba vyžaduje pravý opak centralizace. Zejména od konce 2. světové války se postupně zvyšuje důležitost a role územní samosprávy. V teorii i praxi je, především v anglosaských zemích, věnována intenzivní pozornost analýze postavení územní samosprávy a úkolům, které mají její jednotlivé úrovně zajišťovat. Máme možnost sledovat neustálý nárůst složitosti struktur na všech vládních úrovních.

**Hlavní důvody rozpracování teorie fiskálního federalismu lze shrnout následovně:**

- potřeba určité decentralizace veřejného sektoru na nižší vládní úrovně, ta by měla umožnit a rovněž zlepšit odbornou a občanskou kontrolu nad produkcí veřejného sektoru a alokací finančních prostředků
- potřeba zvýšit efektivnost při financování potřeb veřejného sektoru, tzn. zabezpečovat a financovat takové veřejné statky, které obyvatelstvo požaduje, má z nich užitek, a současně zajistit maximální hospodárnost
- potřeba zkvalitnit demokratické rozhodování o finančních tocích a zvýšit rozhodovací odpovědnost příslušných orgánů na všech úrovních

Jak jsem již výše uvedl, fiskální federalismus se koncentruje především na finanční stránku problematiky poskytování veřejných statků, nicméně ve většině zemí je problematika územní samosprávy i společenským či politickým tématem. Proto se v jeho teorii často pracuje s pojmem „decentralizace veřejné správy“. V praxi se decentralizace veřejné správy projevuje přesunutím konkrétních kompetencí na takový orgán, který je o dané problematice nejlépe informován, a který má objektivně největší zájem na účinnosti způsobu využívání svých kompetencí. Dalším neméně důležitým pojmem je „dekoncentrace veřejné správy“. Tímto se rozumí přesunutí kompetencí a odpovědnosti v rozhodování na nejmenší možnou úroveň územních samosprávních celků. Za těmito dvěma pojmy stojí snaha zvýšit účast občana na řízení věcí veřejných. Díky těmto decentralizačním a dekoncentračním krokům, by se měl zlepšit systém respektování preferencí a zájmů občanů, což mimo jiné implikuje fungující zpětnou vazbu a kontrolu nad svěřenými municipálními aktivy.

**Co zkoumá teorie fiskálního federalismu:**

- optimální míru decentralizace státních netržních činností a optimální míru decentralizace funkcí 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
- způsob optimálního přiřazení
    - veřejných příjmů, zejména daňových příjmů, do jednotlivých typů veřejných rozpočtů (daňové určení)
    - veřejných výdajů jednotlivým veřejným rozpočtům a účelovým fondům

V následujícím textu bude stručně popsána struktura veřejné vlády a definovány funkce jejích jednotlivých úrovní. Konkrétní struktura vlády významným způsobem ovlivňuje fungování modelu fiskálního federalismu v dané zemi.

## 1. 2. Struktura veřejné vlády

Obecně se rozlišují čtyři vládní úrovně, přičemž tyto vládní úrovně nemusíme najít ve všech zemích.[2] Záleží na vnitřním státoprávním uspořádání, zda jde o federativně uspořádaný stát, či stát unitární, či zda je země součástí nějakého nadnárodního ekonomického seskupení.

V širším pojetí je veřejná vláda na jednotlivých vládních úrovních demokratických zemí se zastupitelskou demokracií založených na nepřímé volbě souhrnem:

- **volených orgánů**, které v mezích vymezených zákony rozhodují o stěžejních záležitostech, mají různou zákonem stanovenou nařizovací moc
- **výkonných orgánů** jako orgánů veřejné správy, které zajišťují realizaci rozhodnutí orgánů, řídí organizace ve veřejném sektoru

**Podle této definice je veřejná vláda rozdělena do těchto úrovní:**

- **Ústřední vláda** v unitárních státech, ve federativně uspořádaných státech **federální vláda**. Tato vládní úroveň zahrnuje ústřední volené orgány - parlament a ústřední výkonné orgány. V některých zemích ale větší či menší část činností státní správy je

[2] Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISNB 80-7261-086-4
Peková J. K některým problémům fiskálního federalismu, Finance a úvěr 10/92, Federální ministerstvo ve spolupráci se Státní bankou Československou – Economia, a. s. Praha 1992

z ústřední úrovně přenesena na různé decentralizované agentury regionálního typu (tzv. dekoncetráty) jako výkonné orgány. Tyto administrativní jednotky by tudíž měly být pokládány za součást ústřední vládní úrovně a jejich finanční transakce by měly být pokládány za finanční transakce ústřední vlády.

- **Státní**, resp. **republiková vláda** v jednotlivých státech federace nebo ústřední vláda v unitárních státech, ale i provinciální nebo regionální vlády. V unitárních zemích je často obtížné zjistit, co je pokládáno za mezistupeň či střední stupeň vládní úrovně. V těchto zemích tento stupeň vládní úrovně de facto splývá s předchozím stupněm. Pokud v některých unitárních státech existuje mezistupeň, tj. střední vládní úroveň, kritériem je, zda příslušné autority regionálního typu mezi ústřední a municipální úrovní jsou nejen místně odděleny od těchto úrovní, ale mají i dostatečnou volnost, autonomii v řízení a určité rozhodovací pravomoci, zákonem stanovenou určitou míru nařizovací moci. Z tohoto pohledu se však jejich postavení v různých zemích často velmi liší.
- **Místní vláda** představuje většinou základní stupeň územní samosprávy. V každé zemi najdeme základní stupeň územní samosprávy – obec. Obec je ze zákona vybavena nezávislými pravomocemi a odpovědností při zajišťování úkolů, zejména ve sféře zabezpečování vymezeného okruhu veřejných statků. Nejsnáze může respektovat zvláštnosti ve vývoji, zájmy a preference obyvatel své lokality či regionu. Mezi jednotlivými zeměmi bychom našli i značné rozdíly ve vymezení druhů veřejných statků, za jejichž zabezpečování jsou municipality odpovědny.
- **Nadnárodní vláda** – plní především koordinační funkce. Důvody jsou především ekonomické. Intenzita vlivu nadnárodní vlády na rozhodování ústřední vlády v zemi závisí na dohodnutých pravidlech v rámci nadnárodního seskupení. V minulosti většinou šlo o doporučení nadnárodní vládní úrovně vůči suverénním členským zemím.

# 2. Modely fiskálního federalismu

Jako existuje nepřeberné množství států, tak existuje stejně velké množství modelů fiskálního federalismu. Je to dáno neopakovatelným sociokulturním vývojem. Následující text poukazuje na některé základní charakteristiky, které reflektují společnou podstatu všech modelů.

Podle rozdělení veřejných příjmů a výdajů a podle vazeb mezi rozpočty teorie fiskálního federalismu vymezuje[3]:

- **horizontální model** fiskálního federalismu, ve kterém se více respektují zásady spolupráce na horizontální úrovni
- **vertikální model** fiskálního federalismu, v anglosaských zemích se někdy označuje jako model nezávislého „vrstveného dortu“

## 2. 1. Horizontální model (kooperativní federalismus)

Kooperativní federalismus je založen na společném federálním zákonodárství, a to i ve finanční oblasti. Finanční uspořádání při horizontální dělbě funkcí používá především dělení společných příjmů (např. daně z přidané hodnoty, daně z příjmů, daně korporací apod.), a to zejména mezi federaci a republiky (země apod.). Daňová politika i daňová legislativa je tudíž jednotná a centralizovaná. Jednotná pravidla zdanění odrážejí preference regionální spravedlnosti a zamezují daňové konkurenci mezi regiony.

Horizontální model využívá institucionalizovaný způsob společného rozhodování a dělení odpovědnosti doplněný společným plánováním a financováním. Společný konsensus zpravidla vyžaduje stejnou standardní úroveň veřejných statků v územním průřezu, bez ohledu na daňovou kapacitu.

Mezi jednotlivými územími dochází k vyrovnání potřebných finančních zdrojů, které se liší v důsledku rozdílné daňové kapacity. Vyrovnání zajišťují prostřednictvím vyšších příspěvků ty republiky (země, apod.), jejichž daňová kapacita je vyšší oproti předem dohodnutému klíči. V souhrnu se pak platby finančně „silnějších“ zemí rovnají příjmům finančně „slabších“ zemí (republik, apod.) ve federaci.

[3] Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISNB 80-7261-086-4
Peková J. K některým problémům fiskálního federalismu, Finance a úvěr 10/92, Federální ministerstvo ve spolupráci se Státní bankou Československou – Economia, a. s. Praha 1992

K měření finanční soběstačnosti rozpočtů obcí i vyšších stupňů územní samosprávy se používají různě konstruované ukazatele míry finanční soběstačnosti. Nejčastěji se využívají tyto ukazatele v procentech.

## 2. 2. Vertikální model fiskálního federalismu

Federativní uspořádání funguje na zásadách spolupráce a kontroly jednotlivých republik (zemí atd.) federace. Jde o takovou dělbu moci, kdy centrální rozhodování je provázeno decentralizovaným výkonem funkcí. Přitom centrální administrativa je většinou málo rozvinutá. Takový systém však vyžaduje silný národní konsensus.

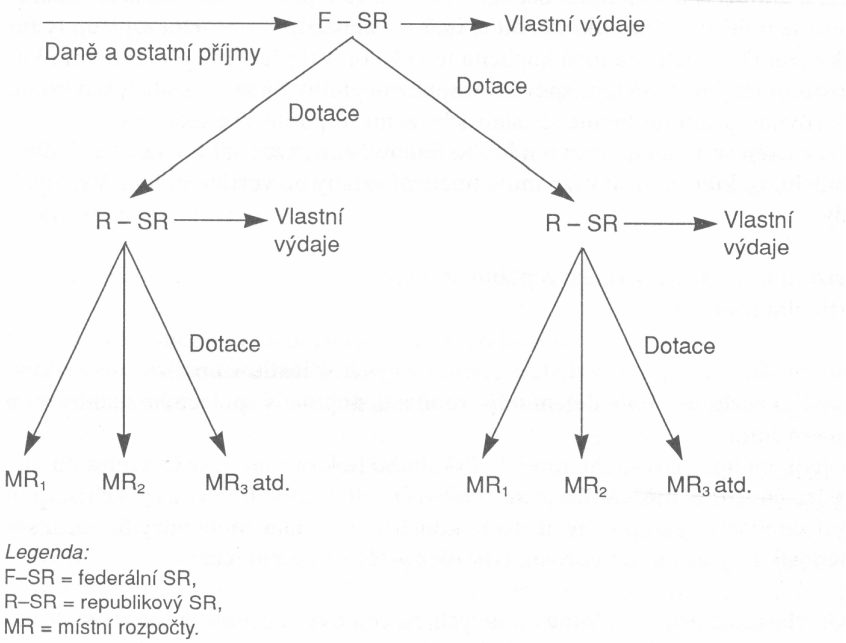
**Vertikální model fiskálního federalismu může mít podobu:**

- centralizovaného modelu fiskálního federalismu
- decentralizovaného modelu fiskálního federalismu
- kombinovaného modelu fiskálního federalismu

### 2. 2. 1. Centralizovaný model fiskálního federalismu

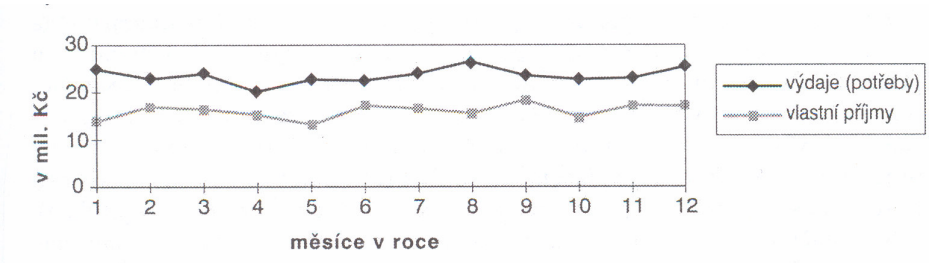
Centralizovanému modelu fiskálního federalismu odpovídá velmi nízká míra soběstačnosti nižších úrovní, neboť nejvýznamnější veřejné příjmy zejména daňové, plynou do státního rozpočtu. V tomto modelu je soběstačný pouze ústřední rozpočet. Dále dochází k finančním vztahům mezi rozpočty v rozpočtové soustavě po vertikální ose. Prostřednictvím dotací, zejména účelových, může stát intenzivně ovlivňovat činnost a hospodaření nižších vládních úrovní. Přerozdělovací vztahy v rozpočtové soustavě jsou rozsáhlé.

**Obr. č. 1: Centralizovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace**




Pramen: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004, s. 170

**Obr. č. 2: Soběstačnost územní samosprávy v centralizovaném modelu**




Pramen: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004, s. 170

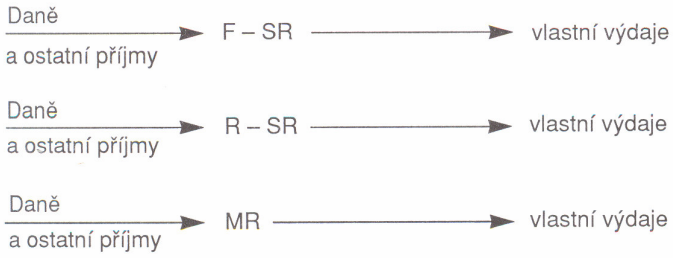
## 2. 2. 2.Decentralizovaný model fiskálního federalismu

Decentralizovaný model fiskálního federalismu je založen na úplné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní, to znamená i jednotlivých stupňů územní samosprávy, včetně obcí, bez existence přerozdělovacích procesů uskutečňovaných dotacemi uvnitř rozpočtové soustavy. Soběstačnost však během rozpočtového roku, tj. v krátkém období roku kolísá. Jestliže by měly být jednotlivé články územní samosprávy v každém okamžiku úplně

finančně soběstačné, musely by mít vyčleněny dostatečné příjmy na financování i krátkodobě nejvyššího objemu výdajů. Musely by mít adekvátní daňovou pravomoc, což by vedlo k nežádoucí daňové konkurenci. Musely by také disponovat dostatečně velkým objemem vlastního majetku, ze kterého by mohly získávat vlastní nedaňové příjmy.

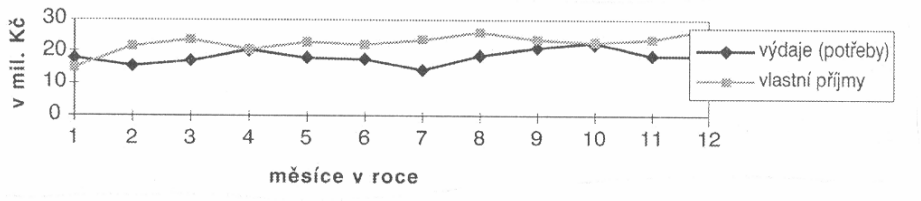
Problémem je rozdílná daňová kapacita a rozdílný daňový výnos menších územních celků. Stát by neměl možnost tyto rozdíly korigovat. Poněvadž většina příjmů má daňový charakter, vedlo by to obecně k růstu daňového zatížení kvůli zajištění potřebného daňového výnosu jak pro rozpočty všech obcí a regionů, tak státu. Decentralizovaný model fiskálního federalismu se v praxi v čisté podobě nevyužívá. Jedná se o teoretický model.

**Obr. č. 3: Decentralizovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace**




Pramen: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. s. 171

**Obr. č. 4: Soběstačnost územní samosprávy v decentralizovaném modelu**




Pramen: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. s. 171

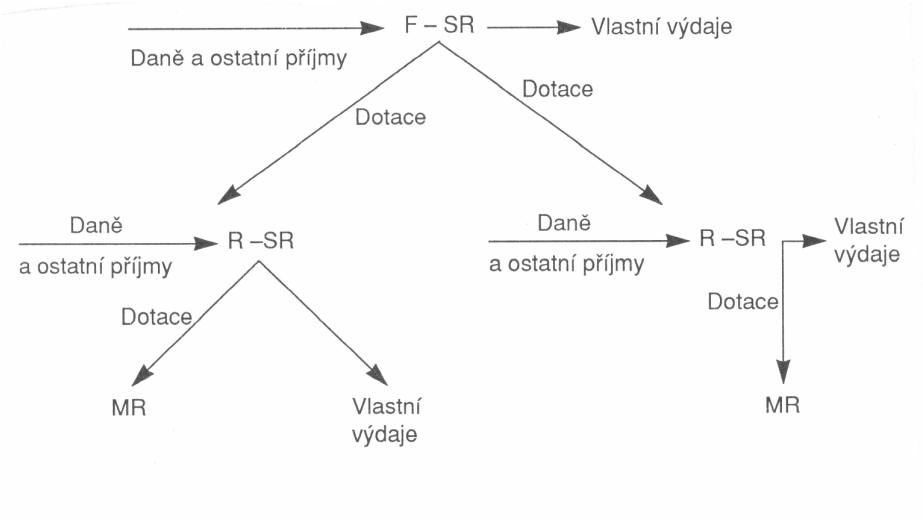
### 2. 2. 3. Kombinovaný model fiskálního federalismu

**V kombinovaném modelu fiskálního federalismu mohou převládat:**

- centralizační prvky, kdy většina příjmů plyne do státního rozpočtu a z něho jsou poskytovány dotace ostatním rozpočtům
- decentralizační prvky, kdy se posiluje postavení územní samosprávy, a proto jsou územním rozpočtům vymezeny větší příjmy a relativní soběstačnost těchto rozpočtů roste

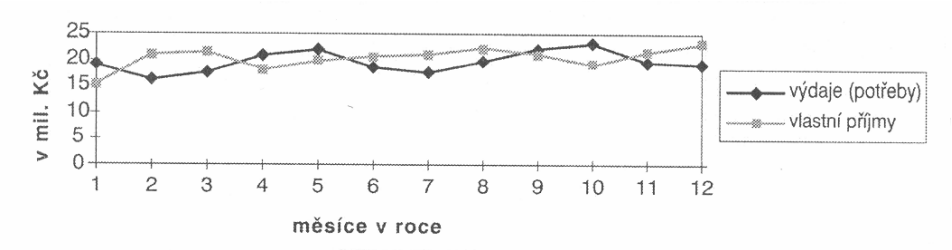
**Kombinovaný model** v různé míře centralizuje některé veřejné příjmy do státního rozpočtu a některé decentralizuje do rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy. V tomto modelu má každá vládní úroveň, tzn. Včetně územní samosprávy, vyčleněny své vlastní příjmy. Nižším vládním úrovním se však obecně vyčleňují menší příjmy (svěřené a sdílené daně) než je jejich maximální potřeba v krátkém období během rozpočtového roku. Vlastní daňové a nedaňové příjmy jejich rozpočtů pak doplňují dotace z vyššího rozpočtu, zejména 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, obcí apod. a umožnit územní samosprávě na celém území státu zabezpečovat základní lokální a regionální veřejné statky ve srovnatelné kvalitě. Zároveň může alespoň v minimální míře ovlivňovat rozhodování územní samosprávy.

**Obr. č. 5: Kombinovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace**




Pramen: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. s. 172

## Obr. č.6: Soběstačnost obcí v kombinovaném modelu




Pramen: Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. s. 172

# 3. Decentralizace fiskálních funkcí

Abychom mohli dále zkoumat fiskální federalismus musí existovat způsob jak decentralizovat alespoň některé ze základních ekonomických funkcí. Zatímco teoretické argumenty hovoří celkem jednoznačně pro decentralizaci a její efektivní alokaci, prakticky to tak jasné být nemusí. Tato nejednoznačnost je dána především složitostí vzájemných vazeb mezi jednotlivými úrovněmi vlád. V kontextu makroekonomického řízení může docházet ke zmenšování manévrovacího prostoru ústřední vlády při dosahování požadované úrovně makroekonomických výstupů, a to především v důsledku vysokého zadlužení nižších vládních úrovní. Některé teoretické poznatky, které podtrhují nejednoznačnost decentralizace funkcí veřejné ekonomie shrnuje následující text:[4]

- **nedostatečná informovanost center** – nižší vládní úrovně mohou lépe a efektivněji reagovat na zvláštnosti regionální politiky. Znají lépe preference občanů a jejich ochotu podílet se na financování veřejných statků.
    - Někteří autoři však tyto argumenty odmítají na základě toho, že centrální vlády jmenují úředníky do místních úřadů, a že tito úředníci mají být schopni určit místní preference.
- **korupce** – někteří ekonomové se domnívají, že korupce je větším problémem na místní úrovni a to z důvodu vyšší blízkosti zainteresovaných stran
- **kvalita místních byrokracií** – řada odborníků se domnívá, že talentovaní jedinci mají tendenci si vybírat oblasti, které nabízejí dlouhodobě lepší příležitosti k povýšení. V rozsahu v jakém národní byrokracie nabízí lepší příležitosti schopným lidem, než místní byrokracie, mohou přitahovat více kvalifikovaných a schopných lidí.
- **systém veřejných výdajů** – silným argumentem pro decentralizaci je, že dovoluje nižším jurisdikcím experimentovat, jak novými způsoby poskytovat veřejné statky. Takovéto experimentování může vést k pokroku určité jurisdikce a k imitaci jinými jurisdikcemi prostřednictvím demonstračního efektu.

Vývoj společnosti klade stále nové úkoly na veřejnou správu. Nejvhodnější decentralizované uspořádání by mělo tedy být v průběhu času flexibilní. A to tak, aby vždy při změně charakteristik veřejných statků vznikal optimální počet geografických oblastí, jejichž velikost by byla dána prostorovou omezeností statků nebo aby poskytování veřejných

[4] Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralisation: A reviex of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, In The World Bank Research Observer, 1995, s. 295-316

statků mohlo být podle potřeby realokováno na dané jurisdikce tak, aby bylo dosaženo efektivní řešení.

## Možnosti decentralizace ekonomických funkcí

Každá vládní úroveň má odlišnou vnitřní strukturu a zajišťuje jiné funkce, které se mohou v jednotlivých zemích navzájem lišit či prolínat. Aby mohla každá z těchto úrovní plnit své úkoly, je nezbytně nutné přiřadit jim takový rozpočet, který bude odpovídat objemu veřejných statků, které mají poskytovat.

## 3. 1. Decentralizace alokační funkce

Alokační funkce má oproti funkcím stabilizační a redistribuční tu výhodu, že ji lze aplikovat jak centralizovaně tak decentralizovaně, v závislosti na charakteru veřejného statku. Toto téma rozpracoval jako první Robert A. Musgrave a zmiňuje jej kupříkladu ve své knize „Veřejné finance v teorii a praxi“.[5] Do teorie veřejných financí zavádí důležitý pojem prostorového omezení užitku. Různé veřejné statky jsou totiž vymezeny oblastí, ve které lze jejich užitek čerpat. Prostorové vlastnosti statků tak sami předurčují vícejednotkový fiskální systém, tedy více úrovní vlády. Národní obrana či výzkum léčby rakoviny poskytují zjevně užitek všem občanům patřičného státu, naproti tomu pouliční osvětlení přinese jen malý užitek člověku, který bydlí na opačném konci regionu a do daného města se podívá pouze párkrát za život, pokud vůbec. Musgrave uvádí další elementární zásady, které by podle něj měly při poskytování veřejných statků platit. Veřejné statky by se měly poskytovat v souladu s preferencemi obyvatel dané oblasti a na tomto základě by mělo probíhat i hrazení nákladů. Na jedné straně by celostátně užitečné veřejné statky, kupříkladu národní obrana, měly být zajišťovány celostátně, na straně druhé veřejné statky s vysoce ohraničeným dosahem jako již zmiňované veřejné osvětlení by měly být zajišťovány a produkovány na nižší vládni úrovni. Každá vláda by tedy měla zabezpečovat ty veřejné statky, jejichž užitek se projeví na jejím území a měla by používat pouze takové zdroje financování, které pokrývají náklady na poskytované veřejné statky. Jinak dochází k takzvaným ztrátám efektu z decentralizace, které způsobují úbytek užitku a optimálnosti při poskytování veřejných statků.

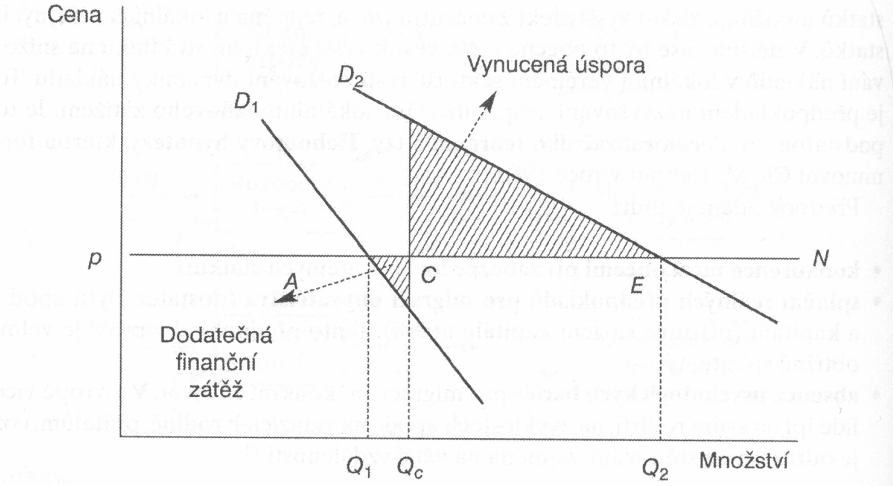
**Tento jev je demonstrován na jednoduchém modelu, který má následující předpoklady:**

- uvažujme dvě jurisdikce s rozdílnou poptávkou po veřejných statcích

[5] Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi 1. vydání, Praha: Management press 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4

- náklady per capita jsou konstantní a rovny P
- mějme jeden veřejný statek

**Obr. č. 7: Ztráta z efektu centralizace:**




*Předpoklad:* Dvě obce, ve kterých je rozdílná struktura poptávky po veřejných statcích, konstantní náklady veřejného statku na hlavu (cena).
*Legenda:*
*P* – cena veřejného statku / konstantní náklady veřejného statku u občanů (*N*)
$Q_1$, $Q_2$ – úroveň spotřeby v 1. a ve 2. obci
$Q_c$ – kompromisní úroveň stanovená centrem
$D_1$, $D_2$ – poptávka po veřejném statku v 1. a ve 2. obci
*D* – poptávka (angl. Demand)
*Pramen:* Oates, W. E.: *Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků.* Finance a úvěr, 1991, č. 6.

Obrázek ukazuje přírůstek blahobytu z decentralizované veřejné volby. Tento příklad rozděluje populaci do dvou skupin. Předpokládejme, že křivka poptávky po veřejném statku je u všech jedinců v dané skupině totožná, avšak poptávka je v rámci uvedených dvou skupin odlišná. Všichni jedinci příslušející do skupiny č. 1 mají křivku poptávky $D_1$ a poptávku osob ze skupiny č. 2 reprezentuje křivka $D_2$. Dále předpokládáme, že veřejné služby jsou poskytovány při konstantních nákladech na hlavu. Preferovaná úroveň vstupu u osob ve skupině č. 1 je $Q_1$, ve skupině č. 2 je to $Q_2$. Systém centralizované správy by poskytoval jednotnou úroveň veřejných služeb např. $Q_c$. Při této úrovni je úbytek blahobytu pro osoby ve skupině č. 1 na obrázku znázorněn jako šedá plocha ABC. Ta představuje náklady každého jedince přesahující jeho ohodnocení nadměrných jednotek spotřeby ($Q_1$,$Q_c$). Úbytek blahobytu osob ve skupině č. 2 představuje plocha CDE.

Rozsah ztráty z efektu z centrálně zajišťovaných veřejných statků je závislý na:

- rozdílech v poptávce ve společenství (čím budou rozdíly v poptávce vyšší, tím bude ztráta efektu výraznější)
- cenové elasticitě poptávky – čím bude poptávka strmější, tím větší bude ztráta efektu z centralizace.

**S využitím alokační funkce souvisí i:**

- optimálním rozdělení kompetencí a odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi stát a územní samosprávu
- optimální velikosti společenství občanů, tzn. pro kolik obyvatel konkrétní veřejný statek zabezpečovat, aby se dosáhlo úspor ze sdílených nákladů
- optimální struktuře a objemu zabezpečovaných veřejných statků na jednotlivých vládních úrovních, včetně územní samosprávy

Aby mohlo být poskytování veřejných statků efektivní je nutno nejprve určit optimální velikost společenství a optimální množství veřejného statku. Možnost řešení těchto problémů nabízí následující Musgraveho model.

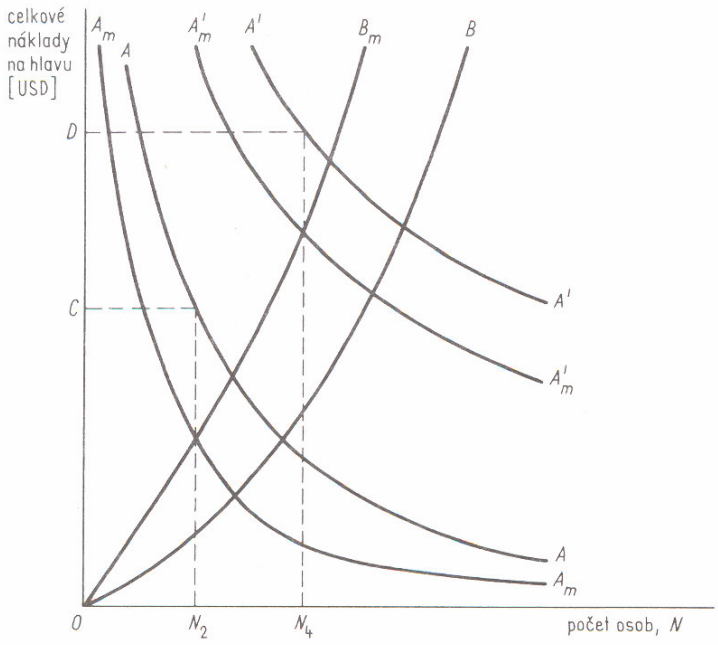
**Optimální velikost společenství**

Pokud existuje v ekonomickém prostředí více jednotek musíme určit jejich optimální počet a počet členů v každé z nich.[6] Musgrave začíná jednoduchým modelem, který zahrnuje jeden veřejný statek, z něhož mají užitek pouze obyvatelé žijící v dané geografické oblasti, a nikoli obyvatelé žijící mimo hranice této oblasti. Aby model co nejvíce zjednodušil, předpokládá, že záliby i důchody všech obyvatel jsou identické, takže všichni souhlasí s poskytováním daného veřejného statku. Jádro problému tkví v tom, že náklady veřejného statku na jednoho spotřebitele se s počtem spotřebitelů, kteří tento statek užívají, snižují. Protože uvažujeme čistě veřejný statek, kvalita jeho užitku pro jednotlivce se s růstem počtu užívajících nemění a efektivní řešení vyžaduje, aby se na užitku tohoto statku podíleli všichni spotřebitelé dané oblasti. Existence úspor ze sdílení nákladů velkým počtem spotřebitelů vede k vytvoření jednotné oblasti užitku, tedy k vytvoření podstatě unitárního fiskálního systému. Kromě tohoto přístupu existují i další, které mohou vést k více jednotkovému řešení. Musíme

[6] Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi 1. vydání, Praha: Management press 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4
Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISNB 80-7261-086-4

ovšem vzít v úvahu efekt přetížení. Rozhodnutí o optimální velikosti společenství je tak kompromisem mezi výhodou sdílení nákladů veřejných statků a nevýhodou front na užitek z těchto statků.

**Obr. č. 8: Optimální velikost skupiny při dané úrovni služeb**



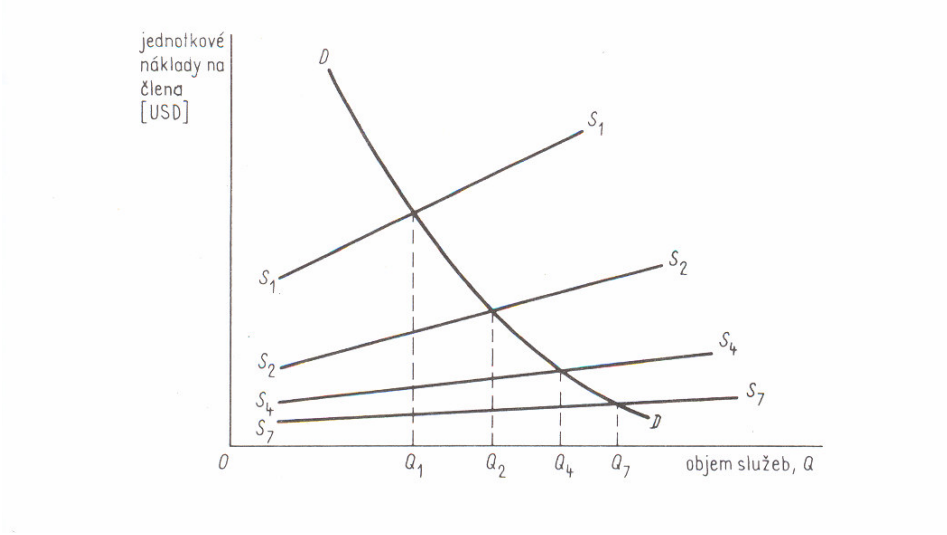

Pramen: Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi 1. vydání, Praha: Management press 1994. s. 418

Základními předpoklady modelu jsou identické záliby příjmy všech obyvatel společenství. Celková úroveň veřejného statku je dána předem a celkové náklady na jeho dosažení jsou Z. Cena, kterou zaplatí každý uživatel se rovná meznímu užitku, takže o náklady se všichni dělí rovným dílem.

Křivka AA představuje průběh nákladů veřejného statku na jednoho člena (Z/N); náklady s růstem společenství N členů klesají, průběh křivky vyjadřuje klesající náklady na spotřebitele při růstu počtu členů ve společenství. Křivka $A_mA_m$ představuje mezní úspory nákladů veřejného statku na člena společenství dosažené zvýšením počtu členů ve společenství o jednoho. Křivka 0B představuje náklady na člena společenství (záporný užitek) z přetížení podle změny velikosti společenství. Křivka $0B_m$ představuje mezní náklady přetížení na člena.

Optimální velikost společenství je dána 0N, kde $0B_m$ se rovná $A_mA_m$ a počet členů je $N_2$, celkové náklady veřejného statku na jednoho člena společenství budou 0C. Do určité velikosti skupiny lidí mohou být náklady přetížení i záporné. Vezmeme-li v úvahu jev přetížení, křivka nákladů přetížení se stočí doprava dolů.

**Obr. č. 9: Optimální objem veřejného statku pro danou velikost fiskálního společenství**




Pramen: Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi 1. vydání, Praha: Management press 1994, s. 219

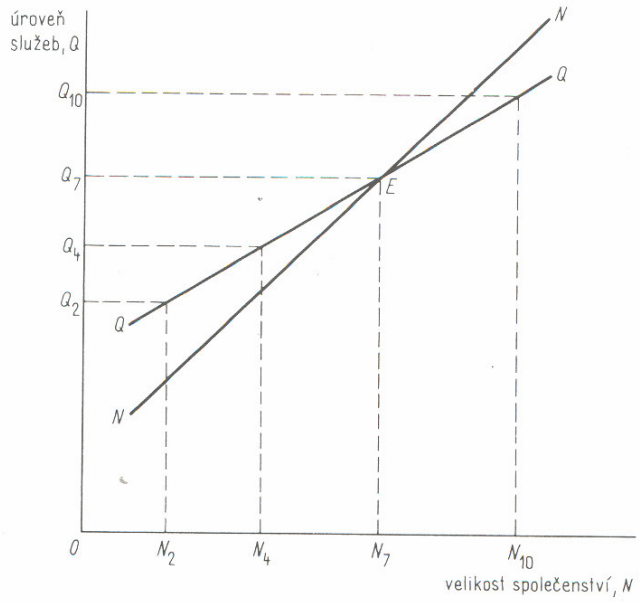
Jak vyplývá z obrázku křivka DD je křivkou individuální poptávky po veřejném statku, je identická u všech členů fiskálního společenství, a proto vyjadřuje individuální poptávku všech členů společenství.

Křivka $S_1S_1$ vyjadřuje průběh nákladů na veřejný statek, které zatěžují skupinu jako celek; se zvýšením úrovně veřejného statku rostou jednotkové náklady zařízení, které poskytuje veřejný statek; sklon křivky $S_1S_1$ závisí na charakteru tohoto zařízení a na jeho produkční funkci.

Křivka $S_2S_2$ je křivka nabídky, jak se jeví jednotlivci ze společenství o $N_2$ členech, křivka $S_3S_3$, ze společenství o $N_3$ členech atd.

V daňovém systému, který rozděluje celkové náklady na všechny členy společenství rovnoměrně, je křivka SS pro všechny stejná. Každý člen společenství má k dispozici stejné množství veřejného statku. Objem tohoto statku nakupovaný různě velkým společenstvím bude určen průsečíkem křivky DD a křivky nabídky, která odpovídá společenství o konkrétním počtu osob. Objem veřejných statků nakoupený společenstvím o $N_1$ členech je dán průsečíkem $S_1S_1$ s DD a je $0Q_1$; objem veřejných statků nakoupený společenstvím o $N_2$ členech bude $0Q_2$ atd.

**Obr. č. 10: Kombinace optimální velikosti fiskálního společenství a optimální úrovně veřejného statku**




Pramen: Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi 1. vydání, Praha: Management press 1994, s. 220

Na obrázku č. 10 je znázorněna přímka NN, která představuje optimální velikost fiskálního společenství pro každou úroveň veřejného statku. Přímka QQ představuje optimální úroveň veřejného statku v různých velikostech fiskálního společenství (o $N_2 – N_{10}$ členech).
Bod E představuje optimální řešení, tzn. optimální velikost fiskálního společenství o $N_7$ členech a optimální objem veřejného statku $Q_7$.

**Jak již bylo zmíněno výše Musgrave abstrahoval od některých komplikací a těmi jsou:**

**Rozdíly v zálibách**. Preference lidí, pokud jde o veřejné statky, se do značné míry liší, efektivní řešení by vyžadovalo, abychom sdružovali do jednotlivých společenství lidi s obdobnými zálibami. Systém by se potom skládal z většího počtu menších jednotek, tím by se ztratily některé výhody vyplývající z úspor z rozsahu.

**Rozdíly v důchodech**. Preference veřejných statků jsou v rámci jednotlivých důchodových skupin odlišné. Některé statky mají vyšší důchodovou elasticitu poptávky než jiné. Výsledkem pak je, že se zvoleným rozpočtem pro veřejné statky jsou obvykle spokojenější lidé, jejichž důchod se významně neodchyluje od průměru daného společenství. Dále je nutno zmínit, že lidé s vyššími důchody jsou ochotni zaplatit za danou nabídku veřejných statků vyšší cenu. Výsledkem je, že moje náklady na veřejné statky budou nižší

v případě, že sousedím s lidmi, kteří mají vyšší důchod a jsou tudíž ochotni nést větší podíl nákladů. Tento aspekt dále prohlubuje tendenci bohatých lidí sdružovat se. Současně však stimuluje chudé k tomu, aby následovali bohaté, a bohaté stimuluje k tomu, aby vylučovali chudé pomocí vytváření zón.

**Přetížené statky**. Rozšíříme-li účast na tomto veřejném statku o jednoho dodatečného spotřebitele, pak se kvalita statku poskytovaná původní skupině spotřebitelů začne zhoršovat. Jinak řečeno, pro původní uživatele vzniknou náklady přetížení.

**Úspory z rozsahu**. Při poskytování veřejných statků můžeme dosáhnout technických úspor z rozsahu výroby.

**Přelévání užitku a arbitráž**. Užitek z veřejného statku se nemusí uvnitř daného prostoru rozdělit rovnoměrně; navíc užitek z veřejného statku, který zajišťuje určitá oblast se může přelévat i do další oblasti. Pro oblast, jež daný statek zajišťuje, tak vzniká externalita, se kterou tato oblast nepočítala. Stejně jako u všech externalit, tak i v tomto případě dochází k neefektivnosti, která vyžaduje korekci. Výsledkem této korekce může být spolupráce na dvoustranném základě. Přelévání efektů může však zahrnovat i více oblastí. Pak je nutné tyto externality vzít v úvahu v systému centrálních dotací, který by měl ovlivnit činnosti těchto oblastí.

## Tiebautův model

Na Musgraveho výzkum alokační funkce navázal později Tiebout (1956), který se zaměřil na demonstraci výhodnosti decentralizace v poskytování veřejných statků. Jeho model místních financí, ve kterém si subjekty vybírají mezi různými úrovněmi a kombinacemi veřejných statků, je vlastně analogií poptávajícího na klasickém trhu zboží. V extrémním případě se pak veřejný sektor stává stejně efektivním, jako sektor soukromý, protože každý si vybere přesně tu úroveň veřejných statků, která maximalizuje jeho užitek. Pokud bude ještě splněn požadavek, že velikost daně bude reflektovat mezní náklady, rozšíření lokálních služeb na mezního spotřebitele, pak bude vzniklá situace Pareto-efektivní

## 3. 2 Možnosti decentralizace redistribuční funkce

Ekonomická analýza ukazuje, že veřejné statky se poskytují jednak centralizovaně a jednak decentralizovaně. Decentralizovaný přístup se však velmi těžko uplatňuje na redistribuční funkci. Tak jako vedl alokační model k decentralizovanému systému, který umožňoval variantnost při poskytování prostorově limitovaných veřejných statků, tak by i decentralizace redistribuční funkce mohla zajistit různé stupně důchodové rovnosti či

nerovnosti. Ti, kteří souhlasí s vysokým stupněm redistribuce, by mohli žít v oblasti A, zatímco lidé s opačným názorem si mohou zvolit oblast B. Oblast A by pak mohla aplikovat progresivní důchodovou daň se systémem transferů a oblast B by při financování veřejných statků mohla použít zdanění podle užitku, či dokonce daň z hlavy. Pokud existuje mezi oblastmi snadná mobilita, vede uvedený postup k přesunům obyvatelstva. Lidé s vyššími důchody, kteří jsou většinou proti přerozdělování, se začnou stěhovat do oblasti B a pouze malá část z nich zůstane spolu s lidmi s nízkými důchody v oblasti A. Navíc lidé s nízkými důchody se začnou soustřeďovat v oblasti A, čímž se sníží možný stupeň vyrovnání (to ovšem neplatí v těch případech, kdy je mobilita omezena nefiskálními faktory – možností pracovních příležitostí apod.). Tyto důvody vedou k tomu, že možnost decentralizace redistribuční funkce je omezená.

Projevem redistribuční funkce veřejných financí je přerozdělování finančních prostředků nejen mezi občany (jak bylo zmíněno výše), ale také v rámci rozpočtové soustavy. Cílem je zmírnit nerovnosti mezi jednotlivými oblastmi a obcemi.

Míra a forma přerozdělování závisí na uplatňovaném modelu fiskálního federalismu. Protože demokratické země využívají spíše kombinovaný model, přerozdělování se uskutečňuje jak prostřednictvím nastavení daňového určení, tak prostřednictvím dotací.

## 3. 3. Možnosti decentralizace stabilizační funkce

Stabilizační funkce veřejných financí je doménou státního rozpočtu.[7] Využití této funkce veřejných financí je založeno na využívání státního rozpočtu při zasahování státu do fungování hospodářského mechanismu.

**Ve vyspělých zemích se obce a regiony snaží:**

- vytvářet podmínky pro fungování soukromého sektoru, podmínky, které by zvýšily příliv kapitálu, a tím zvýšily i počet pracovních příležitostí v soukromém sektoru.
- vytvářet pracovní příležitosti i v lokálním regionálním veřejném sektoru.
- ovlivňovat místní a regionální rozvoj ve spolupráci se soukromým sektorem – partnerství

[7] Provazníková, R. Vliv politicko-institucionálních faktorů na fiskální nerovnováhu a úroveň veřejného dluhu – stručný nástin. In Sborník příspěvků ze IV. mezinárodní konference „Globalizácia a jej sociálno-ekonomické dôsledky 2005“. Žilina: Žilinská univerzita F-PEDaS, 2005. s.133-138. ISBN 80-8070-464-3Provazníková Realizace fiskální politiky v podmínkách fiskální decentralizace

V delším časovém období to zpravidla vede i ke zvýšení příjmů rozpočtů územní samosprávy vlivem růstu daňového výnosu, zejména individuálních důchodových daní a daní firem nebo podílu na těchto daních

Je však zřejmé, že hlavní tíha odpovědnosti za stabilizační funkci nedopadá na municipality, ale na centrální úroveň vlády. Trhy jsou vzájemně propojené, a proto místní fiskální jednotky nemohou efektivně řešit problémy nezaměstnanosti nebo inflace.

Naproti tomu někteří ekonomové (Gramlich, 1987) uvádějí, že za určitých okolností může být stabilizační fiskální politika svěřena i nižším vládním úrovním. Jedná se zejména o velké země (jako jsou USA a Kanada), kde hospodářské cykly nemusí mít stejný průběh napříč jednotlivými regiony, nebo z důvodu, kdy regiony obchodují s různými partnery, kteří nemají synchronizovaný cyklus. Argumentuje, že asymetrické šoky mohou být efektivněji řešeny na základě regionálních stabilizačních politik z důvodu lepších informací a nástrojů, které jsou dostupné na regionálních/lokálních úrovních.

# 4. Dotace

Při důchodových rozdílech v jednotlivých regionech (státech federace) vzniká přirozeně i fiskální diferenciace.[8] Ve svém výzkumu R. A. Musgave zdůrazňoval, že jednotlivé fiskální jednotky se liší schopností financovat potřeby svých komunit – svou fiskální pozicí. Jedná se o vztah mezi kapacitou daňové základny a výší nákladů nutných k pokrytí požadovaného množství veřejných statků. Fiskální pozice určité jednotky je tím silnější, čím větší je poměr mezi její kapacitou a potřebami. Požadovanou úroveň veřejných statků je pak tato jednotka schopna dosáhnout s malým daňovým úsilím.

**Fiskální kapacita:**

Fiskální kapacita $C_j$, územní jednotky j je definována:

$C_j = t_s * B_j$

[8] Stiglitz, J. E. Ekonomie veřejného sektoru 1. vydání, Praha: Grada Publishing,1997. 664 s. ISNB80-7169-454-1
Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISNB 80-7261-086-4
Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi 1. vydání, Praha: Management press 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4

kde $B_j$ je daňová základna v oblasti j a $t_s$ je standardní daňová sazba (předpokládáme jednu daňovou sazbu a jednu daňovou základnu). $C_j$ tedy vyjadřuje velikost příjmů, které získá oblast j při aplikaci této sazby na svou daňovou základnu

**Fiskální potřeba:**

Fiskální potřeba $N_j = n_s * Z_j$

kde $Z_j$ je počet obyvatel s nárokem na daný veřejný statek a $n_s$ jsou náklady spojené s poskytováním standardní úrovně tohoto veřejného statku Z. $N_j$ tedy měří výdaje v oblasti j, které jsou nutné na zajištění standardní úrovně výkonu nebo veřejného statku.

**Fiskální pozice**

Fiskální pozice $P_j$ územní jednotky j je definována

$$P_j = \frac{C_j}{N_j} = \frac{t_s B_j}{n_s Z_j}$$

Fiskální pozice se tedy rovná poměru fiskální kapacity k fiskálním potřebám. Položíme-li průměrnou fiskální pozici územních jednotek P rovnou jedné, pak hodnota $P_t>1$ implikuje silnou fiskální pozici a naopak $P_j<1$ pozici slabou.

**Daňové zatížení**

$$E_j=\frac{t_j B_j}{t_s B_j} = \frac{t_j}{t_s}$$

jedná se o poměr skutečných daňových příjmů územní jednotky j získaných při daňové sazbě $t_j$ a příjmu, které by se získaly při daňové sazbě $t_s$

**Úroveň výkonu**

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

jedná se o poměr skutečných výdajů, které odpovídají míře výdajů $n_j$, k výdajům zajišťujícím standardní úroveň služeb $n_s$

Budeme-li pak předpokládat vyrovnaný rozpočet

$t_j B_j = n_j Z_j$

a dosadíme-li tento výraz do rovnice fiskální pozice získáme tím alternativní definici fiskální pozice

$$P_j = \frac{n_j / n_s}{t_j / t_s}$$

Fiskální pozici tak lze definovat buď jako poměr fiskální kapacity a potřeb nebo jako poměr výkonu a daňového úsilí. Pojetí fiskální pozice a problémy, které vznikají při srovnávání fiskálních pozic jednotlivých místních vlád v rámci státu potažmo federace, představují jeden ze stěžejních bodů fiskálního federalismu.

**Porovnání fiskální pozice**

Porovnáváním fiskálních pozic jednotlivých jurisdikcí získáme lepší přehled o rozpočtové různorodosti místních vlád. Jak jsme již dříve naznačili fiskální pozice se skládá z kapacity daňové základny a nákladů spojených s poskytováním veřejných statků. Odlišnosti ve fiskálních pozicích mohou tedy vzniknout z rozdílů jak na straně příjmů, tak na straně výdajů.

Při prvotním odhadu kapacity daňové základny můžeme použít ukazatel, důchod na obyvatele. Tento ukazatel je značně nepřesný a poskytuje pouze základní přehled o schopnostech daňové úhrady jednotlivých jurisdikcí. Je tomu tak proto, že ve většině zemí představují důchodové daně pouze zlomek z příjmů místních vlád. A tak se ve většině případů používá přístup vážených koeficientů, kdy se jednotlivým daním, které vláda vybírá přiřadí koeficienty podle důležitosti, ty se pak aplikují na konkrétní municipální daňový systém.

Přílišná daňová diferenciace se uvnitř jednoho státu nepředpokládá, a tak rozdíly v daňové kapacitě vznikají především z odlišného počtu a struktury poplatníků, kteří přispívají do společné municipální pokladny. Pokud bereme v potaz podstatné rozdíly na straně příjmů, nemohou nás překvapit rozdíly na straně výdajové. Ty vyvstávají především z jedinečných preferencí obyvatel různých oblastí a z nich plynoucích rozdílů ve velikosti výdajů nutných k jejich dosažení.

Takto může vzniknout i nežádoucí deficit v poskytování veřejných statků, který lze eliminovat systémem dotací a transferů. Je patrné, že se v této části dostáváme do normativní větve ekonomie, kde nehrají hlavní roli pouze pravidla efektivity nebo optimality. Ke slovu se dostává také kritérium spravedlnosti a celá problematika nabývá, kromě ekonomického, také politický a sociální aspekt. Podle Musgraveho je primární snahou dotací právě eliminace

ekonomických diferencí a dosažení stejných, či spíše velmi podobných podmínek. V tomto případě je samozřejmě nutné přesně definovat pojem „stejné podmínky. Toto pravidlo může být aplikováno na všechny veřejné statky, nebo pouze na statky vybrané, např. podpora vědy a vzdělávání. Tato pravidla ovlivňují podmínky, za kterých místní vlády nabízejí veřejné statky, velikost nabídky však zůstává v kompetenci jednotlivých oblastí.

Stejné podmínky lze definovat několika způsoby. R. A. Musgrave uvádí 3 vysvětlení:

- Stejné podmínky znamenají, že za daň v Kč per capita je možné získat stejný objem veřejných statků. Pak má vzorec pro výpočet dotace tvar $G_j = t_j B_j \left( \frac{C_j}{C_a} - 1 \right)$, kde $G_j$ je dotace pro j-tou oblast, $B_j$ jsou náklady pro danou úroveň veřejného statku v oblasti j. Výraz v závorce udává koeficient spoluúčasti, ve kterém Cj jsou náklady zabezpečující danou úroveň veřejných statků v J a $C_a$ odpovídající náklady v průměrné oblasti. $C_j$ se mohou lišit od $C_a$ jednak proto, že požadované zdroje jsou více či méně nákladné, jednak proto, že potřeba daného statku je v dané oblasti větší.
- Stejné podmínky definujeme tak, že k zajištění stejného výnosu se vyžaduje stejná sazba daně, tedy $G_j = t_j B_j \left( \frac{B_j}{B_a} - 1 \right)$, kde $B_j$ je daňová základna na obyvatele v oblasti J a $B_a$ základna v průměrné oblasti. Stejně jako výše, výraz v závorce udává koeficient spoluúčasti.
- Konečně kombinací obou předchozích způsobů dostaneme nový výraz $Gj = t_j B_j \left( \frac{B_j}{B_a} - 1 \right) + t_j B_j \left( \frac{B_j}{B_a} - 1 \right) \left( \frac{C_j}{C_a} - 1 \right)$, který vyjadřuje stejné podmínky tak, že stejné daňové úsilí má zajistit stejnou úroveň veřejného statku. První výraz vyrovnává příjmy, které se mají získat při dané daňové sazbě a druhý výraz vyrovnává úroveň veřejných statků, která se má dosáhnout při daných výdajích.

**Fiskální stress**

Problematika fiskálního stresu úzce souvisí s delegováním pravomocí a odpovědnosti za poskytování veřejných statků z centrální úrovně vlády na úroveň nižší a s tím souvisejícími finančními prostředky. Nižší vládní úroveň se ocitne ve fiskálním stresu, pokud s nově nabytými povinnostmi neobdrží i dostatečné příjmy na jejich zajištění. Tento problém nejčastěji nalézáme v tranzitivních ekonomikách, kdy se centrální vláda v dobrém úmyslu snaží delegovat co největší množství veřejných statků na místní vlády, aniž by si přesně uvědomovala, jak vysoké jsou náklady spojené s jejich poskytováním. Jurisdikce se tak

dostávají do situace, kdy musejí poskytovat nově přidělené statky, ale stávající rozpočet jim to neumožňuje. Nižší úroveň vlády se tento problém snaží řešit hledáním finančních prostředků v jiných rozpočtových kapitolách nebo získáváním dalších prostředků ve formě půjček. Tyto způsoby však nemohou být definitivní. Přesouváním prostředků mezi kapitolami se snižuje úroveň ostatních veřejných statků a výpůjčky nutně vedou k zadlužení, které by se v průběhu let mohlo stát neúnosné. Jedinou cestou z těchto problémů je nové přezkoumání nákladů na poskytování veřejných statků a přidělení dodatečných finančních prostředků municipalitám.

**Existují tři základní druhy pomoci centrální vlády nižším jurisdikcím**

1) neúčelové dotace (globální, blokové)
2) účelové dotace:
    - se spoluúčastí
    - bez spoluúčasti

## 4. 1. Neúčelové dotace

Tyto dotace poskytuje ústřední vláda ke zmírnění nerovností ve fiskální kapacitě mezi regiony. Nejsou poskytovány na financování konkrétní potřeby, volený orgán územní samosprávy se tak může svobodně rozhodnout na jaký účel tyto prostředky využije. To odpovídá tendenci posilovat pravomoc a odpovědnost orgánů místní správy, které se snaží co nejefektivněji využívat přidělené prostředky.

Při poskytování neúčelových dotací vzniká důchodový efekt, neboť každá dotace navyšuje rozpočtové omezení příjemce dotace a umožňuje mu rozšířit nebo zkvalitnit produkci různých veřejných statků. Přidělení neúčelové dotace by však nemělo vést k výraznému snižování daní, které ukládají nižší vládní úrovně.

**Sdílení daňového základu:**

Specifickou formou neúčelových dotací je sdílení daňových příjmů mezi centrem a jurisdikcemi. Tento systém může být velmi citlivý na proměny hospodářského cyklu, který ohrožuje systematické plánování rozpočtu a jeho realizaci.

**Trvalejší výkonnost grantového systému sdílení příjmů můžeme dosáhnout:**

- přednostním sdílením daňové základny před sdílenými finančními prostředky z vybraných daní (nestabilita daňové základny bývá obvykle menší než daňový výnos, zejména z progresivních daní)
- eliminací nestabilních prvků daňového systému (např. progresivní část) prostřednictvím přizpůsobovacího vzorce
- absolutním nebo relativním vyjádřením pravidelných transferových přírůstků
- kalkulováním transferů na základě klouzavého průměru
- založením stabilizačního fondu, který zadržuje příjmy v případě vzestupného trendu a uvolňuje je v případě příjmového schodku nebo recesi

Všechna výše zmíněná stabilizační opatření – v rozsahu, v jakém jsou transparentní a předvídatelná – přispívají k ochraně tvůrců politiky a rozpočtových orgánů před „falešnými signály“ a tak zvyšují úvěruschopnost místní samosprávy.

## 4. 2. Účelové dotace:

Na rozdíl od neúčelových dotací je u účelových dotací jasně vymezeno k jakému veřejnému statku se dané finanční prostředky vztahují. Centrální vlády tak dávají najevo, které statky jsou pro ně prioritní a kterým statkům nepřikládají takovou důležitost. V rámci udělení dotací dochází k substitučnímu efektu ve prospěch preferovaných statků, které se tím stávají dostupnější. Aby nemohlo dojít ke svévolnému nakládání s přidělenými finančními prostředky ze strany nižších vládních úrovní jsou tyto dotace zpravidla přísně zúčtovatelné (jurisdikce musí doložit k jakému účelu prostředky použili). Při předkládání dokladů o využití dotací narážíme na jejich hlavní nevýhodu a tou je administrativní náročnost, která je spojena s kontrolou. Ještě větším problémem je, že tento typ dotací nemotivuje příjemce k dosažení vyšší hospodárnosti při plnění úkolu. Při poskytování dotací mají centrální vlády několik možností jak tyto dotace poskytovat:

- **podmíněné dotace** – nejčasněji procentem, finanční spoluúčastí příjemce dotace
- **podmíněná rovnocenná dotace**, kdy poskytovatel dotace vyžaduje, aby se příjemce dotace podílel na financování potřeby stejným dílem
- **podmíněná nerovnocenná dotace**, kdy poskytovatel dotace vyžaduje, aby se příjemce podílel větším či menším podílem na financování z vlastních příjmů svého rozpočtu
- **nepodmíněná dotace,** zpravidla absolutní částkou bez požadované finanční spoluúčasti

## 4. 3. Mucholapkový efekt:

Dalším zajímavým jevem vedoucím k neefektivnosti v oblasti financování veřejných statků je tzv. mucholapkový efekt[9].

Volba veřejných statků bude jiná v případě jejich financování z ničím neomezených zdrojů a jiná v případě jejich financování ze zdrojů získaných zvýšením daní. Darované peníze se přilepí na to místo územní samosprávy kam dopadnou. Existuje několik vysvětlení:

[9] Stiglitz, J. E. Ekonomie veřejného sektoru 1. vydání, Praha: Grada Publishing,1997. 664 s. ISNB80-7169-454-1
Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi 1. vydání, Praha: Management press 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4,
Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISNB 80-7261-086-4

1) V případě dotací bez spoluúčasti voliči nevnímají skutečné ceny veřejných statků.
2) V krátkém období mají úředníci nižších vládních úrovní velkou pravomoc při rozhodování a jestliže obdrží další fondy voliči se o nich hned nedozvědí, ale pokud se dozvědí nemají žádné prostředky jak peníze získat zpět.
3) Ústřední administrátoři dotací mají dostatečnou pravomoc odejmout dotace pokud se domnívají, že jsou nevyužity.

Zkušenosti z vyspělých zemí ukázaly, že závislost rozpočtů územní samosprávy na dotacích ze státního rozpočtu vede k růstu veřejného sektoru jako celku. Zároveň se však ukazuje, že snížení dotací zpravidla nevede k redukci veřejných výdajů v hospodaření územní samosprávy a ke snížení veřejného sektoru jako celku.

# 5. Daně

Rozhodující podíl na příjmové stránce veřejných rozpočtů mají příjmy složené z daňových výnosů a tudíž se fiskální decentralismus intenzivně zabývá i problematikou daňového určení. Při hledání optimálního daňového systému je potřeba vytvořit pravidla, která budou spoluvytvářet fungující společný trh s konkurenčními rysy. Je nutné najít správný poměr mezi úrovní daňové konkurence, minimalizací neefektivností a daňových úniků a stupni decentralizace. Při rozpracovávání teorie fiskálního federalismu došli všichni ekonomové v otázce daňových pravomocí decentralizovaných vládních stupňů až k překvapivě shodnému závěru: Rozpočet nižších vládních úrovní by měl mít takový objem vlastních příjmů, který bude reflektovat a zohledňovat jeho povinnosti a kompetence. V opačném případě by se decentralizace a autonomie nižších územních správních celků stala pouhou frází. Municipality, kraje či země by měly mít příjmovou stránku rozpočtu tvořenou z podstatné části vlastními příjmy zejména z těchto dvou důvodů:

- **důvod autonomní** – V tomto bodě je třeba si připomenout poznatek popsaný v části věnující se dotacím. Ty jsou často determinovány faktory politickými a tak by se v decentralizovaném fiskálním systému bez vlastních příjmů územní samosprávy stávaly tyto oblasti jakýmisi „vazaly“ ústřední vlády. Mohlo by dojít k zásadnímu porušení autonomie a nezávislosti municipalit, krajů či zemí, protože by se objem dotací jim poskytovaných odvíjel zřejmě od výsledků jednání s centrem.
- **důvod odpovědnostní** – Jestliže decentralizované stupně veřejné správy nebudou disponovat vlastními příjmy, budou těmito „cizími“ prostředky také takto zacházet. Přestane se projevovat hospodárnost a efektivita, protože je jejich volná dotovaná rozpočtová omezení nebudou k dodržování těchto kritérií motivovat. Jestliže se však těmto samosprávám místo dotací přiřadí odpovídající příjmy, jejich rozpočtová omezení se stanou pevnými a budou je směrovat k odpovědnému zacházení s veřejnými financemi.

## 5. 1. Hlediska rozdělení daňových kompetencí

Pouze správné rozdělení daňových kompetencí mezi jednotlivé vládní úrovně může vést k efektivnímu řízení veřejné správy. Rozdělení daňových kompetencí lze posuzovat ze

čtyř hledisek: legislativa, daňová správa, daňové sazby a rozpočtové určení daňových výnosů:[10]

**Daňová legislativa** zpravidla definuje daňový základ, obecnou strukturu správních postupů a pokuty za nedodržení daňových povinností. Tato rozhodnutí se mohou měnit v čase podle příjmových potřeb rozpočtového systému ale také v prostoru – rozhodnutí o daňových sazbách nebo jednotlivých charakteristikách (slevy, daňové výjimky) může být ponecháno na republikové, regionální čí místní úrovni. Výchozí legislativa je obyčejně stanovena celostátně (rozhoduje o ni parlament), zejména z důvodu koordinace daňového systému tak, aby nedocházelo k porušování principu daňové spravedlnosti.

**Daňová správa** může být přiřazena různým úrovním vlády: buď té, která má zákonem umožněno určovat daňové sazby nebo té, která získává příjmy. V praxi se lze setkat s různými přístupy: daně mohou být spravovány i nižšími úrovněmi než těmi, které příjmy získávají a určují daňové sazby. Nebo naopak, určité daně mohou být spravovány vyššími úrovněmi z pověření nižších úrovní, které jsou příjemci daňových výnosů a mají ve své pravomoci daňové sazby platné pro jejich území. Tím může být v daňové správě vytvořen prostor pro minimalizaci nákladů na správu daní a současně zachována autonomie působnosti republikových, regionálních, či místních úrovní v ostatních aspektech zdanění.

**Daňové sazby a ostatní pravomoci.** Rozsah daňových pravomocí nižších vládních úrovní v určování sazby daně, základu daně a slev na daních je ve většině zemí velmi omezená z důvodu snížení možné daňové konkurence. Různě daňové sazby a úlevy mohou vyvolávat externality a nemusejí vyhovovat zásadě neutrality daní. Rozdíly v daňových pravomocích jednotlivých úrovní by neměly vést k jiné územní alokaci ekonomických činností, než jaká by odpovídala alokaci bez těchto daňových rozdílů. Stejně tak by nemělo docházet rozdílné alokaci příjmů (např. u nemobilní daňové základny může dojít k přenosu daňového břemene na poplatníky, kteří nejsou uživateli služeb z dané oblasti).

**Daňové určení.** Předmětem rozdělování jsou výnosy důchodových daní jednotlivců i korporací a nepřímých spotřebních daní, které se dělí podle předem přijatého klíče (na základě celostátně platného zákona). V těchto případech je daňová pravomoc nižších

[10] Provazníková,R. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe 1. vydání, Praha: Grada Publishing, a. s. 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5

jurisdikcí minimální. Ve způsobu užití mají de facto charakter dotací. Dalším typem, který je klasickým příjmem jurisdikcí, jsou majetkové daně – mají formu svěřených daní.

## 5. 2. Principy a zásady zdaňování na úrovni územních rozpočtu:

- **Daňová základna by neměla být proměnlivá**, jinak by se daňový poplatníci stěhovali z území s vyššími daněmi do území s nižšími daněmi a docházelo by k deformování v rozmístění ekonomických aktivit[11]. Proto je nejvhodnějším typem daň z majetku, daň z půdy apod.
- **Daň** (sazba i daňová základna) by měla být **viditelná**, jasná daňovému poplatníku, aby jurisdikce měly větší odpovědnost za její užití.
- Daně by měly **zabezpečit dostatečný příjem** na pokrytí potřeb nižších vládních úrovní. Daňový výnos by měl být pružný v čase a neměl by vykazovat velké fluktuace.
- **Neměla by existovat možnost převádění daňového výnosu** na jiné území, protože by to oslabovalo vazbu mezi místními daněmi a veřejnými výdaji na místní služby (tuto daň by neměli platit ti, kteří na daném území nebydlí).
- **Spravování daní** by mělo být **jednoduché** (jak z hlediska informačních, technických a administrativních požadavku).
- **Daně** by měly být **ekonomicky efektivní** (neutrální z hlediska dopadu na rozhodování poplatníka).
- **Daňové příjmy** by měly **růstu proporcionálně** s ekonomickým **růstem lokální ekonomiky;** místní **daně** by měly **působit proti jednostranně zaměření lokální ekonomické struktuře.**
- Místní vláda by měla mít určitou **flexibilitu (rozpětí) v určování daňových sazeb, či přirážek k daním** )to umožňuje zastupitelům ovlivňovat velikost místního rozpočtu a dává jim možnost lépe reagovat na preference místních daňových poplatníků).
- Redistribuce potenciálních daní by měla odpovídat lokálním výdajovým potřebám.

## 5.3 Sdílení daňového základu

Téměř ve všech zemích jsou tradičně hlavním daňovým příjmem na municipální úrovni daně z majetku, a to z půdy, z nemovitého, někdy i movitého majetku. V praxi se ve

[11] Provazníková,R. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe 1. vydání, Praha: Grada Publishing, a. s. 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5

vyspělých zemích ukazuje, že tyto daně jsou sice velmi stabilním příjmem municipálních rozpočtů, nicméně objemově méně výnosným (kolem 10% z příjmů municipálních rozpočtů). Využívání jenom majetkových daní pro územní rozpočty proto nevytváří prostor pro posilování vlastní příjmové základny a zvyšování soběstačnosti územních rozpočtů.

Pro zvýšení soběstačnosti rozpočtů územních jednotek zhruba na 50% je nutné daňovým určením vymezit pro rozpočty nižších vládních úrovní i další druhy daní. V posledních letech se většinou doporučuje využívat ve větší míře sdílené daně. Sdílené daně umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost územní samosprávy, zároveň snižují velké disproporce v daňovém výnosu mezi menšími územními jednotkami.[12]

**Hlavní výhody sdílených daní:**

- stabilita daňových příjmů rozpočtů územní samosprávy
- propojení výnosu ze sdílených daní důchodového typu na ekonomický cyklus – tyto daně jsou citlivé na vývoj hospodářství, což vytváří tlak na územní samosprávu jednat v souladu se stabilizační (fiskální) politikou ústřední vlády
- snížení nerovnosti v daňovém výnosu mezi obcemi, mezi regiony (ve většině případů)
- zvýšení pravomoci územní samosprávy v rozhodování
- nezávislost výběru daně na místě zúčtování
- centralizace správy a výběru sdílených daní umožňuje snižovat administrativní náklady na výběr těchto daní

**Hlavní nevýhody sdílených daní**

- růst závislosti územní samosprávy na rozhodnutí státu
- nemotivují územní samosprávu k tvorbě vlastních rozpočtových příjmů, zejména nedaňových
- zmenšení odpovědnosti územní samosprávy za výši svých výdajů, neboť je odděleno rozhodování o daňových příjmech a jejich výběru od rozhodování o výdajích
- ústřední vláda má zájem především na růstu těch daní z nichž dostává rozhodující podíl

[12] Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISNB 80-7261-086-4

**Jednotlivé druhy daní a možnost jejich sdílení**

**Importní daně**

V řadě ekonomicky vyspělých zemí se od jejich ukládání upouští.[13] Pokud však existují měli by být uloženy ústřední vládou, aby se redukovala možnost velkých distorzí z diferencovaného zdanění obchodu jednotlivými jurisdikcemi.

**Daně z půdy a nemovitého majetku**

Půda a nemovitosti jsou jedním nejméně mobilních daňových základů. Proto je tento typ daní velmi vhodný ke svěření nebo sdílení s místními jurisdikcemi. Je zřejmé, že zatímco již postavené nemovitosti se nemohou odstěhovat nové stavby nemohou být postaveny, pokud bude zdanění nemovitého majetku v porovnání s jinými jurisdikcemi příliš vysoké. Tento fakt daňové konkurence limituje daňové sazby, které mohou být uloženy nižšími vládními úrovněmi.

**Daně z přírodních zdrojů**

Protože přírodní zdroje jsou nemobilní, mohlo by se zdát, že tak jako u půdy a staveb mohou být snadno zdaněny nižší úrovní vlády, ve které jsou umístěny. Existují, však pádné argumenty, podle nichž by tyto daně měli být přiděleny ústřední vládě. Přírodní zdroje jsou soustředěny v určitých oblastech, takže výnosy z nich jsou různé. Jestliže by pak daně z přírodních zdrojů byli vybírány místně mohly by zvýšit atraktivitu této oblasti díky lepším veřejným službám na úkor oblastí, kde se tyto zdroje nevyskytují.

**Daně z prodeje**

Proto, abychom mohli rozhodnout o tom, které daně z prodeje jsou vhodné ke svěření nebo sdílení je nutné je nejprve rozdělit do dvou skupin. Na daně jednostupňové (např. spotřební daň, daň z prodeje zboží a služeb) a daně vícestupňové (např. DPH). Jednostupňové daně mohou být přiděleny vládám nižších úrovní za předpokladu, že neexistuje velká daňová diferenciace mezi sousedícími jurisdikcemi. Jestliže je daň v dané oblasti vyšší než používají její sousedé, její občané budou inklinovat k nákupům v jurisdikcích s nižšími sazbami. Konkurence mezi jurisdikcemi obecně limituje rozsah diferencovaností sazeb a tudíž svobodnou aktivitu územních jednotek. Oproti tomu vícestupňové daně využívají tzv. cílový princip, který předpokládá platbu daně konečným uživatelem. Pokud by tyto daně měly být

[13] Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralisation: A reviex of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, In The World Bank Research Observer, 1995, s. 295-316

přiděleny územním jednotkám vedlo by to k velkému nárůstu nákladů na správu daně, protože mezi jednotlivými jurisdikcemi by muselo nutně docházet ke vzájemným kompenzacím při přesunu zboží tak jako při obchodním styku se zahraničím.

**Daně z osobních příjmů**

Ekonomická teorie rozlišuje dva základní způsoby výpočtu daní z osobních příjmů, a to daně celkové, uvalené na celkový příjem poplatníka (mzdy, úroky dividendy a příjmy ze všech ostatních aktivit) a daně dílčí, uložené odděleně na jednotlivé druhy příjmů. Aby bylo možno zajistit efektivní vybírání daní vyměřovaných z celkového základu je nutné sečíst všechny poplatníkovi příjmy, ještě předtím než je daň vypočtena. Získat všechny relevantní informace o každé koruně poplatníkových příjmů může být pro danou jurisdikci velmi obtížné. Daňový únik, který plyne z neznalosti poplatníkových příjmů může být nezanedbatelný. Proto je centrální správa u daní vyměřovaných z celkových příjmů nevyhnutelná. Oproti tomu daně vypočítané z dílčího základu mohou být využity nižšími vládními úrovněmi, jestliže daně z příjmů, jako jsou úroky, dividendy a mzdy jsou zadrženy u zdroje těmi, kteří tyto příjmy vyplácejí.

**Jiné daně a poplatky**

Kromě výše zmíněných daní existuje i velké množství poplatků, které jsou vhodné ke svěření územním jednotkám (např. poplatky z výherních automatů nebo psů). Správa těchto poplatků je velmi jednoduchá a může přinést určité finanční prostředky do rozpočtů jurisdikcí.

**Distorze**

Skutečnost, že všechny místní daně nese tatáž nemobilní součást produkce, neznamená, že všechny daně mají stejné následky. Zatímco přímé danění půdy nemá žádny distorzí účinek všechny ostatní způsoby zvyšování příjmů způsobují distorze. Daň z majetku zvyšuje pro komunitu cenu kapitálu a způsobuje odklon od kapitálu. Daň ze mzdy nebo daň z prodeje zvyšuje cenu práce a tak způsobuje odklon od využívání práce. Navíc může jedince stimulovat, aby jezdili nakupovat za hranice regionu.

# 6. Makroekonomické stránky decentralizace

Decentralizace vládních funkcí zvyšuje problém jejich vzájemné koordinace tak, aby byl v makroekonomickém měřítku dosažen kýžený efekt.[14] Je to způsobeno tím, že delegace odpovědnosti v sobě zahrnuje převod finančních kompetencí společně s právem jurisdikcí na výpůjčky. Nekontrolovaný přístup k trhům kapitálu a špatné hospodaření nižších vládních by mohlo ohrozit úsilí o stabilizaci ekonomiky. Z těchto důvodů podléhají rozpočty územních jednotek centrálnímu dohledu.

Empirické důkazy dávají překvapivě jasnou odpověď na to, jak by měl vypadat systém, ve kterém nedochází k akumulaci dluhu na úrovni územních jednotek. Jsou to případy, kdy jednotlivé jurisdikce mají institucionálně omezenou výši výpůjček nebo v případech, kdy územní jednotky mají jak rozsáhlou daňovou autonomii tak volnost v přijímání půjček. Obrovské a trvalé agregované deficity vznikají, když jsou nižší vládní úrovně zároveň závislé na mezivládních transferech a mají volnost ve výpůjčkách. Následující text se zaměřuje na popis omezení řízení makroekonomických výstupů v důsledku rozhodnutí nižších vládních úrovní.

**Mezivládní problém závazků**

Všechny víceúrovňové vlády čelí nebezpečí, že se nižší složky pokusí zneužít společný peněžní fond tím, že přenesou své náklady na ostatní. Problém chápeme jako vzájemný vztah mezi centrální vládou a vládou nižší úrovně, kdy se nižší úroveň rozhoduje, zda se pokusí přenést vlastní náklady na centrální úroveň, aniž by pak splatila dluh do společné pokladny. V následujícím textu jsou uvedeny příklady, kdy územní jednotky stojí před takovýmto dilematem. Jedná se zejména o případy, kdy se jurisdikce rozhoduje zda na sebe vezme odpovědnost za financování nového projektu, který by vedl k nebezpečnému zadlužení. Dalším příkladem může být situace, kdy vláda čelí permanentním nízkým příjmům a musí se rozhodnout, zda se pustí do politicky nepopulárního omezování výstupů nebo bude současné vyšší výdaje financovat půjčkou. Pokud se jurisdikce rozhodne dotovat finančně náročný projekt sama nebo odmítne přizpůsobit úroveň výstupu veřejných statků úrovni vlastních finančních prostředků zvyšuje tak pravděpodobnost, že ona nebo její nástupce

[14] Shash, A. fiscal federalism and Macroeconimic Governance: For Berger of For Worse? Policy Research Working Paper Series No. 2005, Washington, DC. The World Bank, November 1998. s- 46,
Rodden, J. The Dilema of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around tne World, Massachusetts Institute of Technology, In Američan Journal of Politoval Science, Vol. 46, No.3, July 2002, str. 670-687, ISSN 0092-5853

budou nuceni požádat centrální úroveň vlády o grant, který by jim pomohl snížit celkovou výši dluhu. Konečné rozhodnutí územních jednotek je do značné míry závislé na předpokládaném chování ústřední vlády, tedy zda v případě zadlužení existuje předpoklad o udělení grantu.

Protože tato pomoc je výhodná pro nižší vládní úrovně, ale ne pro poplatníky, centrální vláda bude vždy dopředu prohlašovat, že takovou pomoc nikdy neposkytne. Zpětné vládní prohlášení o neposkytnutí pomoci by neznělo důvěryhodně a to z několika důvodů. Jde zejména o situace, kdy se kvůli obsluze dluhu jurisdikcí nedostávají peníze na nezbytné veřejné statky (např. klesá úroveň zdravotní péče). Pokud má v této situaci centrální vláda přístup k nezbytným finančním zdrojům, mohou se územní jednotky domnívat, že centrální vláda bude preferovat udělení grantu před problémy při poskytování základních veřejných statků.

**Mezivládní transfery**

Mezivládní transfery jsou ústředním problémem závazků.[15] Kdyby byly jednotlivé jurisdikce financovány pouze z lokálních daní, poplatků a půjček, voliči a věřitelé by velmi pravděpodobně viděli povinnosti územních jednotek jako „svrchované“ podobně jako u centrální vlády – očekávání centrální pomoci by potom bylo absurdní.

Mezivládní granty vytváří zdání, že výdaje místní vlády jsou financovány nerezidenty. Grantové programy často nabízejí koncetrované lokální užitky, které jsou financovány ze společného (národního) fondu. Místní voliči, místní politici a územní představitelé díky centrální legislativě přijímají fiskální nebo politické užitky z grantových programů bez internalizace jejich plných nákladů, což způsobuje že poptávají větší výdaje kryté z grantů než z vlastních zdrojů – daní.

Řada ekonomů v literatuře uvádí, že mezivládní granty mění očekávání o výši územních výdajů. Rodden tuto myšlenku dále prohloubil, tím že její působnost rozšířil nejen na očekávané výdaje, ale i na očekávané územní deficity. Tvrdí totiž, že závislost na transferech mění představy o udržitelnosti územních deficitů tím, že dovoluje místním politikům – společně s jejich voliči a věřiteli – věřit, že centrální vláda nakonec nebude

[15] Provazníková, Romana. Makroekonomické důsledky fiskální decentralizace a regulace výpůjček nižších vládních úrovní. In Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics and Administration. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2004, s. 144-152. ISBN 80-7194-716-4
Rodeem, J. The Dilema of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around tne World, Massachusetts Institute of Technology, In Američan Journal of Politoval Science, Vol. 46, No.3, July 2002, str. 670-687, ISSN 0092-5853

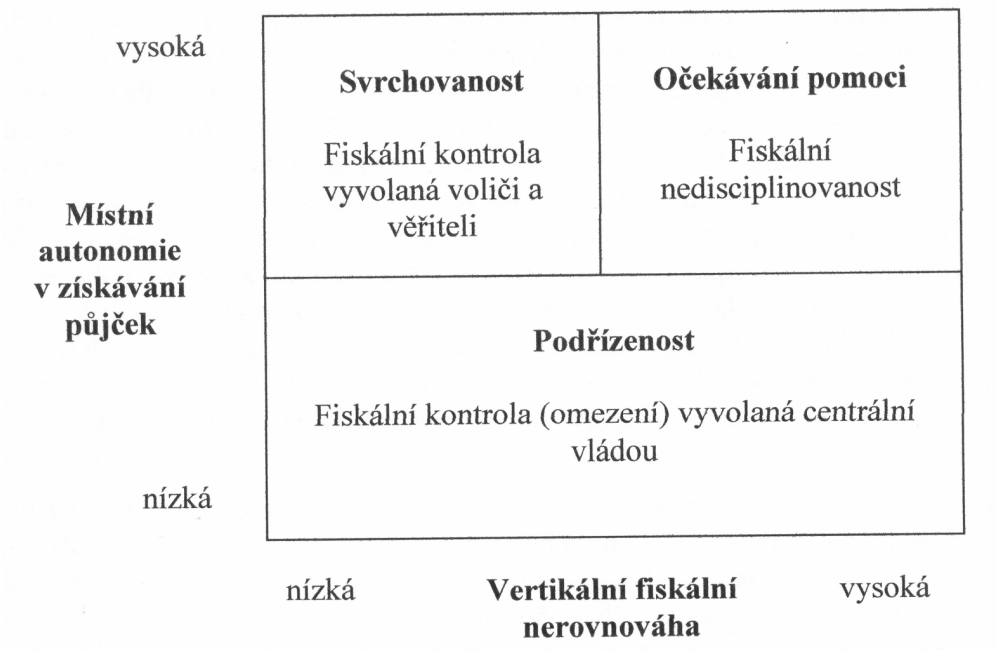
ignorovat jejich fiskální utrpení. Když jurisdikce, která je výrazně závislá na transferech, čelí neočekávanému a nepříznivému fiskálnímu šoku, nemusí mít k dispozici flexibilní nástroje ke zvýšení dodatečných příjmů, bude nucena buď omezovat poskytované služby, vznik deficitů nebo spoléhat na rostoucí závazky po době splatnosti vůči zaměstnancům a dodavatelů. Když situace vyústí do fiskální krize, ve které je vláda nižší úrovně neschopna vyrovnávat své závazky vůči zaměstnancům nebo dodavatelům může s určitým ospravedlněním tvrdit, že není zodpovědná za nastalou situací.

Pro centrální vládu může být velice náročné odolat politickému tlaku ze strany majitelů komunálních dluhopisů, bank, místních partnerů nebo svazů ve veřejném sektoru. Jurisdikce toto vědí a jestliže jsou závislé na transferech, mají jen malé stimuly chovat se ex ante fiskálně zodpovědně. Dokonce i když územní jednotky mohou provést jednoduché, ale politicky nákladné kroky, aby se vyhnuly blížícím se fiskálním krizím, může se jim více vyplácet být v pozici vyžadující pomoc a výjimky. Ve skutečnosti se ratingové agentury jednoznačně shodují na tom, že v zemích s vysokou úrovní „vertikální fiskální nerovnováhy" (podíl transferů na celkových místních příjmech v procentech), centrální vlády poměrně bez výhrad (implicitně) kryjí dluhy nižších vládních úrovní.

**Omezení výpůjček**

Aby se centrální vláda vyvarovala náchylnosti ke zmanipulování, jako první krok obrany vydá důvěryhodné prohlášení o neposkytování pomoci. Když je tento závazek ohrožen povinností podílet se na spolufinancování v rámci systému s vysokou vertikální fiskální nerovnováhou, centrální vláda se pravděpodobně uchýlí k druhé možnosti obrany. Centrální vláda může odvrátit problém morálního hazardu formálním omezením možnosti utrácení územních jednotek a jejich přístupu k úvěrům. Na světě bylo využito velké množství strategií včetně přímých zákazů vypůjčování, limitů na zahraniční dluhy, pevně stanovených dluhových stropů, omezení v používání dluhů a požadavků vyrovnaných rozpočtů. Ve skutečnosti empirické evidence naznačují, že tato omezení jsou přímou odpovědí na problém závazků a prokazují, že fiskální omezení můžeme opravdu najít v zemích s vysokou vertikální fiskální nerovnováhou.

**Obr str. 5 – Hypotetický vztah mezi fiskální vertikální nerovnováhou, autonomií ve vypůjčování a fiskální kontrolou**




Zdroj: Rodden.J. The Dilema of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around tne World, Massachusetts Institute of Technology, In Američan Journal of Politoval Science, Vol. 46, No.3, July 2002, str. 670-687, ISSN 0092-5853

Jestliže je vertikální fiskální nerovnováha ve skutečnosti doprovázena místní fiskální nedisciplinovaností, vzájemný vztah může existovat pouze v případě, že jurisdikce mají relativně neomezený přístup k půjčkám. To znamená, že fiskální nedisciplinovanost jurisdikcí by měla být nejzřetelnější v případech kde vertikální fiskální nerovnováha a autonomie v získávání půjček jsou obě vysoké. To je znázorněno v pravém horním rohu buňky obrázku 1, který popisuje vertikální fiskální nerovnováhu na horizontální křivce a autonomii v získávání půjček na vertikální křivce. Při nízké úrovni vertikální fiskální nerovnováhy a vysoké úrovni autonomie v získávání půjček (levý horní roh), voliči a věřitelé vidí lokální povinnosti jako „svrchované“ a jsou stimulováni držet územní vládu pevně na uzdě. Věřitelé trestají rozhazovačnost vyššími úrokovými sazbami a voliči, kteří vědí, že náklady nakonec stejně dopadnou na ně, trestají politiky při volbách. Takto lokální politici nemají pokušení realizovat strategie přesunu nákladů. Když je formální autonomie k získání půjček nízká (oba dolní kvadranty na Obrázku 1), deficity jsou drženy pod kontrolou díky velkému vlivu centrální vlády. Ovšem pokud je zmíněné tvrzení správné vyvolává další otázku – proč by

měly nastávat případy z pravého horního rohu? Proč zranitelná ústřední vláda s výraznou povinnosti spolufinancovat ještě dovolila jurisdikcím přijímat půjčky?

Odpověď na tyto otázky lze nalézt v politickém federalismu, který snižuje schopnost ústřední vlády omezovat výpůjčky nižších vládních úrovní a regulovat rozpočtové aktivity států, či provincií. Formy decentralizace se stát od státu liší, v některých je dokonce ústavou chráněna výdajová autonomie regionů. Tvorba politiky ve federacích zahrnuje prvek vyjednávání mezi územními jednotkami. Komplexní regionální vyjednávání a jednání dle zásady ruka ruku myje „log rolling", či politiky typu „pork – barell" často charakterizují legislativní proces ve federacích. Tvůrci zákonů (poslanci) hlasují a podporují projekty výměnou za jiné v duchu nepsaného pravidla „pomůžu vašemu nejlepšímu projektu pokud vy pomůžete mému. Takové chování vede k nadměrným výdajům a vyšší zadluženosti na ústřední úrovni. Dalším nebezpečím, souvisejícím s politickým federalismem je tzv. problém fiskální iluze.

**Fiskální iluze**

Myšlenka fiskální iluze je založena na předpokladu, že voliči nerozumí mezičasovému rozpočtovému omezení vlády.[16] Jestliže je nabízen výdajový program financovaný deficitem, nadhodnocují užitky z běžných výdajů a podhodnocují budoucí daňové břemeno. Oportunističtí politici, kteří chtějí být znovu zvoleni získávají výhodu z této daňové představy větším zvyšováním výdajů než daní, aby se zavděčili „fiskálně pomýleným" voličům. Voliči ocení politiky aniž by pochopili (anebo se poučili z minulosti), že předvolební expanzivní politika bude muset být zaplacena po-volební recesí. Také Keynesiánství přispělo k nadměrným deficitům a k zrušení pravidla odpovídajícího vyrovnaného rozpočtu. Keynesiánská stabilizační politika se stává asymetrickou: politici jsou vždycky ochotni mít deficity v recesích, ale nikdy nejsou ochotni mít přebytky, když recese skončí. „Fiskálně pomýlení" voliči toto chování netrestají, a tak dochází k neustálému nárůstu dluhu.

[16] Alesina, A. Perotti, R. The Political Ekonomy Of Budget Deficits, Washington, IMF Staff Papers, Vol. 42, No. 1, 1995, s. 31.
Rodden.J. The Dilema of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around tne World, Massachusetts Institute of Technology, In Američan Journal of Politoval Science, Vol. 46, No.3, July 2002, str. 670-687, ISSN 0092-5853

## 6. 1. Stabilizace rozpočtů územních jednotek a činnost transferového systému

Pro stabilitu rozpočtu nižších vládních úrovní je zásadní stanovení příjmů a výdajů. Jestliže územní samospráva poskytuje služby ovlivňované hospodářským cyklem (např. sociální pomoc), tak musí být jak příjmová, tak výdajová strana rozpočtu flexibilní.

**Stabilizace**

Existují dva rozdílné přístupy ke stabilizaci rozpočtového chování jurisdikcí v závislosti na přiřazení příjmů a výdajů.:

1) Finanční zdroje i cyklicky neměnné výdajové funkce jsou delegovány jurisdikce.. Tyto zdroje usnadní rozpočtové plánování a vyhnou se procyklickému vedení rozpočtové politiky.
2) Na základě zákona jsou přiřazeny pružné výdajové funkce a proměnlivé daně lokálním stupni, což vyžaduje flexibilitu územních rozpočtů a ke kompenzaci cyklických výkyvů jsou nutné výpůjčky (v takovýchto podmínkách musí mít nižší vládní úrovně dostatečné „vlastní prostředky“ příjmů, aby byl minimalizován tlak na národní pomoc z nesnází).

**Flexibilita rozpočtu může být omezena:**

- rozpočtovou rigiditou – objem a struktura rozpočtu jsou omezeny měnícím se obchodním prostředím
- uzavřením příjmů a výdajů ve fondech nebo omezením pro převod finančních prostředků v rámci rozpočtových kapitol
- podřízením příjmových a výdajových funkcí národní vládě
- nestálostí a nepředvídatelností transferů
- nestálým příjmem, který zabezpečuje určité funkce (např. příjem z ropy, paliv – financování silnic)
- omezením nebo zákazem půjček územním jednotkám

**Deficity rozpočtů nižších vládních úrovní**

Jak již bylo zmíněno dříve je v řadě zemí možnost získání v-půjček institucionálně omezena (přes tyto restrikce se jurisdikcím daří získávat půjčky od soukromého sektoru, a to nepřímo, pomocí quasi – fiskálních firem, které zakládají). Tím je také omezeno plné fungování vestavěných stabilizátorů fiskálního systému. Omezení jsou ve většině případů

motivovány obavami, že nižší úroveň vlády by se mohla prostřednictvím morálního hazardu nebo špatného odhadu cyklického vývoje zadlužit do takové výše, kterou za ni bude muset řešit národní vláda výraznou finanční pomocí.

## 6. 2. Metody kontroly výpůjček nižších vládních úrovní

Přístupy ke kontrole výpůjček nižších vládních úrovní se dají rozdělit do čtyř hlavních kategorií, ačkoli většina zemí využívá jejich kombinaci. Jedná se o tyto čtyři kategorie:[17]

A) Výlučné spolehnutí na tržní pravidla (fungování trhu)
B) Kooperativní přístup
C) Stanovení základních pravidel kontroly
D) Přímá administrativní kontrola

**A) Výlučné spolehnutí na tržní pravidla**

Odborná literatura uvádí řadu podmínek, které musí být na finančních trzích splněny, aby se projevila efektivnost pravidel při poskytování půjček nižším vládním úrovním:

- Trhy by měly být volné a otevřené, obzvláště by neměly existovat regulace finančních zprostředkovatelů, kteří přistupují k regionálním a místním vládám jako k privilegovaným klientům.
- Potenciálním věřitelům by měly být dostupné dostatečné informace o nesplaceném dluhu a kapacitě splátek.
- Neměla by vznikat očekávání dlužníků, že ústřední vláda vyřeší jejich platební neschopnost. Její existencí vznikají negativní externality u daňových poplatníků v celém zbytku země.
- Dlužník by měl mít institucionální strukturu, která zajistí vnímání tržních signálů, které indikují, že není žádoucí přijímání nových půjček.

Je zřejmé, že uvedené podmínky jsou skutečně striktní a není pravděpodobné, že by byly beze zbytku dodržovány ve všech zemích (např. v rozvojových zemích chybí informovanost a transparentnost o výpůjčkách nižších vládních úrovní, v některých zemích

[17] Ter-Minassian T., Decentralisation and Macroeconomic management, Working Paper WP/97/144, Washington: International Monetary Fund, s. 1-16, 1977
Ter-Minassian T., Graig, J., Kontrol of subnational Government Borowig. In Fiscal Federalism in Tudory and Praktice, Washington: International Monetary Fund, 1997 s. 156-172, ISBN 1-55775-663-5
Rodden J., Decentralisation and the Challenge of Hard Budget Constraints, In the World Bank Prem-Notes, No. 41, s. 1-4, July 2000

existují intervence ze strany ústřední vlády před nesplácením dluhů atd.). Často i krátkodobý volební cyklus způsobuje nevšímavost politiků k včasným signálům finančních trhů.

**B) Kooperativní přístup**

Z uvedených přístupů kontroly výpůjček, je spolupráce všech vládních úrovní při navrhování a implementaci kontroly dluhu, nejbližší přístupu tržnímu. V rámci tohoto přístupu jsou nižší vládní úrovně aktivně zapojeny do formulace makroekonomických cílů a klíčových fiskálních ukazatelů podporujících tyto cíle. Prostřednictvím tohoto procesu je dosažena dohoda o celkové výši dluhu ústřední vlády, stejně jako o předpokladech růstu hlavních kategorií příjmů a výdajů. Specifické limity jsou pak dohodnuty pro financování potřeb jednotlivých jurisdikcí. V některých zemích jsou vyjednávání vedena bilaterálně mezi ústřední vládou a jednotlivými územními jednotkami.

Výhodou kooperativního přístupu je dialog a výměna informací mezi různými vládními úrovněmi. Zvyšuje také povědomí regionálních politiků o makroekonomických souvislostech jejich rozpočtových rozhodnutí. Praxe však potvrzuje, že nejlépe funguje v zemích s dobře vybudovanou kulturou fiskální disciplíny a konzervativním přístupem k financím. Nemusí fungovat při prevenci vytváření dluhu nižších vládních úrovní v podmínkách, kde existuje nedostatečná tržní disciplína nebo ekonomické a fiskální řízení ústřední vlády je slabé.

**C) Stanovení základních pravidel kontroly**

Řada zemí, jak federativních, tak unitárních, se opírá o přístupy kontroly výpůjček založené na pevných pravidlech zakotvených v ústavě nebo v zákonech. Některá z těchto pravidel stanovují absolutní limity zadluženosti nižších vládních úrovní, jiná určují specifické účely půjček (zejména na investiční projekty); jiná stanovují maximální procentní výši dluhové služby atd. Některé země dokonce zakazují, nebo omezují určité typy půjček (např. ty které představují makroekonomická rizika – výpůjčky od ústřední banky, zahraniční půjčky)

Regulace, která omezuje výpůjčky nižších vládních úrovní pouze na investiční účely (tzv. zlaté pravidlo) je běžná v průmyslově vyspělých zemích (např. v Německu, Švýcarsku, ve většině států USA). To může být kontraproduktivní v případech, kdy kapitálové projekty mají nízkou míru ekonomické či sociální návratnosti a mohou být podporovány, zatímco návratnost běžných výdajů do oblasti zdravotnictví nebo vzdělání může být v mnoha případech vyšší.

Výhodou přístupu založených na pravidlech je jejich transparentnost a nestrannost, nedochází ke zbytečným průtahům při jednáních mezi ústřední vládou a nižšími vládními úrovněmi. Na druhé straně jejich striktní uplatňování postrádá flexibilitu a často dochází k pokusům je obcházet. Mezi takové praktiky patří:

- přeřazování běžných výdajů do kategorie kapitálových, tak aby se splnila podmínka vyrovnanosti běžného rozpočtu
- vytvoření jednotek, jejichž operace neprocházejí rozpočtem (mimorozpočtových) a jejichž dluhy pak nejsou zohledňovány v ukazatelích zadluženosti
- využití podniků vlastněných státem, nebo územními jednotkami k výpůjčkám pro účely, které by měly být financovány z příslušného vládního rozpočtu
- využití dluhových nástrojů – jako je prodej a následný zpětný leasing nebo vydání tzv. soukromých příjmových dluhopisů – které nejsou zahrnovány do dluhových limitů
- uchýlení se k nedoplatkům a zadluženosti vůči dodavatelům, což se velmi obtížně sleduje a následně zahrnuje do veřejných dluhových limitů

Zmíněné praktiky (jejichž výčet jistě není úplný) naznačují, že úspěšnost přístupu založeného na pravidlech, je podmíněna existencí jasných a jednotných účetních standardů; eliminaci mimorozpočtových operací; vyčerpávající definicí pojmu dluh; zaváděním moderních informačních systémů ve finančním řízení, které budou podávat včasná a spolehlivá data ve všech výdajových fázích, stejně jako o finančních operacích všech vládních úrovní

**D) Přímá administrativní kontrola**

Pokud jde o přímou kontrolu ústřední vlády nad půjčkami nižších vládních úrovní, mívá různé formy: např. stanovení ročních (nebo častějších) limitů pro celkový dluh jednotlivých územních jednotek (nebo pro některé části dluhu, např. pro zahraniční půjčky); projednávání a schvalování jednotlivých úvěrových transakcí (včetně schvalování podmínek transakce) nebo centralizace půjčování pro všechny vládní výpůjčky s následným půjčování peněz jednotlivým jurisdikcím pro chválené účely (obvykle na investiční projekty). Kontrolní pravomoc obvykle zahrnuje nejen předchozí schválení navrhovaných půjček, ale také následné sledování finančních operací územních vládních orgánů, ať už více – méně podrobné a pravidelné.

Pro přímou kontrolu ústřední vlády nad půjčováním nižších vládních úrovní v zahraničí existuje několik důvodů:[18]

- politika zahraničního dluhu je úzce svázána s makroekonomickou politikou (měnová politika směnného kurzu a správa devizových rezerv), která je v pravomoci ústředních institucí (zejména ústřední banky)
- koordinací nezávislých půjček na mezinárodních trzích lze dosáhnout lepších úvěrových podmínek než roztříštěným přístupem
- zhoršení ratingu pro zahraniční půjčky u jedné nebo více územních jednotek se může nepříznivě projevit na ratingu ostatních vypůjčovatelů, a to jak veřejných, tak soukromých
- zahraniční věřitelé často požadují výslovnou záruku ústřední vlády za dluhy nižší vládních úrovní. Dokonce i v případě, že žádná výslovná záruka nebyla poskytnuta, pravděpodobně nezůstane bez odpovědi tlak na ústřední vládu, aby zachránila insolventní územní jednotky, protože důvěryhodnost celé země jako dlužníka může být poškozena neschopností nižších vládních úrovní platit dluhy. To pak vede k tomu, že ústřední vláda má de facto konečnou odpovědnost za zahraniční dluh jednotlivých jurisdikcí, a je třeba, aby ústřední vláda měla pravomoc schválit čerpání tohoto typu úvěrů územními jednotkami.

Argumenty pro přímou kontrolu ústřední vlády nad půjčováním nižších vládních úrovní na národním trhu jsou již méně přesvědčivé. Jak již bylo uvedeno výše, ve federativních zemích bude tato kontrola často v rozporu s ústavním statutem územních jednotek.. Navíc taková pravomoc znamená zasahování ústřední vlády do rozhodování nižších vládních úrovní (např. o financování jednotlivých investičních projektů), které je nejlépe přenechat příslušným nižším územním orgánům. Nakonec ještě zmiňme, že při administrativním schvalování jednotlivých úvěrových operací nižších vládních úrovní ústřední vládou, by pro ústřední vládu bylo těžší, v případě hrozící platební neschopnosti územní jednotky, odmítnout této jurisdikci finanční podporu.

Zvážíme-li tato pro a proti, pak účinné a včasné sledování souhrnných limitů pro celkový dluh jednotlivých vládních úrovní, které by měly být nejlépe stanoveny zákonem a založeny na tržních kritériích (např. těch, které byly popsány v předchozí části), se jeví jako vhodnějším, než centralizované čerpání úvěru nebo apriorní schvalování jednotlivých půjček nižších vládních úrovní vládou ústřední.

[18] Ter-Minassian T., Graig, J., Kontrol of subnational Government Borowig. In Fiscal Federalism in Tudory and Praktice, Washington: International Monetary Fund, 1997 s. 156-172, ISBN 1-55775-663-5

Závěrem této části je nutno říci, že ačkoliv je decentralizace žádoucí jak z hlediska politického tak z hlediska účinnosti veřejné správy, nese s sebou i náklady připadající na vrub snížené schopnosti ústřední vlády efektivně vykonávat její tradiční funkce při makroekonomickém řízení. S rostoucí mírou převodu příjmů a výdajů na nižší vládní úrovně, roste důležitost aktivní komunikace ústřední vlády s jednotlivými vládami a jejich přímého zapojení do makroekonomického řízení a regulace. Jestliže bude trend decentralizace pokračovat a dále se prohlubovat, bude pravděpodobně stále více relevantní model kooperativního federalismu.

Nižší vládní úrovně by měly podléhat pevně stanoveným rozpočtovým omezením, tj. komplexním, transparentním a účinně monitorujícím limitům jejich zadluženosti. Tato omezení by měla být nejlépe stanovena trvale platnými pravidly zakotvenými v zákoně a založenými na kritériích udržitelné schopnosti spravovat dluh z vlastních zdrojů nebo z neúčelových peněžních transferů od ústřední vlády. Uplatňování těchto pravidel musí být podpořeno tržní disciplínou, která vychází z dobré informovanosti místních vlád.

Jednou z podmínek zajištění fiskální disciplíny na všech vládních úrovních je existence systému, který jasně ukáže ekonomickým subjektům v soukromém sektoru, které municipality (popř. vlády vyšší úrovně) jsou schopny dostát svým finančním závazkům. Tento systém by měl reflektovat již několikrát zmíněné příjmy a výdaje, dluhové břemeno a řadu dalších ukazatelů podle nichž lze hodnotit rozpočtové a úvěrové riziko.

## 6. 3. Metody hodnocení finančního zdraví územních jednotek

### Úvěrová bonita

Municipální úvěrová bonita odráží všeobecné podmínky, které určují celkový statut úvěruschopnosti místní jurisdikce na trhu. Decentralizace a územní úvěrová bonita jsou ve vzájemném konfliktu. Územní úvěrová bonita je nejvyšší, když ústřední vláda nese plné náklady lokálních výpůjček (včetně rizik) a je nižší, když jurisdikce působí bez účasti nebo garance vládní suverenity. Nepřímé záruky často odvádí půjčovatele od důkladné analýzy rizik, vytváří „snadná řešení“ pro územní jednotky ve velmi krátkém období, a zavazuje

zdroje z budoucích rozpočtů, které mohou být nezbytné k financování běžných investičních nákladů a dokonce základních komunálních služeb.

Pravidla, podle kterých se provádí odhad úvěrového rizika by se měla soustředit na dobrou územní vládu a politiku, vybavenost místními zdroji, zdravost územních financí, vyhodnocení politických a ekonomických stimulů, a na principy, které se shodují s makroekonomickou stabilitou.

To vše vyžaduje spolehlivý právní rámec pro přijímání dluhu, jeho vypořádání, splácení a správu. Průhledné a spolehlivé předpisy o bankrotu územních jednotek a ochranu práv věřitelů.

Vztah mezi ústřední vládou a jurisdikcemi není pouze jednostrannou záležitostí. Makroekonomická rozhodnutí centrální vlády významným způsobem ovlivňují jak příjmovou tak i výdajovou stránku rozpočtu.

**Rizika makroekonomické (národní politiky) pro územní rozpočty:**

- riziko závislosti územní daňové základny na důsledcích makroekonomické stabilizační politiky
- riziko změny měnových kurzů při vysoké závislosti územních aktivit na zahraničním obchodu
- riziko kolísání úrokové míry, pokud územní samospráva ovlivňuje velkou část veřejných investic
- riziko vysoké inflace při omezeném přístupu k valorizaci daní. Za takových okolností mají běžné daňové příjmy sklon k poklesu, zatímco výdaje mají sklon následovat všeobecný trend
- riziko ze strany centrální banky, která usiluje o stabilizaci cenové úrovně pomocí ortodoxních nástrojů (např. zmrazením cen a mezd) nebo opatřením vnějších omezení peněžní nabídky (např. vázání peněžního kurzu na měnovou zásobu). Toto rozhodnutí může zmrazit územní rozpočty na neudržitelné úrovni příjmů a výdajů nebo to způsobuje rozpočtové riziko prostřednictvím vysokých reálných úrokových měr s neudržitelnou úrovní existujícího dluhu
- riziko přílivu/odlivu kapitálu v důsledku makroekonomické politiky

Z těchto a jiných důvodů, je důležité ocenit nejen fungování existující struktury přiřazených příjmů a výdajů, ale i rizika spojená se strukturální změnou a těch, které plynou z makroekonomických politik.

**Benchmarking**

Benchmarking je jeden z modelů, podle kterého lze hodnotit zdraví místních financí. Jedná se o maastrichtský přístup pro monitorování výpůjček a dluhu, který je rozvinut pro municipální sektor jednoduchými základními úpravami rozpočtových výsledků a/nebo (zpeněžitelných) místních aktiv nebo čistého majetku[19]. Přestože tento model je konstruován pro posuzování finančního zdraví municipalit může se bez závažnějších úprav používat i pro větší územní jednotky než jsou obce.

Problémem je že tento postup vyžaduje dodatečné informace, které nemusí být pohotově k dispozici. Propracovanější model se nezdá být na tomto stupni zárukou. Přesto však následující prvky by měly být užity k sestavení měřítka benchmarku úvěruschopnosti založeného na rozpočtových informacích (které měly k dispozici).

Úplné kritérium deficitu (všechny rozpočtové toky příjmů-zdrojů):

$$\frac{[E_c + E_s + E_i + E_e] - [T + F + G_u + G_s + \pi + Y_o + Y_e]}{[T + F + G_u + G_s + \pi + Y_0 + Y_e]}$$

Upravené kritérium deficitu (pouze rozpočtové toky příjmů-zdrojů):

$$\frac{[E_c + E_s + E_i - E_m] - [T + F + G_u + \alpha G_s - G_m + \pi + Y_o]}{[T + F + G_u + \alpha G_s - G_m + \pi + Y_o]}$$

Cyklicky neutrální kritérium deficitu (pravidelné toky příjmů neutrální k cyklickým změnám):

$$\frac{[E_c^* + E_s^* + E_i - E_m] - [T^* + F^* + G_u^* + \alpha G_s^* - G_m + \pi + Y_o]}{[T^* + F^* + G_u^* + \alpha G_s^* - G_m + \pi + Y_o]}$$

Kritérium samofinancování (municipální úspory vzhledem k tvorbě kapitálu):

$$\frac{[E_c + E_s - [T + F + G_u + G_s + \pi + Y_o]]}{E_i}$$

[19] Shash, A. : Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Berger of For Worse? Washington: The World Bank, Policy Research Working Paper, November 1998

Úplné kritérium výše dluhu (všechny rozpočtové toky příjmů-zdrojů):

$$\frac{D}{[T + F + G_u + G_s + \pi + Y_o + Y_e]}$$

Upravené a neutralizované kritérium dluhu (cyklicky neutrální toky příjmů):

$$\frac{D - A}{[T^* + F^* + G_u^* - + \alpha G_s^* - G_m + \pi + Y_o]}$$

kde:

| | |
|---|---|
| $E_c$ | Běžné místní výdaje |
| $E_s$ | Místní výdaje související s obsluhou existujícího dluhu |
| $E_i$ | Místní kapitálové výdaje (čisté investice) |
| $E_e$ | Mimorozpočtové/mimořádné výdaje municipalit |
| $E_m$ | Mandatorní výdaje municipalit (jménem centrální vlády) |
| T | Vlastní místní daně |
| F | Místní daně na služby |
| $G_u$ | Neúčelové (nepodmíněné) dotace místním vládám |
| $G_s$ | Účelové (podmíněné) dotace místním vládám |
| $G_m$ | Dotace na financování mandatorních úkolů přijaté místními vládami (jako refundace úkolů) |
| $\pi$ | Příjem municipálních vlád z podnikání |
| $Y_o$ | Další obvyklé příjmy obdržené místními vládami |
| $Y_e$ | Jiné mimorozpočtové/mimořádné příjmy obdržené municipálními vládami |
| $\alpha$ | Hodnota zpeněžitelných aktiv jako jsou pozemky, budovy (použitím konzervativního ocenění) |
| D | Míra čistého dluhu ) upraveno pro finanční aktiva) na konci předchozího období |
| A | Hodnota zpeněžitelných aktiv jako jsou pozemky, budovy ) použitím konzervativního ocenění) |
| * | Hvězdička znamená, že proměnná byla upravena pro cyklické odchylky (např. pomocí jednoduchého klouzavého průměru) |

Dalšího zpřesnění by mohlo být dosaženo uvažováním dalších dodatečných ukazatelů (viz příloha 5), které mohou být k dispozici pouze částečně. Musí být hodnoceny vzhledem ke srovnávacímu měřítku benchmarku a případně porovnány s průměrnou hodnotou ukazatele pro komplexnější soubor municipalit, jež působí ve stejném nezávislém prostředí. Rád bych ještě podotkl, že benchmarking je pouze jednou z možností, kterou je v praxi možno poměřovat finanční zdraví municipalit. Soukromý sektor se snaží ve vlastním zájmu tyto metody dále prohlubovat a vymýšlet další zpřesnění, protože půjčky veřejnému sektoru mohou být významnou součástí jejich finančního portfolia.

# 7. Závěr:

V rámci stanoveného cíle jsem se ve své práci snažil stručně shrnout důležité dostupné informace o teorii fiskálního federalismu a jeho dopadech na makroekonomické výstupy. Otázka optimálního přiřazení příjmů, rozdělení pravomoci a odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivé úrovně vlády patří mezi základní, na které hledá teorie fiskálního federalismu odpověď.

Jak uvádí odborná literatura fiskální federalismus má podobu mnohovrstvého veřejného sektoru se složitými vzájemnými vazbami. Tyto vazby jsou výsledkem politických, historických, kulturních, geografických a ekonomických vlivů a na jejich základě vznikají jednotlivé úrovně vlády. Mezi těmito úrovněmi se v demokratických zemích uplatňují především partnerské vztahy. Vnitřní organizace systému by měla být vždy funkční a měla by mu odpovídat rozpočtová soustava.

Podstatou decentralizace, ke které se od 70. let 20 století přiklání většina demokratických zemí, je přidělování větší odpovědnosti nižším článkům rozpočtové soustavy. S procesem decentralizace souvisí především decentralizace alokační funkce veřejných financí. Při využití funkcí (alokační, redistribuční a stabilizační) na příslušné úrovni jde o to, že každý konkrétní statek by měla zabezpečovat ta vládní úroveň, která ho zajistí hospodárněji a efektivněji (v pojetí paretovské efektivnosti). Obecně platí, že centrální vláda by měla vykonávat zejména stabilizační a redistribuční funkce a nižší územní jednotky by měly zabezpečovat především funkci alokační.

Ve své práci jsem se pokusil na základě naší i zahraniční literatury a rešeršních meto nalézt odpověď na otázku makroekonomických důsledků fiskální decentralizace. Úspora při efektivním využívání zdrojů vydávaných k poskytování veřejných statků je nezanedbatelná avšak snaha o optimální fungování všech složek je velmi komplikovaná. Cestou k němu je jasné definování kompetencí a uvědomění si odpovědnosti za vlastní jednání. Bez finanční zodpovědnosti především ze strany nižších vládních úrovní dochází k neúměrnému zadlužování. Jedinou cestou z neúnosných dluhů místních jurisdikcí je snaha o přenos dluhového břemene na centrální úroveň. Centrální vláda pak čelí morálnímu dilematu, zda pomoc poskytne či nikoli. Pokud pomoc neposkytne riskuje problémy při poskytování veřejných statků na regionální úrovni. Pokud pomoc poskytne stává se její rozhodnutí precedentní a jen stěží může odmítat další žádosti o pomoc z jiných stejně dluhově postižených oblastí. Dluhy jednotlivých jurisdikcí mohou být v konečném součtu pro ústřední vládu velkým problémem a mohou omezovat její manévrovací prostor nutný k ovlivňování

makroekonomických výstupů. Proto je odpověď na danou otázku týkající se finanční pomoci nižším vládním úrovním jasná. Neposkytovat specifické prostředky na umořování dluhu, ale snažit se řešit problémy koncepčně. Diskusí mezi centrem a nižšími jurisdikcemi dojít ke kompromisu v otázkách financování veřejných statků, protože z dobře fungujícího systému mají užitek obyvatelé celé společnosti.

## Seznam literatury


(1) Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy 1. vydání, Praha: Magnet press 2004. 375 s. ISNB 80-7261-086-4

(2) Jackson, P. M., Brown C. V.: Ekonomie veřejného sektoru 1.vydání, Praha Eurolex Bohemia s.r.o. 735 s. ISNB 80-86432-09-2

(3) Peková J. K některým problémům fiskálního federalismu, Finance a úvěr 10/92, Federální ministerstvo ve spolupráci se Státní bankou Československou – Economia, a. s. Praha 1992

(4) Tanzi, V. Fiscal Federalism and Decentralisation: A reviex of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, In The World Bank Research Observer, 1995, s. 295-316

(5) Musgrave, R. A., Musgraveová, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi 1. vydání, Praha: Management press 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4

(6) Provazníková, R. Vliv politicko-institucionálních faktorů na fiskální nerovnováhu a úroveň veřejného dluhu – stručný nástin. In Sborník příspěvků ze IV. mezinárodní konference „Globalizácia a jej sociálno-ekonomické dôsledky 2005“. Žilina: Žilinská univerzita F-PEDaS, 2005. s.133-138. ISBN 80-8070-464-3Provazníková Realizace fiskální politiky v podmínkách fiskální decentralizace

(7) Stiglitz, J. E. Ekonomie veřejného sektoru 1. vydání, Praha: Grada Publishing,1997. s. 664, ISNB80-7169-454-1

(8) Provazníková,R. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe 1. vydání, Praha: Grada Publishing, a. s. 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5

(9) Rodden, J. The Dilema of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance around tne World, Massachusetts Institute of Technology, In Američan Journal of Politoval Science, Vol. 46, No.3, July 2002, str. 670-687, ISSN 0092-5853

(10) Shash, A. fiscal federalism and Macroeconimic Governance: For Berger of For Worse? Policy Research Working Paper Series No. 2005, Washington, DC. The World Bank, November 1998. s- 46

(11) Provazníková, Romana. Makroekonomické důsledky fiskální decentralizace a regulace výpůjček nižších vládních úrovní. In Scientific Papers of the University of Pardubice, Series D, Faculty of Economics and Administration. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2004, s. 144-152. ISBN 80-7194-716-4

(12) Ter-Minassian T., Graig, J., Kontrol of subnational Government Borowig. In Fiscal Federalism in Tudory and Praktice, Washington: International Monetary Fund, 1997 s. 156-172, ISBN 1-55775-663-5

(13) Ter-Minassian T., Decentralisation and Macroeconomic management, Working Paper WP/97/144, Washington: International Monetary Fund, s. 1-16, 1977

Seznam příloh:

**Příloha č. 1: Evropská charta místí správy a samosprávy**

**Příloha č. 2: Veřejná správa v ČR**

**Příloha č. 3: Ukázka krajského členění (Česká republika)**

**Příloha č. 4: Hlavní obecní a regionální daně v EU v roce 2001**

**Příloha č. 5: Dodatečné ukazatele Benchmarku**

## Příloha č. 1: Evropská charta místní správy a samosprávy

1. Místní orgány mají právo v rámci vnitrostátní hospodářské politiky na odpovídající vlastní finanční 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, jejich 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.

5. Ochrana finančně slabších místních orgánů je důvodem pro vznik institutu, který by zajišťoval finanční vyrovnání nebo přiměřená opatření, určena ke kompenzaci důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a finančních nákladů, které musejí zajišťovat, takové postupy nebo opatření nesmějí zmenšovat svobodu volby, které místní orgány mohou uplatňovat ve sféře vlastní odpovědnosti.

6. 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 svoji 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.

**Příloha č. 2 Veřejná správa v ČR**

<table>
<tr><th colspan="3">STÁTNÍ SPRÁVA</th><th>ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA</th></tr>
<tr><th>Úroveň</th><th>Úřady</th><th>Působnost</th><th>Samospráva</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Ústřední</td><td>vláda ČR</td><td>všeobecná</td><td>ne</td></tr>
<tr><td>ministerstva a jiné ústřední orgány (např.ČSÚ,NKÚ,ÚOHS)</td><td>speciální</td><td>ne</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Krajská</td><td>odvětvové správní úřady (např.finanční ředitelství)</td><td>speciální</td><td>ne</td></tr>
<tr><td>detašovaná pracoviště ústředních správních úřadů (např. ČSÚ)</td><td>speciální</td><td>ne</td></tr>
<tr><td>krajské úřady -VÚSC</td><td>všeobecná</td><td>ano</td></tr>
<tr><td>Okresní</td><td>jiné správní úřady (např. úřady práce, finanční úřady)</td><td>speciální</td><td>ne</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Obecní</td><td>205 obcí s rozšířenou působností (namísto OkÚ, magistrátů měst Brna, Ostravy, Plzně)</td><td>všeobecná</td><td>ano</td></tr>
<tr><td>obecní úřady, městské úřady, magistrátní úřady</td><td>všeobecná</td><td>ano</td></tr>
<tr><td>Hl. město Praha</td><td>úkoly ve státní správě</td><td colspan="2">prolínají se všemi územními úrovněmi</td></tr>
<tr><td colspan="2">Úřady se zvláštními územní obvody, či pouze v určitých oblastech státu (např. báňské úřady, správy národních parků)</td><td>speciální</td><td>ne</td></tr>
</table>

Pramen:Provazníková,R. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe, Praha: Grada Publishing, a. s. 2007, s.26

**Příloha č. 3 Ukázka krajského členění (Česká republika)**

Pramen:Provazníková,R. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe, Praha: Grada Publishing, a. s. 2007, s.27

## Příloha č. 4 Hlavní obecní a regionální daně v EU v roce 2001

| Země | 1. úroveň | 2. úroveň | 3. úroveň |
|---|---|---|---|
| **Belgie** | Přirážka k dani z nemovitostí<br>Dodatkový poplatek k DPFO<br>Přirážka k poplatku z vozidel | Přirážka k dani z nemovitostí<br>Všeobecná provinční dávka (Flandry) | |
| **Česká republika** | Daň z nemovitostí<br>Místní poplatky | - | |
| **Dánsko** | Místní DPFO<br>Daň z nemovitostí | Regionální DPFO<br>Daň z nemovitostí | |
| **Estonsko** | Poplatek z pozemku<br>Poplatek z prodeje<br>Poplatek z vozidel<br>Poplatek z reklamy | | |
| **Finsko** | Komunální daň z příjmu<br>Daň z nemovitostí | | |
| **Francie** | Daň z nemovitostí<br>Domovní daň<br>Živnostenská daň<br>Poplatek za svoz domovního odpadu | Domovní daň<br>Daň z nemovitostí<br>Živnostenská daň<br>Převodní poplatky | Daň z nemovitostí<br>Živnostenská daň<br>Poplatek za technický průkaz vozidla |
| **Irsko** | Daň z nemovitostí (podniků) | - | |
| **Itálie** | Daň z nemovitostí<br>Přirážka k dani z příjmu<br>Poplatek za využití veřejného prostoru<br>Poplatek za svoz domovního odpadu | Přirážka k dani z příjmu<br>Poplatek za využití veřejného prostoru<br>Poplatek z vozidel | Regionální daň z výdělečné činnosti<br>Přirážka k dani z příjmu |
| **Kypr** | Zdanění podniků<br>Poplatek z pozemku<br>Poplatky z hotelů | | |
| **Litva** | Poplatek z pozemku<br>Poplatek z pronájmu pozemků | | |
| **Lotyšsko** | Poplatek z pozemku | - | |
| **Lucembursko** | Komunální obchodní daň<br>Daň z nemovitostí | | |
| **Maďarsko** | Daň z nemovitostí<br>Dávka za osoby obývající byt<br>Místní daň z podnikání<br>Turistická taxa | - | |
| **Malta** | - | | |
| **Německo** | Živnostenská daň<br>Daň z pozemku<br>Daň z držení psů<br>Daň z přepychu | - | |
| **Nizozemí** | Daň z nemovitosti<br>Daň z turistiky | Dodatečný poplatek z vozidel | |
| **Polsko** | Poplatek z pozemku<br>Poplatek z dědictví<br>Poplatky za matriční úkony<br>Zemědělské poplatky | - | - |
| **Portugalsko** | Daň z nemovitosti<br>Daň z převodu nemovitostí<br>Přirážka k DPPO<br>Místní daň z vozidel | | |

| Země | 1. úroveň | 2. úroveň | 3. úroveň |
|---|---|---|---|
| **Rakousko** | Daň z nemovitosti<br>Místní zdanění podniků | | |
| **Řecko** | Poplatek za úklid a elektrifikaci<br>Daň z nemovitostí<br>Daň z elektrifikovaných míst | | |
| **Slovensko** | Daň z nemovitosti<br>Hotelový poplatek<br>Poplatek z prodeje alkoholu a tabáku<br>Poplatek z reklamy | | |
| **Slovinsko** | Daň z nemovitosti<br>Poplatky z převodu nemovitostí<br>Lázeňská taxa<br>Darovací daň<br>Poplatky z hracích automatů | | |
| **Španělsko** | Daň z nemovitostí<br>Místní daň z ekonomických aktivit<br>Daň z vozidel<br>Zdanění vyšší hodnoty z titulu městské oblasti | Dodatkové zdanění ekonomických aktivit | Daň z příjmu fyzických osob<br>Dědická daň<br>Daň z převodu majetku<br>Daň z bohatství |
| **Švédsko** | Místní daň z podnikání | Regionální daň z podnikání | |
| **Velká Británie** | Poplatek z pozemku | Poplatek z pozemku<br>Navýšení daně z příjmu (Skotsko) | |

Pramen:Provazníková,R. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe, Praha: Grada Publishing, a. s. 2007, s.81 - 82

**Příloha č. 5: Dodatečné ukazatele benchmarku**

| Pozitivní indikátory | Negativní indikátory |
|---|---|
| Související s výdaji:<br>1. Schopnost místních vlád přizpůsobit úroveň výdajů<br>2. Udržitelnost místních výdajů<br>3. Stabilní podíl výdajů místních vlád v čase<br>4. Vysoký podíl místních výdajů, které jsou samofinancované (poplatky)<br>5. Mandatorní výdaje v rozpočtu místních vlád jsou plně profinancovány | Související s výdaji:<br>1. Nepružnost výše mezd, omezení při najímání a propouštění zaměstnanců na místní úrovni<br>2. Vysoký podíl nepružných rozpočtových položek v municipálních rozpočtech (dluhová služba)<br>3. Neměnný regulační systém stanovený národní legislativou<br>4. Závazky místních vlád plynoucí ze sociální a ekologické legislativy<br>5. „Neviditelné“ finanční závazky na místní úrovni (zero-bonds)<br>6. Závazky místních vlád plynoucí z vlastnictví veřejných podniků a bytové výstavby<br>7. Nedostatek lidských zdrojů a odbornosti finančního managementu na místní úrovni |
| Související s příjmy:<br>1. Stabilní a předvídatelné zdroje příjmů místních vlád<br>2. Vysoký podíl vlastních zdrojů na celkových místních příjmech<br>3. Dostatečný „daňový prostor“ na místní úrovni<br>4. Účinné místní zdanění a zodpovědnost<br>5. volnost místních vlád při využívání místní daňové základny změnami daň. sazeb | Související s příjmy:<br>1. Plné spoléhání se místních vlád na jeden zdroj příjmů<br>2. Vysoká míra daňové konkurence mezi vládami<br>3. Zákonná omezení místní daňové politiky<br>4. Nedostatečné využívání dané místní daňové základny<br>5. Existence místních monopolů<br>6. Cenová kontrola, která ovlivňuje místní příjmovou základnu (např. |

| | |
|---|---|
| 6. Politický závazek rozvoje místní daňové základny<br>7. Nízká cyklická citlivost místních daní<br>8. Různorodost místních ekonomických aktivit a daňových základen | regulace nájemného u daně z majetku)<br>7. Vysoký stupeň účelových daňových příjmů na místní úrovni<br>8. Neindexové místní zdanění v případě inflace |
| Související s transfery:<br>1. Vysoký podíl neúčelových příjmových dotací nebo sdílených příjmů plynoucí vládám ze zákona<br>2. Stálé, transparentní, nelibovolná, univerzální pravidla nepodléhající dohodám pro distribuci transferů místním vládám<br>3. Nezávislost neúčelových transferů na strategickém chování příjemců místních vlád | Související s transfery:<br>1. Vysoká nestálost mezivládních transferů<br>2. Omezená rozpočtová pružnost na lokální úrovni díky účelovým dotacím<br>3. Vysoký stupeň vyrovnávání což může podkopat místní daňovou kapacitu |
| Související s vedením:<br>1. Dobré místní vedení a spolehlivost místních financí<br>2. Vysoký stupeň zodpovědnosti místních úředníků<br>3. Správné politické a ekonomické stimuly místního fiskálního systému<br>4. Kvalifikovaný management na místní úrovni<br>5. Politická stability a zodpovědnost místních úředníků<br>6. Charakter institucionálního systému pro řízení případů při selhání, neplacení nebo bankrotu | Související s vedením:<br>1. Strnulý rozpočtový proces na místní úrovni<br>2. Rozšiřování „fondového“ financování<br>3. Místní rozpočty jsou předmětem neetického chování centrální vlády<br>4. Omezení pro místní vypůjčování<br>5. Strukturální nebo „systémová“ rizika v důsledku častých změn v mezivládních vztazích<br>6. Roztříštěnost politických stran na místní úrovni nebo časné změny v řízení a správě města |
| Cyklické stránky:<br>1. Stabilní a nezávislé daňové příjmy místních vlád | Cyklické stránky:<br>1. Daňová základna a/nebo kolísání výdajů v důsledku kolísání úrokových |

| | |
|---|---|
| 2. Vysoce různorodá místní ekonomika<br>3. Regionální odolnost vůči přílivu/odlivu mezinárodního kapitálu | měr, cen nebo měnových kurzů<br>2. Cenová a úroková citlivost místních investičních výdajů<br>3. Vysoká závislost místní ekonomiky na zahraničním obchodě<br>4. Zranitelnost místních rozpočtů díky inflaci<br>5. Zranitelnost místních rozpočtů vůči centrálním stabilizačním politikám |
| Záležitosti týkající se místních výpůjček a dluhu:<br>1. Plně nezávislá záruka místního dluhu nebo omezenost mezivládních transferů (zvyšuje úvěruschopnost, ale odporuje principům decentralizace)<br>2. Dlouhodobá splatnost, fixace úroků a amortizace místních dluhů<br>3. Přístup na trh komunálních obligací<br>4. Nízký stupeň nevázaných místní úspor<br>5. Kvalitní záznam o splátkových zkušenostech municipálních autorit<br>6. Vysoký podíl místních dluhopisů v soukromém vlastnictví<br>7. Nízký stupeň vnějších dluhů municipálních vlád<br>8. Transparentnost plánování, řízení a pořizování investic do místní infrastruktury<br>9. Přednost („ochrana“) místních dluhových splátek | Záležitosti týkající se místních výpůjček a dluhů:<br>1. Nejistoty financování provozních nákladů a nákladů na řízení místního kapitálu<br>2. Nestabilita místní dluhové služby ve vztahu ke změnám úrokových měr<br>3. Potenciální rizika likvidity místních rozpočtů<br>4. Citlivost místních výpůjček na místní „politické cykly“<br>5. Nevypořádané místní finanční závazky ze specifických finančních operací<br>6. Vysoký stupeň zvýhodněných půjček místním vládám<br>7. Potenciální finanční závazky ze záruk místních vlád a špatných půjček<br>8. Potenciální riziko „kontaminace“ při pochybení ostatních municipálních vlád |

Pramen: Shash, A. : Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Berger of For Worse? Washington: The World Bank, Policy Research Working Paper, November 1998

# Údaje pro knihovnickou databázi

| | |
|---|---|
| Název práce | Fiskální a rozpočtová decentralizace a její makroekonomické důsledky |
| Autor práce | Jan Teplý |
| Obor | Ekonomicko – správní |
| Rok obhajoby | 2007 |
| Vedoucí práce | Ing. Romana Provazníková, PhD |
| Anotace | Práce vychází ze hákladního vymezení pojmu fiskálního federalismu. Cílem práce bylo shrnout poznatky z oblasti decentralizace funkcí veřejnýchfinancí a jejich dopad na makroekonomické řízení centrální vlády. |
| Klíčová slova | Fiskální federalismus,<br>modely fiskálního federalismu,<br>fiskální decentralizace,<br>veřejná správa,<br>daňové určení, |