

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelství **Economia, a.s. Praha**

© federální ministerstvo financí

Adresa redakce: Vinohradská 49,  
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo 2110, linka 361

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: **Federal Ministry of Finance in Cooperation with Czechoslovak State Bank in Publishing House **Economia, Prague****

© Federal Ministry of Finance

Editor's Office: Vinohradská 49,  
120 74 Prague 2, CSFR

Editor in Chief : **Ivan Kočárník**

## OBSAH

Ivan KOČÁRNÍK: Veřejné rozpočty v roce 1990 .....233

Kamil JANÁČEK – Stanislava JANÁČKOVÁ: Technologická mezera a proces dohánění: poučení pro Československo.....240

Jiří DANĚČEK: Rašín a Engliš – dvě významné měnové autority první republiky .....249

Miroslav PAŠEK: Evropská banka pro obnovu a rozvoj .....257

Wallace E. OATES: Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků.....261

Aleš BULÍŘ: Oceňování veřejných statků a teorie druhého nejlepšího optima.....277

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování - 8. část) ss. 265-284.

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o autorských právech jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 1/91 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s College, sekci vyd. HarperCollins Publishers

## CONTENTS

Ivan KOČÁRNÍK: Public Budgets in 1990.....233

Kamil JANÁČEK – Stanislava JANÁČKOVÁ: Technological Gaps and the Catch-up Process – Lessons for Czechoslovakia.....240

Jiří DANĚČEK: Rašín and Engliš – Two Significant Monetary Authorities of the First Czechoslovak Republic .....249

Miroslav PAŠEK: European Bank for Reconstruction and Development.....257

Wallace E. OATES: Fiscal Federalism: a Survey of Recent Theoretical and Empirical Research.....261

Aleš BULÍŘ: Public Sector Pricing and the Theory of the Second Best.....277

In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets** (To Be Continued - Part VIII) pp. 265-284

You can find all bibliographical data including particulars on copyright in part I of the series in No 1/91 of this journal.

Published by arrangement with College, a division of HarperCollins Publishers.

Redakční rada: ing. Belo Bosák, CSc., ing. Aleš Bulíř, ing. Václav Formánek, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Milan Jurčeka, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Jozef Kučerák, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Kamil Mikulič, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Stanislav Šourek, dr. ing. Dušan Tříška, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Vladimír Valach, ing. Anton Vavro, CSc., ing. Jan Velek, doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jan Vrba, ing. Jaromír Zahradník

# Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků

Wallace E. OATES\*

## I. Úvod

Rozsah fiskální decentralizace má významné dopady na fungování veřejného sektoru: má vliv na strukturu poskytovaných služeb, na způsoby, jakými jsou tyto služby poskytovány, i na otázky jejich financování. Pojetí fiskální decentralizace nebylo v minulosti neměnné: vertikální fiskální struktura prošla (a prochází) převratným vývojem. Tento vývoj není však v žádném případě jednosměrný. Ke konci 19. století předpověděl Alexis de Tocqueville, že budoucnost je v centralizaci řízení; doslova uvedl: "[...] v demokratické době, která nastává [...], bude přirozeným nástrojem vládnutí centralizace". O něco později byl tento názor převzat tzv. Bryceovým zákonem - ten vychází z toho, že "federalismus je pouze přechodným krokem k unitárnímu pojetí řízení" [McWhinney 1965, s. 105].

Tendence první poloviny 20. století tyto názory do jisté míry potvrzovaly: v řadě průmyslových zemí se fiskální úloha ústřední vlády výrazně posílila. Avšak následný vývoj veřejného sektoru ukázal, že to nebylo navždy. V mnoha zemích se trend v druhé polovině dvacátého století obrátil a začala narůstat úloha republikových či zemských, provinčních i místních orgánů. Navíc se objevily nové úrovně řízení, jež měly lépe vyhovět rostoucím požadavkům na veřejný sektor. Tyto nové úrovně řízení vznikaly na úrovních nižších (např. vznik metropolitních a obvodních orgánů ve velkých městech Velké Británie, Kanady a Spojených států s cílem lépe koordinovat rozvoj městských celků), ale nejen zde. Např. v Evropě došlo k vytvoření vrcholného stupně, jakési vlády Evropských společenství. Není sice vůbec jasné, jaké bude konečné místo evropské "ústřední vlády" - ale určitě jde o zjevný kontrast proti

\* W.E. Oates, profesor působící na University of Maryland

Svůj příspěvek "A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research" přednesl autor na konferenci o fiskálním federalismu "Fiscal Federalism in Economies in Transition" konané v Paříži ve dnech 2.-3.4.1991.

Písemným podkladem k překladu byl stejnojmenný písemný materiál vydaný k této konferenci sekci OECD-Centre for Co-operation with European Economies in Transition.

Článek je publikován se souhlasem OECD i autora.

Při překládání anglických textů (zvl. pak textů z USA) vznikají potíže při adekvátním překladu některých anglických výrazů do češtiny. Příčinou těchto obtíží je patrně:

a) odlišnost reálií ("states" - části jednoho státu chápaného v pojetí mezinárodního práva; v evropském kontextu asi ve významu: republiky, země, kantony, provincie; "nation" - výraz pro národ v politickém smyslu, v češtině se mu nejvíce blíží výraz stát),

paralelně probíhající decentralizaci veřejného sektoru ve Španělsku, Velké Británii i v jiných členských zemích Evropských společenství.

Rostoucí složitost vertikální struktury veřejného sektoru vážně komplikuje - pokud přímo neznemožňuje - být i nejjednodušší předpovědi toho, zda budoucí tendencí bude větší centralizace, či decentralizace řízení. Převažujícím rysem vývoje fiskálního federalismu je zřejmě vytváření různorodých specializovaných institucí, kterým jsou přisuzovány fiskální funkce a nástroje tak, aby veřejný sektor lépe odpovídal požadavkům, které jsou na něj kladeny.

Cílem tohoto příspěvku je shrnout některé z úvah o ekonomice fiskálního federalismu. V posledních třiceti letech vznikla k otázce víceúrovňového uspořádání veřejných financí řada výzkumných prací. V částech II a III je diskutována nejprve dělbna fiskálních funkcí a pak daňových nástrojů (tzv. otázka "tax-assignment", tj. rozdělení kompetencí v oblasti daní) mezi různými úrovněmi řízení. Část IV rozebírá klíčový nástroj víceúrovňového finančního systému - dotace mezi různými úrovněmi státní správy (vlád) -, jemuž stále ještě dobře nerozumíme. V částech V a VI se zaměřuji na dvě novější otázky, kterými se literatura zabývá: regulatorní federalismus a dopady vertikální struktury na celkové uspořádání veřejného sektoru. V části VII uvádím další tematiku, dosud v literatuře málo diskutovanou, která však má potenciální význam pro vývoj ekonomických systémů: vztah fiskální decentralizace a ekonomického růstu. I když tímto tématem se dosud zabývalo jen málo systematických výzkumů, pokusím se prokázat, že existují jak teoretické, tak praktické důvody pro to, domnívat se, že decentralizované rozhodování může přispět ke zvýšení efektivity veřejných investic, a tak podpořit úsilí prorůstové politiky.

V tomto úvodu je nutné se ještě stručně zmínit o významu pojmu "federalismus", tak jak je zde užíván. Pojem fiskální federalismus se vztahuje k veřejnému sektoru, který má dvě nebo více rovin rozhodování. Takové vymezení je podstatně širší než úzce politické hledisko, které by zahrnovalo jen takové systémy, které jsou formálně založeny na federativním státoprávním uspořádání. Z ekonomického hlediska prakticky každý veřejný sektor má povahu sektoru federativního, protože fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé úrovně řízení. Jde tedy zejména o to, nakolik je rozhodování centralizováno.

Fiskální decentralizace pojímaná smysluplně ekonomicky současně vymezuje určité hranice pro fiskální rozhodování na nižších než ústřední úrovni. Je podmíněna tím, že nižší úrovně budou rozhodovat o poskytování veřejných služeb na základě obecných pravidel a s přihlédnutím ke svým zvláštnostem. Stručně řečeno: skutečná

b) společensko-politická citlivost na přesné rozlišování určitých významových nuancí ("local government" nebo "municipality" - v angličtině nejčastěji vyjadřuje jakékoliv nižší než ústřední úrovně řízení, v čs. kontextu zásadně rozlišujeme mezi "republikový" x "obecní").

c) větší množství výrazových možností českého překladu - což kromě jazykového bohatství někdy souvisí i s předchozími dvěma body ("local" - i v užití jen pro nejnižší článek řízení - je v češtině překládáno jako lokální, místní, obecní, municipální, ev. regionální, oblastní).

Pro vyjádření členění (jednotlivých orgánů, stupňů) fiskálního federalismu je proto v tomto překladu zvoleno označení: "centrální" ("ústřední"), "(celo)státní", popř. "federální" pro označení celostátní působnosti, "zemský", resp. "republikový" pro označení bezprostředně nižších článků než centrálních (republik, zemí, v kontextu USA pak států) uvnitř státu, pro nejnižší stupně pak "místní" ("lokální"), ev. "obecní".

Nejčastěji je však v protikladu jen "federální" ("centrální" - "ústřední") a "nižší úroveň" ("zemská" i "místní", ev. "oblastní", kdy v anglickém originálu je pro tuto nižší úroveň bez rozlišení užíváno: "local"; v těchto úžejí nediferencovaných případech je i v českém překladu někdy použit výraz "lokální" ("místní"), a proto je třeba i význam označení "lokální" diferencovat dle kontextu. (pozn. překl. a red.)

fiskální decentralizace je něco více než pouhé promítnutí centrálního diktátu na nižší úroveň. Jak zdůrazním v části o dotacích mezi různými stupni řízení, má-li být decentralizovaná fiskální autonomie vykonávána efektivně, musejí nést nižší úrovně odpovědnost za profinancování svých rozpočtů. Mají-li nižší úrovně řádně fungovat, musejí mít možnost ovlivnit své příjmy. Souhrnně řečeno, fiskální decentralizace znamená, že nižší než centrální úrovně řízení rozhodují o poskytování služeb a *současně* nesou podstatnou část nákladů prostřednictvím vlastní příjmové základny.

## II. Rozdělení fiskálních funkcí mezi různé úrovně řízení

Jak poznamenal již před více než stoletím de Tocqueville, byl "federativní systém založen s cílem kombinovat různé výhody, které vyplývají z velikosti a malosti národů". ("Národ" - v angl. "nation", zde ve smyslu "politický národ" - pozn. red.) Z fiskálního hlediska můžeme chápat tento základní de Tocquevillův přístup tak, že existence různých stupňů řízení vytváří možnost diferenciací: centralizovat rozhodnutí v těch případech, kdy je z hlediska ekonomické efektivity nutné respektovat celostátní hledisko, a volit rozhodování na nižší úrovni v těch případech, kdy je z hlediska ekonomické efektivity přínosnější vycházet z hlediska této úrovně.

Ve svém základním příspěvku Teorie veřejných financí [Musgrave 1959] načrtl Richard Musgrave svůj námět na přisouzení funkcí různým úrovním řízení. Na základě rozdělení veřejného sektoru na tři části Musgrave dospěl ve své stručné úvaze o fiskálním federalismu (s. 179-183) k tomu, že "středobodem fiskálního federalismu tedy je, že alokační funkce veřejného sektoru může být v různých částech státu různá v závislosti na preferencích tamního obyvatelstva. Cíle, které sledují distribuční a stabilizační funkce, však vyžadují primární odpovědnost ústředního článku". (s. 181-182)

Musgravova obecná doporučení k dělbě fiskálních kompetencí byla následně v literatuře často diskutována; přesto však, podle mého názoru, zůstávají v mnohém platná. Makroekonomická stabilizace – jakkoliv je sama předmětem četných kontroverzí – musí být, pokud vůbec existuje, silně centralizována. Obsluha peněžní zásoby a úvěrů je téměř všude věcí centrální měnové autority. Pokud jde o státní rozpočet, je zde jen limitovaný prostor pro decentralizovanou regulaci agregátní poptávky, především z důvodu provázanosti a otevřenosti jednotlivých lokálních ekonomik. Tak například stimulační efekt lokálního snížení daní by měl tendenci "odplynout" z dotyčné ekonomiky, protože následná vyšší poptávka se z převážné části zaměří na výrobky vyrobené jinde.

Edward Gramlich [1987] tvrdí, že decentralizovaná vláda má určitou úlohu v anticyklické politice. Zejména makroekonomické šoky (jako například rychlý růst cen energie) mají často velmi různorodý dopad na různé části státu. Decentralizovaná vláda může reagovat na zvláštní podmínky ve své lokální ekonomice; ústřední vláda by v tomto smyslu mohla rozlišovat jen obtížně, protože disponuje jen globálními nástroji regulace agregátní poptávky. Navíc mohou nižší úrovně přispět k efektivity anticyklické politiky prostřednictvím stabilizačních fondů, které umožňují překonat fáze recese. Zemské (republikové) a místní orgány mohou uspořít v dobách růstu a pak během recese z těchto úspor čerpat s cílem stabilizovat výdaje a daňové břemeno během různých fází hospodářského cyklu. Navzdory tomu však rozsah

decentralizované stabilizace je jenom omezený, takže primární odpovědnost za tuto funkci nese ústřední vláda.

Podobně existují nesporná omezení i pro decentralizovanou redistribuci. Jestliže například nižší než ústřední orgány začnou uskutečňovat agresivní redistribuční politiku s cílem přerozdělit důchody majetnějších domácností domácnostem méně majetným, vystavují se riziku přilákání těch méně majetných nebo naopak odstěhování těch majetnějších. Příklad Spojených států prokazuje, že takovýto jev existuje a že je příčinou váhavosti v přijímání decentralizovaných rozhodnutí v otázkách pomoci nemajetným (viz [Brown - Oates 1987]). Navíc, podle Ladda a Doolittle [1982], je podpora nemajetným domácnostem do určité míry celostátním "veřejným statkem". To je ovšem úvaha, která se empiricky dokládá jen velmi obtížně. Přesto je však nesporné, že eventuální decentralizace podpory nemajetným by měla ve spojení s pohyblivostí této složky obyvatelstva za následek celkově neuspokojivou úroveň v této sociální oblasti [Brown - Oates 1987].

Není však třeba tento aspekt přehnaně zdůrazňovat. Jistě zde určitý prostor pro decentralizovanou podporu chudým je. Pauly [1973] přesvědčivě argumentuje v tom smyslu, že typickým jevem je větší starostlivost o "vlastní" než "cizí" nemajetné. To vede k argumentaci o efektivnosti decentralizované podpory nemajetným. Ba co více, je zde jistě i prostor pro určité přerozdělování mezi velkými celky, mezi kterými je pohyb relativně malý.

Z toho všeho vyplývá, alespoň podle mého názoru, možnost delšího rozdělení distribuční funkce. David King [1984, s. 36] argumentuje tak, že "[...] základní redistribuční politika by měla mít celostátní charakter a nižší úroveň, než je úroveň ústřední, by měly mít možnost zasáhnout v přesně vymezených hranicích do míry rozdělování ve svém regionu". V každém případě však v distribuční funkci připadá významná (pokud ne přímo výhradní) úloha vládě ústřední.

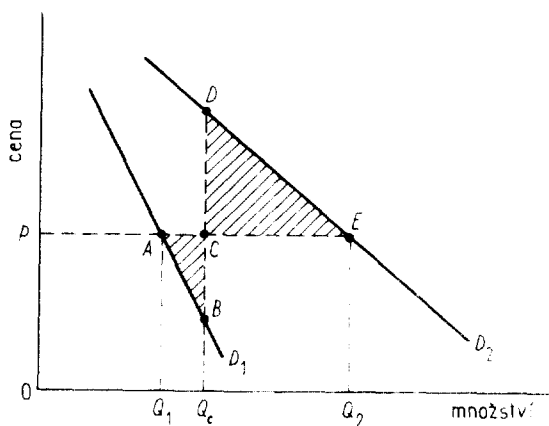
Musgrave má jistě pravdu v tom, že základ fiskálního federalismu je třeba hledat v alokační funkci. Právě při hledání optimálního modelu poskytování veřejných statků v různých podmínkách a za různých potřeb lze uvažovat o výhodnosti decentralizace. Nejvýrazněji se to projevuje v Tieboutově modelu místních financí, kde si jednotlivci vybírají mezi různými kombinacemi a úrovněmi poskytovaných služeb, asi tak, jako si kupující vybírá na trhu svého prodejce. Tiebout [1956] i následná literatura ukazují, že v "ideálním" případě má takové obchodní chování výsledný efekt v plném uplatnění potenciálních přínosů decentralizace – místní veřejný sektor dosahuje takových výsledků jako sektor soukromý, protože každý jednatel si vybírá jen ten model spotřeby veřejných statků, který je pro něho nejefektivnější. Tiebout k tomu říká: "Právě tak jako spotřebitel jde po tržišti a vybírá si zboží a ceny, můžeme si jej představit, že si vybírá místní služby podle jejich úrovně a "ceny" (tj. daní). V obou případech jde o trh." (s. 422) Pokud daně placené jednotlivcem budou věrohodně odrážet marginální náklady rozšíření místních služeb na nového příchozího, bude výsledek dosahovat Paretovy optimality, právě tak, jako tomu je v soukromém sektoru.

Mobilita spotřebitelů jistě dává větší prostor pro získání vyššího efektu z decentralizace, ale současně rozhodně není pro samotnou decentralizaci místních veřejných statků nezbytná.<sup>1</sup>

Tento základní poznatek byl formálně rozveden v tzv. decentralizačním teorému (viz [Oates 1972, s. 35]). Za použití jednoduchého diagramu je možné nejen ukázat,

jaký je rozsah potenciálních efektů z fiskální decentralizace, ale také získat určitou představu o faktorech, které tento rozsah efektů určují – viz graf č. 1. Představme si pro ilustrační účely, že máme dva oblastní (místní) modely, ve kterých je rozdílná struktura poptávky po veřejných službách. Předpokládejme, v návaznosti na graf č. 1, že reprezentativní rezident z oblasti 1 představuje poptávku  $D_1$  po místních veřejných službách a reprezentativní občan z oblasti 2 představuje poptávku zobrazenou křivkou  $D_2$ . Za předpokladu, že veřejná služba může být poskytována s konstantními náklady na hlavu  $P$  (cena), je požadovaná úroveň spotřeby reprezentantů oblasti 1  $Q_1$  a v oblasti 2 je  $Q_2$ .

Graf č. 1 Ztráty efektu z centralizace



Zásadou centralizovaného přístupu k poskytování veřejných služeb je zajištění jejich standardní úrovně pro všechny. Představme si, že v grafu č. 1 je tato standardní úroveň kompromisem mezi vyšší a nižší poptávkou, např. na úrovni  $Q_c$ . Ztráta efektu pro každého reprezentanta oblasti 1 je pak zobrazena šrafovaným trojúhelníkem  $ABC$  a představuje překročení nákladů na poskytnutí služby. Podobně dochází ke ztrátě u každého reprezentanta oblasti 2 v rozsahu šrafovaného trojúhelníku  $CDE$  (v tomto případě jde o náklady na "neposkytnuté" služby).

Ke grafu č. 1 je nutné se ještě zmínit o dvou věcech. Za prvé, rozsah ztráty efektu z poskytování služeb centralizovaně je kriticky závislý na rozdílech mezi poptávkou v oblasti 1 a oblasti 2; pokud například  $Q_1$  a  $Q_2$  by si byly velmi blízké, pak  $Q_c$  by se mohla blížit žádoucí úrovni služeb pro všechny za cenu jen nepodstatných ztrát. Za druhé, povšimněme si, že rozsah ztrát je nepřímě úměrně závislý na cenové elasticitě poptávky. Čím příkřejší bude poptávková křivka v grafu č. 1, tím větší bude plocha šrafovaných trojúhelníků, a tedy ztráta efektu z centralizace. Tento výsledek odráží relativně rychlé změny v marginálním ocenění jednotek služeb s příkrými křivkami. Bradford a Oates [1974] se pokusili použít tento rámec k odhadu ztráty efektu

<sup>1</sup> Tato mobilita může být dokonce za jistých podmínek zdrojem distorzí. Jestliže například někdo musí pracovat ve stejném místě, kde bydlí, mobilita by v takovém případě mohla mít za následek neefektivnost. K tomu více [Flatters – Henderson – Mieszkowski 1974] a [Stiglitz 1977].

z použití standardní úrovně výdajů na žáka ve školách v New Jersey. Jejich odhady nízké cenové elasticity poptávky po školních výdajích kombinované s podstatnými proměnami poptávky v různých oblastech vedly k poměrně vysokému odhadu ztráty efektu z jednotného výdajového modelu. Většina existujících ekonometrických odhadů cenových elasticit místních veřejných statků naznačuje cenově vysoce neelastickou poptávku a vede k závěru, že centrálně stanovená úroveň spotřeby takových služeb může mít za následek podstatné ztráty.

### III. Otázka daňového určení

Vedle otázky rozdělení odpovědnosti za jednotlivé výdajové oblasti mezi jednotlivé úrovně řízení je zde problém uspořádání příjmů. Ide především o vertikální strukturu soustavy příjmů. Jsou například některé daňové nástroje lépe uzpůsobeny pro ústřední vládu a jiné pro orgány nižší? Nebo je to pouze otázka administrativní výhodnosti?

Zběžná analýza vertikální struktury příjmů v různých státech ukazuje rozsáhlou různorodost. Téměř každý hlavní druh zdanění je někde ve světě použit na ústřední úrovni, na úrovni zemí (republik) či provincií a úrovni lokální (obecní). To však neznamená, že problém daňového určení není významný. Nesprávné stanovení vertikální struktury daní může být velmi drahé, jak pokud jde o neutralnost, tak pokud jde o spravedlnost zdanění.

Systematický výklad tohoto problému podává (opět) Musgrave [1983]. Ve stručném materiálu, který je užitečným začátkem pro analýzu tohoto problému, sestavil Musgrave soubor základních směrů pro určení daňových nástrojů různým úrovním řízení. Jeho "principy" daňového určení jsou tyto:

1. Daně, které jsou vysoce progresivní, zejména za účelem redistribuce, by měly být centralizovány. Pro důvody, které byly diskutovány v předchozí části, by takové daně neměly být použity na decentralizované úrovni, protože mohou vyvolat nežádoucí migrace mezi různými daňovými strukturami. Individuální důchodová daň se silně progresivními sazbami by proto měla zůstat na úrovni ústřední.

2. Nižší úrovně řízení by se v zásadě měly vyhnout daním, jejichž základ je vysoce mobilní.<sup>2</sup> Takové daně mohou deformovat rozmístění ekonomických aktivit. Pro nižší úrovně řízení je výhodnější použití daní s pevným základem, například daní z nemovitostí (daň z půdy apod.).

3. Ústřední vláda by měla mít gesci nad těmi daňovými základy, které jsou velmi nerovnoměrně rozloženy. Zejména zdanění přírodních zdrojů by mělo být centralizováno tak, aby nedošlo ke geografickým nespravedlnostem a přešlo se nebezpečí alokativních distorzí (neadekvátního rozložení příjmů - pozn. překl.), které by mohly vyplynout z uplatnění "místního" zdanění.

4. Místní daně a poplatky jsou platby, které mohou být decentralizovány až na nejnížší úroveň řízení. V zásadě nevyvolávají žádné deformace vztahů mezi oblastmi. V kontextu Tieboutova modelu lokálních financí takové daně například podporují efektivní rozhodování mobilních spotřebitelů.

<sup>2</sup> Příkladem je zemská (republiková) nebo místní daň korporací. Taková daň z mobilního kapitálu je velmi složitá a může mít za následek deformovanou strukturu ekonomické aktivity v různých oblastech. Viz [McLure 1986a, 1986b].

System příjmů má také významné implikace pro fiskální rozhodování. Tak například daně, které jsou široce přenášeny na rezidenty jiných oblastí, redukuje daňovou cenu místních veřejných programů – a mohou dokonce v tomto smyslu vést až k nadměrným veřejným výdajům na místní služby [Charles McLure 1967]. Roger Gordon [1983] zkoumal tuto oblast z pozice optimálního daňového rámce a odhalil řadu možností, jak mohou místní daně generovat externality a navazující neefektivnosti v případě, že se místní autority snaží maximalizovat blahobyt svých rezidentů. Při utváření vertikální daňové struktury je proto důležité mít na vědomí, jakými způsoby může použití určitých daní deformovat signály pro fiskální rozhodování. Místní daně či poplatky mají z tohoto hlediska opět ty nejlepší předpoklady: jednak vytvářejí rámec pro mobilitu spotřebitelů, jednak dávají rezidentům informaci o možné očekávané úrovni poskytovaných služeb.

Nyní jde tedy o to, jaká jsou obecná doporučení pro vertikální strukturování daní. V zásadě platí, že ústřední vláda má nejvýhodnější pozici k použití progresivních redistribučních daní (z individuálních důchodů, nebo i výdajů), zatímco nejnižší úrovně řízení by se měly zaměřit na zdanění nemovitostí nebo by se měly opřít o místní poplatky. Střední úrovně řízení, jako jsou země (republiky) či provincie, mají samozřejmě větší prostor k manévrování než místní autority; je zde větší prostor pro použití důchodových nebo spotřebních daní – i když potenciální mobilita je zde do určité míry omezením.

I když vertikální struktura soustavy příjmů je ve světě velmi rozmanitá, není v žádném případě náhodná. Jsou zde některá společná východiska. Normativní závěry z předchozího výkladu je mohou v tomto smyslu pomoci objasnit. Ukazuje se například, že progresivní důchodové zdanění mnoho států svěčuje ústřední úrovni. Místní orgány na druhou stranu často kladou důraz na zdanění majetku (kde alespoň půda jako součást daňového základu je nemovitost). Místní použití poplatků za některé veřejné služby je rovněž poměrně časté. Systematičtější výzkum rozsahu podobností ve vertikální daňové struktuře a jejich souladu s normativním rámcem by byl velmi užitečný.

Další krok v rozboru problému daňového určení nás zavádí k významné, ale mnohem obtížnější otázce rozměru odchylek od tohoto návodu. Je celkem snadným úkolem sestavit přehled těchto odchylek, ale je výrazně obtížnější ocenit jejich váhu. Mohlo by se totiž snadno stát, že deformace diskutované v této části mají v praxi vlastně jen malý rozsah a že ztráta efektu je nepodstatná.

Tato významná otázka není příliš průhledná. V nedávné studii Timothy Goodspeed [1989] zkoumal použití redistribučních daní na místní úrovni. Za použití obecného rovnovážného modelu metropolitního prostoru (model ověřený na údajích za velký městský celek, metropoli - pozn. překl.) Goodspeed porovnává efektivnost a redistribuční vlastnosti místního důchodového zdanění se systémem místní daně z hlavy. Dochází k závěru, že místní vláda v tomto modelu může použít progresivní důchodové zdanění k dosažení významné důchodové redistribuce za cenu jen mírné ztráty efektu. Goodspeedova studie je čistě teoretickým příkladem obecného rovnovážného modelu bez přímého empirického základu – ale přesto se zde nabízí možnost, že jsme přecenili význam zábran v použití místního zdanění podle principu platební schopnosti. Je nutné se k tomu vrátit pečlivým empirickým výzkumem, abychom získali lepší představu o rozměrech tohoto problému.



V podobném duchu zkoumal Peter Mieszkowski [1983] deformace decentralizovaného zdanění přírodních zdrojů. Mieszkowski a Toder [1983] odhadují, že ztráty efektu z důvodů deformací mobility v podmínkách decentralizovaného zdanění energetických zdrojů ve Spojených státech dosahují zhruba 4 % příjmů z energie. Tyto odhady jsou spojeny s řadou významných závěrů, ale opět se vnučuje myšlenka, že tyto deformace vlastně nemají velký význam. Z hlediska spravedlnosti (stejně jako neutralnosti) zde ovšem existují některé významné argumenty pro centralizaci příslušných daňových základů.

Souhrně vzato, pro rozdělení příjmů mezi různé úrovně řízení máme tedy několik obecných doporučení. Je však nezbytné zvážit, jak velký skutečný význam má tento problém z hlediska praktického.

#### **IV. Transfery uvnitř fiskálního systému a dělba příjmů**

V systému vícestupňové rozpočtové soustavy je rozpočtové omezení poněkud uvolněno faktem, že vyrovnanost rozpočtového hospodaření není nezbytná na každém stupni. Například příjmy na jedné úrovni mohou být nižší než výdaje za předpokladu, že rozdíl je pokryt transfery z jiného stupně. Použití transferů nebo dotací mezi různými úrovněmi se stalo dominantním rysem moderního fiskálního federalismu. V některých zemích například místní orgány získávají více než polovinu svých příjmů ve formě přidělů prostředků od stupňů vyšších.

O transferech mezi různými úrovněmi řízení dnes existuje rozsáhlá literatura, která zkoumá jejich racionální ekonomický základ (viz [Break 1967], [Oates 1972, kapitola 3], [King 1984, kapitoly 3-5]). Ve stručnosti mohou tyto transfery plnit tři hlavní úkoly:

1. dotovat specificky vymezené programy, jejichž výsledky budou přínosem pro širší oblast;

2. částečně nahrazovat decentralizované příjmy spravedlivějším a neutrálnějším systémem centralizovaných daňových příjmů s cílem vytvořit všeobecně spravedlivější a ekonomicky efektivnější systém příjmů. Toho lze dosáhnout tak, že daňový výnos je soustředěn na ústřední úrovni nebo má formu podílu na výnosu daní;

3. vyrovnávat finanční situaci tak, aby všechny orgány správy mohly poskytovat základní veřejné služby při použití zhruba stejného daňového břemene.

Ekonomická analýza transferů mezi různými stupni řízení se zabývá zejména transfery nižším stupňům, kde existuje řada účelových dotací na programy, které mají širší dopad než na dané území, ale také globálními dotacemi, jež jsou rozdělovány podle hlediska poskytnout znevýhodněným oblastem větší příjem na hlavu.

Zběžný pohled na existující dotační systémy ukazuje, že tyto prvky jsou používány velmi často. Podrobnější rozbor však (alespoň na příkladu USA) poukazuje na některé markantní anomálie. Například některé významné federální dotační programy pokrývaly až 90 % výdajů na danou potřebu – což je podstatně více, než by odpovídalo i neoptimističtějšímu odhadu externích přínosů. Některé účelové dotované programy měly spíše charakter omezeného jednorázového příspěvku: poskytování tohoto příspěvku končí na určité úrovni poskytování služby, takže zde nejsou žádné podněty pro další rozvoj, jakmile je tato základní úroveň dosažena. Robert Inman [1989] dospívá k závěru, že uspokojivé vysvětlení struktury současného dotačního systému ve Spojených státech nemohou poskytnout ekonomické principy;

dospívá rovněž k poznatku, že pro pochopení tohoto dotačního systému jsou nesmírně důležitá hlediska politická. Dokonce i u programů, jejichž primárním cílem je fiskální vyrovnání, se ukazuje (podle [Holcombeho a Zardkoohiho 1981]), že různá politická hlediska jsou pro vysvětlení podstatně významnější než hlediska ekonomická. Poněkud odlišné je to u vztahu mezi regionálními a lokálními orgány. John Yinger a Helen Laddová [1990] například dospívají k poznání, že zemská (republiková) podpora měst byla zaměřena na skutečně nejpotřebnější města.

Ačkoliv všechny tyto závěry si v něčem poněkud protičečí, lze z nich souhrnně vyvodit, že podrobný rozbor dotačního systému by mohl vést ke značným přínosům v tom směru, že by systém jako celek lépe vyhovoval hlediskům spravedlnosti a efektivního použití zdrojů.

Existuje značný počet empirických studií, které se pokoušejí změřit rozpočtový dopad dotačních vztahů mezi různými stupni řízení. (Viz [Gramlich 1977] pro jejich užitečný přehled.) Tento výzkum vedl k paradoxnímu poznání: ukazuje se, že tento dotační systém měl velmi silný vliv na výdajové chování těch, kteří dotace dostávali. Dokonce i globální dotace zřejmě vedly k růstu výdajů těch rozpočtů, které je získávaly. Je to překvapující, protože v zásadě by globální dotace měla být chápána stejně jako zvýšení vlastních příjmů [Bradford a Oates 1971]. Tento fenomén je v literatuře označován jako "flypaper effect", tj. peníze "uvíznou tam, kam spadnou". Dotace nevedou k tomu, co bychom očekávali, totiž ke snížení lokálního daňového břemene. Ukazuje se tedy, že závislost na dotacích vede koneckonců k růstu rozpočtového sektoru jako celku. O tomto efektu se vedou významné diskuse a existují proti němu i vážné argumenty, takže jej nelze brát bez výhrad. Jde však o zásadní otázku; ukazuje se totiž (alespoň podle některých autorů), že rozpočtová opatření lokálních orgánů neodrážejí vždy preference místních voličů.

Problém je ještě komplikovanější. Jestliže dotace opravdu mají podobné efekty, pak by symetricky mělo platit, že jejich odstranění povede k redukci veřejných výdajů. Ukazuje se však, že například ve Spojených státech k tomu během osmdesátých let nedošlo. Reaganova administrativa přikročila k podstatným redukcím v počtu a velikosti federálních dotací, ale vlády zemí (států USA) a místní správy reagovaly poněkud jinak; jak Gramlich [1987] ukazuje, zvýšily své vlastní příjmy, a tak nahradily výpadek příjmů z federálních dotací. Funguje tedy zmiňovaný efekt pouze jednosměrně?

Diskuse ukazuje, že mnoho aspektů struktury a vlivu rozpočtových dotací je třeba ještě prostudovat. Pozorná analýza a hodnocení by měly přispět k vytvoření takových systémů dotací, které by skutečně zkvalitnily výkonnost veřejného sektoru.

Nakonec bych chtěl uvést několik poznámek k otázce "rovnováhy" mezi daněmi a rozpočtovými dotacemi na nižších úrovních. I když dotace do jednotlivých rozpočtů hrají významnou úlohu, jejich přílišné zdůrazňování by mohlo zpochybnit autonomnost a životaschopnost decentralizovaného rozhodování. Jak již bylo dříve řečeno, mají-li mít nižší úrovně řízení skutečnou a efektivní fiskální pravomoc, je nezbytně nutné, aby značná část jejich příjmů byla generována jejich vlastními daňovými nástroji. To je významné ze dvou hledisek. Za prvé, v důsledku politických hledisek jsou centrální zdroje téměř vždy rozdělovány podmíněně. Jestliže jsou nižší úrovně řízení výrazně závislé na centrálních zdrojích, je nevyhnutelným důsledkem široké zasahování centra do rozhodování o výdajových položkách. Rozhodnutí o struktuře a výši programů na nižších úrovních se stanou výsledkem jednání mezi

ústřední vládou a místními orgány a zabrání nezávislosti místního veřejného sektoru. Za druhé, velká závislost na dotacích neguje zájem místních orgánů na odpovědném hospodaření. Je nezbytné, aby lokální orgány zvažovaly při rozšiřování programů náklady svých rozhodnutí. Jestliže zdroje přicházejí "shora", jsou náklady takových rozhodnutí na místní úrovni jen nízké. Financování zejména nárůstu lokálních potřeb z vlastních zdrojů je kriticky důležité, jestliže má decentralizované rozhodování ve fiskálním systému sehrát svou úlohu.

## V. Regulační federalismus a konkurence mezi oblastmi<sup>3</sup>

Může se zdát, že otázky regulace již stojí mimo rámec úvah o fiskálním federalismu; ukážeme zde však, že jde o oblasti velmi úzce provázané. Hlavním tématem této části je otázka centralizace regulačních aktivit – pokusím se ukázat, že analýza fiskálních otázek ve federální struktuře může v značné míře přispět našemu porozumění regulačnímu federalismu. V zájmu konkrétnosti budu diskutovat tuto otázku na příkladu politiky životního prostředí. Jak je zřejmé, problematika ekologického federalismu má přímou spojitost s regulační politikou v jiných oblastech.

Ke zvýšení přitažlivosti této části uvedu příklad záležející anomálie ekologické politiky ve Spojených státech. Podle novely zákona o čistotě vzduchu z roku 1970 uložil Kongres Agentuře pro ochranu životního prostředí stanovit celostátně jednotné normy čistoty vzduchu. Agentura stanovila maximální koncentrace klíčových druhů znečištění, které nesmějí být překročeny v žádném místě Spojených států. O dva roky později schválil Kongres řadu novel k zákonu o čistotě vody. Zde Kongres uložil jednotlivým zemím (státům USA), aby si stanovily své vlastní normy kvality vody a rozvinuly program k jejich splnění. Tento rozdílný přístup vede k základní otázce: máme stanovovat celostátní normy použitelné na celém území, anebo máme vyjít z více decentralizovaného přístupu, který by umožnil státním nebo nižším orgánům určovat normy v jejich vlastní kompetenci? Tato otázka má zjevný vztah k úsilí o harmonizaci ekologické politiky v Evropských společenstvích.

Na první pohled by se zdálo, že základní ekonomické principy dávají přímou a jednoduchou odpověď na tuto otázku: normy by měly být "šity na míru" místním podmínkám. Argumentace je zde v zásadě totožná s argumentací pro decentralizované poskytování veřejných statků. Protože mnoho znečišťovatelů má náklady na ochranu životního prostředí regionálně nebo lokálně rozdílné, měla by pravděpodobně i optimálně stanovená výše těchto nákladů být v různých regionech různá. Zdá se tedy zřejmé, že normy by měly být stanoveny tak, aby marginální

<sup>3</sup> "Regulační federalismus" (v angl. "regulatory federalism") je termín využívaný teorií fiskálního federalismu pro vyjádření takového uspořádání vztahů ve federativním fiskálním systému, kde centrum vytvoří pouze základní "mantinely", v jejichž rámci nižší články uskutečňují svou vlastní fiskální politiku. Nejde o striktně direktivní regulační (regulativní) úlohu centra, známou z dřívějších centrálně plánovaných ekonomik, ale na druhou stranu nejde ani o plně decentralizovaný systém, kde by fiskální politika v jednotlivých částech státu nebyla koordinována z centrální úrovně.

"Konkurence mezi oblastmi" nebo "mezioblastní konkurence" či "soutěž" je výrazem snahy jednotlivých zemských, republikových, ale i místních, oblastních orgánů o vytvoření komparativně lepších podmínek v rozsahu pravomocí delegovaných na ně z vyšších úrovní řízení, a to zejména v oblasti daňové (sazby daně), ale i při vytváření standardu poskytovaných veřejných služeb. (pozn. překl.)

přínosy z omezení znečištění byly stejné jako marginální náklady na toto snížení [Peltzman a Tideman 1972]. Tento přístup platí za předpokladu, že je možné identifikovat rozsah znečištění u jednotlivých zdrojů - tam, kde emise dopadají mimo území (viz problém kyselých dešťů), jsou čistě decentralizovaná řešení zřejmě neadekvátní.

Tam, kde přínosy regulačních programů a náklady na ně jsou ve své podstatě "lokální", je zřejmě decentralizovaný přístup na místě. Toto jednoduché řešení může být samozřejmě komplikováno politickou realitou a jejím dopadem na lokální fiskální a ekologické kompetence. John Cumberland [1981] například argumentoval, že ve snaze přitáhnout nové investice, vytvořit pracovní příležitosti a zvýšit úroveň výdělků mají odpovědní pracovníci na místní úrovni tendenci přistupovat k ekologickým normám shovívavěji. Tento argument je velmi blízký názoru George Breaka o efektech daňové soutěže mezi republikovými (zemskými) nebo lokálními autoritami. Break [1967] k tomu řekl: "Problémem je, že vlády států i místní správy se postupně dostávaly do stále vyhraněnější soutěže o přitážení nových podniků [...] V takové situaci se ovšem nelehko prosazuje zvyšování daňového břemene, které by překročilo úroveň sousedních států, zejména jsou-li ostatní podmínky podobné [...] Daňová konkurence vede v krátkém čase k nízkému daňovému břemenu státu nebo k silně regresivnímu typu zdanění." (s. 23-24)<sup>4</sup>

Otázka konkurence mezi oblastmi se stává stále více předmětem pozornosti, zejména od doby, kdy Reaganova administrativa decentralizovala fiskální a regulační kompetence. John Shannon z poradní komise pro vztahy mezi řídicími orgány se domnívá, že jsme vstoupili do nové fáze fiskálního federalismu, kdy se "každý stará sám o sebe". Z tohoto hlediska je základním argumentem Breaka a Cumberlanda, že ústřední ingerence (zásahy centra do pravomocí nižších složek - pozn. překl.) je nutná k "ochraně státních (v kontextu USA - pozn. překl.) a lokálních autorit před jimi samými".

To lze obtížně prověřovat, ale pro diskusi o decentralizaci fiskálního systému je to jistě významný názor. Až donedávna existovalo k této otázce jen málo systematických teoretických prací - a velmi málo empirických poznatků mimo neformální a ilustrační příklady.

Ve dvou nedávných materiálech jsme vytvořili spolu s Robertem Schwabem [Oates - Schwab 1988, 1989] soubor modelů, které zkoumají různé aspekty mezioblastní konkurence. V těchto modelech stanovují "lokální" orgány různé parametry, jež ovlivňují jak sazby daní z kapitálu, tak ekologické normy. Stanovení takových parametrů přímo ovlivňuje vztahy mezi místní úrovní mezd, úrovní místních veřejných služeb a kvalitou životního prostředí - tedy ty ústřední vztahy, jimiž se při diskusi o daňové konkurenci argumentuje především. V základní podobě dávají tyto modely povzbuzující výsledky: místní rozhodnutí, která maximalizují spotřebu místních rezidentů, jsou efektivní. Ekologické normy jsou v těchto modelech stanoveny tak, že náklady na zkvalitnění životního prostředí se marginálně rovnají ochotě rezidentů na toto přispět. V našem modelu vede mezioblastní konkurence k růstu efektivnosti a přitom není příčinou deformací alokace zdrojů.

<sup>4</sup> V uvedeném citátu je "stát" použito v kontextu USA, jde tedy o úroveň zemskou, resp. republikovou - pozn. překl.

Ve druhém z těchto materiálů [1989] jsme rozšířili základní model o hledisko uspokojování potřeb budoucích generací – šlo o reakci na názor, že čistě místní rozhodnutí neberou v podmínkách mobility v úvahu spotřebu těch, kteří se dosud nenarodili. Z tohoto modelu lze vyvodit zajímavý poznatek: ukazuje se i v tomto případě, že místní orgány se rozhodují efektivně – tentokrát dokonce i s přihlédnutím k budoucím generacím. Je tomu tak díky kapitalizaci ekologických škod, ke kterým dojde v budoucnosti. Současní rezidenti berou v úvahu zájmy budoucích rezidentů, protože budoucí kvalita životního prostředí je zahrnuta v současné ceně půdy. To není překvapující závěr; ale je třeba si uvědomit, že existuje mechanismus, který zajišťuje takovou disciplínu v lokálních rozhodnutích, která chybí na úrovni centrální. Častým názorem je, že centrální orgány mají lepší pozici k zohlednění potřeb budoucích generací; to však není vůbec zřejmé.

Výsledky těchto základních modelů tedy podporují fiskální a regulační decentralizaci. Současně však tyto výsledky nemají absolutní platnost. Jsou spojeny s řadou významných předpokladů. Jestliže se například lokální orgány chovají v duchu Niskanena a snaží se maximalizovat rozměr místních rozpočtů, budou v našich modelech nejen stanovovat příliš vysoké daňové sazby, ale také určovat příliš měkké ekologické normy s cílem přilákat investice a rozšířit místní daňový základ. Existují-li však v oblasti zájmové skupiny s rozdílnými přístupy k ekonomickému rozvoji a k životnímu prostředí, výsledek již nemusí být zcela jednoznačný. Možná ještě důležitější je, že jestliže je místní orgán omezen ve svém výběru daňových nástrojů pouze na daň z místního kapitálu, pak v souladu se závěry Zodrowa a Mieszkowského [1986] je nevyhnutelným důsledkem nízká efektivnost poskytovaných služeb. Mintz a Tulkens [1986] uvádějí, že to vede i k nedostatečné úrovni poskytovaných služeb.

Neznám žádnou empirickou analýzu k tomuto tématu. Navíc se nemohu zbavit dojmu, že naše celostátní normy ochrany ovzduší nejsou zcela správné. Je například stále zřetelnější, že požadovat stejné normy pro Jižní Kalifornii jako celostátně je přemrštěné a nerozumné. Místo abychom zohlednili specifika Jižní Kalifornie, poskytli jsme úlevy ve lhůtách plnění – a Jižní Kalifornie stále přijímá opatření, která nelze zdůvodnit žádnou cost-benefit kalkulací (kalkulací nákladů a výnosů - pozn. překl.) a která nikdy nemohou směřovat k dosažení stanovených norem. Cena za ignorování problému ekologického federalismu je tak velmi vysoká. Totéž by mohlo být řečeno i o dalších formách regulace.

## VI. Problém veřejného výběru: decentralizace a velikost veřejného sektoru

Geoffrey Brennan a James Buchanan [1980] přišli se zcela jiným pohledem na úlohu decentralizace veřejného sektoru. Vycházejí z toho, že decentralizace může posloužit jako omezení pro nežádoucí růst veřejného sektoru.

Dvacáté století je charakteristické rychlým růstem veřejného sektoru ve většině rozvinutých zemí. Tento nepřetržitý růst se stal předmětem širokého zkoumání jak politických kruhů, tak akademických komunit (viz např. [Forte a Peacock 1985]). Prezidenti a premiéři byli voleni na základě slibu "zeštíhlení" rozpočtů.

V literatuře o veřejném výběru se lze setkat se značným zájmem o pochopení růstu veřejného sektoru a jeho popis. Brennan a Buchanan zastávají názor – ostatně

velmi znepokojivý – , že veřejný sektor může být spatřován jako monolit, který se neustále snaží o svůj maximální růst – bez ohledu na zájmy občanů. Musgrave [1981] kromě jiného s tímto názorem výrazně polemizuje. Co zde však je podstatné, je názor Brennana a Buchanana, že decentralizace je efektivním nástrojem kontroly expanzivních tendencí. Tento názor se opírá o argument, že tak jako má konkurence blahodárný vliv v soukromém sektoru, dochází k podobnému jevu i mezi různými úrovněmi státní správy, kde decentralizované úrovně mohou oslabit monopolistické přístupy ústředního článku. Brennan a Buchanan říkají že "taková konkurence ve veřejném sektoru může v kontextu mobility lidí mezi oblastmi nabídnout částečné nebo úplně fiskální substituty fiskálním omezením daným daňovými pravomocemi" [1980, s. 124].

To není jen provokativní doporučení pro decentralizaci veřejného sektoru – to je rovněž hypotéza, která umožní empiricky prověřit teorie o růstu veřejného sektoru. Brennan a Buchanan ve svých argumentech říkají, že při jinak nezměněných podmínkách bychom měli očekávat přímou závislost velikosti veřejného sektoru na míře fiskální decentralizace.

Úvodní empirický průzkum této hypotézy [Oates 1985] se zabýval vztahem mezi decentralizací a velikostí veřejného sektoru na dvou zcela odlišných vzorcích: na průřezovém vzorku 43 zemí a druhém průřezovém vzorku států a místních orgánů ve Spojených státech. V žádném případě se mi nepodařilo nalézt nepřímý vztah mezi rozsahem fiskální decentralizace a velikostí veřejného sektoru (měřeným jako poměr daňových příjmů k hrubému národnímu produktu). Výsledky tedy nepotvrdily snahy o růst veřejného sektoru.

Následný výzkum poněkud zakalil toto poznání.<sup>5</sup> Zejména dvě studie vycházející z příkladu správních jednotek ve Spojených státech ([Eberts a Gronberg 1988] a [Zax 1989]) prokázaly, že existence všeobecně orientovaných jednotek řízení vede k relativně menšímu objemu veřejného sektoru. Je tomu tak možná proto, že v těchto menších územních jednotkách je potenciální mobilita jednotlivců vyšší a působí tak na místní výdajovou politiku. Avšak ani zde nejsou výsledky zcela bez pochyb. Forbes a Zampelli [1989] docházejí k závěru, že čím více je správních jednotek, tím větší je objem fiskálního systému – jde o závěr zcela opačný.

Výběrové mezinárodní komparativní studie tuto tezi rovněž nepotvrzují. Podíl ústřední vlády v rozpočtovém sektoru zjevně není systematicky závislý na velikosti veřejného sektoru. James Heil [1990] použil ve studii, která navázala na mou práci, dva různé prameny mezinárodních dat a čerstvější údaje a – právě jako já dříve – nenachází žádný vztah mezi podílem ústřední vlády v rozpočtovém systému a velikostí veřejného sektoru.

Tento vztah tedy není zcela jasný. Zdá se mi však, že neexistuje dostatečné množství důkazů pro tezi, že decentralizace sama o sobě omezuje velikost veřejného sektoru. Pokud je tedy cílem politiky omezit tuto sféru, je třeba se opírat o jiná opatření.

## VII. Úloha fiskální decentralizace v ekonomickém růstu

I když fiskální decentralizace nemusí mít systematický dopad na velikost veřejného sektoru, může mít význam při podpoře ekonomického růstu. Nemáme ovšem žádnou vyhraněnou teorii, která by decentralizaci s ekonomickým růstem svazovala.

Protože je však zřejmě správná úvaha, že ve statickém rámci mají decentralizovaná rozhodnutí – lépe odpovídající místním podmínkám – efektivnější výsledky, je také správné se domnívat, že ta rozhodnutí o veřejných investicích, která jsou citlivá k územním nebo místním podmínkám, mohou podporovat ekonomický růst.

Empirické mezinárodní srovnání fiskální decentralizace (viz [Oates 1972, kap. 5 a 1985]) ukazuje na značné rozdíly ve struktuře veřejného sektoru mezi průmyslově vyspělými a rozvojovými zeměmi. Fiskální decentralizace je rozhodně zřejmější v zemích průmyslově vyspělých. V jedné mé nedávné studii [1985] ukazují, že podíl centralizovaných výdajů na celkových veřejných výdajích byl cca 65 % na příkladu 18 průmyslově vyspělých zemí a 89 % na příkladu 25 rozvojových zemí. V případě některých rozvojových zemí je tento podíl ještě podstatně vyšší – až 99 %. Rozvojové země tedy – jednoduše řečeno – mají tendenci vysoce centralizovat veřejné finance.

I když tento fakt je sám o sobě nesporný, jeho interpretace již tak jednoznačná není. Je fiskální decentralizace "příčinou", nebo "důsledkem" ekonomického růstu? Nebo je to důsledek kombinace více faktorů? Existuje mnoho dobrých důvodů pro názor, že decentralizované fiskální rozhodování má reálný význam pro podporu ekonomického výkonu. Jak jsme již diskutovali dříve, ve statickém smyslu říká decentralizační teorém, že lokální poskytování některých druhů veřejných služeb v souladu s místními potřebami a podle místních hledisek efektivnosti vede k vyšší úrovni sociálního blaha, než by zajistilo centrální rozdělování zdrojů.

Tento argument by měl mít také určitou platnost v dynamickém pohledu. Politika infrastruktury – přizpůsobená lokálním nebo oblastním podmínkám – zřejmě podporuje ekonomický rozvoj více než politika centralizovaná. V současné době pracuji na různých empirických výzkumech s cílem prověřit vztah mezi dynamikou růstu a mírou fiskální decentralizace. Domnívám se, že by tento výzkum mohl přinést nějaké výsledky, i když jejich interpretace zřejmě nebude snadná.

## VIII. Několik závěrečných myšlenek o budoucnosti fiskálního federalismu

Veřejný sektor, ve kterém je rozhodování plně centralizováno, nebo naopak plně decentralizováno, je nemyslitelný. Konkrétní stav a vývoj jsou výslednicí dvou tendencí: k centralizaci na jedné straně a k decentralizaci na straně druhé. Vývoj osciluje od jedné tendence k druhé a naopak.

Jak jsem uvedl v úvodu, trendem první poloviny století byla v průmyslově vyspělých zemích centralizace. Později tato tendence ustala. Současnou tendencí je vznik nových jednotek a úrovní řízení a nové rozdělování fiskálních funkcí. Úkolem, který před námi stojí, je lépe pochopit mechanismus fungování vícestupňového uspořádání veřejných financí. Možností je řada a jsou dány širokou paletou nástrojů výdajových, daňových, dotačních i regulačních. Existující literatura o fiskálním federalismu poskytuje celkový rámec pro analýzu veřejných financí s vícestupňovitým uspořádáním. Je třeba více rozvinout poznání nejhodnějšího rozdělení funkcí a nástrojů na jednotlivých úrovních.

---

<sup>5</sup> Oates [1989] podává přehled a zhodnocení tohoto výzkumu.

Řešení nejsou tak jednoduchá, jak často některé teoretické materiály o fiskálním federalismu naznačují. Praxe je mnohem složitější (neprůhlednější) – funkce jsou děleny mezi různé úrovně nejrozličnějším způsobem. Ba co více, nejefektivnější uspořádání fiskální struktury není v různých státech stejné. Jak zdůraznil Richard Bird [1986], historický a ústavní charakter každého státu má silné implikace pro efektivní uspořádání federativní politiky. V unitární zemi, jako je například Velká Británie, je možné definovat lokální daně celostátně; v zemích s federativním uspořádáním by to samozřejmě možné nebylo. Bird zdůrazňuje, že "federativní finance" jsou něco jiného než vícestupňové finance v unitárních zemích.

I když existují nejrozličnější možnosti uspořádání, nelze rozhodně vyvodit závěr, že "vše je věcí individuálních podmínek" a že neexistují žádná obecně použitelná doporučení. Ekonomická analýza – jak teoretická, tak empirická – může podstatně přispět k vytvoření efektivnějšího fiskálního systému – tedy systému, kde jsou funkce mezi jednotlivé články veřejného sektoru optimálně vertikálně rozděleny.

*Přeložil: Pavel Štěpánek*

## LITERATURA

- BIRD, R.M.: *Federal Finance in Comparative Perspective*. Toronto, Canadian Tax Foundation 1986.
- BRADFORD, D.F. – OATES, W.E.: *The Analysis of Revenue Sharing in a New Approach to Collective Fiscal Decision*. *Quarterly Journal of Economics*, 1971, Vol. 85, s. 416-39.
- BRADFORD, D.F. – OATES, W.E.: *Suburban Exploitation of Central Cities and Governmental Structure*. In: Hochman, H. – Peterson, G. (eds.): *Redistribution Through Public Choice*. New York, Columbia University Press 1975, s. 43-90.
- BREAK, G.F.: *Financing Government in a Federal System*. Washington, D.C., The Brookings Institution 1980.
- BREAK, G.F.: *Intergovernmental Fiscal Relations in the United States*. Washington, D.C., The Brookings Institution 1967.
- BRENNAN, G. – BUCHANAN, J.: *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge, Cambridge University Press 1980.
- BROWN, C.C. – OATES, W.E.: *Assistance to the Poor in a Federal System*. *Journal of Public Economics*, Vol. 32, 1987, s. 307-30.
- CUMBERLAND, J.: *Efficiency and Equity in Interregional Environmental Management*. *Review of Regional Studies*, Vol. 10, 1981, s. 1-9.
- EBERTS, R.W. – GRONBERG, T.J.: *Can Competition Among Local Governments Constrain Government Spending?* *Economic Review (Federal Reserve Bank of Cleveland)*, Vol. 24, 1988, s. 2-9.
- FLATTERS, F.J. – HENDERSON, J.V. – MIESZKOWSKI, P.: *Public Goods, Efficiency, and Regional Fiscal Equalization*. *Journal of Public Economics*, Vol. 3, 1974, s. 99-112.
- FORBES, K.F. – ZAMPELLI, E.M.: *Is Leviathan a Mythical Beast?* *American Economic Review*, Vol. 79, 1989, s. 87-96.
- FORTE, F. – PEACOCK, A.: *Public Expenditure and Government Growth*. Oxford, Basil Blackwell 1985.
- GOODSPEED, T.: *Re-examination of the Use of Ability to Pay Taxes by Local Governments*. *Journal of Public Economics*, Vol. 38, 1989, s. 319-42.
- GORDON, R.: *Optimal Taxation Approach to Fiscal Federalism*. *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 97, 1983, s. 567-86.
- GRAMLICH, E.M.: *Federalism and Federal Deficit Reduction*. *National Tax Journal*, Vol. 40, 1987, s. 299-313.
- GRAMLICH, E.M.: *Intergovernmental Grants: A Review of the Empirical Literature*. In: Oates, W. (ed.): *The Political Economy Fiscal Federalism*. Lexington (Mass.), Heath-Lexington 1977, s. 219-40.



GRAMLICH, E.M.: Reforming U.S. Federal Fiscal Arrangements. In: Quigley, J. – Rubinfeld, D.: *American Domestic Priorities: An Economic Appraisal*. Berkeley, University of California Press 1985, s. 34-69.

HEIL, J.: *Searching for Leviathan Revisited*. 1990. (nepublikováno)

HOLCOMBE, R.C. – ZARDKOOHI, A.: The Determinants of Federal Grants. *Southern Economic Journal*, Vol. 48, 1981, s. 393-99.

INMAN, R.P.: *Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order*. In: Rosen, H.: *Fiscal Federalism: Quantitative Studies*. Chicago, University of Chicago Press 1988, s. 33-74.

KING, D.: *Fiscal Tiers: The Economics of Multi-Level Government*. London, George Allen and Unwin 1984.

LADD, H.F. – DOOLITTLE, F.C.: Which Level of Government Should Assist the Poor? *National Tax Journal*, Vol. 35, 1982, s. 323-36.

McLURE, C.: *Economic Perspectives on State Taxation of Multijurisdictional Corporations*. Arlington (Va.), 1986-a, *Tax Analysts*.

McLURE, C.: The Interstate Exporting of State and Local Taxes: Estimates for 1962. *National Tax Journal*, Vol. 20, 1967, s. 49-77.

McLURE, C.: Revenue Sharing: Alternative to Rational Fiscal Federalism? *Public Policy*, Vol. 19, 1971, s. 457-78.

McLURE, C.: Tax Competition: Is What's Good for the Private Goose also Good for the Public Gander? *National Tax Journal*, Vol. 39, 1986-b, s. 341-48.

McWHINNEY, E.: *Comparative Federalism*. 2. ed. Toronto, University of Toronto Press 1965.

MIESZKOWSKI, P.: Energy Policy, Taxation of Natural Resources, and Fiscal Federalism. In: McLure, C.: *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra, Australian National University Press 1983, s. 129-45.

MIESZKOWSKI, P. – TODER, E.: Taxation of Energy Resources. In: McLure, C. – Mieszkowski, P. (eds.): *Fiscal Federalism and the Taxation of Natural Resources*. Lexington (Mass.), Heath-Lexington 1983.

MINTZ, J. – TULKENS, H.: Commodity Tax Competition between Member States of a Federation. *Journal of Public Economics*, Vol. 29, 1986, s. 133-72.

MUSGRAVE, R.A.: *Leviathan Cometh - Or Does He?* In: Ladd, H. – Tideman, T.N. (eds.): *Tax and Expenditure Limitations*. Washington, D.C., The Urban Institute 1981, s. 77-120.

MUSGRAVE, R.A.: *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hill 1959.

MUSGRAVE, R.A.: Who Should Tax, Where, and What? In: McLure, C. (ed.): *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra, Australian National University Press 1983, s. 2-19.

OATES, W.E.: *The Economics of Federalism: The Stabilization and Tax Harmonization Problems*. (nepublikováno) [Doktorská disertace.] 1965. – Stanford University.

OATES, W.E.: *Fiscal Federalism*. New York, Harcourt, Brace and Jovanovich 1972.

OATES, W.E.: The Role of Intergovernmental Grants in the U.S. Economy with Special Attention to Countercyclical Policy. In: Joint Economic Committee, U.S. Congress, *Special Study on Economic Change*, Vol. 6, *Federal Finance: The Pursuit of American Goals*. Washington, D.C., U.S. GPO 1980, s. 331-57.

OATES, W.E.: *Searching for Leviathan: An Empirical Study*. *American Economic Review*, Vol. 75, 1985, s. 748-57.

OATES, W.E.: *Searching for Leviathan: A Reply and Some Further Reflections*. *American Economic Review*, Vol. 79, 1989, s. 578-83.

OATES, W.E.: The Theory of public Finance in a Federal System. *Canadian Journal of Economics*, Vol. 1, 1968, s. 37-54.

OATES, W.E. – SCHWAB, R.M.: Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency-Enhancing or Distortion-Inducing? *Journal of Public Economics*, Vol. 35, 1988, s. 333-54.

OATES, W.E. – SCHWAB, R.M.: *The Theory of Regulatory Federalism: The Case of Environmental Management*. (nepublikováno) 1989.

PAULY, M.: Income Redistribution as a Local Public Good. *Journal of Public Economics*, Vol. 2, 1973, s. 35-58.

PELTZMAN, S. – TIDEMAN, T.N.: Local versus National Pollution Control: Note. *American Economic Review*, Vol. 62, 1972, s. 959-63.

STIGLITZ, J.E.: The Theory of Local Public Goods. In: Feldstein, M. – Inman, R. (eds.): *The Economics of Public Services*. London, Macmillan – New York, Wiley, Halsted Press 1977, s. 274-333.

TIEBOUT, C.: A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, Vol. 64, 1956, s. 416-24.

YINGER, J. – LADD, H.F.: The Determinants of State Assistance to Central Cities. *National Tax Journal*, Vol. 42, 1989, s. 413-28.

ZAX, J.S.: Is There a Leviathan in Your Neighborhood? *American Economic Review* Vol. 79, 1989, s. 560-7.

ZODROW, G.R. – MIESZKOWSKI, P.: Pigou, Tiebout, Property Taxation, and the Underprovision of Local Public Goods. *Journal of Urban Economics*, Vol. 19, 1986, s. 296-315.

## Fiscal Federalism: A Survey of Recent Theoretical and Empirical Research

Translation of a paper (in English), presented by W.E. Oates, Professor of Economics at the University of Maryland at College Park, at the OECD conference on Fiscal Federalism in Economies in Transition, organised in Paris on April 2-3, 1991. The paper presents some elementary notions, categories and problems, discussed within the framework of the fiscal federalism theory. It gives examples of consequences of different decisions and choices, related to the structure of a multilevel system of public finance.

DT: 338.1/5; 338.532.42 (1-662)

# Oceňování veřejných statků a teorie druhého nejlepšího optima

Aleš BULÍŘ\*

## I.

Po úvodních etapách reformy, kdy bude pozornost věnována spíše makroekonomickým nebo "globálním" otázkám, jako je inflace, nezaměstnanost, zahraniční zadlužení, rozvojové a útlumové programy či privatizace, zřejmě přijde řada i na subtilnější, převážně mikroekonomické problémy. Jedním z klíčových problémů je otázka *oceňování veřejných statků*. Nelze říci, že by toto jemné doladování ekonomického života společnosti tak, aby fungovala efektivně i ve sféře veřejných statků, bylo méně významné než makroekonomické zásahy. V ekonomické standardní literatuře bychom ostatně našli důkazy o tom, že problémům maximalizace veřejného blahobytu ve sféře veřejných statků je věnována mimořádná pozornost.

Následující článek je proto věnován teoretickým východiskům oceňování veřejných statků na příkladu poplatků za používání silnic. Ačkoli daná úloha se může zdát jako velmi specifická, její řešení pomocí teorie druhého nejlepšího optima je zobecnitelné pro většinu případů oceňování veřejných statků. Tento problém způsobem řešení čistě mikroekonomický má úzkou souvislost s veřejnými financemi a způsobem tvorby cen "obtížně obchodovatelných" statků v tržní ekonomice.

\* Ing. Aleš Bulíř, pracovník katedry měnové teorie a politiky VŠE Praha

Příspěvek byl předán redakci 4.4.1991. Vychází ze seminární práce autora vypracované během postgraduálního studia na London School of Economics and Political Science.