

Vydává federální ministerstvo financí ve spolupráci se Státní bankou československou ve vydavatelské Economía, 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 Economía, Prague

© Federal Ministry of Finance

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

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

- Josef TOŠOVSKÝ: První zkušenosti s působením systému vnitřní směnitelnosti koruny337
- Ivan SVÍTEK: "Leveraged buy-out" (LBO) a optimální struktura kapitálu.....343

Finance a úvěr v zahraničí

- Paul SPAHN: Financování federální vlády a vlád zemských – Volby vlastních daní, dělených daní a dotací při financování zemských vlád – zkušenosti Německa347
- Marie PEKÁRKOVÁ–REINDLOVÁ: Daňové problémy devadesátých let – se zvláštním zaměřením na SRN366
- Ivan KLAČANSKÝ: Maďarská spořitelňa ako bankovní ústav377

Informace

- Milena HORČICOVÁ: Informace o vytváření kapitálového trhu v Československu.....382

Uprostřed čísla:

Frederic S. MISHKIN: **Ekonomie peněz, bankovníctví a finančních trhů** (na pokračování - 10. část) ss. 305-328

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

- Josef TOŠOVSKÝ: First Experience with the System of Current Account Convertibility of CSK.....337
- Ivan SVÍTEK: "Leveraged buy-out" and the Optimal Capital Structure.....343

Finance and Credit Abroad

- Paul SPAHN: Financing Federal and State Governments347
- Marie PEKÁRKOVÁ–REINDLOVÁ: Tax Problems in the Nineties in FRG366
- Ivan KLAČANSKÝ: Hungary Savings Bank as a Bank Institution.....377

Information

- Milena HORČICOVÁ: Information about Capital Market Formation in Czechoslovakia382

In the middle of this issue:

Frederic S. MISHKIN: **The Economics of Money, Banking, and Financial Markets** (To Be Continued - Part X) pp. 305-328

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 Klopal, Ing. Josef Kočárník, CSc., Jozef Kučerák, CSc., Ing. Vratislav Kulháněk, Ing. Kamil Mikulič, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Stanislav Šourek, dr. Ing. Dušan Tříška, 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

Financování federální vlády a vlád zemských Volba vlastních daní, dělených daní a dotací při financování zemských vlád – zkušenosti Německa

Paul Bernd SPAHN*

Úvod

Teoretické úvahy o federalismu jsou silně ovlivněny myšlenkou "vrstveného dortu". Podle tohoto modelu by municipality měly být vymezeny v souladu s územní distribucí "vnitřních" dotací, jež jsou odvozeny z vládních aktivit. Větší municipality – v případech rozsáhlé územní distribuce vládních služeb – by měly mít dohled nad menšími územími, protože mají vyšší míru vládní odpovědnosti.

Na vertikální úrovni by tudíž nevznikly žádné problémy. V případech, kdy území nemohou být vzhledem k regionálním přesunům jednoznačně vymezena, by měla existovat spolupráce mezi odpovídajícími vládami doplněná nebo nahrazená finančními kompenzacemi přesunů dotací z jednoho regionu do druhého, které vedou k horizontálním dotacím nebo transferům.¹ Tento model zdůrazňuje dělbu vládních funkcí po vertikální linii a ponechává přitom dostatečný prostor pro nezávislou politiku na každé úrovni odpovědnosti i jednotlivým úrovním vlád na horizontální úrovni.

Německý federativní systém na těchto principech založen není. Při povrchním pohledu na německé uspořádání se ukazuje mnoho rysů unitárního státu.² Je tu silná ústřední vláda s rozsáhlou oblastí vlivu; jednotná legislativa týkající se prakticky všech důležitých oblastí; jednotná daňová soustava.

Samozřejmě existují prvky, které oficiálně prokazují federativní uspořádání: jsou zde střední úrovně vlád – šestnáct zemí (států) – a sektor místní vlády (správy), jehož význam nelze nikdy podcenit, protože místní správy jsou v Německu odpovědné

* Prof. dr. P. B. Spahn působí na univerzitě ve Frankfurtu n. M.

Svůj příspěvek "Financing Federal and State Government" přednesl autor na konferenci o fiskálním federalismu "Fiscal Federalism in Economies in Transition" konané v Paříži ve dnech 2.-3.4.1991.

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

Článek je publikován se souhlasem OECD a autora.

¹ Teoretické diskuse o rozdělení funkcí mezi jednotlivé stupně státní správy lze nalézt např. v [Oates 1972], [Harcourt-Brace-Jovanovich]; o rozdělování daní v rámci modelu "vrstveného dortu" ve [Spahn 1988], [Brennan-Grewal-Groenewegen].

² Západoněmecký systém byl nazýván "unitárním" již na počátku šedesátých let, viz např. [Hesse 1962].

za dvě třetiny všech programů veřejných investic. Přesto se německý model v mnoha směrech odlišuje od modelu "vrstveného dortu", typického pro anglosaské federace a také pro Švýcarsko.

Současné federativní uspořádání Německa je pochopitelné pouze v kontextu s historickým vývojem a na základě znalosti administrativních struktur, které předcházely vytvoření německého národního státu.³ Toto pojednání neusiluje o postizení celého vývoje. Pouze analyzuje současný stav federativního finančního uspořádání s cílem zaměřit pozornost na to, co by z německého systému mohlo být použitelné pro východoevropské země, které se rozhodly pro revizi federativního uspořádání.

V mnoha východoevropských zemích, zejména v Sovětském svazu, v Československu a v Jugoslávii, zjevně sílí politické a sociální napětí. Ve všech třech zemích má toto napětí geografickou dimenzi v důsledku jazykových, etnických a náboženských rozdílů. Regionální rozdíly mohou být zvýrazněny ekonomickými aspekty – např. přesuny zdrojů mezi územími.

Je jasné, že pro tyto země zůstává ekonomická a politická koordinace vládních aktivit důležitým cílem, navzdory existujícím decentralistickým tendencím. Je tomu tak proto, že rozpad by vyvolal vysoké politické i ekonomické náklady, což by vedlo k suboptimálnímu vývoji každého jednotlivého regionu i celé východní Evropy. Výhody ze vzájemného obchodu a z kulturní výměny jsou obrovské – zvláště proto, že centrálně plánované ekonomiky až dosud podporovaly místně oddělené, avšak prostřednictvím centrálního plánu propojené monopoly. Restrukturalizace vzájemných vztahů při formování tržní ekonomiky proběhne nepochybně plynuleji, pokud tradiční ekonomické vztahy zůstanou základem budoucího vývoje, a tudíž nedojde k prudkému snížení nabídky a poptávky. To platí tím spíše, že světový trh nemusí výrobky socialistických, resp. bývalých socialistických zemí, ihned akceptovat.

Je proto velmi důležité zkoumat možnosti, jak dosáhnout větší politické a sociální soudržnosti v transformujících se zemích, a rovněž zkoumat, zda tohoto může být dosaženo prostřednictvím revize federativního uspořádání; přitom jsou velmi důležité finanční vztahy mezi jednotlivými úrovněmi vlád. Červenou nití tohoto pojednání je proto otázka: Do jaké míry může studie o německém federativním uspořádání pomoci při navrhování nových pravidel federativního uspořádání v některých východoevropských zemích?

"Filozofie" federativního uspořádání v Německu

Vertikální model federativního uspořádání neumožňuje vyrovnávací platby nebo mezivládní dotace – s výjimkou těch, které vyplývají z meziregionálních přesunů. Místní správy mohou poskytovat všechny veřejné statky a samostatně navrhopvat odpovídající systém daní nezávisle na financování svých vlastních výdajů. Obvykle by měl existovat vzájemný vztah mezi ochotou daňových poplatníků platit a veřejnými statky, které získají, a tudíž i účinné řešení alokačního problému. Jestliže individuální preference daňových poplatníků nejsou v souladu s místní nabídkou veřejných statků, lidé se mohou svobodně přestěhovat do jiných oblastí, aby si podle Tieboute [Tiebout 1956] zvýšili své osobní (a sociální) bohatství.

³ Viz např. [Laufer 1977]; obecněji v [Boldt 1990].

Tam, kde existují velké sociální rozdíly, může být použit princip minimální úrovně veřejných služeb, aby se snížila migrace nebo předešlo nákladům možného rozpadu. Financování této minimální úrovně vede k asymetrickým vertikálním vyrovnávacím dotacím, případně k asymetrickým finančním příspěvkům regionům na financování aktivit centrální vlády. Druhý přístup uplatňují Evropská společenství prostřednictvím Jednotného evropského zákona, s cílem podpořit "sociální soudržnost" v rámci společenství.

"Filozofie" německé federace jde ještě dál: individuální výpočet optimální úrovně dotací a převody daní na federální úrovni – tak, jak převažují v anglosaském světě – byly téměř úplně opuštěny. Němci usilují o jednotnost životních podmínek pro celý národ a vycházejí přitom z představy kolektivního bohatství nebo rovnosti. Platí to zejména pro průměrnou národní úroveň při poskytování veřejných statků (spíše než pro úroveň minimální).⁴ V Německu v podstatě platí jednotná daňová legislativa a vyrovnávání podmínek se dosahuje jak asymetrickými vertikálními dotacemi, tak horizontálními dotacemi mezi zeměmi – druhý způsob představuje specifický rys německého systému. Dalším charakteristickým rysem je těsná koordinace nástrojů mezi různými stupni státní správy na principu jednotnosti životních podmínek. Tento princip je nutné mít – při diskusích o federativním uspořádání Německa – na paměti.

Při sjednocení Německa v říjnu 1990 byla tato filozofie vystavena těžké zkoušce. Bohatý veřejný sektor v západní části, založený na vysoké produktivitě práce, je nyní vystaven vlivu relativně chudé východní části, kde je produktivita práce, a tudíž i daňová kapacita mnohem menší. Pokud by byl princip rovnosti doveden do extrému, vedlo by to k okamžitému a masivnímu přesunu veřejných zdrojů ze západu na východ. V důsledku toho by bylo k vyrovnávání zapotřebí jak asymetrického růstu daní,⁵ tak rozsáhlejšího využití mezivládních dotací – vertikálních i horizontálních. Tyto transfery by však ohrožily úroveň blahobytu, kterou až dosud užívají obyvatelé západní části, a vytvořily by značné politické překážky pro současnou reformu mezivládních fiskálních vztahů v Německu.

V krátkém období je vývoj v této oblasti diktován každodenními událostmi, které vyžadují – v zájmu stabilizace vlád ve východní části – rozhodnutí přijímaná ad hoc.⁶ Centrální vláda v této fázi vývoje fiskálních vztahů federace bude pravděpodobně hrát důležitější roli, než je pouze koordinace opatření spolkových zemí; federální vláda tak již učinila prostřednictvím intenzivnějšího využívání asymetrických vertikálních dotací (nebo speciálních fondů prostřednictvím instituce Treuhandanstalt), zatímco západní země dosud – při obětování dodatečných zdrojů nad úroveň dohodnutou prostřednictvím Státní smlouvy – váhají.⁷ Rozdíly v daňové kapacitě v obou částech

⁴ Obecné úvahy o ekvivalenci jsou odvozeny z principu "sociálního státu" (Sozialstaatsprinzip) v článku 20/1/ ústavy a dále v článku 72/2/ a 106/3/, kde se mluví o "dosažení jednotnosti životních podmínek na kterémkoli území všech spolkových zemí".

⁵ V případě daně z příjmu působí zvyšování daní asymetricky, protože progresivní daňové schéma automaticky zvýhodňuje oblasti s nižšími příjmy. Současná vláda tím, že v roce 1990 snížila sazby daně z příjmu (což bylo rozhodnuto ještě před sjednocením), a dále tím, že se zavázala k další redukci daně z podnikání, může využívat tyto daňové nástroje jen s obtížemi. Přesto byla nedávno zavedena 7,5%ní přírůžka k daní z příjmu na financování procesu sjednocení (viz dále).

⁶ Na federální vládě se dále požaduje, aby stabilizovala "soukromý sektor", tedy zachránila soukromé podniky, resp. socialistické podniky, které vlastnila vláda a jejichž privatizace byla vymezena zvláštním fondem tzv. Treuhandanstaltu. To se obvykle provádí garantováním nebo podporou likvidních půjček. Dlouhodobá opatření je však nutné teprve nalézt.

⁷ Spolkové země se nedávno dohodly na takovém uspořádání, kdy východní země mají přístup k daňové kapacitě západních zemí prostřednictvím daně z přidané hodnoty (viz dále).

Německa pravděpodobně povedou ve středně dlouhém období k reformě federativního fiskálního uspořádání, i když je již teď téměř jisté, že princip jednotnosti životních podmínek bude zachován. V tomto pojednání se zmíníme o uvedených problémech detailněji, včetně přehledu přechodných záměrů dosud přijatých i těch, které budou pravděpodobně přijaty v průběhu dalšího vývoje.

Základy německého federativního uspořádání

Obecné rysy

Současná německá ústava nevytváří dostatečný prostor pro vertikální rozdělení vládních funkcí mezi jednotlivé stupně. Na centrální úrovni je důraz kladen na legislativní funkce, na alokaci finančních zdrojů a na formulaci hlavních politických záměrů. Zemské a místní vlády jsou obecně zodpovědné za implementaci a administraci těchto opatření. Nižší stupně státní správy často provádějí tato opatření v zájmu vyšších stupňů. Vykonávané funkce jsou někdy financovány prostřednictvím na ně určených dotací (nebo náhradou nákladů), i když v některých případech může být tato funkce vykonávána nižším stupněm bez jakéhokoli příspěvku z vyšších stupňů. Centrální administrativa je tudíž relativně málo vyvinutá (s výjimkou specifických funkcí, jako je obrana, zahraniční záležitosti apod.) a země nesou hlavní zátěž správních nákladů (včetně správy daní), která rychle narůstá vzhledem k tomu, že tyto služby jsou pracovně náročné. Na druhé straně municipality musejí financovat velký podíl kapitálových výdajů v takových oblastech, jako jsou komunální služby (např. kanalizace apod.), zdravotnictví, sportovní a rekreační aktivity, školství, bydlení a výstavba silnic. Tato specifická dělba funkcí (centrální rozhodování a decentralizovaný výkon) bývá označována jako "horizontální" přístup k federativnímu uspořádání – na rozdíl od "vertikálního" modelu v anglosaském světě [Spahn 1978].

Navzdory skutečnosti, že ústava přiznává spolkovým zemím pravomoc,⁸ zjišťují nižší správní stupně, že dochází k postupnému omezování jejich kompetencí ve prospěch centrální vlády. Několik posledních zbývajících oblastí, kde mají zemské vlády autonomii ve smyslu vertikální dělby funkcí, tvoří kultura, vzdělání, soudy, částečně životní prostředí a zdravotnictví a také regionální ekonomická politika. Avšak i v těchto oblastech byly kompetence zemí redukovány v důsledku většího dělení odpovědnosti a v důsledku "společných rozhodnutí" přijatých do ústavy v roce 1969. Tento vývoj vyvolal úsilí o "obnovení ztracených území" – také pod vlivem silnějších dostředivých sil vyplývajících ze západoevropské integrace.⁹

Finanční uspořádání při horizontální dělbě funkcí je založeno na převaze dělení příjmů. Všechny hlavní daně (daň z příjmu, z korporací, VAT) jsou daněmi společnými (dělenými), což znamená, že plynou do rozpočtů federace i zemských vlád. Daňová legislativa je jednotná a centralizovaná. Zemské parlamenty již nemají v podstatě žádnou pravomoc vytvářet daňové zákony (viz [Stern 1980]), přestože ně-

⁸ Podle článku 30 ústavy spočívá vládní kompetence v rukách zemí, pokud ji ústava explicitně nepřevádí do rukou federální vlády. Existují ovšem určité "zavedené pravomoci" centra, které vyvěrají z "povahy věci" bez jasné vymezených hranic. BVerfGE 12,205.

⁹ Viz např. doporučení pracovního výboru ("Martin-Kommission"), Landtag Rheinland-Pfalz, Drs. 10/1150, leden 1985 nebo [Grosse-Sender 1990].

kteře méně významné daně jsou v pravomoci zemských a místních úřadů. Všechny daně jsou vymezeny stejným národním daňovým kódem, což platí zejména pro daňovou základnu.¹⁰ Pokusy diferencovat míry zdanění v případě daně z příjmu pro západní a východní část Německa, které probíhají v současnosti, se setkávají s kritikou a až dosud tyto návrhy neprošly.¹¹

Z ekonomického hlediska je jednotné zdanění žádoucí jak z distributivních, tak i z alokačních aspektů. Jednotnost pravidel zdanění zdůrazňuje požadavek regionální spravedlnosti a zjednodušuje daňovou koordinaci z administrativního hlediska. Zároveň, a to je ještě důležitější, zamezuje daňové konkurenci jednotlivých území, která narušuje toky kapitálu, migraci a nákupy přes hranice. Tyto jevy podporují sociální soudržnost a usnadňují sjednocení daňové kapacity, ovšem pouze pokud se nenaruší mezioblastní přesuny zdrojů vyplývající z tržně orientovaného obchodu. Ekonomické aspekty představují závažné důvody pro jednotnou národní daňovou legislativu; tyto důvody budou uvedeny později. Nejsou ovšem dostačující pro vysvětlení toho, proč se daně dělí nebo jsou spravovány jednotlivými správními stupni.

V politickém smyslu je jednotné zdaňování diskutní, protože ve skutečnosti omezuje suverenitu zemí. Co se týče Německa, je překvapující, že federativní uspořádání vytvořilo politický konsensus, který vedl k jednotným daňovým pravidlům, a dokonce i k dělení společných daní na základě standardních kritérií pro poměrné rozdělování příjmů. Abychom to pochopili, je nutné se podívat na specifická pravidla, jež ovlivňují proces legislativy federace, a na cesty, kterými země uplatňují svou pravomoc v tomto procesu [Spahn 1977b].

Úloha spolkové rady (Bundesrat)

Ve skutečnosti musí každý zákon, který se dotýká zájmů zemí, projít Spolkovou radou, což je legislativní shromáždění zemí,¹² které je oproti obdobným útvarům v USA, Kanadě nebo Austrálii opravdovou spolkovou radou v tom smyslu, že zemské vlády jmenují její členy, odvolávají je a tito členové prosazují záměry příslušných vlád (imperatives Mandant). Nynější status Spolkové rady vytváří spolkovým zemím silnou pozici, a to jak ve srovnání s minulostí,¹³ tak i ve srovnání s dalšími federacemi.

Vliv spolkových zemí, co se týče daní a souvisejících oblastí, je dalekosáhlý, protože souhlas spolkové rady je vyžadován při schvalování: (1) všech zákonů týkajících se daňového výnosu, který patří celý nebo z části zemím, (2) federálních zákonů o fiskálním vyrovnávání a (3) federálních zákonů týkajících se regulace správních činností zemských fiskálních institucí.¹⁴

¹⁰ Na místní úrovni existuje omezený počet stupňů volnosti při rozhodování o daních nebo o různých daňových sazbách v případě národních daní, a to i v případě místní daně z podnikání a daně z majetku.

¹¹ Je nutné se zmínit o tom, že Západní Berlín až dosud profitoval na daňových sazbách pro nízké příjmy, což bylo unikátní. V důsledku sjednocení Německa již tyto výhody mít nebude.

¹² ústava, článek 50 a další

¹³ Spolkové země měly patrně více pravomocí než dnes pouze za Bismarkovy říše a předtím (za Severoněmecké konfederace), i když převaha Pruska v říši, obdobně jako převaha Ruské republiky v Sovětském svazu, vedla k tomu, že ústavní práva byla vždy nejistá.

¹⁴ článek 105/3/, 106/4/, 107/2/ a 108/3/ ústavy

V německém systému je nutné odlišit pravomoc při vytváření zákonů o specifických daních od práva každého správního stupně přivlastňovat si výnosy z těchto daní. Rozdělení daní mezi jednotlivé stupně vlády je garantováno samotnou ústavou, zásahy federální legislativy jsou silně omezeny. Závažné úpravy federativního finančního uspořádání – např. jako výsledek sjednocení Německa – mohou být tudíž provedeny pouze na základě změny ústavy, pro kterou je zapotřebí dvoutřetinová většina v obou sněmovnách německého parlamentu.

Kooperativní federalismus

Federativní uspořádání funguje v rámci složitého systému spolupráce a kontroly jednotlivých zemí, který je typický pro "kooperativní federalismus", což je opačný přístup než v případě modelu nezávislého "vrstveného dortu". Vyžaduje však silný národní konsensus. Vedle společné federální legislativy existují ke koordinaci záměrů, jež vyplývají z ústavy, i další nástroje: institucionalizovaný způsob společného rozhodování a dělení odpovědnosti doplněný společným plánováním a financováním a případně finanční výpomocí (grants-in-aid), což je specifický rys německého federativního uspořádání.¹⁵

Tyto prvky kooperativního federalismu byly zavedeny v roce 1969, kdy bylo zřejmé, že samotná federální legislativa ke koordinaci záměrů na centrální úrovni nepostačuje. Federativní rozdělení funkcí – kdy rámcovou legislativu provádělo centrum a implementaci opatření nižší správní stupně – nebylo z hlediska cílů koordinované stabilizační politiky dostatečné.¹⁶ Tento model také "znemožňuje federální vládě vytvářet privilegia v rámci opatření, která nemohou být kontrolována legislativou, což se týká hlavně poskytování veřejných statků a služeb a zejména zajišťování infrastruktury. Právě v těchto oblastech [...] se ukázalo, že plánování a používání prostředků prováděné spolkovými zeměmi je mnohem důležitější než legislativní funkce federální vlády." [Reissert 1978]

V roce 1969 byly proto vytvořeny dva hlavní nástroje koordinace: (1) "společné úkoly" (Gemeinschaftsaufgaben) podle článku 91a a 91b a (2) finanční výpomoci (Finanzhilfen) podle článku 104a /4/ ústavy. Společné úkoly byly definovány ústavou pro pět oblastí.¹⁷ Finanční výpomoc obdržely spolkové země pro zemské a místní investice v rámci určité územní politiky, která je vymezena federálním zákonem nebo dohodou mezi federací a zemí. V tomto uspořádání je opět možné najít princip jednotných životních podmínek, protože ústava zdůrazňuje, že tyto dotace mohou být použity pouze pro vyrovnávání regionálních rozdílů, pro stabilizační účely a pro stimulaci růstu.

Tato ústavní pravidla uzákonila dřívější zvyky, kdy federální vláda vybavovala země fondy na bilaterálním základě. Namísto bilateralismu zdůrazňují nové nástroje

¹⁵ Další diskuse viz např. [Reissert 1978].

¹⁶ Centralizace kompetencí jako následek koordinace v rámci stabilizační politiky dosáhla svého vrcholu na konci šedesátých let, kdy byl změněn článek 109 ústavy (1967), byl přijat zákon o stabilitě a růstu a byla ustavena Komise pro hospodářské cykly (Konjunkturrat) a Výbor pro finanční plánování (Finanzplanungsrat) a kdy byly dále sjednoceny principy regulace federálního rozpočtu a rozpočtů spolkových zemí. V současnosti má v Německu funkce fiskální stabilizace jen malou působnost.

¹⁷ Jsou to (1) výstavba univerzit, (2) regionální politika, (3) zemědělská strukturální politika a ochrana pobřeží a dále (4) plánování vzdělávání a (5) podpora té části výzkumu, která má nadnárodní význam.

multilaterální dohody – přinejmenším pokud jde o společné úkoly – v rámci tzv. "plánovacích výborů" (Planungsausschüsse), kde se federace dělí o hlasy se všemi zeměmi. Využívá se zde procedury společného plánování a společného financování pro všechny projekty zemí přijaté federální vládou a většinou zemí. Tyto koordinační nástroje tak v mnoha směrech rozšířily oblast zásahů centrální vlády, a to nejenom prostřednictvím dopadů na plánovací proces (zvláště na výběr projektů), ale také prostřednictvím hrozby odmítnutí společného financování,¹⁸ které obvykle pokrývá 50 % nákladů.¹⁹

Toto uspořádání vyvolalo kritiku spolkových zemí a další pokusy centralizovat moc v Německu byly v 80. letech úspěšně odmítnuty.²⁰ Naopak v současné době zesílily tlaky na decentralizaci moci, což je důsledek jak nedůvěry v centrální stabilizační politiku, tak i obav z vysokých nákladů koordinace a z politického omezování spolkových vlád a parlamentů v souvislosti s dohodami o společném financování.²¹ Ve skutečnosti se však v rámci politiky "nového federativního uspořádání" pouze upustilo od společného financování v oblasti výstavby studentských kolejí, výstavby měst a nemocnic podle článku 104a /4/. Přesuny pravomocí spolkovým zemím dosud nebyly doprovázeny odpovídajícími transfery finančních zdrojů, což namísto k posílení zemských vlád vedlo spíše k omezení pole jejich aktivity [Schodder 1989]. K posílení úlohy federální vlády na úkor pravomocí zemských vlád přispělo i sjednocení Německa a válka v Perském zálivu.

Volba vlastních daní, dělených daní a dotací

Obecné poznámky

Každá federace či konfederace musí vyřešit vertikální a horizontální rozdělování finančních zdrojů mezi jednotlivé správní stupně.

Problémy vertikálního dělení daní

Vertikální dělení fondů vyplývá z rozdělení funkcí mezi jednotlivé správní stupně: čím je oblast kompetencí centra menší, tím menší bude objem jeho vlastních zdrojů. Vertikální distribuce fondů tak odráží – v určitém rozsahu – stupeň centralizace v rámci federace.

Model vrstveného dortu přiznává každému správnímu stupni jeho vlastní daně, a to podle územního rozdělení užitků odvozených z veřejných statků, které jednotlivý správní stupeň zabezpečuje. Každý stupeň si tak samostatně volí vlastní daňovou základnu (bázi) a na vertikální úrovni tudíž neexistuje žádná konkurence. Dokonce se

¹⁸ Politické tlaky by neměly být použity vůči žádné spolkové zemi.

¹⁹ Federální příspěvek je však diferencovaný. Představuje 60 % na zemědělské účely a 70 % na ochranu pobřeží.

²⁰ K poslednímu pokusu o centralizaci moci došlo v roce 1973, kdy federální parlament ustanovil Komisi pro revizi ústavy (Enquete-Kommission Verfassungsreform), jejíž doporučení však další vývoj významně neovlivnila.

²¹ Důležitými studiemi o důsledcích dělení odpovědnosti a důsledcích společných úkolů jsou práce [Scharpf-Reissert-Schnabel 1976], [Kronberg 1977], [Reissert 1978].

může objevit i shodné zdaňování na různých úrovních státní správy, jako je tomu např. v případě daně z příjmu v USA, v Kanadě a ve Švýcarsku.

Četné diskuse se vedou o tom, které daně by měly být centralizovány a které by měly zůstat jednotlivým zemím (nebo místním správám). Je zřejmé, že čím obtížněji se vymezuje daňová základna na regionálním základě, tím vhodnější je stanovit ji na federální úrovni. Platí to zvláště pro cla a také pro zemědělské daně, které se používají při společné zemědělské politice (CAP) v rámci Evropských společenství: to vedlo k tomu, že tyto daně jsou odváděny do rozpočtu Evropské komise.

Dalšími daněmi v pořadí jsou akcízy a všeobecné prodejní daně (sales taxes), zvláště daň z přidané hodnoty (VAT). Protože akcízy jsou vybírány podle místa výroby – na základě principu původu (origin principle) –, při územním rozdělení daní nejvíce získají ty země, na jejichž území se takto zdaňovaná produkce vyrábí. V případě, že se ve federaci bez vnitřních fiskálních hranic použije daň z přidané hodnoty na principu určení (destination type), je potom obtížné rozdělit výnos z této daně mezi jednotlivé regionální stupně státní správy. Daň z přidané hodnoty je tudíž dalším silným argumentem pro centralizovanou daňovou politiku.²²

Obdobné argumenty existují i v případě daně z podnikání (business income tax). Rozmístění firem a jejich sítí v místně oddělených závodech by nemělo být ovlivněno strukturou daní, protože rozdělení zdanitelných příjmů mezi jednotlivé závody je pouze arbitrární.²³ Nedávno došlo k centralizaci daní za znečišťování životního prostředí, poněvadž důsledky znečištění se neomezuji na území původce a rozdíly v regionálních poplatcích za znečištění vytvářejí možnost nebezpečné daňové konkurence mezi zeměmi, což by narušovalo cíle, pro které byly tyto daně zavedeny.²⁴

Německá říše měla ve stadiu svého vzniku (1871) velmi málo vlastních zdrojů: tvořily je pouze cla a akcízy. Dodatečné zdroje centra, které byly převáděny zdola (tzv. *Martikularbeiträge*), představovaly obecné zemské dotace určené na financování rozšiřujících se říšských funkcí. Tento model úzce koresponduje se současnou situací v rozpočtu Evropských společenství, kdy je do rozpočtu převáděn podíl na VAT zdola společně s obecnými dotacemi založenými na univerzálních statistických ukazatelích (zejména typu hrubého národního produktu). Centrum je tak dáno na milost či nemilost zemským vládám, jeho politické postavení je omezeno nedostatkem finančních prostředků. Odlišné uspořádání existuje např. v Austrálii.²⁵

V Německu postupovala centralizace daňové politiky plynule. Tuto tendenci silně podpořil nárůst pravomocí centra v průběhu první světové války a za nacistického

²² Vzhledem k tomu, že je daň z přidané hodnoty podobná typu spotřebních nepřímých daní v Evropských společenstvích, není možné rozdělovat tuto daň podle územního principu vytvořené hodnoty přidané zpracováním. Vezmeme-li např. území A, které obsahuje všechny výrobce (a dovozce), a území B, které obsahuje všechny vývozce, potom je daňový výnos na území A pozitivní a na území B negativní. To vyžaduje – pokud není daň z přidané hodnoty centralizována – přinejmenším určitou horizontální koordinaci prostřednictvím clearingového systému.

²³ Zisk může být vždy přemisťován z jedné oblasti do druhé prostřednictvím různých přesunů. Tato horizontální dimenze daňové konkurence bude probírána později.

²⁴ Koordinace daní může mít také podobu minimálního standardu, který je stanoven jednotně a ponechává centru určitý prostor pro zásahy. Tento přístup navrhuje většina ekonomů a politiků Evropskému společenství.

²⁵ V Austrálii převzala centrální vláda během druhé světové války všechny hlavní daně a vytvořila tak to, co se v Commonwealthu nazývá "fiskální svrchovanost". V současné Austrálii jsou tak země vydány napospas centrální vládě. Viz [Mathews-Jay 1972].

režimu. Po druhé světové válce spojenci rozdělili (Západní) Německo vytvořením umělých států (podél nových hranic) a obnovili federativní principy. Vertikální rozdělení daní sledovalo zhruba principy naznačené výše: federální vláda si udržela cla a akcízy a získala právo na daň z prodeje (tax on sales)²⁶; spolkovým zemím připadly mnohem důležitější daně, a to daň z osobních příjmů a daň z příjmů korporací.²⁷

Vertikální dělení fondů musí pak obecně překlenout tyto problémy:

- daňové přesuny podložené ekonomickými argumenty (založenými na regionálních přesunech) nemusejí korespondovat s rozdělením výdajových funkcí, které vyžadují vertikální redistribuci fondů prostřednictvím dotací;
- vertikální rozdělení daňových výnosů nemusí být v souladu s vertikálním rozdělením funkcí mezi jednotlivé stupně státní správy;
- přesuny daní nemusejí být v souladu se závazky centrální vlády na úseku regulace poptávky;
- daně mohou rozdílně reagovat na výkyvy v průmyslovém cyklu a v růstu a vývoj veřejných fondů pak podvazuje plynulý a na potřeby orientovaný rozvoj veřejných statků;
- připisování daní územím s sebou nese riziko zvýraznění existujících regionálních rozdílů v ekonomickém potenciálu podporou nerovnoměrného zajišťování infrastruktury, a tudíž může podvázat jakékoliv úsilí o rovnoměrný růst v rámci federace a zejména realizaci principu jednotných životních podmínek v Německu.

Právě z těchto důvodů Německo opustilo cestu připisování daní jednotlivým stupňům a začalo v širší míře používat daně dělené (neboli společné). Jak jsme se už zmínili výše, jsou v současnosti všechny důležité daně daněmi dělenými. Společné daně mohou být v podstatě připsány všem stupňům státní správy. Daňové výnosy tudíž mohou být rozdělovány jakýmkoli způsobem. Rovněž mohou vést k implicitnímu horizontálnímu vyrovnávání – podle přijatých rozdělovacích vzorců – v případě, že distribuce fondů je vůči jednotlivým územím asymetrická.

Horizontální aspekty daňové politiky ve federaci

Dalším problémem, který se musí řešit ve federaci, je horizontální rozdělení daní. A opět jeden z přístupů podporuje nezávislou daňovou politiku jednotlivých území. Jednotlivé země mohou samy definovat daňovou základnu, mohou aplikovat různé daňové sazby a daňové úlevy. Daně jsou považovány za cenu veřejných služeb a nezávislé stanovení těchto cen se považuje za podporu efektivnosti veřejného sektoru.

V Německu je však skutečnost jiná: jak už jsme se zmínili výše, daňová legislativa je jednotná, jak pokud jde o daňovou základnu, tak i v případě daňových sazeb. Platí to pro společné daně, ale také pro důležité zemské daně.²⁸ Spolkové země mají jen

²⁶ V Západním Německu byla daň z přidané hodnoty zavedena teprve v roce 1967. Předtím existovala daň z prodeje na základě hrubého obrátu, daňový systém byl kaskádovitý a zahrnoval jak výrobu, tak i spotřebu.

²⁷ Rozdělení daně korporací zůstává i nadále obtížným úkolem. Němci se pokoušejí nalézt řešení pro všechny možné konflikty na základě zvláštního zákona o rozdělování (rozložení) daňového výnosu této daně (Zerlegungsgesetz).

²⁸ Federální legislativa sjednotila zemské daně při převodu vlastnictví (Grunderwerbsteuer) v roce 1982. To byla poslední důležitá daň, která byla sjednocena.

omezenou možnost zavádění vlastních daní a tyto daně jsou navíc z hlediska jejich daňových příjmů v podstatě bezvýznamné.²⁹

Jednotná daňová politika může být oprávněná z administrativního hlediska: s jedním daňovým kódem je práce mnohem snadnější než s mnoha, zvláště vezmeme-li v úvahu, že náklady spojené s obsluhou daní jsou tak jako tak vysoké. Kompetence daňových úředníků, účetních a daňových právníků musejí být naopak podstatně širší v případě více daňových kódů, které se používají např. ve Švýcarsku. V mnoha případech je obtížné rozhodnout, který daňový kód použít. Může docházet i ke dvojnásobnému zdaňování, a to v případě, že dva regiony používají různé typy daní – např. v jednom regionu se zdaňuje podle principu původu a ve druhém na základě bydliště plátce. Tento přístup vyžaduje zvláštní pravidla (nebo kontrolu), což dále komplikuje správu daní, protože v rámci federace nejsou žádné vnitřní hraniční kontroly. A i v případě, že tato pravidla existují, je často sporné, zda jeden druh daně je v souladu s jiným, a zda lze tudíž uplatnit nárok na vzájemně odečitatelné položky.³⁰

Existence meziregionálních úniků zakládá možnost nerovnoměrností v rámci federace. Rozdílný rozsah daňového výnosu může vést k rozdílnému daňovému zatížení jednotlivců vzhledem k úrovni veřejných služeb (nebo implikovat vyšší úroveň veřejných služeb se stejným daňovým zatížením). To může být v rámci federace pocítováno jako nespravedlnost a může ztížit úsilí o sociální a politickou soudržnost.

Dalšími technickými důvody ve prospěch jednotné daňové politiky jsou:

- v případě daně z přidané hodnoty by bylo nutné přijmout procedurální pravidla, která by umožnila vrácení daní zaplacených jiné regionální vládě. To by vyžadovalo clearingový mechanismus na přerozdělování daní mezi jednotlivými regiony, který by byl založen na statistických ukazatelích, protože v rámci federace tyto úpravy nelze provádět na hranicích mezi regiony. Politické překážky zavedení takového mechanismu jsou obrovské – jak ostatně můžeme pozorovat při diskusích v rámci ES, kde Komise ES vydala obdobný návrh;³¹

- v případě daně z příjmu by se daňová základna mohla přesouvat mezi regiony v rámci federace prostřednictvím přesunů zisků nebo kapitálu (transfer-pricing or thin-capitalization).³² Zamezit této daňové konkurenci administrativní cestou je obtížné, protože by znamenala vládní kontrolu obchodních a kapitálových toků a cen a vyžadovala by vyšší stupeň spolupráce mezi regionálními fiskálními úřady.

Jednotná daňová politika je nejčastěji založena na důvodech vyšší efektivity: říká se, že regionální rozdíly mohou vést k daňové arbitráži v tom smyslu, že mobilita zdrojů (kapitálu, práce a zboží) umožňuje daňovým poplatníkům přesouvat aktivity podléhající zdanění do regionů s nejnižší daňovou zátěží. To by, v rámci federace,

²⁹ Spolkové země mají právo na úpravu daní podle článku 105/2a/ za předpokladu, že se jedná o daně na místní spotřebu a o výdaje, jejichž rozsah je nesrovnatelný s daněmi, které jsou jednotně stanoveny federální legislativou. Jejich výše je velmi omezená.

³⁰ Např.: Zakládá osobní spotřební daň uložená na jednom území nárok na sraženku z osobní daně z příjmu na jiném území?

³¹ Viz např. [Smith 1989], [Spahn-Kaiser 1990].

³² Viz např. [Devereux-Pearson 1989].

vedlo k ničivé daňové konkurenci jednotlivých regionálních vlád a vyvolalo by suboptimální zajištění veřejných statků v rámci všech území. Tento argument často zdůrazňuje Evropská měnová unie při harmonizaci daní v rámci Evropských společenství, kde měnové kursy přestávají kompenzovat rozdíly v daňových sazbách.

Pro federaci, kde již neexistují hraniční kontroly, se daňová arbitráž stává skutečným omezením. Zatímco se tento důvod ukázal jako nesprávný v podmínkách, kdy je cenová elasticita nižší než nekonečná [Spahn – Kaiser 1990]³³, plně platí pro harmonizaci daňových základů [Sinn 1989] (spíše než sazeb) a nejvíce se uplatňuje při tocích investičního portfolia na kapitálových trzích, kde se cenová elasticita blíží nekonečnu.

Německo se vyhnulo mnoha problémům, které vyplývají ze sjednocování daňové politiky. Daňová konkurence mezi regiony neexistuje,³⁴ spolupráce mezi daňovými úřady je dobrá, pro daň z přidané hodnoty není zapotřebí žádného clearingového systému, protože je společnou daní všech stupňů, a v rámci Německa nevznikají impulsy k regionálním transfer-pricing nebo ke strategii thin-capitalization.³⁵ Ale německý model není přijatelný pro všechny federace. Příklady konkurenčního zdaňování existují zvláště v USA a ve Švýcarsku.³⁶ Také Evropská společenství se rozhodla pro daňovou konkurenci na nadnárodní úrovni s výjimkou daně z přidané hodnoty, kde je otázka harmonizace daní stále ještě na pořadu dne. To je ovšem i důsledek toho, jak je obtížné opustit existující daňové struktury, nemluvě již o mezinárodní harmonizaci. Obzvláště silně se specifické cíle národní politiky promítají do daně z příjmu. Tato daň se často používá pro redistribuci příjmů, pro cíle rodinné politiky a politiky zaměstnanosti. Je často propletena s uspořádáním sociálního zabezpečení, kombinovaná s dalšími daněmi (daně korporací, daň ze mzdy) a funguje v rámci rozdílných politických a sociálních uspořádání. Sjednocení těchto daní v rámci ES bude ještě dlouho velmi obtížné. A proto zde zůstává jedinou možností daňová konkurence.

Společné daně, federální a zemské daně

Jak již bylo výše řečeno, v Německu zajišťují společné (neboli dělené) daně podstatnou část příjmů. V roce 1989 činil výnos daně ze mzdy a z příjmu, daně korporací a daně z přidané hodnoty, což jsou společné daně, přibližně tři čtvrtiny celkových daňových příjmů ve federaci.

³³ V této práci je uvedena řada dalších důvodů pro diverzifikaci daňových sazeb, zejména na úseku nepřímých daní. Pro Německo byly "optimální" nestandardní sazby daně z přidané hodnoty odhadovány na základě cenových elasticit jednotlivých druhů zboží. Za povšimnutí stojí, že evropské politikové velmi zdůrazňují význam sjednocení nepřímých daní, i když se zdá být mnohem důležitější sjednocení daní z kapitálových příjmů.

³⁴ Existují určité výhrady týkající se úrovně místní vlády, kde je možná v určitém rozsahu daňová konkurence prostřednictvím rozdílných daňových sazeb.

³⁵ Nedávný návrh FDP, koaliční strany ve federálním parlamentu, se týkal diferenciací sazeb daně z příjmů mezi "západním" a "východním" Německem. To by ovšem tyto směry podpořilo.

³⁶ Je to zvláště švýcarský systém, který vždy lidi zabývající se federativním uspořádáním ohromí. Zatímco na jednu skupinu působí povrchným dojmem "daňové džungle", druhá skupina si pochvaluje rozmanitost těchto uspořádání a dokonce doporučuje švýcarský systém k následování. Viz např. [Bird, s. 245], kde se píše: "Koneckonců bližší pohled na švýcarské zkušenosti může Kanadě všechny možnosti nejvíce osvětlit."

Poměrné rozdělení těchto daní mezi jednotlivé stupně státní správy ukazuje *tabulka č. 1.*

Tabulka č. 1

v %

společné daně	federální vláda	zemské vlády	místní správy
daň ze mzdy	42,5	42,5	15
daň korporací	50	50	0
VAT	65	35	0

Mimo tyto daně se mezi tři stupně vlády rozděluje i daň z podnikání (business tax), přestože oficiálně společnou daní není.³⁷ Federální vláda musí financovat příspěvky do rozpočtu Komise ES ze svého podílu na dani z přidané hodnoty.

Vertikální distribuce daně z příjmu je stanovena ústavou (článek 106/3) a jakékoli změny ve vertikálním rozdělování veřejných statků, s výjimkou dotací, mohou být provedeny jen prostřednictvím vyjednávání podílů na dani z přidané hodnoty. Výsledek vyjednávání mezi federální vládou a zemskými vládami nabývá formy federálního zákona, který vyžaduje souhlas Spolkové rady.

Regionální distribuce daně z příjmu sleduje regionální charakter daňových výnosů (podle principu bydliště se specifickými pravidly pro rozdělení daně z korporací). Regionální rozdělení daně z přidané hodnoty je založeno na počtu obyvatel (což odráží implicitní záměr vyrovnávání podmínek). Federální vláda používá malou část podílu na dani z přidané hodnoty pro účely vyrovnávání formou nepodmíněných asymetrických vertikálních dotací (Ergänzungszuweisungen).

Hlavními federálními daněmi (které tvořily v roce 1989 11,8 % celkových daní) jsou akcízy,³⁸ z nichž mezi nejdůležitější patří akcízy na minerální oleje, tabák a alkohol (s výjimkou piva³⁹). Hlavními zemskými daněmi (tvořícími 4,7 % z celkových daní) jsou daň z motorových vozidel a daň z majetku, což je v Německu málo významná daň. Municipality využívají – kromě místní daně z podnikání – daň z majetku a komunální poplatky za veřejné služby (utilities).

Zvláštní dotace a vyrovnávání

Vertikální dotace

Pro federativní fiskální vztahy je vedle rozdělování daní typická existence mezivládních dotací. Dotace mohou být neúčelové, tzn. že jejich použití je v rukách vlády, která je obdrží, nebo jde o dotace účelové, které jsou určeny na financování programů vymezených rozhodnutím té vlády, která dotaci poskytuje. Dotace mohou být navíc podmíněné nebo nepodmíněné.⁴⁰

³⁷ Daň z podnikání je rozdělena takto: 1 % pro federaci a země, zbývající část patří do kategorie daní místních.

³⁸ Cla jsou převáděna na Evropská společenství.

³⁹ Daň z piva je jediným akcizem, který zůstává na zemské úrovni, a je potvrzením úspěšného odporu Bavorska ve Spolkové radě z konce minulého století.

⁴⁰ Viz např. [Spahn 1977a] a také literatura zde uvedená.

Účelové nepodmíněné dotace se poskytují z alokačních důvodů, kdy zajištění konkrétních veřejných statků na zemské nebo místní úrovni nepostačuje a vláda, která dotuje, tak vytváří stimul pro jejich rozvoj. Nepodmíněné dotace obvykle uvolňují vlastní zdroje příslušného správního stupně, které by tato vláda jinak musela použít na rozvoj daných veřejných statků. Protože účelové dotace uvolňují jejich vlastní zdroje, považují je dotované vlády za téměř rovnocenné neúčelovým dotacím. Podmíněné účelové dotace jsou jasně vymezeny celospolkovými prioritami (což je podmínka pro poskytnutí pomoci⁴¹) a ovlivňují funkce dotované vlády v mnohem větším rozsahu.

Neúčelové podmíněné dotace jsou obvykle poskytovány regionálním vládám z důvodů vyrovnávání nebo jako náhrada za vlastní příjmy (např. v Austrálii). Podmíněné neúčelové dotace se také používají na alokační účely v případě, že na zemské úrovni existuje vysoká příjmová elasticita poptávky po veřejných statcích. Podmínky jsou v těchto případech relativně volné, tzn. že se např. vyžaduje, aby dotace byly použity na investice bez bližší specifikace.

Dělení daní může být považováno za specifickou formu nepodmíněných neúčelových dotací.⁴² Rozdíl mezi nimi a vlastními dotacemi je mj. v tom, že společné daně se obvykle rozdělují podle pravidla, které se může lišit od místní daňové kapacity. To platí zvláště o rozdělování daně z přidané hodnoty v Německu. Kromě toho, že se daň z přidané hodnoty rozděluje podle počtu obyvatel, což má silné vyrovnávací účinky, federální vláda navíc využívá 2 % daňového výnosu na vyrovnávání regionálních rozdílů v daňové kapacitě, a to prostřednictvím asymetrických vertikálních dotací.⁴³

Další implicitní důsledky vyrovnávání vyplývají z programů finanční pomoci a ze společných úkolů, které byly probrány výše. Toky fondů od federální vlády k zemským vládám, které doprovázejí dělení odpovědnosti a společné plánování, mohou být považovány za podmíněné účelové dotace vstřícného typu. Podle článku 104a /4/ ústavy mohou být investice do infrastruktury (ochrana životního prostředí, podpora vědy a výzkumu a rozvoj měst) na úrovni zemí a na místní úrovni dotovány až do výše 90 % nákladů.⁴⁴ Obdobně se realizují i společné úkoly, i když v těchto programech je vyrovnávání méně zdůrazněno. Tyto programy jsou více ovlivněny regionálními potřebami a důrazem na spravedlivé rozdělování.

⁴¹ Tyto podmínky mohou mít různou formu: specifické minimální příspěvky dotované vládě, nároky na vyrovnání, mohou být navázány na programy národního standardu apod.

⁴² Politicky však dělení daní navozuje myšlenku vzájemné pomoci, neúčelové dotace s sebou nesou prvky podřízenosti dotované vlády. To může být velice významné pro reformu fiskálních federativních vztahů v reformujících se ekonomikách.

⁴³ Na léta 1988-93 vycházely tyto dotace (Bundesergänzungszuweisungen) ze zákona o vyrovnávání mezi federální vládou a zemskými vládami ze dne 18. prosince 1987, který také doplňuje schéma horizontálního vyrovnávání mezi zeměmi, diskutované dále.

Objem těchto dotací činil v roce 1989 přibližně 2,7 mld. DEM a byl mezi zeměmi rozdělen následovně: Dolní Sasko 40,0 %, Rýnsko-Palc 19,7 %, Šlesvicko-Holštýnsko 16,1 %, Sársko 12,5 %, Brémy 8,6 %, Severní Porýní-Vestfálsko 13,1 % – viz [Finanzbericht 1990, s. 113].

⁴⁴ Program se blíží k závěru. Je omezen na deset let s pevně danou roční splátkou ve výši 2,45 mld. DEM [Finanzbericht 1990, s. 31].

Jak již bylo poznamenáno výše, existence vyrovnávání rozdílů mezi zeměmi představuje specifický rys německého federativního uspořádání. Vyrovnávání se dosahuje prostřednictvím specifického souboru pravidel, které ovlivňují redistribuce finančních prostředků mezi zeměmi (s výjimkou Západního Berlína, který dostával a ještě dostává místo toho federální dotace). Tato pravidla jsou dána federálním zákonem [Gesetz über den...].

Tento proces začíná (1) definováním ukazatele pro zemskou daňovou kapacitu a místní daňovou kapacitu každé země (Steuerkraftmesszahl), což je zhruba souhrn zemských daňových výnosů upravený o zvláštní náklady a souhrn místních daňových příjmů upravený na základě hustoty obyvatelstva, stupně urbanizace apod. Tento ukazatel se potom (2) vztáhne k vyrovnávacímu klíči (Ausgleichsmesszahl) pro danou zemi, odvozenému z průměrné daňové kapacity na obyvatele ve všech zemích násobené počtem obyvatelstva této země. V případě, že je daňová kapacita ve srovnání s daným klíčem nižší, vyrovnává se postupně rostoucími sazbami. Jednotný průměr se nepoužívá, protože je garantováno, že daňová kapacita (včetně vyrovnávacích plateb) by měla činit alespoň 95 % průměru všech zemí.

Vyrovnávací platby provádějí ty země, jejichž daňová kapacita přesahuje daný klíč, a to prostřednictvím zvyšujících se příspěvků. Systém funguje clearingovým způsobem – tzn. že platby finančně silnějších zemí se vždy rovnají sumě příjmů slabších zemí.

Finanční uspořádání vztahů mezi zeměmi mělo v minulosti poměrně značné vyrovnávací důsledky⁴⁵ – a na počátku fungovalo relativně dobře. Avšak skutečnost, že zátěž tohoto uspořádání ležela v podstatě na dvou zemích – Badensku-Würtembersku a Hessensku –, zatímco ostatní země na něm buďto získávaly, nebo byly z příspěvkové povinnosti vyjmuty, vedla k politickému napětí mezi zeměmi, což se odrazilo ve volání po úpravách tohoto uspořádání a odvoláním se k ústavnímu soudu.⁴⁶ To dokazuje, že "bratrské" uspořádání finančních vztahů mezi zeměmi pravděpodobně dosáhlo v Západním Německu politických hranic – a to bez ohledu na nové problémy, které se objevily v souvislosti se sjednocením Německa.

Sjednocení Německa a nové prvky ve fiskálních vztazích federace

3. října 1990 se k Spolkové republice Německo připojilo pět východních zemí,⁴⁷ které byly předtím centrálně řízeny socialistickou vládou. Ještě před sjednocením byla přijata měna Západního Německa a rovněž byl postupně převzat bez podstatných změn daňový systém.⁴⁸

Důsledky pro německý federativní systém jsou obrovské: ve východní části je produktivita ve srovnání se západní částí extrémně nízká, některé výrobky nejsou nadále na tradičních trzích prodejné – vzhledem k ocenění ve směnitelné měně – a

⁴⁵ Srovnej s propočty v [Spahn 1977b, s. 222n.].

⁴⁶ Současná legislativní úprava [Gesetz über den...] byla přijata na základě úředního rozhodnutí soudu v roce 1986 (BVerfGE 72, s. 330 a další). Tato legislativní úprava vyvolala protinávry v Hamburku, v Brémách a v Sársku.

⁴⁷ Východní Berlín, který není zahrnut do tohoto počtu, se spojil se Západním Berlínem, který před tím existoval jako západoněmecký stát a podléhal specifickým pravidlům (je stále pod kontrolou západních spojenců z druhé světové války).

patrně neuspějí ani na západoněmeckých trzích. Výsledkem je uzavírání výrobních linek a firem, doprovázené propouštěním z práce nebo prací na kratší pracovní úvazek. To nutně snižuje daňovou kapacitu ve východní části ve srovnání se západní. Na druhé straně je však tento vývoj spojen s růstem nároků na veřejné statky. Některé veřejné služby se zavádějí (např. daňová správa, pojištění v nezaměstnanosti, administrace programů blahobytu, částečně i veřejné vzdělávání a soudnictví); rostou požadavky na rozvoj veřejné infrastruktury v této oblasti, a to zejména na místní úrovni.

Tyto protichůdné tendence způsobují, že úroveň veřejného sektoru ve východní části je nízká a vyžaduje specifické řešení.

Německo se nachází uprostřed procesu přizpůsobování.⁴⁹ Okamžitě musela být vyřešena distribuce společných daní mezi jednotlivými zeměmi.

Z politického hlediska nevyvolalo rozdělování daní v případě podílové daně z příjmu podstatné problémy, protože je použit princip bydliště. Avšak z ekonomického hlediska je daň z příjmu rozdělována prostřednictvím progresivních sazeb neekvivalentně vzhledem k tomu, že příjmová hladina je ve východní části mnohem nižší.⁵⁰

Na druhé straně však rozdělování daně z přidané hodnoty vyvolalo značné politické diskuse, protože tato daň je rozdělována na principu počtu obyvatel, a tudíž toto dělení obsahuje silné vyrovnávací důsledky. Federální (Spolkové) ministerstvo financí zastává názor, že tento systém by se měl vztahovat i na "východní" Německo, což by umožnilo východní části, aby profitovala z vyšší úrovně produktivity západní části. "Západní" země se postavily proti tomuto návrhu s tím, že se už zavázaly přispět do zvláštního "fondu sjednocení Německa",⁵¹ který byl určen na pokrytí potřeb "východoněmeckých" zemí v období 1990 až 1994. Zpočátku byl přijat kompromis, kdy se daň z přidané hodnoty měla rozdělovat podle počtu obyvatel s nižšími vahami pro obyvatele východní části. Vlivem narůstajících ekonomických obtíží bývalé NDR se země nakonec dohodly na plném a okamžitém přijetí existujícího systému rozdělování daně z přidané hodnoty na základě počtu obyvatel. Východoněmecké země tak značně získaly, protože jim tím byla zaručena nepřímá účast na daňové kapacitě západní části.

Mnohem obtížnější jsou však problémy, pokud jde o horizontální uspořádání fiskálních vztahů mezi spolkovými zeměmi. Včlenění východoněmeckých zemí do systému horizontálního vyrovnávání by znamenalo ztrátu pro západní země ve výši téměř 20 mld. DEM (což je 10 % jejich daňových příjmů – [Krupp 1990, s. 7]) a pro všechny země by to znamenalo účastnit se na clearingovém systému, tedy včetně těch, které na něm až doposud pouze získávaly. Do roku 1994 se zatím neuvažuje o horizontálním vyrovnávání, a tudíž největší zátěž redistribucí připadá na centrální vládu.

⁴⁸ Některé daně, jako je např. daň z bohatství, nebudou ve "východním" Německu zavedeny, protože správní náklady jsou vysoké a v "západním" Německu se uvažuje o jejím opuštění. Pro obyvatele "východních" zemí existují ještě některé další méně významné daňové úlevy.

⁴⁹ Viz také [Krupp 1990].

⁵⁰ Tento efekt je zvýrazněn zvláštními srážkami z daňového základu, které jsou poskytovány obyvatelům bývalé NDR.

⁵¹ Předpokládalo se, že tento fond získá 20 mld. DEM ze snížení výdajů spojených s dřívějším rozdělením Německa (týká se to hlavně regionálních subvencí) a z půjček ve výši 95 mld. DEM, jejíž roční splátky by se rozdělily mezi federaci a západní země v poměru 1 : 1. Na počátku přislíbila federální vláda, že pokryje všechny dodatečné náklady spojené se sjednocením, které převyšují možnosti tohoto fondu.

Další závažné problémy:

- přizpůsobení federálního rozpočtu větší oblasti působnosti. Jakmile začnou země zajišťovat "normální" úroveň daňových příjmů, povede současné uspořádání k expanzi federálních funkcí přes daňové příjmy;
- nevyhnutelný nárůst daní⁵² a jejich dopad na vertikální a horizontální rozdělování finančních zdrojů;
- velikost a rozdělování fondů v rámci programů finanční pomoci podle článku 104a ústavy a společné úkoly podle článku 91a a 91b;
- distribuce té části výnosu daně z přidané hodnoty, která se provádí na principu ekvivalence (Bundesergänzungszuweisungen);
- financování místních správ (tyto poznámky se tím detailněji nezabývají).

V současnosti jsou fiskální federální vztahy v západní části i nadále řízeny podle starého systému. Vzhledem k politickým tlakům, které narůstají každý den, bylo nutné rychle nalézt a prosadit účelná opatření. Východoněmecké municipality a i celé země se totiž stávají neschopnými financovat své běžné výdaje. Místní vlády např. obdržely dotace podle počtu obyvatel, aby mohly okamžitě financovat nejpotřebnější investice. Tato opatření jsou prováděna ad hoc a patrně budou mít pouze krátké trvání. V delším období však tato situace vyžaduje radikální reformu federativního finančního uspořádání, a to na základě reformy ústavy.⁵³

Předpokládá se, že nový systém fiskálních federativních vztahů bude zaveden až od roku 1995. Je otázkou, zda federální legislativa bude moci tak dlouho čekat. Až dosud neexistuje ani náznak nových principů řízení mezivládních vztahů. Je však zřejmé, že nové uspořádání zvýrazní náklady, nebo dokonce kritéria potřeby, tedy prvky, které lze jen ztěžší najít v současném systému. Princip jednotnosti životních podmínek však přesto zůstane úhelným kamenem vztahů mezi spolkovými zeměmi. Je to ústavní právo, které přežije, i když možná v poněkud upravené formě, protože vezme v úvahu i ekonomická kritéria.

Poznátky pro východoevropské federace

Německo mělo tu výhodu, že po druhé světové válce začínalo prakticky od nuly; to také částečně vysvětluje vysoký stupeň jednotnosti a institucionální homogenity fiskálního federativního uspořádání. Tyto zkušenosti nemohou být jednoduše přeneseny do jiných zemí.

Přestože i východoevropské země budou při reformě fiskálních federativních vztahů pravděpodobně usilovat o rychlý start, budou přitom čelit velmi odlišným politickým omezením.

Sovětský svaz musí rozhodnout o míře politické autonomie, kterou poskytne republikám. Podle autorova názoru existuje v této zemi jasně určená hranice mezi

⁵² Od doby, kdy bylo napsáno toto pojednání, zvýšila federální vláda – v rozporu se svým volebním slibem – ákčzy a zavedla (dočasné?) přírážku k daní z příjmu. Dále oznámila zvýšení daně z přidané hodnoty v roce 1993.

⁵³ To vyžaduje dvoutřetinovou většinu v obou sněmovnách parlamentu. V současnosti nestačí k souhlasu s takovou reformou prostá většina, protože "velká koalice" hlavních politických stran bude v nejbližších měsících nebo v nejbližším roce teprve zformována.

politikou a ekonomickým blahobytem: čím nižší míru politické svobody budou republiky mít, tím víc se zvyšuje riziko nežádoucího vývoje a ekonomické dezintegrace, které povedou k politickému a ekonomickému úpadku. A opačně, čím vyšší je míra svobody, tím menší lze očekávat politické frikce a tím silněji budou všechny republiky v rámci historických hranic Sovětského svazu pociťovat potřebu koordinace ekonomické politiky. Bylo by ironií osudu, kdyby východoevropské země obětovaly ekonomickou integraci a větší blahobyt ve prospěch národnostní nezávislosti. A kdyby tak učinily v době, kdy se západoevropské země začínají vzdávat části své národní suverenity ve prospěch užší ekonomické integrace a většího blahobytu. Autor je přesvědčen o tom, že potřeba nastolit intenzivní vztahy v rámci Sovětského svazu je navýsost nezbytná pro zlepšení ekonomického výkonu v tomto státě, i když na restrukturalizovaném a tržně orientovaném základě, který by zaručil kooperaci jednotlivých regionů na bázi rovnoprávnosti. Základní podmínkou dosažení tohoto cíle je větší politická nezávislost republik – a to prospěje jak republikám, tak i Sovětskému svazu jako celku.

V Československu je nutné překonat duální strukturu země. Stále zde přetrvává nebezpečí dominance jedné etnické skupiny nad druhou. Přestože o vztahu mezi politickou autonomií a ekonomickou prosperitou platí totéž jako v případě Sovětského svazu, zdá se, že tady řešení bude – ze všech zde uvažovaných zemí – nejsnazší. Platí to proto, že tendence k dezintegraci je zde pravděpodobně méně akutní a Československu se asi podaří v krátkém čase dosáhnout intenzivních vztahů se západní Evropou. Československo se tak stane méně závislé na tradičních vztazích k východní Evropě. Ekonomický potenciál pravděpodobně poroste rychleji, i když hlavním problémem zůstává překonání regionálních nerovnoměrností ekonomického růstu, kdy se západní část rozvíjí rychleji než východní, a dále spravedlivé přerozdělování mezi regiony.

V době, kdy byl psán tento příspěvek, se zdají být odstředivé politické síly v Jugoslávii silnější než kdy jindy a je otázkou, zda federace vůbec přežije, přinejmenším v současné formě. Ať již bude výsledek politických událostí této země jakýkoli, ekonomické vztahy uvnitř Jugoslávie přetrvávají mnohem déle, než si mnozí lidé uvědomují. Rozpad politických vztahů mezi zeměmi a urychlení procesu transformace by byly nákladné pro všechny země, protože by došlo ke ztrátě trhů bez toho, že by byly vytvořeny předpoklady pro dobytí nových trhů ve světové ekonomice. Existují také náklady v politickém smyslu, které vzniknou pro celé území, protože rozšíření transformačního procesu z rychleji se rozvíjejících oblastí do oblastí pomaleji se rozvíjejících se může zastavit a reakcí méně dynamických regionů může být návrat ke starým administrativním principům. Pro dynamicky se rozvíjející oblasti je lepší strategií, když si ponechají vedení v reformním procesu a zachovají si vztahy k regionům, kde se s reformou nepostupuje tak rychle.

Pokud se týká reformy federativních fiskálních vztahů, použití modelu benefit-pricing není velkou pomocí. Vysvětlit distribuční politiku na základě ekonomické teorie je velmi obtížné. Cíle přerozdělování jsou převážně odvozovány z politických úvah, odrážejí symbolické hodnoty a spadají do oblasti etických hodnot. Je velmi nepravděpodobné, že v transformujících se ekonomikách přistoupí nižší správní stupně, které se právě zbavily centralismu, na model vertikální fiskální decentralizace, kdy republiky zůstávají na pospas centru, které dotuje nižší stupně (jako je tomu např. v Austrálii), nebo na model, kdy země mohou pouze získat přírážku

k centrálním daním (jako např. v Kanadě). Tyto modely příliš navozují dojem pokračování závislosti na centru.

V této souvislosti se zdá, že i německý model horizontálních federativních fiskálních vztahů má pro východoevropské země jen omezené možnosti využití. Společné zdaňování a dělení daní se až příliš podobají vzájemné pomoci. A vzájemná pomoc je pojem, který – přinejmenším v přechodném období – nemá ve východoevropských ekonomikách dobrý zvuk. V Německu je homogenita politického a ekonomického uspořádání mnohem vyšší, než lze očekávat ve východní Evropě. Tento model se zřejmě nejvíce hodí pro Československo, kde princip jednotnosti životních podmínek může přispět k překonání nerovnoměrností v ekonomickém růstu a k překonání napětí, které je důsledkem neekvivalence v rozdělování bohatství.

Obecně řečeno, model "vrstveného dortu" – kdy každá úroveň vlády má své vlastní zdroje – může být nejpríjemnějším přístupem pro reformu federativního uspořádání východoevropských federací na vertikální úrovni.

Na horizontální úrovni pravděpodobně nejsou podmínky ani pro dohody o finanční pomoci, ani pro strategii dělení odpovědnosti a společného financování, které by byly podobné německému uspořádání (i v samotném Německu však existují tlaky na jejich změnu). Princip ekvivalence by měl mít spíše formu programů asymetrické vertikální finanční pomoci (obdobu německých programů) a formu dělení daní, které musejí být – vzhledem k logice ekonomiky – připsány každopádně centru, a to na základě redistribučního vzorce (obdobně jako dělení VAT v Německu). A je to opět Československo, kde by měl být německý model dělení VAT podle počtu obyvatelstva diskutován nejvíce. Napomáhá snížení ekonomických rozdílů mezi dvěma územími a vystupuje méně zřetelně jako nástroj redistribuce. Může se proto setkat s menším politickým odporem. Toto řešení však vyžaduje silný politický konsensus v celé zemi.

Jestliže by měly tyto tři východoevropské federace převzít něco z německých zkušeností, mělo by to být následující: jak již bylo řečeno, jsou rozsah a různorodost daní limitovány administrativními aspekty. Je např. nesmyslné zavádět rozdílné daňové systémy v jednotlivých regionech v rámci země s jednotnou měnou. Existují silné ekonomické důvody pro harmonizaci (nebo dokonce i unifikaci) báze daně z přidané hodnoty mezi různými oblastmi, zejména ve federaci, kde neexistují žádné vnitřní hraniční kontroly. Jak ukazují německé zkušenosti, homogenní daňový systém vytváří příhodné podmínky pro sociální soudržnost a ekonomický růst. Politické a kulturní rozdíly mezi oblastmi se nemusejí nezbytně odrážet v daňových pravidlech – přinejmenším v ekonomikách, které fungují na tržním principu. Sám trh vytvoří v určitém rozsahu tato omezení, a to prostřednictvím daňové arbitráže nebo daňové konkurence. Tato fakta je při reformě uspořádání fiskálního federalismu v transformujících se východoevropských ekonomikách nutné mít na paměti.

Někteří lidé mohou poukazovat na to, že daňová konkurence vytváří pozitivní tlak na ty oblasti, které při zavádění tržních principů postupují pomaleji. A mohou mít pravdu. Ale daňová konkurence může také, pokud vede k obnově administrativních hranic a k ožívování starých centralistických plánovacích přístupů, existující rozdíly zvýraznit. Z těchto důvodů musí být zavádění nových finančních vztahů uvnitř federace podrobena důkladné analýze.

Přeložila: Věra Kameníčková

LITERATURA

- BIRD, R. M.: *Federal Finance in Comparative Prospective*. Toronto, s. 245.
- BOLDT, H.: *Deutsche Veraussungsgeschichte, 2. Teil, Von 1806 bis zur Gegenwart*. München 1990.
- BRENNAN, G. – GREWAL, B. – GROENEWEGEN, P. (ed.): *Taxation and Federalism: Essays in Honour of Russell Mathews*. PergamonPress/ANU Press.
- DEVEREUX, M. – PEARSON, M.: *Corporate Tax Harmonization and Economic Efficiency*. London, Institute for Fiscal Studies 1989, Report Series č. 35, s. 29n.
- Finanzbericht 1990. Bonn, Finanzministerium.
- Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (z 18. prosince 1987; Zákon o vyrovnání). BGBl. I, s. 2764 – doplněný: Gesetz zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft in den Ländern (z 20. prosince 1988). BGBl. I, s. 2358.
- GROSSE-SENDER, H. A. (ed.): *Bericht der Kommission "Erhaltung und Fortentwicklung der Bundesstaatlichen Ordnung innerhalb der Bundesrepublik Deutschland – auch in einem vereinten Europa"*. Düsseldorf, Landtag Nordrhein-Westfalen, März 1990.
- HARCOURT – BRACE – JOVANOVIČ: kapitola 2
- HESSE, K.: *Der unitarische Bundesstaat*. Karlsruhe 1962.
- KRONBERG a iidem: (ed): *Politikverflechtung II. Kritik und Berichte aus der Praxis*. Kronberg 1977.
- KRUPP, H. J.: *Political Changes and Intergovernmental Fiscal Relations: The Case of German Unification*. 1990. (mimeo)
- LAUFER, H.: *Das föderative System der Bundesrepublik Deutschland*. München 1977.
- MATHEWS, R. L. – JAY, W. R. C.: *Federal Finance. Intergovernmental Financial Relations in Australia since Federation*. Melbourne 1972, s. 184 n.
- OATES, W. E.: *Fiscal Federalism*. 1972.
- REISSERT, B.: *Responsibility Sharing and Joint Tasks in West German Federalism*. In: Spahn, P. B. (ed.): *Principles...* (1978).
- SHARPF, F. W. – REISSERT, B. – SCHNABEL, F.: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. 1976.
- SCHODDER, T.: *Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Untersuchung ihrer gegenwärtigen Wirkungen und Probleme*. Frankfurt – Bern – New York – Paris 1989, s. 113.
- SINN, H. W.: *Tax Harmonization and Tax Competition in Europe. Přednáška uvedená na 4. výročním kongresu Evropské ekonomické asociace*. Augsburg 2.-4. září 1989.
- SMITH, S.: *The European Community's Priorities in Tax Policy*. Institute for Fiscal Studies, Working Paper Series č. W90/2, 1989.
- SPAHN, P. B.: *Federal Grant Policy and State-local Taxation*. In: Mathews, R. L. (ed): *State and Local Taxation*. Canberra, Australia National University Press 1977a, s. 125-42.
- SPAHN, P. B.: *The German Model of Horizontal Federal Decentralization*. In: Spahn, P. B. (ed.): *Principles of Federal Policy Co-ordination in West Germany: Basic Issues and Annotated Legislation*. [Výkumná monografie.] Canberra, The Australian National University, Center for Research on Federal Financial Relations 1978.
- SPAHN, P. B.: *On the assignment of taxes in federal policies*. 1988.
- SPAHN, P. B.: *The Pattern of State and Local Taxation in the Federal Republic of Germany*. In: Mathews, R. L. (ed): *State and Local Taxation*. Canberra, Australian National University Press 1977b, s. 190-241.
- SPAHN, P. B. – KAISER, H.: *Tax Harmonization and Tax Competition as Means to Integrate Western Europe, Konjunkturpolitik (v tisku)*, 1990.
- STERN, K.: *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. 2. Teil*. München 1980, s. 1118n.
- TIEBOUT, CH.: *A Pure Theory of Local Expenditure*. *Journal of Political Economy*. Vol. 64. 1956, s. 416-426.

Financing Federal and State Governments

This is a translation of a paper (in English) presented by Professor Dr. Paul Bernd Spahn (Universität Frankfurt) at the OECD conference on Fiscal Federalism in Economies in Transition held in Paris, on 2nd and 3rd April 1991. It deals with the "philosophy" of federal arrangement in Germany, with its vertical and horizontal aspects of taxation and its changes after the unification took place. Some remarks are made concerning lessons for Eastern European federations from German experience.