

**Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství Economía, a. s., Praha**

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49  
120 74 Praha 2

Tel.: (02) 24 25 00 36 nebo: (02) 215 93 171

Fax: (02) 24 25 04 61

**Šéfredaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.**

**Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House Economía, Prague**

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49

120 74 Prague 2

Czech Republic

**Editor in Chief: Ivan Kočárník**

## OBSAH

Josef JÍLEK: Stabilizace devizové pozice české bankovní soustavy (1. část) . . . . .441

Petr MUSÍLEK: Konvertibilní a opční dluhopisy . . . . .453

Jiří KINKOR – Věra KAMENÍČKOVÁ: Fiskální rozhodování obcí . . . . .463

### Diskuze

Kateřina ŠMÍDKOVÁ: Účinnost měnové politiky a poptávka po penězích . . . . .471

### Ze zahraničí

Leo SCHUSTER: Management kvality v bankovníctví (2. část) . . . . .481

### Daňové judikáty

Výběr ze soudních rozhodnutí ve věcech daní č. 15 a 16/96 . . . . .491

Uprostřed čísla:

**Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the Czech Republic No 7**

## CONTENTS

Josef JÍLEK: Stabilization of the Foreign Exchange Position of the Czech Banking System (1st Part) . . . . .441

Petr MUSÍLEK: Convertible Bonds and Warrants . . . . .453

Jiří KINKOR – Věra KAMENÍČKOVÁ: Local Fiscal Decision-Making . . . . .463

### Discussion

Kateřina ŠMÍDKOVÁ: The Effectiveness of Monetary Policy and the Demand for Money . . . . .471

### Foreing Experiences

Leo SCHUSTER: Quality Management in Banking (2nd Part) . . . . .481

### Tax Judicial Decisions

Abstract from Court Decisions Concerning Taxation No 15, 16/96. . . . .491

In the middle of this issue:

**Quarterly Economic and Fiscal Bulletin of the Czech Republic No 7**

Redakční rada: Dr. Ivan Angelis, CSc., Doc. Ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., Ing. Petr Dvořák, Ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., Doc. Ing. Kamil Janáček, CSc., Ing. Miroslav Kerouš, Ing. Ivan Kočárník, CSc., Ing. Václav Kupka, CSc., Ing. Tomáš Ježek, CSc., Ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., Ing. Pavel Štěpánek, CSc., Prof. Jan Švejnár, Ph.D., Prof. Dr. František Vencovský, Ing. Jan Vít, Prof. Ing. Karol Vlachynský, CSc.

# Fiskální rozhodování obcí

Jiří KINKOR – Věra KAMENÍČKOVÁ\*

Racionální formulace dlouhodobých záměrů daňové politiky ústřední vlády je nemyslitelná mimo kontext výdajové politiky. Poměrně významnou část výdajů státního rozpočtu tvoří transfery ústřední vlády do místních rozpočtů. Při diskuzi o výši těchto dotací často narážíme na nedostatek znalostí obecnějších principů, jež identifikují povahu a smysl lokálního fiskálního rozhodování. Bez respektu k obecným principům fiskálního federalizmu, které se vztahují k dělbě fiskálních kompetencí mezi různé úrovně politického rozhodování, lze sotva očekávat, že fiskální rozhodování ústřední vlády bude racionální.

Cílem tohoto příspěvku je odvodit obecný princip pro fiskální rozhodování obcí a aplikovat jej na konkrétní situaci v České republice.

## Obec, stát a obecný fiskální princip

Obec je přirozeným civilizačním útvarem koexistence lidí. Soužití lidí ve společnosti vyžaduje, aby se o jistých otázkách jejich vztahů rozhodovalo politickou kolektivní volbou. Nebudeme se zde zabývat otázkou, které společenské záležitosti mají být svěřeny politickému rozhodování a které nikoli, protože tato otázka zcela vybočuje z našeho užšího tématu.

Politickou autoritou obce je instituce územního (místního) politického rozhodování. Vycházíme z premisy, že existují jisté společenské otázky, o kterých je třeba v rámci země rozhodovat nikoli na úrovni ústřední politické volby (státu), nýbrž na úrovni jednotlivých územních celků (obcí). Správnost této premisy odvozujeme ze skutečnosti, že jednotlivé obce se od sebe liší v mnoha pro politické rozhodování relevantních ohledech. Jmenujme alespoň tyto: velikost území, počet obyvatel, urbanistický charakter, klima, poloha v rámci republiky, turistický ruch atd. Ze všech těchto a dalších odlišností vyplývá, že racionální je rozhodovat o řadě otázek v rámci jednotlivých území, a nikoli centrálně.

Promítnutím tohoto politicko-filozofického principu do systému práva je ústavní dělba politických kompetencí na ústřední a místní. Každá obec by měla mít možnost rozhodovat o tom, jak bude výkon svých kompetencí financovat. *Obec by měla mít pravomoc rozhodovat o struktuře a objemu svých*

\* Ing. Jiří Kinkor – Ing. Věra Kameníčková, CSc., MF ČR. Autoři prezentují své vlastní názory, nikoli stanovisko Ministerstva financí.

Redakce příspěvek obdržela 2. 4. 1996.

výdajů k zajištění výkonu svých kompetencí. S tím musí být nerozlučně spojena i pravomoc rozhodovat o objemu a struktuře svých příjmů. Absence takové pravomoci by byla v jasném rozporu s výkonem obecních kompetencí. Pravomoc obce rozhodovat o objemu a struktuře svých výdajů i příjmů je proto obecným principem fiskální autonomie obcí.

Za předpokladu, že by stát měl informace o rozdílných podmínkách jednotlivých obcí a z nich vyplývajících rozdílech v preferencích místních voličů a že by měl politický mandát k jejich reprezentaci v ústředním politickém rozhodování, pak by nemuselo existovat politické rozhodování obcí, a tedy ani jejich jakékoli fiskální kompetence. Stát by všechny prostředky přiděloval přes své územní orgány do obcí přímo. Uvedený předpoklad samozřejmě není a nemůže být splněn, neboť je v rozporu s realitou a rozumem. Politické rozhodování obce má smysl a racionální může být jen tehdy, má-li obec fiskální autonomii.

### **Překrývání státních a obecních kompetencí**

Zatím jsme mlčky předpokládali, že obecní kompetence a státní kompetence jsou od sebe zřetelně odděleny a nijak se nepřekrývají. Pokud je racionální, aby v jistých kompetenčních oblastech k takovému překrývání docházelo (což je separátní otázka), nebo pokud k překrývání právně dochází přesto, že je iracionální, je třeba modifikovat i obecný princip autonomního fiskálního rozhodování obce, jak jsme jej odvodili v předchozí části.

Modifikace tohoto principu spočívá v tom, že v těch oblastech, kde se kompetence překrývají, odvozuje obec objem a strukturu svých příjmů nikoli pouze z vlastního rozhodnutí, nýbrž i na základě *státem* rozhodnutého fiskálního mechanismu, který finančně zajišťuje výkon kompetence státu a který má v zásadě dvě možné podoby (lze je i kombinovat):

- dotace z centra na obec,
- sdílení (státem a obcemi) výnosu centrálně uvalené daně.

*Ačkoli podíl obce na výnosu centrálně uvalené daně se často považuje za její „vlastní“ příjem, ve skutečnosti jím není. Jde o zdroj, o jehož objemu nerozhoduje obec, nýbrž ústřední vláda. Pro obec je to jen pasivní příjem, tzn. obec tyto prostředky získává bez ohledu na to, zda pro to něco udělá, či nikoli. Jinak řečeno, obec nemůže objem takto získávaných prostředků snížit a jen ve velmi omezené míře a zprostředkovaně jej může zvýšit.*

Pokud centrálně určované fiskální zdroje obcí korespondují svým objemem s mírou překrývání kompetencí státu a obcí, pak by objem ostatních finančních zdrojů, o kterých obec rozhoduje vlastní politickou volbou, měl odpovídat objemu výdajů, kterými obec financuje své výlučné kompetence. V takovém případě se zřejmě nejedná o porušení obecného principu fiskální autonomie obcí.

Pokud se však obecní kompetence překrývají s kompetencemi centra v relativně malé míře, zatímco míra centrálního rozhodování o fiskálních příjmech obce je mnohem vyšší, vyvstává rozpor mezi kompetencí obce v daných oblastech a nemožností obce rozhodovat o objemu jejich financování.

### **Současný stav v ČR**

K příjmům, o kterých za současného stavu rozhoduje obec víceméně sama, patří nedaňové příjmy (tj. příjmy od organizací řízených obcí, příjmy z na-

TABULKA 1 Struktura příjmů rozpočtů obcí\* v roce 1994

	[mld. Kč]	[%]
daňové příjmy	42,2	45,5
daň z příjmů fyzických osob	37,7	40,7
ze závislé činnosti	24,6	26,5
z podnikání	13,1	14,2
daň z nemovitosti	3,8	4,1
ostatní daňové příjmy <sup>a</sup>	0,7	0,7
nedaňové příjmy	28,9	31,2
místní poplatky	1,4	1,5
ostatní	27,5	29,7
dotace	21,6	23,3
účelové <sup>b</sup>	15,6	16,8
neúčelové <sup>c</sup>	6,0	6,5
<b>příjmy celkem</b>	<b>92,7</b>	<b>100,0</b>

poznámky: \*Obce zahrnují i čtyři magistrátní města.

<sup>a</sup> především doplatky daní předchozí daňové soustavy

<sup>b</sup> dotace, u kterých je směr užití dán státem

<sup>c</sup> dotace, o jejichž užití rozhoduje sama obec

pramen: Interní materiály MF

kládání s obecním majetkem, dary a doplňkové zdroje) a částečně i daň z nemovitosti a místní poplatky. Jak vyplývá z *tabulky 1*, objem těchto příjmů představuje zhruba 1/3 všech obecních příjmů. O zbývající části příjmů obec *nerozhoduje*. Tabulka také ukazuje, že účelové dotace, jejichž prostřednictvím stát vyjadřuje své preference (stanoví přesné použití), tvoří zhruba 1/6 místních příjmů. Vyjdeme-li z realistického předpokladu, že 1/6 příjmů odpovídá 1/6 výdajů (s určitou mírou zkreslení v případě deficitního financování), můžeme tento údaj interpretovat tak, že 1/6 obecních výdajů odráží míru překrytí státních a obecních kompetencí.

Stát tedy na jedné straně vymezuje prostřednictvím 1/6 místních výdajů ty oblasti, kde má zájem uplatnit své preference, a na druhé straně si ponechává právo rozhodovat o 2/3 celkových místních příjmů, o jejichž užití rozhoduje obec zcela samostatně a řídí se přitom pouze obecnými právními normami. V tom vidíme zásadní rozpor.

## Návrh

Filozofický kontext, který jsme odvodili výše, je naším vodítkem ke konkrétnímu návrhu. Vzhledem k tomu, že velká část kompetencí obcí se s kompetencemi ústřední vlády nepřekrývá, považujeme míru samostatnosti obcí v rozhodování o svých příjmech za velmi nedostatečnou. Princip fiskální autonomie vyžaduje, aby se možnost obcí ovlivňovat výši svých celkových příjmů vlastním rozhodováním *podstatně* rozšířila.

I když obecný princip fiskální autonomie vyžaduje, aby obec měla pravomoc stanovovat i spravovat své daně zcela nezávisle na centrální vládě, domníváme se, že jejich centrální správa je podstatně levnější, protože mnohé náklady mohou být výhodně sdíleny se správou daní centrálních. Aby cent-

rální správa místních daňových zdrojů byla nejen výhodná, ale vůbec schůdná, je třeba zajistit jistou unifikaci výpočtu daňového základu. Proto považujeme za vhodné, aby se posílení fiskální pravomoci obcí soustředilo spíše na *daňové sazby*, a nikoli na daňový základ.

Účelem posílení fiskální pravomoci není zvýšit celkové příjmy obcí, nýbrž rozšířit prostor obcí při rozhodování o objemu a struktuře těchto příjmů. Se zvýšením daňové kompetence obcí musí být logicky nezbytně spojeno snížení podílu obcí na sdílených centrálních daních, zejména na dani z příjmů fyzických osob. (Převedení vyššího podílu z výnosu této daně do centrálního rozpočtu by umožnilo její razantnější snižování, včetně snižování míry její progresivity.)

Navrhuje, aby se pravomoc obcí zřetelně zvýšila u daně z nemovitostí, místních poplatků a daně z příjmů fyzických osob:

1. U daně z nemovitostí je možné obcím zcela předat rozhodování o sazbě.

2. Totéž platí pro místní poplatky, kde by stát, resp. parlament měl pouze stanovit jejich okruh; všechny další atributy by měly být v kompetenci obce.

3. U daně z příjmů fyzických osob lze uvažovat o formě přírážky, o jejíž výši by bez omezení rozhodovala obec. Dosavadní mechanismus sdílení by pokračoval, avšak týkal by se jen výnosu daně bez přírážky. Přírážka by tedy znamenala „čistý“ výnos pro obec. Považujeme za rozumné, aby jedním a jediným principem pro výběr místní přírážky byl princip trvalého bydliště. Námitka, že někteří poplatníci nespotřebovávají statky pouze na území obce, kde mají trvalé bydliště, je sice logická, avšak irelevantní. Neexistuje žádný princip správy daně, který by dokonale odrážel skutečnost, že každý poplatník se nevyskytuje pouze ve svém trvalém bydlišti, tj. že spotřebovává i statky poskytované jinými obcemi. Velká část poplatníků např. cestuje na soukromé návštěvy do jiných obcí, řada poplatníků dojíždí do práce do jiných obcí, než kde trvale bydlí atd. Protože praktickou správou daní nelze rozumně založit na více než jednom principu určení daňového subjektu, volíme princip trvalého bydliště, protože ho považujeme za nejméně se odchylující od reality.

Uvědomujeme si, že za současného mechanismu správy daně ze závislé činnosti by možnost zavést přírážku měla jen ta obec, na jejímž území je plátcova pokladna, a u daně z podnikání ta obec, na jejímž území mají fyzické osoby-podnikatelé své trvalé bydliště. Vycházíme z toho, že po zdokonalení úrovně dálkové komunikace (on-line síťové propojení) mezi jednotlivými finančními úřady v rámci správy daní bude možné použít i jiné principy správy (tj. např. princip trvalého bydliště každého individuálního poplatníka) než současný princip plátcovy poklady, takže by možnost zavést přírážku měla každá obec.

V delším období by bylo možné zvažovat i úplné zrušení principu sdílených daní a jeho plnou náhradu obecní přírážkou ke státní dani.

### **Některé omyly v pojetí lokálního fiskálního rozhodování**

Argumenty, kterými se doposud obhajovaly návrhy na změny režimu sdílení centrálně určených daňových výnosů mezi ústřední vládou a obcemi, poněkud obcházel zásadní diskuzi o fiskálních kompetencích obcí, kterou jsme uvedli výše. Pro další diskuzi považujeme za žádoucí poukázat na některé podle našeho názoru nesprávné názory, které by ji mohly i nadále vést do slepé uličky.

(1) Poměrně rozšířenou představou je pojetí daňových příjmů obce jako „spravedlivé kompenzace“ za zátěž, kterou na jejím území může působit podnikatelská činnost. Zcela samozřejmě se všeobecně akceptuje také myšlenka, že (2) výnosy daní pro jednotlivá území by měly být vyjádřením jejich ekonomické aktivity. (3) Často se setkáváme s obavou, že posílení fiskální autonomie obcí může vést k velkým rozdílům v úrovni a objemu služeb, které jednotlivé obce svým občanům poskytují. (4) A nakonec uveďme požadavek, podle kterého by centrální vláda měla prostým zákonem omezovat vyšší obecního daňového zatížení poplatníka (což je v rozporu s požadavkem adekvátní fiskální autonomie obcí).

Analizujeme tyto názory. Představa daně jako „spravedlivé kompenzace“ za zátěž, kterou podnikání mnohdy znamená, se povaze zdanění zcela vymyká. Jedná se o nesprávné chápání podstaty a funkce daní. Daň nelze pojímat jako kompenzaci či sankci za jakousi zátěž, kterou podnikání případně může způsobit. Je zvláštním způsobem platby za statky kolektivně financované z veřejného rozpočtu. Je-li „zátěží“ míněna ekologická či jiná škoda, kterou poškozovatel (firma či živnostník) svému okolí způsobuje, je nelogické, aby tyto škody odstraňoval a hradil někdo jiný než poškozovatel, a je zcela absurdní, aby tato jeho úhrada měla charakter daně. Děje-li se tak někde ve světě, neznamená to, že takový přístup je správný a že jej musíme slepě kopírovat.

Zatímco úhrada škody je mimořádnou platbou vyjadřující prosazení majetkových práv (tj. kompenzaci za jejich porušení), o níž v konečné instanci musí rozhodovat soud, platba daně je obecnou univerzální formou účasti občanů na financování kolektivně – tzn. prostřednictvím politického rozhodování – poskytovaných statků. Veřejná mocenská autorita musí hrát v této záležitosti důležitou roli, ale nikoli prostřednictvím daní. Úkolem vlády je totiž především ochrana vlastnických práv. A jsou to právě vlastnická práva, která jsou znečišťováním poškozována. Je úkolem státu, aby maximální možnou privatizací jasně definoval vlastnická práva a zabezpečoval jejich důsledné a rychlé prosazování. Při znečištění vzduchu není třeba zoufat na nad tím, kdo by měl vzduch vlastnit. Stačí do důsledku prosazovat současná vlastnická práva týkající se nemovitostí (na než znečištěný vzduch dopadá) a vlastního života. Právě v této oblasti je stát bohužel velmi nedůsledný.

Rozeberme nyní druhý názor – že je zapotřebí, aby daňový výnos pro dané území odrážel ekonomickou aktivitu tohoto území. Nějaká souvislost mezi ekonomickou aktivitou v katastru obce a výší daňových příjmů obce by jistě měla existovat, pokud je výnos zdanění zisku obecním příjmem. Z ničeho však nevyplývá, že by daň ze zisku obecním příjmem být měla, a už vůbec není jasné, proč by rozdíly mezi ekonomickými aktivitami v různých obcích měly determinovat daňový výnos. Výnos daní by měl být takový, aby pokryl výdaje, o kterých územní politická reprezentace rozhodne. Není důvod, proč bychom měli očekávat, že úroveň veřejných výdajů v obci s několika podniky musí být vyšší než za situace, kdy by v ní žádný podnik nebyl. Rovněž není zřejmé, proč by se výrazný rozdíl průměrných mezd v jinak naprosto stejných obcích – a při stejném smýšlení jejich politických reprezentací – měl nezbytně nějak odrážet ve výši jejich veřejných výdajů, a tedy i příjmů. Chce-li obec s nižší průměrnou mzdou financovat kolektivní projekty stejného typu a rozsahu jako obec s vyšší průměrnou mzdou, bude muset – za jinak stejných okolností – obec s nižší průměrnou mzdou dosáhnout stejného daňového výnosu vyšším daňovým zatížením. Platí to i v opačném případě. Proč by dvě stejně prosperující území s podobnými ekonomickými, de-

mografickými a jinými charakteristikami nemohla mít podstatně rozdílnou výši veřejných výdajů, a tudíž i daňových příjmů? Cožpak odlišné politické reprezentace ve dvou obcích nemohou mít odlišný názor na to, jaké typy výdajů a v jakém objemu má obec hradit? Dokonce si lze snadno a reálně představit obec bohatých občanů pracujících v mnoha místních prosperujících podnicích, jejichž pravicově orientovaná politická reprezentace vydává podstatně méně peněz než obec chudších lidí, kteří však horují pro „veřejně prospěšné“ komunální projekty a jsou připraveni pro to obětovat své peníze.

Lze namítnout, že naše současná situace je zcela jiná, že objem územních daňových výnosů, a tím i výdajů je téměř zcela determinován shora (tj. ústřední vládou), a tudíž obec nemá možnost uplatnit své místní preference. Tato námitka je zcela zásadní. Je platná a náš příspěvek se ve svých předchozích částech snaží na ni reagovat.

Otázka rozdílů fiskálních příjmů jednotlivých obcí se nepochopitelně staví jako problém. Jde o problém umělý. Stejně tak jako politické reprezentace různých států mají různé názory na to, jak má vypadat struktura a výše daňové zátěže občanů žijících na jejich území, i obce – jako místní politické reprezentace – se jedna od druhé budou zřejmě lišit v představě „správné“ fiskální politiky. Jediný rozdíl je v tom, že zatímco občan obce, který nesouhlasí s fiskálním chováním místní politické reprezentace, má možnost přestěhovat se do jiné, fiskálně příznivější obce, občan státu, který nesouhlasí s fiskální politikou svého státu, má možnost změnit své státní občanství (resp. rezidenství pro daňové účely) a přestěhovat se do ciziny poměrně velmi omezenou.

Jistou minimální úroveň a objem kolektivně financovaných služeb, jejichž dostupnost stát může požadovat (pokud se tak rozhodne) pro každého svého občana bez ohledu na jeho bydliště, vyjadřuje překryvem kompetencí státních a obecních v příslušných oblastech a jistým režimem spolurozhodování o příjmech obcí (např. formou dotací) na financování těchto služeb. Pokud však jde o ty příjmy, o kterých by měla obec rozhodovat autonomně, tam není důvod považovat rozdíly ve fiskálních výnosech jednotlivých obcí za nějakou deformaci či nezdravý jev. Poměrně časté tvrzení, že by kritériem dotačního přístupu centrální vlády vůči obcím měla být míra územní diferenciace ve výnosech, je zcela zavádějící. Má-li otázka centrálního ovlivňování obecních příjmů vůbec nějaký smysl, pak jediné v poloze zajištění určité *absolutní* výše příjmů odvozené z „minimálně nezbytných“ veřejných výdajů, nikoli v poloze nějakého umělého centrálního snižování míry územní diferenciace příjmů.

Přejdeme ke čtvrtému názoru. Požadavek fiskální autonomie obcí se zdá být v rozporu s požadavkem omezení obecního daňového zatížení občana. Avšak tím, co je pro jednotlivce – jako poplatníka – klíčové, není obecní, ale *celkové* daňové zatížení. Jednotlivec nemusí souhlasit ani s výší zatížení, kterou na něj uvaluje ústřední vláda, ani s daňovým břemenem, které uvaluje obec. Jakékoli zdanění je nepochybně omezením práva člověka na majetek a politické rozhodování na všech úrovních by tudíž nemělo zůstat neomezeno v míře uplatňování své zdaňovací moci. Omezit moc politického (tedy i daňového) rozhodování státu nemůže prostý zákon, nýbrž ústava. A co politické rozhodování obce? Je-li politické rozhodování obce umožněno ústavou, mělo by být ústavou i omezeno. Je-li však neomezena zdaňovací moc státu, je obtížné najít ospravedlnění pro požadavek omezit zdaňovací moc obcí. Pokud by zdaňovací moc obcí přesto měla být omezena bez ohledu

na to, že zdaňovací moc státu omezena není, nezdá se být racionální, aby zdaňovací moc obcí omezoval stát prostým zákonem, když politická autonomie obcí je zakotvena v ústavě, která stanoví, že k politickému rozhodování má obec mandát od místních voličů, nikoli od státu.

## Závěr

Fiskální změny, které navrhujeme, mají zásadní povahu. Naším cílem nebylo posuzovat konkrétní časový horizont jejich přijetí a všechny otázky správy a legislativy. Chápeme je spíše jako střednědobý až dlouhodobý cíl fiskální politiky, ke kterému bychom měli směřovat na základě racionální fiskální koncepce.

Neočekáváme, že by se významným posílením fiskálních pravomocí obcí snížil jejich tlak na získání centrálních dotací, protože pro komunální politiky je vždy snazší ucházet se o dotace z centra než financovat své výdaje vlastními daňovými příjmy, o kterých přímo rozhodují a které přímo zatěžují voliče, jimž jsou odpovědni. Máme však za to, že podstatné zvýšení fiskální odpovědnosti obcí za své příjmy by ústřední vládu opravňovalo zmíněné tlaky odmítat, protože nejsou ničím jiným než pokusem vyhnout se vlastní odpovědnosti představitelů obcí vůči svým voličům. Pozice komunálních politiků vůči místním občanům by se poněkud změnila, protože by nemohli poukazovat na to, že objem financování obcí závisí jen na rozhodnutí ústřední vlády. Na druhé straně by místní politická reprezentace mohla jasně sdělit svým voličům, že více nebo méně komunálních veřejných projektů a programů závisí na ochotě místních daňových poplatníků platit více či méně, přičemž rozhodování o tom, zda platit více, nebo méně, bude v jejich rukou.

Domníváme se, že nic z námi navrhovaných změn není v rozporu s platným ústavním ustanovením, podle kterého lze daně a poplatky uvalovat jen zákonem. Zákon by definoval, které daně *může* obec uvalovat, a politická reprezentace obce by rozhodovala o tom, zda možnost uvalení využije, a stanovila by sazby daní. Otázku, zda některé z dnešních místních poplatků budou nově uzákoněny jako místní daně, považujeme za druhořadou (vzhledem k jejich fiskálnímu výnosu) a pro diskuzi našich zásadních návrhů za celkem irelevantní.



# Local Fiscal Decision-Making

Jiří KINKOR – Věra KAMENÍČKOVÁ, Ministry of Finance of the CR

When discussing future path for our tax policy one cannot drop the context of public spending policies and philosophy of the fiscal federalism. Current transfers from central to local governments constitute an important share of the central government expenditure. This paper develops a general philosophical framework of fiscal federalism and the logic of a relationship between the central and local governments.

Within this framework we evaluate – in broad quantitative terms – current state of fiscal federalism in the Czech Republic and suggest a fundamental shift in central-local fiscal relationship. Our proposal is to be viewed as one possible application of the general principle of local fiscal autonomy. More specifically, we propose – as a long-term goal – to eliminate gradually the current tax-sharing scheme and replace it with local individual income tax surcharge. This tax would share the current income tax base defined by the central government while tax rate would be subject to local fiscal decision-making. Also, current local powers over the property tax rates would be substantially increased. All local taxes would continue to be administered centrally.

The extent of central transfers to local authorities should adequately decrease leaving room for reduction of the central tax burden.