

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.

## OBSAH

Věra KAMENÍČKOVÁ: Rozpočty měst a obcí . . . . . 473

Jitka PEKOVÁ: K některým problémům fiskálního federalismu . . . . . 480

Michael A. LEEDS: Trh a životní prostředí — Příspěvek Ronalda Coase a jeho význam pro transformující se hospodářství . . . . . 495

Mojmir HELÍSEK: Zahraniční zadluženost — definice a statistická evidence v publikacích mezinárodních organizací (1. část) . . . . . 503

Jiří ŽEMLIČKA: Cenová politika vývozních firem na světovém trhu . . . . . 513

Uprostřed čísla:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVEOVÁ: **Veřejné finance v teorii a praxi** (2. část): s. 13—24

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o **autorských právech** jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 9/92 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s vydavatelstvím McGraw-Hill, Inc.

**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

## CONTENTS

Věra KAMENÍČKOVÁ: Local Budgets . . . 473

Jitka PEKOVÁ: Selected Issues on Fiscal Federalism . . . . . 480

Michael A. LEEDS: The Market and the Environment: the Contributions of Ronald Coase and Their Meaning for Economies in Transition . . . . . 495

Mojmir HELÍSEK: Foreign Indebtedness — Definition and Statistical Records in the Publications of International Organizations (1st part) . . . . . 503

Jiří ŽEMLIČKA: Price Policy of Exporting Firms on the World Market . . . . . 513

In the middle of this issue:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVE: **Public Finance in Theory and Practice** (Part II): pp. 13—24

You can find all bibliographical data including **particulars on copyright** in part I of this series in No 9/92 of this journal.

Published by arrangement with McGraw-Hill, Inc.

---

Redakční rada: ing. Aleš Bulíř, CSc., ing. Belo Bosák, CSc., ing. Jozef Dančo, CSc., ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Jaroslav Klapal, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Antonín Kotulán, CSc., ing. Vratislav Kulhánek, ing. Ivan Mikloš, Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Miroslav Purkyně, dr. ing. Dušan Tříška, CSc., prof. ing. Miroslav Tuček, CSc., ing. Peter Vajda, CSc., ing. Anton Vavro, CSc., doc. ing. Karol Vlachynský, CSc., ing. Jaromír Zahradník

# K některým problémům fiskálního federalismu

Jitka PEKOVÁ\*

V posledních desetiletích se v teorii veřejných financí věnuje intenzivní pozornost vertikální a horizontální struktuře rozpočtové soustavy a vztahům uvnitř rozpočtové soustavy.

V souvislosti s postupně sílícími tendencemi k posilování role územní samosprávy vystupují výrazně do popředí i tendence k posilování významu místních financí, mění se vztahy mezi municipálními (místními) rozpočty a rozpočty ústředními.

V teorii se hovoří o modelu fiskálního federalismu a jeho uplatňování v praxi.

*Fiskální federalismus souvisí:*

1. s vertikální a horizontální strukturou různých vládních (správních) úrovní,
2. s rozdělením využití jednotlivých fiskálních funkcí mezi jednotlivé vládní úrovně a
3. s tím souvisejícím rozdělením samostatnosti (autonomie), pravomoci a odpovědnosti v rozhodování za rozvoj veřejného sektoru, rozdělením kompetencí a způsobu financování veřejného sektoru mezi jednotlivé vládní úrovně, tj. i se stanovením daňové pravomoci na jednotlivých vládních úrovních.

Fiskální federalismus se tudíž vztahuje k veřejnému sektoru s nejméně dvěma, častěji však více rovinami rozhodování, zkoumá vztahy mezi různými úrovněmi řízení.<sup>1</sup> Je založen na vertikálním modelu — někdy označovaném jako *model nezávislého „vrstveného dortu“* —, využívaném zejména v anglosaských zemích.

Vedle tohoto modelu se však v některých zemích využívá i *model* tzv. „*kooperativního federalismu*“ (tzn. horizontální). Federativní uspořádání funguje na zásadách spolupráce a kontroly jednotlivých republik (zemí atd.) federace. Jde o ta-

---

\* Doc. ing. Jitka Peková, CSc., pracovnice katedry veřejných financí VŠE, Praha

Příspěvek redakce obdržela 26. 5. 1992.

<sup>1</sup> Obecně se rozlišují čtyři vládní (správní) úrovně: 1. nadnárodní, 2. ústřední v unitárních státech či federální ve federativních státech, v těch pak dále 3. republikové (státní, zemské, provinciální, regionální ap.) a 4. municipální (měst a obcí). Záleží tudíž i na státoprávním uspořádání v té které zemi. Zpravidla se vyskytují uvnitř zemi 2–3 vládní úrovně.

kovou dělbu funkcí, kdy centrální rozhodování je provázeno decentralizovaným výkonem funkcí. Přitom centrální administrativa je většinou málo rozvinutá. Takový systém však vyžaduje silný národní konsensus.

Kooperativní federalismus je založen na společném federálním zákonodárství, a to i ve finanční oblasti. Uplatňuje se jednotná daňová politika, např. zakotvená v ústavě.

Finanční uspořádání při horizontální dělbě funkcí používá především dělení společných příjmů (např. daně z přidané hodnoty, daně z příjmů, daně korporací apod.), a to zejména mezi federací a republiky (země ap.). Daňová politika i daňová legislativa je tudíž jednotná a centralizovaná. Jednotná pravidla zdanění odrážejí preference regionální spravedlnosti a zamezují daňové konkurenci mezi regiony.

Kooperativní federalismus tudíž využívá institucionalizovaný způsob společného rozhodování a dělení odpovědnosti doplněný společným plánováním a financováním.

Společný konsensus zpravidla vyžaduje stejnou standardní úroveň veřejných statků v územním průřezu, bez ohledu na daňovou kapacitu.

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

Jedná se tudíž jednak o:

- horizontální transfery mezi republikami (zeměmi ap.),
- vertikální transfery.

Kooperativní federalismus využívá např. SRN od r. 1969.

Pro fiskální federalismus první poloviny tohoto století bylo typické posilování úlohy ústřední vlády, v rozpočtové soustavě pak posilování postavení a významu ústředního státního rozpočtu. Toto pojetí bylo typické i pro země s centrálně plánovanou ekonomikou, v nichž centralizační tendence nabyly svého vrcholu.

Centralizační tendence v zajišťování služeb veřejného sektoru vyplývaly v minulosti ze snahy zajistit standardní úroveň veřejných služeb pro všechny obyvatele, bez ohledu na jejich příjmy, bez ohledu na to, zda žijí v ekonomicky bohatších, či chudších regionech. Tato tendence souvisí tudíž i s praktickým uplatňováním teorie ekonomiky blahobytu.

V druhé polovině tohoto století dochází v mnoha zemích postupně k obrátu. Ve federativních, ale i unitárních zemích začíná narůstat v řízení a rozhodování úloha nižších vládních úrovní (tj. republikových či zemských a municipálních).

Decentralizační tendence posledních desetiletí ve vyspělých zemích vycházejí z předpokladu, že lokální poskytování některých druhů veřejných statků může lépe respektovat místní zájmy a potřeby obyvatelstva a jejich preference a podle místních hledisek efektivnosti vede k vyšší úrovni sociálního blaha než při zajišťování centrálním. Toto je jádrem tzv. *centralizačního teoremu*.

Zejména v posledních letech se věnuje v teorii i praxi intenzivnější pozornost analýze postavení územní samosprávy, úkolům, které mají jednotlivé stupně územní samosprávy zajišťovat v oblasti veřejné ekonomiky, a finanční stránce tohoto procesu.

Municipální vládní úrovně představují většinou základní stupeň územní samosprávy. Ve svých regionech jsou vybaveny určitou autonomií, pravomocemi a odpovědností.

Role municipální vládní úrovně se především soustřeďuje do těchto sfér:

- ohnisko (centrum) dané komunity,
- reprezentant pluralitního systému a různorodých zájmů v dané lokalitě,
- koordinátor vztahů: municipalita versus stát,
- orgán odpovědný za zabezpečení celé řady veřejných statků, což je také klíčová funkce municipální vlády. Přitom municipalita zabezpečuje jak ryze lokální veřejné statky, tak i upřednostněné statky a často i svou povahou národní či meziregionální veřejné statky, či dokonce externality.

Sílicí decentralizační tendence, související s posilováním role místní územní samosprávy v řízení a rozhodování regionu, se odráží i v posilování významu veřejných rozpočtů na nižších vládních úrovních. Municipální rozpočty se stávají důležitým nástrojem v rukou municipálních orgánů. Posilování vlastní příjmové základny municipálních rozpočtů je nezbytnou součástí uvedených tendencí.

V posledních desetiletích je proto věnována intenzivnější pozornost možnostem využívání jednotlivých funkcí veřejných financí nejen na makroúrovni, ale i na nižších stupních řídicí struktury.

V teorii panuje vcelku shoda v tom, že alokační funkci lze využívat na různých stupních řízení i v závislosti na zájmech a preferencích, včetně lokálních. Využití redistribuční a stabilizační funkce je však možné především na centrální úrovni řízení; to znamená, že u rozpočtů na nižší úrovni je využití těchto funkcí omezené.

Základ fiskálního federalismu tudíž spočívá ve využívání *alokační funkce*. Nižší stupně vlády mohou lépe, efektivněji reagovat na zvláštnosti ve své „lokální ekonomice“, protože mají širší a dokonalejší informace o potřebách ve svých regionech, znají lépe preference obyvatelstva v daném regionu i ochotu obyvatelstva podílet se — zejména prostřednictvím daní — na financování potřeb veřejného sektoru. Centrum má pak za úkol zajistit standardní úroveň veřejných služeb v územním průřezu.

Velmi omezeně lze využívat na lokální úrovni *stabilizační funkci*. Možnosti nižších stupňů vlády stabilizovat výdaje a daňové břemeno v průběhu hospodářského cyklu jsou omezené, i když do určité míry mohou v obdobích ekonomického růstu vytvářet finanční rezervy (úspory) a v průběhu recese tyto úspory využívat. Hlavní využití této funkce však je na úrovni ústřední vlády.

Omezeně lze využívat na lokální úrovni také *redistribuční funkci*. Větší redistribuce mezi bohatšími a chudšími vrstvami obyvatelstva na lokální úrovni totiž zpravidla vede k tomu, že bohatší vrstvy se odstěhovávají a naopak se do lokality přistěhovávají méně majetné vrstvy obyvatel, což dále zvyšuje tlak na růst veřejných výdajů a jejich profinancování a zpravidla snižuje daňové příjmy. Předpokladem však je možnost volné migrace obyvatel (i jako pracovních sil) a kapitálu, ale také fungující trh s byty.

V posledních letech se ve vyspělých zemích zvyšují tlaky na omezení vlivu daňového systému na migraci pracovních sil a kapitálu. Jedním z nástrojů je i vymezení přesných hranic, v jejichž rámci mohou nižší stupně vlády zasahovat do redistribuce zdrojů ve svém regionu. Rozhodující úlohu v redistribuci má tudíž ústřední vláda, která využívá ústřední rozpočet, případně další ústřední fondy.

Fiskální federalismus řeší rozdělení odpovědnosti a pravomoci nejen v oblasti veřejných výdajů, ale i v oblasti veřejných příjmů.

Je zkoumána možnost využívání redistribuční a stabilizační funkce veřejných financí na nižších vládních úrovních, zejména na úrovni municipální.

Zvyšuje se význam veřejných rozpočtů na jednotlivých vládních úrovních. Postupně dochází k prosazování *fiskální decentralizace*, i když v různých zemích

s různou intenzitou a různým tempem. Fiskální rozhodování je rozděleno mezi různé vladní úrovně. Fiskální decentralizace vymezuje hranice pro toto rozhodování na nižší než centrální úrovni.

Fiskální decentralizace souvisí s tendencemi k tomu, aby nižší vládní autority, zejména municipální, rozhodovaly o poskytování služeb veřejného sektoru na základě obecně platných pravidel, ale s přihlédnutím k lokálním zvláštnostem. Aby toto rozhodování bylo efektivní a hospodárné, musejí nižší stupně vlád nést odpovědnost za svá rozhodnutí. Nižší vládní úrovně tudíž musejí nést odpovědnost za financování podstatné části nákladů na veřejné služby pro obyvatelstvo prostřednictvím vlastní příjmové základny svých rozpočtů, a to včetně uživatelských poplatků.

Podíl vlastních příjmů rozpočtů nižších vládních úrovní, zejména úrovně municipální, na financování potřeb veřejné ekonomiky závisí nejen na vymezení oblasti veřejné ekonomiky, za jejíž rozvoj a profinancování jsou nižší vládní stupně odpovědné, ale i na charakteru veřejných statků, které jsou pro obyvatelstvo zajišťovány; to znamená na tom, zda jde o čisté kolektivní statky, či smíšené kolektivní statky, u nichž se prosazuje paternalistická úloha státu, i když prostřednictvím nižších vládních úrovní, zejména municipální (např. u základního školství apod.), zda jde o veřejné statky, které užívají i obyvatelé jiných oblastí (municipalit), či zda jde o čisté lokální veřejné statky, které užívá pouze obyvatelstvo dané oblasti (municipality). (Srov.: *tabulka č. 1*)

Tabulka č. 1 Výdaje jednotlivých správních stupňů v procentech z celkových výdajů

	ústřední		státní		místní <sup>c</sup>	
	1980	1987	1980	1987	1980	1987
<i>federativní státy</i>						
Rakousko	68,9	70,2	13,6	13,3	17,5	16,5
Německo	56,4	58,6	25,5	24,6	18,0	16,8
Švýcarsko <sup>a</sup>	47,4	47,9	30,1	29,7	22,6	22,4
<i>unitární státy</i>						
Belgie	85,9	88,5			14,1	11,5
Dánsko	52,5	54,9			47,5	45,1
Francie	83,6	82,9			16,4	17,1
Itálie		73,1				26,9
Nizozemí	74,7	76,3			25,3	23,7
Španělsko <sup>b</sup>	89,0	77,6	0,3	10,6	10,7	11,8
Velká Británie	74,2	75,4			25,8	24,6

poznámky: <sup>a</sup> 1984

<sup>b</sup> 1986

<sup>c</sup> v unitárních státech včetně výdajů středních stupňů státní správy

pramen: převzato z: Finance a úvěr, 1991, č. 11.

V rámci fiskální decentralizace nejde pouze o rozdělení odpovědnosti za poskytování služeb veřejného sektoru a jejich profinancování, ale také o rozdělení pravomocí v získávání příjmů, zejména daňových. Jde tedy o *daňové určení a pravomoc ve zdanění*.

Daňové určení se vztahuje k vertikální struktuře veřejných rozpočtů. Jde o určení toho, do jakého veřejného rozpočtu (na jaké vládní úrovni) bude příslušná daň vybírána.

Pravomoc ve zdanění má vliv na stupeň autonomie v rozhodování příslušné vládní úrovně o daňové základně a daňové sazbě, daňových úlevách a slevách apod.

Jak daňové určení, tak pravomoc ve zdanění na jednotlivých vládních úrovních ovlivňují objem vlastních příjmů příslušných veřejných rozpočtů.

Správné stanovení vertikální struktury daní je důležité i z hlediska daňového působení, daňové spravedlnosti či administrativní náročnosti, resp. snižování nákladů na daňovou správu.

O daňovém určení se v teorii i praxi vedou rozsáhlé diskuse. Jednodušší se jeví vymezení daní pro ústřední rozpočet, v případě federativního uspořádání pro federální rozpočet. Obtížnější se jeví určení daní pro nižší stupně veřejných rozpočtů. Zpravidla daňové určení vypadá takto:

- progresivní daně, zejména silně progresivní, by neměly být využívány pro municipální rozpočty, protože mohou vyvolat nežádoucí migraci pracovních sil a kapitálu mezi různě „tvrdými“ daňovými systémy na decentralizované úrovni. Vysoce progresivní daně, které se využívají k redistribuci, ale také jako vestavěný stabilizátor, by měly být centralizovány, a to zejména do ústředního rozpočtu, v omezené míře do republikových rozpočtů;
- nižší stupně vlád by měly využívat jako zdroj příjmů svých veřejných rozpočtů především daně z pevného základu, neboť jsou příjmem stabilnějším. Tomu nejlépe vyhovují majetkové daně (z nemovitostí, z půdy apod.). Daně, u nichž daňový základ je proměnlivý, jsou na decentralizované úrovni méně vhodným příjmem veřejných rozpočtů, neboť jsou zdrojem méně stabilním;
- zásadě spravedlnosti odporuje decentralizované zdanění takových daňových základů, které jsou rozloženy nerovnoměrně a zejména jsou přírodního charakteru. Zdanění přírodních zdrojů by tudíž mělo být centralizováno do rozpočtů ústředních;
- naopak decentralizovány by měly být místní daně a poplatky, u nichž není nebezpečí, že by vyvolávaly nespravedlnost v rozdělování mezi regiony. Daňoví poplatníci mohou také snadno kontrolovat, jaké veřejné potřeby jsou z těchto daní financovány;
- v případě nepřímých spotřebních daní se většinou jejich výnos centralizuje do rozpočtů ústředních, případně republikových (či provinčních), případně se nižší vládní úrovně na daňovém výnosu spotřebních daní podílejí určitými procenty či přírůžkou k daní.

Podíl daňových příjmů jednotlivých vládních úrovní (v procentech z úhrnu daňového příjmu) v některých zemích ukazuje *tabulka č. 2*.

Decentralizační tendence v zajišťování potřeb veřejné ekonomiky způsobují ve většině zemí růst výdajů nižších vládních úrovní. Přitom vývoj výdajů na veřejné služby má do určité míry setrvačný autonomní vývoj, tj. jejich vývoj není stejný jako vývoj příjmů veřejných rozpočtů.

Tento charakter výdajů na veřejné služby vyžaduje jak stabilní příjmy do příslušných veřejných rozpočtů, tak i pružné příjmy reagující na růst potřeby veřejného sektoru i na nižší vládní úrovni.

V praxi však dochází k nesouladu mezi tím, kde se příjmy veřejných rozpočtů používají, a tím, kde se soustřeďují (zejména daňové příjmy). Někdy se v této souvislosti hovoří o teorii nesouladu. Daňový výnos je vyšší a poměrně stabilní u spotřebních daní, zejména daně z přidané hodnoty. Daňově výnosné jsou i daně důchodového typu (z příjmů jednotlivců a z příjmů společností), navíc jsou relativně pružným zdrojem veřejných rozpočtů.

Vezmeme-li v úvahu uvedené skutečnosti, pak daňové určení je velmi významné. Tento význam je prohlubován i tendencí k zvyšování soběstačnosti veřejných

Tabulka č. 2 Podíl daňových příjmů jednotlivých vládních úrovní jako procento z úhrnu daňových příjmů

	nadnárodní úroveň			ústřední vláda			stát			místní vláda			sociální zabezpečení		
	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988
<i>federativní země</i>															
Austrálie				80,1	81,8	80,8	15,7	14,4	16,7	4,2	3,8	3,3	—	—	—
Rakousko				51,7	50,5	51,3	10,6	10,1	10,6	12,4	11,1	10,8	25,3	28,2	27,4
Kanada	1,2	1,2	1,0	47,1	43,3	42,1	32,5	36,3	35,5	9,7	9,8	9,1	10,1	10,5	13,2
SRN				33,8	32,8	31,0	22,4	22,6	21,9	9,1	9,1	8,7	33,5	34,4	37,4
Švýcarsko				27,3	28,6	30,1	24,0	22,8	22,0	19,5	17,8	15,8	29,2	30,9	32,0
USA				43,0	44,8	39,4	18,4	17,8	18,8	13,9	11,2	12,2	24,6	26,2	29,7
průměr	1,2	1,2	1,0	47,3	47,0	45,6	20,6	20,7	20,9	11,5	10,5	10,0	20,4	21,7	23,3
<i>unitární země</i>															
Belgie	1,4	1,7	1,3	63,4	65,1	61,3				4,7	4,2	4,9	30,5	29,0	32,4
Dánsko	0,5	0,7	0,6	68,5	67,6	67,1				29,8	30,3	30,0	1,2	1,4	2,2
Finsko				69,6	60,6	61,8				26,8	25,8	25,6	13,7	13,6	12,5
Francie	0,7	0,6	0,8	51,2	49,6	47,0				7,6	7,1	8,9	40,6	42,7	43,4
Řecko	—	—	1,0	69,3	65,1	65,8				3,6	2,2	1,0	27,2	32,7	32,2
Irsko	2,3	1,9	2,0	77,4	81,8	83,5				7,3	3,4	2,2	13,1	12,9	12,4
Itálie	—	0,4	0,7	53,2	59,9	64,3				0,9	1,7	1,8	45,9	38,0	33,3
Japonsko				45,4	45,4	45,1				25,6	25,5	25,9	29,0	29,1	29,0
Lucembursko	0,8	0,5	0,5	57,6	58,5	62,7				12,6	12,2	11,9	29,1	28,8	24,9
Nizozemí	1,5	1,5	1,4	58,9	58,5	54,0				1,2	1,9	2,2	38,4	38,1	42,5
Nový Zéland				92,3	92,8	94,5				7,7	7,2	5,5	—	—	—
Norsko				50,6	58,3	52,4				22,4	18,8	20,9	27,0	22,9	26,8
Portugalsko				65,4	66,9	67,6				—	3,6	5,4	34,6	29,5	27,0
Španělsko			0,7	48,2	47,7	52,6				4,3	4,8	11,3	47,5	47,5	35,3
Švédsko				51,3	39,3	56,6				29,2	31,9	27,6	19,5	28,8	15,8
Turecko				—	79,7	74,8				—	6,3	10,1	—	14,0	15,1
Velká Británie	1,0	1,4	1,1	70,6	71,5	69,8				11,0	10,5	10,5	17,4	16,6	18,5
průměr <sup>a</sup>	0,9	1,0	1,0	61,4	61,8	62,9				12,2	11,9	12,2	25,9	25,7	24,3

<sup>a</sup> mimo Turecka

pramen: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965—1989. Paris 1990.

rozpočtů na nižších vládních úrovních, tj. zejména na municipální úrovni. Daňové určení a daňová pravomoc jsou zpravidla zakotveny v rozpočtovém (finančním) zákoně. Zákon vymezuje, do jakého veřejného rozpočtu příslušná daň plyne. Zákon tedy vymezuje, zejména ve vztahu k municipálním vládním úrovním, jejich autonomii v daňové pravomoci, tedy nejen druhy místních daní, které mohou municipality ve své lokalitě vybírat, ale zpravidla i pásma sazeb místních daní.

Místní vládní orgány mají do určité míry možnost v rámci stanoveného pásma sazeb daně volit u municipálních daní konkrétní výši sazby.

Zákon však zpravidla na druhé straně omezuje příliš velký rozptyl sazeb daní, a tím zmírňuje rozdíly v daňových břemenech v územním průřezu. Nejde jen o praktickou aplikaci daňových zásad i na decentralizované úrovni, ale i o snahu snížit nebezpečí migračních tendencí v důsledku rozdílného daňového břemene. Tento aspekt je důležitý v současné době i v Evropském společenství při harmonizaci daňových soustav, včetně daňových sazeb.

Při rozhodování o daňovém určení pro nižší vládní úrovně, zejména municipální, se uplatňuje snaha respektovat:

- *stabilitu daňové základny*, poněvadž pro financování stabilních, resp. i rostoucích potřeb lokální veřejné ekonomiky je potřebný stabilní daňový výnos,
- *aby daň, tj. daňová základna i daňová sazba*, byla zřejmá a jasná daňovému poplatníku, aby daňový poplatník lehce zjistil svou daňovou povinnost,
- *aby systém municipálních daní nebyl založen na mnoha, ale málo daňově výnosných daních, ale naopak na několika významných a výnosných daních,*
- *aby výběr a správa daní byly co nejjednodušší a nejlevnější,*
- *aby systém municipálních daní byl volen tak, aby nemohlo docházet k obcházení daně a daňovým únikům a aby nebylo možné převést daňový výnos do jiné municipality,*
- *i na municipální úrovni požadavek ekonomické efektivity místních daní, omezení daňové konkurence apod.*

Téměř ve všech zemích jsou tradičně hlavními daňovými příjmy na municipální úrovni daně z majetku, a to z půdy, z nemovitého, někdy i movitého majetku ve vlastnictví (nikoliv z darovaného a jinak převedeného majetku, děděného). Konstrukce těchto daní je odvozena z hodnoty majetku. V praxi se ve vyspělých zemích ukazuje, že tyto daně jsou sice velmi stabilním příjmem municipálních rozpočtů, nicméně objemově méně výnosným. Využívání jenom majetkových daní pro municipální rozpočty proto nevytváří prostor pro posilování vlastní příjmové základny a zvyšování soběstačnosti municipálních rozpočtů.

Pomineme-li poplatky za smíšené kolektivní statky, ať už jsou konstruovány ve výši ekonomicky nutných nákladů (tj. včetně odpisů), nebo kryjí jen část nákladů na tyto veřejné služby (které v průměru představují ve vyspělých zemích kolem 10 % z celkových příjmů municipálních rozpočtů), pak pro zvýšení soběstačnosti municipálních rozpočtů zhruba na 50 % je nutné daňovým určením vymezit pro municipální rozpočty i další druhy daní. Navíc v některých zemích jsou poplatky využívány jen vůči omezenému okruhu smíšených kolektivních statků a jsou na municipální úrovni doplňovány typem všeobecné místní daně (např. ve Francii, Irsku, Itálii, Španělsku, Kypru).

Ukazuje se, že v těch zemích, kde daňovým určením plynou do veřejných rozpočtů na nižších vládních úrovních (tj. i na municipální) i daně důchodového typu, je soběstačnost těchto veřejných rozpočtů podstatně vyšší. Využívání daní důchodového typu jako příjmu veřejných rozpočtů na nižší vládní úrovni může i do budoucna přispět k výraznějšímu zvýšení soběstačnosti těchto rozpočtů, zejména na municipální úrovni.



Důchodové daně jako zdroj příjmů veřejných rozpočtů na nižších vládních úrovních jsou konstruovány buď jako proporcionální daně, nebo jako jen mírně progresivní daně, aby nedocházelo k výrazným odchylkám v daňovém břemenu a v důsledku toho mimo jiné i k migračním tendencím. Zákon proto upravuje i daňové sazby.

Mezi zeměmi, které využívají na decentralizované úrovni důchodové daně, jsou určité rozdíly. V některých zemích plynou do veřejných rozpočtů na nižší vládní úrovni jen individuální důchodové daně (např. Dánsko, Belgie, Francie, Švédsko), v některých zemích i důchodové daně společností nebo alespoň podíl na těchto daních (např. Finsko, Norsko, Rakousko, Švýcarsko, Japonsko, Itálie, USA, SRN).

Méně často jsou na municipální úrovni využívány vlastní spotřební daně. Spíše je využíván jako příjem municipálních rozpočtů podíl na spotřebních daních (např. v SRN), v některých zemích municipality mohou uvalit přírázky ke spotřebním (selektivním) daním typu akcízu.

Ačkoliv ve většině vyspělých zemí se vlastní příjmová základna municipálních rozpočtů zvyšuje a zvyšuje se i ekonomická soběstačnost, nejsou tyto rozpočty plně soběstačné — a ani tomu tak být nemůže.

Míra ekonomické soběstačnosti místních rozpočtů je v průměru mezi zeměmi odlišná. Z vyspělých zemí byla v minulosti nejnižší v Holandsku (něcelých 10 %), nejvyšší v některých skandinávských zemích (nad 60 %). V průměru se ekonomická soběstačnost pohybuje kolem 50 % a snahou většiny zemí, které jsou pod touto úrovní, je přiblížit se této hranici. To je také součástí probíhajících daňových reforem ve vyspělých zemích.

Plná ekonomická soběstačnost municipálních rozpočtů je nereálná; další potřebné finanční prostředky do municipálních rozpočtů plynou zejména z ústředních rozpočtů, případně speciálních fondů. Důvodů je několik. Vedle těch, které souvisejí s daňovou pravomocí, resp. daňovým určením, existují i další důvody existence přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy. Jsou to:

- povaha a nepružnost místních daní, v některých případech i poplatků, neracionální rozložení příjmové základny municipalit (zejména daňové), různé finanční možnosti municipalit (např. chudé a bohaté municipality . . .). Úkolem přerozdělovacích procesů je vyrovnání finanční situace tak, aby všechny místní orgány mohly poskytovat základní veřejné služby při využití přibližně stejného daňového břemene;
- dotování účelově vymezených výdajových programů, zejména ve sféře sociální;
- rozsah a charakter veřejných statků (lokální či přenesená odpovědnost); některé činnosti prováděné municipalitami mají často celorepublikový význam, takže část odpovědnosti za profinancování takových činností spadá na ústřední vládu (např. v případě základního školství zajistit jeho standardní úroveň; údržba silniční sítě apod.; externality);
- snaha dosáhnout spravedlivějšího rozdělování daňových příjmů současně s dodržením ekonomicky efektivnějšího systému příjmů;
- zabezpečení standardní úrovně některých veřejných statků v územním průřezu bez ohledu na vývoj municipálních příjmů, rozsah daňové základny apod.;
- do určité míry i při procesu fiskální decentralizace zajistit určitý stupeň vlivu a kontroly municipálního hospodaření ze strany ústřední vlády.

I přes pokračující fiskální decentralizaci se nelze obejít bez přerozdělovacích procesů mezi jednotlivými vládními úrovněmi.

Přerozdělovací procesy uvnitř rozpočtové soustavy se ve vyspělých zemích uskutečňují:

1. peněžními transfery ve formě:

- *specifických účelových dotací* na předem stanovené programy (účely), někdy zároveň podmíněné finanční účastí té vládní úrovně, která tuto dotaci dostává (tzv. podmíněné dotace),
- *globálních (všeobecných) dotací* bez bližšího účelového určení, na doplnění chybějících zdrojů na příslušné vládní úrovni,

2. *podíly na výnosu daní centralizovaných* v ústředních rozpočtech, např. podílem na nepřímých spotřebních daních typu daně z přidané hodnoty, ale i podílem na přímých daních.

V posledních letech se prosazuje tendence k ústupu ve využívání specifických dotací a větší využívání globálních dotací. To souvisí s posilováním samostatnosti, ale i odpovědnosti místních orgánů v řízení a rozhodování.

Zvyšování ekonomické soběstačnosti municipálních rozpočtů a snižování podílu dotací v celkových příjmech těchto rozpočtů je vyvoláno i snahou o zvýšení efektivnosti a hospodárnosti ve využívání zdrojů rozpočtové soustavy. Dotační systém má silný vliv na chování těch, kteří dotace dostávají (bez vlastního přičinění). Tomu musí být přizpůsobena i fiskální pravomoc nižších stupňů autorit.

Dotace vedou k růstu výdajů těch rozpočtů, které je dostávají: zpravidla nevedou ke snížení lokálního daňového břemene. V literatuře to bývá označováno jako „flypaper effect“, tj. peníze uvíznout tam, kam spadnou. Zkušenosti z vyspělých zemí ukazují, že závislost nižších stupňů veřejných rozpočtů na dotacích vede k růstu rozpočtového sektoru jako celku.

Snížení dotací zároveň zpravidla nevede k redukci veřejných výdajů a snížení rozpočtového sektoru jako celku<sup>2</sup>.

V některých zemích se při poskytování dotací do municipálních rozpočtů přihlíží také k tomu, zda daňové břemeno v těchto regionech je na nejvyšší možné sazbě. Pokud tomu tak není a je žádoucí a únosné daňové břemeno zvýšit na maximum možné sazby, sníží se objem dotace a municipalita, chce-li profinancovat potřebné veřejné služby, musí zvýšit daňové zatížení.

Důležitým faktorem při posouzení toho, kolik mají např. municipality získat zdrojů z rozpočtové soustavy formou dotací, je tudíž daňový výkon, obvykle definovaný jako poměr daňových výběrů k daňové kapacitě, tj. únosnost lokálního daňového břemene.

V některých zemích se naopak v určitých regionech daňové břemeno snižuje na minimum sazeb (např. aby se podnítilo osídlení daných regionů) a zvyšuje se objem dotací. Tak je tomu např. v Norsku, kde se tímto způsobem zabraňuje odlivu obyvatelstva ze severních částí země, ve Švýcarsku v horských oblastech nebo v případě pohraničních území<sup>3</sup>. (Srov. *tabulka č. 3*.)

Specifické účelové dotace poskytované na běžné potřeby omezují pravomoc místních orgánů v oblasti financování. Na druhé straně však zabezpečují ústřední vládě dosti vysokou kontrolu nad zajišťováním veřejných statků a jejich profinancováním v municipalitách.

Vliv specifických účelových dotací na omezování pravomoci a odpovědnosti orgánů územní samosprávy je však hlavním důvodem toho, proč jsou v posledních

<sup>2</sup> To se např. projevilo v USA v posledních letech.

<sup>3</sup> Např. některým regionům v zemích Evropského společenství jsou poskytovány subvence z tzv. Regionálního fondu Evropského společenství, zejména podle kritéria úrovně příjmů v daném regionu, na vyrovnání ekonomické úrovně. Podobně jsou poskytovány municipalitám v pohraničních regionech v některých zemích Evropského společenství subvence z — k tomu účelu zřízeného — Fondu rozvoje hraničních regionů, opět za účelem vyrovnání ekonomické úrovně.

Tabulka č. 3 Daňové příjmy z hlavních místních daní jako procento z hrubého národního důchodu

	z důchodu ze zisku			z majetku			selektivní na zboží a služby			všeobecná spotřební daň			ostatní		
	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988
Belgie	1,4	1,3	1,7	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,5	0,5	0,6
Dánsko	10,6	12,3	14,4	1,6	1,4	1,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Finsko	9,4	8,5	9,6	—	—	0,1	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Francie	0,6	0,5	0,6	0,6	0,9	1,3	—	—	—	0,1	0,2	0,2	1,4	1,4	1,8
Řecko	0,1	0,1	—	0,1	—	—	0,1	—	—	—	—	0,1	0,3	0,3	0,3
Irsko	—	—	—	2,3	1,2	0,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Itálie	0,2	0,4	0,3	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	—	0,1	0,2
Japonsko	2,9	3,7	4,9	1,3	1,5	1,8	—	—	—	0,8	0,9	0,9	0,3	0,4	0,4
Lucembursko	3,8	4,0	4,1	0,2	0,2	0,2	0,4	0,4	0,5	—	—	0,3	0,5	0,3	—
Nizozemí	0,1	—	—	0,3	0,7	0,8	—	—	—	—	—	—	0,1	0,2	0,3
Nový Zéland	—	—	—	2,1	2,2	1,9	—	—	—	0,2	0,1	—	0,1	0,1	0,1
Norsko	9,2	8,2	8,7	0,5	0,4	0,7	—	—	—	—	—	—	0,3	0,2	0,3
Portugalsko	—	0,6	0,8	—	—	0,4	—	0,1	0,4	—	0,2	0,2	—	0,1	0,1
Španělsko	0,5	0,6	1,2	0,1	—	1,0	0,3	0,5	0,5	—	—	0,6	—	—	0,4
Švédsko	12,8	15,6	15,2	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,1	—	—
Turecko	—	0,5	1,0	—	0,2	0,1	—	—	0,6	—	—	0,2	—	0,7	0,4
Velká Británie	—	—	—	3,9	3,7	3,9	—	—	—	—	—	—	—	—	—
průměr	3,2	3,5	3,8	0,8	0,8	0,9	—	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5

pramen: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965—1989, Paris 1990.

Tabulka č. 4 Daňové příjmy z hlavních místních daní jako procento z úhrnu daňových příjmů u municipální vládní úrovni

	z důchodu ze zisku			z majetku			všeobecná spotřební daně			selektivní na zboží a služby			ostatní		
	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988	1975	1980	1988
Belgie	72,9	74,3	76,8	—	—	—	—	—	—	—	—	—	27,2	25,7	23,2
Dánsko	86,4	89,3	92,1	13,2	10,5	7,8	—	—	—	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	—
Finsko	99,8	99,9	99,1	—	—	0,9	—	—	—	0,1	—	—	0,1	0,1	—
Francie	23,0	18,2	14,7	23,1	29,3	34,2	—	—	—	4,8	5,4	4,9	49,2	47,1	46,2
Řecko	16,5	10,8	—	6,8	7,1	—	9,0	6,7	5,8	32,9	24,3	27,4	35,0	50,9	66,7
Irsko	—	—	—	100,0	100,0	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Itálie	80,0	71,7	41,7	17,5	0,5	—	—	—	—	—	—	22,3	2,5	27,9	36,0
Japonsko	54,8	57,1	61,0	24,9	22,7	22,4	—	—	—	15,1	14,0	11,5	5,1	6,1	5,1
Lucembursko	76,7	81,2	80,5	4,9	4,6	3,7	9,0	7,7	10,0	0,2	0,2	5,0	9,1	6,3	0,8
Nizozemí	15,4	—	—	54,2	75,3	73,5	—	—	—	2,7	1,0	1,3	27,7	23,7	25,2
Nový Zéland	—	—	—	89,1	92,6	92,4	—	—	—	6,7	3,3	1,4	4,2	4,2	6,2
Norsko	91,9	92,7	88,9	5,2	4,5	7,6	—	—	—	—	—	—	—	2,8	3,5
Portugalsko	—	60,0	43,6	50,0	1,8	23,7	—	10,0	18,8	—	16,4	10,6	50,0	12,0	3,2
Španělsko	57,3	54,6	31,7	8,5	3,8	27,1	31,0	41,2	13,3	3,2	0,4	16,3	—	—	11,6
Švédsko	99,6	99,6	99,6	—	—	—	—	—	—	0,3	0,3	0,4	0,1	0,1	—
Turecko	—	37,9	41,0	—	12,3	3,4	—	—	27,5	—	—	9,9	—	49,8	18,2
Velká Británie	—	—	—	100,0	100,0	100,0	—	—	—	—	—	—	—	—	—
průměr	48,4	50,6	45,6	31,1	28,3	30,8	3,1	4,1	3,0	4,1	4,1	6,3	13,3	12,9	14,2

pramen: Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965—1989, Paris 1990.

letech tyto druhy dotací v praxi ve vyspělých zemích omezovány, právě v zájmu podpory pravomoci a odpovědnosti orgánů územní samosprávy.

Běžné specifické dotace mají své opodstatnění zejména tehdy, jsou-li poskytovány na takové druhy potřeb,

a) které jsou zajišťovány municipalitami, ale u nichž odpovědnost za rozsah a kvalitu služby nese stát, dokonce při využití systému poručníctví. Výrazně se

zde projevují rovnostářské tendence ke spotřebě takových veřejných služeb (bez ohledu na schopnost platit za tyto služby), jako jsou např. služby základního a v řadě zemí i středního školství apod.;

b) které jsou dočasné, neopakující se v čase.

Kapitálové specifické dotace jsou zpravidla nepravidelné jak v čase, tak i v prostoru. Jsou přijatelné tehdy, jestliže uhradí podstatnou část výdajů na konkrétní investiční akci. Pokud by jejich poskytnutí bylo spojeno s podmínkou velké finanční účasti na financování dané investiční akce ze strany toho vládního stupně, kterému jsou dotace poskytovány, pak by byly zvýhodněny bohatší, finančně soběstačnější regiony.

Specifické účelové dotace jsou poskytovány zejména municipalitám, a to nejčastěji na vzdělání, zlepšení bydlení, na údržbu komunikací apod., zpravidla v souvislosti s přijatými výdajovými programy.

Mezi zeměmi jsou rozdíly v použité metodě pro výpočet těchto dotací, což ovlivňuje i velikost administrativních nákladů spojených nejen s poskytováním dotace, tj. i s prověřením účelu, na který je dotace poskytována, ale i s kontrolou využití dotace.

Všeobecné (globální) dotace jsou zpravidla nepodmíněné, tzn. nejsou poskytovány na předem vymezený účel a za předem vymezených podmínek užití. Do této skupiny patří dotace na vyrovnání schodku hospodaření, zejména na municipální vládní úrovni.

Jsou to tudíž takové dotace, které municipality mohou používat podle svého vlastního uvážení, jako kdyby to byly vlastní municipální daňové příjmy. Jejich použití je omezeno jen tím, zda jsou poskytovány na financování běžných výdajů, či kapitálových (investičních) výdajů.

Charakter všeobecných dotací tudíž podporuje mnohem intenzivněji pravomoc a odpovědnost orgánů územní samosprávy za hospodaření. Proto jsou tyto dotace ve vyspělých zemích stále častěji a ve větším rozsahu využívány, byť zároveň vyšší vládní úrovně ztrácejí do určité míry kontrolu nad využitím těchto finančních prostředků.

Na druhé straně využívání především všeobecných dotací jako zdroje municipálních rozpočtů s sebou nese nebezpečí, že municipální orgány tyto zdroje použijí na financování některých veřejných statků a u jiných veřejných statků dojde u jejich zajišťování k úmyslnému či neúmyslnému opominutí.

To v delším časovém období může vést i k vážnému zanedbání některých služeb a následně v budoucnu k mnohem vyšším nákladům na takové služby. Jedná se např. o údržbu komunikací, stav a údržbu vozového parku u municipální veřejné dopravy (a možné následné negativní externality např. ve vyšší úrovni znečištění ovzduší apod.), stav a údržbu vodovodů (ztráty pitné vody, často nákladným způsobem upravované), kanalizací, stav a údržbu komunálního bytového fondu apod. (jak nakonec jsme svědky i v našich podmínkách). Není tudíž jisté, že takové dotace budou municipality využívat odpovědně na potřebné veřejné statky. O to více tudíž vystupuje do popředí nutnost kontroly (tj. zpětné vazby) ze strany obyvatelstva municipality, tj. i daňových poplatníků a voličů.

Všeobecné dotace jsou de facto využívány zčásti pro zajištění veřejných statků, ale zčásti i pro daňovou úlevu v lokálním zdanění, jak ukazují zkušenosti vyspělých zemí. Jsou využívány k vyrovnání distribuce důchodů<sup>4</sup>, a to nejen horizontální, ale i vertikální.

Při poskytování všeobecných dotací se respektují potřeby municipalit a jejich rozpočtové omezení. Protože jsou nástrojem přerozdělování finančních zdrojů, je třeba respektovat i spravedlnost v tomto přerozdělování. Tyto dotace jsou proto municipalitám poskytovány na základě určitých kritérií rozdělování, která jsou zpravidla zakotvena v rozpočtovém (finančním) zákoně.

Kritéria rozdělování všeobecných dotací nejsou jednotná. Ve většině zemí se používá kombinace několika kritérií, mezi nimiž jsou zpravidla:

- počet obyvatel lokality,
- počet obydlí,
- rozloha,
- průměrná výška budov,
- délka silniční sítě,
- průměrný příjem obyvatel,
- počet dětí školního věku,
- zadluženost municipálního orgánu apod.

Kritéria pro objektivní distribuční systém dotací by měla respektovat tyto zásady:

- a) kritéria by měla být snadno zjištělná v daném čase a v každé municipalitě;
- b) kritéria by měla být objektivně vyjádřitelná v lehce měřitelných jednotkách bez potřeby dodatečného rozhodování;
- c) kritéria využívaná pro alokaci všeobecných dotací by neměla být citlivá na vliv municipální politiky;
- d) používaná kritéria by neměla být příliš závislá na cyklických změnách;
- e) používaná kritéria by však měla zohledňovat objektivní změny v čase; vybraná kritéria by měla být v určitém časovém období neměnná;
- f) kritéria by neměla být příliš detailní, aby soubor kritérií nebyl příliš rozsáhlý, obtížně kontrolovatelný, aby jejich využívání bylo spojeno s co nejnižšími administrativními náklady.

Dotace tvoří významnou část příjmů municipálních rozpočtů. Jsou poskytovány zvlášť do běžných rozpočtů (tj. běžné dotace) a do kapitálových rozpočtů (tj. kapitálové dotace). Čím je větší objem dotací v municipálních rozpočtech, čím je větší závislost municipálních rozpočtů na dotacích, tím více se zpravidla snižuje pravomoc municipální vládní úrovně v rozhodování a její možnost kontrolovat vlastní záležitosti a naopak se zvyšuje míra vlivu ústřední vlády.

V některých zemích jsou dotace municipálním rozpočtům poskytovány přímo z republikového (zemského apod.) rozpočtu, v unitárních zemích jsou poskytovány z ústředního rozpočtu, v některých zemích jsou poskytovány zprostředkovaně prostřednictvím zvláštního fondu, například municipálního.

V některých vyspělých zemích bývají významným zdrojem veřejných rozpočtů na decentralizované vládní úrovni, zejména zdrojem municipálních rozpočtů, podíly na celostátně vybíraných daních (např. v Rakousku; SRN v rámci využívaného tzv. kooperativního federalismu). V některých zemích je tento podíl méně významný.

Stanovené podíly na státních daních jsou zpravidla zakotveny v rozpočtovém (finančním) zákoně. Předmětem rozdělování mezi různé články rozpočtové soustavy jsou výnosy jak přímých důchodových daní, tak nepřímých spotřebních daní, zejména daně z přidané hodnoty.

V zemích, kde individuální důchodová daň je zdrojem municipálních rozpočtů, se často využívá u důchodové daně korporací podílový systém, kdy do municipálních rozpočtů plyne určitý podíl z celkového výnosu důchodové daně korporací (např. Švédsko).

---

<sup>4</sup> Pomoc chudým vrstvám obyvatel tímto způsobem je však diskutabilní. Souvisí s pojetím hospodárnosti a efektivnosti i se zásadou spravedlnosti. Chudým vrstvám obyvatel je možné pomáhat jiným, adresným způsobem, který se jeví v poslední době jako efektivnější, a to prostřednictvím adresných výdajů, kompenzací, sociálních dávek apod.

Svým charakterem se podíly na státních daních jako zdroj municipálních rozpočtů blíží všeobecným dotacím, a to z hlediska způsobu jejich použití. Municipální orgány mají v podstatě volnost ve způsobu využití těchto zdrojů, což je v souladu s posilováním role územní samosprávy.

Velký význam má v této souvislosti způsob stanovení podílů na celostátně vybíraných daních. Velmi také záleží na tom, jaké daně se využívají pro podílový způsob zabezpečení příjmů municipálních rozpočtů.

Vezmou-li se daně méně stabilní (nejen v čase, ale v prostoru), může se stát, že nezabezpečí potřebné další zdroje pro municipální rozpočty.<sup>5</sup> Pokud pak tento zdroj není doplňován dalšími transfery z rozpočtové soustavy, mohou se zejména municipální vládní úrovně dostat do finančních obtíží. Je však nutné brát v úvahu i celý systém příjmů municipálních rozpočtů.

Decentralizační tendence posledních desetiletí, zvyšování podílu především vlastních daňových, ale i nedaňových příjmů v municipálních rozpočtech, ústup ve využívání specifických účelových dotací a jejich nahrazování všeobecnými dotacemi nebo podíly na celostátně vybíraných daních posilují větší volnost, autonomii v rozhodování na municipální úrovni. To však zároveň zvyšuje odpovědnost municipálních orgánů a jejich managementu za úroveň hospodaření.

Decentralizační tendence v zajišťování veřejných statků pro obyvatelstvo jsou spjaty s dalším významným aspektem. Zabezpečení veřejných statků na decentralizované vládní úrovni je zpravidla hospodárnější a efektivnější.

V demokratické společnosti má významné postavení obyvatelstvo daného regionu jako uživatel veřejných služeb, ale také jako daňový poplatník, neboť z daňového výnosu jsou financovány nejen čisté kolektivní statky (policie, armáda, správa, externality apod.), ale částečně i smíšené kolektivní statky, zejména upřednostněné veřejné statky, statky s poručnickým vlivem státu (vzdělání, péče o zdraví apod.).

Daňový poplatník sleduje, jaký má prospěch ze zdanění, tzn. jaké veřejné služby jsou mu poskytovány a v jaké kvalitě. Projevují se tudíž preference obyvatelstva, tj. daňových poplatníků, zejména v oblasti lokálních veřejných statků. Právě na municipální úrovni vystupuje jasněji do popředí daňová zásada prospěchu ze zdanění (užitku)<sup>6</sup>.

Obyvatelstvo zároveň může i kontrolovat hospodárnost ve vynakládání příjmů veřejných rozpočtů na veřejné služby, a to jak jejich rozsah, tak i kvalitu, zejména na municipální úrovni, což má opět zpravidla pozitivní vliv na řízení a financování veřejné ekonomiky, zejména na lokální úrovni. V této souvislosti není zanedbatelné ani postavení obyvatelstva v roli voličů a postavení voliče-mediána<sup>7</sup>.

Fiskální autonomie a decentralizace se sleduje různým způsobem. Nejčastěji se používají pro měření stupně autonomie municipální vládní úrovně tyto ukazatele:

— ukazatel procentního podílu vlastních municipálních daní a podílu na daních z celkových příjmů municipálních rozpočtů,

<sup>5</sup> Příkladem může být naše rozpočtová praxe v r. 1991, kdy v polovině roku podíly na vybraných státních daních byly nahrazeny opět dotacemi — z důvodu neplnění plánovaného výnosu vybraných daní (odvozených z mezd). V našem případě se zde projevil obtížně odhadnutelné vlivy v souvislosti s transformačním procesem.

<sup>6</sup> V této souvislosti pomíjíme problematiku financování lokálních smíšených kolektivních statků prostřednictvím uživatelských poplatků. Uživatelské poplatky představují cenu za poskytování veřejné služby, která zpravidla kryje náklady v ekonomicky nutné výši, tj. včetně odpisů. Tato problematika přesahuje obsahový rámec této statě, i když s posilováním soběstačnosti zejména municipálních rozpočtů úzce souvisí.

- ukazatel procentního podílu municipálních daní a všeobecných dotací na celkových příjmech municipálních rozpočtů,
- ukazatel procentního podílu municipálních daní a všeobecných dotací na celkových municipálních výdajích. (Srov.: *tabulka č. 4*)

Fiskální federalismus, fiskální decentralizace, autonomie i odpovědnost za rozhodování na jednotlivých vládních úrovních, zejména s posilováním role místní územní samosprávy, se stává aktuální i v naší současné praxi.

Nejde pouze o vymezení pravomoci a odpovědnosti v zabezpečování potřeb veřejné ekonomiky, ale i v profinancování těchto potřeb.

V této souvislosti tudíž vystupuje do popředí v naší praxi problematika:

- daňového určení v nové soustavě daní platné od 1. 1. 1993,
- využívání podílů na státních daních, či naopak ve větší míře dotací, především všeobecných; v té souvislosti i stanovení vhodných kritérií rozdělování, resp. zhodnocení kritérií využívaných v České republice v r. 1992,
- stanovení výše uživatelských poplatků v případě smíšených kolektivních statků.

To vše v souvislosti se zvýšením soběstačnosti zejména municipálních rozpočtů u nás.

## LITERATURA

- BÉNARD, J.: Veřejná ekonomika. Díl I.—III. (v překladu ČSAV) Praha 1989—91.
- BUCHANAN, J. M.: *The Public Finances*. 3th Ed. Richard D. Irvin, Inc. 1970.
- Financial Apportionment and Equalisation*. Strasbourg, Rada Evropy 1981.
- The Financial Relationship between Central and Local Government*. MF Hauge 1990.
- Financial Resources for Local and Regional Authorities*. Strasbourg, Rada Evropy 1987.
- FLATERS, F. J.—HENDERSON, J. V.—MIESZKOWSKI, P.: Public Goods, Efficiency and Regional Fiscal Equalization. *Journal of Public Economics*, Vol. 3, 1974.
- HOLLIS, G.: *Principles of Local Taxation*. Paris, OECD 1991.
- KOČÁRNÍK, I.: K vývoji fiskálního federalismu v ČSFR. *Finance a úvěr*, 1991, č. 7.
- Local Government Finance*. London, CIPFA 1990.
- MERVART, J.: Systémy daní v SRN, jejich výnosy a způsob rozdělení do různých rozpočtů. *Finance a úvěr*, 1991, č. 1.
- MUSGRAVE, R.—MUSGRAVE, P.: *Public Finance in Theory and Practice*. 5th Ed. New York, McGraw-Hill Inc. 1989.
- OATES, W. E.: Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. *Finance a úvěr*, 1991, č. 6.
- OWENS, J.: Zdaňování místních stupňů státní správy. *Finance a úvěr*, 1991, č. 10, 11.

<sup>7</sup> Medián — z latiny; představuje matematicky střední hodnotu všech hodnot seřazených znaků. Volič-medián je teoreticky volič stojící uprostřed všech voličů. Při principu většinové volby a rozhodování na základě většinové volby může mít rozhodující vliv, neboť podle toho, k jaké polovině voličů se přikloní, taková většina pak rozhoduje např. o charakteru ekonomického programu, charakteru ekonomických rozhodnutí apod. Vliv bude mít i to, z jakých vrstev obyvatelstva „pochází“ a jaké jsou jeho preference, např. v oblasti veřejných statků (služeb). V teorii se tímto problémem zabývá i teorie tzv. veřejné volby (public choice).

PARELLO, A.: Financial Instruments and the Role of Finance in Regional Institutions. Strasbourg, Rada Evropy 1988.

PAULY, M.: Income Redistribution as a Local Public Good. Journal of Public Economics, Vol. 2, 1973.

Policies with Regard to Grants to Local Authorities. Strasbourg, Rada Evropy 1986.

RIDGE, M.—SMITH, S.: Local Taxation. London, IFS 1991. No 38.

The Role of Intermediate and Local Levels of Government. Paris, OECD 1991.

SPAHN, P.: Financování federální vlády a vlád zemských — Volby vlastních daní, dělení daní a dotaci při financování zemských vlád — zkušenosti Německa. Finance a úvěr, 1991, č. 8.

STIGLITZ, J. E.: Economics of the Public Sector. 5th Ed. New York, W. W. Norton & Comp. 1986.

ŠTĚPÁNEK, P.: Úvodní poznámky k problematice fiskálního federalismu. Finance a úvěr, 1991, č. 5.

TIEBOUT, CH.: A Pure Theory of Local Expenditure. Journal of Political Economy, Vol. 64, 1956.

## SUMMARY

### Selected Issues on Fiscal Federalism

Finances of lower levels of government are in the core of this article. Considerations are based on the international comparison of OECD member countries. The author deals with problems of responsibility division among different levels of government especially with the role of local budget. Tax assignment, sharing taxation, and the ratio of subsidies in total local revenues in many respects depend on the horizontal and vertical tax structure of a particular country. The final part of this article presents some lessons for local taxation in Czechoslovakia.