

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Ekonomická fakulta

Katedra účetnictví a financí

Studijní program: N6208 Ekonomika a management

Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku

**Modely rozpočtového určení daní a daňová autonomie
územních rozpočtů v zemích OECD –
možné implikace pro ČR**

Vedoucí diplomové práce:
doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

Autor:
Bc. Pavlína Syslová

2009

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma Modely rozpočtového určení daní a daňová autonomie územních rozpočtů v zemích OECD – možné implikace pro ČR vypracovala samostatně pod vedením doc. Ing. Milana Jílka, Ph.D. a uvedla v seznamu literatury všechny použité literární a odborné zdroje.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to v nezkrácené podobě Ekonomickou fakultou elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejich internetových stránkách.

V Bělé nad Radbuzou 1. září 2009

vlastnoruční podpis autora

Poděkování:

Na tomto místě bych ráda poděkovala doc. Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za poskytnutí odborné publikace a za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce.

Bc. Pavlína Syslová

I. Úvod	1
II. Literární rešerše	3
1. Fiskální federalismus	3
1.1 Decentralizace funkcí veřejných financí	6
1.1.1 Decentralizace alokační funkce	8
1.1.2 Decentralizace redistribuční funkce	8
1.1.3 Decentralizace stabilizační funkce	9
1.2. Modely fiskálního federalismu	9
1.2.1 Centralizovaný model fiskálního federalismu	10
1.2.2 Decentralizovaný model fiskálního federalismu	11
1.2.3 Kombinovaný model fiskálního federalismu	12
2. Rozpočtové určení daní, decentralizace daní a autonomie	14
2.1. Decentralizace daní	16
2.2 Finanční a daňová autonomie	21
II Metodika	25
III Výsledky analýzy	28
1. Analýza rozpočtového určení daní v zemích OECD	28
1.1 Analýza decentralizace daňových příjmů	28
1.2 Analýza daňové autonomie	31
1.3 Analýza jednotlivých daňových příjmů	35
2. Vývoj modelu RUD v České republice	38
2.1 Model v letech 1993 – 1995	38
2.2. Model v letech 1996 - 2000	43
2.3 Model v roce 2001	49
2.4 Model v letech 2002 – 2007	54
2.5 Současný model rozpočtového určení daní v České republice	61
IV Závěr	69
V Summary	73
VI Přehled použité literatury	74
Seznam obrázků, tabulek a grafů	
Seznam příloh	

I. Úvod

V současné době žije v 6249 obcích a 14 krajích 10 476 543¹ obyvatel. Dle ústavního zákona je obec základní územní samosprávné společenství občanů, které je vymezeno svojí hranicí, tvořící územní celek. Vyšší územně správní jednotkou je kraj. Obce se liší svojí rozlohou, počtem obyvatel, charakterem obce, ale také potřebami obyvatel a s tím souvisejícími poskytovanými službami. S poskytováním statků a služeb musíme neodmyslitelně spojovat otázku financování místních rozpočtů a decentralizace činností a funkcí na územní jednotky státu. Decentralizace státní správy a fiskální decentralizace zvyšuje efektivnost v oblasti poskytování statků a služeb, neboť územní jednotky znají lépe potřeby svých občanů a dokáží tak efektivněji vynaložit finanční prostředky. Při rozhodování o stupni decentralizace se vychází z kritéria alokační efektivnosti veřejných financí.

Evropská charta územní samosprávy² zaručuje územním jednotkám státu v rámci hospodářské politiky státu právo na odpovídající vlastní finanční zdroje, se kterými mohou v rámci svých pravomocí volně disponovat. Charta také stanovuje, že finanční zdroje místních orgánů jsou úměrné odpovědnosti stanovené ústavou a zákonem. Klíčovým zákonem je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, který určuje výnosy některých daní územním samosprávným celkům.

Rozpočtové určení daní je v posledním desetiletí stále aktuální téma a předmětem mnoha diskuzí starostů, primátorů a hejtmanů. Také činnosti Svazu měst a obcí České republiky poukazují na potřebu řešení otázky rozpočtového určení daní. Činnost tohoto svazu je založena především na aktivitě starostů, primátorů a zastupitelů, kteří se nad rámec svých povinností věnují problémům samosprávy. Jedním z hlavních cílů Svazu měst a obcí České republiky je posilovat ekonomickou samostatnost měst a obcí. Mimo

¹ Údaj z roku 2009. Publikováno na http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/obyvatelstvo_lide.

² Vyhlášena pod č. 181/1999 Sb., o Evropské chartě místní samosprávy, přijaté ve Štrasburku dne 15. října 1985.

jiné se svaz také podílí na přípravě a tvorbě návrhů legislativních opatření v oblastech týkajících se kompetencí obcí.

Smyslem rozpočtového určení daní je dosažení fiskální dostatečnosti jednotlivých úrovní rozpočtů územních samosprávných celků a dále zajištění spolu s ostatními příjmy pokrytí minimálních potřeb obcí a krajů. Cílem rozpočtového určení daní je dosažení rozložení daňových příjmů tak, aby státní rozpočet a rozpočty územních jednotek vlády byly vyváženy a jejich fiskální objem se vyvíjel v relativní shodě. Při schvalování zákona o rozpočtovém určení daní musí parlament vycházet z rozsahu úkolů, jež jsou na obce a kraje přenášeny, a také musí zohlednit zajištění zdrojů k plnění svých funkcí.

Od roku 1993 prošel model rozpočtového určení daní mnoha změnami. Důležitým mezníkem bylo také zrušení okresních úřadů a ustanovení krajů jako vyšších územních jednotek státu. Četné změny zákona o rozpočtovém určení daní a neustálá nespokojenost příjemců daní dokazují, že rozpočtové určení daní v České republice nedosáhlo možného optima.

Cílem této diplomové práce je provést klasifikaci modelů rozpočtového určení daní v zemích OECD³ a provést srovnávací analýzu modelu aplikovaného v ČR.

V první kapitole diplomové práce budou zpracovány teoretické poznatky z dostupné literatury, odborných publikací a periodik.

V praktické části bude analyzován vývoj a současný stav rozpočtového určení v České republice a dále využívané modely rozpočtové určení daní v zemích OECD, které by mohly být implikovány pro Českou republiku.

³ OECD je zkratka anglického názvu Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj, tj. Organisation for Economic Co-operation and Development. V současné době má tato organizace 30 členských států.

II. Literární rešerše

1. Fiskální federalismus

Každý stát má svůj systém vnitřního uspořádání. Může mít podobu víceúrovňového nebo jednoúrovňového uspořádání. Musgrave (1994) tvrdí, že tento systém politického uspořádání vlády je výsledkem dlouhodobého historického vývoje a musí mu odpovídat i uspořádání rozpočtové.

Peková (2002) definuje **teorii fiskálního federalismu** jako součást teorie veřejných financí, která vzniká po 2. světové válce. Hlavními důvody jejího rozpracování byly především **problémy s neefektivní alokací** finančních prostředků soustředěných v rozpočtových soustavách na zabezpečování veřejných statků v rámci veřejného sektoru.

V teorii fiskálního federalismu jde zejména o potřebu:

- ◆ decentralizace veřejného sektoru na nižší vládní úrovni,
- ◆ zvýšit efektivnost při financování potřeb veřejného sektoru,
- ◆ zkvalitnit demokratické rozhodování o finančních tocích v rozpočtové soustavě, rozhodování o alokaci těchto zdrojů a potřebu zvýšit rozhodovací odpovědnost příslušných orgánů veřejné správy.

Fossati a Panella (1999) charakterizují **federalismus** jako rozdělení vládní moci do různých úrovní vlády, který je třeba chápat jako nástroj zvyšování efektivnosti politického rozhodování v demokratických společnostech.

Dle Oatese (1991) se pojem **fiskální federalismus** vztahuje k veřejnému sektoru, který má dvě nebo více úrovní rozhodování. Takové vymezení je širší než úzce politické hledisko, které by zahrnovalo jen takové systémy, které jsou formálně založeny na federativním státoprávním uspořádání. Každý veřejný sektor má z ekonomického

hlediska povahu sektoru federativního, protože fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé úrovně řízení. Jedná se tedy o to, nakolik je rozhodování centralizováno.

Dle Pekové (2002) se **teorie fiskálního federalismu** zabývá otázkami optimálního přiřazení příjmů, rozdělení odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků a optimalizací vztahů v rozpočtové soustavě. Snahou je přiřazení výdajů a příjmů jednotlivým stupňům vlády tak, aby bylo dosaženo co nejvyšší **efektivnosti** při zabezpečování veřejných potřeb z hlediska státu, regionů, měst i obcí.

Znakem veřejných statků je **prostorové omezení jejich užitků**. Toto prostorové omezení vyžaduje fiskální systém, který se skládá z většího počtu úrovní vlád. Dle Musgravea (1994) by se měly veřejné statky poskytovat v souladu s preferencemi obyvatel dané oblasti a na tomto základě by se také měly hradit náklady poskytování těchto statků. Statky, z nichž mají užitek všichni obyvatelé státu, by měly být zajišťovány na celostátní úrovni vlády, statky s místním dosahem by měly být zajišťovány na regionální úrovni. Každá vláda by tedy měla zabezpečovat ty veřejné statky, jejichž užitek se projeví na jejím území, a měla by používat pouze takové zdroje financování, které pokrývají náklady na poskytované veřejné statky.

Oates (1999) poukazuje na to, že místní samosprávy mohou lépe reagovat na konkrétní preference obyvatel a mohou najít nové a lepší způsoby poskytování služeb.

Charlese Brown a Oates (1985) poukazují na problém **mobility ekonomických celků**, který může vážně omezovat pokusy o redistribuci příjmů. Příkladem je agresivní místní program podpory nízkopříjmových domácností. Je pravděpodobné, že tento program přiměje příliv chudých obyvatel a podpoří odchod obyvatel s vyšším příjmem, který musí hradit daň.

Stanovení vertikální struktury daní je známo jako „**problém přiřazení daní**“. Tato funkce by měla být přenechána na úrovni státu.⁴

Oates (1999) uvádí argumenty pro systém sdílení daní, v němž ústřední vlády účinně slouží jako daňový-kolektivní agent pro decentralizované úrovně vlády. Ústřední vláda v tomto systému převádí peněžní prostředky, a to patrně v nepodmíněné podobě. Takový systém sdílení nesmí být příliš velký, aby nedošlo k oslabení fiskální disciplíny na nižších úrovních státní správy.

McKinnon (1997) říká, že stanovené rozpočtové omezení pro decentralizované vlády znamená, že se musí spoléhat na svoje vlastní příjmy a nesmí být příliš závislé na příjmech plynoucích z ústředních vlád.

Kim (1995) a Shah (1996) prostřednictvím studie potvrdili domněnku, že fiskální decentralizace zvyšuje ekonomickou výkonnost.

Peková (2002) uvádí, že fiskální federalismus se kromě finančních vazeb zabývá decentralizací a dekoncentrací kompetencí a odpovědnosti v rozhodování o veřejných statcích ze státu na orgány územní samosprávy.

Fiskální federalismu se zabývá hledáním optimálního využití jednotlivých funkcí veřejných financí na jednotlivých vládních úrovních, včetně úrovní územní samosprávy. Dle Pekové (2004) se jedná se o tzv. **fiskální decentralizaci**.

Z našich autorů k podobnému vymezení teorie fiskálního federalismu dospívá Kubátová (2000) a Hamerníková (2004).

⁴ Podrobněji Charles McLure 1983.

1.1 Decentralizace funkcí veřejných financí

Alexis de Toqueville (1980)⁵ uvádí, že federální systém byl vytvořen s úmyslem kombinovat různé výhody, které vyplývají z rozsahu a drobnosti států. Aby bylo možné tyto výhody realizovat, je zapotřebí rozumět tomu, které funkce a nástroje centralizovat a které je vhodné přenechat decentralizovaným úrovním místní samosprávy. Toto je předmětem fiskálního federalismu.

Provazníková (2009) označuje fiskální decentralizaci jako přesun kompetencí a odpovědnosti za zajišťování většího rozsahu veřejných statků a služeb na regionální a zejména municipální vládní úrovně.

Musgrave (1994) došel k závěru, že určité fiskální funkce lze vykonávat centrálně (centralizovaně) a jiné by měly být decentralizovány.

Musgrave (1959) a Oates (1972) popisují tradiční teorii fiskálního federalismu, která stanoví obecné normativní rámce pro přiřazení funkcí na různých úrovních vlády a příslušných daňových nástrojů k plnění těchto funkcí.

Tiebout (1956) definuje **Tieboutův model a Tieboutovu hypotézu**. Tieboutův teorém tvrdí, že **daňová konkurence** obohacená o mobilní domácnosti (resp. o mobilní firmy) zvyšuje bohatství společnosti a je tedy efektivní. Daňová konkurence spočívá v tom, že vláda musí mít daně natolik nízké, aby přilákala dostatek obyvatel ale současně byla schopna poskytovat dostatek veřejných statků⁶, jinak obyvatelé využijí možnost „volby nohama“⁷ a přestěhují se do municipality, která zabezpečuje ty veřejné statky, jež preferují. Centrální vládní úroveň nezná preference voličů (spotřebitelů), a proto se je snaží jen „odhadnout“.

⁵ Převzato z Oates (1999).

⁶ Jedním z důvodů má být mechanismus rozhodování voličů, daňového poplatníka a obyvatele určitého regionu (obce) podle jeho skutečných preferencí veřejných statků a podle ochoty platit místní daně. Tieboutova hypotéza předpokládá soutěživost a konkurenci mezi komunitami při zjišťování preferencí občanů.

⁷ Anglický originál zní „voting with their feet“.

Oates (1999) tvrdí, že daňová konkurence je v zásadě škodlivá, neboť vede k poklesu daňových a k poskytování veřejných statků pod společensky optimální úroveň.

Stiglitz (1997) upozorňuje na existenci omezené konkurence mezi jednotlivými fiskálními jednotkami, neboť jejich počet je v každé oblasti omezen a dále je v realitě obtížné „volit nohama“, neboť existují bariéry jazykové, administrativní, rodinné vazby atd.

Buchanan (1965) zpracoval **Buchananovu teorii**, která se zaměřuje na optimální množství poskytovaného místního veřejného statku a optimální velikost společenství, které jej spotřebovává.⁸ Předpokládá, že při daném geografickém rozmístění různých územních jednotek budou jednotlivci sdílet „služby klubu“ v rámci každé oblasti. Výsledkem bude alokace veřejných statků, která je různá od místa k místu v závislosti na kolektivních preferencích lidí žijících v rámci každé oblasti.

Tzv. **Oatesův decentralizační teorém** odvozuje přínosy plynoucí z použití fiskální decentralizace při alokaci veřejných statků. Oates (1972) vychází z Musgraveovy definice funkcí veřejných financí a určení typu vlády (vládní úrovně), která by měla danou funkci vykonávat. Alokační fiskální funkce je pak jedinou vhodnou funkcí k aplikaci fiskální decentralizace.

Brennan a Buchanan (2006) definují **Brannan – Buchananovu decentralizační hypotézu**⁹ vysvětlující fiskální decentralizaci. Veřejný sektor je označen jako Leviathan, tj. subjekt, který se snaží na úkor občanů maximalizovat svou moc a příjmy tím, že prosazuje své monopolní postavení, především svou pravomoc zdanění. Fiskální decentralizace může sloužit jako nástroj dosažení optimální velikosti veřejného sektoru. Fiskální decentralizace je potom nástrojem, který může Leviathana zkrotit.

⁸ Jedná se o tzv. Buchanonovu teorii klubů.

⁹ Známa také jako Leviathanova hypotéza.

1.1.1 Decentralizace alokační funkce

Decentralizace alokační funkce se vyznačuje tím, že nižší vládní úrovně a jednotlivé úrovně územní samosprávy zajišťují a financují veřejné statky.

Dle Musgravea (1994) by se měly veřejné statky poskytovat v souladu s preferencemi obyvatel dané oblasti, tj. statky, z nichž mají užitek všichni obyvatelé státu, by se měly zajišťovat na celostátní úrovni vlády, statky s místním dosahem by se měly zajišťovat na regionální úrovni. Projevení preferencí veřejných statků se uskutečňuje většinovým hlasováním, dále také hlasováním na základě přestěhování se.

1.1.2 Decentralizace redistribuční funkce

Cílem redistribuční funkce veřejných financí je nejen zmírnit důchodové a sociální nerovnosti ve společnosti přerozdělováním důchodů a bohatství, ale také přerozdělit finanční prostředky v rámci státního rozpočtu. Míra a forma přerozdělování závisí na uplatňovaném modelu fiskálního federalismu.

Decentralizace redistribuční funkce může vést k prohloubení **daňové konkurence** mezi regiony za předpokladu existence daňové pravomoci nižších územních samosprávných celků. Hamerníková (2004) se přiklání k názoru, že redistribuční funkce je výlučně funkcí centrální úrovně vlády.

Daňovou konkurenci lze chápat jako nekooperativní stanovení daňových systémů a sazeb nezávislými územními jednotkami státu. Tanzi (1996) upozorňuje, že daňová konkurence může vést k nežádoucím změnám ve struktuře daňového systému a mít za následek snížení rovnosti a progresivity dosažené politickou dohodou.

1.1.3 Decentralizace stabilizační funkce

Musgrave (1994) uvádí, že stabilizační politiku nelze ponechat na místní nebo regionální úrovni, ale je nutné ji provádět na centrální úrovni vlády. Místní a regionální jednotky nemohou efektivně řešit stabilizační funkci. Snahou je prostřednictvím státního rozpočtu ovlivňovat fungování hospodářského mechanismu a stabilizace lokální či regionální ekonomiky a zaměstnanosti.

1.2. Modely fiskálního federalismu

Peková (2004) vymezuje rozdělení veřejných příjmů a výdajů podle vazeb mezi rozpočty:

- ◆ horizontální model fiskálního federalismu,
- ◆ vertikální model fiskálního federalismu.

Pro **horizontální model** fiskálního federalismu jsou typické finanční vztahy mezi rozpočty jednotlivých vládních úrovní v horizontální linii. Centrální rozhodování je prováděno decentralizovaným výkonem funkcí, přičemž centrální administrativa je většinou málo rozvinutá. Je respektován princip solidarity. Daňová politika i daňová legislativa je jednotná a centralizovaná. Jednotné zdanění odráží preference regionální spravedlnosti a zamezuje daňové konkurenci mezi regiony, ve federálně uspořádaných zemích a mezi státy federace. Uspořádání finančních vztahů mezi vládními úrovněmi při horizontální dělbě funkcí používá především dělení společných příjmů, a to zejména mezi federace a republiky. Mezi jednotlivými územími, které se odlišují v důsledku rozdílné daňové kapacity, dochází k vyrovnání potřebných finančních zdrojů.

Horizontální federalismus využívá institucionalizovaný způsob společného rozhodování a dělení odpovědnosti, doplněný společným plánováním a financováním. Ve většině

zemí je využíván vertikální model fiskálního federalismu. Některé země tento model kombinují s prvky horizontálního modelu.

V rámci **vertikálního modelu** fiskálního federalismu lze rozlišovat:

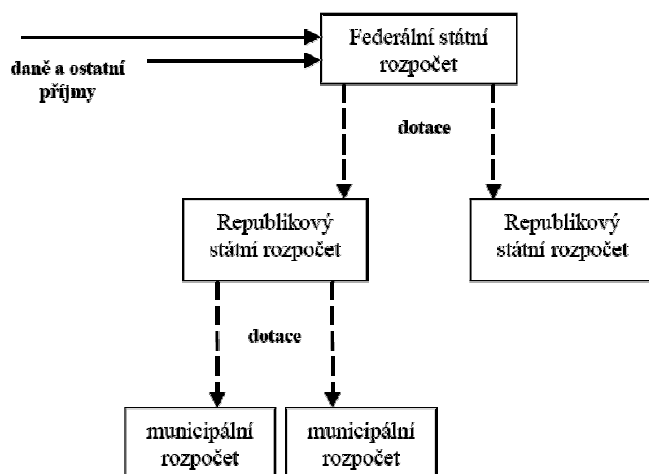
- ◆ centralizovaný model fiskálního federalismu,
- ◆ decentralizovaný model fiskálního federalismu,
- ◆ kombinovaný model fiskálního federalismu.

1.2.1 Centralizovaný model fiskálního federalismu

Tento model se vyznačuje nízkou mírou finanční samostatnosti nižších vládních úrovní, soběstačný je pouze ústřední rozpočet.

Veřejné příjmy, zejména daňové, se soustřeďují do státního rozpočtu. K finančním vztahům mezi rozpočty dochází po vertikální ose. O přerozdělování finančních prostředků rozhodují zákonodárci, zejména při schvalování státního rozpočtu. V rámci přerozdělovacích vztahů se v rozpočtové soustavě dává přednost dotacím. Vedle vlastních nedaňových příjmů jsou do rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy vymezeny daňovým určením málo výnosné daňové příjmy. Využívání dotace slouží jako nástroj rozsáhlé a intenzivní kontroly územní samosprávy.

Obrázek 1: Centralizovaný model fiskálního federalismu



Zdroj: Peková (2004)

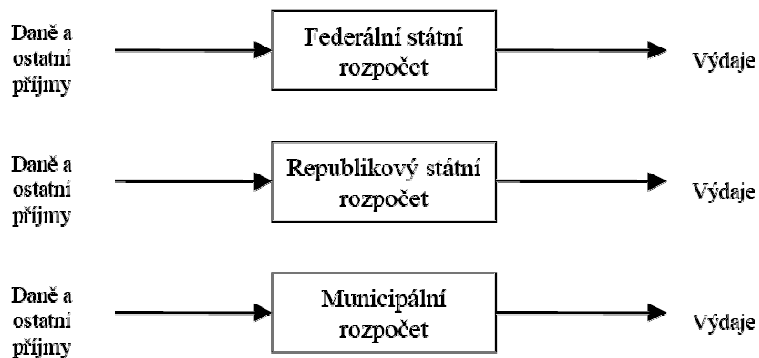
1.2.2 Decentralizovaný model fiskálního federalismu

Peková (2004) uvádí, že decentralizovaný model fiskálního federalismu je teoretický model a v praxi se v čisté podobě nevyužívá.

Tento model je založen na úplné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní bez existence přerozdělovacích procesů uskutečňovaných dotacemi uvnitř rozpočtové soustavy. Dle Pekové (2004) by při uplatnění tohoto modelu v praxi bylo potřeba vyčlenit jednotlivým rozpočtům územní samosprávy dostatečně vysoké příjmy, včetně místních daní, aby stačily pokrýt jejich výdaje. Nižší vládní úrovně by musely mít vlastní rozsáhlou daňovou pravomoc, což by vedlo k daňové konkurenci. Problémem je kolísání finanční soběstačnosti během rozpočtového roku v důsledku kolísání toku výše výdajů a příjmů.

Dalším problémem je rozdílná daňová kapacita a rozdílný daňový výnos menších územních celků. Stát by neměl možnost tyto rozdíly korigovat. Vyčlenění příjmů ve výši maximální potřeby by bylo neekonomické, neboť krátkodobě by docházelo v důsledku nerovnoměrného vývoje toku výdajů během rozpočtového období k přebytku vlastních příjmů v rozpočtech a většinou i k jejich nedostatečnému využití. Většina příjmů má daňový charakter, což by vedlo k růstu daňového zatížení.

Obrázek 2: Decentralizovaný model fiskálního federalismu



Zdroj: Peková (2004)

1.2.3 Kombinovaný model fiskálního federalismu

V tomto modelu mohou převládat centralizační nebo decentralizační prvky. Centralizační prvky se vyznačují tím, že většina příjmů plyne do státního rozpočtu a z něho jsou poskytovány dotace ostatním rozpočtům. Decentralizační prvky posilují postavení územní samosprávy. Územním rozpočtům jsou vymezeny větší příjmy a relativní soběstačnost těchto rozpočtů roste.

V různé míře centralizuje některé veřejné příjmy do státního rozpočtu a některé decentralizuje do rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy. Každá vládní úroveň má vyčleněny své vlastní příjmy.

Nižším vládním úrovním jsou vyčleněny menší příjmy, a to některé svěřené a sdílené daně. Vlastní daňové a nedaňové příjmy rozpočtů doplňují dotace z vyššího rozpočtu. Prostřednictvím dotací může stát zmírňovat nerovný daňový výnos v jednotlivých regionech.

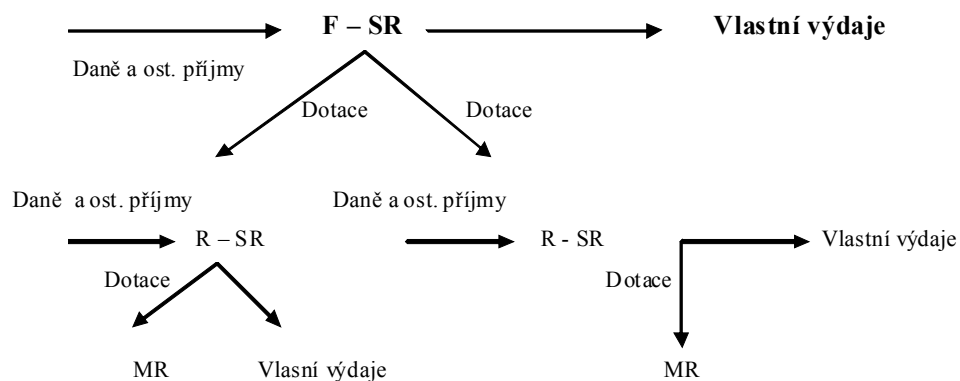
Přerozdělování se uskutečňuje prostřednictvím **rozpočtového určení daní a dotací**. v kombinovaném modelu fiskálního federalismu s převažujícími prvky decentralizace je vyčleňováno stále více daňových příjmů, především část výnosových důchodových daní. Dle Pekové (2004) se tak postupně zvyšuje míra soběstačnosti rozpočtů územní samosprávy.

Výsledkem uplatňování modelu fiskálního federalismu je určitá **míra finanční samostatnosti**.

Dle Pekové (2004) se k měření finanční soběstačnosti rozpočtů územních samosprávných celků používají následující ukazatele:

- ◆ podíl vlastních příjmů, včetně daňových, na celkových příjmech rozpočtu,
- ◆ podíl vlastních příjmů a všeobecných dotací na celkových příjmech rozpočtu,
- ◆ podíl vlastních příjmů na běžných, každoročně se opakujících výdajích rozpočtu (tj. míra samofinancování).

Obrázek 3: Kombinovaný model fiskálního federalismu



Poznámka: F-SR = federální SR, R-SR = republikový SR, MR = místní rozpočty

Zdroj: Peková (2004)

2. Rozpočtové určení daní, decentralizace daní a autonomie

Musgrave (1994) tvrdí, že systém zdanění v decentralizovaném systému by měl vycházet z **principu zdanění dle užitku**.¹⁰ Tento princip vede k alokační efektivnosti. Obyvatelé každé oblasti by měli platit za veřejné statky, které tato vládní úroveň poskytuje. Z toho vyplývá existence daní pro rozsáhlé území k financování statků, a také daní místních k financování statků poskytovaných na určité oblasti.

Dále McLURE (2001) uvádí, že daně na základě užitku z veřejných statků nebudou postačovat k jejich financování. Podstatná část musí být financována na základě principu **platební schopnosti a neekvivalence**.¹¹

Daňové určení se týká určení optimální vertikální struktury zdanění. McLure (2001) zdůrazňuje důležitost následujících otázek při decentralizaci daní:

- ◆ Která úroveň vlády rozhoduje, které daně daná úroveň vlády uvalí?
- ◆ Která úroveň vlády stanovuje daňovou základnu?
- ◆ Která úroveň stanovuje daňové sazby?
- ◆ Která úroveň provádí správu daní?

Daňové příjmy jsou tradičně zdrojem financování veřejných statků. Protože příjmy daňového charakteru jsou rozhodujícím příjmem veřejných rozpočtů, záleží na:

- ◆ **daňovém určení (rozpočtovém určení daní)** určující druhy daní, které jsou vybírány podle celostátně platných daňových zákonů, jejichž výnos však plyne celý přímo do rozpočtů obcí nebo do regionálních rozpočtů. Jedná se o tzv. **svěřené daně**. V případě tzv. **sdílených daní**, rozpočtové určení daní stanoví podíl na celostátně vybíraných daních, který bude příjmem rozpočtu obce nebo rozpočtu regionu,
- ◆ **rozsahu daňové pravomoci** příslušné vládní úrovni, včetně územní samosprávy.

¹⁰ Nebo také princip fiskální ekvivalence.

¹¹ Tj. daně, které nemají k užítokům vztah nebo je tento vztah malý.

McLURE (2001) uvádí tři základní způsoby daňového určení:¹²

- ◆ místní daně,
- ◆ daňové přírážky,
- ◆ sdílení daní.

Dalšími způsoby třídění příjmů decentralizovaných úrovní vlády se věnuje například Peková (2004) nebo Provazníková (2009).

Bird (2000) charakterizuje **místní daně** jako takové daně, kdy celý jejich výnos je příjmem rozpočtů obcí a měst a příjemci daňového výnosu mají možnost ovlivňovat výši zdanění a tím i daňový výnos prostřednictvím daňových sazeb. Obce dostávají do rukou nástroj, kterým mohou přizpůsobovat obecní příjmy preferencím obyvatel. Obce nemají možnost zavést vlastní daně, mohou použít pouze daně stanovené vládou. **Tento způsob zdanění poskytuje územním samosprávným celkům nejvyšší stupeň fiskální autonomie.**

Místní daně jsou spjaty s daným místem. Existuje těsná vazba mezi užitkem veřejných statků a těmi, kdo za něj platí. Následkem využívání místních daní je užší propojení představitelů samosprávy s obyvateli žijícími na území obce.

V případě **daňové přírážky** centrální vláda i územní samosprávné celky uvalují stejnou daň. Územní jednotky stanovují přírážky k daňovým sazbám na daňový základ definovaný vládou. **Daňová pravomoc územních jednotek je nižší než je tomu u místních daní.**

Daně sdílené jsou jednotné na celém území státu, ale jejich výnos se dělí mezi centrální rozpočet a rozpočty nižších úrovní. Při sdílení daní nemůže decentralizovaná územní jednotka měnit základ ani sazbu daně. **Fiskální autonomie v případě sdílených daní je velmi malá.**

¹² Převzato z Jílek (2008).

Lze říci, že neexistuje jednoznačný správný model rozpočtového určení daní. Modely rozpočtového určení daní jsou výsledkem dlouholetého politického vyjednávání než aplikace doporučení.

2.1. Decentralizace daní

Oates (1996) došel v rámci výzkumů decentralizace daní k následujícím závěrům¹³:

- ◆ Decentralizované úrovně vlády by měly co nejvíce spoléhat na zdanění užitku mobilních ekonomických jednotek, včetně domácností a mobilních ekonomických faktorů.
- ◆ Je-li nutné využívat neekvivalentní zdanění mobilních ekonomických jednotek, mělo by tak být činěno na vyšších úrovních vlády.
- ◆ Mají-li decentralizované úrovně vlády využívat neekvivalentního zdanění, mělo by se týkat nemobilních daňových základů.

Ter-Minassian (1997) shrnuje pro decentralizaci následující daně:

- ◆ s relativně nemobilní daňovou základnou,
- ◆ s relativně rovnoměrně rozloženou daňovou základnou,
- ◆ s realitně stabilními výnosy.

Rada Evropy ve své příručce o financích na místní a regionální úrovni¹⁴ zdůrazňuje důležitost místních daní ze dvou hledisek. Za prvé, jsou nástrojem umožňujícím obci přizpůsobovat své příjmy místním potřebám a preferencím. Za druhé, odpovědnost za uložení části daňového břemene obyvatelům činí zástupce místní samosprávy odpovědnějšími za způsob použití takto získaných finančních prostředků.

¹³ Převzato z Jílek (2008).

¹⁴ V originále A Handbook on Finance at Local and Regional Level.

K tomu, aby místní daně mohly plnit výše uvedené funkce, je zapotřebí několik předpokladů:¹⁵

- ◆ Výnos lze jednoznačně připsat určitému území. Daňové břemeno nelze převést na někoho (ať již fyzickou či právnickou osobu) mimo obec.
- ◆ Rozdílnost sazeb mezi obcemi by neměla narušovat podnikání či významně zvyšovat administrativní náklady.
- ◆ Daňová základna by měla být dostatečně pružná, aby reagovala na inflaci, změnu v počtu obyvatel a na ekonomický růst.

Dle Rady Evropy **nejčastěji používanou místní daní je daň z nemovitosti. Kriteria pro místní daně splňuje i daň z příjmů fyzických osob.** Další daně, jako je daň z příjmu právnických osob, daň z přidané hodnoty apod. poskytují také značný výnos, avšak od jejich využití pro místní rozpočty se v Evropě ustupuje, protože se při rozdělování výnosu uplatňuje princip „místo původu“ jen velmi obtížně.

Musgrave (1994) uvádí vhodné přiřazení daní pro jednotlivé úrovně vlády.

Tabulka 1: Přiřazení daní jednotlivým úrovním vlády

Ústřední úroveň	Střední úroveň	Místní úroveň
progresivní důchodová daň	zdanění důchodů rezidentů	daň z nemovitostí
zdanění přírodních zdrojů	maloobchodní prodejní daň	daň ze mzdových prostředků
dědická daň	daň z důchodů faktorů ve vlastnictví rezidentů a z důchodů nerezidentů, které vznikly v dané oblasti	poplatky za užitky
	daň z produktu dle místa původu jako poplatek z užitku	

Zdroj: Musgrave (1994)

¹⁵ Převzato z Kameníčková (2008).

Za nevhodné daně pro místní rozpočty se považují:

- ◆ progresivní daně,
- ◆ nepřímé spotřební daně,
- ◆ daně související s využíváním nerovnoměrně rozložených přírodních zdrojů.

Progresivní daně nevyhovují požadavku stability výnosu. Jsou vhodné zejména pro centrální úroveň. Z dlouhodobého hlediska nejsou spolehlivým příjmem. Jejich výnos pro konkrétní rozpočet na decentralizované úrovni může za určitých podmínek ovlivňovat i správa daní.

Nepřímé spotřební daně nejsou vhodné pro místní úroveň, neboť místo spotřeby není totožné s místem výroby zboží a služeb ani s místem bydliště spotřebitele.

Zavedení **daně související s využíváním nerovnoměrně rozložených přírodních zdrojů** by nebylo spravedlivé z hlediska obcí a krajů, kde takové přírodní zdroje nejsou. Využívání přírodních zdrojů má současně negativní ekologické dopady na daném území.

Osobní příjmy rezidentů je vhodné zdaňovat na střední úrovni, ale jen s malou progresivitou. Také **prodejní daň** vybíraná podle místa určení je vhodnou daní na střední úrovni, ale u dostatečně velkých jednotek, z důvodu zabránění daňových úniků prostřednictvím nákupů za hranicemi oblastí. **Daň z produktu** vybíranou dle místa původu je vhodné použít jako poplatek z užitku z veřejných statků.

Daň s pevným základem je na místní úrovni vhodná daň, neboť jejich základna je nemobilní a tudíž tvoří stabilní příjem rozpočtu. Požadavku stability nejlépe odpovídají majetkové daně. Jejich výhodou je stabilita, nevýhodou jejich malá dynamika v čase. Oates (1999) se přiklání k názoru, že decentralizované úrovně vlády by se měly vyhnout zdanění vysoce mobilní hospodářské jednotky.

Daň ze mzdových prostředků je také vhodná jako místní daň, neboť představuje tu část základny, která je snadno postihnutelná a pravděpodobně ji neovlivní odstěhování.

Poplatky za užitky mají význam zejména na místní úrovni, kde existuje těsná vazba mezi užitkem z veřejných statků a těmi, kdo za něj platí.

Na **daňové příjmy** rozpočtů územní samosprávy v teorii místních financí jsou zdůrazňovány tyto **požadavky**:

- ◆ stabilní základ daně,
- ◆ lehce zjistitelná daňová povinnost pro poplatníka, aby ji mohl porovnat se svým užitkem ze zdanění,
- ◆ efektivnost – neutrální dopad daně na ekonomické rozhodování poplatníků daně,
- ◆ úměrná daňová povinnost územní samosprávy, minimalizace daňové konkurence mezi obcemi a regiony,
- ◆ nemožnost daňového úniku,
- ◆ nemožnost přesunu daňového výnosu jiné obci nebo regionu,
- ◆ jednoduchá, levná správa daně. To je často důvodem centralizované správy a výběru daní.

Musgrave (1994) uvádí, že **ačkoliv je vhodnost použití daní na různých vládních úrovních rozdílná, není vyloučeno v rámci režimu sdílených daní použití stejné daně pro různé úrovně vlády.**

V posledních letech je doporučováno využívání **sdílené daně** jako zdroj místních samospráv, neboť umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost územní samosprávy a zároveň **snižují velké disproporce** v daňovém výnosu mezi menšími územními jednotkami.¹⁶

¹⁶ Zejména mezi obcemi.

U sdílených daní, kdy část daňového výnosu je určena zákonem pro rozpočty územní samosprávy, podíl na vybrané dani plyne do rozpočtů obcí či regionů buď:

- ◆ **v závislosti na tom, kde byla daň vybrána** – respektuje se zásada původu daně, což má však do určité míry protivyrovnávající účinek. Dokonce se mohou zvýšit rozdíly v daňovém výnosu mezi obcemi či regiony.
- ◆ **podle přerozdělovacího vzorce**, který např. respektuje počet obyvatel obcí či regionů, na druhou stranu nebere ohled na rozdíly v nákladech na zabezpečení základních funkcí územní samosprávy, včetně zabezpečování lokálních a regionálních veřejných statků, na rozdíly v poptávce různých věkových a sociálních skupin obyvatelstva po různých druzích veřejných statků, ani na rozdíly v daňovém potenciálu mezi obcemi či regiony.

Jako **výhody** sdílených daní lze uvést:

- ◆ stabilita daňových příjmů rozpočtů územní samosprávy,
- ◆ propojení výnosu ze sdílených daní důchodového typu na ekonomický cyklus – tyto daně jsou citlivé na vývoj hospodářství,
- ◆ snížení nerovností v daňovém výnosu mezi obcemi a regiony,
- ◆ zvýšení pravomoci územní samosprávy v rozhodování o použití výnosu ze sdílených daní,
- ◆ nezávislost výběru daně na místo zaúčtování základu sdílených daní,
- ◆ snížení administrativních nákladů na správu a výběr těchto daní.

Mezi **nevýhody** sdílených daní lze zahrnout:

- ◆ růst závislosti územní samosprávy na rozhodnutí státu,
- ◆ nemotivují územní samosprávu k tvorbě vlastních rozpočtových příjmů,
- ◆ zmenšení odpovědnosti územní samosprávy za výši svých výdajů, neboť je odděleno rozhodování o daňových příjmech a jejich výběru od rozhodování o výdajích,
- ◆ dělení daňového výnosu může vést k tomu, že ústřední vláda má zájem především na růstu těch daní, z nichž dostává rozhodující podíl do státního rozpočtu.

King (2006) ve své analýze místních daňových příjmů došel k závěrům, že hlavním zdrojem místních příjmů v zemích OECD jsou daně.

King (2006) uvádí relativní význam různých daní:

- ◆ nejčastějšími příjmy místních rozpočtů jsou důchodové daně, majetkové daně a daně ze zboží a služeb,
- ◆ místní důchodové daně jsou mimořádně důležité ve skandinávských zemích,
- ◆ místní daně z majetku hrají důležitou roli v Asii a anglicky mluvících zemích,
- ◆ místní daně ze zboží a služeb jsou poměrně časté, ačkoliv málokdy mohou územní samosprávné celky stanovit sazbu daně,
- ◆ mezi „ostatní“ nejčastěji využívané daně patří daně ze mzdy, které se vyskytují v Austrálii, Rakousku a Kanadě a daně z podnikání (business tax), které využívají jako zdroj místních příjmů ve Francii a Itálii.

Některé země OECD umožňují územním jednotkám zajistit převážnou část daňových příjmů prostřednictvím sdílených daní. Dle Kinga (2006) se jedná zejména o Německo a Rakousko. Obvyklá varianta sdílení daní je rozdělení daňového výnosu v poměru k dani vzniklé v každé oblasti nebo k jejich populaci.

2.2 Finanční a daňová autonomie

Fiskální decentralizace je klíčovým pojmem decentralizace. Jedná se o přerozdělování prostředků mezi úrovně veřejné vlády. Mají-li územní jednotky efektivně vykonávat decentralizované funkce, musí disponovat určitou finanční a daňovou autonomií.

Míru daňová autonomie¹⁷ lze charakterizovat jako schopnost územních jednotek státu ovlivnit svoje daňové příjmy.

¹⁷ Též fiskální autonomie.

Trhlínová (2007) ve svém článku uvádí, že obce preferují rozšíření fiskální autonomie prostřednictvím posílení vlastních daňových pravomocí, zatímco představitelé ústřední státní správy upřednostňují zachování vyšší centralizace rozhodování o daňových příjmech i jejich přerozdělování. Důvodem je především obava z nežádoucího růstu rozdílů daňové zátěže mezi jednotlivými obcemi a snaha o zajištění sociální spravedlnosti všem občanům.

Finanční autonomie se vyznačuje tím, že územní samosprávy mají dostatečné vlastní příjmy k financování významné části výdajů, za jejichž realizaci nesou odpovědnost. Dle doporučení Rady Evropy by měl být podíl vlastních příjmů dostatečný k tomu, aby umožnil a podpořil aktivitu a odpovědnost jednotek územní samosprávy při realizaci výdajových rozhodnutí.

Princip finanční autonomie je obvykle definován prostřednictvím tří znaků:¹⁸

- ◆ vlastní příjmy rozpočtů územních samosprávných orgánů jsou zajištěny příslušným zákonem,
- ◆ výkon samosprávných funkcí územních orgánů není omezován státním dozorem nad jejich hospodařením s veřejnými prostředky ani
- ◆ státním dozorem nad přijímáním dluhových prostředků.

Finanční autonomie předpokládá pravomoc místní správy vytvářet vlastní rozpočet, dále předpokládá, že mají jednotky územní samosprávy daňovou autonomii, včetně výběru daní a poplatků podle zákona.

Trhlínová (2006) se přiklání k názoru, že možnost obcí stanovovat výsledné sazby příslušných daní, tj. **daňová autonomie**, je považována za významný motivační nástroj pro podporu zvyšování odpovědností obcí za hospodárnost poskytovaných služeb a za řízení lokálního rozvoje spravovaného území.

¹⁸ <http://web.mvcr.cz/archiv2008/casopisy/s/2000/0012/12konz.html>

Pojem daňová autonomie zachycuje různé aspekty svobody územních samosprávných celků za své daňové příjmy. Dle OECD (2008) daňová autonomie zahrnuje funkce, jako je pravomoc územních jednotek vlády zavést nebo zrušit daň, stanovit sazby daně nebo stanovit základ daně. V řadě zemí nejsou daně přiřazeny k jedné specifické vládní úrovni, ale rozděleny mezi ústřední vlády a územní jednotky. Takové uspořádání sdílení daňových příjmů nedovoluje samostatným územním jednotkám regulování daňové sazby a základu daně. Územní jednotky mohou kolektivně sjednat změnu podílu sdílených daní s centrální vládou.

Soustava ukazatelů daňové autonomie se skládá z pěti hlavních kategorií (viz Tabulka 2). Kategorie jsou seřazeny v sestupném pořadí od nejvyšší daňové autonomie k nejnižší. Kategorie „a“ představuje plnou pravomoc územních jednotek stanovit sazbu a základ daně, „b“ představuje pravomoc stanovit sazbu daně, „c“ představuje pravomoc měnit základ daně, „d“ - daňová opatření pro sdílení daní a kategorie „e“ zahrnuje ostatní případy, kdy centrální vláda stanovuje sazbu a základ daně pro územní jednotky vlády. Kategorie „f“ pak zahrnuje daně nezařaditelné do předešlých kategorií. Zvláštní pozornost je věnována kategorii „d“ představující odlišná pravidla a ustanovení jednotek vlády k rozhodnutí o změně vlastního sdílení daní.

Dle Stegarescu (2005) je **stupeň daňové autonomie** územních jednotek dán vztahem:

$$TA1 = \frac{\text{daňové příjmy na místní úrovni a) až c)}}{\text{celkové daňové příjmy na místní úrovni}}$$

$$TA2 = \frac{\text{daňové příjmy na místní úrovni a) až c) + sdílené daňové příjmy d. 1) a d.2)}}{\text{celkové danové příjmy na místní úrovni}}$$

kde TA1 a TA2 značí stupeň daňové autonomie¹⁹,

a), b), c), d.1) a d.2) jsou daňové příjmy dle klasifikace daňové autonomie.

¹⁹ Označení pochází z anglického názvu degree of tax autonomy.

Tabulka 2: Klasifikátory daňové autonomie

a	Plná pravomoc stanovit sazbu a základ daně decentralizovanou úrovní vlády.
a.1	<i>Příjemce stanovuje daňovou sazbu, základ daně i daňové úlevy bez konzultace s vyšší úrovní vlády.</i>
a.2	<i>Příjemce stanovuje daňovou sazbu, základ daně i daňové úlevy po konzultaci s vyšší úrovní vlády.</i>
b	Pravomoc stanovit sazbu daně decentralizovanou úrovní vlády.
b.1	<i>Příjemce stanovuje sazbu daně a vyšší vládní úroveň neurčuje dolní a horní limit sazby.</i>
b.2	<i>Příjemce stanovuje sazbu daně a vyšší vládní úroveň určuje dolní a nebo horní limit sazby.</i>
c	Pravomoc měnit základ daně.
d	Sdílení daní mezi úrovněmi vlády.
d.1	<i>Sdílení daní, kdy příjemce určuje podíl.</i>
d.2	<i>Sdílení daní, kdy podíl může být změněn pouze při souhlasu decentralizované úrovně vlády.</i>
d.3	<i>Sdílení daní kdy, podíl daní decentralizovaným úrovní vlády je stanoven legislativou a může být jednostranně změněn centrální vládou s menší frekvencí než 1x ročně.</i>
d.4	<i>Sdílení daní, kdy podíl daní decentralizovaným úrovní vlády je určen každoročně centrální úrovní vlády.</i>
e	Ostatní případy, kdy centrální vláda stanovuje sazbu a základ daně pro decentralizované úrovně vlády.
f	Daně nezařaditelné do kategorií a až e.

Zdroj: OECD (2008)

Prostřednictvím ukazatele daňové decentralizace lze měřit závislost decentralizovaných daní a celkových daňových příjmů územních jednotek. Dle Stegarescu (2005) je **míra daňové decentralizace** dána vztahem:

$$TD1 = \frac{\text{daňové příjmy místní úrovně a) až c)}}{\text{celkové daňové příjmy}}$$

$$TD3 = \frac{\text{daňové příjmy místní úrovně a) až e)}}{\text{celkové daňové příjmy}}$$

kde TD1 a TD3 značí míru daňové decentralizace,²⁰

a), b), c), d.1), d.2), d.3), d.4) a e) jsou daňové příjmy dle klasifikace daňové autonomie.²¹

²⁰ Označení pochází z anglického názvu degree of tax and revenue decentralisation.

²¹ Viz též Tabulka 2.

II Metodika

Cíl práce: Provést klasifikaci modelů rozpočtového určení daní v zemích OECD a provést srovnávací analýzu modelu aplikovaného v ČR.

Na uvedený cíl diplomové práce navazuje možná implikace modelu rozpočtového určení daní zemí OECD na ČR.

K dosažení výše uvedených cílů diplomové práce budou zvoleny následující metody vědeckého zkoumání: **deskripce, analýza a komparace.**

Při zpracování diplomové práce byla použita dostupná literatura, odborné publikace, statistické údaje, periodika a legislativa.

Zdrojem dat o daňových příjmech je Revenue Statistics 1965-2007 OECD 2008 a OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government.

Údaje o HDP, veřejných příjmech a výdajích jsou čerpány z Government finance statistics Eurostat.

Zdrojem dat o daňových příjmech a celkových výdajích obcí a krajů v ČR je ARIS.

V teoretické části, kde je podstatná práce s dostupnou literaturou, je využita především metoda **deskripce.** Jedná se zejména o popis dané problematiky vztahující se k rozpočtovému určení daní, tj. fiskální federalismus, decentralizace funkcí veřejných financí, modely fiskálního federalismu, rozpočtové určení daní a daňová autonomie. Teoretické část obsahuje doporučení a zásady světových ekonomů, ze kterých bude při analýze rozpočtových určení daní vycházeno.

V praktické části bude prostřednictvím historické a deskriptivní metody popsán a postihnout historický vývoj rozpočtového určení daní v České republice od roku 1993

až po současnost. Jednotlivé modely rozpočtového určení daní v České republice budou podrobeny analýze **struktury a vývoje daňových příjmů**. Dále bude provedena komparace modelů dle obecných doporučení.

Teoretická doporučení decentralizace daní:

- Zavádět místní daně, neboť tento způsob zdanění vede k dosažení alokační efektivity a také poskytuje územním samosprávným celkům nejvyšší stupeň daňové autonomie.
- Využívat **sdílené daně** jako zdroj místních samospráv, neboť umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost územní samosprávy. Systém sdílených daní nesmí být příliš velký, aby nedošlo k oslabení fiskální disciplíny.
- Systém zdanění v decentralizovaném systému by měl vycházet z principu zdanění dle užitku, který vede k dosažení alokační efektivity.
- Nejvhodnější pro decentralizaci jsou daně, jež mají nemobilní základ daně, relativně rovnoměrně rozloženou základnu daně a daně, které mají relativně stabilní výnos. Požadavku stability příjmů nejlépe odpovídají majetkové daně. Daň ze mzdových prostředků je také vhodnou místní daní.
- V rámci místních daní by se mělo minimalizovat využívání mobilních daňových základů, progresivních daní, nerovnoměrně distribuovaných daňových základů a daní, které rychle podléhají hospodářským vlivům.
- Je-li nutné využívat neekvivalentní zdanění mobilních ekonomických jednotek, mělo by tak být činěno na vyšších úrovních vlády. Mají-li decentralizované úrovně vlády využívat neekvivalentního zdanění, mělo by se týkat nemobilních daňových základů.

V praktické části u vybraných zemí OECD bude provedena analýza **decentralizace daňových příjmů, analýza daňové autonomie a analýza jednotlivých místních daní**.

V rámci stanoveného cíle diplomové práce – tj. možné implikace modelů rozpočtového určení daní v jednotlivých zemích OECD pro ČR, byly vybrány s ohledem na srovnávání členských zemí OECD země odpovídající správnímu členění ČR.

Analýza se tedy týká pouze unitárních členských zemí OECD. Dalším omezením výběru zemí byla možná dostupnost údajů sledovaných zemí.

Analýza se týká následujících 16 států označované jako OECD Evropa:

Česká republika, Dánsko, Finsko, Francie, Irsko, Lucembursko, Maďarsko, Nizozemí, Norsko, Polsko, Portugalsko, Řecko, Slovensko, Spojené království, Švédsko a Turecko.

Pro analýzu daňové autonomie bude použita klasifikace daňových příjmů dle metodiky OECD.²²

Pro analýzu **stupně daňové autonomie** územních jednotek vlády bude použit vzorec²³:

$$TA1 = \frac{\text{daňové příjmy na místní úrovni a) až c)}}{\text{celkové daňové příjmy na místní úrovni}}$$

Pro míru daňové decentralizace územních jednotek vlády budou použity následující vzorce²⁴:

$$TD1 = \frac{\text{daňové příjmy místní úrovně a) až c)}}{\text{celkové daňové příjmy}}$$

$$TD2 = \frac{\text{celkové daňové příjmy na místní úrovni}}{\text{HDP}}$$

$$TD3 = \frac{\text{daňové příjmy místní úrovně a) až e)}}{\text{celkové daňové příjmy}}$$

²² Klasifikace daňových příjmů je uvedena v literární rešerši.

²³ Vzorec uveden v literární rešerši.

²⁴ Vzorce uvedeny v literární rešerši.

III Výsledky analýzy

1. Analýza rozpočtového určení daní v zemích OECD

1.1 Analýza decentralizace daňových příjmů

Tabulka 3: Decentralizace daňových příjmů, 2005

	Daňové příjmy územních celků jako % z HDP
Dánsko	17,1
Švédsko	15,9
Finsko	9,1
Polsko	6,5
Norsko	5,8
Česká republika	5,7
Francie	5,1
Slovenská republika	3,6
Maďarsko	2,3
Portugalsko	2,1
Turecko	1,9
Spojené království	1,7
Lucembursko	1,7
Nizozemí	1,5
Irsko	0,7
Řecko	0,3
Průměr:	5,1

Zdroj: OECD (2008, 2009)

Tabulka 4: Decentralizace daňových příjmů, 2005

	Daňové příjmy územních celků jako % celkových DP
Dánsko	35,6
Švédsko	32,2
Finsko	20,7
Polsko	18,0
Česká republika	15,1
Norsko	13,4
Francie	11,5
Slovenská republika	11,2
Turecko	7,6
Maďarsko	6,3
Portugalsko	6,0
Spojené království	4,8
Lucembursko	4,5
Nizozemí	3,9
Irsko	2,1
Řecko	0,8
Průměr:	12,1

Zdroj: OECD (2008, 2009)

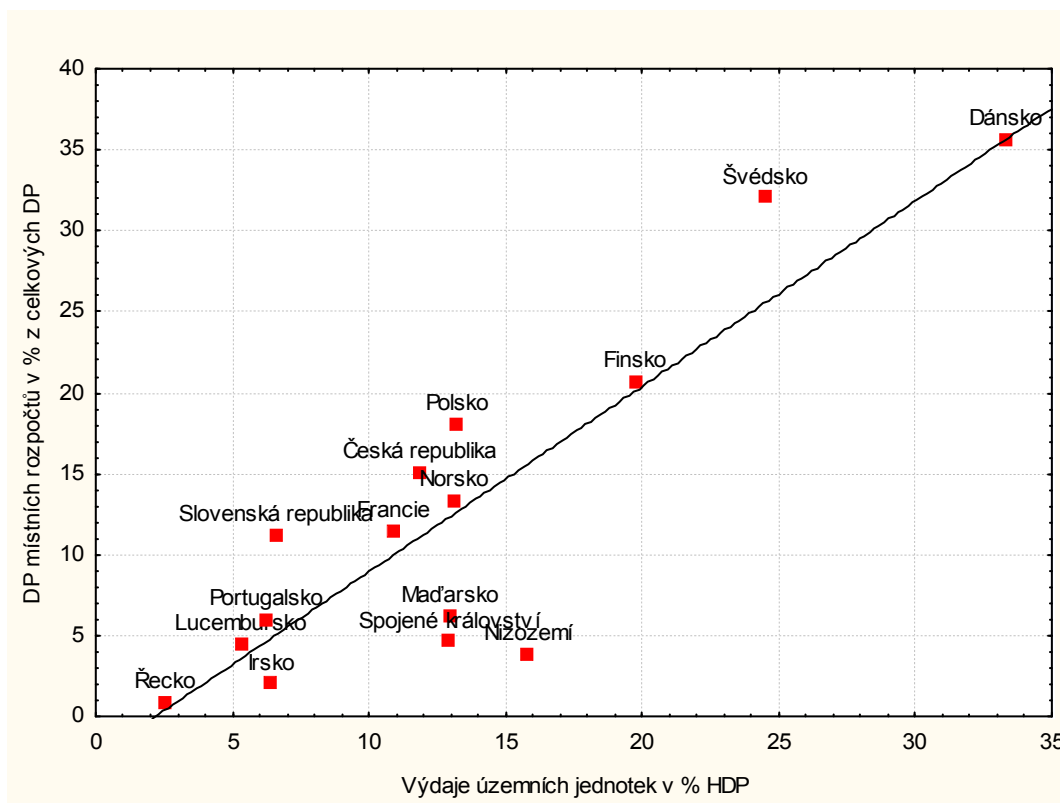
Tabulka 3 a Tabulka 4 obsahují údaje o daňové decentralizaci vybraných zemí OECD. Daňová decentralizace je vyjádřena jako podíl daňových příjmů územních celků na HDP a dále jako podíl daňových příjmů územních celků k celkovým daňovým příjmům. Jak je z Tabulky 3 a Tabulky 4 patrné, rozsah daňové decentralizace v jednotlivých zemích OECD je značný. Pohybuje se v rozmezí od 0,3 % do 17,1 % na HDP a od 0,8 % do 35,6 % z celkových daňových příjmů. Nejvyššího stupně daňové decentralizace dosahují ze sledovaných zemí Dánsko, Švédsko a Finsko a Polsko. Nejnižšího stupně daňové decentralizace naopak dosahuje Řecko, Irsko, Nizozemí a Lucembursko. Průměr míry decentralizace daňových příjmů činí 5,1 % z HDP

a 12,1 % z celkových daňových příjmů. Česká republika se pohybuje s hodnotami daňové decentralizace (tj. 5,7 % z HDP, 15,1 % z celkových DP) mírně nad průměrem.

Z Tabulek 3 a 4 lze vyjádřit pouze míru daňové decentralizace. Nelze však určit, zda jednotlivé země dosahují dobrých či špatných výsledků, neboť se každá země odlišuje velikostí místního vládního sektoru.

Pro lepší vypovídací schopnost poslouží Graf 1, který vyjadřuje závislost decentralizace daní na velikosti vládního sektoru (lze jej vyjádřit podílem výdajů na HDP). Body na přímce znázorňují situaci, kdy míra decentralizace daní odpovídá dle predikce velikosti vládního sektoru (tj. územních jednotek státu).

Graf 1: Závislost decentralizace daní na velikosti územních jednotek, 2005
 $y = -2,5019 + 1,145 * x$



Zdroj: Revenue Statistics OECD, GFS Eurostat

Pozn: Graf nezahrnuje Turecko.

Vlastní zpracování

Z Grafu 1 je patrné, že ve státech Řecko, Lucembursko, Portugalsko, Francie, Norsko, Finsko a Dánsko míra daňová decentralizace odpovídá velikostem jejich územních jednotek. Již zmiňované státy s nejnižším stupněm decentralizace, tj. Řecko a Lucembursko dosahují dle predikce odpovídajícímu stupni decentralizace v závislosti na velikosti územních jednotek. Také u Portugalska a Francie, které mají relativně nízkou míru daňové decentralizace, odpovídá tento stupeň decentralizace daní velikostní územních jednotek. Územních jednotkám ve Slovenské republice, Polsku a Švédsku jsou decentralizovány daňové příjmy nad míru jejich odhadu. Dle Grafu 1 lze usoudit, že v České republice je míra daňové decentralizace s ohledem na velikost územních jednotek nadprůměrná.

Nejhorsích výsledků dosahují Irsko, Maďarsko, Spojené státy a Nizozemí. Daňové příjmy územních rozpočtů ve srovnání s ostatními sledovanými zeměmi zdaleka neodpovídají jejich relativní velikosti územních jednotek. Tomu odpovídají i podprůměrné ukazatele daňové decentralizace.

Z Grafu 1 lze vyvodit závěr, že daňová decentralizace odpovídá relativní velikosti územních jednotek vlády, tzn. že vysoká nebo nízká míra decentralizace odpovídá vysoké nebo malé relativní velikosti vládního sektoru.

Z těchto údajů však nelze určit daňovou autonomii jednotlivých zemí, přičemž jde o podstatný prvek z hlediska decentralizace. Každá země se liší způsobem rozpočtového daní. Nelze tedy bezprostředně určit, jaká část decentralizovaných daňových příjmů připadá na autonomní a sdílené daně. K tomu nám poslouží následující analýza daňové autonomie.

1.2 Analýza daňové autonomie

Následující Tabulka 5 zobrazuje daňovou autonomii ve vybraných zemích OECD. Daňové příjmy jsou rozděleny dle míry daňové autonomie podle klasifikace OECD.²⁵ Přičemž kategorie jsou řazeny od nejvyššího stupně daňové autonomie k nejnižšímu stupni daňové autonomie.

Tabulka 5: Daňová autonomie územních jednotek vlády v %, 2005

	Autonomní daně				Celkem autonomní daně	Sdílené daně				(e)	(f)
	(a)	(b1)	(b2)	(c)		(d1)	(d2)	(d3)	(d4)		
Česká republika	4,4	-	3,0	-	7,3	-	-	90,4	-	2,3	-
Dánsko	-	85,8	4,8	-	90,6	-	-	3,3	-	6,1	0,0
Finsko	-	86,7	5,1	-	91,7	-	-	-	8,1	0,2	0,1
Francie	67,5	-	8,3	10,2	86,0	-	-	-	7,7	4,5	1,9
Maďarsko	-	-	87,0	-	87,0	-	-	-	12,7	-	0,3
Irsko											
Lucembursko	98,5	-	0,2	-	98,7	-	-	-	-	1,1	0,2
Nizozemí	-	73,6	26,4	-	100,0	-	-	-	-	-	-
Norsko	-	98,0	-	-	98,0	-	-	-	-	-	2,0
Polsko	-	-	22,3	-	22,3	-	-	70,0	-	0,3	7,4
Portugalsko	-	-	47,6	-	47,6	-	-	30,0	-	22,4	0,0
Řecko	-	-	53,9	-	53,9	-	-	-	-	46,1	-
Slovenská republika											
Spojené království	-	-	100,0	-	100,0	-	-	-	-	-	-
Švédsko	-	100,0	-	-	100,0	-	-	-	-	-	-
Turecko	-	-	-	-	0,0	-	-	90,4	-	9,6	-

Zdroj: Revenue Statistics OECD (2008, 2009)

Pozn: Polsko - údaje z roku 2002. Slovenská republika, Irsko - údaje nejsou k dispozici.

Přestože se daňová autonomie v jednotlivých zemích značně liší, je z Tabulky 5 patrné, že jednotlivé země OECD mají značnou volnost nad vlastními daněmi. Daňová autonomie (měřeno dle autonomních daní) se u všech sledovaných zemí OECD pohybuje v rozmezí 0,0 % až 100 %. Územní jednotky v Nizozemí, Spojeném království a Švédsku nevyužívají režim sdílení daní, ale mají plnou pravomoc svými rozhodnutími ovlivňovat své daňové příjmy. Také v Dánsku, Finsku a Norsku tvoří autonomní daně více jak 90 % z celkových daňových příjmů územních vlád. ČR

²⁵ Klasifikace daní dle OECD uvedena v teoretické části diplomové práce na str. 23.

dosahuje daňové autonomie 7,4 % a v Turecku dokonce nejsou územním jednotkám státu decentralizovány žádné autonomní daně. Česká republika, Turecko, Polsko a Portugalsko využívají především režim sdílených daní. Daňová autonomie těchto států je nízká.

Z Tabulky 5 vyplývá, že země OECD nejčastěji využívají autonomní daně v kategorii b1) a b2), tj. že decentralizované jednotky vlády si mohou sami u daňových příjmů stanovit sazbu daně. Kategorie c) hraje v příjmech zemí OECD bezvýznamnou roli. Pravděpodobně to poukazuje na politiku postupného zákazu daňových úlev a slev na dani jako nástroj pro místní a regionální ekonomický rozvoj. Pravomoc měnit základ daně je dána pouze územním jednotkám ve Francii. Ústřední vlády tak mohou omezit poskytování daňových úlev a slev na dani. Ale také kategorie a), tj. pravomoc územních celků stanovit jak základ daně, tak sazbu daně je využívána pouze ve třech sledovaných zemích. Jedná se o následující země: Česká republika, Francie a Lucembursko.

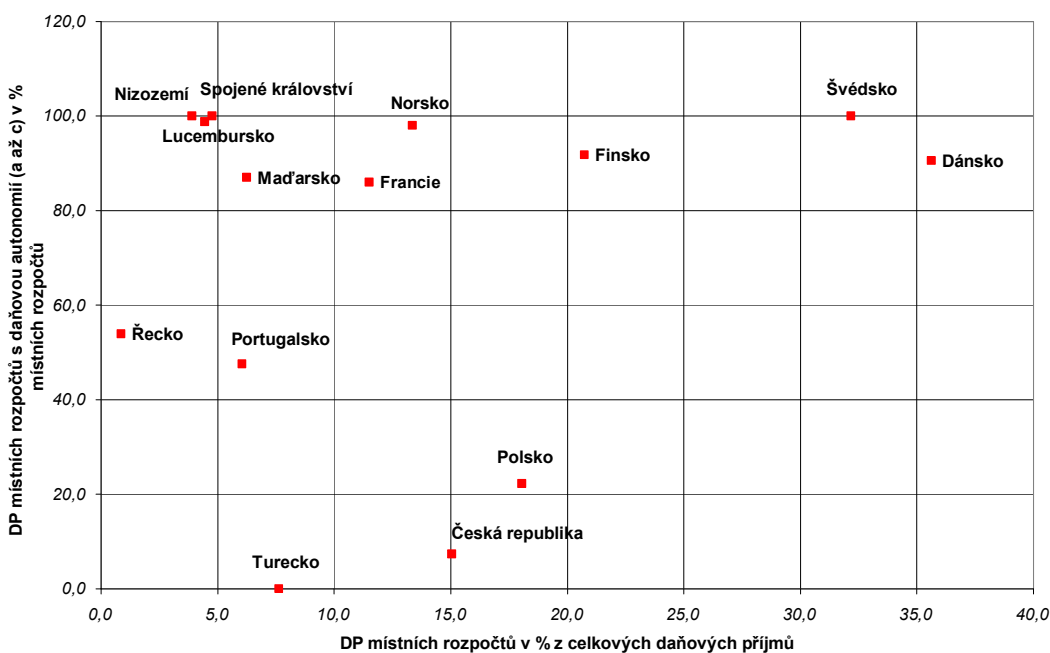
Dle Tabulky 5 lze usoudit, že režim sdílení daní není v zemích OECD využíván v takové míře jako místní daně. Sdílení daní obvykle zahrnuje méně autonomie na straně územních jednotek vlády než autonomní daně. U sdílených daní nemají územní samosprávné celky pravomoc stanovit sazbu daně nebo základ daně, ale mohou kolektivně vyjednávat změny pravidel sdílení daně nebo daňové sazby. Sdílení daní je prostředkem k poskytování daňových zdrojů na územních jednotkách vlády a zároveň zachování centrální kontroly nad daňovými příjmy. Možnost sdílení daňových příjmů v kategorii d1) a d2) nevyužívá žádná ze sledovaných zemí. Možnosti sdílení příjmů v kategorii d3) a d4) využívá 23,5 % sledovaných zemí. Sledované země OECD využívají model sdílených daní, kdy je podíl příjmů stanovován centrální vládou každoročně či vícekrát za rok.

Graf 2 znázorňuje daňovou autonomii v závislosti na míře daňové decentralizace. Státy jako jsou Švédsko, Dánsko a Finsko mají vysokou míru daňové decentralizace a zároveň vysokou míru daňové autonomie. Nizozemí, Spojené království, Lucembursko a Maďarsko dosahují vysoké míry daňové autonomie, ale zároveň nízké míry

decentralizace daňových příjmů. Územní jednotky státu v Turecku, České republice a Polsku nemají žádnou nebo jen malou daňovou autonomii a s tím je také spojena nízká míra decentralizace daní. Řecko a Portugalsko dosahují průměrné daňové autonomie a také průměrné decentralizace daní.

Z Grafu 2 a 3 lze vyvodit, že země, které mají nízkou daňovou autonomii využívají režim sdílených daní. Jedná se o již zmiňované Turecko, Polsko a Českou republiku.

Graf 2: Daňová autonomie v závislosti na míře daňové decentralizace

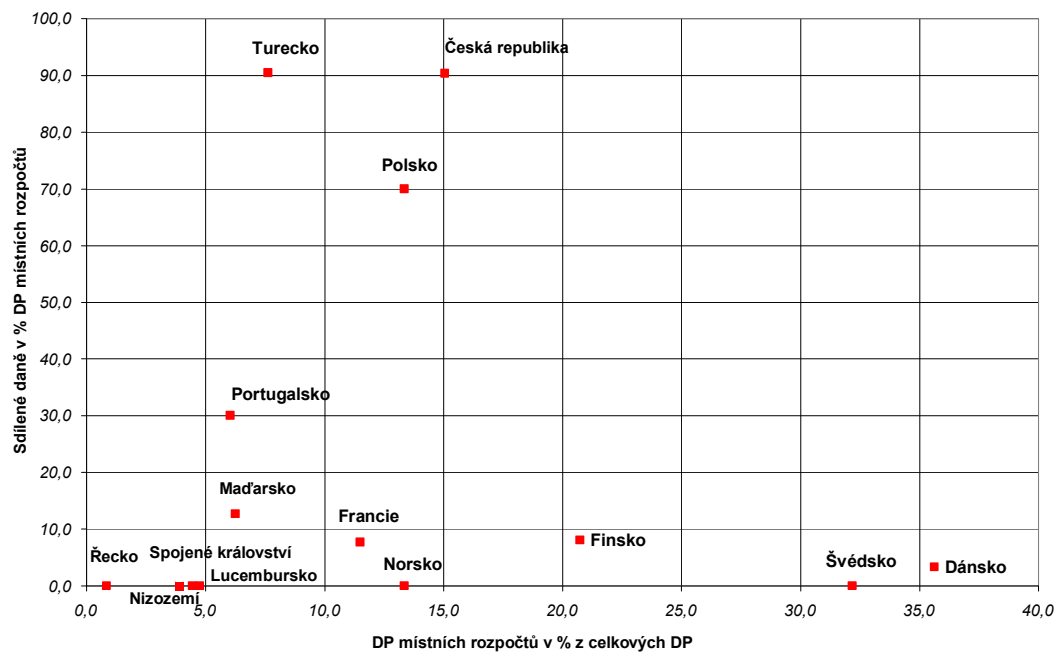


Zdroj: Revenue Statistics OECD (2008, 2009)

Pozn: Graf nezahrnuje Slovenskou republiku a Irsko.

Vlastní zpracování

Graf 3: Sdílené daně v závislosti na míře daňové autonomie



Zdroj: Revenue Statistics OECD (2008, 2009)

Pozn: Graf nezahrnuje Slovenskou republiku a Irsko.

Vlastní zpracování

1.3 Analýza jednotlivých daňových příjmů

Tabulka 6 obsahuje údaje o struktuře daní územních jednotek vlády ve sledovaných zemích OECD v roce 2006. **Nejčastějšími příjmy územních rozpočtů** jsou důchodové daně, majetkové daně a daně ze zboží a služeb. Ke stejným výsledkům došel také King (2006). Důchodové daně tvoří největší podíl místních daní ve skandinávských zemích, ale také v Dánsku nebo Lucembursku. Místní daňové příjmy ve Švédsku tvoří dokonce 100 % důchodové daně. Majetkové daně jako zdroj daňových příjmů jsou využívány převážně v Irsku, Spojeném království, Řecku a Francii. Výnosy z daně ze zboží a služeb tvoří převážnou část celkových daňových příjmů především v Maďarsku, České republice, Nizozemí a Turecku. Příspěvky na sociální zabezpečení a daně ze mzdy a pracovní síly jsou místním příjmem jen několika zemí a u sledovaných zemí tvoří jen nepatrnou část. Z této tabulky nelze usoudit, zda daňové příjmy jsou daněmi místními nebo daněmi sdílenými.

Tabulka 6: Podíl daňových příjmů na celkových daňových příjmech územních jednotek vlády v %, 2006

	Daně z důchodů, zisků a kapitálových výnosů	Příspěvky na sociální zabezpečení	Daně ze mzdy a pracovní síly	Majetkové daně	Daně ze zboží a služeb	Ostatní daně
Česká republika	54,77	-	-	2,86	42,36	0,01
Dánsko	93,20	-	-	6,72	-	-
Finsko	94,66	0,15	-	5,13	0,06	-
Francie	-	-	6,62	52,30	16,49	24,59
Irsko	-	-	-	100,00	-	-
Lucembursko	90,00	-	-	8,01	1,60	0,39
Maďarsko	0,03	-	0,22	23,14	76,61	-
Nizozemí	-	-	-	49,84	50,16	-
Norsko	88,67	-	-	9,55	1,79	-
Polsko	62,40	-	-	30,87	6,73	-
Portugalsko	21,94	0,20	-	47,97	29,39	0,51
Řecko	-	-	-	68,06	31,94	-
Slovenská republika	72,99	-	-	12,95	14,07	-
Spojené království	-	-	-	100,00	-	-
Švédsko	100,00	-	-	-	-	-
Turecko	28,92	-	-	12,72	43,47	14,89

Zdroj: Revenue Statistics OECD (2008)

Pozn: Označení příjmů dle metodiky OECD

Vlastní zpracování

Údaje o způsobu sdílení daní v některých zemích OECD obsahuje Tabulka 7. Z této tabulky lze usoudit, že většina **ujednání o sdílení daní se týká** zejména osobní důchodové daně, daň z přidané hodnoty a daně ze zisků společnosti. Lze také zmínit daň majetkovou.

Tabulka 7: Způsob sdílení daní v některých zemích OECD

Belgie	ODD
Česká republika	ODD, DZS, DPH
Dánsko	ODD, DZS
Finsko	DZS
Maďarsko	MD
Portugalsko	ODD, DZS, DPH, daň ze specifického produktu a služeb
Řecko	Daně na transakce a specifické služby
Turecko	všechny daně

ODD = osobní důchodové daně, DZS = daň ze zisků společnosti

DPH = daň z přidané hodnoty, MD = majetková daň

Zdroj: OECD (2008)

Shrnutí poznatků z analýzy:

V rámci analýzy daňové decentralizace, daňové autonomie a analýzy jednotlivých daňových příjmů jsem došla k následujícím výsledkům:

Rozsah **míry decentralizace** ve sledovaných zemích OECD je značný. Pohybuje se v rozmezí 0,3 % až 17,1 % na HDP a 0,8 % až 35,6 % celkových daňových příjmů. Nejvyšší míry decentralizace s ohledem na velikost územních jednotek dosahují následující státy: Norsko, Švédsko, Finsko, Dánsko ale také Slovenská republika, Francie a Polsko. Mezi zmiňované státy lze zařadit Českou republiku. Lze říci, že decentralizace daní v České republice dosahuje vyšších než průměrných hodnot.

Daňová autonomie se v jednotlivých zemích značně liší. U sledovaných zemí OECD se pohybuje v rozmezí od 0 % až 100 %. Dle výsledků lze konstatovat, že jednotlivé země OECD mají značnou volnost nad vlastními daněmi. Územní jednotky v Nizozemí, Spojeném království a Švédsku mají plnou pravomoc ovlivňovat své daňové příjmy. V Dánsku, Finsku a Norsku tvoří autonomní daně více jak 90 % z celkových daňových příjmů územních vlád. Česká republika společně s Tureckem dosahuje nejnižší daňové autonomie. Oproti modelu místních daní je model sdílení daní v zemích OECD využíván jen zřídka. Mezi země využívající režim sdílených daní patří: Česká republika, Turecko, Polsko a Portugalsko.

Jako **příjmy místních rozpočtů** jsou převážně důchodové daně, majetkové daně a daně ze zboží a služeb. Důchodové daně jsou příjmem místních rozpočtů ve skandinávských zemích, v Dánsku a Lucembursku. Majetkové daně jako zdroj daňových příjmů jsou využívány převážně v Irsku, Spojeném království, Řecku a Francii. Výnosy z daně ze zboží a služeb tvoří převážnou část celkových daňových příjmů především v Maďarsku, České republice, Nizozemí a Turecku.

V režimu **sdílených daní** se ujednání sdílení týkají především důchodové daně, daně z přidané hodnoty a daně ze zisků společnosti. V České republice jsou zdrojem sdílených daní DPH, osobní důchodové daně a daně ze zisku společnosti.

2. Vývoj modelu RUD v České republice

System rozpočtového určení daní vznikl v souvislosti s reformou daňového systému²⁶ a reformou místních rozpočtů z roku 1993. Územním rozpočtům byly přiděleny sdílené daně, svěřené daně a daně místní. Do roku 2001 upravoval určení daní **zákon o rozpočtových pravidlech**.²⁷ Od roku 2001, kdy vznikly kraje jako vyšší územní jednotky státu, upravoval rozpočtové určení daní zákon o rozpočtovém výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (**zákon o rozpočtovém určení daní**). Daňové určení bylo od roku 1993 několikrát změněno. Dle zásadních změn můžeme rozdělit rozpočtové určení daní do 4 základních období.

2.1 Model v letech 1993 – 1995

V letech 1993 až 1995 byly příjmem obcí tyto daně:

Sdílené daně:

- ◆ 40 % celookresního výnosu DPFO ze závislé činnosti.²⁸ Hlavnímu městu Praha a městům Brno, Ostrava a Plzeň²⁹ plynula uvedená daň ve výši **100 %**.

Svěřené a místní daně:

- ◆ DPPO placená obcemi,
- ◆ DPFO z podnikání, které měly na území obce trvalé bydliště,
- ◆ daň z nemovitostí,
- ◆ místní a správní poplatky za úkony prováděné obcí.³⁰

²⁶ Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní.

²⁷ Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších novel.

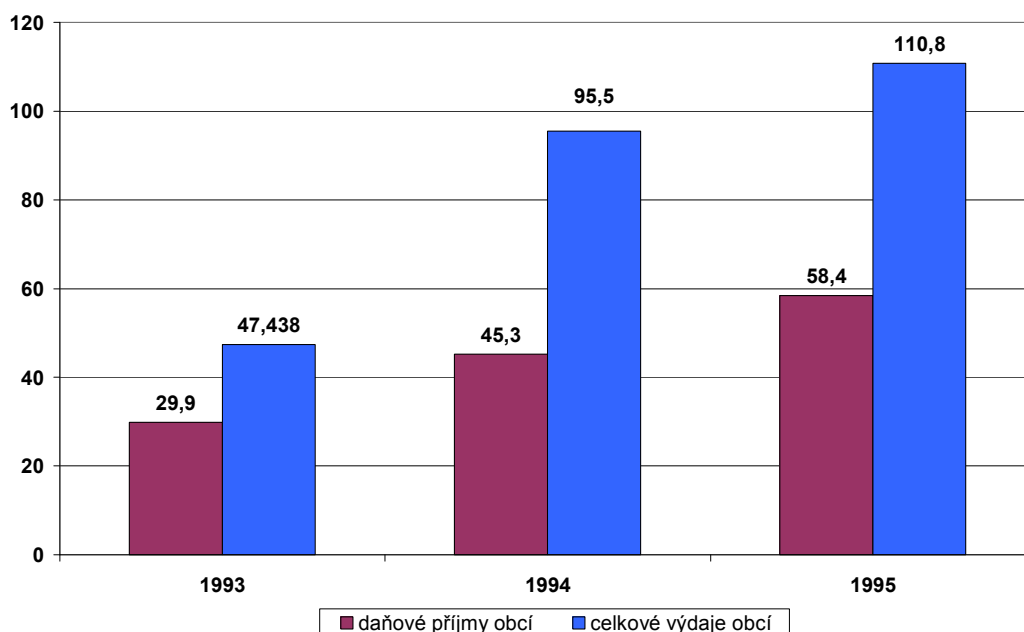
²⁸ Každá obec se na uvedené části celookresního výnosu podílela procentem, stanoveným příslušným okresním úřadem, a to ve výši odpovídající poměru počtu jejího obyvatelstva k celkovému počtu obyvatelstva daného okresu.

²⁹ Jedná se o města magistrátní.

³⁰ Místní daň, ostatních případech se jedná o svěřené daně.

Následující Graf 4 porovnává celkové výdaje obcí s celkovými daňovými příjmy obcí dané modelem daňového určení v letech 1993 až 1995. Celkové výdaje obcí rostly v porovnání s daňovými příjmy rychleji. Podíl daňových příjmů byl v roce 1993 63 %, v roce 1994 47 % a v roce 1995 52 % z celkových výdajů obcí. Negativem tohoto modelu zajisté byly nestabilní daňové výnosy.

Graf 4: Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v mld. Kč



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

Tabulka 8: Struktura daňových příjmů obcí a okresů v mld. Kč

	1993	1994	1995
Daň z příjmu fyzických osob	19,5	37,7	47,94
ze závislé činnosti*		24,6	33,10
z podnikání		13,1	14,80
DPPO placená obcemi	-	0,1	3,15
Daň z nemovitosti	3	3,8	3,80
Správní poplatky, místní poplatky a ostatní	7,4	3,6	3,48
CELKEM	29,9	45,3	58,40

Zdroj: *Bilance příjmů a výdajů obcí a okresních úřadů za příslušné roky*

* v roce 1993-1995 celookresní výnos sdílený s OkÚ

Tabulka 8 obsahuje údaje o struktuře jednotlivých místních daní. Z Tabulky 8 lze vypočítat, že DPPO placená obcemi je 100 % příjmem rozpočtů obce od roku 1994.

V prvních letech rozpočtového určení daní se týkaly změny pouze rozdělení výnosů DPFO ze závislé činnosti vybrané v rámci okresu mezi obce a okresní úřad. Změny spočívaly ve vytváření výhodnější proporce sdílené daně pro obce na úkor okresních úřadů. V roce 1994 bylo změněno procento, jímž se celookresní výnos DPFO ze závislé činnosti dělil mezi obce a okresní úřady. Obce i okresní úřady se podílely na výnosu **50 %** místo dřívějších 40 %. V roce 1995 došlo k další změně procenta podílu na **55 %**.

Změnu procentního podílu u DPFO ze závislé činnosti lze vidět v Tabulce 8, kdy došlo v letech 1993 a 1995 k jejímu značnému nárůstu. Dle Grafu 5 nejvíce dominovala v daňových příjmech územních rozpočtů DPFO ze závislé činnosti jako daň sdílená. Jednalo se o jedinou sdílenou daň v tomto modelu daňového určení. V roce 1995 dosáhla 57 % z celkových daňových výnosů. U této daně nemohly územní jednotky státu ovlivňovat její příjem, neboť alokace příjmů z této daně závisela převážně na hospodářské struktuře okresu (tj. průměrné mzdě a míře nezaměstnanosti).

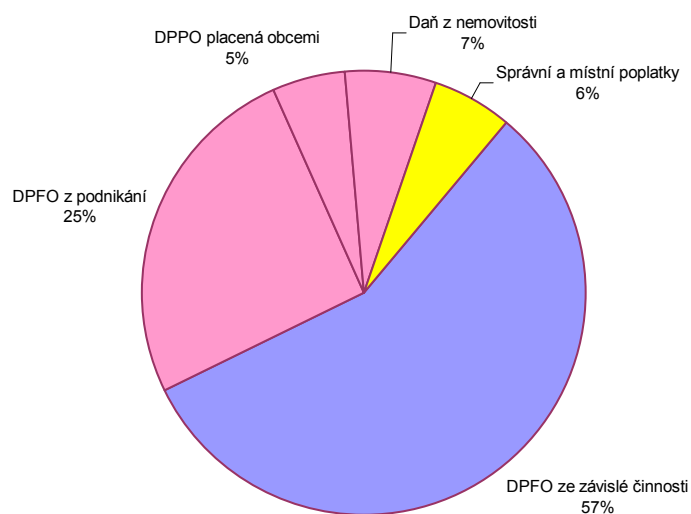
Další daní, která se podílí na celkových daňových příjmech, byla svěřená DPFO z podnikání. V roce 1995 tvořila 25 % z celkových daňových příjmů. DPFO

z podnikání se v tomto modelu vázala na bydliště podnikatelů a to bez ohledu na místo výkonu podnikatelské činnosti. Tato skutečnost vedla ke vzniku daňové konkurence mezi obcemi a k daňovým únikům.

Obcím svěřená daň z nemovitosti dosahovala cca 3,8 mld. Kč, která představovala 7 % z celkových daňových příjmů. Jedinou místní daní tohoto modelu rozpočtového určení daní byly místní a správní poplatky, které v roce 1995 dosahovaly pouhých 6 % z celkových daňových příjmů (viz Graf 5). Daň z nemovitosti a správní a místní poplatky tvořily v místních rozpočtech nízký podíl daňových příjmů, ale jednalo o jisté a stabilní příjmy.

Celkové daňové příjmy místních rozpočtů v tomto modelu rozpočtového určení daní vzrostly, ale ne vlivem daňové autonomie, nýbrž nárůstem sdílených daní.

Graf 5: Struktura daňových příjmů v roce 1995



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

Zhodnocení modelu dle zadaných kritérií

Místní daně, jejichž využíváním dochází k efektivní alokaci daňových příjmů, byly v tomto modelu daňového určení využívány jen v nepatrné části. V případě místních daní se jednalo pouze o místní a správní poplatky obcí, jejichž výše dosahovala 6 % z celkových daňových příjmů. Principem místních a správních daní je zdanění dle užitku, jedná se tedy o daně vhodné k decentralizaci. Další daňové příjmy obcí tvořily svěřené daně, u kterých obce nemají možnost ovlivňovat jejich výnosy. Daňová autonomie obcí v tomto modelu rozpočtového určení daní byla velmi malá.

Daň z nemovitostí a DPPO placená obcemi jako svěřené daně mají nemobilní základ daně a jejich zdanění odpovídá užitku. Dle doporučení se tedy jedná o vhodné daně k decentralizaci. V roce 1995 dosahovala DPPO placená obcemi 5 % z celkových daňových příjmů. Výnos daně z nemovitosti tvořil v roce 1995 jen 7 % z celkových daňových příjmů. U daně z nemovitosti obce nemohly ovlivňovat daňové výnosy, ale jako pozitivum lze hodnotit jejich stabilitu.

Další svěřenou daní tohoto modelu byla DPFO z podnikání závislá na trvalém bydlišti podnikatele nezávisle na místě podnikání. Takto stanovený základ daně umožňoval jeho mobilitu v rámci obcí a vybízel tak k daňové konkurenci a daňovým únikům. Tento systém vytvářel podmínky pro nežádoucí chování představitelů veřejného sektoru. Příjem z této daně tvořil 25 % z celkových daňových příjmů a jednalo se o druhou nejčastěji využívanou daň jako zdroj místních daňových příjmů.

V posledních letech je doporučováno využívat **sdílené daně** jako zdroj místních samospráv, neboť umožňují zvýšit relativní finanční soběstačnost územní samosprávy. Jedinou sdílenou daní byla DPFO ze závislé činnosti, jejíž alokace závisela na hospodářské situaci okresu, tj. průměrné mzdě a míry nezaměstnanosti. Obcím v chudším okrese byl tudíž alokován nižší daňový výnos než obcím v bohatším okrese. Dle doporučení je daň ze mzdových prostředků vhodnou místní daní.

2.2. Model v letech 1996 - 2000

Sdílenými příjmy obcí byly tyto daně:

- ◆ **30 %** celookresního výnosu DPFO ze závislé činnosti. Hlavnímu městu Praha a městům Brno, Ostrava, Plzeň plynula uvedená daň ve výši **70 %**,³¹
- ◆ **20 %** z celostátního výnosu DPFO bez daně placené obcemi.³²

Svěřenými a místními daněmi obcí byly následující daně:

- ◆ DPPO placená obcemi,
- ◆ DPFO z podnikání, které měly na území obce trvalé bydliště,
- ◆ místní a správní poplatky za úkony prováděné obcí.
- ◆ daň z nemovitostí.

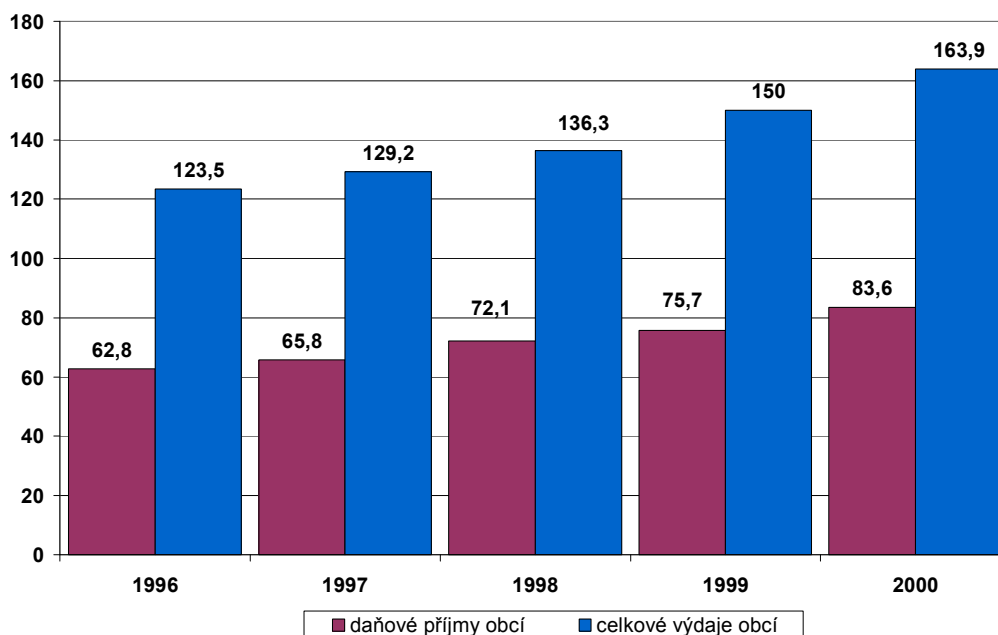
V roce 1996 byla provedena změna rozpočtového určení daní, která spočívala v **rozšíření spektra sdílených daní** o výnos DPPO. Cílem bylo snížit rozdíly v daňových příjmech obcí mezi jednotlivými okresy. Další změna rozpočtového určení daní spočívala v participaci státního rozpočtu na výnosu DPFO ze závislé činnosti.

Graf 6 znázorňuje vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v letech 1996 až 2000. Z grafu je patrné, že růst daňových příjmů téměř koresponduje s růstem celkových výdajů obcí. Tuto skutečnost lze hodnotit jako pozitivní, neboť nedošlo k situaci výrazného růstu celkových výdajů oproti daňovým příjmům. Celkové příjmy z daní v letech 1996 až 2000 tvořily cca 50 % z celkových výdajů územních jednotek.

³¹ Oproti předchozímu modelu došlo ke změně procenta. Dříve patřil magistrátním městům výnos ve výši 100%.

³² Každá obec se podílela na celostátním výnosu podílem počtu obyvatel na počet obyvatel v ČR.

Graf 6: Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v mld. Kč



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

V Tabulce 9 a Grafu 7 lze vidět jednotlivé daňové příjmy územních jednotek v letech 1996 až 2000. Ve sledovaných letech rostly výnosy ze všech daní. Výnosy z DPFO ze závislé činnosti (jako daň sdílená) tvořily i nadále rozhodující daňové příjmy místních rozpočtů (v roce 1998 se jednalo o 42 % z celkových daňových příjmů, v absolutní výši 30,7 mld. Kč) a jeho vývoj tak podstatnou měrou ovlivňoval celkové daňové příjmy. Výnos této daně byl stále alokován z celookresního výnosu.

Podstatnou část daňových příjmů, tj. cca 23 % z celkových daňových příjmů, tvořila také DPFO z podnikání jako svěřená daň. Výnos této daně byl vázán na trvalé bydliště podnikatelů, docházelo tak stále k daňové konkurenci mezi obcemi.

Nová sdílená DPPO tvořila v roce 1998 17 % z daňových příjmů. Jedná se v pořadí o 3. druh daně s největšími výnosy.

Z Grafu 7 je patrné, že daň z nemovitosti, která je vázána na místo nemovitosti, tvoří v daňových příjmech územních jednotek cca 6 % z daňových příjmů a správní a místní poplatky jako místní daně tvoří také cca 6 % z celkových daňových příjmů. Přesto, že jsou výnosy z místních daní a daní z nemovitostí nízké, jedná se v obou případech o stabilní výnosy.

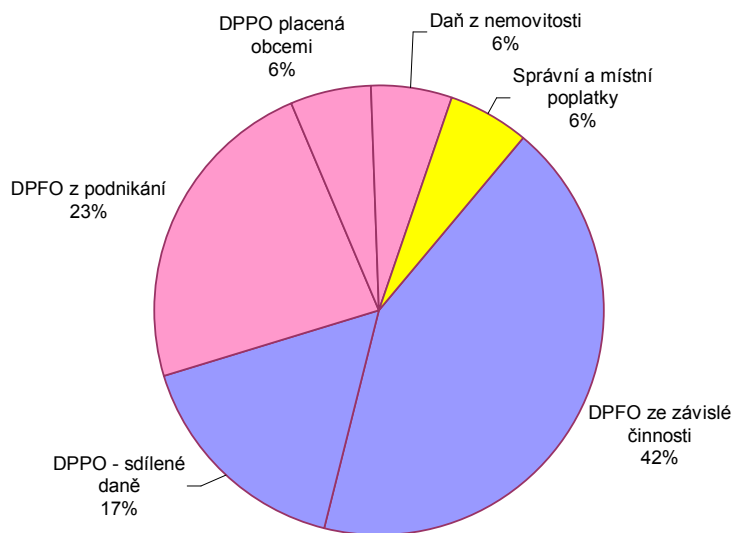
Tabulka 9: Struktura daňových příjmů obcí a okresů v mld. Kč

	1996	1997	1998	1999	2000
Daň z příjmu fyzických osob	41,1	44	47,5	48,8	51,4
ze závislé činnosti*	25,3	28,2	30,7	31,9	34,7
z podnikání	15,8	15,8	16,7	16,9	16,7
Daň z příjmu právnických osob	14,1	13,4	16,2	18,8	23,4
sdílené daně	11,8	10,3	11,9	13,6	12,8
placená obcemi	2,3	3	4,3	5,2	10,6
Daň z nemovitosti	4	3,9	4,1	4,2	4,4
Správní poplatky, místní poplatky a ostatní	3,8	4,5	4,3	3,8	4,2
CELKEM	62,8	65,8	72,1	75,7	83,6

Zdroj: *Bilance příjmů a výdajů obcí a okresních úřadů za příslušné roky*

* v letech 1996-2000 celookresní výnos sdílený s OkÚ a státem

Graf 7: Struktura daňových příjmů v roce 1998



Zdroj: ARIS

Vlastní zpracování

Z Grafu 7 vyplývá, že rozpočty územních jednotek vlád tvoří převážně sdílené daně. Vlivem rozšíření spektra sdílených daní je podíl na celkových daňových příjmech vyšší. V roce 1998 tvořily sdílené daně 59 %, svěřené daně 35 % a autonomní daně, tj. místní a správní poplatky, činily pouze 6 % z celkových daňových příjmů (údaj z roku 1998). Daňová autonomie územních jednotek vlády byla minimální. Územní jednotky vlády nemohly ovlivnit svoje daňové výnosy a rozpočty místních vlád tak byly financovány především výnosy ze sdílených daní, jejichž příjem ovlivňují ústřední vlády.

Zhodnocení modelu dle zadaných kritérií

Stejně jako předcházející model rozpočtového určení daní, i tento určuje jako jedinou místní daň územním jednotkám vlády místní a právní poplatky. V letech 1996 až 2000 výnosy z místních daní mírně rostly, ale jejich podíl v porovnání s jinými druhy daní tvořil v roce 1998 pouze 6 % z celkových daňových příjmů. Daňová autonomie obcí tudíž nedovolila obcím výrazně ovlivňovat daňové výnosy.

Daň z nemovitostí je vhodnou daní pro decentralizaci. Základ daně je nemobilní a zdanění je prováděno na principu užitku. Výnosy z této daně nejsou vysoké, tj. cca 6 % z celkových daňových příjmů, ale jedná se o relativně stabilní výnos podobně jako u místních a správních poplatků.

Základ daně u DPFO placená obcemi je nemobilní, tudíž je vhodné tuto daň decentralizovat na územní jednotky státu. Tato daň dosáhla v roce 1998 6 % z daňových výnosů a v roce 2000 dokonce 12 %.

Obcím byla i nadále svěřena DPFO z podnikání dle trvalého bydliště podnikatele. Nežádoucím problémem byla stále konkurence mezi obcemi a daňové úniky.

Spektrum **sdílených daní** bylo rozšířeno na DPFO ze závislé činnosti a DPPO. Obcím se tak zvýšily finanční prostředky na poskytování statků a služeb a dosáhly vyšší finanční samostatnosti. Způsob alokace DPFO byl dle přerozdělovacího vzorce nevhodný. Alokace výnosů z DPFO ze závislé činnosti je podmíněna hospodářskou situací okresů a tak se rozdíly mezi jednotlivými obcemi v chudých a bohatých okresech mohly jako v přecházejících letech dále prohlubovat. DPFO ze závislé činnosti je doporučována k decentralizaci na místní úroveň. Způsob alokace DPPO dle počtu obyvatel se jeví jako nespravedlivé a na druhou stranu při její alokaci nelze uplatnit princip původu.

Ve studii Světové banky (1999) bylo konstatováno, že problém fiskální decentralizace v České republice představuje složení a sdílení příjmů, které ponechává jen malý prostor pro přijímání nezávislých finančních rozhodnutí a brání soutěžení mezi obcemi. Tento mechanismus sdílených daní nezajišťoval, aby byly proporce jednotlivých segmentů veřejných rozpočtu stabilizovány a tudíž bylo velmi obtížné předvídat vývoj obecních příjmů.

2.3 Model v roce 2001

V roce 2001 došlo k výrazné změně modelu rozpočtového určení daní. Ústavním zákonem byly zrušeny okresy a jako vyšší územní celky byly ustanoveny kraje. Dále byl schválen nový zákon určující daňové výnosy územních jednotek státu.

V roce 2001 byly příjmem obcí **tyto sdílené daňové příjmy**:³³

- ◆ podíl na **20,59 %** z celostátního výnosu HDP,
- ◆ podíl na **30 %** z celostátního výnosu DPFO z podnikání,
- ◆ podíl na **20,59 %** z celostátního výnosu DPFO ze závislé činnosti,
- ◆ podíl na **20,59 %** z celostátního výnosu DPPO bez daně placené obcemi.

Svěřenými a místními daněmi obcí byly následující daně:

- ◆ DPPO placená obcemi,
- ◆ daň z nemovitostí,
- ◆ místní a správní poplatky za úkony prováděné obcí.

Příjmy kraje:

- ◆ financování dotací ze státního rozpočtu.³⁴

Jedním z důvodů pro vznik nového zákona o přiřazení některých daňových příjmů územním jednotkám státu byl narůstající rozdíl mezi chudými a bohatými okresy. Jednalo se o sdílenou daň DPFO ze závislé činnosti, kdy daňové příjmy byly závislé na průměrné mzdě a míře zaměstnanosti. Tato daň tvořila v předešlých modelech převážnou část daňových příjmů. Obce v chudých okresech měly tudíž nižší příjmy z DPFO ze závislé činnosti než obce v bohatších okresech.

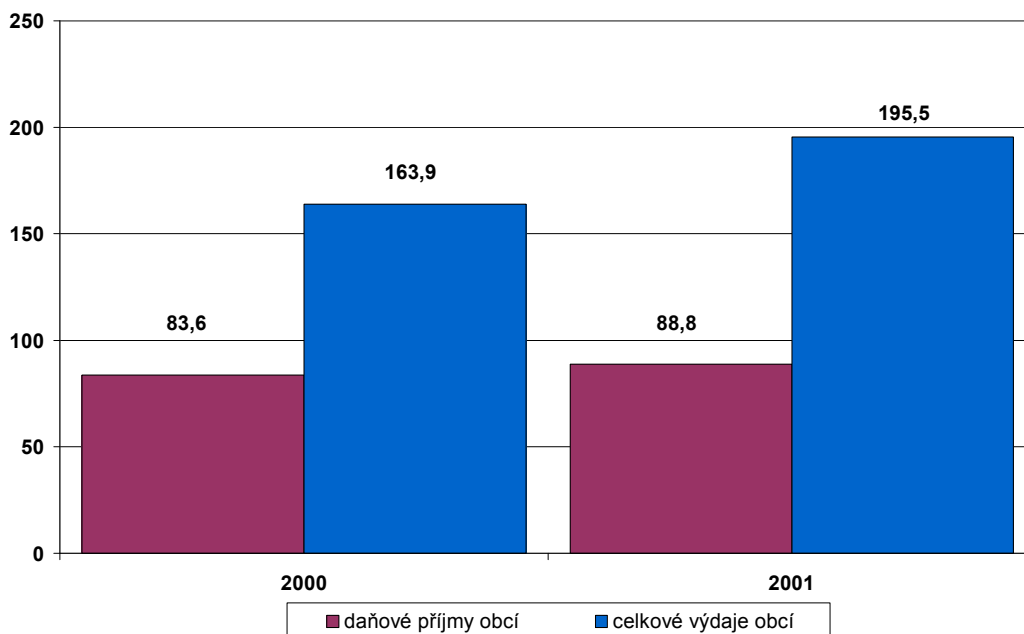
³³ Tento mechanismus rozpočtového určení daní zakládal sdílení daní na stanovení podílu obcí na **celostátním** vybraném objemu daní. Mezi obce se jejich podíl rozdělil podle počtu obyvatel při aplikaci koeficientů odstupňovaných dle velikosti obce.

³⁴ Z časového hlediska byly vlastní daňové příjmy stanoveny od roku 2002.

Změny rozpočtového určení daní se týkaly rozšíření spektra sdílených daní o DPH, DPFO z podnikání (dříve patřil výnos této daně 100 % obcím) a byl změněn způsob alokace výnosů DPFO ze závislé činnosti.

Graf 8 obsahuje údaje o daňových příjmech obcí a jejich celkových výdajích v roce 2001 ve srovnání s rokem 2000 předcházejícího modelu daňového určení. V roce 2001 vzrostly celkové výdaje obcí o 20 %, ale daňové příjmy pouze o 6 %. Výnosy z daní činily tvořily cca 45 % z celkových obecních výdajů.

Graf 8: Daňové příjmy a celkové výdaje obcí v roce 2001 v mld. Kč



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

Dle údajů z Tabulky 10 a z Grafu 9 byly územní jednotky vlády financovány převážně sdílenými daněmi. Tento podíl činil 82 % z celkových daňových příjmů. Největší podíl daňových příjmů již netvořila v tomto modelu DPFO ze závislé činnosti, ale DPH (33 %, tj. 29,8 mld. Kč) a sdílená DPPO (20 %, tj. 17,4 mld. Kč). DPFO ze závislé činnosti tvořila 19 % celkových daňových příjmů. Výnosy z DPPO z podnikání činily 9 % z celkových daňových příjmů.

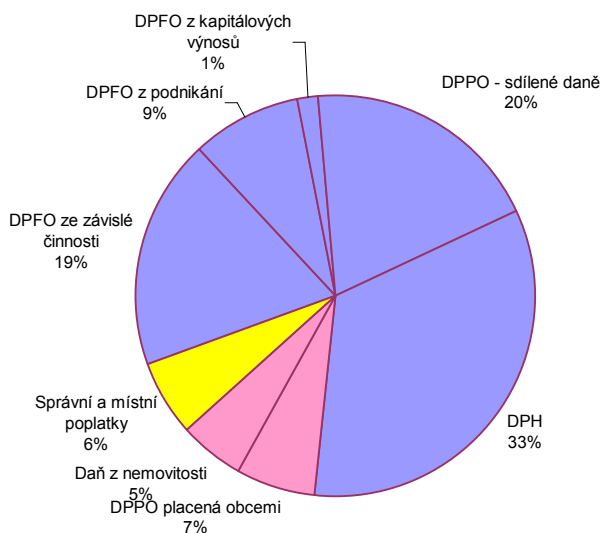
Stejně jako v předešlých modelech i v tomto modelu daňového určení dosahovaly daně z nemovitosti (svěřená daň) stejného výnosu (4,6 mld. Kč, tj. 5 % z celkových daňových příjmů). DPPO placená obcemi představovala 7 % z celkových daní. Místní a správní poplatky, jako jediné místní daně, tvořily 6 % z celkových daní, viz Graf 9.

Tabulka 10: Struktura daňových příjmů obcí v mld. Kč

	2001
Daň z příjmu fyzických osob	25,8
ze závislé činnosti	16,5
z podnikání	8
z kapitálových výnosů	1,3
Daň z příjmu právnických osob	23,2
sdílené daně	17,4
placená obcemi	5,8
Daň z nemovitosti	4,6
DPH	29,8
Správní poplatky, místní poplatky a ostatní	5,4
CELKEM	88,8

Zdroj: *Bilance příjmů a výdajů obcí a krajů za příslušné roky*

Graf 9: Struktura daňových příjmů územních jednotek vlády v roce 2001



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

Zhodnocení modelu dle zadaných kritérií

Doporučením k dosažení efektivní alokace je zavádění místních daní. Stejně jako v předešlých modelech rozpočtového určení daní i v tomto modelu daňovém určení tvořily výnosy z místních daní jen 6 % z celkových daňových příjmů. Jako jediným zdrojem příjmů z místních daní byly místní a správní poplatky obcí, které jsou dle doporučení vhodnou daní k decentralizaci. Územním jednotkám vlády nebyly přiřazeny žádné další místní daně, které by umožnily obcím ovlivňovat své daňové příjmy. Negativem tohoto modelu je stále nízká daňová autonomie obcí.

Další daňové příjmy obcí tvořily svěřené daně, u kterých obce nemají možnost ovlivňovat jejich výnosy. Daň z nemovitostí a DPPO placená obcemi jako svěřené daně mají nemobilní základ daně a jejich zdanění odpovídá užítku. Dle doporučení se tedy jedná o daně vhodné k decentralizaci. V roce 2001 dosahovala DPPO placená obcemi 7 % z celkových daňových příjmů. Výnos daně z nemovitosti tvořil v roce 2001 jen 5 % z celkových daňových příjmů. U daně z nemovitosti obce nemohly ovlivňovat daňové výnosy, ale jako pozitivum lze hodnotit jejich stabilitu.

Příjmy místních rozpočtů tvořily následující spektrum sdílených:

DPH, DPFO z podnikání, DPFO ze závislé činnosti a DPPO bez daně placené obcemi. DPH tvořilo v tomto modelu podstatnou část daňových příjmů (33 % z celkových daňových příjmů). Výnosy z této daně lze charakterizovat jako stabilní. V předešlém modelu daňového určení byla DPFO z podnikání 100 % příjmem obcí. V tomto modelu je již alokována z celostátního výnosu. Výnos z DPFO nebyl v tomto modelu vázán na trvalé bydliště jako v předešlých modelech a tudíž nevytvářel podmínky pro daňovou konkurenci mezi obcemi a podmínky pro daňové úniky. Snahou zabránění vzniku prohlubování rozdílů mezi chudými a bohatými obcemi byl změněn způsob alokace DPFO ze závislé činnosti na podíl z celostátního výnosu této daně. Jako čtvrtou sdílenou daní je DPPO. Nevýhodou daní důchodového typu může být jejich citlivost na ekonomický cyklus.

Výnosy ze sdílených daní byly alokovány dle kritéria počtu obyvatel a velikostního koeficientu obce. Sdílení daní dle určitého vzorce nese své výhody i nevýhody. Toto sdílení vyvolávalo řadu problémů a nespokojenosti ze stran starostů a hejtmanů, kteří toto kritérium alokace považovali za nespravedlivé. Obce získávaly sdílené prostředky v závislosti na počtu obyvatel bez návaznosti konkrétních potřeb různých sociálních skupin a daňového potenciálu obce.

Osička (2000) ve svém článku uvádí, že pozitivem tohoto modelu daňového učení bylo posílení rozpočtů obcí slabších regionů. Tento systém rozpočtového určení daní sebou nesl větší míru spravedlnosti, než poskytoval předešlý mechanismus. Na druhou stranu zdůrazňuje, že nedostatkem tohoto modelu daňového určení zůstávala malá možnost obcí ovlivnit své daňové příjmy a s tím spojená nižší motivace vytvářet na svém území příhodné podnikatelské prostředí.

2.4 Model v letech 2002 – 2007

Daňové příjmy obcí

Sdílené daňové příjmy obcí byly následující:³⁵

- ◆ podíl na **20,59 %** z celostátního výnosu HDP,
- ◆ podíl na **20,59 %** ze **60 %** celostátního výnosu DPFO z podnikání dle přepočteného počtu obyvatel,³⁶
- ◆ podíl na **20,59 %** z celostátního výnosu DPFO ze závislé činnosti,
- ◆ podíl na **20,59 %** z celostátního výnosu DPFO vybírané srážkou dle zvláštní sazby,
- ◆ podíl na **20,59 %** z celostátního výnosu DPPO bez daně placené obcemi.

Dalšími sdílenými daněmi byly tzv. **daně motivační**. Jejich cílem bylo motivovat obce k podpoře soukromého podnikání.

Motivačními daněmi byly následující daně :

- ◆ **30 %** z výnosu záloh na DPFO z podnikání, dle trvalého bydliště podnikatele,
- ◆ **30 %** výnosu daně z vyrovnání a dodatečné přiznání nebo dodatečně vyměřené daně,
- ◆ podíl na **1,5 %** z celostátního hrubého výnosu DPFO ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, dle počtu zaměstnanců.

Svěřené a místní příjmy územních rozpočtů tvořily:

- ◆ DPPO placená obcemi,
- ◆ daň z nemovitosti,
- ◆ místní a správní poplatky za úkony prováděné obcí.

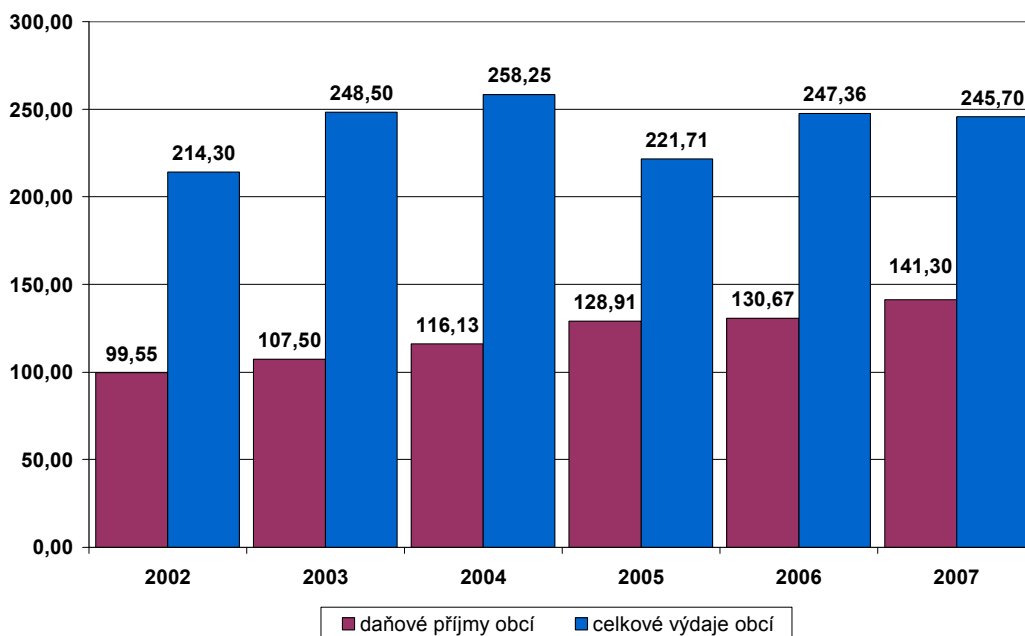
³⁵ Výnos sdílených daní nebyl alokován zcela plošně. Výše příjmů byla vázána na počet obyvatel a velikostní koeficient obce. Bylo stanoveno 14 velikostních kategorií obcí a koeficienty velikostní kategorie obce.

³⁶ Změna procentního podílu celostátního výnosu.

V porovnání s předchozím modelem daňového určení byly obcím přiděleny nové sdílené daně, tzv. motivační daně a dále DPFO vybíraná srážkou. U DPFO z podnikání byl změněn způsob alokace.

Graf 10 naznačuje vývoj celkových daňových příjmů v porovnání s celkovými výdaji obcí v letech 2002 až 2007. Zatímco celkové výdaje obcí ve sledovaných letech kolísaly, daňové příjmy vykazovaly pozvolný růst. Celkové daňové příjmy tvořily v letech 2002 až 2007 v průměru cca 50 % z celkových obecních výdajů.

Graf 10: Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v mld. Kč



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

Krajům bylo vymezeno shodné spektrum sdílených daní jako u obcí. Použití tohoto principu mělo zajistit objektivitu, spravedlivý a jednotný přístup ke krajům i k obcím.

Daňové příjmy krajů

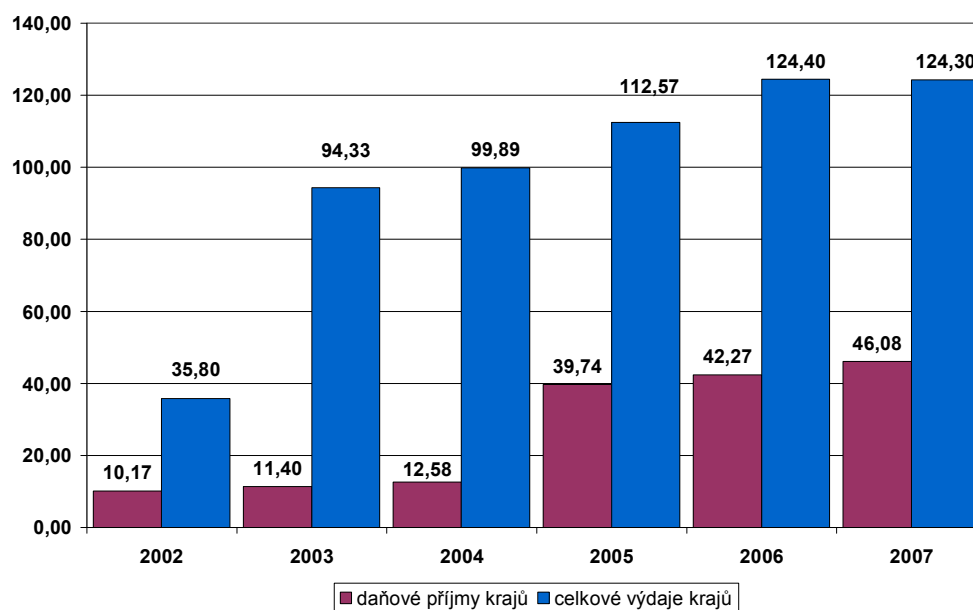
Sdílenými daňovými příjmy krajů byly³⁷:

- ◆ podíl na **3,1 %** z celostátního výnosu DPH,
- ◆ podíl na **3,1 % ze 60 %** celostátního výnosu DPFO z podnikání,
- ◆ podíl na **3,1 %** celostátního výnosu DPFO ze závislé činnosti,
- ◆ podíl na **3,1 %** z celostátního výnosu DPFO vybírané srážkou dle zvláštní sazby,
- ◆ podíl na **3,1 %** z celostátního výnosu DPFO bez daně placené obcemi a kraji.

Svěřenou daní byla:

- ◆ DPPO placená kraji.

Graf 11: Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů krajů v mld. Kč



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

³⁷ V roce 2005 bylo změněno procento z **3,1 % na 8,92 %**.

Daňové příjmy krajů v prvních 3 letech nového modelu daňového určení vykazovaly nižší hodnoty, než v dalších 3 letech (viz Graf 11). Vliv na tuto skutečnost měla změna procenta alokace z 3,1 % na 8,92 %. Celkové výdaje v roce 2003 náhle vzrostly, poté vykazovaly pozvolný růst. Ve srovnání s daňovými příjmy obcí, které tvořily cca 50 % z celkových výdajů obcí, daňové příjmy krajů tvořily v prvních 3 letech 13 % z celkových výdajů a ve zbývajících 3 letech cca 35 % z celkových výdajů.

Tabulka 11 obsahuje údaje o struktuře a vývoji jednotlivých daní územních jednotek vlády (v tomto modelu se jedná o obce a kraje) v letech 2002 až 2007. Daňové příjmy významných sdílených daní vrostly v průběhu let 2002 až 2007 téměř na dvojnásobek. Svěřené daně vykazovaly ve sledovaných letech jen nepatrný růst. Místní daně (tj. správní a místní poplatky) vrostly cca o 63 %.

Tabulka 11: Struktura daňových příjmů obcí a krajů v mld. Kč

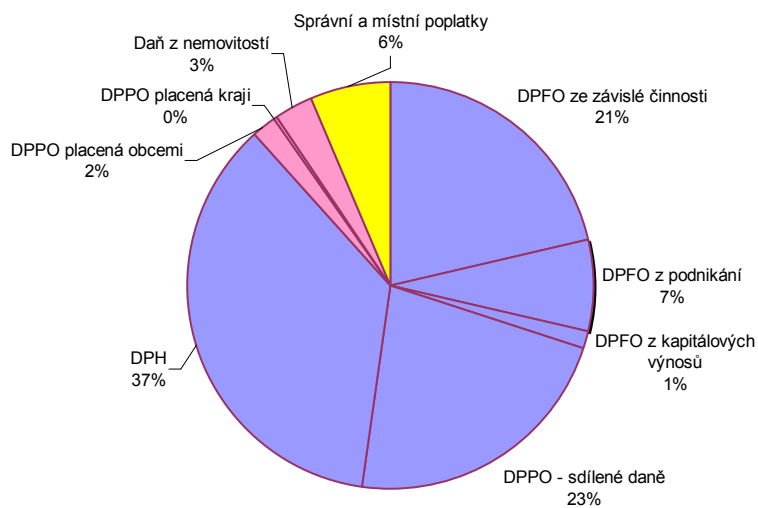
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Daně z příjmů fyzických osob	29,39	32,89	35,00	44,07	46,20	45,67
ze závislé činnosti	19,95	22,56	24,22	31,28	32,74	35,27
z podnikání	7,80	8,85	9,33	10,71	11,59	8,40
z kapitálových výnosů	1,61	1,47	1,43	2,06	1,86	2,00
Daně z příjmů právnických osob	21,08	26,21	29,43	35,70	39,10	45,15
sdílené daně	17,71	23,20	25,76	32,53	35,90	41,88
placená obcemi	3,37	3,00	3,67	3,15	3,16	3,21
placená kraji	-	0,00	0,00	0,02	0,05	0,05
Daň z nemovitostí	4,32	4,39	4,55	4,65	4,72	4,77
DPH	35,59	35,62	39,89	53,06	61,44	65,81
Správní poplatky, místní poplatky a ostatní	6,75	7,81	8,55	9,41	10,20	11,06
CELKEM	97,16	106,92	117,41	146,89	161,67	172,45

Zdroj: *Bilance příjmů a výdajů obcí a krajů za příslušné roky*

Z Tabulky 11 a Grafu 7 vyplývá, že rozpočty obcí a krajů byly financovány převážně ze sdílených daní. Podíl sdílených daní na celkových daňových příjmech činil v roce 2005 91 %. Největší podíl na celkových daňových příjmech územních jednotek tvořily následující sdílené daně: DPH (37 %), DPPO (23 %) a DPFO ze závislé činnosti (21 %).

Svěřené daně, kterými byly daň z nemovitostí a DPPO placené obcemi a kraji, tvořily z celkových daňových příjmů územních rozpočtů jen 5 %. Svěřená daň z nemovitosti činila 3 %. Správní a místní poplatky jako jediné místní daně se podílely na celkových daňových příjmech v roce 2005 jen 6 %. Výnosy z místních daní představovaly rostoucí stále stabilní daňové příjmy.

Graf 12: Struktura daňových příjmů územních vlád v roce 2005



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

Zhodnocení modelu dle zadaných kritérií

Cílem fiskálního federalismu je efektivní alokace finančních prostředků. K dosažení efektivní alokace vede využívání místních daní, které jsou zdaněny na principu užítku. Místní daní tohoto modelu byly stále jen správní a místní poplatky za poskytované statky a služby. Místní daně tvořily z celkových daňových příjmů územních jednotek 6 %. Tyto daňové výnosy připadají pouze do rozpočtů obcí. Zatímco obce měly jen malou možnost prostřednictvím místních daní ovlivňovat svoje daňové výnosy, krajům byla tato možnost zcela odepřena. Negativem tohoto modelu daňového určení byla malá daňová autonomie.

Obcím a krajům byly přenechány svěřené daně s nízkými výnosy. Jednalo se o DPPO placené obcemi a kraji a daň z nemovitosti. Výhodou svěřené daně z nemovitostí je její stabilní výnos.

Tento model rozpočtového určení daní byl založen především na sdílených daních. Využívání sdílených daní má svá pozitiva i negativa,³⁸ která je třeba při zavádění sdílených daní respektovat. Systém sdílení daní zvyšuje finanční soběstačnost územních jednotek vlády, ale na druhou stranu, pokud je systém sdílených daní příliš velký, může dojít k oslabení fiskální disciplíny a růstu závislosti územních jednotek na rozhodnutí státu. Sdílené daně v roce 2005 tvořily 91 % z celkových daní. Obcím a krajům bylo přiděleno stejné spektrum sdílených daní: HDP, DPFO z podnikání, DPFO ze závislé činnosti, DPFO vybírané srážkou dle zvláštní sazby, DPPO bez daně placené obcemi. DPH je daní se stabilními výnosy, která tvoří převážnou část celkových daňových příjmů (tj. 37 %). Ostatní sdílené daně byly důchodového typu. Znakem důchodových daní je jejich závislost na ekonomickém cyklu, avšak pro sdílení daní není vyloučeno použití daně pro jiné než místní úrovně vlády.

Výnosy ze sdílených daní byly alokovány dle kritéria počtu obyvatel a velikostního koeficientu obce. Sdílení daní dle určitého vzorce nese své výhody i nevýhody. Toto

³⁸ Viz literární rešerše.

sdílení vyvolávalo řadu problému a nespokojenosti ze stran starostů a hejtmanů, kteří toto kritérium alokace považovali za nespravedlivé. Pokud obec ztratila několik obyvatel, mohla se posunout do nižší velikostní kategorie obcí a tak ztratit významné finanční prostředky.

Další příjmy obcí byly tvořily tzv. motivační daně. Váňa (2002) měl k takovému řešení několik výhrad: **motivace obcí k podpoře podnikání byla pouze nepatrná**. Nákladná investice na tvorbu pracovních míst umožní vzniku jen několik jejich desítek či stovek. U DPFO ze závislé činnosti byla přímá vazba na obec slabá, neboť bylo alokováno pouze 1,5 % DPFO ze závislé činnosti z celorepublikového podílu, namísto alokace dle zaměstnanců pracujících v konkrétní obci. Váňa (2002) dále namítal přidělování DPFO ze závislé činnosti podle místa zaměstnání namísto místa bydliště z důvodu **málo efektivní a nespravedlivé** alokace, neboť pracující více využívají služeb v místě bydliště a ne v místě zaměstnání.

2.5 Současný model rozpočtového určení daní v České republice

Zákonem č. 377/2007 byl novelizován zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní s účinností od 1.1.2008.

Novela zákona pro alokaci objemu sdílených daní použila nová kritéria:³⁹ **celkové výměry obce, prostého počtu obyvatel, počtu obyvatel** upraveného koeficienty velikostních kategorií.⁴⁰ Ke zmírnění dopadů plynoucích z přechodu na nový způsob přerozdělení sdílených daňových příjmů a k posílení daňových příjmů obcí byl zvýšen podíl obcí na sdílených daních z **20,59 % na 21,4 %**.

Zvolenou kombinací výše uvedených prvků a stanovených vah jednotlivých kritérií bylo dosaženo toho, že algoritmus výpočtu v maximální míře kopíruje průběh předchozího systému rozpočtového určení daní.

Daňové příjmy obcí

Sdílené daňové příjmy rozpočtů obcí tvoří tyto daně:

- ◆ podíl na **21,4 %** z celostátního výnosu DPH,
- ◆ podíl na **21,4 % z 60 %** z celostátního výnosu DPFO z podnikání,
- ◆ podíl na **21,4 %** z celostátního hrubého výnosu DPFO ze závislé činnosti,
- ◆ podíl na **21,4 %** z celostátního hrubého výnosu DPFO osob vybírané srážkou dle zvláštní sazby,
- ◆ podíl na **21,4 %** z celostátního hrubého výnosu DPFO bez daně placené obcemi nebo kraji.

³⁹ Vládou schválená varianta návrhu novely zákona o rozpočtovém určení daní..

⁴⁰ Počet velikostních kategorií byl snížen ze **14** na **4**.

Motivačním příjmem obce jsou:

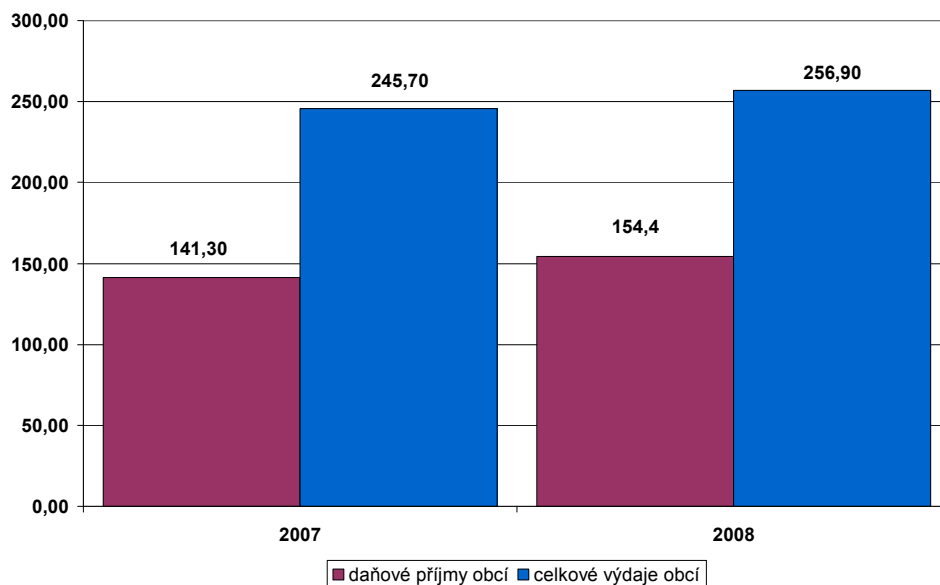
- ◆ 30 % z výnosu záloh na DPFO z podnikání, dle trvalého bydliště podnikatele,
- ◆ 30 % výnosu daně z vyrovnání a dodatečné přiznání nebo dodatečně vyměřené daně,
- ◆ podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu DPFO ze závislé činnosti,

Svěřené a místní daně obcí tvoří:

- ◆ DPPO placená obcemi,
- ◆ daň z nemovitostí,⁴¹
- ◆ místní a správní poplatky.

Graf 13 srovnává vývoj daňových příjmů a celkových výdajů nového a předešlého modelu rozpočtového určení daní. Lze říci, že příjmy i výdaje v novém modelu se vyvíjí podobně jako v předešlém modelu. Celkové daňové příjmy obcí v tomto modelu tvoří cca 60 % celkových výdajů obcí.

Graf 13: Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v mld. Kč



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

⁴¹ Od 1.1. 2008 stanovena jako autonomní daň. K faktickým změnám došlo až v roce 2009.

Daňové příjmy krajů

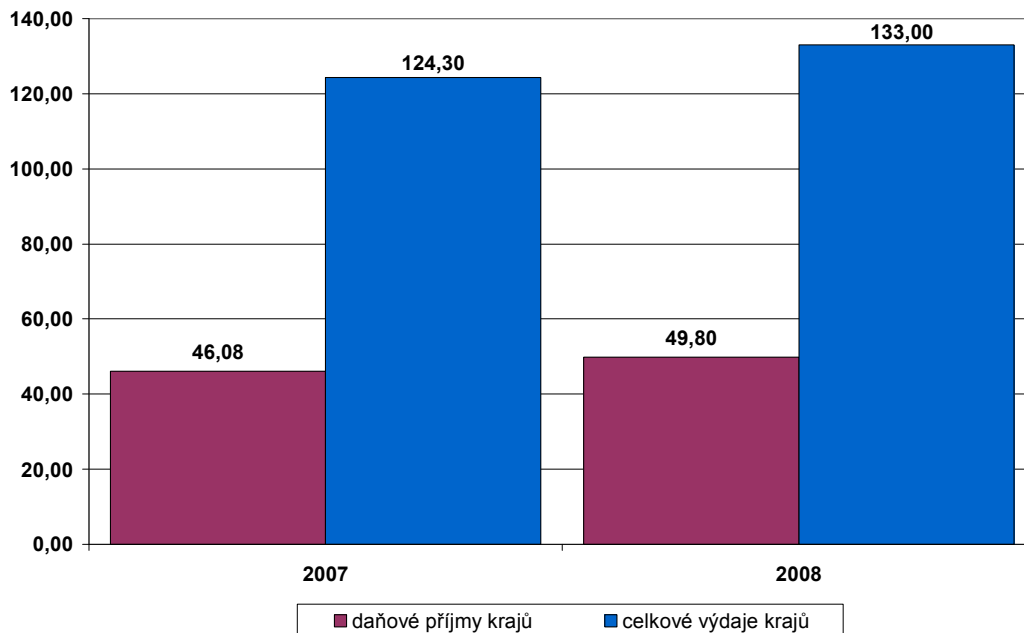
Sdílené daňové příjmy rozpočtů jednotlivých krajů tvoří:

- ◆ podíl na **8,92 %** z celostátního výnosu DPH,
- ◆ podíl na **8,92 %** z celostátního hrubého výnosu DPFO ze závislé činnosti,
- ◆ podíl na **8,92 %** z celostátního hrubého výnosu DPFO vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
- ◆ podíl na **8,92 %** z celostátního hrubého výnosu DPFO z podnikání,
- ◆ podíl na **8,92 %** z celostátního hrubého výnosu DPPO bez daní placené obcemi nebo kraji.

Svěřenou daní je:

- ◆ DPPO placená kraji.

Graf 14: Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů krajů v mld. Kč



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

Sdílené a svěřené daňové příjmy současného a předešlého modelu daňového určení jsou shodné. Tomu odpovídá vývoj daňových příjmů a celkových výdajů krajů. Dle Grafu 14 u krajů tvoří celkové daňové příjmy cca 37 % z celkových výdajů krajů.

Z Tabulky 12 lze vyčíst, že celkové daňové příjmy územních jednotek v roce 2008 dosáhly částky 186 mld. Kč. Výnosy z daní tvořily především sdílené daně a to 89 % z celkových daňových příjmů územních jednotek vlády. V tomto modelu daňového určení dominuje DPH, která tvořila 40 % (tj. 74,40 mld.) z celkových daňových příjmů a sdílená DPPO, která činila 25 % (tj. 46,80 mld.) celkových daňových výnosů. Výnosy z DPFO ze závislé činnosti činily 35,73 mld. (tj. 19 % celkových daní).

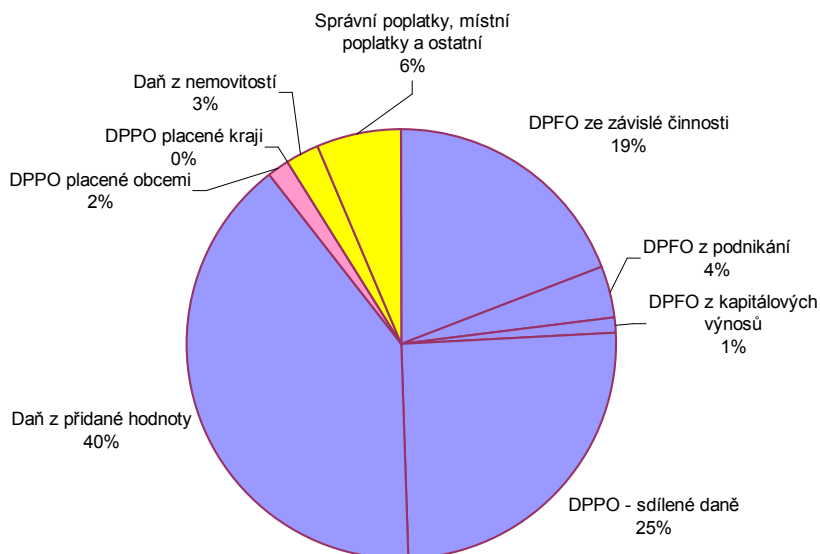
Svěřené a místní daně územních jednotek vlád v roce 2008 dosahovaly 11 % z celkových daňových příjmů. Z toho daň z nemovitosti tvořila 3 % (tj. 4,83 mld. Kč) a DPPO placená obcemi 2 % (tj. 3,13 mld. Kč). Místní daně s částkou 11,65 mld. Kč se svým výnosem podílely na celkových daňových příjmech 6 %, podobně jako v přecházejících modelech daňového určení. DPPO placená kraji hraje v porovnání s ostatními daněmi bezvýznamnou roli.

Tabulka 12: Struktura daňových příjmů obcí a krajů v mld. Kč

	2008
Daně z příjmů fyzických osob	45,07
ze závislé činnosti	35,73
z podnikání	7,40
z kapitálových výnosů	1,94
Daně z příjmů právnických osob	50,04
sdílené daně	46,80
placené obcemi	3,13
placené kraji	0,12
Daň z nemovitostí	4,83
DPH	74,40
Správní poplatky, místní poplatky a ostatní	11,65
CELKEM	186,00

Zdroj: Bilance příjmů a výdajů obcí a krajů za příslušné roky

Graf 15: Struktura daňových příjmů obcí a krajů v roce 2008



Zdroj: ARIS
Vlastní zpracování

Daň z nemovitostí

Do roku 2008 byla daň z nemovitosti svěřena daní. Obce nemohly nikterak ovlivňovat jejich sazby a zvýšit tak svoje daňové výnosy. Od 1.1.2008 došlo k zásadním změnám daně z nemovitostí.⁴²

Obce tak mohou nově v rámci svých daňových pravomocí využívat tzv. **místní koeficient**, kterým lze zvýšit daňovou povinnost za jednotlivé druhy pozemků, staveb, samostatných nebytových prostor a za byty, popřípadě jejich soubory. Místní koeficienty jsou: 2, 3, 4 a 5. Obce tak mají pravomoc zvýšit výnosy daně z nemovitosti prostřednictvím koeficientu až na pětinašobek. K faktické realizaci mohlo dojít až od roku 2009, neboť obce zvyšují místní koeficienty prostřednictvím obecně závazných vyhlášek splatné v předcházejícím zdaňovacím období.

⁴² Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí ve znění zákona č. 261/2007 Sb.

Dále byl snížen počet koeficientů pro výpočet daně z pozemků a koeficient pro výpočet daně ze staveb, které jsou přiřazeny jednotlivým obcím podle počtu obyvatel. Z původních devíti koeficientů zůstalo pouze sedm (1,0; 1,4; 1,6; 2,0; 2,5; 3,5 a 4,5). Novelou zákona byly zrušeny koeficienty 0,3 a 0,6. Obec může tyto koeficienty pro jednotlivé části obce zvýšit o jednu kategorii nebo naopak snížit o jednu až tři kategorie.

Novela zákona dále zrušila dosavadní osvobození od daně ze staveb pro nové stavby obytných domů ve vlastnictví fyzických osob nebo byty ve vlastnictví fyzických osob v nových stavbách obytných domů a to na dobu 15 let. Dle Břeni (2009) se daňové zvýhodnění vlastníků novostaveb po velmi dlouhou dobu ukázalo z hlediska dopadů na obecní rozpočty jako nadále neudržitelné, neboť způsobovalo výraznou daňovou nerovnoprávnost mezi vlastníky starých a nových domů a bytů.

Zhodnocení modelu dle zadaných kritérií

Modely rozpočtového určení daní od roku 1993 až 2007 určovaly jako jediné místní daně správní a místní poplatky. Výnosy z těchto daní činily vždy cca 6 % z celkových daňových výnosů. Tento model dostal oproti předchozím modelům určité změny. Tím je pravomoc obcí si stanovit místní koeficient u daně z nemovitostí a zvýšit tak své daňové příjmy z nemovitostí až na pětinásobek. Protože k faktické realizaci mohlo dojít až v roce 2009, nebylo možné v analýze tuto změnu postihnout. V současné době jsou místními daněmi: **místní a správní poplatky obcí a daň z nemovitostí**. Daň z nemovitostí a místní a správní poplatky jsou vhodné daně k decentralizaci. Daň z nemovitosti má nemobilní základ daně a místní a správní poplatky jdou zdaňovány dle principu užitku. V roce 2008 příjmy z těchto daní dohromady činily 9 % z celkových daňových příjmů. V absolutním vyjádření se jedná o 16,48 mld. Kč z celkové částky 186,00 mld. Kč. V porovnání s celkovými daňovými příjmy se jedná o malou část, i když je brán ohled na zvýšení výnosu daně z nemovitosti v roce 2009. Daňová autonomie územních jednotek je v porovnání s minulými modely daňového určení o pár procent vyšší, ale stále nízká a nedostačující. Jako pozitivum místních daní lze na druhou stranu hodnotit jejich stabilní výnosy v územních rozpočtech. Obcím jsou svěřeny málo výnosné daně, které hrají v územních rozpočtech bezvýznamnou roli.

Příjmy územních rozpočtů jsou financovány především ze sdílených daní. Jedná se o následující sdílené daně: HDP, DPFO z podnikání, DPFO ze závislé činnosti, DPFO vybírané srážkou dle zvláštní sazby, DPPO bez daně placené obcemi. V roce 2008 tvořily 89 % z celkových daní územních jednotek vlády. V posledních letech je doporučováno sdílení daní. Systém sdílení má své výhody, kdy zvyšuje finanční samostatnost územních jednotek, ale nevýhodou sdílených daní je skutečnost, že v případě, že je systém sdílených daní příliš vysoký, může dojít k oslabení fiskální disciplíny a růstu závislosti územních jednotek na rozhodnutí státu. Ze sdílených daní nejvíce dominovala v roce 2008 DPH (40 % z celkových daňových příjmů). DPH je daní se stabilními výnosy. Sdílená DPPO tvořila v daňových rozpočtech obcí 25 % a DPFO ze závislé činnosti 19 % z daňových výnosů. Spektrum sdílených daní je

založeno převážně na daně důchodového typu, které jsou závislé na ekonomickém cyklu.

Ostatní sdílené daně byly důchodového typu, jejichž výnosy jsou závislé na ekonomickém cyklu. U sdílených daní není vyloučeno použití doporučené daně pro jiné než územní vlády.

Dalšími příjmy obcí jsou tzv. motivační daně. Váňa (2002) má k takovému řešení několik výhrad: motivace obcí k podpoře podnikání je pouze nepatrná. Nákladná investice na tvorbu pracovních míst umožní vzniku jen několik jejich desítek či stovek. U DPFO ze závislé činnosti byla přímá vazba na obec slabá, neboť bylo alokováno pouze 1,5 % DPFO ze závislé činnosti z celorepublikového podílu, namísto alokace dle zaměstnanců pracujících v konkrétní obci. Váňa dále namítal, že přidělování DPFO ze závislé činnosti podle místa zaměstnání namísto místa bydliště bylo málo efektivní a nespravedlivé z hlediska alokace, neboť pracující více využívají služeb v místě bydliště a ne v místě zaměstnání.

Výnosy ze sdílených daní jsou alokovány dle nového kritéria celkové výměry obce, prostého počtu obyvatel a počtu obyvatel upraveného koeficienty velikostních kategorií. Způsob alokace dle těchto kritérií se jeví jako spravedlivější oproti předchozím modelům. Avšak lze také namítnout, že systém sdílení daní nerespektuje zásadu „místo původu daně“. Přičemž tento princip je těžké uplatnit u DPH a DPPO.

IV Závěr

Rozpočtové určení daní je v posledních letech často diskutované téma. Není divu, když se dotýká přímo všech územních jednotek státu a nepřímo 10 881 130 občanů žijících na území České republiky. Výše daňových příjmů územních jednotek se projeví na spektru a kvalitě poskytovaných statků a služeb občanům, žijících na daném území obcí a krajů. Smyslem rozpočtového určení daní je dosažení fiskální dostatečnosti jednotlivých úrovní rozpočtů územních samosprávných celků a dále zajištění spolu s ostatními příjmy pokrytí minimálních potřeb obcí a krajů.

Důvodem k výběru a zpracování diplomové práce na téma Modely rozpočtové určení daní a daňová autonomie v zemích OECD – možné implikace pro ČR byla zejména důležitost tématu a zájem o danou problematiku.

Cílem této diplomové práce bylo provést klasifikaci modelů rozpočtového určení daní v zemích OECD a provést srovnávací analýzu modelu aplikovaného v ČR.

V rámci stanoveného cíle diplomové práce byla provedena na vybraných zemích OECD a České republice analýza decentralizace daňových příjmů, analýza daňové autonomie a analýza jednotlivých místních daní. Nejlepších výsledků **daňové decentralizace** s ohledem na velikost místních jednotek vlády vyjádřených poměrem výdajů na HDP dosáhlo Norsko, Švédsko, Finsko, Dánsko, Slovenská republika, Polsko ale také Česká republika. Česká republika dosahovala míry decentralizace mírně nad průměrem.

Jednotlivé země OECD využívají především model místních daní, které jim zajišťují značnou daňovou autonomii. Země s nejvyšším stupněm **daňové autonomie** jsou: Norsko, Švédsko, Finsko, Dánsko, Spojené království, Nizozemí a Francie. Oproti modelu místních daní je model sdílení daní v zemích OECD využíván jen zřídka. Systém sdílení daní využívají Česká republika, Polsko, Turecko a Portugalsko, a tedy míra daňové autonomie je nízká. Většina **ujednání o sdílení daní se týká** zejména

osobních důchodových daní, DPH a daní ze zisků společností. Česká republika sdílí DPH, osobní důchodové daně a daně ze zisků společností.

Nejčastější daňové příjmy tvoří důchodové daně, majetkové daně a daně ze zboží a služeb. **Důchodové daně** využívají jako zdroj příjmů Norsko, Švédsko, Dánsko, Finsko, Lucembursko a Slovenská republika. **Majetkové daně** jsou zdrojem místních rozpočtů ve Spojeném království, Řecku, Irsku, Francii. A příjmy v Maďarsku, Nizozemí a Turecku tvoří ve větší části **daně ze zboží a služeb**. V České republice jsou příjmem místních rozpočtů daně důchodové, DPH a majetkové daně. Přičemž jako zdroj výnosů autonomních daní jsou využívány především daně důchodové (Švédsko, Norsko, Dánsko, Finsko a Lucembursko).

System rozpočtového určení daní v České republice vznikl v souvislosti s reformou daňového systému a reformou místních rozpočtů. Od roku 1993 prošel model daňového určení několika změnami, které lze nastínit i s problémy, které přinášely:

Model rozpočtového určení daní v letech 1993 až 1995 vykazoval hned několik negativ. Prvním a nejzávažnějším byla velice **nízká daňová autonomie** územních rozpočtů. Dalším problémem byla svěřená DPFO z podnikání, která byla vázána na místo trvalého bydliště. Takto mobilní daňová základna vytvářela **daňovou konkurenci** mezi obcemi a podporovala také daňové úniky. Výnosy ze sdílených daní tvořila pouze DPFO ze závislé činnosti. Dalším problémem byl **způsob alokace**. Sdílená DPFO ze závislé činnosti byla alokována z celookresního podílu. Výnosy z této daně připadající jednotlivým územním jednotkám byly vázány na hospodářskou situaci v okrese.

Model v letech 1996 až 2000 dostal změny v rozšíření spektra sdílených daní o DPPO. V ostatních bodech vykazoval negativa jako předešlý model, tj. **nízká daňová autonomie, problém daňové konkurence, nevhodný způsob alokace DPFO ze závislé činnosti**.

V roce 2001 bylo rozšířeno spektrum sdílených daní o DPH a dříve svěřenou daň DPFO z podnikání. Byl tedy vyřešen problém daňové konkurence mezi obcemi. Mezi největší negativa tohoto modelu lze zmínit **nízkou daňovou autonomii a alokaci sdílených daní**. Sdílení daní spočívalo v alokaci procentuálního podílu z celostátního výnosu daní. Výnosy z daní byly alokovány podle počtu obyvatel při aplikaci koeficientů odstupňovaných dle velikosti obce. Tento způsob nebral v úvahu skutečné potřeby obcí a docházelo v narůstajícím rozdílu mezi chudými a bohatými obcemi.

Model daňového určení v letech 2002 až 2007 dostal zásadních změn. Bylo rozšířeno spektrum sdílených daní a krajům byly přiděleny stejné sdílené daně jako obcím. Obcím byly navíc svěřeny tzv. motivační daně. **Problémem motivačních daní** bylo, že motivace obcí k podpoře podnikání byla pouze nepatrná. Stávajícím problémem byla **nízká daňová autonomie** neumožňující obcím ovlivňovat své výnosy z daní. Územní rozpočty byly **financovány převážně ze sdílených daní**.

Současný model daňového určení je platný od roku 2008. Obce mají pravomoc zavádět tzv. **místní koeficienty** u daní z nemovitostí. Tato skutečnost se projeví až za rok 2009. Místními daněmi u obcí jsou místní a správní poplatky a nově daň z nemovitostí. Problémem však přetrvává **nízká míra daňové autonomie**. Problém lze spatřovat v tom, že rozpočty obcí a krajů jsou financovány především ze sdílených daní a obcím jsou svěřeny daně s nízkým výnosem. Ve prospěch efektivnější a spravedlivější alokace daňových výnosů byla zavedena **nová kritéria**: celkové výměry obce, prostého počtu obyvatel, počtu obyvatel upraveného koeficienty velikostních kategorií.

S ohledem na výše zmíněné problémy a negativa rozpočtového určení daní v České republice, uvádím následující doporučení:

- Hlavní vidinou budoucnosti by měl být zajisté cíl posílení daňové autonomie územních jednotek a snížení závislosti územních jednotek na sdílených daních.
- Inspiraci lze převzít z modelů rozpočtového určení daní, které využívají některé země OECD. Jednalo by se o zavedení místní důchodové daně, kdy by územní jednotky mohly ovlivňovat výnosy z těchto daní. Vzorem jsou například

Skandinávské země. Možností by také mohlo být stanovení přírážky k sazbám důchodové daně stanovených státem.

- Možností je také další posílení daňové autonomie prostřednictvím daně z nemovitostí a prostřednictvím správních a místních poplatků.

Změny rozpočtového určení daní jistě nedosáhly svého konce. V roce 2008 byla provedena Analýza financování státní správy a samosprávy, na jejíž základě se chystá novela rozpočtového určení daní nejdříve v roce 2011.

V Summary

The master's thesis on the theme Models of the Budgetary Allocation of Taxes and the Tax Autonomy of Territorial Budgets in OECD Countries – Possible Implications for Czech Republic deals with the budgetary allocation of taxes in the Czech Republic and OECD countries. Within the literature search, this thesis treats of basic concepts such as fiscal federalism, the budgetary allocation of taxes, tax autonomy and also appropriate recommendations in respect of tax decentralization. The practical part is focused on an analysis of models of the budgetary allocation of taxes in OECD countries and an analysis of models of the budgetary allocation of taxes in the Czech Republic in the years 1993 to 2008. In the analysis, this thesis deals with changes in a model of the budgetary allocation of taxes and the evaluation of these models in respect of theoretical knowledge and recommendations. In the conclusion of the master's thesis, there is a summary of knowledge obtained and proposed measures to improve the current situation.

Keyword:

Fiscal federalism, fiscal decentralization, tax assignment (budget determination of taxes), taxation autonomy, tax sharing, local governments.

JEL: H 71

VI Přehled použité literatury

1. BIRD, R.M. *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications* Working Paper 00-2. International Studies, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta Georgia, 2000, 37 p.
2. BUCHANAN, J. M. *An Economic Theory of Clubs*. 1965.
3. BRENNAN, BUCHANAN, J. M. *The Power to Tax*, 2006.
4. BREŇ, J. Daň z nemovitostí : vyšší fiskální pravomoc obcí. *Obec a finance* [online]. 2009, č. 1 [cit. 2009-06-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.citace.com/moduly.php>>.
5. BLÖCHLIGER, H., RABESONA J. *The fiscal autonomy of sub-central governments: an update*, 2009, OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government.
6. Česká republika - Na cestě ke vstupu do EU, studie Světové banky o státu, 1999.
7. FOSSATI, A., PANELLA, G. *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Routledge 1999, s. 2.
8. *Government finance statistics - Summary tables – 2/2008*. Eurostat Statistical books, 2008: s. 1-38, ISSN 1725-9819.
9. HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K. *Veřejné finance – učebnice*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004.
10. JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s 428, ISBN 978-80-7357-355-3.
11. KAMENÍČKOVÁ, V. Rozpočtové určení daní . *Obec a finance* [online]. 2000, č. 5 [cit. 2009-06-29]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=79681>>.
12. KAMENÍČKOVÁ, V. Finance na místní a regionální úrovni : (Příručka Rady Evropy). *Obec a finance* [online]. 2008, č. 3 [cit. 2009-08-10]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6332193>>.
13. KING, D., Allocation of Taxing Powers. *OECD Journal of Budgeting*, 2006. 6(3): p. 123-155.
14. KIM, S. *Fiscal Decentralization, Fiskal Structure, and Economic Performance: Three Empirical Studies*, 1995.

15. KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie a politika*. Praha: Eurolex Bohemia, 2000.
16. LABIE, F., TAILOR, W.B. : *Financial Management of Local Authorities, Local nad Regional Authorities in Europe*, Council of Europe Press, č. 50, 1993, s. 29.
17. Kol.: *Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union*. Second edition. Paris, Dexia Editions, 2002.
18. MCLURE, CH. *The tax assignment problem: Ruminations on how Tudory and praktice depend on history*, Washington: 2001, Vol. 54, Iss. 2.
19. MCKINNON, R. *Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary*, 1993.
20. MUSGRAVE, R., MUSGRAVE, P. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1994. vyd. Praha : MANAGEMENT PRESS, 1994. 581 s. ISBN 80-85603-76-4.
21. OATES, W., E. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999. 37 (3) : p. 1120.
22. OATES, W. *Serching for Leviatan: An Empirical Study*, 1985.
23. OATES, W. E. An Economist's Perspektive on Fiscal Federalism, In W: *Oates (ed.), The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington. Mass: Heah-Lexington, 1977.
24. OSIČKA, Tomáš. Dopady dělení daní. *Obec a finance* [online]. 2000, č. 3 [cit. 2009-06-29]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=65513>>.
25. PEKOVÁ, J. *Veřejné finance : úvod do problematiky*. 2002. vyd. Praha : ASPI Publishing, 2002. 456 s. ISBN 80-86395-19-7.
26. PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 2004. vyd. Praha : MANAGEMENT PRESS, 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4.
27. RYŠAVÝ, Ivan. Nový zákon o RUD přibrzdila i krize. *Moderní obec* [online]. 2009, č. 5 [cit. 2009-05-07]. Dostupný z WWW: <http://moderniobec.ihned.cz/c4-10004960-36982430-C00000_d-novy-zakon-o-rud-pribrzdila-i-krize>.
28. RYŠAVÝ, Ivan. Finanční konference SMO: Rozpočtové určení daní potřebuje další změny. *Moderní obec* [online]. 2007, č. 12 [cit. 2009-06-20]. Dostupný z WWW: <http://moderniobec.ihned.cz/c4-10004960-22540140-C00000_d-financni-konference-smo-rozpocetove-urceni-dani-potrebuje-dalsi-zmeny>.

29. STEGARESCU, D. *Public Sektor Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends*, London: 2005. Vol 26, Iss 3.
30. STIGLITZ, J.E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada Publishing. 1997. ISBN 80-7169-454-1.
31. TRHLÍNOVÁ, Zuzana. Finanční autonomie obcí 2. *Obec a finance* [online]. 2006, č. 7 [cit. 2009-06-21]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6230600>>.
32. Taxing power of sub-central governments. In *Revenue statistics 1965-2007*. 2008th edition. [s.l.] : [s.n.], 2008. s. 34-47. ISBN 978-92-64-05139-3.
33. TIEBOUT, Ch. M. *A Pure Theory of Local Expenditures*. 1956. Journal of Political Economy, Vol. 64 (October, 1956).
34. TRHLÍNOVÁ, Z. Finanční autonomie obcí 1. : (Zkušenosti financování obcí v zemích Evropské unie). *Obec a finance* [online]. 2007, 5 [cit. 2009-06-21]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6222040>>.
35. VÁŇA, L. Problémy financování obcí. *Obec a finance* [online]. 2002, č. 3 [cit. 2009-06-29]. Dostupný z WWW: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=361823>>.
36. *Vládou schválená varianta návrhu novely zákona o rozpočtovém určení daní* [online]. 2007. 2004 , 7.10.2007 [cit. 2009-06-20]. Dostupný z WWW: <<http://www.edotace.cz/1/2430/1032/clanek/vlada-schvalila-navrh-novely-zakona-o-rozpocetovem-urceni-dani/>>.

Seznam obrázků, tabulek a grafů

Obrázek 1 Centralizovaný model fiskálního federalismu	str. 10
Obrázek 2 Decentralizovaný model fiskálního federalismu	str. 11
Obrázek 3 Kombinovaný model fiskálního federalismu	str. 13
Tabulka 1 Přiřazení daní jednotlivým úrovním vlády	str. 17
Tabulka 2 Klasifikátory daňové autonomie	str. 24
Tabulka 3 Decentralizace daňových příjmů	str. 29
Tabulka 4 Decentralizace daňových příjmů	str. 29
Tabulka 5 Daňová autonomie územních jednotek vlády v %, 2005	str. 32
Tabulka 6 Podíl daňových příjmů na celkových daňových příjmech územních jednotek vlády v %, 2006	str. 36
Tabulka 7 Způsob sdílení daní v některých zemích OECD	str. 37
Tabulka 8 Struktura daňových příjmů obcí v mld. Kč	str. 41
Tabulka 9 Struktura daňových příjmů obcí v mld. Kč	str. 46
Tabulka 10 Struktura daňových příjmů obcí v mld. Kč	str. 52
Tabulka 11 Struktura daňových příjmů obcí a krajů v mld. Kč	str. 58
Tabulka 12 Struktura daňových příjmů obcí a krajů v mld. Kč	str. 65
Graf 1 Závislost decentralizace daní na velikosti územních jednotek, 2005	str. 30
Graf 2 Daňová autonomie v závislosti na míře daňové decentralizace	str. 34
Graf 3 Sdílené daně v závislosti na míře daňové autonomie	str. 35
Graf 4 Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v mld. Kč	str. 40
Graf 5 Struktura daňových příjmů v roce 1995	str. 42
Graf 6 Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v mld. Kč	str. 45
Graf 7 Struktura daňových příjmů v roce 1998	str. 46
Graf 8 Daňové příjmy a celkové výdaje obcí v roce 2001 v mld. Kč	str. 51
Graf 9 Struktura daňových příjmů územních jednotek vlády v roce 2001	str. 52
Graf 10 Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v mld. Kč	str. 56
Graf 11 Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů krajů v mld. Kč	str. 57

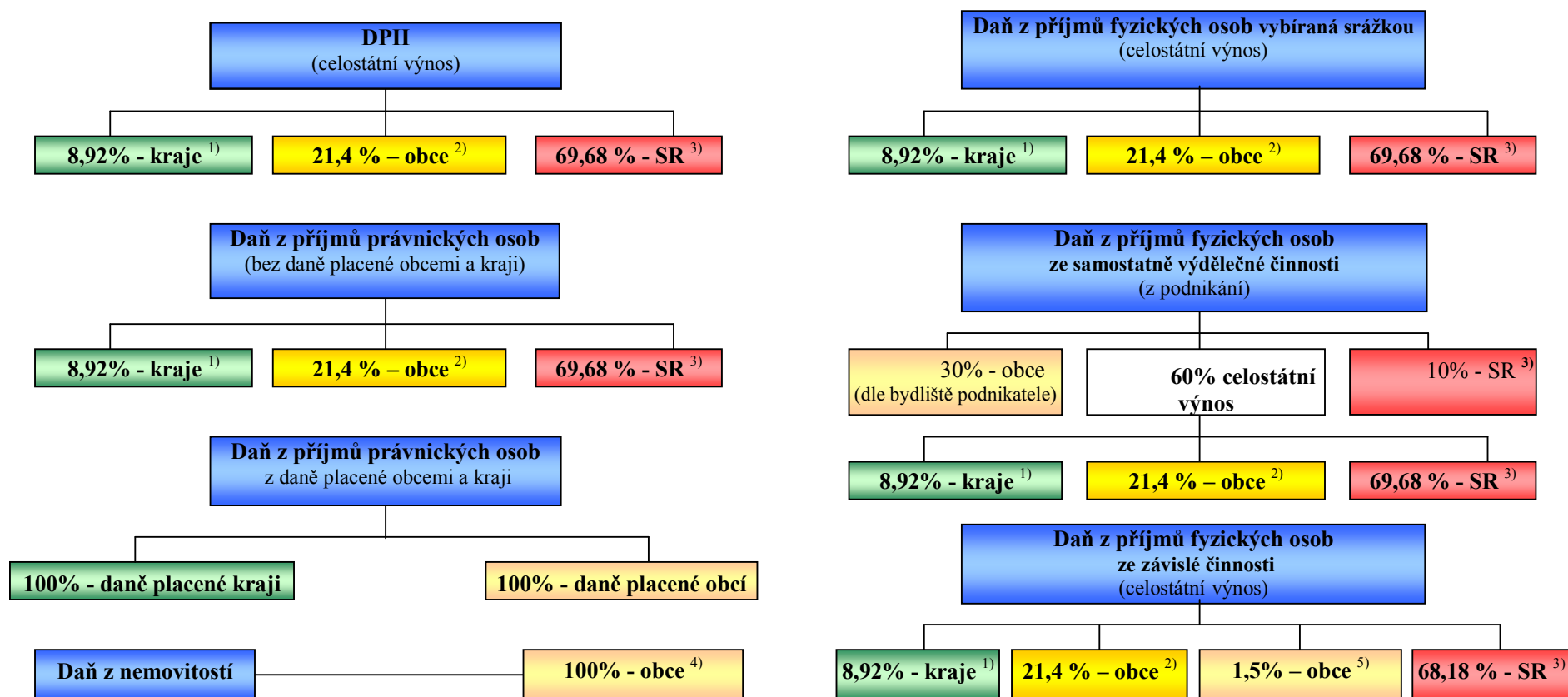
Graf 12 Struktura daňových příjmů územích vlád v roce 2005	str. 59
Graf 13 Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů obcí v mld. Kč	str. 63
Graf 14 Vývoj daňových příjmů a celkových výdajů krajů v mld. Kč	str. 64
Graf 15 Struktura daňových příjmů obcí a krajů v roce 2008	str. 66

Seznam příloh

Příloha 1 Schéma rozdělení rozpočtového určení daní od 1.1.2008 (bez SFDI, poplatků
a pokut)

Příloha 2 Územní jednotky v zemích OECD

Příloha 1: Schéma rozdělení rozpočtového určení daní od 1.1.2008 (bez SFDI, poplatků a pokut)



Vysvětlivky:

¹⁾ Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daně podílí procentem stanoveným v příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD, v platném znění

²⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě:

1. kritéria výměry katastrálních území obce
2. prostého počtu obyvatel v obci
3. násobků postupných přechodů

³⁾ Příjmy státního rozpočtu

⁴⁾ Výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází.

⁵⁾ Daňové příjmy jsou rozdělovány na základě počtu zaměstnanců s místem výkonu práce v obci.

Příloha 2: Územní jednotky v zemích OECD

Země	Základní ÚSC	VÚSC	2. stupeň VÚSC
Francie	36 565	96	22
Česká republika	6 249	14	
Dánsko	275	14	
Finsko	448		
Irsko	85	29	8
Lucembursko	118		
Maďarsko	3115	19	
Nizozemí	504	12	
Norsko	458	19	
Polsko	2478	16	
Portugalsko	278		
Řecko	1 033	50	
Slovenská republika	2922	8	
Švédsko	289	21	
Velká Británie	433	34	

Zdroj: Local finance in the fifteen countries of the European Union