

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

FAKULTA EKONOMICKÁ

KATEDRA ÚČETNICTVÍ A FINANČÍ

**STUDIJNÍ PROGRAM: N 6208 EKONOMIKA A
MANAGEMENT**

**STUDIJNÍ OBOR: ÚČETNICTVÍ A FINANČNÍ ŘÍZENÍ
PODNIKU**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**TEORETICKÁ A EMPIRICKÁ ANALÝZA DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ
OBCÍ ČR**

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

Autor diplomové práce
Jevgenija Pancová

České Budějovice, 2009

Prohlášení

Prohlašuji, že svoji diplomovou práci na téma:

„Teoretická a empirická analýza daňových příjmů obcí ČR“

jsem vypracovala samostatně pod odborným dohledem vedoucího diplomové práce s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

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

V Českých Budějovicích dne 29.4.2009

Poděkování

Tímto chci poděkovat vedoucímu práce Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za trpělivost při zpracování diplomové práce, za odborné rady a pomoc, které byly vždy poskytnuty s ochotou a také za cenné informace a připomínky, které mi během vypracování této práce poskytoval.

Obsah

Úvod.....	3
1 Teorie fiskálního federalismu a fiskální decentralizace.....	5
1.1 Fiskální funkce.....	7
1.1.1 Alokační funkce.....	7
1.1.2 Redistribuční funkce.....	9
1.1.3 Stabilizační funkce.....	10
1.2 Zásady fiskálního federalismu.....	10
2 Obec, rozdělení a působnost.....	13
2.1 Územní samospráva.....	13
2.2 Územní samospráva v ČR.....	15
3 Daňové příjmy obcí	17
3.1 Klasifikace příjmů.....	18
3.2 Zásady zdanění na místní úrovni.....	21
3.3 Vhodnost jednotlivých druhů daní pro decentralizaci.....	23
3.4 Daňová autonomie.....	25
4 Efektivnost výkonu alokační funkce obcemi.....	28
4.1 Decentralizační teorém.....	30
4.2 Lindahlova teorie dobrovolné směny.....	33
4.3 Důvody alokační neefektivnosti při decentralizovaném zdanění.....	34
5 Metodika práce.....	35
6 Analýza úpravy rozpočtového určení daní obcím v ČR.....	38
6.1 Období let 1998 – 2000.....	38
6.2 Období let 2001 – 2007.....	40
6.3 Období od roku 2008 a budoucí vývoj.....	43
6.4 Trendy.....	44
7 Analýza daňových příjmů obcí za období 1998 – 2007.....	46
7.1 Struktura a vývoj daňových příjmů obcí.....	46
7.2 Daňová autonomie	51

7.3 Vertikální fiskální nerovnováha.....	53
8 Výsledky Analýzy úpravy rozpočtového určení daní obcím v ČR a Analýzy daňových příjmů obcí za období 1989 – 2007.....	55
8.1.1 Ekonomické předpoklady efektivního fungování územní samosprávy	55
8.1.2 Zdanění užitku z mobilních daňových základů.....	58
8.1.3 Neekvivalentní zdanění mobilních daňových základů.....	59
8.1.4 Neekvivalentní zdanění nemobilních daňových základů.....	59
8.1.5 Nejvhodnější daně pro decentralizaci.....	60
8.1.6 Daně nevhodné pro decentralizaci.....	62
Závěr.....	63
Summary.....	66
Přehled použité literatury.....	68
Seznam tabulek, obrázků, grafů a rovnic.....	70

Úvod

Česká republika má dvoustupňový systém územní samosprávy. Je rozdělena na kraje, které jsou vyšším stupněm územní samosprávy (v České republice je 14 krajů)¹, a také se člení na obce (v roce 2007 počet obcí byl 6 249), které jsou základním územním samosprávním celkem. Obec lze definovat také jako společenství občanů, které užívá vymezené území a které má právo na samosprávu veřejných záležitostí. Pro spokojenost občanů bez ohledu na velikost obce je potřeba rozvoje daného území, a to jak ekonomického, tak i sociálního.

Územní samospráva zabezpečuje řadu úkolů a jedněmi z nejdůležitějších jsou úkoly ekonomické povahy. Zejména se jedná o zabezpečení pro občany celou řadou veřejných statků a služeb. Efektivnost výkonu alokační funkce záleží také na finančních prostředcích potřebných pro její uskutečnění.

Obce hospodaří v rozpočtovém období na základě vlastního rozpočtu, který sestavuje dle zákona (Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů 250/2000 Sb.). V rozpočtech je soustředěn hlavní objem finančních prostředků. Rozpočet je bilancí příjmů a výdajů. Předmětem zájmu bude příjmová stránka rozpočtu, a hlavně daňové příjmy obcí. Daňové příjmy tvoří největší podíl v příjmech rozpočtů. Mezi daňové příjmy lze zařadit svěřené daně, sdílené daně, místní poplatky.

Daňové určení těchto příjmů vymezuje v České republice zákon o rozpočtovém určení daní 243/2000. Tento zákon upravuje rozpočtové určení daně z přidané hodnoty, daní spotřebních, daní z příjmů, daně z nemovitostí, daně dědické, daně darovací, daně z převodu nemovitostí a daně silniční. Místní poplatky jsou upraveny zákonem o místních poplatcích 565/1990 Sb.

V práci se dotkneme problematiky fiskální decentralizace a fiskálního federalismu, podíváme se na podmínky alokační efektivnosti a na vertikální fiskální nerovnováhu.

¹Ústava č. 1/1993 Sb.

Cíl práce

Cílem diplomové práce je analyzovat koncepci daňových příjmů obcí v ČR z pohledu existujících doporučení teorie fiskálního federalismu a fiskální decentralizace. Na základě získaných informací zhodnotit rozpočtové určení daní, jeho vývoj, současný stav i výhledy do budoucna.

1 Teorie fiskálního federalismu a fiskální decentralizace

Během svého vývoje potkala postavení a úlohy územní samosprávy řada změn. Ve většině zemí se postupně vytvářela vícestupňová územní samospráva. Organizace územní samosprávy by měla vždy fungovat, měly by být v souladu jak politické uspořádání, tak i rozpočtové, protože rozpočet je důležitým nástrojem v rukou každé územní samosprávy. Základní úlohou je proto sestavit příjmy a výdaje tak, aby se dosahovalo co nejvyšší efektivity při zabezpečení veřejných potřeb.

Teorie fiskálního federalismu se zabývá optimálním přiřazením příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými články, či úrovněmi fiskálního systému.²

Teorie fiskálního federalismu zkoumá:

- optimální míru decentralizace státních netržních činností na územní samosprávu a optimální míru decentralizace funkcí veřejných financí,
- vertikální a horizontální strukturu rozpočtové soustavy,
- možnosti optimalizace finančních vazeb uvnitř rozpočtové soustavy,
- způsob tvorby, rozdělování a užití finančních prostředků jednotlivých veřejných rozpočtů,
- způsob optimálního přiřazení veřejných příjmů a výdajů.³

Teorie fiskálního federalismu hodně ovlivnila postavení územní samosprávy. Nyní se zaměřuje na analýzu příčin vzniku neefektivnosti alokační funkce finančních prostředků a na hledání možností zvýšení této efektivity.

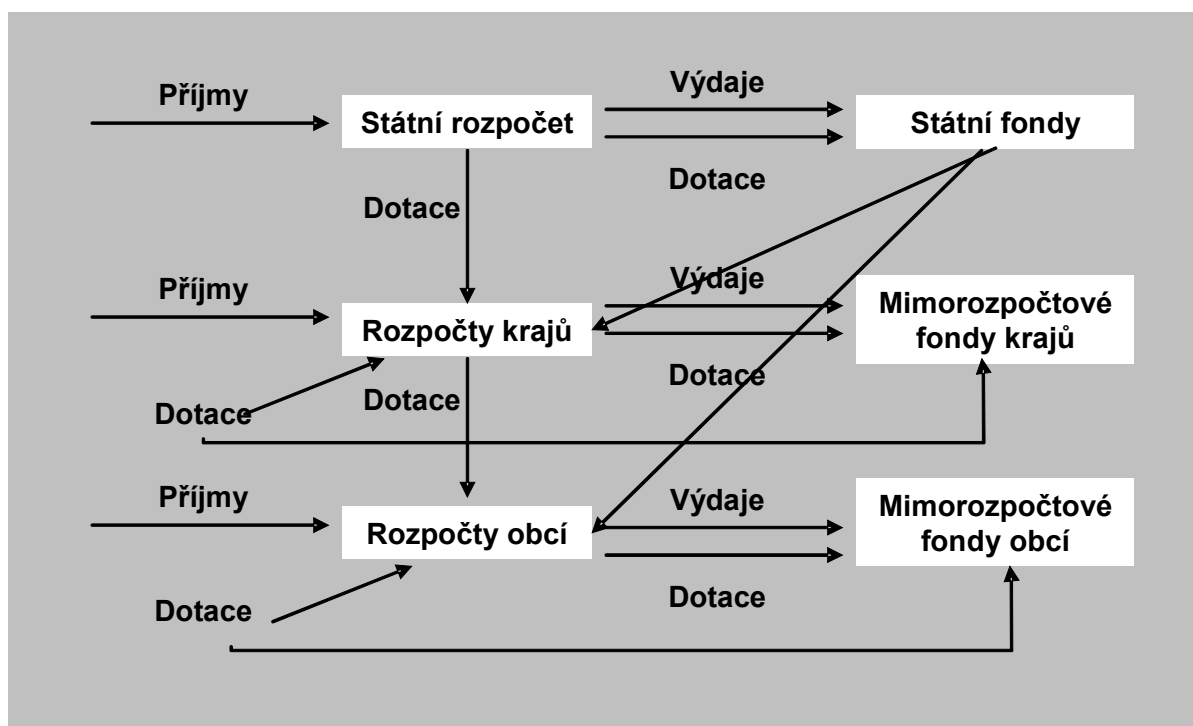
V České republice se používá kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými prvky decentralizace. Rozpočtové určení daní a fiskální vazby v rozpočtové soustavě

² PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

³ PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4

upravuje zákon o rozpočtovém určení daní, zákon o rozpočtových pravidlech a zákon o státním rozpočtu na příslušný rok.

Obrázek 1 Kombinovaný model fiskálního federalismu v České republice od r.2001



Zdroj: PEKOVÁ, J.: *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2003, 376 s.

ISBN 80-7261-086-4

Z obrázku vidíme, že každá úroveň samosprávy získává příjmy a dorovnává se to dotacemi.

Decentralizační prvky jsou vhodné proto, že jednotlivá obec zná potřeby svých obyvatel lépe, nežli například kraj nebo stát. Obzvlášť se to týká zabezpečení veřejnými statky, určení jejich struktury, množství, kvality apod., což povede k vyšší hospodárnosti a efektivnosti využití.⁴

⁴ PEKOVÁ, J.: *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4

1.1 Fiskální funkce

Jako hlavní fiskální funkce (cíle) definoval Musgrave⁵ tyto tři:

- **alokační,**
- **redistribuční** neboli přerozdělovací funkci,
- **stabilizační.**

Většina daní ovlivňuje více než jeden z těchto cílů a úkolem je jejich nastavení tak, aby bylo dosahováno co možná nejlepších celkových výsledků.

1.1.1 Alokační funkce

Alokační funkce spočívá v zajištění veřejných statků.

Celkové zdroje jsou ve společnosti použity k produkci soukromých a veřejných statků. Veřejné statky na rozdíl od statků soukromých nelze poskytovat prostřednictvím tržního systému, tzn. transakcemi individuálních spotřebitelů a výrobců. V některých případech selhává trh úplně a někdy funguje neefektivně.

Musgrave vysvětluje, že „základní důvod selhání trhu při zajišťování veřejných statků nespočívá v tom, že by se jejich potřeba pocítovala kolektivně, zatímco u soukromých statků individuálně. I když společenské prostředí preference lidí ovlivňuje, v konečné instanci jsou to jednotlivci, a nikoliv společnost jako celek, kdo pocítuje přání a preference. Navíc, jejich preference, pokud jde o zařízení bytu nebo zahradní zařízení, mohou také řadit preference užívání svého soukromého pozemku nebo užívání veřejného parku. Rozdíl tedy spočívá spíše v tom, že užitek odvozený z veřejného statku se neomezuje na jednotlivého spotřebitele, který si jej koupí, jako v případě statku soukromého, ale tento užitek je dostupný i ostatním.“⁶

⁵MUSGRAVE,R. A., MUSGRAEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4

⁶ MUSGRAVE,R. A., MUSGRAEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4

Tržní mechanismus je založen na směně, které se může odehrát jen tam, kde existuje výlučné vlastnictví majetku, jež má být směněn. Trh je velkou aukcí, kde spotřebitelé usilují o zboží a výrobci je prodávají za nejvyšší nabídnuté ceny. Výrobci se tak řídí poptávkou spotřebitelů. Spotřebitelé, kteří nemohou zaplatit jsou z trhu vyloučení. Aplikace vede k efektivnímu řešení.

U veřejných statků by vylučování jakéhokoli spotřebitele z přivlastňování užitku bylo neefektivní, neboť užívání tohoto statku některými lidmi nesnižuje spotřebu kohokoli jiného. Uplatnění vylučovacího principu je zde proto nežádoucí, i když by se dalo realizovat. Je-li užitek dostupný všem, nebudou ochotni spotřebitelé za tyto statky platit.

Alokační funkce tedy zajišťuje společnosti veřejné statky, které se vyznačují tím, že:

- je nelze získat tržním způsobem neboli nákupy individuálních spotřebitelů, ale musí zde být kupující, který zajistí nákup pro skupinu spotřebitelů, tedy celou společnost, kterou jsou různé jednotky státní správy.
- užitek z veřejného statku se neomezuje na jednotlivého spotřebitele, ale je dostupný i ostatním.
- spotřeba veřejného statku je nerivalitní, jeden spotřebitel neomezuje svou spotřebou spotřebu druhého.
- u soukromých statků funguje plně tržní mechanismus – spotřebitel, který nemá o dané zboží zájem nebo dostatek financí je ze spotřeby (nákupu) vyloučen, u veřejných statků by bylo vylučování neefektivní, protože by nedocházelo k jeho dobrovolnému placení skupinou spotřebitelů.
- existují případy statků, u kterých je spotřeba rivalitní a vyloučení ze spotřeby by bylo možné, bylo by ale nerealizovatelné nebo nákladné, proto se nepraktikuje.⁷

Otázkou alokační funkce je, jaké a jak kvalitní statky by měl stát nakupovat a kolik by za ně měli spotřebitelé platit. Spotřebitel by měl platit podle užitku, který mu z veřejného statku plyne, stejně jako je tomu i u soukromých statků. Problémem je potom zjistit míru tohoto užitku a definovat vhodnou alokaci nákladů spojených s jeho

⁷ MUSGRAVE, R. A., MUSGRAEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4

pořízením. U soukromých statků stanovení ceny a množství (též kvality atd.) zajišťuje tržní mechanismus (neviditelná ruka trhu) u veřejných statků musí být tržní mechanismus nahrazen politickým systémem, který rozhodne jaké statky, za jakou cenu, v jakém množství a kvalitě budou nakoupeny a kdo a v jaké míře ponese náklady. V tržním systému se hlasuje o tom, jaké statky budou vyráběny, za jaké ceny a v jakém množství, penězi, v politickém systému se hlasuje hlasovacími lístky.

Federální a místní statky – i když jsou veřejné statky dostupné všem, jejich používání je územně omezené (osvětlení v ulicích využívají nejvíce spotřebitelé, kteří ve městě žijí a potom ti, kteří se zde pohybují; ochranu poskytovanou státem prostřednictvím policie a armády využívají všichni). Uvedené příklady ukazují na problém centralizace či decentralizace. Federální statky, které využívají všichni, by měly být v kompetenci vlády a ty statky, které jsou využívány místně by měly být v kompetenci místní vlády. Předpokládá se, že místní vlády budou mít zájem o dosažení blahobytu na svém území a dokážou nejlépe rozhodnout o tom, jaké statky nakupovat a dá se říci, že místní vlády jsou v podstatě za tímto účelem zřizovány.⁸ Typickými místními veřejnými statky je požární ochrana, svoz komunálního odpadu, údržba a výstavba komunikací, inženýrské sítě, údržba veřejného prostranství jako jsou např. parky, náměstí, místní policie, pouliční osvětlení atd. Náklady na tyto statky jsou obvykle fixního rázu a rostou skokem po vyčerpání kapacity statku neboli jeho přetížení (školy, školky).

1.1.2 Redistribuční funkce

Cílem redistribuční (neboli distribuční neboli přerozdělovací) funkce je spravedlivé rozdělení důchodů a majetku ve společnosti. Princip distribuční funkce spočívá v přerozdělování důchodů a bohatství. Bez zásahu státu rozložení důchodů a bohatství záviselo pouze na schopnostech jednotlivce si zajistit výdělek a na vlastnictví výrobních zdrojů. Stát se redistribucí snaží odstranit negativní externality, které vytváří tržní systém v podobě společensky neúnosných rozdílů v důchodech, kdy se část obyvatelstva může dostat na hranici chudoby.

⁸MUSGRAVE, R. A., MUSGRAE, P. B.: Veřejné finance v teorii a praxi Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4

Decentralizace této funkce není zcela vhodná a funkce by měla být zajišťována centrální vládou tak, aby byly stejné podmínky pomoci dostupné občanům na celém území. Decentralizace by mohla způsobit velké rozdíly v životním standardu sociálně slabých na území různých samospráv a docházelo by k migraci obyvatelstva na území s podmínkami, které preferují. Decentralizace programů na podporu sociálně slabých by navíc ochromovala rozpočet územních samosprávních celků, na jejichž území jsou lokality s koncentrací sociálně slabých. V takto decentralizovaném systému by se místní vlády snažili snížit pomoc občanům a transfery na minimum, aby je přiměli jimi spravované území opustit. Z území, kde by byly podmínky pro sociálně slabé lepší, by naopak odcházeli občané, kteří by byly z toho důvodu více daňově zatíženi než jinde a nechtěli by na tento systém přispívat. Další možností je kombinace redistribuční funkce plněné státem a podpůrných programů řízených místní vládou.⁹

1.1.3 Stabilizační funkce

Cílem fiskální politiky je vytvoření stabilního ekonomického prostředí. Dosažení tohoto cíle spočívá v naplňování dílčích makroekonomických cílů jako je vysoká zaměstnanost, stabilita cenové hladiny a růst HDP s ohledem na vyrovnanou platební bilanci. Tyto makroekonomické cíle je nutné uměle ovlivňovat, protože jinak ekonomika státu tíhne ke značným výkyvům, které se projevují nezaměstnaností a inflací.¹⁰

Fiskální decentralizací se centrální vláda vzdává části nástrojů fiskální politiky jako je zdanění a výdaje.

Kromě fiskálních nástrojů jsou nástrojem stabilizační politiky i měnové nástroje.

1.2 Zásady fiskálního federalismu

Z popisu fiskálních funkcí je zřejmé, že některé funkce se vztahují k určitému území a jiné zase k území či fungování celého státu. Alokační funkce se může vztahovat buď k určitému území nebo k území celého státu, distribuční funkce se týká všech občanů státu a stabilizační funkce ovlivňuje makroekonomické agregáty, které jsou otázkou

⁹ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

¹⁰ MUSGRAVE, R. A., MUSGRAEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4

fungování ekonomiky ve státě. Fiskální federalismus řeší, které funkce a do jaké míry jsou řešeny na jednotlivých úrovních vlády. Teorie fiskálního federalismu doporučuje dodržování těchto zásad:¹¹

- **Zásada rozdílnosti** – alokační funkce by měla být řešena na úrovni místních vlád tak, aby byly veřejné statky zajišťovány dle preferencí obyvatel a obce nebyly nuceny všechny zajišťovat stejný rozsah statků bez ohledů na místní potřeby a naopak statky, které využívají všichni občané státu by měla zajišťovat ústřední vláda.
- **Zásada centralizace přerozdělování** – redistribuční funkce (tj. progresivní zdanění a transfery) by měla provádět ústřední vláda tak, aby zabezpečila jednotné přerozdělování na území celého státu s tím, že má k realizaci této funkce dostatek informací a nástrojů.
- **Zásada centralizované stabilizace** – stabilizační funkci by měla také zastávat ústřední vláda, protože stabilita ekonomiky je hlavním makroekonomickým cílem, kterého může být nejlépe dosahováno jediným centrálním orgánem, u něhož se soustřeďují jak nástroje fiskální politiky (zdanění, výdaje, deficitní financování), tak také informace a schopnosti problematiku řešit na dostatečné úrovni.¹² Extrémem jsou vysoce decentralizované systémy, decentralizované úrovně vlády mají velký podíl na veřejných financích a zejména kdy mají vysokou fiskální autonomii, je situace centrální vlády, která se zbavila části fiskálních nástrojů, z hlediska fiskální stabilizační politiky obtížná. Pokud má k dispozici plný rozsah fiskálních nástrojů, může snadněji kontrolovat deficit veřejných rozpočtů úpravou daňového systému či změnami veřejných výdaj, inflaci a vyrovnanou platební bilanci. Místní vláda neboli územní správa je tvořena velmi malými a příliš otevřenými ekonomikami a nemá k dispozici další nástroje jako je kursová a monetární politika a jejich možnosti ovlivňování makroekonomických cílů, navíc neorganizované, jsou velmi omezené. Místní ekonomiky mají také velký sklon importům a místní výdaje ztrácí na svém multiplikačním efektu, protože se přelívají přes hranice daného území. Místní

¹¹PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

¹²PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

vláda při nákupech veřejných statků musí umožnit přístup k těmto zakázkám národním i nadnárodním dodavatelům, tím pádem je poté daný statek vyroben mimo hranice území.¹³

- **Zásada zajištění minimální úrovně základních veřejných služeb** – stát by měl všem občanům bez rozdílu a na celém území poskytovat určité minimální či základní veřejné statky jako je sociální zabezpečení, zdravotnické služby či školství. Vzhledem k tomu, že se týkají celého území státu, měla by je zajišťovat centrální vláda.
- **Zásada vyrovnání fiskální pozice** – v různých územních jednotkách jsou k dispozici různě vysoké fiskální zdroje. Úkolem státu je tyto fiskální zdroje přerozdělit tak, aby byly zajištěny základní potřeby veřejných statků v jednotlivých oblastech při stejném daňovém zatížení občanů žijících v dané oblasti.
- **Zásada neutrality** – ústřední vlády by měla usilovat o minimalizaci rozdílů v daních ukládaných jednotlivými oblastmi, aby se ekonomické subjekty rozhodovali o lokalitě svého působení na základě ekonomických podmínek a ne daňových.¹⁴

Fiskální systém je vždy určitým kompromisem a kombinací daných zásad.

¹³JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

¹⁴PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

2 Obec, rozdělení a působnost

Tato kapitola se věnuje v první části všeobecně teorii organizace územní samosprávy a v druhé části organizace územní samosprávy v České republice.

2.1 Územní samospráva

Územní samosprávné celky vznikly jak **přírozně**, tak i **uměle**. Přírozenými samosprávnými celky jsou obce a města, která byla vždy základem společnosti. Uměle vznikly vyšší stupně územní samosprávy na regionální úrovni s cílem spojit v dané oblasti více měst a obcí, které mají společné zájmy a mohou tak společně řešit své potřeby. Pro každý tento stupeň územní samosprávy je typické, že představuje územní, geograficky ohraničený celek, v němž žije společenství občanů a samosprávu jejich veřejných záležitostí.

Realizace samosprávné funkce je ovlivněna celou řadou ekonomických, ale i politických, kulturních a dalších vztahů, které jsou založeny na zákonem vymezené rozhodovací autonomii. Ve 20. století se všeobecně postupně zvyšovala role územní samosprávy, a to i v ekonomické oblasti. Postavení a úkoly územní samosprávy ovlivnila i teorie fiskálního federalismu a výsledky pokračující decentralizace kompetencí územní samosprávy.

V 1. polovině 20. století byla nejdříve tendence k centralizaci, která byla dána světovými válkami, krizovými jevy a koncentrací a centralizací kapitálu. Válečné hospodářství a krizové jevy vyžadovaly centrální zásahy do hospodářství a jeho řízení i na úrovni územní samosprávy v souvislosti nejen s posilováním redistribuční funkce veřejných financí, ale i stabilizační funkce a využití alokační funkce.

V 2. polovině 20. století pokračovaly migrační vlny obyvatel z venkova do měst za prací. Zvyšovaly se požadavky na územní samosprávu, na budování infrastruktury, zajištění lokálních veřejných statků a větší efektivnost veřejného sektoru, vyšší hospodárnost, a tak narůstala tendence posilování role územní samosprávy, tzn. posilování pravomoci, ale i odpovědnosti. S tím souviselo rozdělení odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků mezi stát a územní samosprávu (její jednotlivé stupně).

Cílem decentralizace - přenesení zabezpečování části netržních činností na územní samosprávu je zvýšení alokační efektivity veřejného sektoru, ale i nejspravedlivější alokace zdrojů rozpočtové soustavy.¹⁵

Předpoklady fungování územní samosprávy

Peková uvádí 2 okruhy předpokladů fungování územní samosprávy:

- **legislativní předpoklady** – zákon musí umožňovat územní samosprávě vykonávat všechny její funkce, musí vymezit její autonomii, ale i rámcově pravidla hospodaření, neboť územní samospráva není finančně úplně soběstačná a není tedy na státu zcela nezávislá.
- **ekonomické předpoklady** – možnost hospodařit s určitou mírou finanční autonomie. Ekonomickými předpoklady jsou vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit v souladu s vlastnickým právem, možnost získávat na základě svého rozhodnutí vlastní finanční prostředky bez přímého zásahu státu, tzn. i vlastní příjmy do svého rozpočtu a sestavování vlastního rozpočtu a hospodaření podle něj, tzn. oddělené hospodaření územní samosprávy od státu – i od státního rozpočtu. To je předpokladem finanční odpovědnosti územní samosprávy.¹⁶

Základním stupněm územní samosprávy je obec, která je ze zákona vybavena nezávislými kompetencemi, pravomocemi a odpovědností při plnění úkolů, které jsou jí svěřeny. Zajišťuje především veřejné statky lokálního charakteru.

Peková uvádí čtyři modely „územní samosprávy, z hlediska jejího rozhodování, rozsahu činností a způsobu jejího financování:

- **místní vláda zná všechno nejlépe. Má nejlepší přehled o selhání trhu** na svém území, nejlépe ví, jak toto selhání napravovat a dosahovat maximálního ekonomického blahobytu na svém území,
- **místní vláda zajišťuje pouze to, na co jsou občané ochotni platit** formou místních daní a uživatelských poplatků. Předpokladem je velmi dobrý přehled o potřebách a preferencích občan. Místní vláda se soustřeďuje především na zabezpečování veřejných statků v rámci alokačních netržních činností,

¹⁵ PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4

¹⁶ PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4

- **místní vláda se snaží na svém území realizovat i cíle sociální politiky.** K tomu slouží i zabezpečování veřejných statků, které preferují především sociálně slabší vrstvy obyvatel vedle některých doplňkových forem sociální podpory,
- **místní vláda myslí především na sebe,** víc na svůj prospěch než na prospěch svých občanů. Jejím hlavním cílem je **maximalizace politické moci.**¹⁷

2.2 Územní samospráva v ČR

Veřejná správa České republiky je rozdělena do dvou úrovní, vyšší úroveň představují kraje, které vznikly na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb. a nižší úroveň tvoří obce (města), které jsou základním územním samosprávným celkem. Obec tvoří obyvatelstvo, které užívá vymezené území a které má právo na samosprávu, vlastní majetek, s kterým hospodaří, vlastní finanční prostředky a sestavuje svůj vlastní rozpočet.

Obec může nést i označení město, v případě že splní stanovená kritéria. Zákon o obcích upravuje ještě kategorii měst označenou jako statutární města, jsou to hlavně zvlášť významná města a jejichž správa se liší od ostatních měst samosprávou městských částí. Na Prahu jako hlavní město se vztahuje zvláštní zákon o hlavním městě Praze.

Působnost obcí se dělí na:

- **samostatnou** (vlastní) působnost, která představuje decentralizaci veřejné správy,
- **přenesenou** působnost v rozsahu stanovenou zákony, která je projevem dekoncentrace.

V přenesené působnosti rozlišujeme obce na základě rozsahu výkonu státní správy na:

- 1) obce se základním rozsahem přenesené působnosti,
- 2) obce s širším rozsahem přenesené působnosti:

¹⁷ PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4

- a) pověřené obecní úřady (jedná se o obce, které vykonávají státní správu v přenesené působnosti i na území druhých obcí, spadajících do jejich správního obvodu),
- b) obcí s rozšířenou působností (jedná se o obce, na které byla převedena většina kompetencí zrušených okresních úřadů).

Za plnění úkolů v přenesené působnosti dostávají jak obce, tak i kraje příspěvek ze státního rozpočtu a také správní poplatky a pokuty jsou příjmem rozpočtu obce nebo kraje.

Samostatná působnost obcí je vymezena v zákonech příkladným výčtem a dále jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojováním potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.¹⁸

Orgány všech obcí vykonávají přenesenou působnost ve věcech, které stanoví zvláštní zákony, v základním rozsahu a pro svůj správní obvod, který je totožný s územním obvodem obce. Orgány obce s pověřeným obecním úřadem obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu svěřeném obcím a vedle této přenesené působnosti vykonávají ve stanoveném správním obvodu i přenesenou působnost jim svěřenou zvláštními zákony. Obec s rozšířenou působností je i obcí s pověřeným obecním úřadem.¹⁹

Při výkonu přenesené působností jsou kraje nadřízeným orgánem obcí a vykonávají dozor nad správností jak samostatné působnosti, tak i přenesené. Rozhodujícím dozorcem je Ministerstvo vnitra České republiky s příslušnými ústředními správními úřady.

¹⁸ PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

¹⁹PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

3 Daňové příjmy obcí

Pokud jsou jednotlivé články územní samosprávy zodpovědné za své výdaje, měly by mít také k dispozici dostatek daňových příjmů a možnost je ovlivňovat Provažníková (2007).

Legislativa obvykle definuje daňový základ, obecnou strukturu správních postupů a pokuty na místní vládě může být ponecháno rozhodnutí o daňových sazbách nebo jednotlivých charakteristikách jak jsou slevy a daňové výjimky.²⁰

Daňová správa může být přiřčena různým úrovním vlády, tzn. jak té, která zákonem určuje daňové sazby atd. nebo i té, která příjmy získává. Daně mohou být např. spravovány i nižšími úrovněmi než těmi, které je získávají a určují jejich sazby nebo naopak, daně mohou být spravovány vyššími úrovněmi z pověření nižších úrovní, které jsou příjemci daňových výnosů a mají ve své pravomoci daňové sazby platné pro jejich území. Těmito způsoby může být dosaženo minimalizace nákladů na správu daní s tím, že je současně zachována autonomie působnosti ústřední či místní vlády v ostatních aspektech zdanění.²¹

Daňové sazby a ostatní pravomoci – z důvodu omezení daňové konkurence mezi jednotkami územní samosprávy, je rozsah daňových pravomocí obcí v určování sazby daně, základu daně a slev značně omezen. Umožněním těchto pravomocí by byla porušena zásada neutrality.

Daňové určení – fiskální vztahy mezi vládními úrovněmi jsou otázkou daňového určení, které řeší optimální vertikální strukturu zdanění. Daňové určení definuje která úroveň vlády rozhoduje o tom, které daně daná úroveň vlády uvalí, kdo stanovuje daňovou základnu, daňové sazby a správu daní. Výnosy z důchodových a nepřímých spotřebních daní jsou rozdělovány dle předem zákonem daného systému. Pravomoc obcí (či krajů) je minimální a ve způsobu užití mají prakticky charakter dotací. Druhým typem daňových příjmů obcí jsou majetkové daně, které mají formu svěřených daní. Provažníková uvádí dva přístupy k daňovému určení:

²⁰PROVAŽNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

²¹PROVAŽNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

- „pro nižší vládní úrovně existuje samostatný daňový základ, které rozhodují o jeho využití,
- existuje společný daňový základ, v jehož rámci mají nižší vládní úrovně možnost buď stanovit přírážky ke státním daním, nebo dostávat určité procento z výnosu tzv. Sdílených daní.“²²

3.1 Klasifikace příjmů

Příjmy můžeme rozdělit na tyto skupiny:

- **daňové příjmy,**
- **transfery a dotace,**
- **nedaňové příjmy a**
- **úvěry a půjčky.**

První tři skupiny jsou nenávratné příjmy, které představují nejdůležitější zdroje a tvoří místní rozpočty na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti.

Nedaňové příjmy - jsou takové příjmy, které vytváří územní samospráva vlastní činností.²³

Daně je možné též dělit dle jejich formy na:

- **lokální** (obecní, regionální),
- **sdílené,**
- **svěřené.**

Lokální daně – u obecních či regionálních daní je možné, aby obec (nebo kraj) měla nad nimi přímou kontrolu a samostatně rozhodovala o daňovém základu, sazbách daně či osvobození od daně. Často je obec (kraj) též odpovědná za výběr a jejich správu. Provažníková doporučuje, aby systém těchto daní byl volen tak, aby byl co nejefektivnější, jejich výběr nebyl náročný pro obec ani pro poplatníky a bylo raději voleno menší množství daní, ale výnosnějších.

²²PROVAŽNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

²³PROVAŽNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

Obce mohou samy získávat lokální daňové příjmy. Obce, regiony i stát mají obvykle shodnou daňovou základnu. Obec si ale může stanovit vlastní slevy z těchto ústředních daní nebo daňové sazby, vlastní procentní přírážku k ústřední dani. (V zahraničí je nejvíce tento způsob využíván u daně z osobních příjmů nebo u daně z příjmu korporací.)²⁴

Sdílené daně – u sdílených daní sdílejí stát i územní samosprávy stejnou daňovou základnu. Konstrukce tohoto typu daní je stanovena celostátně. Je dána zákonem a obce nemají možnost ji ovlivnit. Zákonem je i stanovený podíl samospráv na celostátně vybíraných daních. Existují dva typy přidělování daní:

- **derivační typ** - stanovené procento se z celkového získaného objemu stanovené daně rozdělí nižším úrovním podle výnosu této daně v daném území. Tento typ daně respektuje původ daně a daňový výnos vrací na území původce.
- **nederivační typ** – stanovené procento z celkového příjmu daně se rozdělí podle počtu obyvatelstva, eventuálně dle jiného kritéria. Tento typ přidělování daní nezohledňuje původce daňového příjmu. V ČR se u obcí využívá kombinace kritéria počtu obyvatel a velikostních koeficientů (kraje mají pevně stanovené procento, kterým se na výnosu podílí).

Sdílené daně mohou snižovat nerovnosti mezi jednotlivými úrovněmi samospráv. Jejich užití je ponecháno na rozhodnutí obcí (a krajů), je tak podporována decentralizace a odpovědnost. Výhodou jsou nízké administrativní náklady na správu a výběr, daně centralizovaným výběrem a tak vznikajícími úsporami z rozsahu. Rozdíl mezi těmito daněmi a dotacemi spočívá v tom, že výše dotací je předem dána, zatímco sdílené daně odráží vývoj státního rozpočtu.

Sdílení daní je postaveno na principu rozdělení daňových příjmů vertikálně mezi různé úrovně vlády a zároveň horizontálně. Většinou to funguje tak, že jedna úroveň vlády sdílí příjmy konkrétních daní s vládami na jiné úrovni, nejčastěji těmi, odkud daňové příjmy pocházejí. Jedná se o jeden z nejrozšířenějších způsobů zajištění

²⁴PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

daňových příjmů územním rozpočtům. Sdílené daně lze považovat za transferový a neúčelový příjem. I když v některých zemích včetně ČR se považují za vlastní daně. Forma sdílení se v jednotlivých zemích liší např. i v tom, zda mohou územní samosprávy ovlivnit objem sdílených daní.

Při sdílení nemůže decentralizovaná jednotka měnit základ daně ani sazbu (v některých zemích se může účastnit jednání o stanovení celkového podílu decentralizovaných úrovní vlády). Sdílené daně jsou podobné spíše dotacím a jejich přijímání snižuje fiskální autonomii. Na rozdíl od dotací je ale jejich výše dána zákonem.

Výhodou sdílení je, že si centrální vláda nechává možnost kontroly nad fiskálními příjmy a zároveň decentralizované úrovně získávají finanční prostředky, s kterými mohou krýt své výdaje a zároveň nemají náklady se správou (výběrem) těchto daní.

Nejčastěji sdílenými daněmi jsou osobní důchodové daně, daně ze zisků společností a daň z přidané hodnoty, stejně tak je tomu i v ČR. Sdílení je dáno Zákonem o daňovém určení, který je měněn nepravidelně dle potřeb.²⁵

Svěřené daně – zpravidla jsou daně, které jsou vybírány a spravovány celostátně a plynou do rozpočtu obcí nebo regionů. Daňový základ, úlevy, osvobození od daně a sazby mohou obce ovlivnit jen málo nebo vůbec. Příkladem jsou daně z nemovitostí a část daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti a podnikání. Zde je svěřeným podílem 30%ní výnos z této daně, který se vrací do rozpočtu obce trvalého bydliště podnikatele.

Dle předmětu daně na:

- **důchodové** (zdanění příjmů jednotlivců a korporací),
- **majetkové**,

Členění dle předmětu daně:

Daně důchodové – příjem jednotlivců neboli **fyzických osob** je nejčastěji zdaňován formou přírážky k daní vybírané státem. Výtěžek je určen buď pro jednu úroveň územní

²⁵JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

samosprávy nebo pro několik úrovní. V některých státech závisí míra zdanění zcela na rozhodnutí územní samosprávy, v těchto státech potom daň z příjmu fyzických osob představuje značnou část vlastních fiskálních příjmů (40-95 %). V některých zemích existuje místní/regionální **zdanění příjmů korporací**. Daňový základ daně z podnikání se vztahuje buď na objem mzdových prostředků nebo na počet zaměstnanců, na katastrální hodnotu nemovitosti, hodnotu výrobních prostředků, zisky nebo na elektrickou spotřebu a rozlohu nemovitostí.

Daně majetkové – Nejrozšířenější místní nebo regionální daní je daň z nemovitostí.

Dále můžeme členit na:

- **přímé** – přímými daněmi jsou daně důchodové a majetkové,
- **nepřímé** (spotřební daně a daň z přidané hodnoty),

Daně nepřímé – Pokud jsou spotřební daně příjmem obcí, využívá se většinou sdílení této daně, v některých státech se používá i forma přirážky. Jako příjem obcí jsou ale používány málo.

Daně obecní (regionální) – Tyto daně se v různých zemích velmi liší. Nejčastěji se jedná o poplatky z převodu nemovitostí, dědické poplatky, turistické taxy, poplatky za psy, za reklamu, za vozidla, za prodej tabáku, alkoholu, poplatky z hracích automatů, za vydávání povolení nebo poplatky z tržních míst.

Dále je možné členit na:

- **obecní či regionální,**
- **centralizované.**

3.2 Zásady zdanění na místní úrovni

Dle doporučení Rady Evropy by decentralizované zdanění mělo respektovat především tyto zásady:

- Struktura zdanění decentralizovaného zdanění by měla být nastavena tak, aby daňová zátěž v rámci dané územní samosprávy odpovídala poskytovaným statkům. Toto je podmínkou i efektivní alokace.
- Územní samosprávy by měly mít možnost měnit sazby u daní, které jsou jejich hlavním příjmem. Nemělo by to být ale doprovázeno tím, že v různých územních samosprávních celcích budou velmi rozdílné sazby daně, zatímco poskytované veřejné statky budou na téměř stejné úrovni.
- Aby bylo vybírání místních daní efektivní, musí mít dostatečně velký výnos a nízké náklady na správu. Centrální vláda by měla hodně zvažovat decentralizaci daní, protože jejich centrální správa přináší úspory z rozsahu, nižší náklady na správu a zabezpečuje jednotný systém.
- Místní daně by měly být relativně stabilním příjmem, aby umožnily plánování v zajišťování veřejných statků, ale zároveň ovlivnitelné tak, aby mohly odpovídat případným změnám v požadovaných výdajích.
- Místní daně by neměly motivovat k migraci, zhoršovat situaci sociálních skupin, které trpí problémy.
- Místním vládám by měla centrální vláda pomoci při koncipování místní legislativy.
- V decentralizovaném zdanění je vhodné se vyhnout přehnaně velkým či rychlým změnám v daňových základech a v daňových sazbách ze strany centrální vlády; opatřením, která jsou v rozporu ve snaze vybírat daně plynoucí územním samosprávám a nedostatečným informacím o výši vybraných daní.

- Pokud o sazbě budou rozhodovat územní samosprávné jednotky samostatně a neorganizovaně, mohou fluktuaci poplatníků, at' občanů či korporací do územních jednotek s výhodnějšími podmínkami.²⁶

Dalším doporučením uváděným literaturou je, že by územní samosprávy měly minimalizovat využívání mobilních daňových základů, progresivních daní, nerovnoměrně distribuovaných daňových základů a daní, které jsou silně vystaveny vlivům hospodářského cyklu.²⁷

Evropská charta místní samosprávy

Dne 15. října 1985 byla ve Štrasburku přijata Evropská charta místní samosprávy. Jménem České republiky podepsána ve Štrasburku dne 28. května 1998. Ratifikační listina České republiky byla podepsána dne 1999. Jejím principem jsou zásady demokracie a decentralizace moci a právo občanů podílet se na chodu věcí veřejných.

3.3 Vhodnost jednotlivých druhů daní pro decentralizaci

Dle Provazníkové lze daňové kompetence mezi jednotlivými vládními úrovněmi posuzovat ze čtyř hledisek: **legislativa, daňová správa, daňová sazba a rozpočtové určení daňových výnosů.**²⁸ Na daně je pohlíženo z hlediska jejich vlivu na alokační efektivnost, jejich dopadu a náročnosti jejich správy.

Literatura uvádí doporučení pro decentralizaci daní:

- „Decentralizované úrovně vlády by měly co nejvíce spoléhat na zdanění užitku mobilních ekonomických jednotek, včetně domácností a mobilních ekonomických faktorů.

²⁶ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

²⁷ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

²⁸ PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN

- Je-li nutné využívat neekvivalentní zdanění mobilních ekonomických jednotek (například pro účely redistribuce), mělo by tak být činěno na vyšších úrovních vlády.
- Mají-li decentralizované úrovně vlády využívat neekvivalentního zdanění, mělo by se týkat nemobilních daňových základů.
- Nejvhodnější pro decentralizaci jsou daně, které mají relativně nemobilní daňovou základnu; relativně rovnoměrně rozloženou daňovou základnu a daně, které mají relativně stabilní výnosy.²⁹

Rada Evropy doporučuje, aby daňové příjmy decentralizovaných úrovní vlády ze zdanění jednotlivých úrovní vlády pocházely ze zdanění jednotlivých občanů (rezidentů) nebo majetku či korporací na území dané samosprávy.

Jednotlivé druhy daní je vhodně přiřadit jednotlivým úrovním vlády takto:³⁰

- **Ústřední úroveň vlády:**
 - progresivní důchodová daň,
 - dědické daně,
 - zdanění přírodních zdrojů.
- **Střední úroveň vlády:**
 - zdanění důchodů,
 - daň z důchodů faktorů ve vlastnictví rezidentů a z důchodů nerezidentů, které vznikly v dané oblasti.
 - maloobchodní prodejní daň,
 - daň z produktu podle místa původu jako poplatek z užitku.

²⁹JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

³⁰MUSGRAVE, R. A., MUSGRAEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4

- **Místní úroveň vlády:**
 - daň z nemovitostí,
 - daň ze mzdových prostředků,
 - uživatelské poplatky.

3.4 Daňová autonomie

Daňová autonomie zahrnuje různé aspekty pravomocí decentralizovaných úrovní vlády. Podle možností decentralizované vlády uvalit nebo zrušit daň, definovat její základ či rozhodnout o odpočitatelných položkách či slevách, je možné daňovou autonomii rozdělit do těchto kategorií:

Tabulka 1 Kategorie daňové pravomoci u daňových příjmů decentralizovaných úrovní vlády dle OECD

a	Plná pravomoc stanovit sazbu a základ daně decentralizovanou úrovní vlády.
a.1	Příjemce stanovuje daňovou sazbu, základ daně i daňové úlevy bez konzultace s vyšší úrovní vlády.
a.2	Příjemce stanovuje daňovou sazbu, základ daně i daňové úlevy po konzultaci s vyšší úrovní vlády.
b	Pravomoc stanovit sazbu daně decentralizovanou úrovní vlády.
b.1	Příjemce stanovuje sazbu daně a vyšší vládní úroveň neurčuje dolní a/nebo horní limit sazby.
b.2	Příjemce stanovuje sazbu daně a vyšší vládní úroveň určuje dolní a/nebo horní limit sazby.
c	Pravomoc měnit základ daně.
d	Sdílení daní mezi úrovněmi vlády.
d.1	Sdílení daní, kdy příjemce (decentralizovaná úroveň vlády) určuje podíl.
d.2	Sdílení daní, kdy podíl může být zmenšen pouze při souhlasu decentralizované úrovně vlády.
d.3	Sdílení daní, kdy podíl daní decentralizovaným úrovním vlády je stanoven legislativou a může být jednostranně změněn centrální vládou s menší frekvencí než 1x ročně.
d.4	Sdílení daní, kdy podíl daní decentralizovaným úrovním vlády je určován každoročně centrální úrovní vlády.
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 (1999, Taxing Powers of State and Local Government. Tax Policy Studies. No. 1, Paris, 1999.; JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

I když se daňová autonomie liší, ve většině států je v kategoriích a – c, které bývají označovány jako vlastní daně, téměř 60 % u státních či regionálních vlád a více než 70 % u místních vlád. Na úrovni státní či regionální vlády je hodně využíváno sdílení. Kategorie c je málo obvyklá. Kategorie d.3 a d.4 nejsou spojeny s daňovou pravomocí decentralizovaných úrovní vlády. Blíží se tak neúčelovým dotacím.

Ukazatel daňové autonomie představuje měřítko decentralizované úrovně vlády. Může být odvozeno použitím kvalitativní stupnice pro různé kategorie daní dle OECD (viz. tabulka), která odráží klesající stupeň daňové pravomoci decentralizované úrovně vlády. Sečtením různých daní, u kterých má decentralizovaná úroveň vlády určitou daňovou pravomoc, a jejich vztahením k výši celkových daňových příjmů decentralizované úrovně vlády lze získat ukazatel **Stupeň daňové autonomie 1**.

Rovnice 1 Ukazatel Daňové autonomie

$$TA_1 = \frac{T_{DV}^{(a, b, c)}}{T_{DV}}$$

TDV.....daňové příjmy decentralizované úrovně vlády,

a, b, c.....kategorie daňových příjmů dle stupně daňové pravomoci

Zdroj: OECD (1999, Taxing Powers of State and Local Government. Tax Policy Studies. No. 1, Paris, 1999.; JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

Vertikální fiskální nerovnováha

Vertikální fiskální rovnováha je stav, kdy decentralizovaná vláda dokáže z fiskálních zdrojů pokrýt výdaje, za které je zodpovědná. Avšak dosažení rovnováhy je náročné. Možností je poskytnout decentralizovaným úrovním vlády určitou fiskální autonomii.

Tabulka 2 Vertikální fiskální rovnováha

Vertikální fiskální rovnováha	
Příjmová kapacita = Výdajová potřeba	
Zdroje příjmů dec. úrovně vlády:	Odpovědnost za výdaje:
1) Vlastní daně a ostatní vlastní příjmy	4) Vlastní výdajová odpovědnost (v samostatné působnosti)
2) Sdílené daňové příjmy	5) Delegovaná výdajová odpovědnost (v přenesené působnosti)
3) Dotace	
- vyrovnávací dotace - ostatní pravidelně získávané dotace - kapitálové dotace	

Zdroj: JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

Mezinárodní měnový fond a Světová banka sledují ukazatel Vertikální fiskální nerovnováha. Tento ukazatel vypovídá o finanční autonomii decentralizovaných úrovní vlády. Představuje míru, v jaké jsou územní úrovně vlády při financování výdajů závislé a příjmech od centrální vlády. Je to podíl dotací získaných od centrální vlády na výdajích decentralizovaných úrovní vlády snížených o tyto dotace.³¹

Rovnice 2 Ukazatel Vertikální nerovnováhy

$$VI = \frac{D_{DV (+)}}{E_{DV} - D_{DV (+)}}$$

D.....dotace získané decentralizovanou úrovní vlády od centrální

E.....výdaje decentralizované úrovně vlády

Zdroj: JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

³¹JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

4 Efektivnost výkonu alokační funkce obcemi

Při hledání nejefektivnějšího řešení alokace veřejných statků, jde o to rozhodnout:

- mezi veřejným a soukromým zabezpečením statků,
- mezi soukromou a veřejnou produkcí těchto statků,
- o jejich optimální nabídce,
- o optimální struktuře této nabídky,
- o optimálním rozložení daňového zatížení mezi jednotlivými spotřebiteli (v rámci konkrétního spotřebitelského společenství). Neméně důležité jsou i konkrétní způsoby poskytování statků.³²

Alokační efektivnost je optimální kombinací výstupů, dosaženou při nejefektivnější kombinaci vstupů. Efektivní kombinace vstupů je taková, která nese nejmenší náklady příležitosti. Za neefektivní je možné považovat takovou alokaci, kdy je spotřebitelům poskytovány více či méně veřejných statků, než požadují.

Centrální vlády mohou tíhnout k zajišťování veřejných statků plošně pro celou zemi, čímž je dosahováno úspory z rozsahu, ale veřejné statky tak nejsou diferencovány a neodpovídají skutečným potřebám územních jednotek. Potřeby místních veřejných statků se liší dle jednotlivců. Hlavní výhodou decentralizovaného systému je, že místní a regionální poskytování a financování veřejných statků a služeb umožňuje přizpůsobit nabídku veřejných statků přesně dle místních požadavků na strukturu, množství a kvalitu veřejných statků. Čím menší je vzdálenost mezi vládou, která o nákupu statků rozhoduje a spotřebiteli místních statků, tím je možno dosáhnout většího souladu mezi potřebami místních statků a jejich nabídkou. Občané, kterým jsou poskytovány statky dle skutečné potřeby, mají se statků užitek a jsou ochotnější formou úhrady daní na tyto statky přispívat. Jílek (2008) uvádí, že efektivní je takový systém, kde vertikální součet mezních užitek jednotlivých spotřebitelů rovný mezním nákladům na poskytnutí statku, což se může být vzhledem k různým potřebám v různých územních jednotkách a k různým nákladům lišit. Nejefektivnější je potom takový systém, který poskytuje

³² JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

nejvyšší společenský užitek. Existuje teorie, že občané s podobnými potřebami veřejných statků a prioritami mají tendenci se seskupovat a místní vlády jim tak skutečně mohou poskytnout vhodnější místí veřejné statky.³³

Optimalizace by bylo možné dosáhnout vyrovnáním mezního užitku z veřejných statků s mezní újmou, která vznikne zdaněním. Nabídka veřejných statků by byla efektivní v bodě vyrovnání těchto užitků a újmy. Placení daní je vlastně náklad obětované příležitosti ušlé spotřeby soukromých statků.³⁴

Dle Jacksona (1990) je „rovnováha veřejného statku je nastolena, když je celková ochota zaplatit za výstup veřejného statku rovná ceně, za kterou je producent ochoten tuto úroveň výstupu nabídnout.“³⁵ Následující dva vzorce ukazují rozdíl mezi rovnováhou soukromého statku a rovnováhou veřejného statku.

Rovnice 3 Výpočet rovnováhy soukromého statku

$$MU_A = MU_B = MC$$

MU_A – je mezní užitek spotřebitele (A)

MU_B – je mezní užitek spotřebitele (B)

MC - mezní náklady

*Zdroj: Hamerníková, B., Kubátova, K.: Veřejné finance-učebnice. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s.355.
ISBN 80-86432-88-2*

Rovnice 4 Výpočet rovnováhy veřejného statku

$$|MU_A + MU_B| = MC$$

*Zdroj: Hamerníková, B., Kubátova, K.: Veřejné finance-učebnice. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s.355.
ISBN 80-86432-88-2*

³³ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

³⁴ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

³⁵ JACKSON, P. M, BROWN, C. V.: Public Sector Economics, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA, 1990, s. 65.

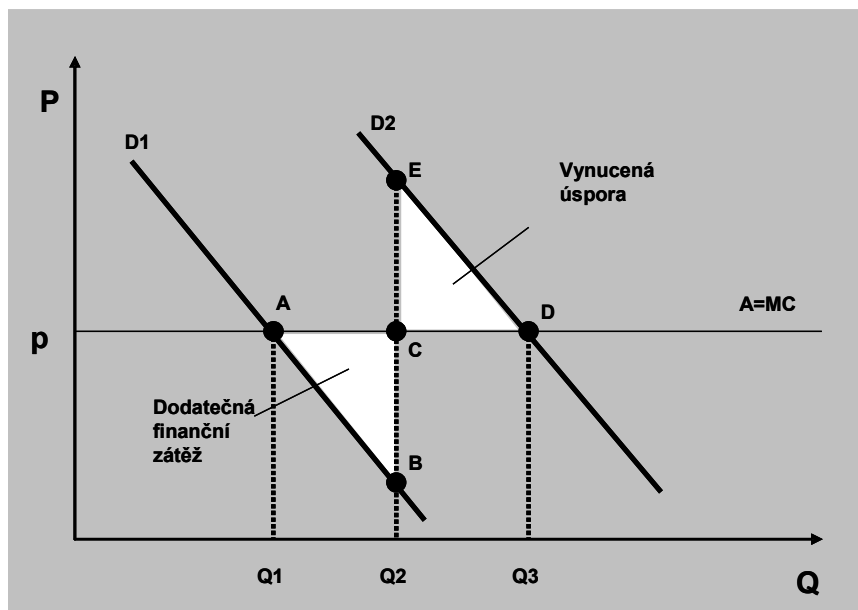
4.1 Decentralizační teorém

Decentralizační teorém říká, že pokud neexistují externality (negativní) ani úspory z rozsahu, je nejefektivnější pořizovat místní veřejné statky decentralizovaným způsobem tzn. přesně dle lokálních potřeb. Obrázek ukazuje, jak v případě plošného pokrytí územních jednotek s různými potřebami stejnými veřejnými statky sice dochází k úspoře nákladů u jednotky, která poptává větší množství daného statku, ale stejnou výši má ztráta poskytnutím tohoto statku jednotce, která ho nepotřebuje (v takové výši či vůbec). Jednotka (D1), která při dané ceně (p) poptává menší objem produkce ($Q1$) je nucena k nadbytečným výdajům a většímu celkovému nákupu ($Q2$ za cenu p). Dalším efektem je ztráta přebytku při poskytování stejných statků všem, protože se tak stávají standardem.

Jednotce D1 vzniká dodatečná finanční zátěž daná plochou ABC a jednotce D2 vynucená úspora CDE. Samostatné hospodaření jednotek (územních samospráv) D1 a D2, tzn. decentralizace nákupů místních veřejných statků a jejich financování povede k větší efektivnosti. Neefektivnost je tím větší, čím rozdílnější jsou potřeby různých jednotek územní samosprávy a čím menší je elasticita poptávek tzn. čím strmější jsou křivky (tj. podproporciální reakce poptávky při změně ceny) tím více dochází ke ztrátě užitku. Čím větší jsou tedy rozdíly mezi jednotkami územní samosprávy, tím výhodnější je zavést decentralizaci.³⁶

³⁶ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

Graf 31 Decentralizační teorém



p.....cena veřejného statku

D1 a D2.....poptávka po veřejném statku v obci 1 a 2

Q1 a Q2.....efektivní úroveň spotřeby veřejného statku v obci 1 a 2

QC.....kompromisní úroveň poskytování veřejného statku stanovená centrální vládou.

Zdroj: OATES, W. E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. Finance a úvěr, 1991, vol 41, (6). pp- 261-277

Z decentralizačního teorému vyplývá, že:

- Pokud jsou rozdíly mezi poptávkou jednotlivých územních samospráv stejné nebo se jen nepatrně liší je **centralizace i decentralizace stejně efektivní**.
- Pokud jsou mezi poptávkou jednotlivých územních samospráv rozdíly a neexistují negativní externality při poskytování místních veřejných statků, **decentralizace je efektivnější než centralizace**.

- Pokud jsou rozdíly mezi poptávkou jednotlivých územních samospráv stejné nebo se jen nepatrně liší a existují negativní externality při decentralizovaném poskytování místních veřejných statků, **centralizace je efektivnější než decentralizace.**³⁷

Tento teorém přepokládá, že centrální vláda dokáže poskytovat místním samosprávným jednotkám jen unifikované veřejné statky. Nemuselo by tomu tak ale být, kdyby měla dostatek informací pro rozhodování, mohla by také zajišťovat tyto statky efektivně dle individuálních potřeb místních samosprávných jednotek. Proti této tezi ale mluví dva v literatuře uváděné argumenty.

- Takto **dokonalá informovanost centrální vlády** o územních samosprávných jednotkách není reálná. Místní podmínky a potřeby budou vždy nejlépe znát právě místní vlády, protože jsou nejbližší občanům, budou tedy lépe znát i jejich priority.
- Druhým argumentem proti jsou **politické důvody**. Centrální vláda musí být v rozdělování zdrojů spravedlivá a nesmí být k různým jednotkám různě štedrá.

Přes tyto skutečnosti ani vlastnosti decentralizace nemusí být pozitivně využity v případě, že lokální vláda je volena místními voliči, ale jmenována vládou a rozpočtová rozhodnutí jsou potom více než potřebami voličů ovlivněny právě centrální vládou.

Výhodu decentralizovaného rozhodování je i to, že spotřebitelé – voliči mají přímý kontakt s vládou, která se zdroji tvořenými z jejich daní, hospodaří. Mohou ji tak lépe kontrolovat, vláda více pociťuje zodpovědnost za svá rozhodnutí, protože je volena právě těmito voliči, což také vede ke větší efektivnosti nakládání se zdroji rozpočtů. Na druhou stranu se ale zase tato blízkost může negativně projevit ve výběru dodavatelů místních veřejných statků, mohou být protěžováni dodavatelé, jejichž nabídky nejsou nejlepší z hlediska veřejného zájmu. Může snadněji docházet ke korupci.³⁸

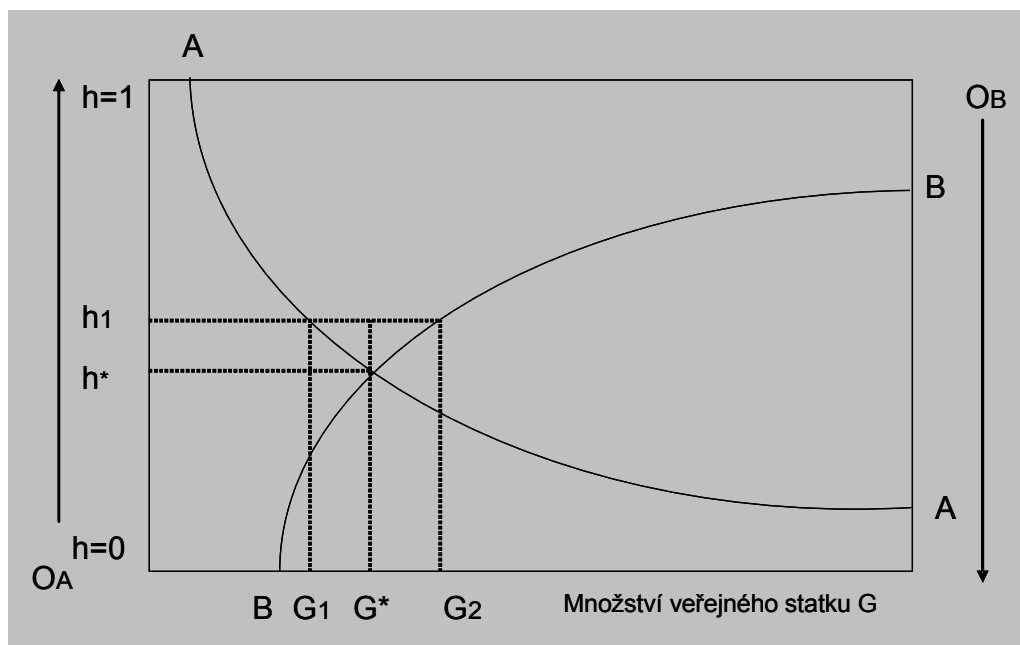
³⁷ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

³⁸ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

4.2 Lindahlova teorie dobrovolné směny

Dle této teorie je možné dosáhnout rovnováhy u veřejného statku vyjednáváním občanů, kteří jsou zároveň spotřebiteli veřejných statků, daňovými poplatníky a rozhodují o produkci těchto statků.

Graf 32 Lindahlův model dobrovolné směny



O_A = podíl jednotlivce A na celkových nákladech

O_B = podíl jednotlivce B na celkových nákladech

Zdroj: HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K.: *Veřejné finance-učebnice*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s.355. ISBN 80-86432-88-2

Na vertikální ose je znázorněn podíl jednotlivce A na celkových nákladech veřejného statku G. Na horizontální ose je znázorněn objem tohoto statku. Pokud má podíl jednotlivce A velikost (h), potom je podíl jednotlivce B roven (1-h). Křivky AA a BB znázorňují poptávku jednotlivců A a B po veřejném statku. Tento model je založen na principu shody, tzn. že oba jednotlivci musejí souhlasit s rozpočtem. Bod rovnováhy nastane v procesu vyjednávání mezi nimi v okamžiku h^* a G^* . Spotřeba každého spotřebitele je stejná. Spotřebitelé se liší užitek, který jim statek přináší a z toho

vyplývají komplikace. V ideálním případě by měl každý spotřebitel zaplatit příspěvek, který by odpovídal jeho meznímu užítku ze spotřeby. Takováto hypotetická cena je nazývána individualizovanou či daňovou, případně Lindahlovou cenou. Je to tedy příspěvek každého spotřebitele, který je úměrný jeho meznímu užítku ze spotřeby veřejného statku.³⁹

4.3 Důvody alokační neefektivnosti při decentralizovaném zdanění

I decentralizovaný systém může vést k neefektivní alokaci. Dochází k tomu z těchto důvodů:

- **externality,**
- **ztráta úspor z rozsahu při poskytování veřejných statků,**
- **neefektivní daňový systém,** Jílek (2008) uvádí, že „efektivní zdanění vyžaduje, aby daňové základny s nízkou cenovou elasticitou poptávky nebo nabídky byly zdaněny relativně vyššími sazbami a naopak. Jestliže např. nabídka kapitálu v zemi bude cenově neelastická, nemusí to platit pro nabídku kapitálu v jednotlivých decentralizovaných vládních jednotkách. Potom decentralizace zdanění kapitálu povede k daňové konkurenci mezi decentralizovanými vládními jednotkami a k neefektivnosti. Uvažujeme fixní nabídku kapitálu v zemi jako celku a zároveň vysokou mobilitu kapitálu mezi jednotlivými správními celky. Jestliže některá územní samospráva uvalí vyšší daň na kapitál či jeho výnosy, dojde zřejmě k odlivu kapitálu do jiné územní samosprávy. Za takových podmínek budou jednotlivé územní samosprávy zdaňovat kapitál minimálně, nebo jej dokonce dotovat, aby kapitál udržely či přilákaly.“⁴⁰
- **nižší úspory z rozsahu při výběru daní.**

³⁹ Hamerníková, B., Kubátova, K.: Veřejné finance-učebnice. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s.355. ISBN 80-86432-88-2

⁴⁰ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

5 Metodika práce

Cílem práce je zhodnotit koncepci daňových příjmů obcí v ČR z pohledu existujících doporučení teorie fiskálního federalismu a fiskální decentralizace a to formou analýzy úpravy rozpočtového určení daní obcím v ČR a analýzy daňových příjmů obcí za období 1998 – 2007.

Prvním dílčím cílem je zjistit, jak byla následující teoretická doporučení zohledňována ve sledovaném období:

- Efektivní fungování územní samosprávy je podmíněno existencí ekonomických předpokladů. Územní samosprávné celky musejí mít možnost hospodařit s určitou mírou finanční autonomie. Ekonomickými předpoklady jsou vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit v souladu s vlastnickým právem, možnost získávat na základě svého rozhodnutí vlastní finanční prostředky bez přímého zásahu státu, tzn. i vlastní příjmy do svého rozpočtu a sestavování vlastního rozpočtu a hospodaření podle něj, tzn. oddělené hospodaření územní samosprávy od státu – i od státního rozpočtu. To je předpokladem finanční odpovědnosti územní samosprávy.
- Decentralizované úrovně vlády by měly co nejvíce, s ohledem na existující ekonomicko-společenská omezení, spoléhat na příjmy ze zdanění užitku mobilních ekonomických jednotek, včetně domácností a mobilních ekonomických faktorů.
- Je-li nutné využívat neekvivalentního zdanění mobilních ekonomických jednotek (například pro účely redistribuce), mělo by tak být činěno na vyšších úrovních vlády.
- Mají-li decentralizované úrovně vlády využívat neekvivalentního zdanění, mělo by se týkat nemobilních daňových základů.

- Nejvhodnější pro decentralizaci jsou daně, které mají relativně nemobilní daňovou základnu; relativně rovnoměrně rozloženou daňovou základnu a daně, které mají relativně stabilní výnosy.
- Dalším doporučením uváděným literaturou je, že by územní samosprávy měly minimalizovat využívání mobilních daňových základen, progresivních daní, nerovnoměrně distribuovaných daňových základen a daní, které jsou silně vystaveny vlivům hospodářského cyklu.

Zhodnocení bude realizováno:

- analýzou vývoje Rozpočtového určení daní obcím ČR (tzn. daňové příjmy obcí i kritéria jejich přerozdělení viz. Analýza úpravy rozpočtového určení daní obcím v ČR) v
 - Období let 1998 – 2007, a to také dle nové legislativy za
 - Období od roku 2008,
- analýzou vývoje jednotlivých typů daňových příjmů obcí v letech 1998 – 2007 a to jak v absolutních částkách (v Kč), tak i dle podílu (%) na celkových daňových příjmech obcí (viz. Analýza daňových příjmů obcí za období 1998 – 2007 – Struktura a vývoj daňových příjmů obcí).
- výpočtem ukazatele Daňové autonomie (podíl daní, ke kterým má obec pravomoc na celkových daňových příjmech, tzn. podíl součtu - daně z nemovitostí, tj. skupina 1511, místních poplatků dle zákona o místních poplatcích, tj. skupina 1337, seskupení položek 134 - a daňových příjmů obcí),
- výpočtem ukazatele Vertikální fiskální nerovnováhy (podíl běžných dotací ze státního rozpočtu na celkových výdajích obcí, dotace jsou tř. 4 rozpočtové skladby). Data budou čerpána z Výkazu pro průběžné hodnocení plnění rozpočtu ÚSC, sumáře za republiku.

Výsledkem obou zmíněných analýz je tedy konfrontace zjištěných výsledků s doporučeními teorie (viz. Výsledky Analýzy úpravy rozpočtového určení daní obcím v ČR a Analýzy daňových příjmů obcí za období 1998 – 2007).

Zdrojem dat byl informační systém ARIS, státní závěrečné účty ČR.

6 Analýza úpravy rozpočtového určení daní obcím v ČR

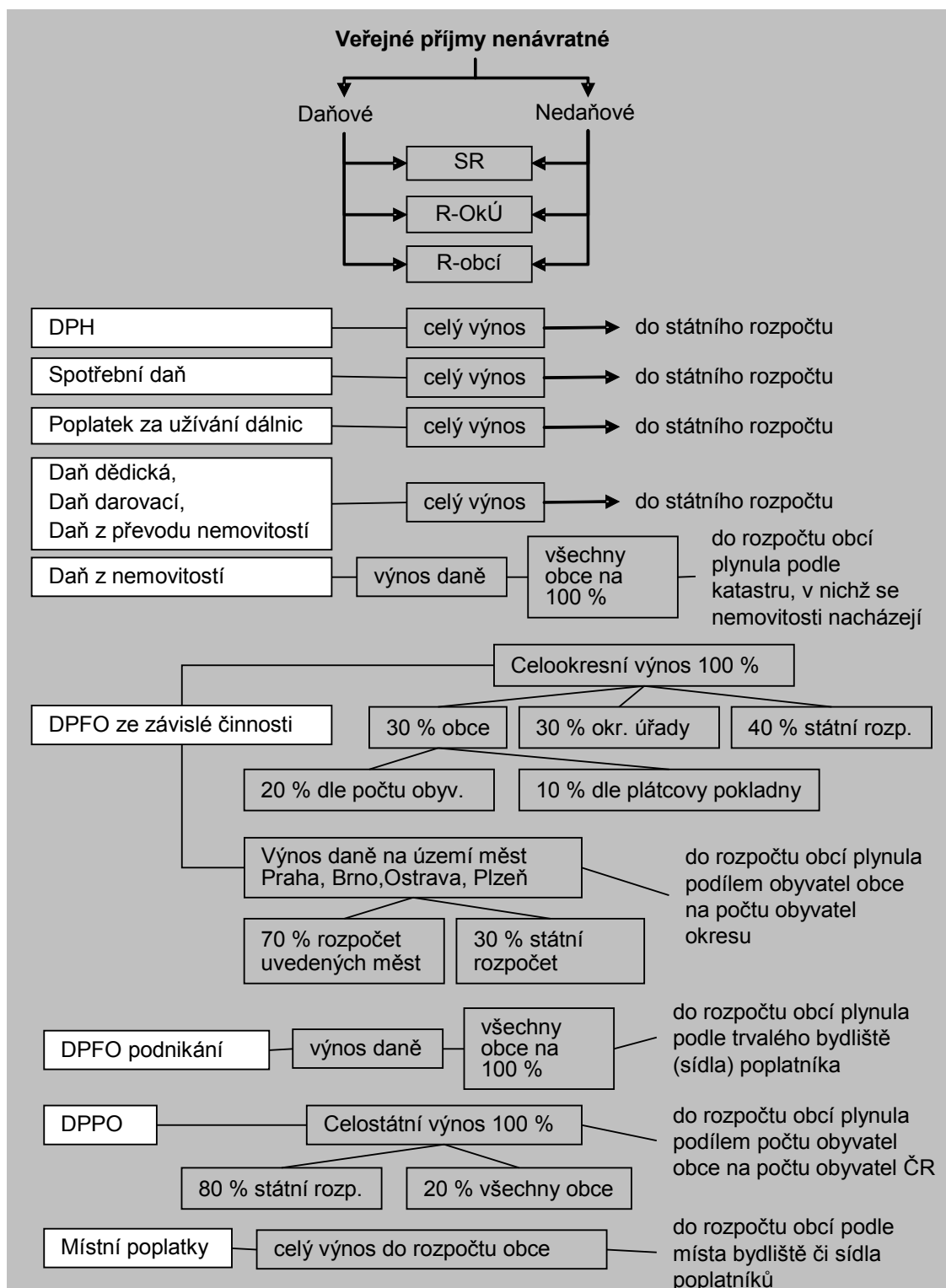
6.1 Období let 1998 – 2000

(Období začíná již v roce 1996. V Analýze daňových příjmů obcí je sledováno až od roku 1998.)

- Toto období se vyznačuje přidělením 20 % celostátního výnosu DPPO obcím. Daná částka se dělila mezi obce dle počtu obyvatel.
- Do rozpočtů obcí bylo směřováno 30 % celookresního výnosu DPFO ze závislé činnosti, a to 20 % dle počtu obyvatel a 10 % dle plátcovy pokladny s rozdílem Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, kde 70 % daňového výnosu zůstávalo těmto magistrátům.
- 100 % výnosu DPFO z podnikání dle místa trvalého bydliště podnikatele, daň z nemovitostí a místní poplatky.⁴¹

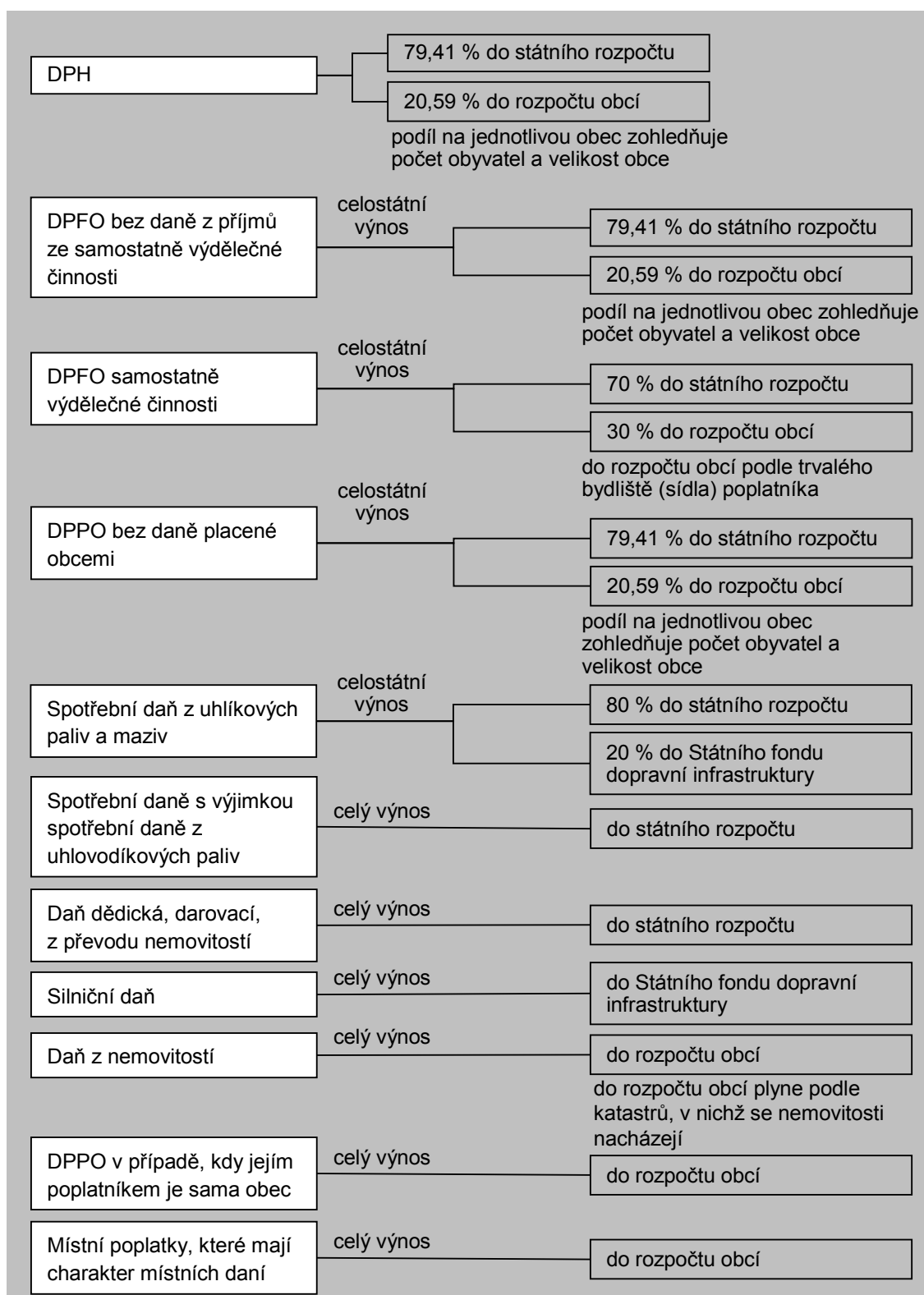
⁴¹ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3

Obrázek 2 Rozpočtové určení daní v České republice v letech 1996 - 2000



Zdroj: PEKOVÁ, J.: *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4

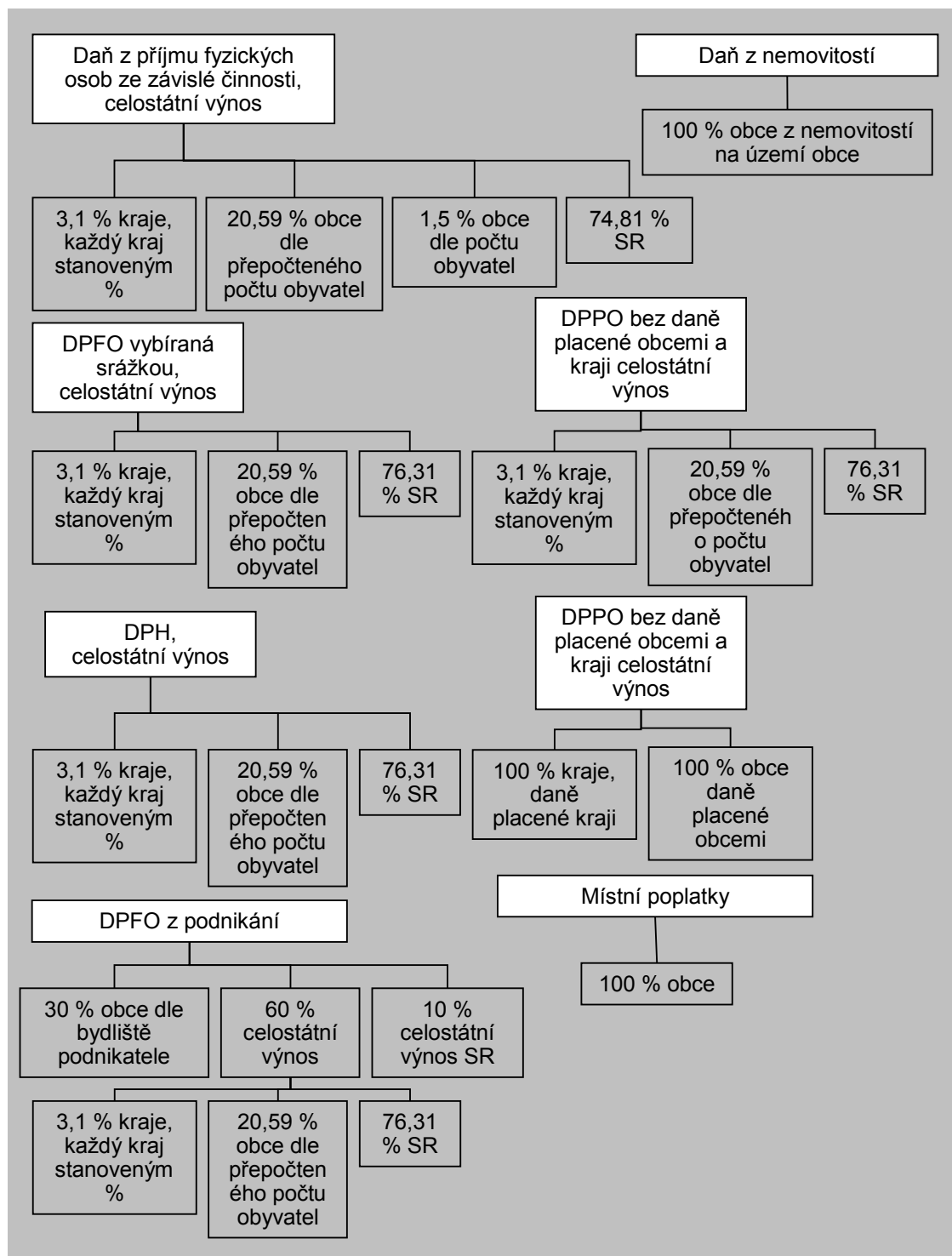
Obrázek 3 Rozpočtové určení daní v České republice v roce 2001



Zdroj: PEKOVÁ, J.: *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4

Od roku 2002 se na sdílených daních podílejí i kraje a od r. 2005 se podíl krajů zvýšil na 8,92%

Obrázek 4 Rozpočtové určení daní v České republice v roce 2002



Zdroj: PEKOVÁ, J.: *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4

6.3 Období od roku 2008 a budoucí vývoj

Od 1.1.2008 je platná novela zákona o rozpočtovém určení daní – **zákon č. 377/2007 Sb.**:

- Struktura sdílených daní se nezměnila, pouze podíl obcí na sdílených daních na 21,4 %.
- Svěřené daně zůstaly beze změny.
- Nová kritéria pro přerozdělení podílu obcí na sdílených daních: celková výměra obce – váha 3 %, prostý počet obyvatel obce – váha 3 %, počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií obcí – váha 94 %. Byl snížen počet velikostních kategorií ze 14 na 4 a zmírnění progresivních koeficientů. Došlo k eliminaci skokových přechodů mezi velikostními kategoriemi. Bylo tak dosaženo postupných přechodů. Výpočet viz. dále.

Daňové příjmy rozpočtů obcí jsou:

Daň z nemovitostí – příjemcem je obec, na jejímž území se nemovitost nachází. Byl novelizován i zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů, jenž v § 12 zavedl nový koeficient -- tzv. místní koeficient, kterým se může vynásobit daňová povinnost poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, staveb, samostatných nebytových prostorů a za byty, popřípadě jejich soubory. Jeden místní koeficient může obec stanovit obecně závaznou vyhláškou pro všechny nemovitosti na území celé obce, a to ve výši 2, 3, 4 nebo 5. Uvedený § 12 zákona o dani z nemovitostí, který zvýšil fiskální pravomoc obce spočívající ve stanovení nového místního koeficientu, sice nabyl účinnosti již dnem 1. ledna 2008, nicméně k jeho faktické realizaci mohlo dojít až od ledna 2009.⁴³

- DPH - podíl 21,4 % z celostátního hrubého výnosu.
- DPFO ze závislé činnosti - podíl 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně.

⁴³ <http://denik.obce.cz>. Mgr. Jan Břeň. Daň z nemovitostí -- vyšší fiskální pravomoc obcí Staženo dne 30.4 z <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6372411>

- DPFO – podíl 21,4 % z celostátního hrubého výnosu ze záloh na daň, vybírané srážkou podle zvláštní sazby, s výjimkou předchozího případu.
- DPFO – podíl 21,4 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu z daně, kromě výnosů uvedených v předchozích případech.
- DPFO – 30 % z výnosu záloh na daň u osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti.
- DPFO ze závislé činnosti – podíl 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z vybírané srážkou podle zvláštní sazby. Podíl jednotlivých obcí je stanoven podle poměru počtu zaměstnanců v obci k celkovému počtu zaměstnanců takto vykázaných v České republice.
- DPPO – podíl 21,4 % z celostátního hrubého výnosu , s výjimkou daně, kdy je poplatníkem obec či kraj.⁴⁴

Budoucí vývoj

Na základě změn daných novelou zákona se mělo dojít ke zvýšení příjmů obcí ze sdílených daní přibližně o 4,6 mld. Kč.

Dle aktuálních informací ministerstvo financí předpokládá, že územní rozpočty jako celek budou, na základě propadu daňových příjmů, v roce 2009 realizovat schodek. Jako reakce na snížení příjmů se očekávají úspory na straně výdajů rozpočtů. Také se předpokládá, že k dorovnání rozdílu zapojí kraje a obce přebytky hospodaření, které realizovaly v minulých letech.

6.4 Trendy

Od 80. let minulého století se stala v různých částech světa typickým trendem fiskální decentralizace nebo snaha o ni. Nadnárodní instituce jako je OSN a Světová banka podporují tento trend v rozvíjejících se východoevropských ekonomikách, protože fiskální decentralizace napomáhá ekonomickému a sociálnímu rozvoji a transparentnosti ve veřejném sektoru.

⁴⁴ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

Důvody fiskální decentralizace jsou čtyři. Prvním z nich je demokratizace společnosti, jejímž cílem je respektování místních preferencí obyvatelstva. Dalším důvodem je globalizace trhů, kdy jsou vytvářeny tržní prostory, která nesouvisí se státním rozdělením, a proto je vhodné, aby byly tyto místní ekonomiky méně závislé na lokální vládě. Dalším důvodem je tzv. „luxusní statek“, který je poptáván v závislosti na růstu důchodů obyvatelstva. Růst životní úrovně potom souvisí s růstem decentralizační tendence. Posledním důvodem jsou zvyšující se důchody obyvatelstva, díky kterým často dochází i ke zvyšování meziregionálních rozdílů v rámci země. Bohatší lokality si uvědomují, že daňový systém představuje redistribuci bohatství směrem k chudším lokalitám.

V Evropě značně vzrostly kompetence územních samospráv, což nastalo proto, aby se vyhovilo potřebám regionálního a místního rozvoje, podpoření místní demokracie a také snaze o zefektivnění veřejné správy. Územní samosprávy v evropských zemích vykonávají obvykle tři typy kompetence:

- Vlastní kompetence spojené s řízením záležitostí místního či regionálního zájmu. Tyto kompetence jsou zpravidla definovány v ústavách nebo v zákonech o místní samosprávě.
- Kompetence ve státní správě. Jde o úkoly, které jsou vykonávány jménem centrální vlády (např. vedení matrik, v některých zemích jde třeba i o opatření na podporu zaměstnanosti).
- Kompetence, jejichž řízení je jim delegováno jinými úrovněmi správy (místními samosprávami, orgány na úrovni státní nebo federální).⁴⁵

Kompetence územní samosprávy se projevují i tak, že investiční výdaje místních rozpočtů tvoří podstatnou část celkových veřejných investic.

⁴⁵ JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

7 Analýza daňových příjmů obcí za období 1998 – 2007

Kapitola ukazuje strukturu a vývoj daňových příjmů obcí, vývoj dotací a celkových příjmů a výdajů v letech 1998 – 2007 a to jak v absolutních částkách v Kč, tak i procentuelním podílem. Dále obsahuje komentáře vývoje daňových příjmů obcí dle jednotlivých daní v závislosti na rozpočtovém určení popsáném v předchozí kapitole.

7.1 Struktura a vývoj daňových příjmů obcí

Tabulka 3 Struktura a vývoj daňových příjmů obcí, Dotace, Příjmy celkem a Výdaje celkem (1998 – 2007)

Název	1998			1999			2000		
	v mld. Kč	v %	v %	v mld. Kč	v %	v %	v mld. Kč	v %	v %
Daňové příjmy celkem	72,100	52%	100%	75,700	45%	100%	83,600	51%	100%
DPFO celkem	47,506	x	66%	48,863	x	65%	51,411	x	61%
<i>DPFO ze závislé činnosti</i>	x	x	x	x	x	x	34,703	x	42%
<i>DPFO z podnikání</i>	x	x	x	x	x	x	16,708	x	20%
DPPO	16,232	x	23%	18,773	x	25%	12,849	x	15%
daň z nemovitostí	4,108	x	6%	4,248	x	6%	4,436	x	5%
DPH	0,000	x	0%	0,000	x	0%	0,000	x	0%
Ostatní příjmy (správní a místní poplatky)	4,254	x	6%	3,816	x	5%	14,904	x	18%
Nedaňové příjmy	23,100	17%	x	24,200	14%	x	24,600	15%	x
Kapitálové příjmy	22,800	17%	x	47,900	28%	x	16,313	17%	x
Dotace	19,900	14%	x	21,600	13%	x	26,700	16%	x
Příjmy celkem	137,900	100%	x	169,400	100%	x	162,500	100%	x
Výdaje	136,300	x	x	150,000	x	x	445,298	x	x

2001			2002			2003			2004		
v mld. Kč	v %	v %	v mld. Kč	v %	v %	v mld. Kč	v %	v %	v mld. Kč	v %	v %
88,800	48%	100%	99,600	48%	100%	107,492	22%	100%	116,113	24%	100%
24,459	x	28%	27,824	x	28%	29,749	x	28%	32,868	x	28%
16,499	x	19%	19,268	x	19%	20,956	x	19%	23,011	x	20%
7,960	x	9%	8,557	x	9%	8,793	x	8%	9,858	x	8%
17,382	x	20%	20,558	x	21%	22,508	x	21%	24,598	x	21%
4,569	x	5%	4,571	x	5%	4,828	x	4%	4,919	x	4%
29,768	x	34%	31,837	x	32%	33,903	x	32%	36,217	x	31%
12,622	x	14%	14,810	x	15%	16,504	x	15%	17,510	x	15%
23,000	12%	x	23,800	11%	x	22,487	5%	x	23,051	5%	x
9,386	14%	x	11,468	14%	x	11,869	58%	x	11,040	55%	x
47,200	26%	x	55,900	27%	x	81,300	16%	x	78,200	16%	x
184,200	100%	x	208,200	100%	x	497,181	100%	x	478,095	100%	x
352,983	x	x	358,326	x	x	255,603	x	x	231,942	x	x

2005			2006			2007		
v mld. Kč	v %	v %	v mld. Kč	v %	v %	v mld. Kč	v %	v %
128,900	29%	100%	130,670	27%	100%	141,349	29%	100%
35,143	x	27%	32,456	x	25%	35,174	x	25%
24,666	x	19%	24,917	x	19%	27,918	x	20%
10,476	x	8%	7,539	x	6%	7,256	x	5%
27,410	x	21%	28,339	x	22%	31,945	x	23%
4,966	x	4%	4,974	x	4%	4,962	x	4%
43,199	x	34%	45,613	x	35%	48,308	x	34%
18,181	x	14%	19,288	x	15%	20,959	x	15%
22,4702	5%	x	23,020	5%	x	24,049	5%	x
13,2488	55%	x	15,472	57%	x	12,015	55%	x
45,300	10%	x	49,800	10%	x	57,200	12%	x
441,402	100%	x	475,945	100%	x	492,571	100%	x
215,825	x	x	242,208	x	x	242,384	x	x

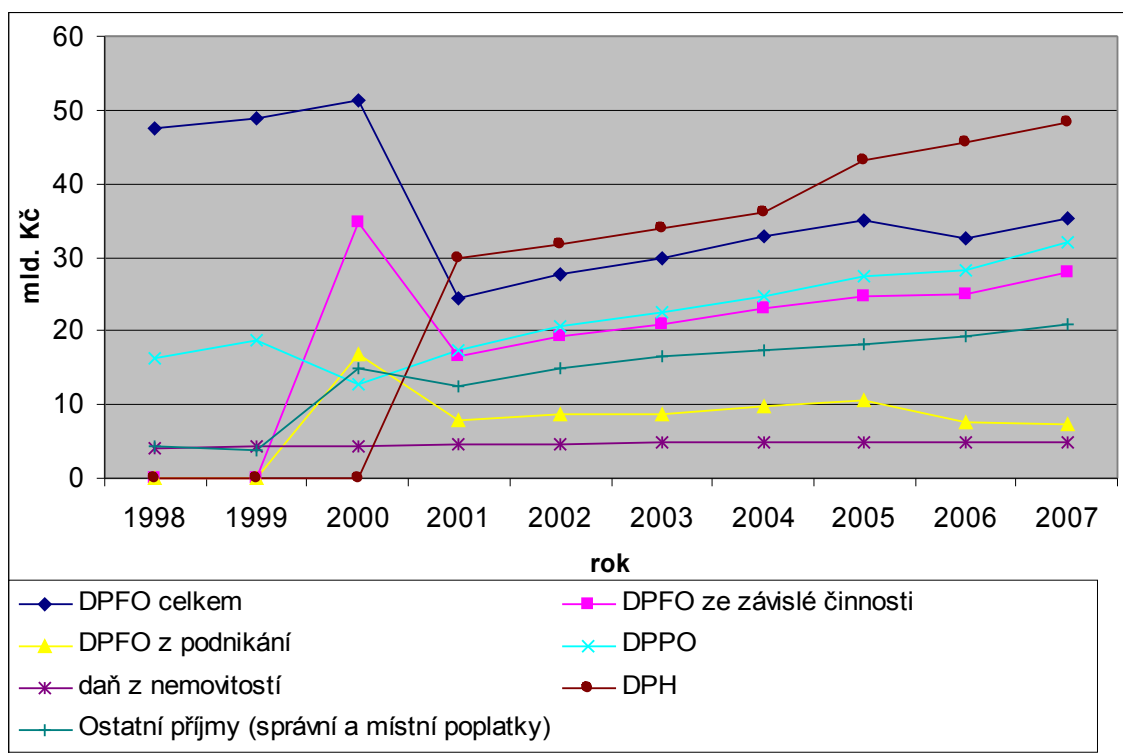
Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

Tabulka 4 Vývoj podílu jednotlivých daní na celkových daňových příjmech obcí v Kč

Název	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DPFO celkem	47,506	48,863	51,411	24,459	27,824	29,749	32,868	35,143	32,456	35,174
DPFO ze závislé činnosti	x	x	34,703	16,499	19,268	20,956	23,011	24,666	24,917	27,918
DPFO z podnikání	x	x	16,708	7,960	8,557	8,793	9,858	10,476	7,539	7,256
DPPO	16,232	18,773	12,849	17,382	20,558	22,508	24,598	27,410	28,339	31,945
daň z nemovitostí	4,108	4,248	4,436	4,569	4,571	4,828	4,919	4,966	4,974	4,962
DPH	0,000	0,000	0,000	29,768	31,837	33,903	36,217	43,199	45,613	48,308
Ostatní příjmy (správní a místní poplatky)	4,254	3,816	14,904	12,622	14,810	16,504	17,510	18,181	19,288	20,959

Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

Graf 33 Vývoj daňových příjmů obcí dle jednotlivých daní v mld. Kč



Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

DPFO z podnikání

Do roku 2000 směřovalo do rozpočtů obcí 100 % výnosu DPFO z podnikání dle místa trvalého bydliště podnikatele.

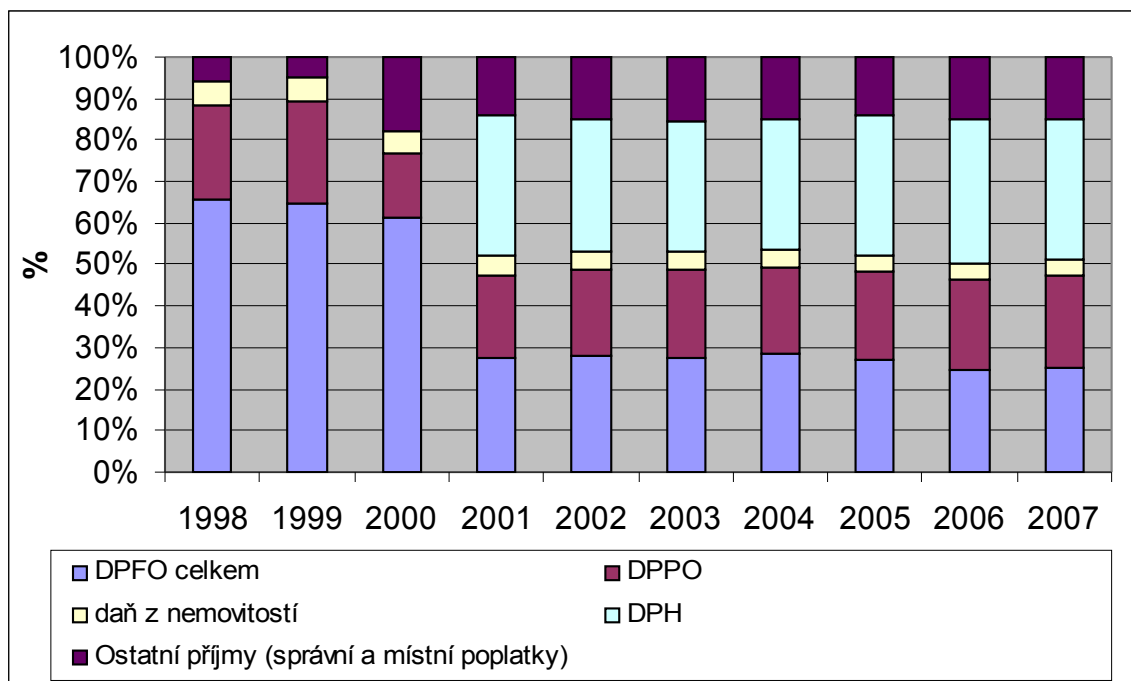
Od roku 2001 – 2007 byla daň sdílenou a obce se na ní podílely jen 30 %. Její celkový příjem tak klesnul z 51 mld. na 24 mld. Kč. Klesl i procentuelní podíl na celkových daňových příjmech z 61 % na 28 %, který klesl zároveň i ve prospěch DPH, jehož podíl přibyl do příjmů obecních rozpočtů.

Tabulka 5 Vývoj podílu jednotlivých daní na celkových daňových příjmech obcí v %

Název	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
DPFO celkem	66%	65%	61%	28%	28%	28%	28%	27%	25%	25%
DPPO	23%	25%	15%	20%	21%	21%	21%	21%	22%	23%
daň z nemovitostí	6%	6%	5%	5%	5%	4%	4%	4%	4%	4%
DPH	0%	0%	0%	34%	32%	32%	31%	34%	35%	34%
Ostatní příjmy (správní a místní poplatky)	6%	5%	18%	14%	15%	15%	15%	14%	15%	15%

Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

Graf 34 Vývoj podílu jednotlivých daní na celkových daňových příjmech obcí v %



Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

DPFO ze závislé činnosti

Do roku 2000 patřilo do rozpočtů obcí 30 % celookresního výnosu DPFO ze závislé činnosti, a to 20 % dle počtu obyvatel a 10 % dle plátcovy pokladny s rozdílem Prahy, Brna, Ostravy a Plzně, kde 70 % daňového výnosu zůstávalo těmto magistrátům.

Od roku 2001 – 2007 se obce podílely 20,29 %. Došlo ke snížení podílu DPFO ze závislé činnosti a DPFO z podnikání na celkových příjmech obcí.

DPPO

Do roku 2000 bylo směřovalo 20 % celostátního výnosu DPPO obcím. Daná částka se dělila mezi obce dle počtu obyvatel.

Od roku 2001 – 2007 zůstala příjmem obcí v případech, kdy poplatníkem byla obec. Obce se na ní podílely 20,29 %.

V roce 2002 bylo přiděleno 1,5 % celostátního výnosu dle podílu počtu obyvatel v katastru obce na počtu obyvatel v ČR.

Daň z příjmu právnických osob má vzrůstající tendenci, avšak její podíl na celkových daňových příjmech se příliš nemění.

DPH

Od roku 2001 – 2007 se stala příjmem obcí jako daň sdílená. Obce se na ní podílely 20,29 %.

Podíl na daňových příjmech obcí se dostal přes 30 %. Stala se tak nejvýnosnější daní plynoucí do obcím. Její výše je rostoucí, avšak její podíl na celkových daňových příjmech obcí je stabilní.

Ostatní příjmy (správní a místní poplatky)

Do roku 2000 směřovalo 100 % výnosu z místních poplatků a z daně z nemovitostí obcím.

Od roku 2001 – 2007 zůstaly dále příjmem obcí.

Daň z nemovitostí je stabilním příjmem rozpočtů obcí, který nevykazuje větší výkyvy.

7.2 Daňová autonomie

Rovnice 6 Ukazatel Daňové autonomie

$$TA_1 = \frac{T_{DV}^{(a, b, c)}}{T_{DV}}$$

TDV.....daňové příjmy decentralizované úrovně vlády,

a, b, c.....kategorie daňových příjmů dle stupně daňové pravomoci

Zdroj: JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

Daňová autonomie vyjadřuje, k jakému procentu z celkových daňových příjmů mají obce pravomoc. V čitateli vzorce je součet příjmů z daní zařazených v kategorii „a“ a

kategorii „b“ viz. tabulka Kategorie daňové pravomoci u daňových příjmů decentralizovaných úrovní vlády dle OECD. V České Republice se v souladu s postupem OECD do kategorie „a“ řadí místní poplatky a do kategorie „b“ Daň z nemovitostí.

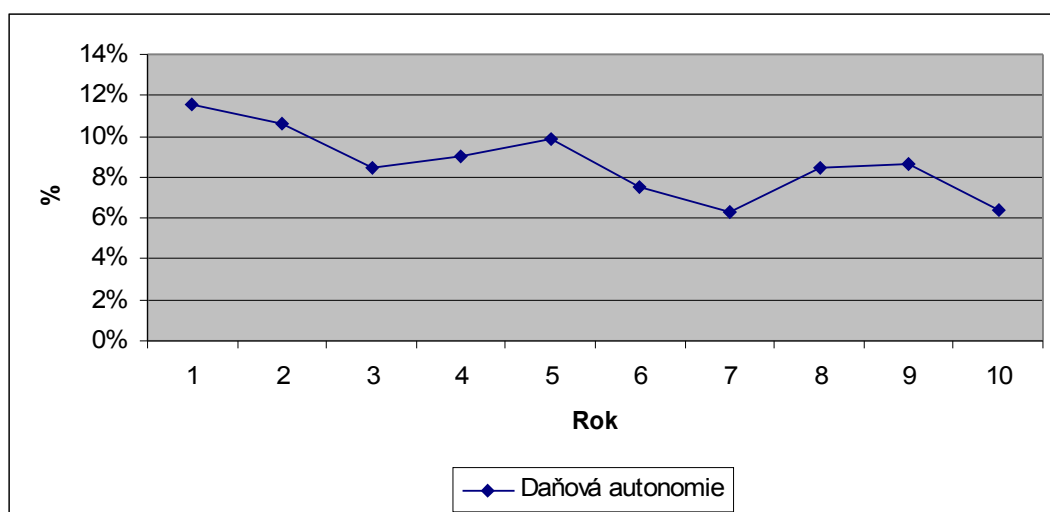
Následující tabulka ukazuje vybrané řádky z tabulky Struktura a vývoj daňových příjmů obcí, Dotace, Příjmy celkem a Výdaje celkem (1998 – 2007) potřebné pro výpočet daňové autonomie a její výpočet. Vývoj daňové autonomie je znázorněn v grafu.

Tabulka 6 Daňová autonomie

Název	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ostatní příjmy (správní a místní poplatky)	4,254	3,816	2,620	3,400	5,263	3,212	2,382	5,889	6,319	4,015
Daň z nemovitostí (Tb)	4,108	4,248	4,436	4,569	4,571	4,828	4,919	4,966	4,974	4,962
Součet daní, ke kterým má obec pravomoc (Ta + Tb)	8,362	8,064	7,056	7,969	9,834	8,040	7,301	10,855	11,293	8,977
Daňové příjmy celkem (TDV)	72,100	75,700	83,600	88,800	99,600	107,492	116,113	128,900	130,670	141,349
Daňová autonomie	12%	11%	8%	9%	10%	7%	6%	8%	9%	6%

Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

Graf 35 Daňová autonomie



Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

7.3 Vertikální fiskální nerovnováha

Tento ukazatel vypovídá o finanční autonomii decentralizovaných úrovní vlády. Představuje míru, v jaké jsou územní úrovně vlády při financování výdajů závislé na příjmech od centrální vlády.

Rovnice 7 Ukazatel Vertikální nerovnováhy

$$VI = \frac{D_{DV (+)}}{E_{DV}}$$

D.....dotace získané decentralizovanou úrovní vlády od centrální

E.....výdaje decentralizované úrovně vlády

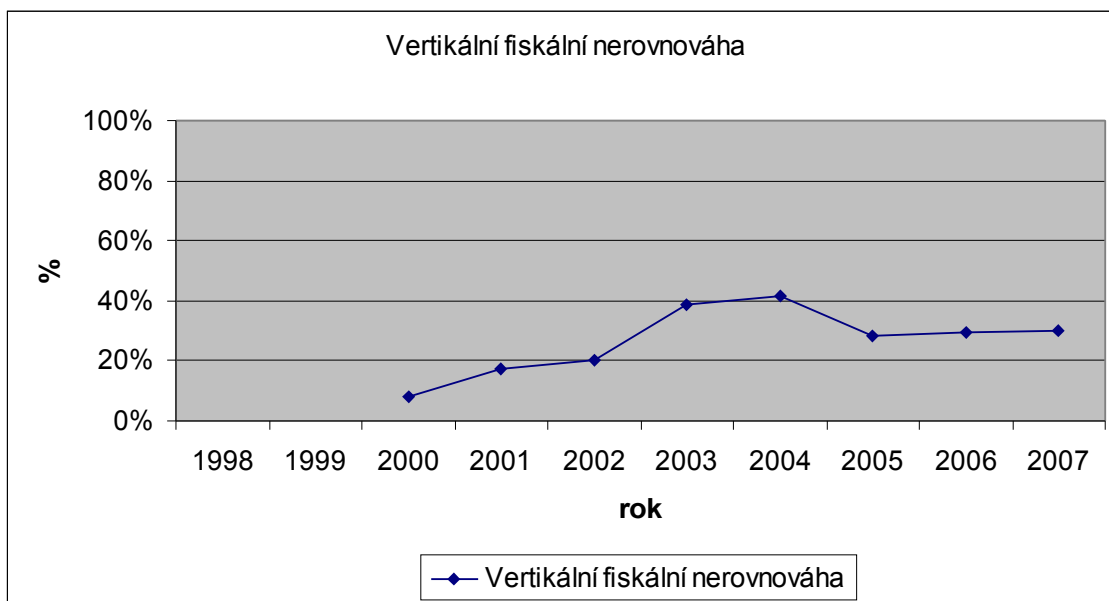
Zdroj: JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355

Tabulka 7 Vertikální fiskální nerovnováha

Název	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	v mld. Kč	v mld. Kč	v mld. Kč	v mld. Kč	v mld. Kč	v mld. Kč	v mld. Kč	v mld. Kč	v mld. Kč	v mld. Kč
Přijaté transfery (Dotace třída 4)			482,587	413,731	429,941	355,332	327,892	276,7834	306,783	315,158
Konsolidace příjmů			445,298	352,983	358,326	255,603	231,942	215,825	234,928	242,384
Přijaté transfery - Konsolidace příjmů			37,289	60,748	71,615	99,729	95,950	60,958	71,855	72,774
Konsolidované výdaje			445,298	352,983	358,326	255,603	231,942	215,825	242,208	242,384
(Přijaté transfery - Konsolidace příjmů)/Konsolidované výdaje * 100			8,374	17,210	19,986	39,017	41,368	28,244	29,667	30,024
Vertikální fiskální nerovnováha			8,37%	17,21%	19,99%	39,02%	41,37%	28,24%	29,67%	30,02%

Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

Graf 36 Vertikální fiskální nerovnováha



Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

8 Výsledky Analýzy úpravy rozpočtového určení daní obcím v ČR a Analýzy daňových příjmů obcí za období 1989 – 2007

Cílem této kapitoly je na základě Analýzy úpravy rozpočtového určení daní obcím v ČR a Analýzy daňových příjmů obcí za období 1989 – 2007 zhodnotit dodržování teoretických doporučení v praxi. Kapitola je členěna na subkapitoly představující zhodnocení jednotlivých doporučení vyplývajících z teoretické části práce a vybrané pro zhodnocení v Metodice.

8.1.1 Ekonomické předpoklady efektivního fungování územní samosprávy

Doporučení: Efektivní fungování územní samosprávy je podmíněno existencí ekonomických předpokladů. Územní samosprávné celky musejí mít možnost hospodařit s určitou mírou finanční autonomie. Ekonomickými předpoklady jsou vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit v souladu s vlastnickým právem, možnost získávat na základě svého rozhodnutí vlastní finanční prostředky bez přímého zásahu státu, tzn. i vlastní příjmy do svého rozpočtu a sestavování vlastního rozpočtu a hospodaření podle něj, tzn. oddělené hospodaření územní samosprávy od státu – i od státního rozpočtu. To je předpokladem finanční odpovědnosti územní samosprávy.

Pro posouzení samostatnosti územních samosprávných celků je využito dvou ukazatelů a to ukazatel daňové autonomie a ukazatel vertikální finanční nerovnováhy.

Daňová autonomie vyjadřuje, k jakému procentu z celkových daňových příjmů mají obce pravomoc a **Vertikální fiskální nerovnováha** vypovídá o finanční autonomii decentralizovaných úrovní vlády. Představuje míru, v jaké jsou územní úrovně vlády při financování výdajů závislé na příjmech od centrální vlády. Ukazatele jsou dále porovnány s hodnotami dosaženými v ostatních zemích EU.

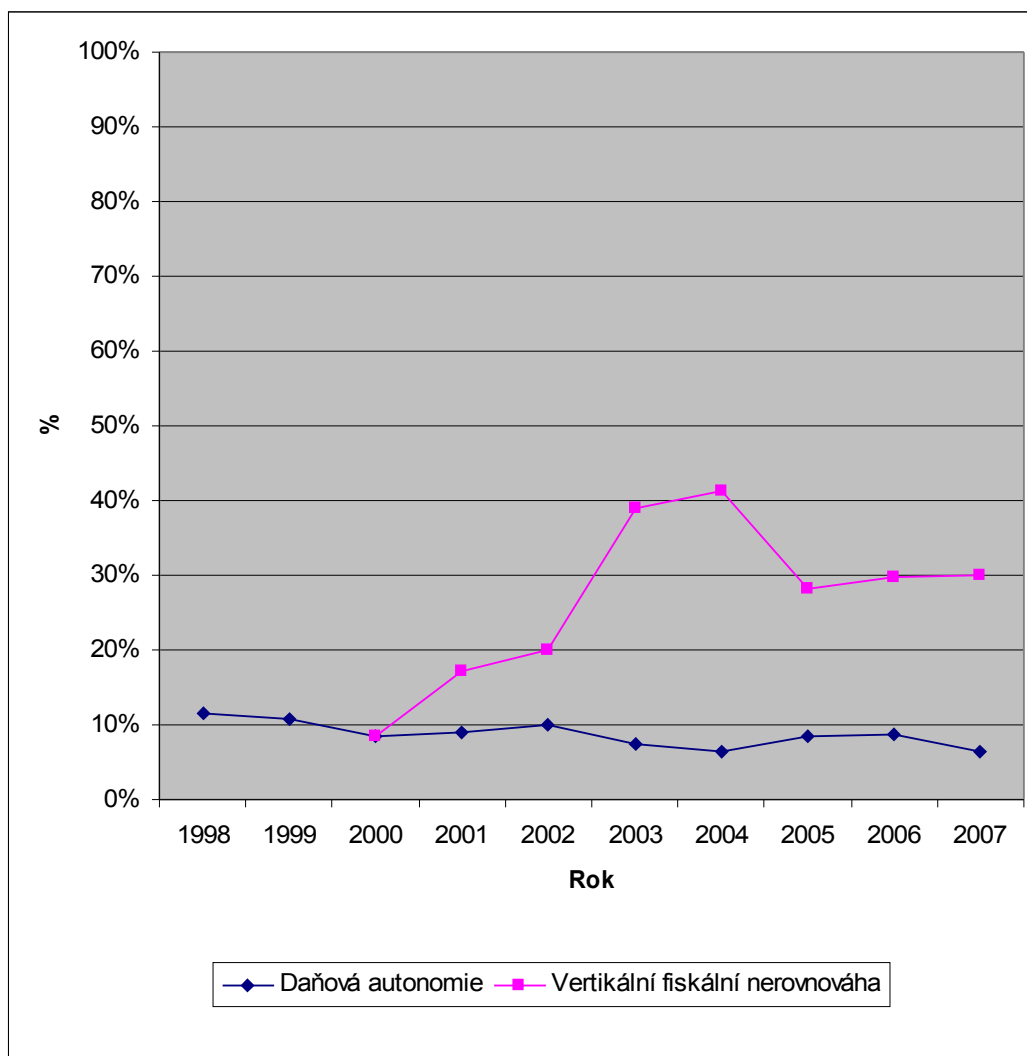
Tabulka 8 Vertikální fiskální nerovnováha a Daňová autonomie

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Daňová autonomie	12%	11%	8%	9%	10%	7%	6%	8%	9%	6%
Vertikální fiskální nerovnováha			8%	17%	20%	39%	41%	28%	30%	30%

Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

Ukazatel vertikální fiskální nerovnováhy ukazuje na vysokou závislost rozpočtů územních samospráv České republiky na dotacích od centrální úrovně vlády. Daňová autonomie je nízká a v posledních letech dokonce klesající.

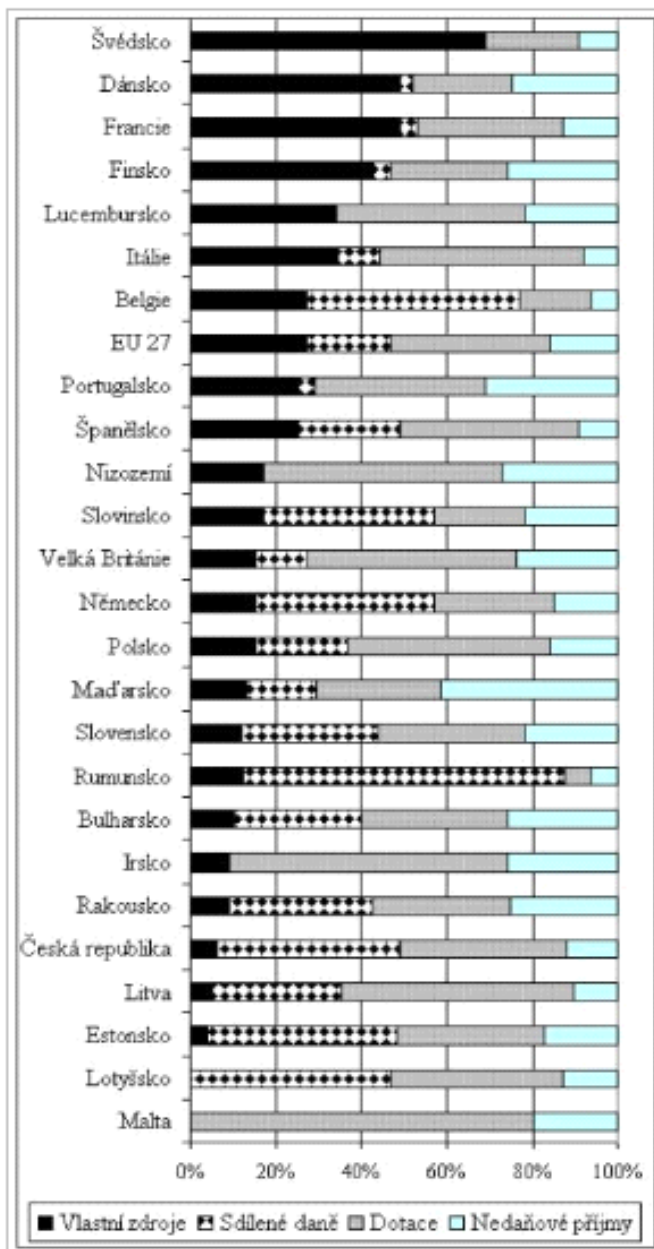
Graf 37 Vertikální fiskální nerovnováha a Daňová autonomie



Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

V porovnání s ostatními zeměmi EU (za rok 2005, nedošlo ale k žádným velkým změnám) patří Česká republika mezi země, kde obce mají pravomoc k jednomu z nejmenších objemů daňových příjmů. Vlastní zdroje tvoří nepatrnou část v porovnání s ostatními státy.

Graf 38 Struktura příjmů samosprávy v roce 2005



Zdroj: www.obecnifinance.cz. KRÁLOVÁ, H.: V rozpočtech obcí jsou skutečné daňové příjmy spíše nevýznamné. Staženo dne 27. dubna 2009 z <http://www.obecnifinance.cz/clanek/v-rozpoctech-obci-jsou-skutecne-danove-prijmy-spis/>

8.1.2 Zdanění užitku z mobilních daňových základů

Doporučení: Decentralizované úrovně vlády by měly co nejvíce, s ohledem na existující ekonomicko-spoolečenská omezení, spoléhat na příjmy ze zdanění užitku mobilních ekonomických jednotek, včetně domácností a mobilních ekonomických faktorů.

Daně z užitku je taková daň, která je placena na základě spotřeby, je na ni přímo vázána. Ekonomicko-spoolečenská omezení jsou dána tím, že zdanění nesmí mít sociální dopady či vytvářet negativní externality. Daněmi z užitku (neboli uživatelskými poplatky), ke kterým má obec pravomoc jsou některé z místních poplatků např.:

- Poplatek za užívání veřejného prostranství,
- Poplatek ze vstupného,
- Lázeňský poplatek,
- Poplatek z ubytovací kapacity,
- Poplatek za povolení vjezdu.

U některých se počítá s přesunem daně z plátce na spotřebitele. Zdanění užitku mobilních základů umožňuje přiblížit se alokační efektivnosti (a také zdanění nerezidentů). (Pro připomenutí, alokační efektivnost je optimální kombinací výstupů, dosaženou při nejefektivnější kombinaci vstupů. Efektivní kombinace vstupů je taková, která nese nejmenší náklady příležitosti. Za neefektivní je možné považovat takovou alokaci, kdy je spotřebitelům poskytovány více či méně veřejných statků, než požadují.) Tzn. že mobilní základny si mohou vybrat, v jaké obci a jaký statek budou spotřebovávat, cena statku je potom vázána přímo na jeho spotřebu či potřebu / poptávku. Obec tak zajišťuje statky, které jsou poptávány a umožňuje jí to efektivně alokovat prostředky. Neznamena to ale, že by tyto uživatelské poplatky mohly někdy činit větší část příjmů, budou vždy v menšině.

Zdanění z užitku připadá v úvahu i u Daně z nemovitostí. Obce by měly mít pravomoc sazbu daně upravovat, protože kvalita veřejných statků, které konkrétní obec poskytuje se odráží ve vyšší tržní ceně nemovitosti, vlastník by tedy měl hradit vyšší

daň (v bohaté obci a v chudší obci méně). Daň z nemovitostí ale nebyla do 31. 12. 2008 založena na zdanění užitku – byla všude stejná. Až od 1. 1. 2009 měly obce možnost její sazbu místně upravit zvolením některého ze zákonem daných koeficientů (ve výši 2, 3, 4 nebo 5).

Zásada říká, že zdanění na základě užitku by mělo být využíváno co nejvíce, tzn. v co nejvíce případech, kde je to možné.

Zásada byla tedy nebyla splněna v celém období a v maximálním rozsahu, ale jen částečně.

8.1.3 Neekvivalentní zdanění mobilních daňových základů

Doporučení: Je-li nutné využívat neekvivalentního zdanění mobilních ekonomických jednotek (například pro účely redistribuce), mělo by tak být činěno na vyšších úrovních vlády.

Neekvivalentní zdanění mobilních daňových základů se týká těchto daní:

- DPFO z podnikání
- DPFO ze závislé činnosti
- DPPO

Pravomoc stanovit základ daně a sazbu daně měl u všech těchto daní ve všech sledovaných obdobích stát. Obce pouze v určitých obdobích u určitých daní sdílely podíl na dani.

Doporučení využívat neekvivalentního zdanění mobilních ekonomických jednotek na úrovni státu bylo v celém sledovaném období respektováno.

8.1.4 Neekvivalentní zdanění nemobilních daňových základů

Doporučení: Mají-li decentralizované úrovně vlády využívat neekvivalentního zdanění, mělo by se týkat nemobilních daňových základů.

Decentralizované úrovně vlády nevyužívaly v celém sledovaném období neekvivalentního zdanění mobilních daňových základů. Využívaly neekvivalentního zdanění pouze nemobilních daňových základů a to v případě Daně z nemovitosti do 31.12. 2008. Poté měly obce možnost upravit sazbu daně koeficientem a přizpůsobit ji tak užítku, který nemovitost v dané lokalitě přináší vlastníkově.

Pokud je daň neekvivalentní, tedy neodpovídá užítku, měly by být takto zdaněny základny, které jsou nemobilní a nemohou odejít do regionu, kde za stejnou cenu získají statky vyšší kvality.

Zásada tedy byla splněna v celém období.

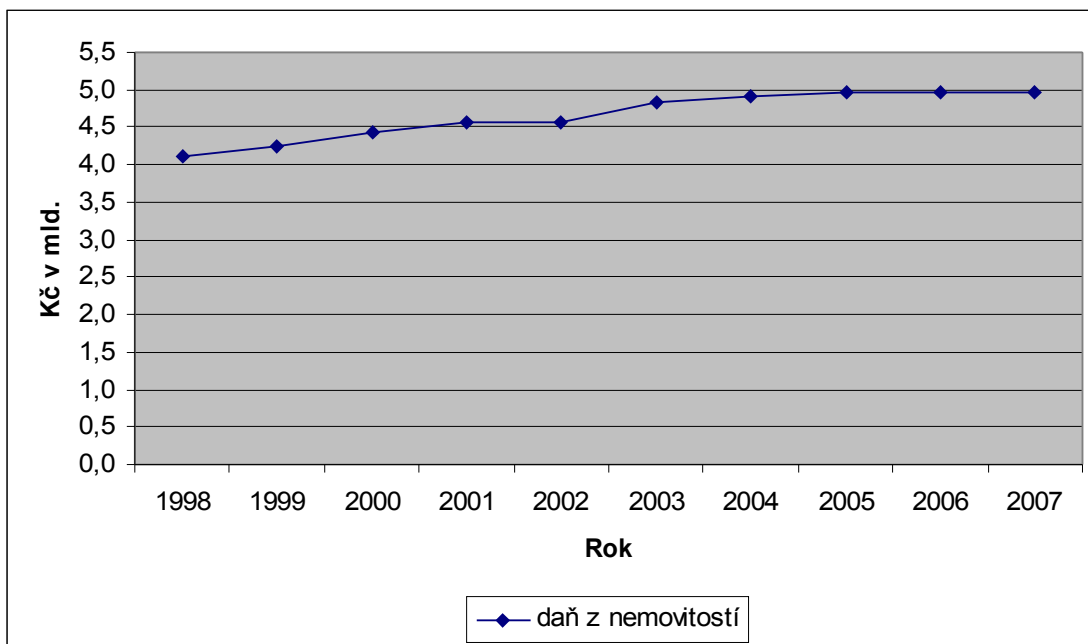
8.1.5 Nejvhodnější daně pro decentralizaci

Doporučení: Nejvhodnější pro decentralizaci jsou daně, které mají relativně nemobilní daňovou základnu; relativně rovnoměrně rozloženou daňovou základnu a daně, které mají relativně stabilní výnosy.

Jedná se o:

- **Daň z nemovitostí** – splňuje jak nemobilní daňovou základnu, relativně rovnoměrné rozložení i stabilitu výnosu viz. graf. Vývoj příjmů z této daně má rostoucí tendenci, proto ho lze považovat za stabilní příjem do rozpočtu obcí. Daň z nemovitostí – splňuje jak nemobilní daňovou základnu, relativně rovnoměrné rozložení i stabilitu výnosu, má rostoucí tendenci, proto ji lze považovat za stabilní příjem do rozpočtu obcí. Ovšem tento podíl na celkových daňových příjmech obcí je malý. Po novele zákona o dani z nemovitostí, územní samosprávy získali částečnou daňovou autonomii. Byla již podepsána další novela, na základě které v příštím roce budou naposledy od daně z nemovitostí osvobozeny novostavby, od roku 2010 platí daň všichni majitelé bez ohledu na stáří nemovitostí. Pro zateplené objekty končí osvobození rokem 2012.

Obrázek 5 Vývoj výnosu daně z nemovitostí v mld. Kč



Zdroj: ARIS, vlastní zpracování

- **Místní poplatky**, jsou např.:
 - Poplatek ze psů – má regulační funkci,
 - Poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt – je cenou za veřejné služby, které obec zajišťuje i pro návštěvníky obce,
 - Poplatek za užívání veřejného prostranství – cena za využívání veřejného pozemku (prostranství),
 - Poplatek ze vstupného – je cenou za umožnění uspořádání společenské akce, poplatníkem je pořadatel akce. Atd.

Poplatky jsou cenou veřejného statku a jsou přímo spojeny s jeho „nákupem“. Např. pronájem veřejného prostoru, pobyt v lázeňském městě atd... Jde o nákup určitého užitku. Základny se v některých případech můžou považovat za mobilní. Veřejné prostranství si budou zájemci pronajímat tam, kde je poměr ceny a užitku pro ně nejvyšší. Chovatel velkého množství psů bude mít tendenci je „registrovat“ v lokalitě s nižšími poplatky. Lázeňské město s extrémně vysokými poplatky za rekreační pobyt by mohlo návštěvníky odradit ve

prospěch jiného města.

Decentralizace daně z nemovitostí zcela splňuje danou zásadu. U místních poplatků je dodržení zásady částečně sporné.

8.1.6 Daně nevhodné pro decentralizaci

Doporučení: Dalším doporučením uváděným literaturou je, že by územní samosprávy měly minimalizovat využívání mobilních daňových základů, progresivních daní, nerovnoměrně distribuovaných daňových základů a daní, které jsou silně vystaveny vlivům hospodářského cyklu.

Tzn. že obce by neměly mít pravomoci ovlivňovat daně, které mají mobilní základnu, mají progresivní sazbu a jsou ovlivněny a zároveň ovlivňují makroekonomiku (ekonomiku státu). Tyto parametry splňují následující daně:

- DPFO z podnikání
- DPFO ze závislé činnosti
- DPPO
- DPH

Obce neměly ve sledovaném období k těmto daním pravomoc, neměly možnost je nijak ovlivnit, pouze podílely na jejich příjmech. Tato zásada byla splněna.

Závěr

Rozpočtové určení v České Republice lze rozdělit na 3 období let 1996 – 2000, 2001-2007 a od roku 2008.

První období 1996 - 2000 se vyznačuje přidělením 20 % celostátního výnosu DPPO obcím. Daná částka se dělila mezi obce dle počtu obyvatel. Do rozpočtů obcí bylo směřováno 30 % celookresního výnosu DPFO ze závislé činnosti, a to 20 % dle počtu obyvatel a 10 % dle plátcovy pokladny. 100 % výnosu DPFO z podnikání dle místa trvalého bydliště podnikatele, daň z nemovitostí a místní poplatky

V druhém období 2001 – 2007 došlo k novému rozdělení sdílených daní, na kterých se obce podílely 20,29 % hrubého celostátního výnosu, který byl rozdělován dle podílu počtu obyvatel obce na počet obyvatel ČR. Mezi sdílené daně patřily : DPH, DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků, DPFO vybírané srážkou, 60 % DPFO z podnikání, DPPO (kromě případů, kde byla poplatníkem obec nebo kraj). Další změnou bylo snížení procenta z DPFO patřící do rozpočtu obcí dle sídla poplatníka ze 100 % na 30 %. Novinkou bylo přidělení 1,5 % celostátního výnosu DPFO ze závislé činnosti dle podílu počtu zaměstnanců v katastru obce na počtu obyvatel v ČR

Ve třetím období od roku 2008 se struktura sdílených daní nezměnila, pouze podíl obcí na sdílených daních se změnil na 21,4 %. Svěřené daně zůstaly beze změny. Bylo zavedeno nové kritérium pro přerozdělení podílu obcí na sdílených daních: celková výměra obce – váha 3 %, prostý počet obyvatel obce – váha 3 %, počet obyvatel obce upravený koeficienty velikostních kategorií obcí – váha 94 %. Do daňových příjmů obcí stále patří podíl na těchto daních: Daň z nemovitostí, DPH, DPFO ze závislé a DPPO.

Analýza sledovala, zda v těchto obdobích bylo dodrženo osm vybraných teoretických doporučení týkajících se zdanění užitku z mobilních daňových základů, neekvivalentní zdanění mobilních a nemobilních daňových základů, výběrem daní pro decentralizaci a ekonomickými předpoklady efektivního fungování územní samosprávy.

Výsledkem analýzy je zjištění, že nebyla dodržována všechna tato teoretická doporučení v plném rozsahu.

Ukazatel vertikální fiskální nerovnováhy ukazuje na vysokou závislost rozpočtů územních samospráv České republiky na dotacích od centrální úrovně vlády. Daňová autonomie je nízká a v posledních letech dokonce klesající. V porovnání s ostatními zeměmi EU patří Česká republika mezi země, kde obce mají pravomoc k jednomu z nejmenších objemů daňových příjmů.

O tom, co je pro obce nejvhodnější lze diskutovat. Např. daň z nemovitosti – splňuje jak nemobilní daňovou základnu, relativně rovnoměrné rozložení i stabilitu výnosu, má rostoucí tendenci, proto ji lze považovat za stabilní příjem do rozpočtu obcí. Ovšem tento podíl na celkových daňových příjmech obcí je malý. Po novele zákona o dani z nemovitostí, územní samosprávy získali částečnou daňovou autonomii. Byla již podepsána další novela, na základě které v příštím roce budou naposledy od daně z nemovitostí osvobozeny novostavby, od roku 2010 platí daň všichni majitelé bez ohledu na stáří nemovitostí. Pro zateplené objekty končí osvobození rokem 2012. Zastávám názor, že osvobození pro novostavby nemá opodstatnění a zrušení znamená narovnání podmínek pro poplatníky. Zejména ve spojení s možností obcí uplatňovat místní koeficient, který se však z titulu osvobození nevztahoval na novostavby, jde o novelu, která může znamenat růst významu daně z nemovitostí v rozpočtech obcí.

V současné době je rozdělení podle velikostních kategorií obcí upraveno na 4 kategorie podle počtu obyvatel. Případně by ještě bylo možné upravit rozdělení obcí a přerozdělovacích koeficientů podle rozlohy územní samosprávy. Může nastat situace, kdy obec s menším počtem obyvatel bude mít větší rozlohu a tím pádem by potřebovala i více prostředků na zabezpečení alokační funkce.

Další příjmy, ke kterým mají obce daňovou autonomii jsou místní poplatky. Poplatky jsou cenou veřejného statku a jsou přímo spojeny s jeho „nákupem“. Dodržení zásady decentralizace u místních poplatků je částečně sporné. Příjem z místních poplatků je hodně nízký, náklady na správu a vybírání jsou vysoké a daňové základny mobilní.

Obce tedy spíše spoléhají na příjmy ze sdílených daní. Vzhledem k tomu, že k těmto daním nemají žádnou pravomoc, nemohou přesně plánovat své příjmy z nich. Tento příjem také reaguje na aktuální ekonomickou a politickou situaci ve státě.

Ministerstvo předpokládá, že územní rozpočty jako celek budou v roce 2009 realizovat schodek. V roce 2008 došlo k poklesu daňových příjmů na HDP (byl nižší příjem např. u DPFO) a předpokládá se relativně nízké tempo růstu ekonomiky. Jako reakce na snížení příjmů se očekávají úspory na straně výdajů rozpočtů. Také se předpokládá, že k dorovnání rozdílu zapojí kraje a obce přebytky hospodaření, které realizovaly v minulých letech.

Summary

The aim of thesis is to analyze the concept of tax revenue of municipalities in the Czech Republic from the perspective of the existing recommendations of the theory of fiscal federalism and fiscal decentralization. Based on the information gathered to assess the budget destination tax, its development, the status quo.

This work analyzes how it was in the period observed eight selected theoretical recommendations. Selected recommendations relating to tax benefits from mobile tax bases, non-equivalent tax and non-mobile tax bases, tax collection for the decentralization of economic assumptions and the efficient operation of local authorities.

The analysis is a finding that was not complied with all of these theoretical recommendations in full.

Klíčová slova / Key words

fiskální federalismus / fiscal federalism

fiskální decentralizace / fiscal decentralization

obec / community

daňové příjmy / tax revenues

rozpočtové určení / budget destination

Přehled použité literatury

- HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K.: Veřejné finance-učebnice. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s.355. ISBN 80-86432-88-2
- JACKSON, P. M, BROWN, C. V.: Public Sector Economics, Blackwell, Oxford UK & Cambridge USA, 1990, s. 65.
- JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3
- LÁCHLOVÁ, L: Současnost a budoucnost majetkových daní v České republice a v Evropské unii. 2007.
- Metodiky financování obcí MFČR v letech 1998 až 2007.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAEOVÁ, P.B.: Veřejné finance v teorii a praxi Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4
- OATES, W. E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. Finance a úvěr, 1991, vol 41, (6). pp- 261-277
- OECD (1999, Taxing Powers of State and Local Government. Tax Policy Studies. No. 1, Paris , 1999.;* JÍLEK, M.: Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI - Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355
- PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2003, 376 s. ISBN 80-7261-086-4
- PROVAZNÍKOVÁ, R.: Financování měst, obcí a regionů. Teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2007, 280 s. ISBN
- TOMÁNEK, P.: Projevy velikostní kategorizace v hospodaření obcí. Ostrava: VŠB – TU Ostrava, Ekonomická fakulta, katedra veřejné ekonomiky. 2009.
- Zákon o rozpočtovém určení daní č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů.
- Metodiky financování místních rozpočtů od roku 1998 – 2008
- Ústava ČR
- Zákon 128/2000 Sb. o obcích
- Zákon 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech
- Zákon 634/2004 Sb. o správních poplatcích
- Zákon 337/1992 Sb. o správních poplatcích

Zákon 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

Elektronické zdroje

<http://denik.obce.cz>. Mgr. Jan Břeň. Daň z nemovitostí -- vyšší fiskální pravomoc obcí
Staženo dne 30.4 z <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6372411>

www.mfcr.cz

www.obecnifinance.cz. KRÁLOVÁ, H.: V rozpočtech obcí jsou skutečné daňové příjmy spíše nevýznamné. Staženo dne 27. dubna 2009 z <http://www.obecnifinance.cz/clanek/v-rozpoctech-obci-jsou-skutecne-danove-prijmy-spis/>

Obec & Finance. <http://denik.obce.cz/go/rubrika.asp?id=5>

Seznam tabulek, obrázků, grafů a rovnic

Seznam tabulek:

Tabulka 1 Kategorie daňové pravomoci u daňových příjmů decentralizovaných úrovní vlády dle OECD	25
Tabulka 2 Vertikální fiskální rovnováha.....	26
Tabulka 3 Struktura a vývoj daňových příjmů obcí, Dotace, Příjmy celkem a Výdaje celkem (1998 – 2007).....	46
Tabulka 4 Vývoj podílu jednotlivých daní na celkových daňových příjmech obcí v Kč	48
Tabulka 5 Vývoj podílu jednotlivých daní na celkových daňových příjmech obcí v %.	49
Tabulka 6 Daňová autonomie.....	52
Tabulka 7 Vertikální fiskální nerovnováha.....	53
Tabulka 8 Vertikální fiskální nerovnováha a Daňová autonomie.....	56

Seznam obrázků:

Obrázek 1 Kombinovaný model fiskálního federalismu v České republice od r.2001.....	6
Obrázek 2 Rozpočtové určení daní v České republice v letech 1996 - 2000.....	39
Obrázek 3 Rozpočtové určení daní v České republice v roce 2001.....	41
Obrázek 4 Rozpočtové určení daní v České republice v roce 2002.....	42
Obrázek 5 Vývoj výnosu daně z nemovitostí v mld. Kč.....	61

Seznam grafů:

Graf 1 Decentralizační teorém.....	31
Graf 2 Lindahlův model dobrovolné směny.....	33
Graf 3 Vývoj daňových příjmů obcí dle jednotlivých daní v mld. Kč.....	49
Graf 4 Vývoj podílu jednotlivých daní na celkových daňových příjmech obcí v %.....	50
Graf 5 Daňová autonomie.....	52
Graf 6 Vertikální fiskální nerovnováha.....	54
Graf 7 Vertikální fiskální nerovnováha a Daňová autonomie.....	56
Graf 8 Struktura příjmů samosprávy v roce 2005.....	57

Seznam rovnic:

Rovnice 1 Ukazatel Daňové autonomie.....	26
Rovnice 2 Ukazatel Vertikální nerovnováhy.....	27
Rovnice 3 Výpočet rovnováhy soukromého statku.....	29
Rovnice 4 Výpočet rovnováhy veřejného statku.....	29
Rovnice 5 Koeficienty velikostní kategorie obce podle zákona č. 243/2000 Sb.....	40
Rovnice 6 Ukazatel Daňové autonomie.....	51
Rovnice 7 Ukazatel Vertikální nerovnováhy.....	53