

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky



Teze diplomové práce

Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU

Autor:

Bc. Markéta Langová

Vedoucí diplomové práce:

Ing. Jiří Čermák, Ph.D.

© 2015 ČZU v Praze

Souhrn

Předložená diplomová práce “Fiskální federalismus ve vybraných evropských zemích” je zaměřena na komparaci systémů financování územních samospráv v České republice a ve Spolkové republice Německo. Nejdříve vysvětluje teorii fiskálního federalismu a pojmů souvisejících. Dále práce popisuje základní členění veřejných rozpočtů. Poté se zaměřuje na strukturu veřejné správy v České republice a Německu s přihlédnutím k historickému vývoji na daném území. V další části práce je analyzován rozpočet vybraných obcí v ČR a v Německu, přičemž důraz je kladen především na příjmovou stránku. Závěrečná část práce obsahuje konečné porovnání obou systémů financování ze získaných poznatků a vyvození příslušných závěrů.

Cíl a metodika práce

Hlavním cílem diplomové práce je analýza a komparace systémů financování územních samospráv v České republice a ve Spolkové republice Německo. Hlavní cíl je poté naplněn prostřednictvím dílčích cílů v teoretické a praktické části diplomové práce, kterými jsou: vymezit základní pojmy související s teorií fiskálního federalismu, fiskální decentralizací a s financováním územních samospráv, přiblížit a analyzovat systémy financování územních samospráv ve Spolkové republice Německo a v České republice s ohledem na jejich historický vývoj, analyzovat alokovaný objem finančních prostředků v rámci vlastních daňových pravomocí a ze systému sdílení daní ve dvou vybraných obcích (v ČR a v Německu) a jejich komparace za zvolené časové období s ohledem na specifika systému financování v obou zemích a na základě provedené analýzy navrhnout úpravy stávajícího systému financování územních samospráv v České republice.

Práce je napsána podle následujícího metodologického postupu. První část je literární rešerše, která je založena na analýze dokumentů, s jejichž pomocí se autorka seznámila se stavem řešené problematiky. Základem je definování hlavních pojmů diplomové práce, konkrétně fiskální decentralizace a fiskálního federalismu. Následuje přiblížení jednotlivých teoretických přístupů k dané problematice a vymezení praktické aplikace decentralizace. Základním pramenem informací je odborná literatura, odborné časopisy a periodika. Při zpracování diplomové práce je v teoretické části použita metoda obsahové analýzy, doplněná metodami indukce a dedukce.

Praktická část práce je založena na využití primárních a sekundárních dat. Nejprve jsou charakterizovány vybrané systémy financování územních samospráv a jejich fungování. Jako hlavní zdroj relevantních dat jsou použity odborné publikace a články, databázové servery OECD, národní statistické úřady, ministerstva financí a ostatní významné státní instituce. Dále je součástí práce též obecná charakteristika vybraných obcí. Je provedena cílená analýza hospodaření zejména na příjmové straně rozpočtu obou obcí za zvolenou časovou řadu. Primární data jsou získána z finančních výkazů vybraných obcí. V praktické části je uplatněna metoda analýzy a následné syntézy, které jsou dále využity pro komparaci jednotlivých systémů. Závěrečná část obsahuje formulace výsledků práce a případné návrhy opatření a doporučení.

Komparace systémů financování

Postavení a samotné fungování územně samosprávních celků se odvíjí od uplatněného modelu fiskálního federalismu a s tím související míry decentralizace alokační, redistribuční a stabilizační funkce veřejných financí. Při přenechání odpovědnosti za zabezpečování vybraných veřejných statků a služeb na nižší úroveň veřejné správy dochází k efektivnějšímu využívání financí a poskytnutí veřejných statků pro občany v dostatečné kvalitě. Aby jednotlivé správní úrovně byly schopné daného procesu, musí jim být poskytnuto dostatečné množství finančních prostředků. Teorie fiskálního federalismu zkoumá nejen přesun kompetencí na nižší vládní úrovně, nýbrž zabývá se i problematikou peněžních vztahů a procesem přerozdělování finančních prostředků.

V evropských zemích lze v současné době nalézt rozdílné struktury veřejné správy, ale také odlišné způsoby financování územních samospráv. Obě oblasti byly formovány na základě historického vývoje a provedenými změnami ve struktuře místní správy. Hlavním cílem diplomové práce bylo analyzovat a porovnat jednotlivé systémy financování územních samospráv ve Spolkové republice Německo a v České republice a dále vymezip organizaci místní správy. Oba systémy mají několik společných prvků, nicméně již z administrativního uspořádání obou zemí lze vyzorovat určité odlišnosti. Na základě provedených analýz v rámci praktické části práce lze dojít k níž uvedeným závěrům.

Ve Spolkové republice Německo je uplatněn horizontální model fiskálního federalismu, založený na spolupráci mezi jednotlivými zeměmi resp. obcemi v rámci principu solidarity. V českém systému je větší rozhodovací pravomoc při způsobu financování

územních samospráv ponechána centrální úrovni vlády a nižší úrovně vlády jsou z velké části závislé na jejím rozhodnutí.

Struktura veřejné správy je v obou sledovaných zemích podobná, nicméně zde lze nalézt drobné rozdíly. Veřejná správa v Německu se dělí do 3 úrovní spolkové, zemské a místní, přičemž nejnižší vládní úroveň sestává ze dvou stupňů – okresů a obcí. V České republice lze na úrovni územní samosprávy nalézt 2 stupně a to kraje a obce. Jak v České republice, tak v Německu mají obce možnost zvýšit finanční prostředky plynoucí do místních rozpočtů pomocí zavedení **místních daní**. Součástí místních daní v České republice je daň z nemovitosti a dále jen místní poplatky. V Německu jsou kromě místních daní zdrojem příjmů pro obce i daň z nemovitosti a živnostenská daň, u kterých může obec zásadním způsobem ovlivnit jejich výši stanovením násobného koeficientu a tím i následný daňový výnos. Německý daňový systém dává obcím větší pravomoci a volnost při rozhodování o zavedení místních poplatků. Neexistuje zde celostátní úprava, která by obcím vymezovala konkrétní typy daní, které mohou být zavedeny. Jediným omezením je skutečnost, že obce nesmí uvalit daň na objekt, jehož zdanění je již řešeno na vyšší úrovni (zemské, spolkové). Obcím je tedy ponechán velký prostor pro stanovení takových daní, které lépe odrážejí finanční potřeby a aktuální situaci. Naproti tomu v České republice jsou zákonem stanovené oblasti, které podléhají místním poplatkům. Obec může uvalit daň na ty oblasti, které jí činí problémy či nadměrně zatěžují a tím zvýšit příjmy obecního rozpočtu. Větší právní volnost v oblasti zavádění místních daní a poplatků by českým obcím přinesla dostatečný prostor pro realizaci vlastních potřeb. Obce by se staly daňově méně závislé na přidělech ze státního rozpočtu a posílilo by to jejich postavení v rámci systému veřejné správy.

Vzhledem k výše uvedenému lze konstatovat, že **daňová autonomie** obcí v Německu je vyšší než daňová autonomie obcí v České republice. V oblasti místních daní mohou mít německé obce zákonodárnou pravomoc, pokud již daný předmět daně není řešen na vyšší úrovni. Dále stanovují násobné koeficienty u daně z nemovitosti a živnostenské daně, které mohou dosahovat až 900 %. V České republice obce ovlivňují výši daně z nemovitosti místním koeficientem a dále stanovují sazby u zákonem vymezených místních poplatků. U místních poplatků jsou pro obce stanoveny maximální limity, které nesmí při stanovení sazby překročit.

V obou zemích se liší nejenom **struktura sdílených daní**, ale také hodnoty, jakými se jednotlivé daně podílejí na tvorbě příjmové strany rozpočtů obcí. Jak v Německu, tak v České republice obcím přísluší určité procento celostátního výnosu daně z příjmů (v Německu pouze daň z příjmů fyzických osob) a daně z přidané hodnoty. Dalším shodným prvkem je výnos daně z nemovitosti, který v obou případech náleží obci. V Německu jsou do příjmů obce dále zahrnuty podíly na dani z kapitálových výnosů a dani ze mzdy. Obcím také přísluší výnosy daně živnostenské, které ve své podstatě nahrazují příjmy z výnosu daně z příjmů právnických osob. Zásadně se v obou zemích liší přínos daně z přidané hodnoty do rozpočtu obcí. Zatímco v České republice podle nedávné novely zákona o rozpočtovém určení daní obcím přísluší 20,83 % z celostátního výnosu daně, v Německu jsou to pouhá 2 %.

V obou zemích určitá část celostátně vybraných daní plyne do rozpočtů obcí. V České republice se systém přerozdělování výnosů daní v rámci rozpočtového určení daní poměrně často mění a stále se hledá optimální způsob, který by neznevýhodňoval malé obce a zároveň nepřiděloval velkým městům přespříliš vysoké příjmy. V současné době (od roku 2013) jsou **klíčovými kritérii** uplatňovanými v systému financování prostý počet obyvatel, katastrální výměra obce, počet žáků, velikostní kategorie obce a přepočtený počet obyvatel. Vylepšení stávajícího systému financování obcí v České republice je například možné dalšími úpravami ve formě přidání nového kritéria (např. o míru nezaměstnanosti v obci či podílu obce na celkové zadluženosti). V Německu je přerozdělování v systému financování poměrně složité, nicméně částečně je upraveno Ústavou a dalšími zákony, které regulují dělení výnosů (jak na spolkové, tak zemské úrovni). Model, který je v Německu uplatňován, počítá s rozdělováním výnosů z vybraných daní podle toho, kolik bylo na dané dani v obci skutečně vybráno od místních obyvatel. V nejlepším zájmu obcí je například vytvořit takové podmínky pro podnikání, které by obyvatelstvo motivovalo k větší spotřebě a tím k větším finančním prostředkům plynoucím do místních rozpočtů. Obce jsou tak závislé na své vlastní ekonomické aktivitě a zásluhách v oblasti výběru daní, což jim dává volnost při získávání finančních prostředků a větší míru odpovědnosti a nezávislosti na centrální úrovni vlády.

Územně samosprávné celky v obou zemích mohou či musejí zajišťovat záležitosti a úkoly obce v rámci **přenesené resp. samostatné působnosti**. Místní úkoly jsou vykonávané v rámci samostatné působnosti pro zajištění harmonického rozvoje obce pro spokojenost občanů. V Německu jsou to úkoly, které jsou ve výhradní kompetenci obce či za ně přebírá zodpovědnost (například financování místního kulturního života). Dále jsou to úkoly povinné,

kteře obec musí plnit na základě nařizení, nicméně jakým způsobem požadovaného cíle dosáhne už je zcela v její kompetenci. V České republice jsou v rámci samostatné působnosti vykonávány úkoly v oblasti rozpočtu, hospodaření, vydávání obecních vyhlášek, ukládání pokut či zřizování předškolních a školních zařízení. Státní úkoly jsou v obou zemích vykonávány v rámci přenesené působnosti, kdy v Německu jsou to úkoly prováděné z pověření státu resp. spolkové země (např. organizace voleb, zajištění bezpečnosti nebo vydávání cestovních dokladů). Podobná situace je i v České republice, kde jsou obce odpovědné za organizaci voleb, vedení matriky atd.

Na základě provedené analýzy nelze jednoznačně říci, zda je financování územních samospráv v České republice „horší“ či „lepší“ než ve Spolkové republice Německo, nicméně pro český systém lze využít několik inspirativních a zajímavých prvků jak již bylo zmíněno například v oblasti místních daní či přerozdělování daňových výnosů. Základní role státu zůstává i navzdory oslabení státní moci ve prospěch nadnárodních organizací a pokračujícímu procesu decentralizace funkcí veřejných financí velmi významná. Při zajištění fungování principu subsidiarity budou i v budoucnu kompetence a odpovědnosti za zabezpečování veřejných statků efektivně rozděleny mezi státní správu a územní samosprávu.

Seznam literatury

- HALÁSKOVÁ, Martina. *Systémy veřejné správy v evropských zemích*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita Ostrava, 2004, 366 s. ISBN 80-248-0600-2.
- HALÁSKOVÁ, Martina. *Veřejná správa v Evropské unii*. Vyd. 1. Opava: Optys, 2009, 181 s. ISBN 9788085819779.
- HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- MUSGRAVE, Richard A. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1.vyd. Praha: Management Press, 1994, 581 s. ISBN 80-856-0376-4.
- PEKOVÁ, Jitka a Alena MAAYTOVÁ. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-807-3576-141.
- PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.