

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky



Diplomová práce

Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU

Ing. Silvia Synková

© 2020 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Ing. Silvia Hrabčáková

Ekonomika a management
Provoz a ekonomika

Název práce

Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU

Název anglicky

Fiscal federalism in selected European countries

Cíle práce

Hlavním cílem diplomové práce je analýza a komparace systému financování územních samospráv v ČR a na Slovensku.

V teoretické části diplomové práce je dílčím cílem na základě informací, získaných v odborných článcích a literatuře, porovnat a posoudit oba modely aplikované v ČR a na Slovensku.

V praktické části práce je cílem rozbor hospodaření dvou vybraných obcí v ČR a na Slovensku, a to s ohledem na specifika obou systémů financování územních samospráv. Dílčím cílem práce je proto provedení rozboru hospodaření s ohledem na obdržené sdílené daně do rozpočtu obou obcí, stejně jako analýza prostředků v rozpočtu obcí za zvolené časové období v rámci samostatných daňových pravomocí samospráv v obou vybraných zemích. Analýzou a komparací obou systémů financování mohou vzniknout případné návrhy, které by bylo výhodné implementovat v obou analyzovaných systémech financování územních samospráv.

Metodika

Práce bude členěna do 3 hlavních částí. V první části teoretické (literární rešerže), kde hlavní činností bude nastudování a analýza hlavních zdrojů a odborných publikací, se studentka obeznámí s problematikou daného tématu. Hlavním zdrojem informací bude odborná literatura, případně periodika a odborné časopisy.

V teoretické části bude využita metoda indukce a dedukce. Metoda bude založena na využití primárních a sekundárních dat. Po seznámení se s oblastí a danou problematikou budou zpřesněné cíle. Bude taky zahrnuta i obecná charakteristika konkrétních obcí, u kterých bude provedena na základě finančních výkazů analýza hospodaření se zaměřením zejména na jejich příjmovou část rozpočtu.

V praktické části bude využita metoda analýzy a následné syntézy, která poskytne výstupy pro další komparaci určených systémů. V závěrečné části dojde k prezentaci výsledků práce a případných návrhů, opatření a doporučení.

Doporučený rozsah práce

50 – 70 stran

Klíčová slova

Veřejný sektor, fiskální federalismus, územní samospráva, rozpočet obce, svěřené a sdílené daně, rozpočtové určení daní.

Doporučené zdroje informací

- BÁNOCIOVÁ, A. 2011. Aplikácia daní SR v praxi. Košice: Elfa, s.r.o. 2011. 193 s. ISBN 978-80-8086-174-2
- BRENNAN, Geoffrey a James M BUCHANAN. The power to tax: analytical foundations of a fiscal constitution. Cambridge: Cambridge University Press, 1980, xiv, 231 p. ISBN 05-212-3329-1
- GRÚŇ, L. PAULIČKOVÁ, A. VYDROVÁ, V. 2005. Samospráva ako súčasť verejnej správy. Bratislava: Eurounion, 2005. 122 s. ISBN 80-88984-82-3
- HAMALOVÁ, M. BELAJOVÁ, A. 2010. Komunálna ekonomika a politika. Bratislava: Merkury, 2010. 299 s. ISBN 978-80-89458-11-0
- HAMERNÍKOVÁ, B. *Veřejné finance : učebnice*. Praha: Eurolex, 2004. ISBN 80-86432-88-2.
- JACKSON, P M. – BROWN, C V. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-09-2.
- JÍLEK, Milan. Fiskální decentralizace, teorie a empirie: teorie a praxe. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, 426 s. Finance (Grada Publishing). ISBN 978-807-3573-553
- MUSGRAVE, R A. – MUSGRAVE, P B. *Veřejné finance v teorii a praxi..*
- PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy : teorie a praxe v ČR..*
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů : teorie a praxe*. Praha: Grada, 2007. ISBN 978-80-247-2097-5.

Předběžný termín obhajoby

2017/18 ZS – PEF (únor 2018)

Vedoucí práce

Ing. Jiří Čermák, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra ekonomiky

Elektronicky schváleno dne 5. 1. 2017

prof. Ing. Miroslav Svatoš, CSc.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 26. 1. 2017

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 30. 11. 2020

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci „Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU“ jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 30.11.2020

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala Ing. Jiřímu Čermákovi, Ph.D. za užitečné rady, formu vedení diplomové práce a cenné připomínky, kterými významně přispěl k vypracování diplomové práce.

Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU

Souhrn

Diplomová práce „Fiskální federalismus ve vybraných zemích EU“ je zaměřená na komparaci dvou historicky propojených systémů financování územních samospráv v České republice a Slovenské republice. Nejdříve je v práci vysvětlen pojem fiskální federalismus a teorie s ním související. Dále je v práci popsáno základné členění veřejných rozpočtů. Později následuje popis historického a aktuálního vývoje struktury veřejné správy ve vybraných zemích EU. Další část vychází z analýzy vybraných obcí v ČR (Třebíč) a na Slovensku (Třebišov) se zaměřením na jejich strukturu příjmové části a z analýzy svěřených a sdílených daní. V závěru práce je komparace zkoumaných systému pomocí použité literatury, zdrojů a následné vyvození závěru. Hlavním cílem je realizace deskripce, analýzy a komparace historicky propojených systémů financování územních samospráv v České republice a v Slovenské republice. Bylo zjištěno, že zkoumané obce jsou dominantně financovány ze sdílených daní. Výsledky práce obsahují srovnání a analýzu výpočtů podílů obcí na sdílených daních v České a Slovenské republice, doporučení zvýšení finanční soběstačnosti obcí a mj. také návrh řešení regionálních disparit prostřednictvím změn systému příjmů obcí.

Klíčová slova: Fiskální federalismus, decentralizace, územní samospráva, veřejný rozpočet, příjmová část, dotace, svěřené a sdílené daně, rozpočtové určení daní.

Fiscal federalism in selected EU countries

Summary

The thesis "Fiscal federalism in selected EU countries" is aimed at comparing the two historically linked system of financing local governments in the Czech Republic and the Slovak Republic. First, the work explains the concept of fiscal federalism and theories related. The work also describes the basic classification of public budgets. Later followed by a description of historical and current development of governance structures in selected EU countries. Another part consists of an analysis of selected municipalities in the Czech Republic (Třebíč) and Slovakia (Třebišov) focusing on the structure of income. The conclusion of the thesis is the comparison analysed using the existing literature, resources and deduced conclusion. The main goal is the implementation of the description, analysis and comparison of historically interconnected systems of financing local governments in the Czech Republic and the Slovak Republic. It was found that the surveyed municipalities are predominantly financed from shared taxes. The results include a comparison and analysis of calculations of the shares of municipalities in shared taxes in the Czech and Slovakia, recommendations for increasing the financial self-sufficiency of municipalities and, among other things, a proposal to address regional disparities through changes in municipal income system.

Keywords: Fiscal federalism, decentralization, local government, public budget, the revenue part, subsidies, vested and shared taxes, the budgetary determination of taxes.

Obsah

| | |
|--|-----------|
| Seznam obrázků | 9 |
| Seznam tabulek | 9 |
| Úvod | 10 |
| 1. Cíl práce a metodika | 11 |
| 1.1 Cíl práce | 11 |
| 1.2 Metodika | 11 |
| 2. Teoretická východiska | 14 |
| 2.1 Fiskální federalismus | 14 |
| 2.1.1 Historie a teorie fiskálního federalismu | 14 |
| 2.1.2 Historie a teorie fiskální decentralizace | 15 |
| 2.1.3 Veřejný sektor a státní správa | 19 |
| 2.1.4 Struktura veřejné správy | 19 |
| 2.1.5 Modely fiskálního federalismu | 20 |
| 2.1.6 Decentralizace fiskálních funkcí a územních samospráv | 24 |
| 2.2 Daně a daňové určení | 26 |
| 2.2.1 Daňové příjmy obcí | 27 |
| 2.2.2 Základní klasifikace příjmů | 28 |
| 2.2.3 Zásady a principy zdanění na místní úrovni | 31 |
| 2.2.4 Vhodnost daní pro decentralizaci | 32 |
| 2.2.5 Daňová a finanční autonomie | 34 |
| 2.3 Požadavky na daňový systém | 38 |
| 2.4 Legislativní úprava a metody výpočtu příjmů obcí ze sdílených daní | 40 |
| 2.4.1 Rozpočtové určení daní v České republice | 40 |
| 2.4.2 Rozpočtové určení daní ve Slovenské republice | 45 |
| 3. Vlastní práce | 52 |
| 3.1 Analýza hospodaření města Trebišov (SR) | 52 |
| 3.1.1 Představení města Trebišov | 52 |
| 3.1.2 Dekompozice příjmové části rozpočtu | 53 |
| 3.1.3 Zhodnocení | 56 |
| 3.2 Analýza hospodaření města Třebíč (ČR) | 58 |
| 3.2.1 Představení města Třebíč | 58 |
| 3.2.2 Dekompozice příjmové části rozpočtu | 59 |
| 3.2.3 Zhodnocení | 62 |
| 3.3 Shrnutí a komparace obou obcí | 62 |
| 4. Zhodnocení zkoumané problematiky | 63 |
| 4.1 Zhodnocení struktury podílů obcí na sdílených daních | 63 |

| | | |
|-----|--|-----------|
| 4.2 | Porovnání kritérií výpočtu podílu obce na sdílených daních | 66 |
| 4.3 | Porovnání struktury svěřených daní obcím a nedaňových příjmů | 70 |
| 4.4 | Posílení finanční nezávislosti (samostatnosti) obcí..... | 72 |
| | Závěr | 76 |
| | Seznam použitých zdrojů | 80 |

Seznam obrázků

| | |
|--|----|
| Obrázek č. 1: Grafické zobrazení decentralizačního teorému..... | 18 |
| Obrázek č. 2: Centralizovaný model fiskálního federalismu..... | 22 |
| Obrázek č. 3: Decentralizovaný model fiskálního federalismu..... | 23 |
| Obrázek č. 4: Kombinovaný model fiskálního federalismu..... | 23 |
| Obrázek č. 5: Schéma rozpočtového určení daní od 1. 1. 2020..... | 41 |
| Obrázek č. 6: Dekompozice běžných příjmů města Trebišov za 2015-2019 (v EUR)..... | 56 |
| Obrázek č. 7: Dekompozice daňových příjmů města Trebišov za 2015-2019 (v EUR)..... | 57 |
| Obrázek č. 8: Dekompozice příjmů města Trebišov z místních daní a poplatků za 2015-2019 (v EUR)..... | 57 |
| Obrázek č. 9: Dekompozice provozních příjmů města Třebíč za 2015-2019 (v tis. CZK)..... | 59 |
| Obrázek č. 10: Dekompozice daňových příjmů města Třebíč za 2015-2019 (v tis. CZK)..... | 59 |
| Obrázek č. 11: Dekompozice příjmů města Třebíč ze sdílených daní za 2015-2019 (v tis. CZK)..... | 60 |
| Obrázek č. 12: Dekompozice příjmů města Třebíč ze svěřených daní za 2015-2019 (v tis. CZK)..... | 61 |
| Obrázek č. 13: Výšková členitost SR a ČR..... | 68 |

Seznam tabulek

| | |
|---|----|
| Tabulka 1: Kategorie daňové pravomoci daňových příjmů decentralizovaných úrovní vlády dle OECD..... | 35 |
| Tabulka 2: Vertikální fiskální nerovnováha..... | 37 |
| Tabulka 3: Koeficienty postupných přechodů..... | 44 |
| Tabulka 4: Srovnání kritérií a jejich vah modelů RUD ČR uplatňovaných v roce 2012 a 2013..... | 44 |
| Tabulka 5: Velikostní kategorie obcí a koeficienty velikostních kategorií obcí..... | 48 |
| Tabulka 6: Srovnání kritérií pro výpočet podílu obce na sdílených daních..... | 64 |
| Tabulka 7: Inkaso sdílených daní obcemi (v mil. Kč)..... | 65 |
| Tabulka 8: Srovnání kritérií pro výpočet podílu obce na sdílených daních..... | 67 |
| Tabulka 9: Srovnání kritérií pro výpočet podílu obce na sdílených daních..... | 70 |

Úvod

Pro většinu evropských zemí je typická část období v jejich historii, kdy bylo určitou tendencí omezovat pravomoci územních samospráv, tzn. „centralizovat“. Později, zejména vlivem ekonomického a politického vývoje evropských zemí, došlo také k modifikaci struktury státní správy. Cílem této modifikace bylo celý systém zefektivnit a posílit pravomoci v postavení územních samospráv¹, kterým byly delegovány nové kompetence. Došlo ke vzniku víceúrovňové veřejné správy, kde se rozčlenil i její výkon do několika dalších úrovní.

Od druhé poloviny 20. století se problematika teorie fiskálního federalizmu soustředí na decentralizaci kompetencí veřejných financí na nižší úrovně státní správy. Neoddělitelnou součástí transformací ekonomik České i Slovenské republiky se v tomto období stala decentralizace veřejných financí (tj. fiskální decentralizace) jako důsledek rozsáhlého přenosu kompetencím ze státní správy na územní samosprávu. Realizovalo se to posilněním postavením, ale také nárůstem odpovědnosti územních samospráv při správě věcí veřejných. Tato forma poskytuje lepší efektivitu zabezpečení veřejných statků a jejich financování obyvatelům daného území. Struktura rozpočtu a politika státu by měla být respektována. Také k docílení maximální efektivity decentralizace je nutné logické rozvržení příjmů a výdajů v rozpočtu. Pravidlem je financování národních veřejných statků a služeb centrálním rozpočtem a pokrytí potřeb místního charakteru místním rozpočtem. Nakolik příjmy místních rozpočtů nejsou dostačující, jsou částečně využívány příjmy z centrálního rozpočtu do nižších úrovní státní správy. Tento postup se využívá v moderních státech evropských zemí a obecně problematika financování územních samospráv je klíčová v oblasti veřejných financí.

Hlavním cílem předložené diplomové práce je realizace deskripce, analýzy a komparace historicky propojených systémů financování územních samospráv v České republice a v Slovenské republice.

Práce se člení do 4 kapitol. První kapitola popisuje cíl a metodiku práce. Druhá kapitola má teoretický charakter a provádí identifikaci primárních termínů korespondujících s financováním územních samospráv, teorii fiskálního federalizmu a fiskální decentralizace. Třetí kapitola má empirický charakter a popisuje a srovnává hospodaření vybraných měst a financování obcí v podmínkách České a Slovenské republiky. Čtvrtá kapitola obsahuje shrnutí, částečnou diskusi a doporučení na základě předcházejících získaných znalostí.

¹ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 13

1. Cíl práce a metodika

V níže uvedených kapitolách bude představen primární cíl této práce a dílčí cíle, kdy jejich splnění bude realizováno prostřednictvím uvedených metod v druhé podkapitole.

1.1 Cíl práce

Hlavním cílem předložené diplomové práce je realizace deskripce, analýzy a komparace historicky propojených systémů financování územních samospráv v České republice a v Slovenské republice. Splnění tohoto cíle je podmíněno splněním dílčích cílů, které jsou obsaženy v jednotlivých kapitolách teoretické a následující praktické části.

Naplnění hlavního cíle práce je determinované naplněním parciálních (dílčích) cílů práce. Struktura a charakter teoretické části byly sestaveny s cílem tvorby podkladu pro následnou praktickou část a s operováním s následujícími dílčími cíli:

Dílčí cíl I: V teoretické části provést deskripci a analýzu systému financování územních samospráv v České a Slovenské republice se zřetelem na jejich historii.

Dílčí cíl II: V praktické části realizovat u dvou vybraných obcí (v ČR a na Slovensku) ve stanovených časových obdobích deskripci dílčí části prostředků a jejich alokovaný objem s ohledem na specifika systému financování v Trebišově a Třebíči.

1.2 Metodika

Objektem zkoumání práce je systém financování územních samospráv v ČR a na Slovensku.

Diplomová práce se řídí následujícím metodologickým postupem.

V celé práci byly využity standardní vědecko-výzkumné metody, kdy se jednalo zejména o literární rešerši, komparaci, analýzu a také indukci a dedukci. V první části, kterou tvoří literární rešerše, se autorka pomocí studování a analýzy dokumentů, seznamuje s problematikou tématu diplomové práce. V této části jsou identifikovány základní a aktuální teoretická východiska, která se vztahují na řešenou oblast. Primárně je tvořena operacionalizací klíčových pojmů, zejména se jedná o fiskální federalismus a fiskální decentralizace. V další kapitole jsou představena parametry těchto systémů a popis možných přístupů k teorii. V teoretické části jsou dále využity metody obsahové analýzy, indukce a dedukce. Primárním zdrojem informací je odborná literatura, periodika a odborné časopisy.

V praktické části jsou využita primární a sekundární data. Po prvotní charakteristice a popisu systému financování územních samospráv, je provedená analýza se zaměřením na příjmové straně rozpočtu vybraných územních samospráv. Klíčová data pochází zejména z webových stránek vybraných samospráv, ministerstva financí, ostatních státních institucí, databází OECD, odborných publikací a článků. Charakteristika a analýza je prováděná v určených časových řadách. V praktické části je opětovně využita metoda obsahové analýzy, indukce, dedukce a zejména následně syntézy. Výsledky jsou následně využity pro komparaci jednotlivých systému. V závěrečné části jsou formulovány výsledky práce, zdali historicky propojené systémy jsou srovnatelné a případné návrhy opatření a doporučení.

Metody byly aplikovány na vybraných příkladech, a to České republiky a Slovenské republiky, kde systém financování územních samospráv je historicky propojený a i v současnosti téměř shodný. Jako příklady pro konkrétní analýzu alokovaných finančních prostředků vybraných zemí byly vybrány níže uvedené obce z popsanych důvodů:

- Trebišov- počet obyvatel do 25 000.
- Třebíč – počet obyvatel do 36 000.

Vybrané lokality byly zvoleny z důvodu shodného financování různých projektů z evropských fondů, a dále pomocí poskytnutých regionálních příspěvků vládou z veřejných zdrojů. Zohledněn byl dále aspekt, že Třebíč má nízkou míru celkové zadluženosti a Trebišov zejména od roku 2013 výrazně svou zadluženost snižuje a řadí se tak k městům s nižší zadlužeností, obdobně jako Třebíč v České republice.

Proces zpracování práce je možné rozdělit do tří fází.

První fáze má kompilační charakter a v jejím průběhu docházelo k hledání a analýze získaných zdrojů. Také se formoval cíl práce. Výsledkem byl souhrn relevantní literatury, tvorba struktury práce a náčrt výzkumu.

Druhá fáze měla realizační a empirický charakter. Došlo ke zpracovávání teoretické části práce (první kapitola) a k objasnění a realizaci výzkumu (druhá kapitola). V souladu se zadáním práce se využívaly zejména zdroje týkající zvolených obcí. Důraz byl kladen na obecnou charakteristiku zvolených obcí, u kterých byla provedena na základě finančních výkazů analýza hospodaření se zaměřením zejména na jejich příjmovou část rozpočtu. Významnou součástí této fáze byla dále deskripce pravidel pro výpočet podílů obcí na sdílených

daních v podmínkách České a Slovenské republiky. Analýza této problematiky vycházela zejména z legislativních pramenů. Obecně v této části dominovaly metody analýzy a deskripce.

Třetí fáze byla hodnotící. V rámci ní v poslední kapitole práce byla zjištění formulována do závěrů, kriticky zhodnoceny, porovnány s dostupnou literaturou a diskutovány. Dominovala metoda syntézy a komparace. Záměrem této fáze bylo zjistit, jak se jednotlivá pravidla výpočtu podílů obcí na sdílených daních a místní daně, resp. poplatky, mezi krajinami odlišují.

2. Teoretická východiska

V této části budou předložena aktuální teoretická východiska, která korespondují s řešenou oblastí. Ambicí této části je tvorba podkladu pro následující kapitoly celé práce. Obsah se zaměřuje jak na operacionalizaci dat, tak také na související premisy a souvislosti.

2.1 Fiskální federalismus

Následující kapitola se zabývá teorií fiskálního federalismu, z které vychází následné přerozdělení pravomocí a funkcí poskytování veřejných statků a služeb ve veřejném sektoru z centrální úrovně na úroveň regionální. S tímto systémem je úzce propojena decentralizace funkcí ve veřejných financích a systém financování územních samosprávních celků. V závěru je řešená problematika subsidiarity a právní legislativa spjata s Evropskou unií.

2.1.1 Historie a teorie fiskálního federalismu

Historie teorie fiskálního federalismu se váže na období po 2. světové válce a to především zásluhou ekonomů z anglosaských zemí, kteří ji zpracovali a výsledky aplikovali do praxe. Jednalo se zejména o ekonomy A. Smith, A. Wagner, D. Ricardo, J. M. Keynes, P. Samuelson a V. Pareto aj. Teorie fiskálního federalismu se vyvíjela ve dvou etapách, a to v 50. - 60. let 20. století, a v období od 70. let 20. století. Primárním důvodem vzniku teorie fiskálního federalismu byla dosavadní neefektivita přerozdělování finančních prostředků zabezpečujících veřejné statky ve veřejném sektoru.

V současnosti je obvyklým jevem v moderních evropských zemích rozvrstvení do více úrovní veřejné vlády, kdy každá má přidělenou kompetenci a s tím spojené pravomoci přijímat rozhodnutí. Systém jak ve federativních, tak unitárních státech není uspořádán do centralizovaného nebo jednotného systému. V systému s přidělenými kompetencemi se stát dělí o veřejnou správu s veřejnoprávními korporacemi, včetně „podřízených“ složek správ měst a obcí. Podle Pekové (2011) základem fungování fiskálního federalismu je rozvrstvení vlády na více úrovní a optimalizace procesů kompetencí a odpovědnosti. V obecné definici jsou úrovně vlády děleny na čtyři stupně vlády: „ústřední vláda, regionální úroveň, místní vláda (města, municipality, hrabství) a nadnárodní vláda (EU). Konkrétní struktura je definována vnitřním státoprávním uspořádáním státu. V České republice a Slovenské republice je veřejná správa tvořena centrální vládou a územními samosprávnými celky (kraje, obce), kde jsou kompetence vlastní i přenesené.“

Teorie hledá optimální míru decentralizace netržních činností státu mezi úrovní municipální a ústřední vládní, která bude ekonomická a uspokojí co nejlépe potřeby občanů. Teorie také zkoumá vhodnou míru decentralizace funkcí veřejných financí pro zvýšení jejich efektivnosti ve využití. Funkce se dělí na alokační, redistribuční a stabilizační. Funkce souvisí s horizontální a vertikální strukturou na různých vládních úrovních a snaží se optimalizovat vazby mezi nimi. Jedním z hlavních bodů v problematice je stanovení daňových pravomocí na konkrétních úrovních veřejné správy. Ideálně přiřazení veřejných příjmů (daňové určení) a využití transferů (konkrétně dotací).²

Je také důležité chápat podstatu teorie z důvodu pochopení jednotlivých vazeb mezi státem a územními samosprávami, jejich přidělených funkcí, kompetencí k rozhodování a odpovědnosti. Problematika decentralizace je aktuální i z důvodu vztahu mezi vybranými zeměmi k Evropské unii.

2.1.2 Historie a teorie fiskální decentralizace

Pojem fiskální federalismus poprvé zmínil R. Musgrave v roce 1959 a o další rozvoj teorie fiskálního federalismu se zasloužil W. Oates v práci Fiskální federalismus z roku 1972, který fiskální federalismus chápal jak z politického, tak z ekonomického aspektu. Dalšími významnými ekonomy ve vývoji teorie jsou P. B. Spahn, F. CH. Tiebout a J. Buchanan (teorie veřejné volby a teorie klubů).

Při zkoumání teorie o fiskální decentralizaci se vyskytuje několik oblastí, nad kterými je nutno se zamyslet. Je komplikované rozhodnout míru přerozdělení kompetencí, kolik úrovní vlád je nejefektivnější, vztah mezi delegovanými institucemi a centrální vládou. Jednotliví autoři se v teorii touto problematikou zabývají.

Podle **Richarda Musgrava** (1994) v díle „Veřejné finance v teorii a praxi“ se k fiskálnímu federalismu nemá přistupovat jako k jednoúrovňovému systému, ale jako k systému, kde jsou fiskální operace uskutečněné ve více úrovních.³ Víceúrovňový systém je důsledkem historického vývoje a ostatních faktorů. Autor popisuje, že poskytované veřejné statky mají v dané oblasti maximalizovat užitek daného obyvatelstva. Také by měly tyto statky být nákladem dané oblasti. Musgrave (1994) tvrdí, že primárním bodem fiskálního federalismu je alokační funkce veřejných financí, která může být dle státu rozdílná. Stabilizační a distribuční funkce pomáhají docílit naplnění financování na centrální úrovni.

² PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 85 – 87

³ MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, s. 415

Dalším přístupem je „**model municipálních financí**“, kde autor **Ch. M. Tiebout** navazuje na výše uvedené dílo Musgravea, ve svém díle „Čistá teorie místních výdajů“. V práci Musgravea bylo cíleno na hledání optimální míry decentralizace. Tieboutův model se soustředí spíše na výdajovou stránku místní úrovně, kde jsou také poskytovány veřejné statky. Autor ovšem poukazuje na premisu Musgrava, že veškeré vládní výdaje jsou poskytovány na centrální úrovni. Autor sám tvrdí, že není nutno hradit veškeré veřejné výdaje (např. zdravotnictví, školství, policie, požární ochrana) pouze z centrálního rozpočtu.

Tiebout (1956) předkládá empirický důkaz, že v některých případech může velikost místních veřejných výdajů být větší než ta centrální. Také tvrdí, že lokální veřejná správa dokáže lépe poznat potřeby svých občanů, která se snaží jejich potřeby pouze "odhadnout". Tieboutova metoda odhadování preferencí je založena na fungování prostorové ekonomiky, o tzv. „hlasování nohou“. Problémem v tomto modelu je, zda na lokální vládní úrovni existuje mechanismus, který bude zachovávat efektivní míru výdajů na veřejné statky.⁴ Otázkou je, zda na lokální úrovni existuje mechanismus, který poskytne v optimálním objemu funkce k velikosti poptávky voličů-spotřebitelů. Nesmí se zapomenout na efektivitu nákladovosti na vybraném vládním stupni. Podle Tieboutu na lokální vládní úrovni fungují místní vlády, komunity s určenou strukturou příjmů a výdajů. Volič je mobilní a dokáže si vybrat tu komunitu, která maximalizuje jeho užitek. S růstem počtu konkurujících si komunit, roste variabilita výběru pro spotřebitele.

Buchananova teorie klubů je jedna z možností řešení problému určení optimálního množství poskytovaného místního veřejného statku a optimální velikosti společenství, které jej spotřebovává. Ve prospěch většího společenství mluví existence úspor z rozsahu. Velikostí není pouze myšlen počet obyvatelstva, ale také hustota osídlení, což zlevňuje veřejné služby. Nicméně místní veřejné statky nebývají ve své spotřebě zcela nerivalitní. S růstem obyvatel se může úroveň poskytování veřejných služeb zhoršovat a může docházet k jevu přetížení. Teorie může být využita k řešení tohoto problému.⁵

Funkcí klubu je využití úspor z rozsahu, sdílení nákladů spojených na zabezpečování nedělitelných komodit a také uspokojením tendence sdružování se jedinců s podobnými preferencemi a zálibami. Podle Buchananového předpokladu jednotlivci z daného regionu

⁴ TIEBOUT, Ch. M. *A Pure Theory of Local Expenditures*. Source: The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), s. 418

⁵ BUCHANAN, J. M. *An Economic Theory of Clubs*. Source: *Economica*, New Series, Vol. 32, No. 125, Februar 1965, pp. 1 - 14.

budou využívat „služby klubu“ v rámci každé oblasti. Takhle budou veřejné statky přirozeně alokované, dle regionu s ohledem na kolektivní preference lidí v dané oblasti.

Buchanan (1965) při těchto úvahách o geografických alokacích vychází z principů liberální ekonomie, kde platí, že veřejný statek je pouze nabízen, když je u něj společný (kolektivní) zájem. V případě, že to neplatí, statek je nabízen na soukromé úrovni. Podle autorovy hypotézy jsou značné rozdíly ve velikosti poskytovaných veřejných statků v různých oblastech, což se odvíjí podle důchodů a preferencí místního obyvatelstva. V české literatuře zastává podobný názor např. J. Kinkor (1996).⁶

Dalším podstatným bodem základních teorií fiskální decentralizace je tzv. **Oatsův decentralizační teorém**. Odvozuje na základě normativních vztahů přínosy plynoucí z alokace veřejných statků. W. E. Oates (1972).⁷ Dále rozvíjí Musgraveovu definici veřejných statků a určení vládní úrovně (typu vlády), která převezme funkci, kompetence a odpovědnost. K aplikaci fiskální decentralizace se proto jediné hodí alokační fiskální funkce.

Decentralizační teorém musí splňovat tyto předpoklady:

- mezní náklady poskytovaných statků jsou konstantní,
- rezidenti rovnoměrně sdílí náklady na poskytování veřejných statků,
- neexistují výnosy z rozsahu,
- neexistují přeshraniční efekty, ani externality mezi lokalitami,
- v každé lokalitě jsou poskytovány veřejné statky a rozděluje obyvatelstvo do dvou lokalit, kde obyvatelé mají specifickou poptávku po veřejných statcích.

Oates v roce 1977 tvrdil, že stejný prostorový charakter nezabezpečuje identické preference veřejných statků. Z důvodu dodržení principu stabilizace a solidarity jsou některé veřejné statky poskytovány pro celé území centrální vládou a tak je dodržen stejný standard pro všechny.

U standardizace veřejných statků, které poskytuje centrální vláda, ale dochází k neefektivitě. Lokální vláda by měla odrážet nejlépe potřeby a přání místních občanů. Proto vyšší uspokojení potřeb občanů nastane tehdy, když veřejný statek bude poskytnut lokální vládou.

Autor v teorému využívá prostorové diferenciaci a implicitně předpokládá, že každá místní vláda je schopna paretoefektivní⁸ výstup si zajistit sama. Ve svém teorému poukazuje na

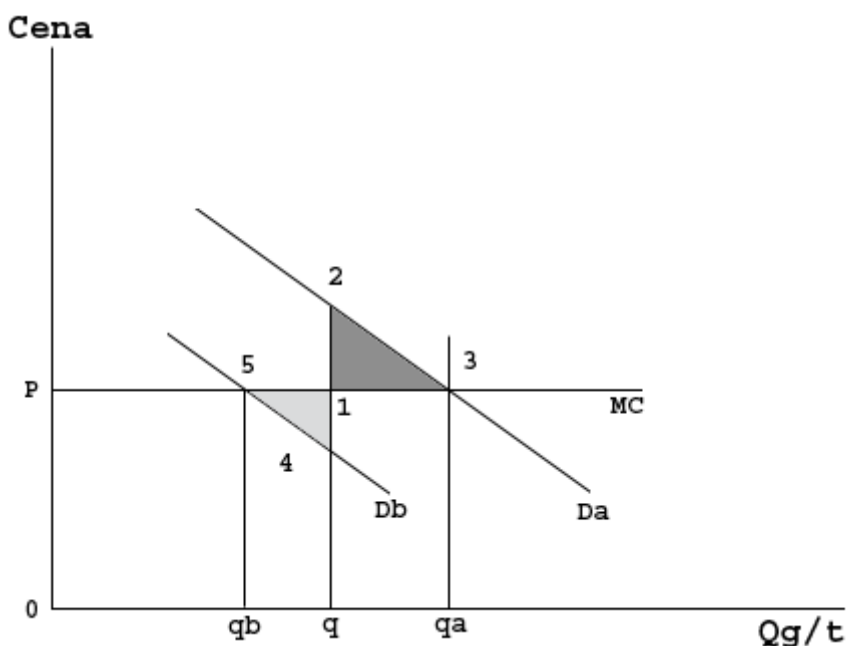
⁶ KINKOR, J. *Trh a stát. K čemu potřebujeme filosofii*. Praha: Svoboda, 1996, s. 142

⁷ OATES, W. E. An Economist's Perspective on Fiscal Federalism, In W: Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington. Mass: Heath-Lexington, 1977, pp. 3 – 20.

⁸ tedy efektivní na vstupu i výstupu.

přínos decentralizace lokálního veřejného sektoru a poukazuje i na ztráty z důvodu centralizace veřejného sektoru.

Obrázek č. 1: Grafické zobrazení decentralizačního teorému



Poznámka: Da, Db – poptávkové křivky po lokálních veřejných statcích v daných lokalitách
 Mc – marginální náklady na poskytování veřejného statku
 q – centrálně poskytované množství
 plochy 541 a 213 – ztráty z centralizace

Pramen: OATES, W.E. *An Economist's Perpektive on Fiscal Federalism*. Mass: Heah-Lexington, Lexinngton, 1977, s. 10

Později Oates (1999) přiznává, že decentralizace může mít za následek ztrátu výnosu z rozsahu, což by decentralizační model vyvrátilo. Otázkou je také optimální velikost jurisdikce určitého veřejného statku. Decentralizační teorém pojednává o existenci jednoho druhu veřejného statku. Proto optimalizace jednoho statku nemusí znamenat lepší užitek i u druhého statku.⁹

Lokalizační teorie zakládá na odlišnostech mezi veřejným a soukromým sektorem s ohledem na nákladovou stránku. Velikost územní samosprávy poskytující veřejné statky se bude hlavně odvíjet od následujících podmínek:¹⁰

- Vysoké cestovní náklady snižují dostupnost veřejných statků, což podporuje existenci menších lokálních veřejných statků.
- Velikost poptávky po místních veřejných statcích na osobu podporuje jejich větší počet.

⁹ OATES, W. E. *An Essay on Fiscal Federalism*. IN: *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, September 1999, s. 1131

¹⁰ JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Aspi, 2008, s. 28 - 29

- Počet obyvatel navyšuje poptávku po službách a to podporuje vznik více místních samospráv o menší velikosti.
- Úspory z rozsahu plynoucí z produkce veřejných statků.
- Úspora ze sortimentu nabízí spotřebiteli úsporu času při využití větší nabídky sortimentu u větší samosprávy.

2.1.3 Veřejný sektor a státní správa

V rozvinutých zemích představuje stát aktivní ekonomický subjekt. Tato ekonomika se pak nazývá jako ekonomika smíšeného typu, protože vedle rozhodujícího soukromého sektoru zde existuje a rozvíjí se i veřejný sektor. Systém soukromý (ziskový) a systém veřejný (neziskový) se společně doplňují a vzájemně se podmiňují. V případě selhání jednoho, ten druhý ho nahrazuje. Dá se říct, že zásahy státu jsou důvodem vzniku veřejného sektoru.¹¹ Veřejný sektor může být považován za výsledek politiky státu. Reprezentuje oblast společnosti, kde je statek ve vlastnictví veřejného sektoru a rozhodují o něm volení zástupci. Proto veřejný sektor je řízen veřejnou správou (územní samospráva nebo státní správa). Náklady na provoz těchto statků jsou hrazeny veřejnými financemi prostřednictvím rozpočtové soustavy. I z tohoto důvodu podléhá veřejný sektor kontrole občanů.¹² Ve vyspělých zemích veřejný sektor je odpovědný za přerozdělení (alokaci) velké části disponibilních zdrojů. Z tohoto důvodu je otázka financování jedna z nejaktuálnějších ve veřejném sektoru.

2.1.4 Struktura veřejné správy

Fiskální federalismus je podmíněn víceúrovňovou veřejnou vládou, kterou lze rozdělit na 4 úrovně (každá úroveň je zároveň kombinací všech vládních jednotek-institucí, úřadů a orgánů):¹³

Ústřední vláda (v unitárních státech) neboli federální vláda; je složena ze všech volených orgánů-ministerstva, úřady atd. V jednotlivých zemích mohou být odpovědnosti a pravomoci částečně přeneseny na decentralizované jednotky. Tyhle administrativní jednotky získávají finanční zdroje z federálního rozpočtu a jsou považovány za „prodlouženou ruku ústřední vlády“.

¹¹ PAVLÁSEK, V., HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance a daně v České republice*. Plzeň: Nava, 2010, s. 21

¹² PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: Aspi, 2005, s. 29.

¹³ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 13.

Regionální úroveň - státy, země, regiony, provincie, hrabství, okresy atd., nemusí být přítomné ve všech zemích, ale jejich pravomoci a funkce jsou jednoznačně definované ve federativních zemích jako např. Belgie, Německo, Rakousko.¹⁴ Je často problémem definovat mezistupeň mezi ústřední vládou a municipální vládou v unitárních státech. Podmínkou pro vymezení středního stupně je autonomie v řízení a pravomoc pro získávání finančních zdrojů pro své vlastní potřeby. Jsou součástí územní samosprávy.

Municipální (místní) vláda je představitelem základního stupně územní samosprávy ve většině zemí - město, obec, hrabství atd. Tyto základní stupně územní samosprávy mají své pravomoci a kompetence při poskytování určeného okruhu veřejných statků. Z důvodu historického vývoje neexistuje totožný systém místních vlád. Existují i víceúrovňové územní samosprávy. Příkladem pro jednodušňové jsou Slovinsko, Estonsko nebo Finsko, dvouúrovňové Rakousko nebo Česká republika, tříúrovňové Francie, Německo, Španělsko nebo Itálie.

Nadnárodní vláda - v Evropě je to Evropská Unie. Evropská Unie má koordinační funkci a také částečně ovlivňuje legislativu svých členských států. Koordinuje sociální, finanční, hospodářskou, stabilizační a měnovou politiku v rámci unie.

Každá země nemusí mít všechny vládní úrovně. To záleží na státoprávním uspořádání nebo vyšším ekonomickým seskupení. Veřejnou vládu tvoří souhrn výkonných subjektů (zajišťují realizaci rozhodnutí provedených volenými orgány) a volených orgánů.

Příjmy i výdaje mají sestaveny svůj vlastní rozpočet, který tvoří základ soustavy veřejného rozpočtu vybrané země. Systém veřejných rozpočtů částečně reflektuje státoprávní uspořádání země a cílem fiskálního federalismu je přidělit příjmy na pokrytí výdajů pro zabezpečení potřebných veřejných statků a služeb, za podmínky respektování všech kompetencí, odpovědností a pravomocí.

2.1.5 Modely fiskálního federalismu

S nepřehledným počtem států existuje i nepřehledné množství možných modelů fiskálního federalismu. Tato teze je dána díky neopakovatelné sociokulturní genezi. I přes značné množství modelů federalismu lze evidovat unifikovanou substanci těchto modelů, kdy pak dle klasifikace veřejných příjmů a výdajů a dále dle vazeb mezi rozpočty teorie fiskálního federalismu, jsou ve federativních zemích vymezeny dva následující modely:¹⁵

¹⁴ FOSSATI, F., PANELLA, G. *Fiscal federalism in the European Union*. London: Routledge, 1999, s. 17 .

¹⁵ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 41.

- horizontální model fiskálního federalismu, který více operuje se zásadami kooperace na horizontální úrovni,
- vertikální model fiskálního federalismu, nazývaný také jako „koláčový model či vrstvený dort“, implementuje se zejména v anglosaských zemích (USA, Kanada, Austrálie) a vychází zejména z fiskální autonomie dílčích úrovní vlády.

Horizontální model fiskálního federalismu (kooperativní federalismus)

Při jeho implementaci dochází ke kompenzacím mezi jednotlivými vládními úrovněmi. Tento model vychází z klíčového principu solidarity, což lze evidovat např. u poskytování dotací, kdy bohatší obce uvolňují dotace chudším obcím. Tento model využívá unifikovanou a centralizovanou daňovou politiku a legislativu. Díky tomu je eliminována existence daňové konkurence.¹⁶ Tedy tento model vychází ze společného federálního zákonodárství. Finanční struktura při horizontální dělbě jednotlivých funkcí implementuje zejména dělení společných příjmů mezi federací a danou zemí, kdy se jedná zejména o daně z příjmů, daně z přidané hodnoty atd. Z toho je pak patrné, že daňová politika a legislativa je jednotná a centralizovaná. V tomto modelu probíhá společné rozhodování, plánování, rozdělování pravomocí a jednotné kolektivní plánování a financování. Cílem těchto společných postupů je pak zajištění určité míry finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní. K měření finanční soběstačnosti rozpočtů obcí a vyšších úrovní územní samosprávy se pak využívají ukazatele míry finanční soběstačnosti, zpravidla vyjádřené v procentuálním zhodnocení. Nejčastěji se jedná o následující ukazatele:¹⁷

- podíl vlastních příjmů na celkových příjmech rozpočtu,
- podíl vlastních příjmů a všeobecných dotací na celkových příjmech rozpočtu,
- podíl vlastních příjmů na běžných a pravidelně se opakujících výdajích rozpočtu, neboli míra samofinancování.

Vertikální model fiskálního federalismu

Substancí tohoto modelu je fiskální nezávislost jednotlivých úrovní vlády.¹⁸ V tomto modelu již neprobíhá dělení pravomocí, ale jednotlivé úrovně mají vlastní kompetence a odpovědnost. Vertikální model má dále centrální administrativu, která bývá málo rozvinutá. Vertikální model může mít následující formy:¹⁹

¹⁶ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 41

¹⁷ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, s. 169

¹⁸ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 42

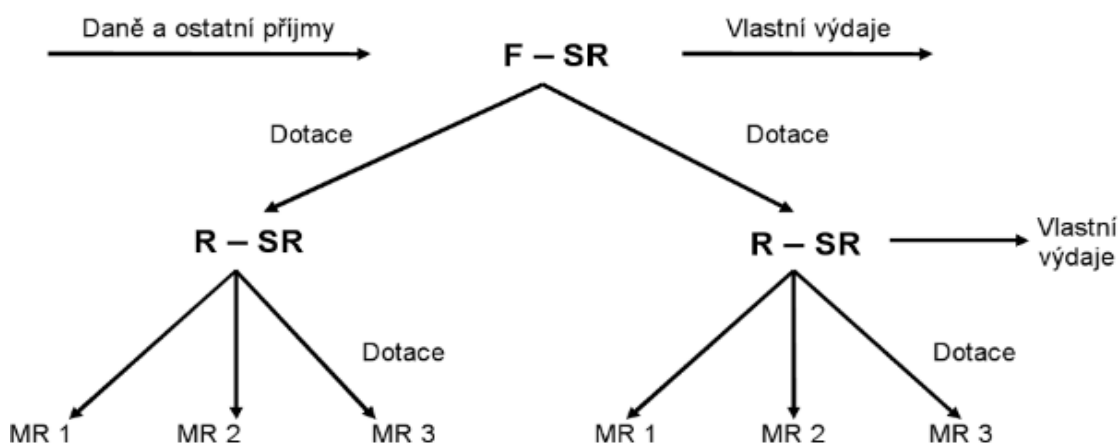
¹⁹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, s. 168

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

a) centralizovaný model fiskálního federalismu

V centralizovaném modelu fiskálního federalismu existuje velmi nízká míra soběstačnosti nižších úrovní, protože klíčové veřejné příjmy (především daňové) plynou do státního rozpočtu. V tomto modelu je soběstačný jen ústřední rozpočet. Finanční vztahy mezi rozpočty se realizují v rozpočtové soustavě po vertikální linii (zejména v podobě účelových dotací). Vlastní příjmy nižších stupňů mnohdy nejsou schopny krýt jejich výdaje a jsou pak odkázány na dotace (především účelových) z vyšších rozpočtů. Přerozdělovací vztahy v rozpočtové soustavě jsou rozsáhlé a dotacemi vláda ovlivňuje aktivity a hospodaření podřízených vládních úrovní.²⁰

Obrázek č. 2: Centralizovaný model fiskálního federalismu



Pramen: PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 42

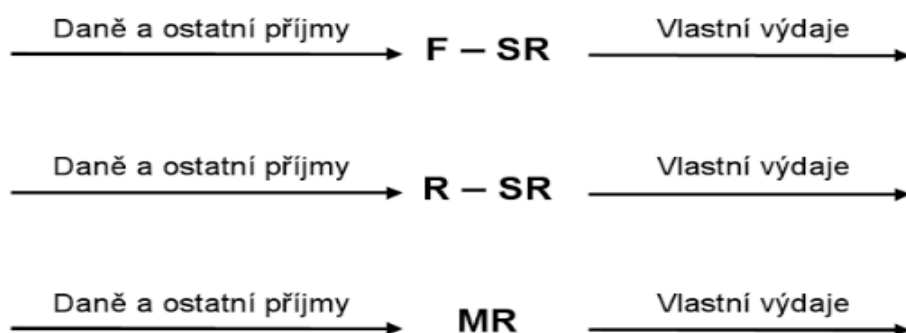
b) Decentralizovaný model fiskálního federalismu

Tento model předpokládá úplnou míru finanční samostatnosti nižších vládních úrovní bez možné existence interních přerozdělovacích procesů rozpočtové soustavy. V případě, že bude tento model existovat, pak nejnižší úroveň vlády bude disponovat dostatečným objemem příjmů a dostatečnými kompetencemi k celoročnímu pokrytí svých výdajů. Podřízené vládní úrovně musejí ovšem disponovat rozsáhlou daňovou pravomocí. V praxi se tento model příliš nevyskytuje a existuje spíše v teoretických východiskách.²¹

²⁰ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 42

²¹ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 42

Obrázek č. 3: Decentralizovaný model fiskálního federalismu

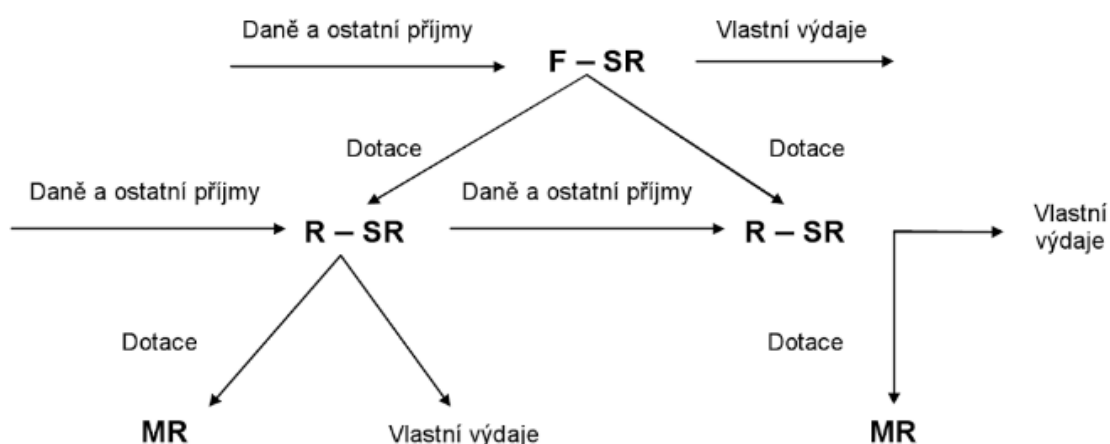


Pramen: PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 42

c) Kombinovaný model fiskálního federalismu

Tento model představuje v praxi nejčastější variantu (nemusí se jednat pouze o federativní státy), kdy se jedná o určitou kombinaci prvků vertikálního modelu a horizontálního modelu fiskálního federalismu. V této kombinaci pak každá vládní úroveň má své vlastní příjmy, kdy nižší úrovně mají většinou nižší příjmy ve formě daňových a nedaňových příjmů. Příjmy jsou doplněny o dotace z vyššího rozpočtu. Stát pak prostřednictvím přerozdělovacích procesů může minimalizovat vágní daňový výnos v jeho regionech, či obcích. Tento model zahrnuje větší či menší míru centralizace, či decentralizace.²²

Obrázek č. 4: Kombinovaný model fiskálního federalismu



Pramen: PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 41

²² PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 41

2.1.6 Decentralizace fiskálních funkcí a územních samospráv

Ke každé úrovni veřejné vlády je přiřazen vlastní rozpočet. Teorie fiskálního federalismu pojednává a předkládá důvody optimální výše struktury příjmů a výdajů v jednotlivých veřejných rozpočtech. Jednotlivé druhy veřejných rozpočtů jsou charakteristické relativní samostatností ve smyslu hospodaření, ale ne finanční samostatnosti. Jsou v různé míře podmíněné a navzájem finančně propojené.

Ke každému rozpočtu je přidělena vlastní příjmová základna, která by mu měla stanovit rozpočtové limity. Aktuálně rozpočty nižších úrovní veřejné správy jsou finančně závislé. Každý rozpočet územní samosprávy má jinou míru finanční soběstačnosti, která se odvíjí od rozpočtových pravidel dané země.

Příjmy rozpočtů územní samosprávy nejsou rovnoměrně rozloženy. Mezi obcemi a regiony v ČR jsou velké rozdíly v daňové kapacitě a v daňovém výnosu, což je jeden z důvodů přerozdělování daňového výnosu v rámci rozpočtových soustav. Míra finanční samostatnosti samosprávy ukazuje, do jak míry mohou v ČR obce a kraje ze svých vlastních příjmů (a sdílených daní) hradit své výdaje, které jsou spojené s vykonáváním svých úkolů, zejména ve veřejném sektoru. Strukturou a objemem nedaňových příjmů může samospráva ovlivnit své kompetence a většinu svých výdajů.

V praxi se používají různé ukazatele pro určení míry finanční samostatnosti:

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

Dle Pekové (2011) je požadovaná průměrná míra soběstačnosti rozpočtů obcí a vyšších stupňů územní samosprávy výstupem implementace modelu fiskálního federalismu.²³ Aktuálním tématem je optimální procento míry soběstačnosti územní samosprávy, jestli současná míra neznamená ztrátu dohledu státu nad efektivním usměřováním ve výdajích finančních prostředků.

Úkolem veřejných financí jsou 3 základní funkce. Za prvé zajištění procesu přerozdělení zdrojů v ekonomice a rozhodnutí o podobě struktury veřejných financí (alokační funkce), poskytnutí transferů (redistribuční funkce) a motivace subjektu k veřejně prospěšnému chování, jako nástroj pro snižování nezaměstnanosti, zajištění optimálního ekonomického růstu

²³ Rada Evropy doporučovala v poslední třetině 20. století dosažení 50 % míry soběstačnosti obcí.

(redistribuční funkce). Průběh decentralizace alokační funkce začal již v 20. století, kdy funkce redistribuční a stabilizační zůstaly v rukách centrální vlády.

Funkce distribuční a stabilizační má zajišťovat centrální úroveň vlády. Decentralizovaně se pak využívá alokační funkce, kdy se jedná o decentralizované zajišťování a financování veřejných statků dílčími úrovněmi územní samosprávy.

Decentralizace alokační funkce se vyskytuje na nižší vládní úrovni a znamená, že tyto úrovně a územně samosprávné celky se podílí na zabezpečování veřejných statků. Decentralizace by měla vycházet z prostorového užitku, kde při statcích využitých ve prospěch celého obyvatelstva (např. školství, zdravotnictví, obrana) bude zajišťovat tyto statky centrální veřejná správa a u statků, které využije omezená část obyvatelstva určená lokalitou, zabezpečí nižší úroveň vlády. Aby bylo možno zajistit tento model zabezpečení veřejných statků, které zvyšují užitek obyvatelstva a jsou poptávány, musí obyvatelstvo daného území dané statky zaplatit. Tady vzniká prostor pro vznik celostátních daní a místních poplatků. Místní státní správy znají lépe preference lokálního obyvatelstva a jsou schopny rychleji reagovat na specifika ekonomiky. Ale některé statky, kde je nutno udržovat standardní úroveň pro celé území, musí zabezpečovat ústřední vláda. Proto z veřejných statků jako je státní správa, komunikační systémy nebo obrana, jsou vyjmuty z procesu decentralizace.

Decentralizace redistribuční funkce je do značné míry omezena substancí samotné redistribuční funkce, která spočívá ve zmírnění důchodové a sociální nerovnosti ve společnosti prostřednictvím opakovaného rozdělování důchodů a bohatství. O většině nástrojů, které se využívají v redistribuční funkci, se rozhoduje veřejnou volbou v zákonodárném sboru. Vlivem této teze je redistribuční funkce centralizována zejména na státní rozpočet. Tato decentralizace ovšem může vést k větší intenzitě daňové konkurence mezi regiony v případě, že existují daňové pravomoci nižších územních samosprávných celků.

Decentralizace stabilizační funkce pak obdobně jako u redistribuční funkce, jsou i zde ponechány kompetence v rukou vlády. Jsou velkou položkou státního rozpočtu, který je využívá jako zásady do hospodářského mechanismu. Nedostatečná agregátní poptávka je pak díky nim stimulována a tím stát vytváří poptávku po produktech v soukromém sektoru (prostřednictvím veřejných zakázek) a poté jsou využity k produkci veřejných statků. Stabilizační funkce takto podporuje zaměstnanost, zmírňuje cyklické výdaje, objem výroby a hospodářský růst. Územní samosprávné celky podporují lepší partnerské vztahy se soukromým

sektorem, snaží se pro něj budovat dobré podmínky a vytvářet nové pracovní příležitosti. Jeho funkce je tedy spíše podpůrná.²⁴

Výše uvedené decentralizace se vztahují na základní funkce veřejných financí (tedy alokační, redistribuční a stabilizační funkce). Jedná se spíše o doplňkové funkce. Za tyto „doplňkové či vedlejší“ funkce lze pak uvést následující funkce:

- kontrolní funkce,
- regulační funkce,
- stimulační funkce.

Kontrolní funkce představuje prostředek aktivního vlivu finančních vztahů na ekonomické procesy. Jedná se v podstatě o požadavek na kontrolu všech příjmů a výdajů. Tyto požadavky musí být implementovány v korespondenci s veřejnými zájmy tak, aby byly příjmy současně i nástrojem, který prověřuje hospodárnost výdajů.

Regulační funkce se implementuje zejména v období nerovnovážného ekonomického vývoje. Prostřednictvím působení příjmů a výdajů státního rozpočtu se pak spolupodílí na eliminování nežádoucích dopadů tohoto negativního vývoje na nezaměstnanost, ceny a produkci.

Stimulační funkce se využívá především u státního rozpočtu v období direktivního centrálního řízení. Finanční vztahy korespondující s rozpočtem jsou využívány ke stimulaci oblastí, kde se rozpočtové příjmy a výdaje přeměňovaly do nástrojů hmotné zainteresovanosti. Díky tomu dochází k vyšší motivaci jednotlivých subjektů ekonomického prostředí k úspoře rozpočtových výdajů nebo naopak k překračování rozpočtových příjmů.

U těchto doplňkových funkcí není decentralizace nijak odborně zpracována a jsou prezentovány pouze decentralizace základních, výše uvedených funkcí.

2.2 Daně a daňové určení

Zejména ve 21. století jsou patrné tendence podporovat vlastní příjmy územních rozpočtů, kdy označení vlastní příjem je podmíněno aspektem, že o jejich objemu a struktuře rozhoduje, nezávisle na centrální úrovni vláda, územní samospráva. Obecně lze identifikovat čtyři skupiny příjmů této samosprávy, kde se jedná o následující:²⁵

- daňové příjmy,

²⁴ PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, s. 102

²⁵ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 79

- transfery a dotace,
- nedaňové příjmy (příjmy korespondující s vlastní činností územní samosprávy, tedy poplatky, příjmy z majetku atd.),
- úvěry a půjčky.

Vzhledem k cílům této práce a k samotnému hlavnímu předmětu bude v následujících podkapitolách představena identifikace daňových příjmů obcí, včetně jejich klasifikace a určení.

2.2.1 Daňové příjmy obcí

Jak již bylo uvedeno výše, v případě, že jsou jednotlivé články územní samosprávy zodpovědné za jejich výdaje, mají pak mít také k dispozici dostatek daňových příjmů, včetně možnosti jejich ovlivňování a stanovení struktury. Díky tomu jsou pak zodpovědné za jednotlivá výdajová rozhodnutí. Klasifikace daňových kompetencí z hlediska dílčích vládních úrovní je zpravidla hodnocena dle čtyř základních hledisek, kdy se jedná o daňovou legislativu, daňovou správu, daňové sazby a v neposlední řadě také daňové určení.²⁶

Daňová legislativa identifikuje daňový základ, obecnou strukturu správních postupů a sankcí při porušení příslušných daňových povinností. Tato rozhodnutí lze pak modifikovat v čase dle daných příjmových potřeb rozpočtového systému, ale lze je modifikovat i z hlediska prostoru, kdy rozhodnutí o daňových sazbách a charakteristikách (slevy, výjimky atd.) může být ponecháno na republikové, regionální či i také místní úrovni. Primární legislativa se zpravidla stanovuje celorepublikově, kdy o ní rozhoduje parlament, z důvodu koordinace daňového systému, aby nedocházelo k porušování principu daňové spravedlnosti.

Daňová správa je pak přiřazována různým úrovním vlády, a to buď vládě, která má legislativou přiřazenou pravomoc stanovovat daňové sazby, nebo pak vládě, která získává příjmy. Praxe ovšem eviduje různé přístupy, kdy daně spravují i nižší úrovně než ty, které příjmy získávají a stanovují sazby. Či naopak, daně mohou spravovat i vyšší úrovně dle pověření nižších úrovní, které jsou pak příjemci daňových výnosů a disponují kompetencemi z hlediska daňových sazeb, které jsou platné pro jejich svěřené území. Díky tomu se v daňové správě může budovat prostor, pro dnes tak často skloňované minimalizování nákladů na správu daní a současně je také zachována autonomie působnosti republikových, regionálních nebo také místních úrovní v ostatních hlediskách zdanění.

²⁶ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 79 – 80

Daňové sazby a zbylé kompetence. Rozsah daňových kompetencí obcí z hlediska stanovení sazby daně, základu daně a možných slev na daních je poměrně omezená ve většině států díky omezení daňové konkurence. Daňové sazby a slevy mohou být impulsem pro možné externality a nemusí odpovídat zásadám neutrality daně. Diference v daňových kompetencích dílčích úrovní nemají vést k jiné územní alokaci ekonomických aktivit, než kterým by odpovídala alokace bez uvedených daňových diferencí. Shodně s tímto pak nemá doházet k diferencí alokaci příjmů.

Daňové určení. Předmětem rozdělování jsou výnosy důchodových daní jednotlivců, ale i kooperací a nepřímých spotřebních daní, které se následně člení dle předem stanovených kritérií (dle celorepublikově platné legislativní normy). Zde je pak daňová pravomoc obcí, či krajů minimální. Ze způsobů užití pak vyplývá, že se v podstatě jedná o charakter dotací. Mezi další standardní druhy příjmů obcí lze dále zahrnout i majetkové daně, které mají podobu svěřených daní. Přístupy k daňovému určení lze pak dělit na následující aspekty:

- pro nižší vládní úrovně je využíván samostatný daňový základ, kdy se rozhoduje o jeho využití,
- dále existuje společný daňový základ, v jehož rámci mají nižší vládní úrovně možnost stanovit přírážky ke státním daním, nebo dostávat procentuální podíl z výnosu tzv. sdílených daní.

2.2.2 Základní klasifikace příjmů

Výše bylo uvedeno, že příjmy obcí lze rozdělit na uvedené formy. Nicméně je nutné tyto formy blíže identifikovat.

- a) **Nenávratné příjmy**, které jsou klíčovými zdroji a vytvářejí místní rozpočty na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Do těchto příjmů se tedy zahrnují:
 - daňové příjmy,
 - transfery a dotace,
 - nedaňové příjmy.
- b) **Návratné příjmy**, které představují pro obce či kraje povinnost je za určitých podmínek uhradit. Do těchto příjmů se tedy zahrnují:
 - úvěry či půjčky.

Určitou specifickou skupinou jsou pak nedaňové příjmy, které si územní samospráva vytváří sama prostřednictvím realizace vlastní aktivity.

Daně lze dále členit na následující formy:

- a) **přímé daně** (daně důchodového typu, daně majetkového typu),
- b) **nepřímé daně** (spotřební daň, daň z přidané hodnoty ve formě sdílené daně).

Přímé daně důchodového typu

Představuje v podstatě daň ze zisku jednotlivců i kooperací, která je vybírána státem. Výnos je pak určen pro jednu úroveň územní samosprávy (např. v Belgii) nebo pro několik úrovní (např. v Dánsku). V některých zemích (Dánsko, Finsko a Švédsko) stanovuje míru zdanění příjmů územní samospráva, zde je pak daň z příjmu fyzických osob výraznou částí vlastních fiskálních příjmů v rozsahu 40 % až téměř 100 %. V ostatních zemích je pak výkon územní samosprávy značně omezen (např. maximální výškou). Existuje také místní či regionální zdanění příjmů korporací. Daňový základ daně z podnikání se pak zaměřuje na objem mzdových prostředků (nebo počet zaměstnanců), na katastrální hodnotu nemovitosti, zisky, rozlohu nemovitostí atd.

Přímé daně majetkového typu

Do těchto daní se dále zahrnují následující daně:

- daň z nemovitosti (daň z pozemků a ze staveb),
- daň z převodu nemovitostí,
- daň dědickou a darovací,
- daň silniční.

Nepřímé daně mají mnohdy největší podíl na plnění státního rozpočtu. **Daň z přidané hodnoty** představuje zpravidla nejdůležitější nepřímou daň daňového systému, ale je to také nejsložitější daň. Každý spotřebitel ji hradí ve většině nakupovaného zboží, ale státu ji následně odvádí prodejce. **Spotřební daň** se pak vztahuje na vybrané alkoholické nápoje (např. víno), ale také na líh, tabákové výrobky, produkty z minerálních olejů atd. Daňová povinnost zde vzniká při výrobě nebo dovozu vybraných výrobků na daňovém území EU.

Samostatnou skupinou jsou pak **daně obecní** (regionální). Tyto daně se v rámci jednotlivých zemí mohou lišit, kdy zahrnují následující druhy příjmů:

- místní poplatky,
- daň z nemovitostí,
- poplatek za komunální odpad,
- poplatky z tržních míst,
- turistické taxy,

- poplatky dědické, za psy, za vozidla, za reklamu atd.

Kromě výše uvedeného lze daňové příjmy lze dále klasifikovat z hlediska daňového určení na následující prvky:²⁷

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

Lokální daně

Za výběr a správu lokálních daní je mnohdy zodpovědná obec či kraj. Kritéria definované na lokální daně nelze identifikovat na vybraný druh, ale je nutné dle těchto kritérií posuzovat komplexní systém lokálních daní. Doporučuje se, aby tento komplexní systém byl maximálně efektivní, výběr by měl být administrativně nenáročný, a to jak pro poplatníky, tak pro obec, a dále se doporučuje stanovit nižší počet daní, které jsou ovšem výnosnější. Obce pak mají možnost samy získávat tyto formy daní, kdy zpravidla mají shodně s regiony a státem stejnou daňovou základnu. Nicméně, obec má pravomoc stanovit si vlastní možné slevy z ústředních daní nebo také příslušné daňové sazby a svou procentuální přírážku k ústřední dani.

Svěřené daně

Dle Provazníkové a Sedláčkové (2009) pak svěřené daně představují redukovanejší formu lokálních daní z hlediska kompetencí obcí či krajů²⁸. U těchto daní pak stát i územní samosprávy využívají shodnou daňovou základnu. Legislativa pak stanovuje, které daně jdou do rozpočtu obcí či regionů. Jsou stanoveny celostátně a obce je nemohou příliš ovlivnit (pouze v rámci daného rozmezí sazeb). V České republice je typickým příkladem tohoto druhu daní např. daň z nemovitostí.

Sdílené daně

Také u těchto daní sdílejí stát i územní samosprávy shodnou daňovou základnu. Konstrukce tohoto typu daní je stanovena celostátně. Sdílené daně jsou dány legislativou (dle daňové legislativy) a obce nemají možnost je ovlivnit. Legislativa dále udává podíl samospráv

²⁷ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 80

²⁸ PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 88 – 89.

na celostátně vybíraných daních, které jsou následně zdrojem jejich příjmů. Přidělování sdílených daní se pak dle Provažnickové realizuje dle níže uvedených základních principů:

- derivační typ, kde se stanovené procento z celkového ziskového objemu stanovené daně následně rozdělí nižším úrovním dle výnosu této daně v daném území. Je zde tedy akceptován původ daně, kdy se výnos v podobě daně navrácí do území původce.
- nederivační typ, kde se stanovené procento z celkového příjmu daně následně rozdělí dle počtu obyvatelstva, či dle jiného stanoveného kritéria. Tento typ přidělování daní nezohledňuje původce daňového příjmu, ale preferuje jiná hlediska.

Na českém území se u obcí využívá kombinace kritéria počtu obyvatel, rozlohy obce a velikostních koeficientů, kdy mají kraje fixně udané procento, kterým se následně na výnosu podílí. Sdílené daně mohou snižovat vágnost u dílčích úrovní samospráv. Jejich implementace je pak v kompetenci rozhodnutí obce či krajů. Snahou je zde zajistit odporu decentralizace a odpovědnosti. Určitými profity těchto daní jsou nízké administrativní náklady na správu a výběr díky centralizovanému výběru, díky čemuž pak vznikají úspory z rozsahu. Sdílené daně se od dotací liší aspektem, že u dotací je předem stanovena jejich výše. Naproti tomu sdílené daně vycházejí z vývoje státního rozpočtu. Sdílení daní vychází z principu vertikálního a horizontálního rozdělení daňových příjmů mezi různé úrovně vlády. Tento princip pak spočívá v tom, že jedna úroveň vlády sdílí příjmy konkrétních daní s vládami na jiné úrovni, zpravidla s původci daní. Tento princip představuje nejrozšířenější způsob zajištění daňových příjmů územním rozpočtům.

2.2.3 Zásady a principy zdanění na místní úrovni

Do územních rozpočtů plynou určité požadavky, které jsou kladené na daňový systém. Provažnicková a Sedláčková (2009) uvádějí následující zásady:²⁹

- Daňová základna má být spíše neměnná a stabilní, aby nedocházelo k procesu, že se budou daňoví poplatníci stěhovat z území s vyššími daněmi do území s nižšími daněmi, což by následně deformovalo rozmístění ekonomických aktivit. Díky tomu je za optimální typ daně daň z majetku, daň z půdy apod.
- Daň, a to jak sazba, tak i daňová základna, musí být viditelná a jasná poplatníkovi, aby jurisdikce měly větší odpovědnost za její užití.

²⁹ PROVAŽNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, s. 88 – 89.

- Daně mají primárně zajistit dostatečný příjem, aby byly pokryty potřeby nižších vládních úrovní. Daňový výnos má být pružný v čase a není žádoucí, aby vykazoval velké fluktuace.
- Dále by ani neměla existovat alternativa převádění daňového výnosu do jiného území, protože by to oslabovalo vazbu mezi místními daněmi a veřejnými výdaji na místní služby.
- Spravování daní má být z hlediska informačních, technických a administrativních požadavků jednoduché a jasné.
- Daně mají být dále ekonomicky efektivní, tedy také neutrální ohledně jejich dopadu na rozhodování poplatníka.
- Daňové příjmy mají být proporcionálně progresivní s ekonomickou progresí lokální ekonomiky, kdy místní daně mají působit proti jednostranně zaměřené lokální ekonomické struktuře.
- Místní vláda má disponovat určitou flexibilitou ve stanovení daňových sazeb, či přírážek k daním, což následně umožňuje zastupitelům ovlivňovat velikost místního rozpočtu a dále to také podporuje jejich rychlé reakce na preference místních daňových poplatníků.
- Redistribuce potenciálních daní má reflektovat lokální výdajové požadavky a potřeby.

2.2.4 Vhodnost daní pro decentralizaci

Oates (1999) dle výstupů výzkumů (např. „An Essay of Fiscal Federalism“) došel k následujícím výstupům:³⁰

- Decentralizované úrovně vlády mají maximálně spoléhat na zdanění užitku mobilních ekonomických jednotek, včetně domácností a mobilních ekonomických faktorů.
- Pokud je nutné implementovat neekvivalentní zdanění mobilních ekonomických jednotek, má tak učinit vyšší úroveň vlády.
- V případě, že má decentralizovaná úroveň vlády využívat neekvivalentní zdanění, mělo by se to pak týkat nemobilních daňových základů.

Jílek (2008) dále uvádí konkrétní doporučení Rady Evropy, kde se doporučuje, aby jednotlivé příjmy decentralizovaných úrovní vlády plynuly ze zdanění rezidentů nebo majetku podniků na území dané samosprávy.³¹

³⁰ JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Aspi, 2008, s. 146 – 148.

³¹ JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Aspi, 2008, s. 148.

Zdaňování koresponduje se zabezpečováním veřejných statků, protože se jedná o příjmy do federálního rozpočtu i rozpočtu vlád na nižší úrovni.

Dle této teze se pak na **ústřední úrovni** mají vybírat následující daně:³²

- progresivní důchodová daň,
- daň z přírodních zdrojů
- dědická daň.

Na **střední úrovni** vlády se mají vybírat pak tyto daně:

- zdanění důchodů,
- maloobchodní prodejní daň,
- daň z důchodů faktorů ve vlastnictví rezidentů a z důchodů nerezidentů, mající původ na daném území,
- daň z produktu podle místa původu jako poplatek z užitku.

Na **místní úrovni** se má pak vybírat:

- daně z nemovitostí,
- daně ze mzdových prostředků,
- poplatky za užitky.

Naopak za nevhodné daně jsou pro místní rozpočty uváděny následující daně:

- progresivní daně,
- nepřímé spotřební daně,
- daně vztahující se na využití vágně rozložených přírodních zdrojů.

Progresivní daně nejsou vhodné zejména díky požadavku stability výnosu. Nicméně jsou doporučovány pro centrální úroveň, ale z dlouhodobého hlediska nejsou spolehlivým a stabilním příjmem. Z hlediska konkrétního rozpočtu na decentralizované úrovni pak lze v určité míře jejich výnos ovlivňovat i správa daní.

Nepřímé spotřební daně se nedoporučují pro místní úrovně, protože jejich spotřeby nejsou identické s místem výroby zboží/ služeb ani s místem bydliště daného spotřebitele.

³² MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, s. 438 – 439

Využití daní korespondujících s využitím vágně rozložených přírodních zdrojů by pak nebylo pro obce či kraje spravedlivé, protože přírodní zdroje se nemusí vyskytovat v každé lokalitě.

Otázku zdanění a poskytování veřejných statků řeší tzv. **decentralizační teorém**. Tato teorém pak formuluje určité základy ekonomické činnosti a premisy decentralizačního obstarávání veřejných statků s lokalizovanými prvky. Operuje také s tezí, že decentralizované úrovně státní správy mají svou podstatu z hlediska poskytování statků a služeb, jejich spotřeba je omezena dle jejich jurisdikce. Tedy tento teorém představuje teorii efektivní decentralizace při poskytování veřejných statků, ale také se zaměřuje na stanovení vhodnosti jednotlivých daní pro financování nižších samosprávních územních celků a pro centrální financování veřejného sektoru.³³

2.2.5 Daňová a finanční autonomie

Daňová autonomie představuje různé vlivy odpovědnosti decentralizovaných úrovní vlády. Je chápána jako významný motivační prostředek pro podporu zvyšování odpovědností obcí za hospodárnost poskytovaných služeb a za řízení lokálního rozvoje svěřené lokality. Tato autonomie se dělí na kategorie, které vycházejí z možností dané decentralizované vlády na uvalení či zrušení daně, na možnosti identifikace daňového základu či také z možnosti rozhodnutí o odpočitatelných položkách či slevách. Tedy tato autonomie zachycuje různé aspekty svobody územních samosprávných celků z hlediska daňových příjmů. V mnoha zemích se daně nepřirazují k jedné konkrétní vládní úrovni, ale rozdělují se mezi ústřední vlády a územní jednotky. Tato struktura sdílení daňových příjmů pak ovšem neumožňuje územním jednotkám regulovat daňové sazby ani daňový základ. Územní jednotky pak mají možnost kolektivně sjednat s centrální vládou změnu podílu sdílených daní. Jednotlivé kategorie daňové autonomie jsou složeny z pěti hlavních kategorií, které jsou seřazeny v sestupném pořadí od nejvyšší daňové autonomie k nejnižší.

³³ OATES, W. E. *An Essay on Fiscal Federalism*. IN: *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 3, September 1999, s. 1121 - 1122

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

| | |
|------------|---|
| a | Plná pravomoc stanovit sazbu a daňový základ 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 či horní hranici sazby. |
| b.2 | Příjemce stanovuje sazbu daně a vyšší vládní úroveň určuje dolní či horní hranici sazby. |
| c | Pravomoc měnit základ daně. |
| c.1 | Příjemce nastavuje daňové slevy. |
| c.2 | Příjemce nastavuje daňové slevy – zejména výjimky. |
| c.3 | Příjemce nastavuje daňové slevy i výjimky. |
| d | Sdílení daní mezi úrovněmi vlády. |
| d.1 | Sdílení daní, kdy příjemce určuje podíl. |
| d.2 | Sdílení daní, kdy podíl může být změněn jen při odsouhlasení decentralizované úrovně vlády |
| d.3 | Sdílení daní, kdy podíl daní decentralizovaným úrovním vlády je stanoven zákonem a může být jednostranně změněn centrální vládou minimálně 1x za rok. |
| d.4 | Sdílení daní, kdy podíl daní decentralizovaným úrovním vlády je stanoven každoročně centrální úrovní vlády. |
| e | Další případy, ve kterých centrální vláda stanovuje sazbu a základ daně pro decentralizované úrovně vlády. |
| f | Daně, které nelze zařadit do předchozích kategorií a až e. |

Pramen: BLÖCHLIGER, H., RABESONA J. The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. In: OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government. No. 9, OECD Publishing, 9/2009, s. 4

Kategorie „a“ představuje plnou pravomoc územních jednotek, kdy mají pravomoc stanovit sazbu a základ daně. Kategorie „b“ představuje pravomoc stanovit sazbu daně. Kategorie „c“ je pak pravomoc měnit základ daně. Kategorie „d“ představuje daňová opatření pro sdílení daní a kategorie „e“ jsou zbylé případy, kdy centrální vláda stanovuje sazbu a základ

daně pro územní jednotky vlády. Kategorie „f“ jsou daně, které nelze zařadit do předchozích kategorií. Daňová autonomie se může v jednotlivých zemích lišit, ale kategorie „a až c“ (tedy vlastní daně) činí u státních a regionálních vlád ž 60 % a 70 % pak u místních vlád. Na úrovni státní či regionální vlády se značně využívá sdílení daní. Nejméně obvyklá je pak kategorie „c“.

Ukazatel daňové autonomie je pak určité měřítko decentralizované úrovně vlády. Ukazatel může být odvozen z použití stupnice pro různé kategorie daní (viz tabulka 1, která zobrazuje regresivní stupeň daňové pravomoci decentralizované úrovně vlády). Součtem jednotlivých daní, kde má decentralizovaná úroveň vlády určitou daňovou pravomoc, a jejich následným poměrem k výši komplexních daňových příjmů decentralizované úrovně vlády je pak možno získat ukazatel Stupeň daňové autonomie. Tento ukazatel má následující podobu:³⁴

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

Kde TD představuje míru daňové decentralizace

Fiskální nerovnováha

U vlády či samosprávních úrovní může vznikat určitá nerovnováha z hlediska přebytků či nedostatků příjmů ke krytí výdajů. Možnou nerovnováhu lze pak dělit na následující kategorie:³⁵

- vertikální fiskální nerovnováha,
- horizontální fiskální nerovnováha.

Vertikální fiskální nerovnováha

Tato nerovnováha představuje stav, kdy decentralizovaná vláda dovede z fiskálních zdrojových příjmů pokrýt své výdaje, které má ve své odpovědnosti. Nicméně, dosažení stavu rovnováhy je značně komplikované, kdy určitou cestou je poskytnutí decentralizovaným úrovním vlády určitou míru fiskální autonomie.³⁶

³⁴ STEGARESCU, D. *Public Sektor Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends*. In: *Fiscal Studies, The Journal of Applied Public Economics*. Vol 26, Issue 3, September 2005, s. 307.

³⁵ MAAYTOVÁ, A., PAVEL, J., OCHRANA, F., a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada, 2015, s. 147.

³⁶ JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Aspi, 2008, s. 105.

Tabulka 2: Vertikální fiskální nerovnováha

| Příjmová kapacita = Výdajová potřeba | |
|--|---|
| <i>Zdroje příjmů dec. úrovně vlády:</i> | <i>Odpovědnost za výdaje:</i> |
| 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 | |

Pramen: JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Aspi, 2008, s. 105

Mezinárodní měnový fond a Světová banka sledují a vyhodnocují tento ukazatel, který vypovídá o finanční autonomii decentralizovaných úrovní vlády. Jedná se tedy o zobrazení míry, v jaké jsou územní úrovně vlády při financování výdajů závislé na příjmech od centrální vlády. V podstatě se jedná o podíl dotací získaných od centrální vlády na výdajích decentralizovaných úrovní vlády, které jsou ponížené a tyto dotace. Ukazatel je pak v následující podobě:³⁷

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

Kde: D je dotace získaná decentralizovanou úrovní vlády od centrální vlády
E jsou výdaje decentralizované úrovně vlády

Horizontální fiskální nerovnováha

V případě, že nedovedou pokrýt své výdaje jen některé obce, pak se jedná o tzv. horizontální fiskální nerovnováhu. K této nerovnováze dochází, v případě, že existují značné diference mezi samosprávami shodného typu. Např. se může jednat o aspekty, kdy při uplatnění derivačního principu sdílení pak nebude ekonomicky slabší samospráva schopna pokrýt výdaje na veřejné služby na shodné úrovni jako jiná samospráva.

³⁷ JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Aspi, 2008, s. 105.

2.3 Požadavky na daňový systém

Jak bylo již uvedeno, daňové příjmy obcí a měst jsou součástí komplexního daňového systému, který budeme na konkrétních příkladech v praktické části také hodnotit. Z uvedeného důvodu považujeme za vhodné uvést také několik názorů na to, jak by optimální daňový systém, vztahující se také na daňové příjmy obcí a měst, měl fungovat.

Mezi požadavky, které jsou na daňový systém kladené, zařazujeme princip spravedlnosti a efektivnosti a také požadavek, aby náklady na vybírání a správu daní byly co nejmenší. Také sem řadíme i princip právní perfektnosti a přehlednosti. Poplatník musí mít jasno v tom, jakou daň a za co ji hradí. To, že daňové zákony budou perfektní, zabraňuje tomu, aby jejich poplatníci obcházeli a tak se snižuje riziko daňových úniků z toho důvodu, že tuto povinnost poplatník obejde s uvedením důvodu, že mu je formulace a výklad daňového zákona nejasný a nesrozumitelný. S tím následně souvisí i požadavek administrativní proveditelnosti, což znamená, že daň by mělo být možné vybrat s nejnižšími možnými daňovými úniky. Také je důležitý požadavek korektnosti vztahu mezi poplatníkem daně a správcem daně. Důležitá je i daňová jistota, což znamená, že daňové zákony by měly platit delší dobu a to z toho důvodu, aby poplatníci mohli dlouhodobě plánovat své finanční výdaje a podle toho si naplánovat disponibilní zdroje.

Kritérium efektivnosti zdůrazňuje to, aby daňový systém vybíral peníze a tím neovlivňoval rozhodování lidí o tom, kolik budou pracovat a šetřit, a do jakých oblastí budou investovat. Daňová politika by se měla snažit o neutralitu mezi spotřebou a investicemi a mezi různými výrobky a odvětvími a také by měly daně co nejméně ovlivňovat ceny, které vznikají na trhu po střetu nabídky a poptávky³⁸.

Dalším kritériem je kritérium jednoduchosti. Daňový systém by měl být natolik srozumitelný a jednoduchý, aby každý jednotlivec byl schopen si svou daňovou povinnost vypočítat sám bez pomoci daňových poradců nebo právníků a aby se eliminovalo množství daňových úniků. To, že je daňový systém nepřehledný, způsobuje mnohé negativní důsledky, jako je složitá a finančně nákladná správa, protože rostou požadavky na finanční úředníky a také požadavky na jejich schopnosti, které se složitějším a komplikovanějším daňovým systémem přirozeně narůstají³⁹.

Dalším důležitým kritériem je spravedlnost i přesto, že je obtížné určit, co ve skutečnosti spravedlivé je. Jeden faktor spravedlnosti vychází ze zásady užitku a znamená to, že

³⁸ ŠIROKÝ, J. 2012. *Daně v Evropské unii*. Praha : Linde Praha, a.s., 2012, s. 132.

³⁹ MEDVEĎ, J. A J. NEMEC a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011, s. 412.

spravedlivý je takový daňový systém, kdy poplatník přispívá do systému v závislosti na tom, jaký užitek z něj pocítuje ve formě veřejných statků. Kdyby daňový systém chtěl fungovat na skutečné spravedlnosti, tak by se musel měnit v závislosti struktury veřejných výdajů. Druhý faktor vychází ze zásady schopností daňové úhrady a v souvislosti s ním jsou požadované příjmy stanoveny a od každého poplatníka vyžaduje to, aby zaplatil podle své schopnosti daň uhradit⁴⁰.

Na opodstatnění existence vlastních daní obcí zkusíme aplikovat výše uvedené principy. Využíváme tři základní principy daňové spravedlnosti a to je princip užitku, princip schopnosti daňové úhrady a další princip - ekologický princip.

V souvislosti s otázkou principu užitku vyvstává další otázka – např. při daních, resp. poplatcích z nemovitosti a to zda vlastně samotná daň z nemovitosti má pro plátce daně nějaký užitek. A tuto otázku můžeme dát jasnou odpověď ano, daň má pro plátce užitek. Jde o platbu za veřejné služby poskytované obcí, které hodnotu samotné nemovitosti zvyšují. Hovoříme o službách propagace lokality, veřejného osvětlení, veřejné infrastruktury a mnohé jiné, které jsou obcí zajišťovány. Mimo jiné stát zákonem zaručuje ochranu vlastnictví a nedotknutelnost obydlí. Takže v této souvislosti je placení daně z nemovitosti spravedlivé, neboť poplatník tak platí za služby jemu poskytnuté a za služby, které přispívají k uspokojení jeho potřeb a vlastních zájmů⁴¹.

Druhý princip daňové spravedlnosti je princip daňové úhrady, podle kterého by jeho uplatnění znamenalo to, že daň by se určovala podle hodnoty nemovitosti. V souvislosti s touto skutečností se nám naskýtá otázka, zda je spravedlivé, aby ten, kdo do nemovitosti investuje a tak si zpříjemní bydlení, by měl být daní více postižen jako ten, co svůj příjem mine na jiné výdaje, jako je zhodnocování své nemovitosti. Nový pohled na problematiku daně z nemovitosti nám přináší příklad Německa, kde je používán systém hodnotový. V této zemi se využívá takzvaný princip ekologický, kdy se daň platí výlučně z pozemku a takový princip zdanění je určován na základě půdy, jejíž množství je neměnné. Důležitá je ta skutečnost, že stavbou nebo jiným využitím pozemku, se jeho hodnota zmenšuje a každá stavba zemi do jisté míry znehodnocuje. Daň ekologická odmítá zdanění na základě prospěchu a směřuje ke zdanění přírodních zdrojů, jako jsou půda, čili vzácný a neobnovitelný zdroj, který nám příroda nabízí. Zavedení takové daně by znamenalo to, že by a lidé snažili rekonstruovat a znovu využívat stavby již postavené, které nikdo nevyužívá a chátrají. Na druhé straně by to znamenalo úplně

⁴⁰ MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, s. 312.

⁴¹ LÉNÁRTOVÁ, G. *Daňové systémy*. 1. vyd. Bratislava: EKONÓM, 2015, s. 277.

osvobození budov od daně, protože by se zdaňovala půda, ale co by bylo pozitivní bylo by to, že by se omezilo spekulacím s pozemky a přispělo by to zaručeně k hospodárnějšímu využívání půdy. Podobným principem zdanění se věnují také v Chorvatsku, kde kromě zdanění rekreačních objektů využívají daň z pozemků, které se nevyužívají⁴².

Další požadavky na daňový systém ve vztahu k samosprávám v kontextu decentralizace byly uvedeny v kap. 2.2.3 a 2.2.4 práce.

2.4 Legislativní úprava a metody výpočtu příjmů obcí ze sdílených daní

Jak už bylo zmíněno v předcházejících kapitolách, obce v České republice, ale také na Slovensku, jsou financovány zejména prostřednictvím svěřených, sdílených a lokálních (vlastních) daní. Jelikož budeme v praktické části výpočty daní (zejména sdílených) zpětně rekonstruovat a vzájemně mezi krajinami komparovat, představí tato podkapitola metody výpočtu sdílených daní.

Podíly na centrálně vybíraných daních jsou specifickou kategorií vztahů mezi státním rozpočtem a rozpočty místních samospráv, protože jsou na jedné straně zařazovány do skupiny vlastních daňových příjmů místních samospráv a na druhé straně do skupiny transferů, protože mechanismus přerozdělování výnosů je ovlivněn státem - výnos příslušné daně se centralizuje do státního rozpočtu a až potom se na základě stanovených kritérií přerozděluje mezi cílové subjekty.

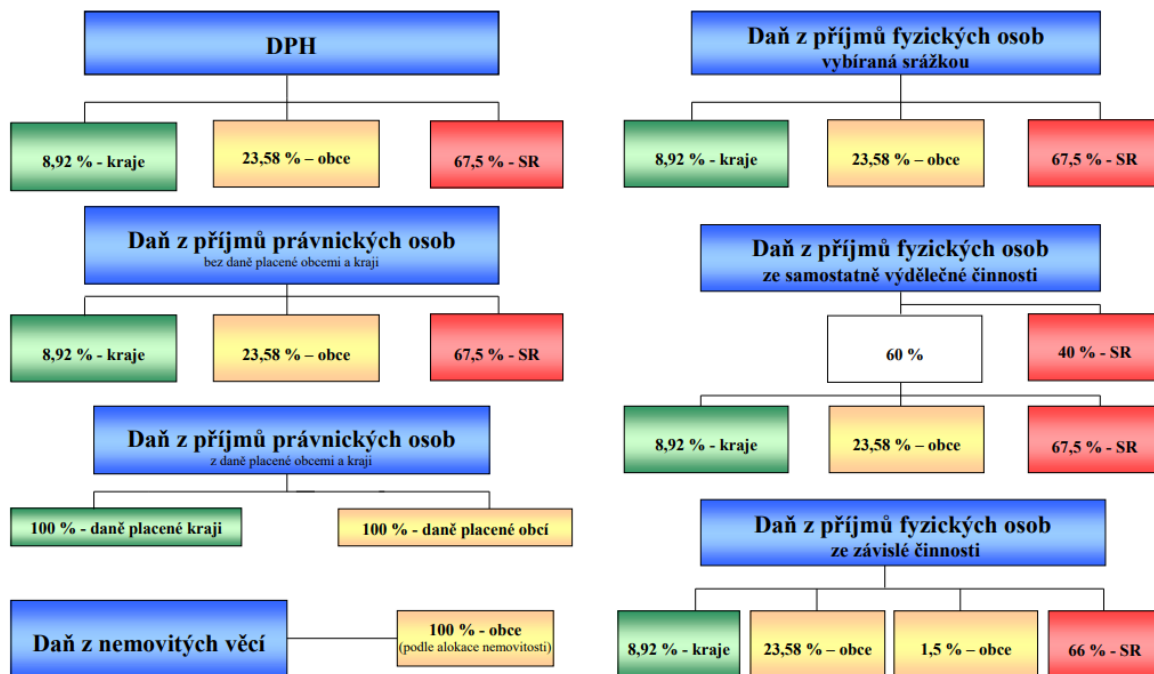
2.4.1 Rozpočtové určení daní v České republice

Právní úprava daňových příjmů je uvedena v zákoně č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém rčení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“). Konkrétně ve vztahu k daňovým příjmům krajů a obcí upravuje zmíněný zákon rozpočtové určení daně z přidané hodnoty, daní z příjmů a daně z nemovitých věcí. Daňové příjmy obcí a krajů neuvedené v zákoně o rozpočtovém určení daní upravují zvláštní zákony. Peněžní prostředky z celostátního hrubého výnosu z daní jsou sdílené se státním rozpočtem a jsou převáděny do rozpočtů obcí a krajů ve výši, která odpovídá procentnímu podílu na celostátním hrubém výnosu daní. U obcí je vypočtená částka vynásobena procentem (v případě ostatních obcí tzn. Prahy, Plzně, Ostravy a Brna je vypočtená částka vynásobena celkovým procentem), které je pro každou obec uvedené ve vyhlášce Ministerstva financí o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního

⁴² ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 115.

hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů. Rozpočtové určení daní od 1. 1. 2020 se řídí v České republice podle následujícího diagramu (Obrázek 5).

Obrázek č. 5: Schéma rozpočtového určení daní od 1. 1. 2020



Pramen: Finanční správa ČR, dostupné na: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/danovy-system-cr/rozpoctove-urceni-dani>

Podle zákona o rozpočtovém určení daní se od 1. 1. 2018 rozdělují obcím 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti rozdělený dle přepočteného počtu zaměstnanců.

Sdílené daně

R. Provažníková (2015) uvádí, že „model výpočtu podílu obcí na sdílených daních ukázal, že vznikaly poměrně velké disproporce v daňových příjmech na obyvatele mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí (vyšší příjmy dosahovaly nejmenší kategorie obcí a velká města, zatímco obce ve velikostních kategoriích s 1–10 tis. obyvateli dosahovaly nejmenších příjmů na obyvatele). Vznikala tak tzv. U-křivka. Rovněž se ukázalo, že kritérium celkové rozlohy katastrální výměry způsobilo neopodstatněné rozdíly v daňových příjmech obcí vlivem značné výměry katastrálního území zejména v kategorii malých obcí“.⁴³

Z výše uvedených důvodů došlo k novele zákona o RUD, a to zákonem č. 295/2012 Sb. Tato novela omezila možnost zahrnout katastrální výměru obce maximálně na deset hektarů na

⁴³ PROVAŽNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2015, s. 128.

jednoho obyvatele. Dalším novým kritériem bylo zavedení počtu žáků základních a mateřských škol, který má za úkol odstranit dohady mezi jednotlivými obcemi na úhradě jiných než investičních nákladů.

Novela zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondů nabyla účinnosti v roce 2013. V praxi se tento pramen práva označuje jako rozpočtové určení daní, proto se v dalším textu bude používat už jen jako „RUD“. Novela přinesla řadu změn např. navýšení DPH z původních 19,93 % na 20,83 %, zvýšení podílu obcí na daních sdílených, zvýšený podíl DPFO ZČFP z 21,40 % na 22,87 % a u ostatních daní sdílených došlo k nárůstu z původních 21,40 % na 23,58 %.

Oproti předchozím účinným pravidlům RUD z roku 2008 bylo podstatnou změnou rozšíření kritérií o počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí a s tím související změna vah jednotlivých kritérií. Novela se nedotkla žádné z nyní platných sdílených daní a ani nebyly zavedeny nové sdílené daně. Rovněž neovlivnila žádnou z motivačních složek a propočít daňových příjmů pro čtyři největší města (koeficienty). Také princip rozdělení sdílených daní pro ostatní obce podle čtyř velikostních skupin se obešel bez změn. Nicméně došlo ke změně ohledně výše samotných koeficientů.

„Níže uvedený vzorec slouží k výpočtu procenta, kterým se obce, kromě hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna, (dále jen „ostatní obce“) podílí na celkovém příjmu celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) až f). Do součtu započteme:

- a) poměr započteného výměru katastrálního území obce k celkové započtené výměře katastrálních území všech obcí, který je vyjádřen v procentech a násoben koeficientem 0,03, za podmínky, že výměra je maximálně 10 ha na obyvatele obce;
- b) poměr získán počtem obyvatel obce k počtu obyvatel všech obcí, vyjádřen procentem a násoben koeficientem 0,10;
- c) poměr získán na základě podílu dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí k počtu těchto dětí a žáků za všechny obce, vyjádřen v procentech a násoben koeficientem 0,07;
- d) poměr získán násobkem postupných přechodů, vypočten pro obec koeficientem postupných přechodů. Po součtu násobků postupných přechodů vypočtených za ostatní obce, vyjádřeném v procentech a násobeném koeficientem 0,80 je výsledek dále násoben celkovým procentem, kterým se na části celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) až f) podílejí ostatní obce.

Součet definován v písmenu d) výše uvedeného textu technicky rozlišuje výpočet tohoto kritéria kromě Prahy, Plzně, Ostravy a Brna a zvláště pro tato čtyři města.

V § 4 odst. 4 RUD je popsán přesný postup při výpočtu.

Výsledné procento, kterým se konkrétní obec podílí na části sdílených daní:

$TSTi = ST1 + ST2 + ST3 + ST4$, kde:

- $ST1 = CAi / CAn \times 3$
- $ST2 = API / APT \times 10$
- $ST3 = AASi / AAST \times 7$
- $ST4 = MGTi / \sum SMGT \times 80 \times STn$

Legenda popisující použité proměnné je následující:

- „STi.....výsledný podíl i-té obce na části sdílených daní;
- STn....celkové procento, kterým se ostatní obce podílí na celostátním hrubém výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb., o RUD;
- CAi.....započtená výměra katastrálních území i-té obce, kterou se rozumí výměra, která vychází z údajů Českého úřadu zeměměřického a katastrálního k 1. lednu běžného roku, maximálně však výměra 10 ha na každého obyvatele obce;
- CAT.....celková započtená výměra katastrálních území všech obcí;
- APi.....počet obyvatel i-té obce;
- APT.....počet obyvatel všech obcí;
- AASi...počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou i-tou obcí;
- AAST...počet dětí a žáků za všechny obce;
- SMGTi...násobek postupných přechodů, vypočteného pro i-tou obec pomocí koeficientů postupných přechodů;
- $\sum SMGT$..součet násobků postupných přechodů vypočteného za ostatní obce,⁴⁴

Model RUD s platností od 1. 1. 2013 přinesl změnu koeficientů v rámci koeficientů a násobků postupných přechodů a velikostních kategorií obcí.

S ohledem na skutečnost, že byly zaváděna nová kritéria, stal se propočet podílu pro jednotlivé obce složitějším. Pro zjednodušení se přímo v příloze 2 zákona o RUD uvádí tabulka (Tabulka 3), která již obsahuje částečně propočítaný násobek postupných přechodů pro příslušný interval počtu obyvatel.

⁴⁴ Zákon č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

Tabulka 3: Koeficienty postupných přechodů

| <i>Obce s počtem obyvatel od do</i> | <i>Koeficienty postupných přechodů</i> | <i>Násobek postupných přechodů</i> |
|-------------------------------------|--|---|
| 0 – 50 | 10,000 | 1,0000 x počet obyvatel |
| 51 – 2000 | 10,700 | 50+1,0700 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 50 |
| 2 001 – 30 000 | 11,523 | 2 136,5 + 1,1523 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 2 000 |
| 30 001 a více | 13,663 | 34 400,9 + 1,3663 x počet obyvatel z počtu obyvatel obce přesahujících 30 000 |

Pramen: Příloha č. 2 zákona č. 243/2000 Sb., o RUD

Při výpočtu pro Prahu, Plzeň, Ostravu a Brno jsou stanovené pevný přepočítací koeficienty, které tady nebudeme uvádět, jelikož města použité v praktické části nepředstavují ani jedno z těchto měst..

Nový model RUD v ČR platný od 1. 1. 2013 přinesl změny ve výše uvedeném rozšířeném kritériu, ale i novém rozšíření vah, které zvýhodňuje všechny obce ČR na úkor hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna. Zvýhodnění bylo provedeno změnou velikostních kategorií a příslušných koeficientů postupných přechodů (zvýhodnění u obcí od 51 do 5000 obyvatel) a taky částečným snížením přepočítacího koeficientu hlavního města Prahy, Plzně, Ostravy a Brna. Snížení přepočítacího koeficientu se promítlo do výpočtu „celkového procenta“. „Celkové procento“ se dále násobí jednou částí výsledného procenta (kritérium počtu obyvatel podle zařazení obce do velikostní kategorie). Výsledné procento vyjadřuje podíl konkrétní obce na části sdílených daní.

Tabulka 4: Srovnání kritérií a jejich vah modelů RUD ČR uplatňovaných v roce 2012 a 2013

| <i>Rok</i> | <i>Prostý počet obyvatel</i> | <i>Výměra KÚ</i> | <i>Počet obyvatel (koef.)</i> | <i>Počet obyvatel (koef.)</i> | <i>Celkem</i> |
|------------|------------------------------|------------------|-------------------------------|-------------------------------|---------------|
| 2012 | 3 % | 3 % | 0 % | 94 % | 100 % |
| 2013 | 10 % | 10 % | 7 % | 80 % | 100 % |

Pramen: Zákon č. 243/2000 Sb., o RUD

Z tabulky 4 je patrný vliv výše uvedeného kritéria a změna váhy u kritérií stávajících. Princip solidarity posílil prostý počet obyvatel na úkor kritéria počtu obyvatel podle zařazení do velikostních skupin. Cílem je zmírnění výsledných rozdílů mezi obcemi, které vznikli jako následek koeficientů postupných přechodů, resp. přepočítacích koeficientů.

Svěřené daně

V České republice plní úlohu místních daní místní poplatky. Jsou to povinné platby, uvedené v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, které může na svém území zavést každá obec v rámci své samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou. Rozhodne-li se jen pro některé či zavede všechny místní poplatky, které připouští zákon, stávají se tyto platby, podle svého charakteru, závaznými pro všechny subjekty, které se v obci nacházejí trvale či které v obci zdržují jen přechodně. Řada z těchto místních poplatků má daňový charakter, proto byl učiněn v roce 2001 pokus změnit tento stav a zavést obecní daně. Návrh zákona o obecních daních, který měl tuto změnu přinést, byl předložen vládou v roce 2001, ale nebyl schválen Poslaneckou sněmovnou. Obsahoval výčet daní, které se označovaly jako obecní daně a až na drobné výjimky, tyto daně odpovídaly současnému systému místních poplatků. V současné době je možné zavést a vybírat tyto místní poplatky na základě zákona č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích:

- a) „poplatek ze psů,
- b) poplatek z pobytu,
- c) poplatek za užívání veřejného prostranství,
- d) poplatek ze vstupného,
- e) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- f) poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- g) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace“.⁴⁵

2.4.2 Rozpočtové určení daní ve Slovenské republice

Největší změna týkající se financování obcí proběhla začátkem roku 2005, kdy obce získaly oprávnění vybírat místní daně a poplatky za komunální a drobný stavební odpad. Současně zákon určil, v jaké výši budou mít obce podíl na dani z příjmů fyzických osob. V jednoduchosti řečeno, dotace na zajištění financování výkonu územní samosprávy ze strany státu se staly minulostí. Nahradily je především daňové příjmy, které se staly nejvýznamnějším

⁴⁵ Zákon č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích.

příjmem územních rozpočtů. Ústřední úroveň poskytuje obcím účelové dotace, které slouží na úhradu nákladů spojených s přeneseným výkonem státní správy.⁴⁶

Podíl z výnosu daní z příjmů fyzických osob je třeba rozdělit mezi jednotlivé úrovně územní samosprávy. Z důvodu, že tuto skutečnost zákon o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávě blíže nespecifikuje, bylo třeba přijmout novou právní úpravu. Stalo se jím Nařízení vlády č. 668/2004 Z. z. o rozdělování výnosu daně z příjmů územní samosprávě, na jehož základě se jasně určilo, jaký podíl prostředků se přerozdělí té které obci, resp. kraji (v podmínkách Slovenské republiky jde o „vyšší územní celek“, dále jen jako „VÚC“) podle objektivních kritérií. Tato kritéria a váhy jsou konstantní každý rozpočtový rok, přičemž byly odvozeny, jak uvádí Maličká (2012), „z objektivních ukazatelů (např. počet obyvatel), ale zohledňovaly i specifika dané územní samosprávy (např. počet žáků základních uměleckých škol a školských zařízení, počet obyvatel, kteří dosáhli věku 62 let).“⁴⁷

Jelikož se s procesem fiskální decentralizace začalo 1. ledna 2005, bylo ještě předtím třeba přijmout nový legislativní rámec, který by upravoval financování obcí.

Staly se jimi tyto právní předpisy:

- Zákon č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlech územní samosprávy
- Zákon č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávě
- Zákon č. 582/2004 Z.z. o místních daních a místním poplatku za komunální odpad a drobné stavební odpady
- Zákon č. 523/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlech veřejné správy
- Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. o rozdělování výnosu daně z příjmů územní samosprávě

Kromě výše uvedených právních předpisů Slovenská republika přijala Evropskou chartu místní samosprávy, mezinárodní dokument obsahující principy místní samosprávy. Evropská unie posiluje pravomoci nižších úrovní veřejné vlády, které jsou založeny na zásadách demokracie a decentralizace moci při existenci nezávislých a demokraticky konstituovaných rozhodovacích orgánů. Článek 4 tohoto dokumentu jasně vymezuje kompetence a právo místních orgánů vykonávat všechny záležitosti spadající do jeho

⁴⁶ KNEŽOVÁ, J. Finančné zdroje obcí v Slovenskej republike v desaťročnej reflexii fiškálnej decentralizácie. In: *Societa set iurisprudencia* [online]. Roč. 3, č. 3, 2015, s. 104-144 [cit. 25.09.2020]. ISSN 1339-5467. Dostupné z: <http://sei.iuridica.truni.sk/archive/2015/03/SOCIETAS-ET-IURISPRUDENTIA-2015-03.pdf>

⁴⁷ MALIČKÁ, L. Příjmy obecní samosprávy. In: *Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv*. Košice: Technická univerzita, 2012, s. 77.

působnosti. Současně při správě věcí veřejných se upřednostňují orgány, které jsou k občanovi nejbližší. Článek 9 Evropské charty upravuje finanční zdroje místních orgánů, jejichž část pochází z místních daní a poplatků, „se kterými mohou volně disponovat v rámci svých pravomocí.“⁴⁸

Ratifikací všech ustanovení charty se tak ještě ve větší míře upevnilo postavení a význam místních samospráv, což vyplývalo z rozsáhlých reforem organizace a činnosti veřejné správy ve Slovenské republice.

Změny se dotkly i daně z motorových vozidel, která do konce roku 2014 patřila k místním daním a jejich výnos byl příjmem VÚC. Podle nejnovější platné legislativy je daň z motorových vozidel příjmem státního rozpočtu.

V současnosti ve Slovenské republice rozlišujeme pro územní samosprávu dva druhy daňových příjmů a sice, podílové daně (sdílené) a místní daně (svěřené).

Sdílené daně

Daň z příjmů fyzických osob (dále jen „DzPFO“) je na základě zákona č. 564/2004 Z.z. o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávě, účinného od 1. 1. 2016, přerozdělována mezi obce ve výši 70 % a VÚC ve výši 30 % výnosu daně v příslušném rozpočtovém roce.

Dalším důležitým legislativním pramenem je Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. o rozdělování výnosu daně z příjmů územní samosprávě. To představuje analogii úpravy v České republice, konkrétně příloh k zákonu č. 243/2000 Sb., o RUD. Aktuálně účinné znění je zavedeno od 1. 1. 2018.

Podíl vypočteného výnosu obce na DzPFO se zaokrouhluje na celá eura.

Výnos DzPFO se podle § 2 zákona č. 564/2004 Z.z. rozdělí obcím takto:

- a) 23 % podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku, z toho 57% přepočtený koeficientem nadmořské výšky obce uvedeným v příloze č. 1 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z.,
- b) 32 % podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku přepočteného koeficientem v závislosti na zařazení obce do velikostní kategorie; velikostní kategorie obcí a příslušné koeficienty jsou uvedeny v příloze č. 2 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z.,

⁴⁸ Evropská charta místní samosprávy.

- c) 40 % podle počtu žáků (dětí, posluchačů) škol a školských zařízení zjištěného shromážděním údajů podle zvláštního předpisu¹⁾ a přepočteného příslušným koeficientem uvedeným v příloze č. 3 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z.,
- d) 5 % podle počtu obyvatel obce, kteří dosáhli věku dvašedesát let, s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předchozího kalendářního roku.

Vzorce pro výpočet podílu obce na výnosu DzPFO je následující:

Příloha č. 1 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. obsahuje nadmořskou výšku a její koeficient, potřebný pro výpočet výnosu z DzPFO. Z důvodu rozsáhlosti této přílohy její obsah není v textu práce uveden, nicméně pro potřeby praktické části práce bude použita konkrétní hodnota města Trebišov.

Příloha č. 2 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. obsahuje velikostní kategorie obcí a koeficienty velikostních kategorií obcí.

Tabulka 5: Velikostní kategorie obcí a koeficienty velikostních kategorií obcí

| Velikostní kategorie obce | <i>Koeficient</i> |
|---|-------------------|
| 1 – 1 000 | 0,89 |
| 1 001 – 5 000 | 0,90 |
| 5 001 – 10 000 | 0,91 |
| 10 001 – 50 000 | 0,94 |
| 50 001 – 100 000 | 1,13 |
| Košice | 1,50 |
| Hlavní město Slovenské republiky Bratislava | 2,35 |

Pramen: Příloha č. 2 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z.

Příloha č. 3 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. obsahuje koeficienty základní umělecké školy, mateřské školy, jazykové školy a školského zařízení pro jednotlivé kategorie základních uměleckých škol, mateřských škol, jazykových škol a školských zařízení, koeficient na zájmové vzdělávání, koeficient na stravování a koeficient na správu školských objektů. Z důvodu rozsáhlosti této přílohy ji v textu neuvádíme, nicméně pro potřeby praktické části práce bude použita konkrétní hodnota města Trebišov.

Příloha č. 3 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. obsahuje následující vzorec výpočtu podílu na dani:

$$PD_i = PD_{i a1} + PD_{i a2} + 0,32 \times VD \times (k_i \times OB_i) / \sum_{i=1}^n (k_i \times OB_i) + 0,40 \times VD \times \left[\sum_{j=1}^{19} (c_j \times Z_{ij}) + \sum_{j=1}^{18} (c_j \times Z_{ijm}) \right] / \left[\sum_{j=1}^{19} (c_j \times Z_j) + \sum_{j=1}^{18} (c_j \times Z_{jm}) \right] + 0,05 \times VD \times OB_{i pp} / OB_{pp}$$

kde:

$$PD_{i a1} = 0,23 \times VD \times 0,43 \times OB_i / OB$$

$$PD_{i a2 \text{ zákl.}} = 0,23 \times VD \times 0,57 \times OB_i / OB$$

$$PD_{i a2} = (PD_{i a2 \text{ zákl.}} \times k_{nv i}) / \sum_{i=1}^n (PD_{i a2 \text{ zákl.}} \times k_{nv i}) \times PD_{i a2 \text{ zákl.}}$$

Legenda popisující použité proměnné je následující:

PD_i podíl obce „i“ na výnose dane v EUR

PD_{i a1} podíl obce „i“ na výnose podílových daní v EUR neupravený koeficientem nadmořské výšky obce

PD_{i a2 zákl.} pomocný výpočet základny pro výpočet podílu obce PD_{i a2}

PD_{i a2} podíl obce „i“ na výnose podílových daní v EUR upravený koeficientem nadmořské výšky obce

VD výnos dane podle § 2 zákona v EUR

OB_i počet obyvatelů obce „i“

OB počet obyvatelů Slovenské republiky

k_{nv i} koeficient nadmořské výšky obce „i“

k_i koeficient obce „i“

c_j koeficienty „j“ uvedené v příloze 3 Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z.

z_{ij} počet žáků (dětí, posluchačů) „j“ škol a školských zařízení v působnosti obce „i“

z_{ij m} počet žáků (dětí, posluchačů) „j“ škol a školských zařízení v působnosti státem uznané církvi nebo soukromé osoby na území obce „i“

Z_j počet žáků (dětí, posluchačů) „j“ škol a školských zařízení v působnosti obcí v Slovenské republice

Z_{j m} počet žáků (dětí, posluchačů) „j“ škol a školských zařízení v působnosti státem uznané církvi nebo soukromé osoby na území obcí v Slovenské republice

OB_{i pp} počet obyvatelů obce „i“, kteří dovršili věk 62 let

| | |
|------|---|
| OBpp | počet obyvatelů Slovenské republiky, kteří dovršili věk 62 let |
| i | údaj týkající se příslušné obce |
| j | údaj týkající se příslušné školy a školských zařízení uvedených ve zvláštním předpisu |
| n | počet obcí |

Svěřené daně

Právní úpravu svěřených daní zakládá zákon č. 582/2004 Z.z. o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady.

Co se týče místních daních v prostředí Slovenské republiky, jde o plnění, které splňuje výše zmíněné a směřuje do rozpočtu obce a je vybíráno na území dané obce. Všechny místní daně jsou fakultativního charakteru, zákon obsahuje výpočet místních daní, ale je na rozhodnutí obce, které daně bude na svém území vybírat. Obec také pomocí obecně závazného nařízení na základě zákona a zákonem stanovených limitů dokáže ovlivnit výši místní daně pomocí základu daně či sazby daně. Místní daně je také možno charakterizovat jako daně majetkové, kromě místní dani za ubytování jsou všechny daně přímé a označují se i jako daně reálné, protože se nehledí na příjmy subjektu povinného platit daň, ale vznikají na základě vlastnického nebo obdobného vztahu⁴⁹.

V současných podmínkách existuje jediný místní poplatek, který je povinný. Poplatek je možné charakterizovat jako platbu nebo plnění peněžního charakteru, je ukládána zákonem nebo na základě zákona a je vybírána za konkrétní činnost buď státních nebo jiných veřejnoprávních subjektů, kde tato činnost je prováděna buď na podnět nebo v zájmu poplatníka, kde lhůty a ve většině případů i výška poplatku jsou předem stanoveny⁵⁰. Subjektem těchto daní jsou fyzické a právnické osoby, které mají nějaký vztah k území obce, na jehož základě dochází k povinnosti platby místních daní. Místními daněmi, které může ukládat obec, jsou:

- a) daň z nemovitostí,
- b) daň za psa,
- c) daň za užívání veřejného prostranství,
- d) daň za ubytování,
- e) daň za prodejní automaty,
- f) daň za nevyherní hrací přístroje,
- g) daň za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města,

⁴⁹ BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015, s. 165.

⁵⁰ SIDAČ, M. a ĎURAČINSKÁ, M. *Finančné právo*. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 187.

h) daň za jaderné zařízení.

Obec ukládá místní poplatek za komunální odpad a drobné stavební odpady.

Již tady je zřejmý první rozdíl mezi Slovenskou a Českou republikou u modelu financování obcí, když svěřené daně jsou slovenskou legislativou označovány jako daně, ne jako poplatky. Blíže bude tomuto problému pozornost věnována v závěrečné části práce.

3. Vlastní práce

Ve třetí kapitole práce bude pozornost věnována rozboru hospodaření dvou vybraných obcí v ČR a na Slovensku, a to s ohledem na specifika obou systémů financování územních samospráv. Dílčím cílem práce, na který tato kapitola cílí, je provedení rozboru hospodaření s ohledem na obdržené sdílené daně do rozpočtu obou obcí, stejně jako analýza prostředků v rozpočtu obcí za zvolené časové období v rámci samostatných daňových pravomocí samospráv v obou vybraných zemích. Důraz bude tedy kladen na posouzení role svěřených a sdílených daní v rámci jejich hospodaření. Bude taky zahrnuta i obecná charakteristika konkrétních obcí, u kterých bude provedena na základě finančních výkazů analýza hospodaření se zaměřením zejména na jejich příjmovou část rozpočtu.

Z toho důvodu budeme realizovat rozbor hospodaření obce Třebíč (ČR) a Trebišov (SR). Zvolené časové období jsou roky 2015 až 2019 (pětileté období).

3.1 Analýza hospodaření města Trebišov (SR)

3.1.1 Představení města Trebišov

Trebišov je známý jako centrum jižního Zemplínu. Rozprostírá se v jihozápadní části Východoslovenské nížiny. Území města Trebišov leží na pravém břehu řeky Ondava. Strategická poloha tohoto místa vedla k rozvoji zemědělské výroby, trhů a jarmarků. Třebíč byl místo významných jednání uherské šlechty a součástí mnoha sociálních hnutí. Město Trebišov je součástí Košického VÚC – Košického samosprávného kraje. Od krajského města Košice je vzdáleno 48 km. Je okresním městem pro 86 obcí. Spolu s městem Michalovce představují dvě nejvýznamnější městská centra osídlení východní části regionu. Město má vypracován dokument „Statut města Trebišov“, který upravuje v souladu s obecně závaznými právními předpisy postavení a působnost města, práva a povinnosti obyvatel města, zásady hospodaření a financování, nakládání s majetkem města, dále postavení a působnost zastupitelstva, primátora a dalších orgánů městské samosprávy, jejich vnitřní strukturu, dělbu práce mezi nimi, formy a metody jejich práce apod. V Trebišově dochází ke snižování přírůstku obyvatelstva. Demografický vývoj stejně jako v okrese charakterizuje postupné snižování porodnosti při stagrující úmrtnosti obyvatelstva. Demografický vývoj v Trebišově ve velké míře ovlivňuje také vyšší procentuální zastoupení Romů v populaci. V Trebišově dnes žije téměř 23 000 obyvatel. Trebišov se nachází v nadmořské výšce 104 metrů nad mořem.

Město Trebišov je samostatný samosprávný a správný územní celek Slovenské republiky zřízen zákonem č. 369/1990 Sb. o obcích. Sdružuje osoby, které mají na jeho území

trvalý pobyt. Město je právnickou osobou, která za podmínek stanovených zákonem samostatně hospodaří s vlastním majetkem a vlastními příjmy. Město samostatně rozhoduje a uskutečňuje všechny úkony související se správou města a majetku, všechny záležitosti, které jako samosprávnou působnost upravuje zákon, pokud takové úkony podle zákona nevykonává stát nebo jiná právnická či fyzická osoba. Samosprávu města Trebišov vykonávají obyvatelé prostřednictvím orgánů města, hlasováním nebo veřejným shromážděním obyvatel města. Základním úkolem města při výkonu svoje funkce je péče o všestranný rozvoj jeho území a o potřeby jeho obyvatel. Výkonným orgánem městského zastupitelství a primátora města je městský úřad. Financování města představuje soustavu finančních zdrojů, prostřednictvím které mohou orgány města dosahovat plnění cílů socioekonomického i kulturně-společenského rozvoje a realizovat své kompetence. Město hospodaří především s vlastními příjmy, státními dotacemi, jakož i dalšími zdroji financování. Finanční toky města jsou vyjádřeny v jeho rozpočtu. Finanční hospodaření města ho schvaluje zastupitelství a podle zvláštního předpisu se v něm uplatňuje rozpočtová klasifikace. Rozpočet je sestaven v souladu s platnou právní úpravou nejméně na tři rozpočtové roky. Člení se na běžný rozpočet, obsahující běžné příjmy a běžné výdaje a na kapitálový rozpočet, kde patří kapitálové příjmy a kapitálové výdaje. Součástí rozpočtu jsou finanční operace, které zahrnují převod z peněžních fondů města, realizují se jimi i poskytnuté úvěry a návratné zdroje financování a jejich splácení.

3.1.2 Dekompozice příjmové části rozpočtu

V následujícím textu této podkapitoly je pozornost věnovaná deskripci jednotlivých příjmů města Trebišov podle dostupných údajů⁵¹.

Dekompozice příjmů města je tedy provedena na úrovni roku 2019.

Z rozpočtovaných **celkových příjmů** 26 449 890,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 23 123 444,39 EUR, což představuje 87,42% plnění.

Běžné příjmy

Z rozpočtovaných běžných příjmů 19 241 210,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 18 996 666,34 EUR, což představuje 98,73 % plnění.

Daňové příjmy

Výnos daně z příjmů poukázán územní samosprávě Z předpokládané finanční částky v částce 9 057 540,00 EUR z výnosu daně z příjmů byly k 31.12.2019 poukázány finanční prostředky ze SR v částce 9 010 368,20 EUR, což představuje plnění na 99,48 %.

⁵¹ MESTO TREBIŠOV. *Rozpočet*. [online]. Trebišov : Mesto Trebišov, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebisov.sk/rozpocet>

Daň z nemovitostí

Z rozpočtovaných 934 600,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 905 724,57 EUR, což představuje plnění na 96,91 % plnění. Příjmy daně z pozemků byly v částce 192 742,64 EUR, příjmy daně ze staveb byly v částce 647 906,23 EUR a příjmy daně z bytů byly v částce 65 075,70 EUR. K 31.12.2019 obec eviduje pohledávky na dani z nemovitostí v částce 1 236 850,62 EUR.

Daň za psa

Z rozpočtovaných 17 700,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 17 640,70 EUR, což představuje plnění na 99,66 % plnění.

Daň za užívání veřejného prostranství

Z rozpočtovaných 55 800,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 28 673,09 EUR, což představuje plnění na 55,39 % plnění.

Prodejní automaty

Z rozpočtovaných 700,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 446,25 EUR, což představuje plnění na 63,75 % plnění.

Daň za ubytování

Z rozpočtovaných 5 800,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 3 616,50 EUR, což představuje plnění na 62,35 % plnění.

Poplatek za komunální odpad a drobný stavební odpad

Z rozpočtovaných příjmů z poplatku za komunální odpad 515 000,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 504 986,69 EUR, což představuje plnění na 98,06 % plnění.

Z rozpočtovaných příjmů za drobný stavební odpad 4 200,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 4 120,20 EUR.

Dobývací prostor

Z rozpočtovaných příjmů 30 600,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 30 506,81 EUR, což představuje plnění na 99,70 % plnění.

Nedaňové příjmy

Příjmy z podnikání a z vlastnictví majetku

Z rozpočtovaných 524 510,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 415 217,82 EUR, což je 79,16 % plnění. Uvedený příjem představuje příjem z pronajatých pozemků v částce 14 132,71 EUR a příjem z pronajatých budov, prostor a objektů v částce 401 085,11 EUR.

Administrativní poplatky a jiné poplatky a platby

Administrativní poplatky - správní poplatky:

Z rozpočtovaných 777 900,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 756 362,88 EUR, což je 97,23 % plnění.

Z rozpočtovaných jiných nedaňových příjmů 157 850,00 EUR, byl skutečný příjem ve výši 156 743,30 EUR, což představuje 99,30 % plnění.

Dalším nedaňové příjmy byly rozpočtované příjmy z dobropisů a z vrátek.

Přijaté granty a transfery

Z rozpočtovaných grantů a transferů 7 161 710,00 EUR byl skutečný příjem ve výši 7 159 410,84 EUR, což představuje 99,97 % plnění.

Jde o granty poskytnuté občanským sdružením, obchodním korporacím s majetkovou účastí města a také příspěvkovým a rozpočtovým organizacím.

Granty a transfery byly účelově účelové a byly použity v souladu s jejich účelem.

Kapitálové příjmy a Příjmové finanční operace nepředstavují zásadní oblast zkoumání práce, proto jim bude věnována pozornost v dalším textu v menším detailu, jak tomu bylo u běžných příjmů.

Kapitálové příjmy

Z rozpočtovaných kapitálových příjmů 1 458 640,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 2 458 935,60 EUR, což představuje 168,58 % plnění.

Příjem z prodeje kapitálových aktiv

Z rozpočtovaných 5 000,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 830 751,23 EUR.

Příjem z prodeje budov byl ve výši 825 000,00 EUR a příjem z prodeje bytů byl ve výši 5 751,23 EUR.

Příjem z prodeje pozemků a nehmotných aktiv

Z rozpočtovaných 16 950,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 191 910,00 EUR.

Granty a transfery

Z rozpočtovaných 1 436 690,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 1 436 274,37 EUR, což představuje 99,97 % plnění.

Příjmové finanční operace

Z rozpočtovaných příjmových finančních operací 4 712 390,00 EUR byl skutečný příjem k 31.12.2019 v částce 605 587,91 EUR, což představuje 12,85 % plnění.

V roce 2019 byl schválen úvěr v částce 3 000 000,00 EUR městským zastupitelstvem dne 17.06.2019 usnesením č. 94/2019, který byl čerpán v částce 4 800,00 EUR.

Usnesením zastupitelstva č. 90/2019 ze dne 17.06.2019 bylo schváleno použití rezervního fondu v částce 180 370,00 EUR, usnesením zastupitelstva č. 146/2019 ze dne 09.12.2019 bylo schváleno použití rezervního fondu v částce 14 021,85 EUR. Ve skutečnosti bylo plnění v částce 136 441,62 EUR. Usnesením zastupitelstva č. 123/2019 bylo schváleno použití prostředků městského fondu rozvoje bydlení v částce 28 800,00 EUR. Ve skutečnosti bylo plnění v částce 28 800,00 EUR.

3.1.3 Zhodnocení

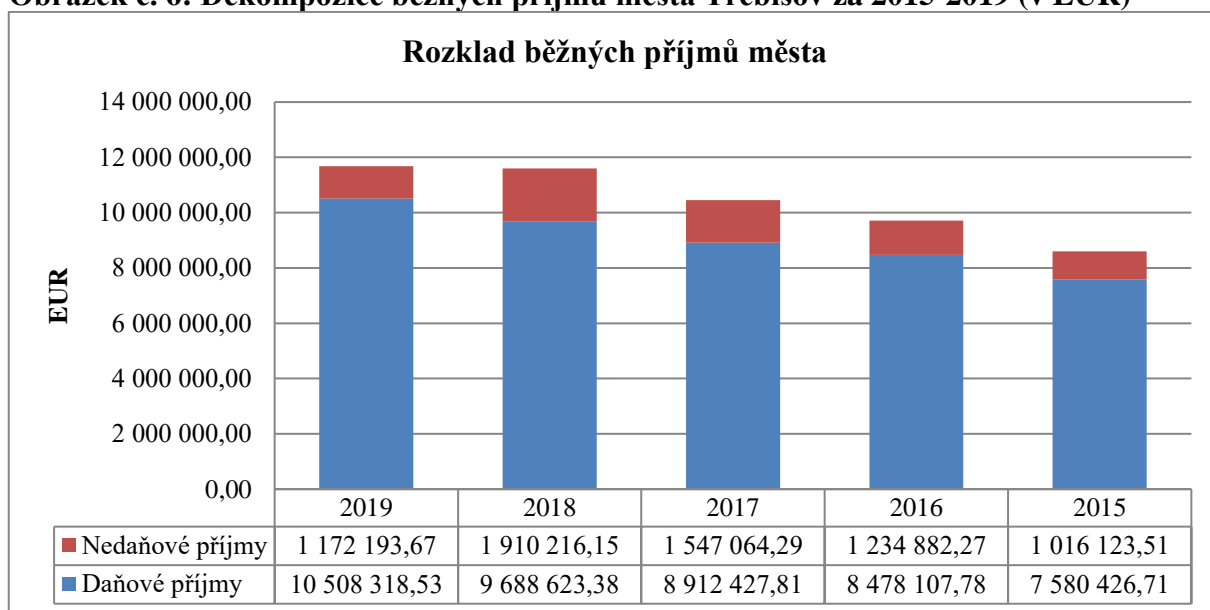
Plnění rozpočtu příjmů bylo analyzováno z pohledu primárně běžného, než kapitálového rozpočtu.

Příjmy běžného rozpočtu, tzv. vlastní příjmy, představovaly daňové příjmy a nedaňové příjmy. Ostatní příjmy byly tvořeny dotacemi na činnost přeneseného výkonu státní správy.

Příjmy z podnikání a z vlastnictví majetku, tj. z pronájmu pozemků, budov, bytů a nebytových prostor byly plánované ve smyslu uzavřených platných nájemních smluv. Příjem z pronájmu zahrnuje příjem z nebytových prostor a pozemků ve vlastnictví města.

Příjem z pečovatelské služby je tvořen příjmy z poskytovaných služeb souvisejících s nezbytnými životními úkony, pracemi v domácnosti a zajištěním kontaktu se společenským prostředím.

Obrázek č. 6: Dekompozice běžných příjmů města Trebišov za 2015-2019 (v EUR)

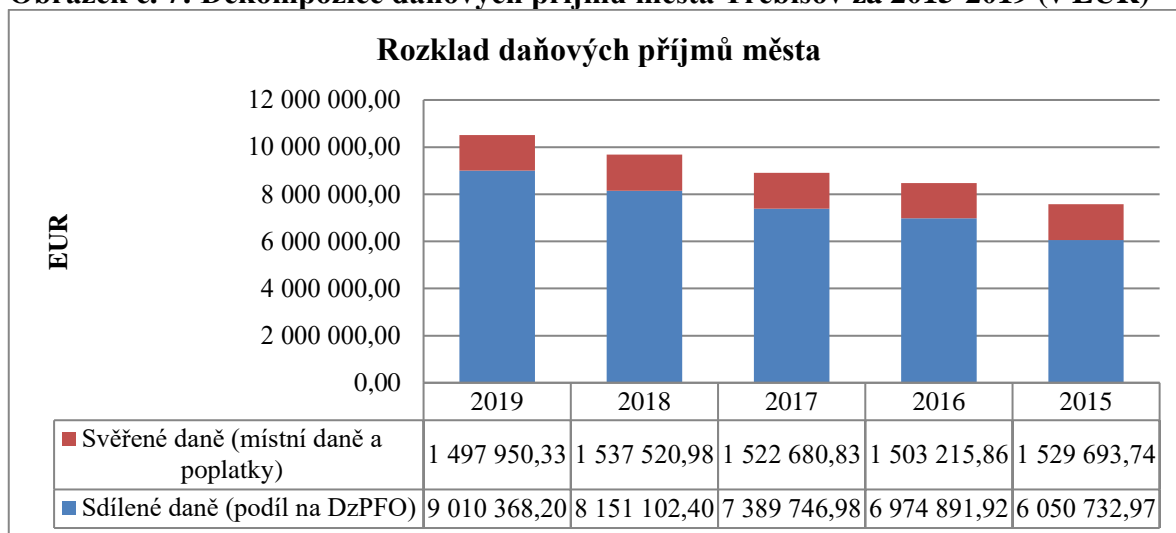


Pramen: MESTO TREBIŠOV. *Rozpočet*. [online]. Trebišov : Mesto Trebišov, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebisov.sk/rozpocet>

Daňové příjmy tvořily nejstabilnější a nejméně významnější složku rozpočtu. Daňové příjmy se skládají jak ze sdílených daní, tak ze svěřených daní.

Nedaňové příjmy byly tvořeny příjmy z vlastnictví majetku, z administrativních poplatků a příjmů z podnikání.

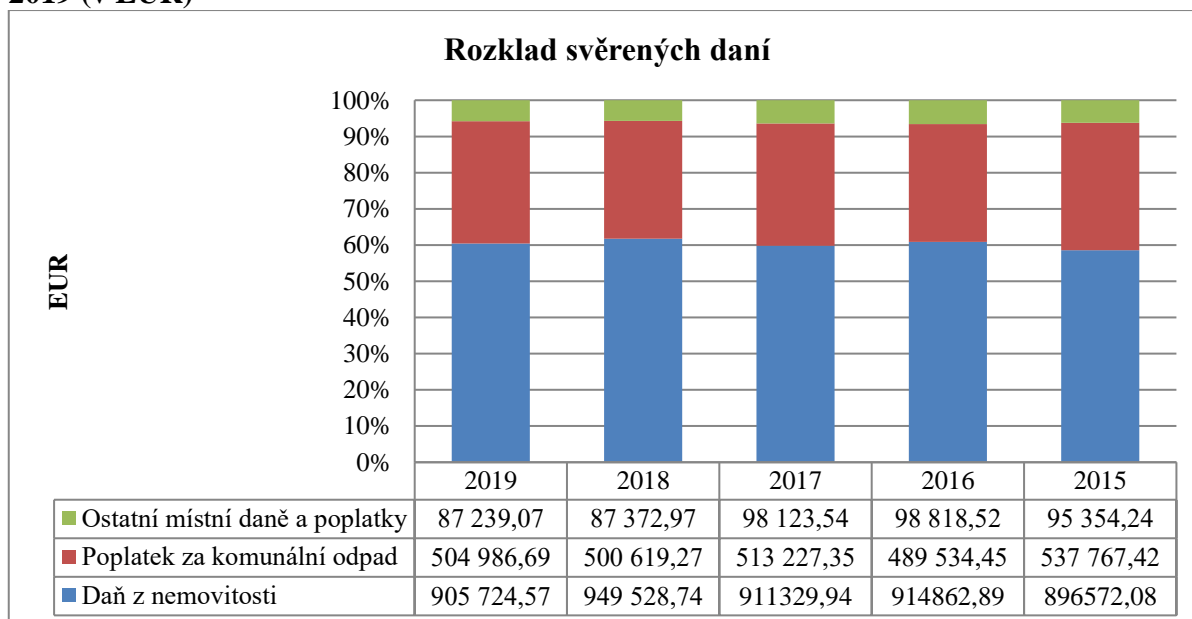
Obrázek č. 7: Dekompozice daňových příjmů města Trebišov za 2015-2019 (v EUR)



Pramen: MESTO TREBIŠOV. *Rozpočet*. [online]. Trebišov : Mesto Trebišov, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebisov.sk/rozpocet>

Největší podíl daňových příjmů měl výnos daně výši placené územní samosprávě ze státu, tzv. podílová daň ze státního rozpočtu. Výnos daně je stanoven zákonem č. 564/2004 Sb. o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávy a o změně některých zákonů.

Obrázek č. 8: Dekompozice příjmů města Trebišov z místních daní a poplatků za 2015-2019 (v EUR)



Pramen: MESTO TREBIŠOV. *Rozpočet*. [online]. Trebišov : Mesto Trebišov, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebisov.sk/rozpocet>

Nejvýznamnější svěřené daně jsou pro město Třebíšov daň z nemovitosti a poplatky za komunální odpad a drobní stavební odpady. Ostatní místní daně mají sice pozitivní vliv na běžné příjmy, ale jejich vliv je spíše symbolický.

3.2 Analýza hospodaření města Třebíč (ČR)

3.2.1 Představení města Třebíč

Třebíč, město památek UNESCO, se nachází na západě Moravy, v jihovýchodním cípu kraje Vysočina. Město a jeho okolí však uspokojí nejen milovníky historie a kultury ale také milovníky přírody - Třebíč se nachází v jedné z ekologicky nejčistších oblastí České republiky. Malebný ráz zdejší krajiny a čistá příroda vytvářejí vhodné podmínky pro relaxaci i aktivní odpočinek v podobě turistiky či cykloturistiky.⁵²

Vedení města představuje starosta, zastupitelstvo, rada a tajemník, který řídí 12 odborů úřadu.

Třebíč leží na řece Jihlavě 30 km jihovýchodně od města Jihlavy a 56 km západně od Brna. Nadmořská výška města je asi 400 metrů nad mořem. Třebíč má asi 39 700 obyvatel a je důležitým centrem západní Moravy a okresu Třebíč. Rozloha Třebíče činí 57,6 km² a město se od roku 1995 dělí na 17 částí, z nichž 10 se nachází přímo v městské zástavbě a zbylých 7 v blízkém okolí. První zmínka o Třebíči je z roku 1101, kdy brněnský kníže Oldřich a jeho bratr znojemský kníže Litol založili na významné křižovatce obchodních cest benediktinský klášter.⁵³

Kreditní profil města Třebíče (stabilní) zohledňuje zejména dosavadní uvážlivé řízení rozpočtu města, mírnou zadluženost a střední pravděpodobnost, že vláda České republiky (stabilní) poskytne mimořádnou pomoc za účelem předejít akutnímu nedostatku likvidity. Provozní hospodaření dlouhodobě vykazuje výrazné přebytky, které slouží jako zdroj kapitálových výdajů. Díky vysoké schopnosti samofinancování si město udržuje značné hotovostní rezervy. Jeho zadluženost i dluhová služba zůstane mírná i přes očekávané zapojení úvěrových zdrojů v následujících letech. Omezujícím faktorem ratingu je snižující se počet obyvatel města, který může z dlouhodobého hlediska negativně ovlivnit příjmovou stránku rozpočtu. Mezi silné stránky rozpočtu patří silné provozní výsledky, které jsou hlavním zdrojem

⁵² MĚSTO TŘEBÍČ. *O Třebíči* [online]. Město Třebíč : Město Třebíč, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebic.cz/o-trebeci/ms-30506/p1=30506>

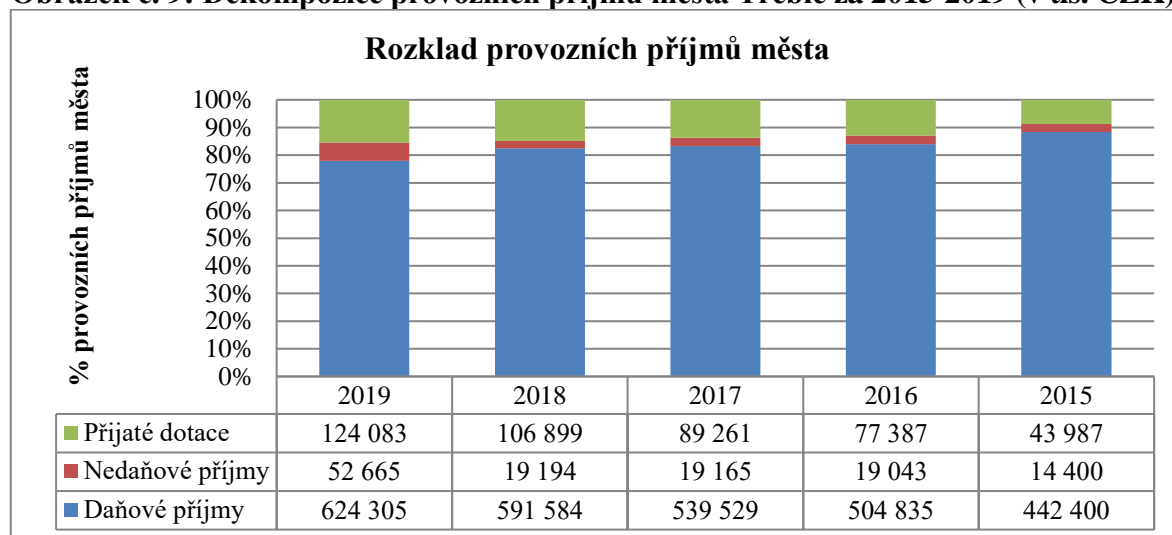
⁵³ MLEZIVA, Š. - KUČA, K. *Historický lexikon městysů a měst*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Miloš Uhlíř - Baset, 2006. 935 s. ISBN 80-7340-092-8.

financování kapitálových výdajů, solidní hospodaření přispívá k udržení vysokých hotovostních rezerv a mírná zadluženost. Slabou stránkou je již zmíněný pokračující pokles počtu obyvatel.⁵⁴

3.2.2 Dekompozice příjmové části rozpočtu

Provozní příjmy města zahrnují daňové příjmy, nedaňové příjmy a přijaté dotace.

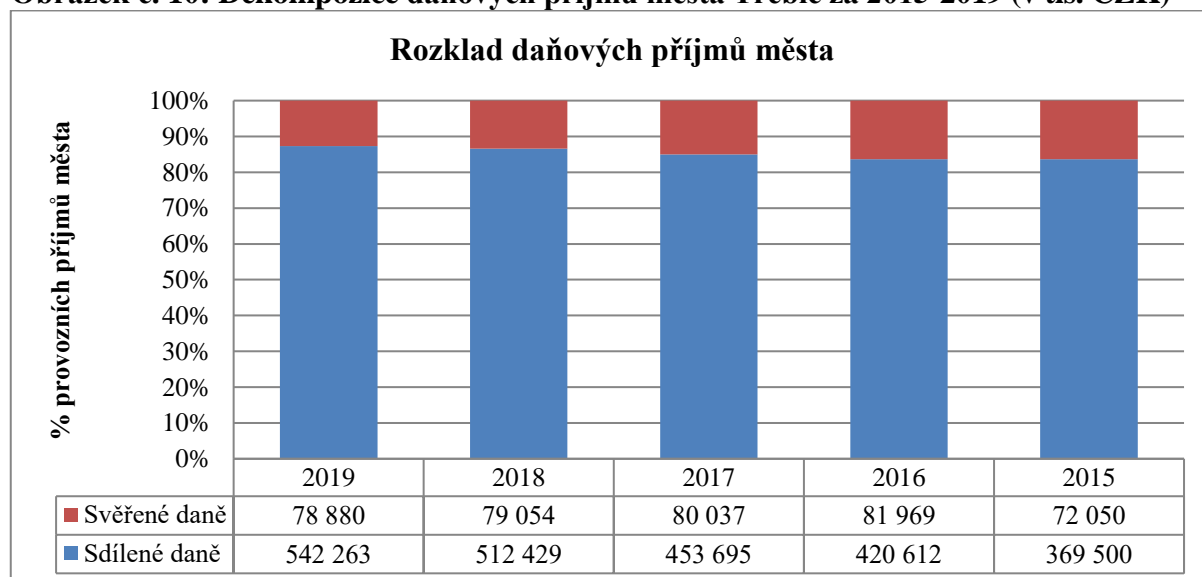
Obrázek č. 9: Dekompozice provozních příjmů města Třebíč za 2015-2019 (v tis. CZK)



Pramen: MĚSTO TŘEBÍČ. *Závěrečný účet* [online]. Město Třebíč : Město Třebíč, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebic.cz/zaverecny-ucet/ds-1973/p1=32203>

V rámci provozního financování v každém ze sledovaných roků dominovaly daňové příjmy. Nedaňové příjmy představovaly pouze nepatrnou část provozních příjmů.

Obrázek č. 10: Dekompozice daňových příjmů města Třebíč za 2015-2019 (v tis. CZK)

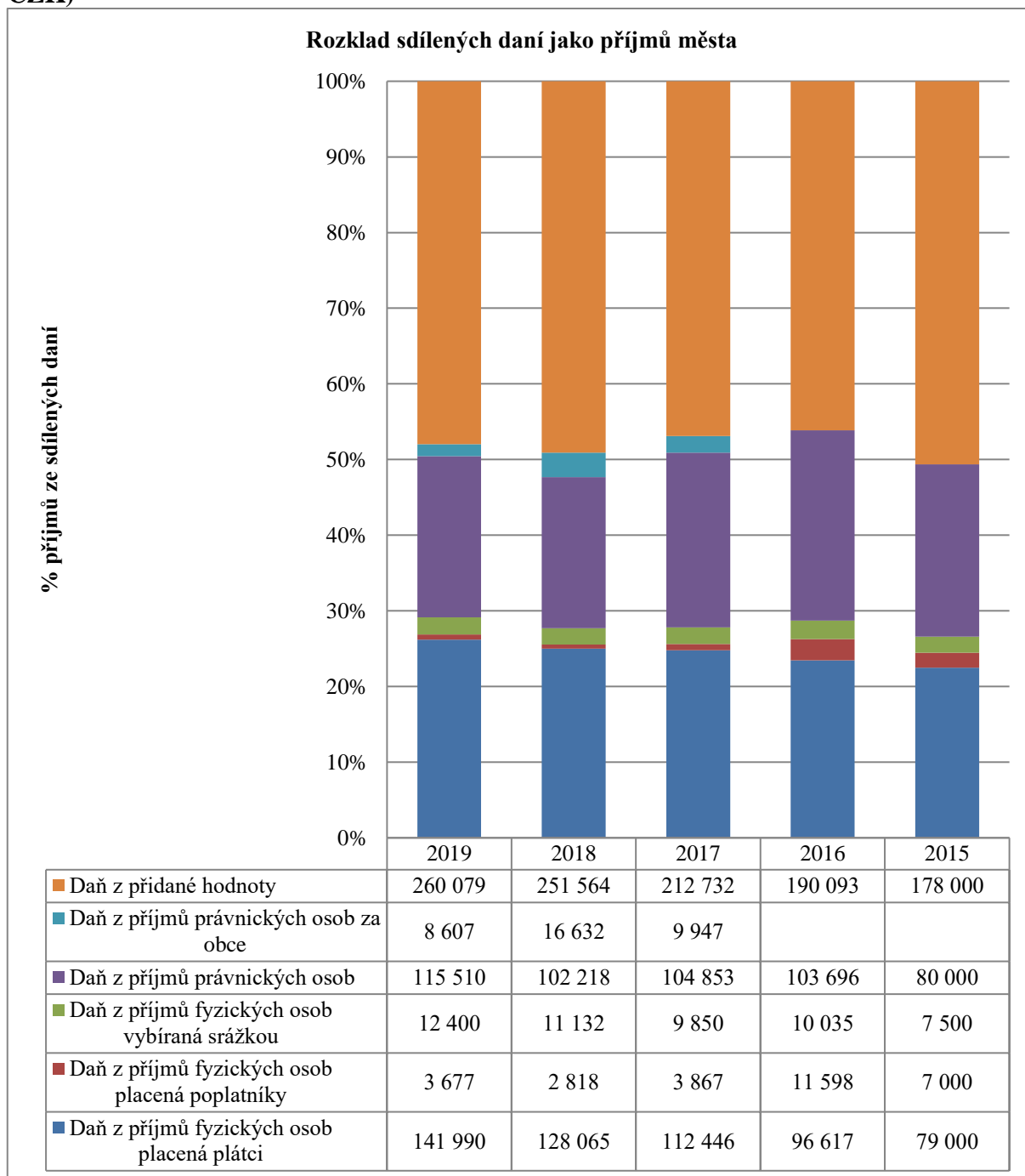


⁵⁴ MOODY'S. *Město Třebíč (Česká republika): Ratingová zpráva*. [online]. Moody's Public Sector Europe, 2020, číslo publikace 1218046. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: https://www.trebic.cz/assets/File.ashx?id_org=16973&id_dokumenty=46254

Pramen: MĚSTO TŘEBÍČ. *Závěrečný účet* [online]. Město Třebíč : Město Třebíč, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebic.cz/zaverecny-ucet/ds-1973/p1=32203>

V rámci daňových příjmů je jejich hlavní složkou příjem ze sdílených daní, tedy příjmy z daní státního rozpočtu, které se dále dělí mezi obce a města. Ve všech sledovaných obdobích představovaly sdílené daně víc než 80 % všech daňových příjmů a cca 70 % všech provozních příjmů města.

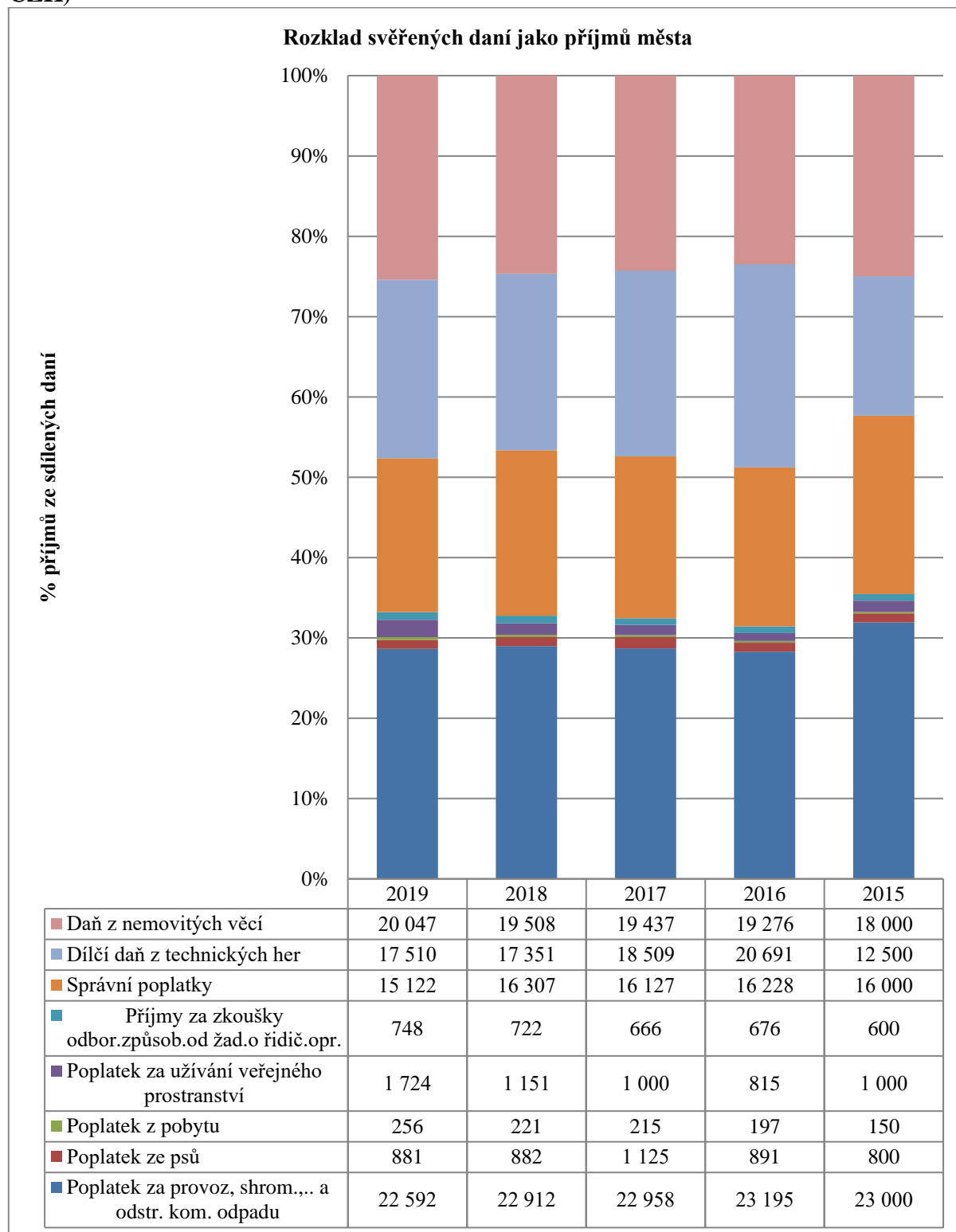
Obrázek č. 11: Dekompozice příjmů města Třebíč ze sdílených daní za 2015-2019 (v tis. CZK)



Pramen: MĚSTO TŘEBÍČ. *Závěrečný účet* [online]. Město Třebíč : Město Třebíč, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebic.cz/zaverecny-ucet/ds-1973/p1=32203>

V sdílených daních má dominantní postavení daň z přidané hodnoty, následovaná daní z příjmů právnických osob a daní z příjmů fyzických osob. Toto zjištění je v souladu s údaji za všechny obce ČR, jak bude dále uvedeno v Tabulce č. 7.

Obrázek č. 12: Dekompozice příjmů města Třebíč ze svěřených daní za 2017-2019 (v tis. CZK)



Pramen: MĚSTO TŘEBÍČ. *Závěrečný účet* [online]. Město Třebíč : Město Třebíč, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebic.cz/zaverecny-ucet/ds-1973/p1=32203>

Podobně jako u města Trebišov v SR, je u města Třebíč v ČR v rámci svěřených daní hlavní příjem z daně z nemovitých věcí a z poplatku z komunálního odpadu.

3.2.3 Zhodnocení

Jak bylo zmíněno v předcházejících kapitolách, kontinuální počet poklesu obyvatel města Třebíč může ovlivnit jeho podíl na sdílených daních i s ohledem na skutečnost, že tento ukazovatel je významným kritériem pro výpočet podílu na sdílených daních v ČR. Sice podíl sdílených daní na celkových daňových příjmech města stoupá během sledovaného období, důvodem není pozitivní změna vlivu kritérií vstupujících do výpočtu podílu města na sdílených daních, ale jejich obecně vyšší vybraný objem v ekonomice. Město Třebíč se mělo soustředit na podporu infrastruktury a aktivit, které zamezí dalšímu odlivu obyvatel, zejména prostřednictvím podpory zaměstnanosti.

3.3 Shrnutí a komparace obou obcí

Ve městě Trebišov představují daňové příjmy přibližně 55 % běžných příjmů města. Nedaňové příjmy představovaly přibližně 6 % a zbytek, 39 %, byly přijaté granty a transfery pro výkon vybraných činností města. Nejvýznamnějším daňovým příjmem města Trebišov byl podíl na sdílených daních (85 % daňových příjmů), daň z nemovitosti (8 %) a poplatků za komunální odpad (5 %). Na daňových příjmech se podílely sdílené daně podílem 85 % a svěřené daně podílem 15 %.

V případě města Třebíč představovaly daňové příjmy až 77 % běžných příjmů, nedaňové příjmy 6 % a zbytek tvořily přijaté dotace a změny ve financování (úvěry apod.). Na daňových příjmech se podílely sdílené daně podílem 87 % a svěřené daně podílem 13 %. Ze sdílených daní byly nevýznamnější: daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických osob placená plátcí a daň z příjmů právnických osob. Obdobně, jako v případě města Trebišov, nevýznamnější ze svěřených daní byly místní poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (28 %) a daň z nemovitostí (25 %). Významné zastoupení měly také správní poplatky a dílčí daň z technických her.

4. Zhodnocení zkoumané problematiky

Ve čtvrté kapitole práce je pozornost věnovaná komparaci a analýze identifikovaných skutečností v předchozích částech práce v oblasti financování obcí v ČR a SR. Kapitola také využívá metody generalizace a abstrakce za účelem tvorby vlastních hodnotících závěrů a výsledků srovnání.

4.1 Zhodnocení struktury podílů obcí na sdílených daních

Jak vyplývá z výsledků dekompozice především daňových příjmů obcí, základní složkou jejich příjmů je podíl na sdílených daních, tedy obdržené sdílené daně do rozpočtu obcí.

Jak v ČR, tak i SR je podstatou sdílených daní to, že na základě zákona je předem vymezena společná daňová základna, kterou společně sdílejí stát, kraje a obce, společná konstrukce daně a také je předem stanovený podíl samosprávám, které se na takto celostátní vybrané dani budou podílet. Sdílené daně v obou zemích napomáhají k vyrovnávání fiskální nerovnováhy mezi jednotlivými stupni samospráv, pomáhají zvýšit jejich příjmovou základnu pružnějšími příjmy a jejich využití je ponecháno na rozhodovací pravomoci územních samospráv. Výše administrativních nákladů na správu a výběr daní je pro územní samosprávy relativně nízká.

V ČR a také SR se v současnosti využívá tzv. nederivační typ přidělování výnosu z daní, který nezohledňuje původ daně.

V případě nederivačního typu přidělování výnosu z daní mohou působit demotivačně, protože nezohledňují původ výběru daně. Při takové formě daně v současnosti v SR ani ČR územní samosprávy nemají možnost konstrukci daně ani daňovou základnu nijak ovlivňovat. Proto jsou někdy takové příjmy považovány spíše za transfer z vyšších rozpočtů do nižších, než za daně v pravém slova smyslu.

Významný závěr o porovnání sdílených daní při financování obcí SR a ČR je možné vidět už při pohledu na portfolio (resp. koš) daní, ze kterých se vypočítává podíl obcí na těchto daních:

- V SR je to pouze daň z příjmů fyzických osob.
- V ČR tam ale kromě daně z příjmů fyzických osob vstupují také daně z příjmů právnických osob a DPH.

Tabulka 6: Srovnání kritérií pro výpočet podílu obce na sdílených daních

| <i>Česká republika</i> | | <i>Slovenská republika</i> | |
|--|----------------|-----------------------------|--------------|
| <i>Daň</i> | <i>Podíl</i> | <i>Daň</i> | <i>Podíl</i> |
| DPH | 23,58 % | | |
| Daň (zálohy na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů | 23,58 % | | |
| Daň (zálohy na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby, snižené o výnos z předcházejícího řádku | 23,58 % | | |
| Daň (zálohy na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy, snižené o výnosy z předcházejících dvou řádků | 23,58 % z 60 % | Daň z příjmů fyzických osob | 70 % |
| Daň z příjmů právnických osob | 23,58 % | | |
| Daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec | 100 % | | |
| Daň (zálohy na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů | 1,5 % | | |

Pramen: Zákon č. 243/2000 Sb., o RUD (ČR) a Zákona č. 564/2004 Z.z. (SR)

Tabulka 6 obsahuje zjednodušené uvedení sdílených daní v ČR, na které se v souladu s právní úpravou kladou ještě vybrané výjimky.

Výnos daně z nemovitých věcí není uveden, jelikož představuje daň svěřenou. V obou krajinách výnos z daně z nemovitostí umístěných na území obce představuje plně příjem obce.

Princip RUD spočívá v tom, že ČR rozděluje své daňové příjmy na první pohled složitějším způsobem, už jen co se četnosti daní týče. Hrubý celostátní výnos rozděluje zpravidla do tří veřejných rozpočtů – krajům, resp. VÚC (vyšším územně správním celkům, dále jako „ÚSC“), obcím a do státního rozpočtu. Na základě rozpočítaných procent uvedených v tabulkách se dále využívají kritéria a jejich váhy k tomu, aby bylo možné stanovit procentní podíl konkrétní obce ze všech obcí ČR. Vynásobení příslušného daňového výnosu právě procentním podílem obce je teprve krokem k tomu, aby obci byla známa stanovená výsledná částka svého podílu na celostátním výnosu daní. Slovenská republika rozděluje sice jednu oblast daně, ale je dělena celá pouze mezi vyšší ÚSC (tzv. VÚC) a obce, přičemž obce mají nárok na větší část. Další rozdíl spočívá v samotném výsledku procentního podílu. Ve Slovenské republice po dosazení do vzorce sloužícího pro zjištění podílu obce na výnosu daně vyjde konkrétní suma, kterou obec může v daném roce očekávat do svých rozpočtů.

Jak v ČR, také i v SR jednotlivé daně představují celostátní hrubý výnos.

V tomhle srovnání je zřejmá větší diverzifikace příjmů obcí ze sdílených daní v českém modelu. Za vhodné se jeví, aby „koš“ daní, ze kterého se podíly obcí počítají, byl založen na více než jednom typu daně. Spoléhání se pouze na jeden typ daně – daň z příjmů fyzických osob, může mít různé důsledky, např. v případě:

- ekonomické krize, s negativními dopady zejména v oblasti zaměstnanosti,
 - úprav daňové konstrukce daně z příjmů fyzických osob, které by vedly k snížení objemu odvedených daní, např. ze mzdy zaměstnance (typicky např. slevy, bonus na dani),
 - strukturálních změn ekonomiky, které mají za důsledek snížení zaměstnanosti (např. zaváděním robotizace v průmyslu vzniká nižší poptávka po zaměstnancích a hledají se možnosti zvýšení zisku právnické osoby, ze kterého pak právnická osoba platí daň z příjmů právnických osob, která ale do výpočtu podílu sdílených daní nespadá),
- jelikož tyto situace mohou vést k poklesu vybraného objemu daně z příjmů fyzických osob, ale nemusí se nutně projevit na výnosech, resp. objemech jiných daní.

Dále je možné souhrnně uvést, že různé daně reagují v odlišné míře na změny v ekonomice a navázat sdílené daně pouze na jeden typ daně je v rozporu s obecnou dikcí termínu diversifikace, který je vlastní téměř jakémukoliv ekonomickému uvažování (diversifikace mezi aktiva se srovnatelným rizikem).

Tabulka 7: Inkaso sdílených daní obcemi (v mil. Kč)

| <i>Daňový příjem</i> | <i>Inkaso 2016</i> | <i>Inkaso 2017</i> | <i>Inkaso 2018</i> |
|---|--------------------|--------------------|--------------------|
| Daň z přidané hodnoty | 349 460 | 381 435 | 413 013 |
| Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti | 149 392 | 169 241 | 193 676 |
| Daň z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby | 16 139 | 15 968 | 18 378 |
| Daň z příjmů fyzických osob | 6 849 | 7 617 | 7 841 |
| Daň z příjmů právnických osob | 164 724 | 170 649 | 174 008 |

Pramen: Generální finanční ředitelství, 2020

Bylo zjištěno (viz Tabulka 7), že nejvýznamnější daní podílející se na daňových příjmech obcí je daň z přidané hodnoty. Daň z příjmů právnických osob se jako druhá daň nejvíce podílí na příjmech obcí. Třetí nejvýznamnější daní je daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Výše celostátního hrubého výnosu (tj. inkasa) jednotlivých daní ovlivňuje výši převedených finančních prostředků do rozpočtů obcí.

Na základě výše uvedeného je možné doporučit slovenskému zákonodárci přehodnotit rozsah sdílených daní.

4.2 Porovnání kritérií výpočtu podílu obce na sdílených daních

Dalším zřejmým rozdílem mezi RUD ČR a SR jsou odlišná kritéria, která vstupují do výpočtu podílu obce na sdílených daních (resp. sdílené dani v případě SR).

Následující tabulka 8 obsahuje zjednodušené vymezení a deskripci kritérií vstupujících do výpočtu podílu na sdílených daních.

U obcí je vypočtená částka vynásobena procentem (v případě ostatních obcí tzn. Prahy, Plzně, Ostravy a Brna je vypočtená částka vynásobena celkovým procentem), které je pro každou obec uvedené ve vyhlášce Ministerstva financí o procentním podílu jednotlivých obcí na částech celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty a daní z příjmů.

Tabulka 8: Srovnání kritérií pro výpočet podílu obce na sdílených daních

| <i>Česká republika</i> | | <i>Slovenská republika</i> | |
|--|-------------|---|-------------|
| <i>Kritérium</i> | <i>Váha</i> | <i>Kritérium</i> | <i>Váha</i> |
| Katastrální území obce | 3 % | Počet obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce, z toho 57% přepočtený koeficientem nadmořské výšky | 23 % |
| Prostý počet obyvatel | 10 % | Počet obyvatel obce | 32 % |
| Podíl dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí | 7 % | Počet žáků (dětí, posluchačů) škol a školských zařízení | 40 % |
| počet obyvatel upravených koeficienty postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi obcí | 80 % | Počet obyvatel obce, kteří dosáhli věku dvaasedesát let | 5 % |

Pramen: Zákon č. 243/2000 Sb., o RUD (ČR) a Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. (SR)

V dalším textu bude pozornost věnována komparaci a analýze, resp. také zdůvodnění účelu a rozdílů těchto kritérií.

Srovnáním krajin je možné konstatovat, že společné faktory jsou zejména následující:

- počet obyvatel obce, a
- podíl, resp. počet žáků.

Rozdílnosti je naopak možné shledat ve vlivu:

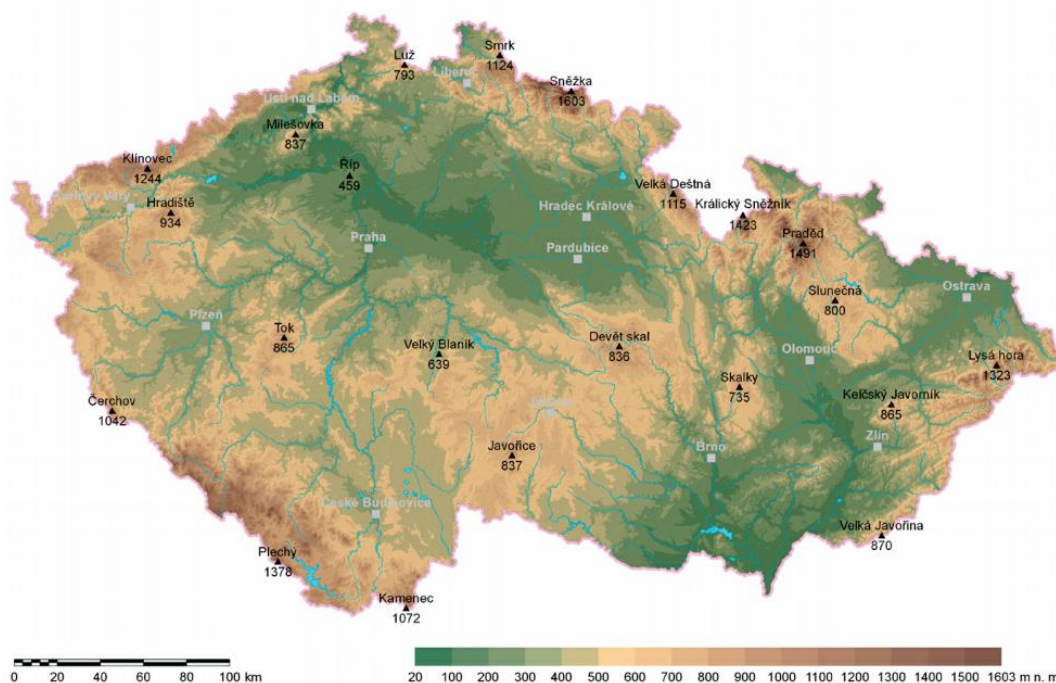
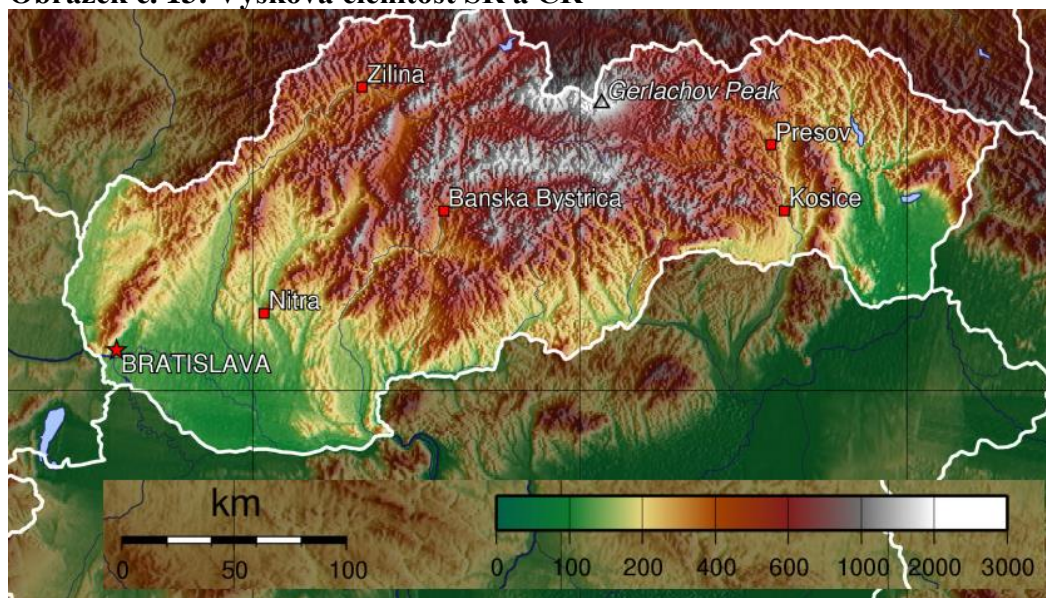
- geografického kritéria, a
- zavedení kritéria, které cílí na seniory v obci.

V obou krajinách bylo identifikováno, že do výpočtu vstupuje jeden geograficky orientovaný faktor. V případě ČR jde o rozlohu obce, v případě SR jde o nadmořskou výšku obce. S ohledem na skutečnost, že výšková členitost (reliéf) SR je značně rozmanitější, než výšková členitost ČR (Obrázek 6), je možné hodnotit toto kritérium jako opodstatněné.

Případající objem výnosu poměrnou daně upraveného koeficientem nadmořské výšky odpovídá rozdílné energetické náročnosti škol a školských zařízení v samosprávné působnosti obcí, při zajišťování provozu obecních úřadů a výkonu samosprávných funkcí financováním jiných obecních zařízení (kulturní, sociální, tělovýchovné a jiné) a rozdílné finanční náročnosti zajišťování údržby obecních komunikací z titulu geografických podmínek.

Nadmořskou výšku obce / města udává průměr nadmořské výšky definičních bodů obce a k ní příslušejících částí obce, které se nacházejí v polygonu intravilánu obce. Nadmořské výšky definičních bodů jsou převzaty z digitálního modelu reliéfu (DMR3) vytvořeného na podkladě vojenských topografických map SR v měřítku 1: 25 000.

Obrázek č. 13: Výšková členitost SR a ČR



Pramen: Uxa, T., Křížek, T., Mida, M. Výšková členitost reliéfu. In *Geografické rozhledy*, Roč. 4, č. 14-15, s. 23.

Kritérium vztahující se k *počtu obyvatel* neutralizuje externality, přelévání užítku z jedné správní jednotky do druhé bez zohlednění nákladů. Cílem je respektovat zvýšenou potřebu finančních prostředků pro obce a města, které vykonávají samosprávné působnosti i

pro obyvatele okolních obcí. Současně je motivačním faktorem pro meziobecní spolupráci a racionalizace výkonů funkcí samosprávných orgánů. Podporuje účinnost při řízení samospráv.

Toto kritérium výpočtu výnosu daně na rozdělení obcím má určitý charakter zabezpečení stability příjmů, rozdělením podle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na jejím území k určenému datu. V tomto kritériu se uplatňuje i koeficient nadmořské výšky.

Kritérium má zajistit zejména finanční prostředky k provádění funkcí a rozsah poskytovaných služeb občanům v centrech osídlení.

Pro srovnání s ČR, velikostní koeficienty obcí podle počtu občanů s trvalým pobytem na území obce k stanovenému datu jsou uvedeny v příloze Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. Vzhledem ke specifickému postavení hlavního města SR, je Bratislava uvedena samostatně. Protože podobné postavení ve východní části SR mají i Košice, které počtem obyvatel převyšují ostatní krajská města, jsou i Košice uvedeny se samostatným velikostním koeficientem.

Kritérium vztahující se k *počtu žáků* zabezpečuje zdroje na financování samosprávných kompetencí v oblasti školství, a to základních uměleckých škol, mateřských škol, školních klubů dětí, školních středisek zájmové činnosti, center volného času, jazykových škol při základních školách zařízení školního stravování pro žáky základních škol a pro děti mateřských škol. Každému typu zařízení odpovídá příslušný koeficient uvedený v přílohách Nařízení vlády č. 668/2004 Z.z. č. 3 a 3a v závislosti na zřizovatelskou působnost obce resp. církví a soukromé osoby. Kritérium směřuje finanční prostředky do obcí, kde se tyto školy a zařízení nacházejí bez vztahu k pobytu žáků (dětí). Kritérium uvedené v písmenech c) navazuje na originální kompetence územních samospráv ve vztahu k zajišťování úkolů v oblasti školství.

K povšimnutí je znatelný rozdíl v procentní části na výnosu daně u kritéria podle počtu žáků. Je to především způsobeno tím, že Slovenská republika platí z financí určených pomocí RUD mzdy školským pracovníkům. Dále se zde promítá propracovaný, až komplikovaný systém členění hodnot koeficientů dle typu žáků a školských zařízení. V ČR kritérium podle počtu žáků dříve zřízeno nebylo, nyní je počítáno alespoň s vahou 9 % (ČR nefinancuje z obecního rozpočtu mzdy pracovníkům školského zařízení). Naopak ČR klade obecně velkou váhu na počet obyvatel (ve výsledku až 90 % kritérií na přerozdělení daní se opírá pouze o počet obyvatel).

Pro srovnání s ČR, přepočet počtu žáků (dětí) základních uměleckých škol a školských zařízení v zřizovatelské působnosti obcí se provádí podle přílohy č. 3 a státem uznaných církví, náboženských společností, fyzických osob nebo jiných právnických osob s účinností od 1. ledna 2008 je prováděn dle specifikace uvedené v příloze č. 3a nařízení.

Kritérium ve vztahu k počtu seniorů v SR (obyvatel, kteří dovršili 62 let s trvalým pobytem v obci) má za cíl upravit financování potřeb v sociální oblasti pro obyvatele v poproduktivním věku, pro které obec zabezpečuje pečovatelskou službu ve smyslu platné legislativy. Kritérium navazuje na originální kompetence obcí v oblasti pečovatelské služby.

4.3 Porovnání struktury svěřených daní obcím a nedaňových příjmů

Po roce zavedení fiskální decentralizace se v obou krajinách přestala využívat dotace na výkon samosprávných funkcí. Na jedné straně došlo k eliminaci nevhodných rozdílů mezi nejmenšími obcemi, největšími obcemi / městy a zbylými obcemi. Hlavním argumentem v tomto případě však byla skutečnost, že obce jsou povinné financovat výkon vlastních kompetencí z vlastních zdrojů a že úbytek prostředků z těchto dotací si mohou kompenzovat například aktivním využíváním místních daní.

Tabulka 9: Srovnání kritérií pro výpočet podílu obce na sdílených daních

| <i>Česká republika</i> | <i>Slovenská republika</i> |
|--|--|
| <p>Obec může zavést tyto místní poplatky</p> <p>a) poplatek ze psů,</p> <p>b) poplatek z pobytu,</p> <p>c) poplatek za užívání veřejného prostranství,</p> <p>d) poplatek ze vstupného,</p> <p>e) poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,</p> <p>f) poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komun. odpadů,</p> <p>g) poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.</p> | <p>(1) Místními daněmi, které může ukládat obec, jsou:</p> <p>a) daň z nemovitostí,</p> <p>b) daň za psa,</p> <p>c) daň za užívání veřejného prostranství,</p> <p>d) daň za ubytování,</p> <p>e) daň za prodejní automaty,</p> <p>f) daň za nevýherní hrací přístroje,</p> <p>g) daň za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města,</p> <p>h) daň za jaderné zařízení.</p> <p>(2) Obec ukládá místní poplatek za komunální odpad a drobné stavební odpady (dále jen "poplatek").</p> |

Pramen: Zákon č. 565/1990 Sb. (ČR) a Zákon č. 582/2004 Z.z. (SR)

Při porovnání složení, resp. struktury možností místních daní (poplatků), které mohou uložit, je možné konstatovat, že se ve většině případů překrývají.

Nicméně rozdíly mohou představovat doporučení pro zhodnocení zavedení takové místní daně (poplatku) do právního základu pro stanovení těchto plateb:

- ČR může zvážit zavedení místní daně (poplatku) za nevýherní hrací přístroje, jak je tomu v SR. Předmětem daně za nevýherní hrací přístroje jsou hrací přístroje, které se spouštějí nebo provozují za úplaty, přičemž tyto hrací přístroje nevydávají peněžní výhru a jsou provozovány v prostorách přístupných veřejnosti.

- SR může zase zvážit zavedení místní daně (poplatku) ze vstupného. Pořadatel kulturní, prodejní, sportovní či reklamní akce musí uhradit místní poplatek ze vstupného, je-li vstupné vybíráno.

Další možností je zavedení poplatku za rozvoj⁵⁵. Jde o poplatek, který platí investor po vydání stavebního povolení. Tento způsob byl už zaveden ve vybraných obcích SR. To poukazuje obecně na možnost rozšířit základnu svěřených daní obcím a zavést nové, ale vždy dostatečně odůvodněné, místní poplatky a daně.

Zákon o místních daních a místním poplatku č. 582/2004 Zb. v SR modifikoval původní místní poplatky na místní daně. Především umožnil obcím větší volnost při jejich určování a zároveň poskytl garance místním obyvatelům na připomínkování návrhu místních daní a místního poplatku a jejich sazeb. Místní daně a místní poplatek jsou určovány obecně závazným nařízením obce (v případě daně z motorových vozidel, která je jedinou místní daně regionálního charakteru – příjmem VÚC) a toto je schvalováno obecním zastupitelstvem, které je základním rozhodovacím a zastupitelským orgánem obce.

Nahrazení terminologie místní poplatky termínem místní daně v SR lze odůvodnit hlavně skutečností, že tyto povinné peněžní platby nespĺňují charakteristické znaky poplatků ve smyslu finanční vědy a jsou spíše daněmi. V ČR se taková vůle na přejmenování poplatků na daně zatím nenašla. Na druhé straně ale poplatky jsou charakteristické tím, že jde o platby účelové, tzn., že plátce ví, za co platí, nicméně tyto platby jsou podobně jako daně vybírány k financování veřejných statků sloužících společné spotřebě. Rozdíly mezi teoretickou a legální definicí poplatků a daní tak tedy umožňují ponechat jak pojem daň, tak i poplatek.

Problémem při těchto místních daních a místním poplatku je nízká daňová kapacita velkého počtu obcí. Je totiž zřejmé, že malé obce nedokáží efektivně využívat takto určené místní daně. Nedostatečná daňová základna a neschopnost zajistit si dodatečné příjmy vedou mnoho obcí k tomu, že více než polovina jejich rozpočtu slouží ke krytí personálních výdajů. Namísto rozvojových aktivit jsou tak vlastně financovány samosprávné struktury, což vyvolává otázku, zda primárním úkolem samosprávy je péče o svěřené území, nebo péče o sebe samu.

Podpora samosprávy by měla jít cestou podpory samostatnosti územních celků, a to podporou jejich samostatného rozhodování v oblasti financí. V oblasti daní je možné si představit rozhodování o takových prvcích, které v té či oné míře nezasahují do existence samostatné daňové povinnosti (to je podle ústavního pořádku stále záležitost státu), ale do její výše. Možnost úprav sazby či daňovém základu, daňových osvobození či slev neodporuje,

⁵⁵ Zákon č. 447/2015 Z.z. o místním poplatku za rozvoj a o změně a doplnění některých zákonů.

podle autorky práce, zákonu a mohla by být územním samosprávným celkům svěřena. Zákonem daný rozsah, ve kterém by obec či kraj mohly pohybovat při stanovování výše sazeb poplatků a daní, jakož i jejich předmětu zdanění, samotná správa daně obcí, to by mohla být cesta, jak přiblížit občany a správu v obci.

Skutečnost, že nedošlo ke změně místních poplatků na obecní (místní) daně, jak tomu bylo v SR, je možné považovat za určitý technicko-legislativní nedostatek, zejména z oblasti teorie, která se však obecních rozpočtů příliš nedotkla. Vytvoření obecních daní s podobným obsahem a správou, jako mají dnešní místní poplatky, by možná přispělo k větší přehlednosti daňové soustavy, ale víc by zřejmě neřešilo⁵⁶, jelikož jde pouze o terminologickou otázku.

4.4 Posílení finanční nezávislosti (samostatnosti) obcí

První krok k větší finanční odpovědnosti obcí a krajů je možné vidět v jejich větším zapojení do daňové správy u zejména těch daní, které přímo s obcí souvisejí, což je v současnosti daň z nemovitostí a v budoucnu by to mohla být některá z dalších celostátních daní (např. v minulosti, před jejím zrušením, by mohlo jít o daň z převodu nemovitostí).

Místní daně vytvářejí, i předpoklady pro lepší kontrolu ze strany veřejnosti nad hospodařením územní samosprávy. Tato funkce občanů – voličů je obvykle velmi silná, u nás však téměř chybí. Územní samosprávy v SR i ČR ve svých požadavcích na zvýšení příjmů dávají přednost tomu, aby o zdaňování rozhodoval někdo jiný, zaměřují se na vyšší podíly ze státěm určovaných daní. Možností, jak zvýšit daňový výnos již v současné právní úpravě rozpočtových příjmů nebo dosáhnout na dotace, a to i ze zdrojů v EU, je zvýšit počet obyvatel obce např. faktickým slučováním obcí (ne pouze formálním přemístováním či vykazováním občanů). Tato myšlenka však u nás naráží na obtížně překonatelnou touhu obcí po samostatnosti.

Jako přirozené řešení uváděných problémů se nabízí trojice základních řešení:

- již zmiňované slučování obcí - jde o nejradikálnější řešení (a jak ukazuje praxe některých zemí i nejefektivnější), jenže většina relevantních aktérů prosazení politiky slučování obcí momentálně takové řešení odmítá, respektive ho zpochybňuje;
- kompetenční kategorizace obcí - některé země mají pozitivní zkušenosti s kategorizací obcí podle jejich velikosti a významu a s tím související kompetenční

⁵⁶ MARKOVÁ, H. *Vlastní nebo sdílené daně obcím?* Praha: Právnická fakulta UK Praha, katedra finančního práva a financí, 2013. Materiál byl zpracován v rámci a s podporou výzkumného záměru číslo VZ: MSM 0021620804.

kategorizací, ale v podmínkách SR ani ČR se k takovému kroku zatím nepřistoupilo, což způsobuje, že některé obce si nedokáží splnit své zákonné povinnosti;

- meziobecní spolupráce - jde o soubor nástrojů, které umožňují obcím využívat úspory z rozsahu, aniž by docházelo k jejich slučování (na Slovensku se takto využívají například společné obecní úřady pro zajišťování výkonu delegované státní správy, mikroregionální sdružení, projektová spolupráce a podobně).

Na základě provedené analýzy bylo zjištěno, že velká většina celkových příjmů zkoumaných obcí tvoří transfery, které jsou poskytovány ze státního rozpočtu, resp. jiných zdrojů. Z čehož vyplývá, že malé obce jsou při výkonu svých kompetencí a uskutečňování investičních aktivit vysoce závislé na transferech a jen málo soběstačné. Na místě proto stojí otázka, jak dosáhnout posílení finanční nezávislosti obcí?

Posílení finanční nezávislosti obcí lze posílením vlastních příjmů. Podstatou vlastních příjmů je však fakt, že jejich získání je v pravomoci obcí, které zároveň rozhodují o jejich výši, resp. sazbách a použití. Podílová daň je svou podstatou transferem, který obce získávají na základě zákona. Obce nemají téměř žádné pravomoci, dostanou jen stanovené procento výnosu této daně, o kterém použití mohou svobodně rozhodnout, zejména na financování originálních kompetencí. Na základě výše uvedeného lze posílit nezávislost obcí opatřeními na zvýšení vlastních příjmů a to růstem objemu a podílu místních daní a poplatků v obecních rozpočtech, ve snaze zmírnit silnou závislost obcí na příjmech ze sdílených daní. Tato možnost může vést ke zvýšení objemu vlastních příjmů, na druhé straně však do značné míry může způsobit zvyšování daňového zatížení obyvatel a subjektů působících na území obcí. Dalším řešením je snížení nákladů při uskutečňování originálních kompetencí a to zejména efektivnějším nakládáním s výdaji, spoluprací obcí se soukromým i veřejným sektorem na základě smlouvy, PPP (PPP projekty)⁵⁷, vytvářením společných obecních úřadů.

Lepší, efektivnější využití dotací na úhradu nákladů přeneseného výkonu státní správy je možné shledat v intenzivní spolupráci mezi obcemi, například budováním společných obecních úřadů. V podmínkách SR a ČR je tato spolupráce založena na principu dobrovolnosti. Mezi základní výhody společných obecních úřadů patří zejména zkvalitnění služeb a to na základě bohatších schopností a dovedností. Také se poskytují služby, jako například vypracování návrhů obecně závazných nařízení, účetnictví apod. Pro představu, k dnešnímu dni bylo v SR evidováno pouze několik desítek společných obecních úřadů, z toho jen 9 společných obecních úřadů v rámci regionu Orava, založených pro společné uskutečňování přenesených

⁵⁷ Partnerství veřejného a soukromého sektoru, byť v praxi jde v řadě případů o kontroverzní projekty.

úkolů ze státu na obce. Jedná se o úřady v oblasti školství, stavebního řádu a územního plánování. Do těchto společných obecních úřadů patří i v práci zkoumané obce. Pro tak malé obce by bylo efektivní zintenzivnění spolupráce s jinými obcemi i v ostatních oblastech a to nejen přenesených, ale také originálních. Například v oblasti ochrany životního prostředí, místních komunikací, regionálního rozvoje, investiční činnosti apod.

Výše uvedené návrhy jsou již uváděny i v jiných studiích⁵⁸ protože jde o téma, které je od uskutečnění fiskální decentralizace vysoce diskutována a projednávána.

Další bariérou je, že větší část dotací má formu doplňkového financování (zejména z EU), což znamená, že prostředky nefinancují 100 % nákladů projektů. Obce se musí podílet na financování projektu (princip adicionality, resp. spolufinancování, spoluúčasti na financování). Chudší, menší obce častokrát nesplňují podmínky spolufinancování, nemají dostatek prostředků, v důsledku čehož se často zadlužují. Při financování projektů EU z úvěrových zdrojů je však obec také limitována.

Na základě těchto důvodů, které mohou ve většině případů působit na obce demotivující až odstrašující při opětovném získávání transferů, se prohlubují rozdíly mezi obcemi. Mezi nejpodstatnější důsledky patří rozdíly v rozvoji obcí, odchod mladých lidí do větších měst, které jsou vybaveny lepší úrovní služeb, apod. Tak malé obce se v mnoha případech nedokáží samostatně rozvíjet. Tlakem vnějšího prostředí (v důsledku krize) i nárokům na zvyšování efektivnosti je třeba slučování obcí, resp. vytváření mikroregionů.

Financování samotné s sebou přináší vždy řadu možných problémů. I přesto, že tak nevyplývalo přímo z analýzy v této práci, si je autorka práce vědoma skutečnosti, že problém financování obcí není pouze otázkou nastavení výpočtu podílů obcí na sdílených daních, nebo limitů sazeb místních daní a poplatků, ale je také problémem organizačním a politickým. Proto k doplnění komplexního pohledu na problematiku je možné uvést, že souhlasně s názorem Nižňanského (2018) je jako hlavní problémy současného financování obcí je možné označit:

1. rozbité vazby a toky mezi vládou a obcemi, z čehož vznikají různé duplicity, nepřehlednost finančních toků a slabá koordinace,
2. zaměření na transfery, které následně zmenšují odpovědnost hospodaření s veřejnými zdroji,
3. neadresnost, finance směřují tam, kam nepřísluší, obce v současnosti se snaží získat čím více prostředků, neřeší efektivní nakládání s těmito zdroji,
4. nezohlednění zátěží v centrech osídlení,

⁵⁸ srov. NIŽŇANSKÝ, V. a kol. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Merkury, 2009 a ŽÁRSKA, E. a kol. 2008. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2008.

5. prohlubování regionálních rozdílů,
6. klientelismus a korupce při čerpání dotací,
7. změna nástrojů pravomoci centrální vlády při řešení regionálního rozvoje a regionálních disparit⁵⁹.

Výsledky práce naznačují, že vliv problémů financování obcí uvedených pod body 3., 4. a 7. předcházejícího výčtu možno skutečně důvodně očekávat i v prostředí analyzovaných obcí Trebišov a Třebíč. Například Trebišov dlouhodobě zaznamenává problémy s regionálními disparitami v oblasti zaměstnanosti v regionu a zvýšenými požadavky na financování zátěže plynoucí z početného obyvatelstva nepřizpůsobivých občanů, přičemž účelná pomoc ze strany státu v této oblasti není a ve velké míře je to ponecháno na řešení obce.

V posledním desetiletí proces slučování obcí je možné intenzivně pozorovat ve světě v důsledku krize a úsporných opatření. Nejtypičtějším příkladem je Dánsko, které v roce 2007 snížilo počet obcí z 271 na 98. V Lucembursku se počet obcí v roce 2009 snížil z 524 na 119. Dalšími zeměmi jsou Německo, Finsko, Irsko, Španělsko a mnoho dalších zemí. Mezi hlavní výhody patří snížení nákladů na administrativu, snižování nákladů na jednotku výkonu, společná správa kompetencí jedním úřadem pro více obcí, která by měla být efektivnější, odborně kvalitnější a levnější. Otevírá se prostor pro vyšší specializaci pracovníků, tím pádem i prostor pro vzájemnou výměnu zkušeností, společné vypracovávání projektů, zpracovávání žádostí k získání finančních prostředků z různých fondů a grantů, atd. Problém slučování obcí v ČR nebo SR se pravděpodobně nachází v principu dobrovolnosti spojování obcí. Kdyby byla obcím nařízena tato povinnost ze zákona, určitě by se omezilo množství neefektivních činností (neefektivnímu veřejným zakázkám, nevýhodnému prodeji a pronájmu obecního majetku, deficitních hospodaření apod.). Tento krok však vyžaduje rozsáhlou komunální reformu.

⁵⁹ NIŽŇANSKÝ, V. Silné mestá silný štát. In: unia-miest.sk [online]. Bratislava : Unie měst a obcí Slovenska, 2018. [cit. 22.10.2020]. Dostupné na: http://www.unia-miest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=5105

Závěr

Po celospolečenské změně, kterou odstartovala revoluce v roce 1989, se opětovným ustanovením samosprávy na úrovni obcí v roce 1990 po přijetí zákona o obcích inicioval proces reformy veřejné správy. Nedílnou součástí transformace české a slovenské ekonomiky se s příchodem třetího milénia stala decentralizace veřejných financí (tj. fiskální decentralizace) jako důsledek rozsáhlého přenosu kompetencí ze státní správy na územní samosprávy. Znamenalo to posílení postavení, ale i nárůst odpovědnosti územních samospráv při správě věci veřejných, nejen při výkonu originálních kompetencí, ale i v oblasti přeneseného výkonu státní správy. Přenesení kompetencí znamenalo také růst výdajů samospráv.

Veřejnou správu lze považovat za organizační strukturu. V současnosti veřejnou správu lze chápat jako systém, který se skládá ze státní správy a samosprávy. Každá tato správa má své cíle, funkce a prostředky uplatňování moci. Samospráva má vyhrazené území, kde plní funkci veřejné správy. Největší prioritou samospráv je zajistit pro své občany kvalitní život a zaručit dlouhodobý rozvoj jejich území. Financování v samosprávě je umožněno na základě rozpočtu. Rozpočet samosprávy je tvořen z příjmů a výdajů. Příjmy rozpočtu lze rozdělovat tak i výdaje rozpočtu na běžné a kapitálové. Z hlediska zdrojů příjmy rozpočtu lze dále dělit na vlastní a cizí příjmy, ale také na daňové a nedaňové příjmy. Běžné příjmy samospráva má opatřeny ze zavedení místních daní a poplatků na vyhrazeném území. Samospráva může zavést na vymezeném území vybrané druhy místních poplatků, resp. daní, které jsou stanoveny zákonem.

Důležitou roli ve financování obcí mají transfery ve formě sdílení daní a dotací, jejichž rozhodující část plyne ze státního rozpočtu. Jejich význam spočívá zejména v doplnění vlastních příjmů samospráv, které nepostačují k financování jejich výdajových potřeb.

Celkové příjmy obcí se neskládají pouze z daňových příjmů, jež má na starost Finanční správa, ale i z příjmů, které spravují další instituce veřejné správy. Jedná se o dotace a transfery, které řídí Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy a Ministerstvo práce a sociálních věcí. Tyto instituce participují na výdavkové a i příjmové části obcí v ČR. Rozhodování mnoha různých institucionálních účastníků s dopadem na příjmy, či výdaje obcí je podobné i v SR. I samotné obce mají významný vliv na své příjmy, a to prostřednictvím samotného hospodaření dané obce. Tyto instituce (Ministerstvo pro místní rozvoj, Ministerstvo práce a sociálních věcí a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy) se z horizontálního hlediska navzájem ovlivňují nebo by v praxi alespoň měly. Je tedy jasné, že i jejich jednotlivá rozhodnutí o věcech týkajících se příjmů obcí by se měla vzájemně prolínat.

Jako vhodné řešení se jeví personální zastoupení alespoň jednoho odborníka ze všech uvedených institucí při jednáních o věcech majících vliv na příjmy obcí za účelem předání potřebných informací a nevyhnutné interdisciplinární spolupráce při analýze dopadů změn na příjmy obcí.

Bylo zjištěno (viz Tabulka 7), že nejvýznamnější daní podílející se na daňových příjmech obcí v ČR je daň z přidané hodnoty. Daň z příjmů právnických osob se jako druhá daň nejvíce podílí na příjmech obcí. Třetí nejvýznamnější daní je daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Výše celostátního hrubého výnosu (tj. inkasa) jednotlivých daní ovlivňuje výši převedených finančních prostředků do rozpočtů obcí. Současně vyplývá, že velký vliv má i nastavený procentuální nárok obcí, který upravuje zákon o rozpočtovém určení daní. Důležitým faktorem majícím vliv na výši podílů obcí na celostátním výnosu daní je výše inkasa tzv. sdílených daní.

Uvedený výčet jednotlivých složek sdílených daní platí pro ČR. V SR existuje pouze jedna a to daň z příjmů fyzických osob, tedy není tam zahrnuta daň z příjmů právnických osob a také ani např. daň z přidané hodnoty. Takové spoléhání se pouze na jeden typ daně – daň z příjmů fyzických osob – nepovažujeme za nejvhodnější z důvodu zabezpečení stability výnosů sdílených daní pro obce.

Sdílené daně jsou klíčovou položkou příjmu obce. A vždy tak trochu záhadnou, jelikož závisí od mnoha faktorů a výkonu celého národního hospodářství.

Při srovnání kritérií, které vstupují do výpočtu podílu obce na sdílených daních, tak odlišnosti mezi ČR a SR je možné shledat ve vlivu geografického kritéria (rozloha obce v ČR vs. nadmořská výška obce v SR) a zavedení kritéria, které cílí na seniory v obci v SR. Vliv nadmořské výšky na výpočet podílu obce na sdílených daních je opodstatněn, jelikož výškový profil SR je značně rozmanitější a tak víc obcí může mít s ohledem na svou nadmořskou výšku dodatečné výdaje. Vliv kritéria odvíjejícího se od počtu seniorů v obci v SR považujeme za zajímavé řešení přepojení originálních kompetencí obcí v starostlivosti o seniory s jejich příjmy.

Ze srovnání příjmů obcí Trebišov (SR) a Třebíč (ČR) vyplynulo, že obce jsou stále významně závislé na příjmech ze sdílených daní. Daňové příjmy z místních poplatků, resp. daní, mají minoritní význam, přičemž nejdůležitější je daň z nemovitostí.

Z analýzy běžných příjmů (resp. daňových příjmů) města Trebišov bylo zjištěno, že vyjma daň z nemovitostí a poplatku za komunální odpad, je vliv ostatních místních daní a poplatků pouze symbolický, byť stále představuje příjem pro rozpočet. Otázkou je, jaké lidské a finanční zdroje jsou spojeny s administrativou těchto ostatních, málo výnosných, místních

daní a poplatků. V této oblasti tedy je možné doporučit, aby mohly obce přicházet s dalšími a vlastními návrhy na zavedení místních daní a poplatků, které jim umožní určitým způsobem regulovat svoje příjmy a regulovat také chování ekonomických subjektů. Větší volnost obcí při volbě a stanovení výši sazby místní daní a poplatků by mohla vést mezi obcemi také k určité daňové konkurenci, která by mohla vést k snížení regionálních disparit. Daňová konkurence je ale rozporuplný termín pro praxi i pro teorii, proto toto doporučení autorka považuje pouze za hodné dalšího zkoumání, ne jako definitivní stanovisko, jelikož je nejasné, jak by tato koncepce uspěla v geograficky menších krajinách, jakými jsou ČR a SR.

Důraz na tvorbu a realizaci daňové politiky je na úrovni obcí jen v počátcích. Jde o přirozenou situaci, protože obce dostaly v této oblasti větší prostor od centrální vlády až přijetím zákon o místních daních a místním poplatku za komunální a drobný stavební odpad, s účinností od roku 2005. Doporučit možno tedy obcím, aby daňová politika byla zpracovávána a analyzována tak, aby byl zajištěn její strategický a dlouhodobý efekt a její relativní nezávislost na tlacích z vnějšího prostředí, jakými jsou legislativa upravující sféru daňové politiky také ekonomická situace ve státě a ve světě.

V oblasti posílení finanční samostatnosti obcí, tedy zvýšení podílu výnosů z místních poplatků, resp. daní, je možné doporučit obcím následující:

- Zvýšení sazby místních daní formou rozhodnutí obce, přičemž je třeba přihlédnout k finanční situaci obyvatel, aby daňové zatížení nepřesahovalo možnosti obyvatel obce a nezpůsobilo odliv obyvatel, jakož i zvýšení počtu neplatičů.
- Provést analýzu struktury obyvatel podle kategorií: předproduktivní, produktivní a poproduktivní věk a na základě nich určit sazby daně. Jsme přesvědčeni o tom, že pokud se zvýší daňové zatížení obyvatel a získané příjmy se využijí na investice do rozvoje obce, obyvatelé budou spokojeni.
- Orientovat se na zvýšení počtu obyvatel přes podporu investic, které budou atraktivnějších obec jako místo pro život (např. Vybudování chybějící kanalizace, přilákání doktorů specialistů do zdravotnického zařízení).
- Vytvořit úzkou spolupráci obce a jejích obyvatel v oblasti daňové politiky, která bude šetřit peníze i čas ve formě zveřejňování seznamu povinností a seznamu neplatičů místních daní na úřední desce obce, webové stránce obce, prohlášením v místním rozhlase, letáky ve schránce a v neposlední řadě i zveřejněním v časopise, který obec vydává. Považujeme za důležité zvýšit povědomí poplatníků o tom, že zaplacená daň slouží v jejich prospěch.

- Zjistit tržní ceny nemovitostí a na základě tohoto průzkumu stanovit výši daně z nemovitosti.
- Zviditelnit obec u potencionálních investorů a turistů, kteří by přispěli k naplnění obecní pokladny ve formě příjmů z místních poplatků.
- Zaměřit pozornost na zkvalitnění procesu evidence a vykazování v oblasti hospodaření, čímž se zvýší transparentnost obce a také důvěra obyvatel obce vůči samosprávě.
- Vytvořit daňovou strategii v oblasti místních poplatků a mít jasný cíl v této oblasti.
- Vytvořit předpoklady pro konání a organizování kulturních a jiných akcí, ze kterých bude inkasován místní poplatek ze vstupního.

Další možností je zavedení poplatku za rozvoj. Jde o poplatek, který platí investor po vydání stavebního povolení, který je v mnoha státech světa běžný. Tento poplatek byl například v roce 2017 zaveden v 16 městských částech v hlavním městě Slovenska, Bratislavě. Tento poplatek postupem času zavádějí i další místa, ale není možné jej zavést v každé obci.

Obecně jak ČR, tak SR je možno doporučit přehodnocení činností, na které může být uvalen místní poplatek, resp. daň. Nejvhodnější se jeví zvažít v SR zavedení místního poplatku za vstup na kulturní akce apod., který je zaveden v ČR, a naopak, v ČR zvažít zavedení poplatku za nevýherní hrací přístroje.

Související otázkou s financováním regionů a zejména obcí je vytváření, nebo naopak mitigace regionálních disparit. Regionální disparity jsou v naší společnosti častým jevem. Současný systém financování není pro obce dostatečně motivující pro využívání potenciálu své obce. Prioritou pro mnohé obce je získat dostatek cizích zdrojů na svůj rozvoj, především z rozpočtu státu popřípadě fondů EU. Také samosprávy nejeví zájem řešit rozvoj regionu, zaměřují se pouze na ty projekty, na které jsou schopny získat zdroje. Finanční vyrovnávání je možné vidět jako nástroj k řešení disparit. Řešení by mohlo směřovat k vyrovnávání daňové síly mezi obcemi, které jsou daňově slabší pomocí obcí, které jsou daňově silnější a zároveň poskytnout příspěvek od státu pro daňově slabší obce. Navazující možností je také financování sociálně-demografické a geograficko-topografické zátěže z rozpočtu státu. Tyto atributy (disparity, lokální zátěže) by bylo možné transformovat do výpočtů podílů obcí na sdílených daních prostřednictvím určitého předem stanoveného a objektivního koeficientu, který by zvýšil podíl obcí na výnosu daní.

Seznam použitých zdrojů

- BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku*. Bratislava: EPOS, 2015, 752 s. ISBN 978-80-562-009-19.
- BALDWIN, R., WYPLOSZ, CH. *Ekonomie evropské integrace*. Praha: Grada Publishing, 2008. 480 s. ISBN 978-80-247-1807-1.
- BLÖCHLIGER, H., RABESONA J. The Fiscal Autonomy of Sub-Central Governments. In: *OECD Network on Fiscal Relation Across Levels of Government*. No. 9, OECD Publishing, 9/2009, s. 1 – 20.
- BUCHANAN, J. M. An Economic Theory of Clubs. In: *Economica, New Series*, Roč. 32, č. 125, 1965, s. 1 - 14.
- FOSSATI, F., PANELLA, G. *Fiscal federalism in the European Union*. London: Routledge, 1999, 301 s. ISBN 0-415-20262-0.
- HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. a kol. *Veřejné finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: Aspi, 2008, 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.
- KINKOR, J. *Trh a stát. K čemu potřebujeme filosofii*. Praha: Svoboda, 1996, 176 s. ISBN 80-205-0522-9.
- KNEŽOVÁ, J. Finančné zdroje obcí v Slovenskej republike v desaťročnej reflexii fiškálnej decentralizácie. In: *Societa set iurisprudentia* [online]. Roč. 3, č. 3, 2015, s. 104-144 [cit. 25.09.2020]. ISSN 1339-5467. Dostupné z: <http://sei.iuridica.truni.sk/archive/2015/03/SOCIETAS-ET-IURISPRUDENTIA-2015-03.pdf>
- LAJTKEPOVÁ, E. *Veřejné finance*. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2005. s. 1-115. ISBN: 80-214-2870-8.
- LÁŠTIC, Erik. *Územná samospráva*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislavě, 2010. 97 s. ISBN 978-80-223-2877-2.
- LÉNÁRTOVÁ, G. *Daňové systémy*. 1. vyd. Bratislava: EKONÓM, 2015, 297 s. ISBN 978-80-2254-029-2.
- MAAYTOVÁ, A., PAVEL, J., OCHRANA, F., a kol. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Grada, 2015, 208 s. ISBN 978-80-247-5561-8.
- MALIČKÁ, L. Příjmy obecnej samosprávy. In: *Aktuálne koncepty ekonomiky a riadenia samospráv*. Košice: Technická univerzita, 2012, roč. 5, č. 1, s. 71 – 78.

- MARKOVÁ, H. *Vlastní nebo sdílené daně obcím?* Praha: Právnická fakulta UK Praha, katedra finančního práva a financí, 2013. Materiál byl zpracován v rámci a s podporou výzkumného záměru číslo VZ: MSM 0021620804. MEDVEĎ, J., NEMEC, J. a kol. *Verejné financie*. Bratislava: Sprint dva, 2011, 640 s. ISBN 978-80-89393-46-6.
- MLEZIVA, Š. - KUČA, K. *Historický lexikon městysů a měst*. 1. vyd. Praha: Nakladatelství Miloš Uhlíř - Baset, 2006. 935 s. ISBN 80-7340-092-8.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press, 1994, 581 s. ISBN 80-85603-76-4.
- NETOLICKÝ, M. Slovenský model rozpočtového určení daní – vzor nebo inspirace? In *Obec a finance*, 2007, roč. 12, č. 5. ISSN 1211-4189.
- NIŽŇANSKÝ, V. a kol. *Medziobecná spolupráca a zlučovanie obcí na Slovensku*. Bratislava: Merkury, 2009, 59 s.
- NIŽŇANSKÝ, V. Silné mestá silný štát. In: *unia-miest.sk* [online]. Bratislava : Unie měst a obcí Slovenska, 2018. [cit. 22.10.2020]. Dostupné na: http://www.unia-miest.sk/assets/File.ashx?id_org=600175&id_dokumenty=5105
- OATES, W. E. An Economist's Perspective on Fiscal Federalism, In W. Oates (ed.), *The Political Economy of Fiscal Federalism*, Lexington. Mass: Heath-Lexington, 1977, s. 3 – 20.
- OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. In: *Journal of Economic Literature*, Roč. 37, č. 3, September 1999, s. 1120 – 1149.
- OCHRANA, F., PAVEL, J., VÍTEK, L. a kol. *Veřejný sektor a veřejné finance*. Praha: Grada, 2010, 264 s. ISBN 978-80-247-3228-2.
- OTRUSINOVÁ, M, KUBÍČKOVÁ, D. *Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví*. Praha: C.H. Beck, 2011. 178 s. ISBN 978-80-7400-342-4.
- PAVLÁSEK, V., HEJDUKOVÁ, P. *Veřejné finance a daně v České republice*. Plzeň: Nava, 2010, 216 s. ISBN 978-80-7211-360-6.
- PAVLÁSEK, V., KUNEŠOVÁ, H. *Veřejné finance*. Plzeň: Nava, 2005, 198 s. ISBN: 80-7211-203-1.
- PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 588 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: Aspi, 2005, 556 s. ISBN 80-7357-052-1.

- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe*. 3. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s., 2015, s. 128.
- PROVAZNÍKOVÁ, R., SEDLÁČKOVÁ, O. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- SIDAK, M. a ĎURAČINSKÁ, M. *Finančné právo*. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 187.
- STEGARESCU, D. Public Sektor Decentralisation: Measurement Concepts and Recent International Trends. In: *Fiscal Studies, The Journal of Applied Public Economics*. Roč. 26, č. 3, 2005, s. 301 – 333.
- ŠIROKÝ, J. 2012. *Daně v Evropské unii*. 5. vyd. Praha : Linde Praha, a.s., 2012, 400 s. ISBN 978-80-7201-881-9.
- ŠIROKÝ, J. *Daňové teorie s praktickou aplikací*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2003, 272 s. ISBN 80-71794-13-9.
- TIEBOUT, Ch. M. A Pure Theory of Local Expenditures. In *The Journal of Political Economy*, Roč. 64, č. 5, 1956, s. 416 - 424.
- UXA, T., KRÍŽEK, T., MIDA, M. Výšková členitost reliéfu. In *Geografické rozhledy*, roč. 4, č. 14-15, s. 22-23.
- ŽÁRSKA, E. a kol. *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Vydavateľstvo Ekonóm, 2008, 192 s. ISBN 978-80-225-2293-9.

Legislativní a ostatní zdroje

- Evropská charta místní samosprávy, Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 181/1999 Sb. o přijetí Evropské charty místní samosprávy
- FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. *Rozpočtové určení daní*. [online]. Praha : Finanční správa ČR, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/danovy-system-cr/rozpoctove-urceni-dani>
- MESTO TREBIŠOV. *Rozpočet*. [online]. Trebišov : Mesto Trebišov, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebisov.sk/rozpocet>
- MĚSTO TŘEBÍČ. O Třebíči [online]. Město Třebíč : Město Třebíč, 2020. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: <https://www.trebic.cz/o-trebeci/ms-30506/p1=30506>
- MOODY'S. *Město Třebíč (Česká republika): Ratingová zpráva*. [online]. Moody's Public Sector Europe, 2020, číslo publikace 1218046. [cit. 25.09.2020]. Dostupné z: https://www.trebic.cz/assets/File.ashx?id_org=16973&id_dokumenty=46254
- Nariadenie vlády Slovenskej republiky č. 668/2004 Z.z. o rozdeľovaní výnosu dane z príjmov územnej samospráve

Zákon č. 565/1990 Sb. o místních poplatcích.

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

Zákon č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady.

Zákon č. 447/2015 Z.z. o místním poplatku za rozvoj a o změně a doplnění některých zákonů.