

UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ
ÚSTAV MATEMATIKY A KVANTITATIVNÍCH
METOD

NÁVRH MODELU ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ
SE ZAMĚŘENÍM NA OBCE V ČESKÉ REPUBLICE

ING. PAVLA KOŽÁTKOVÁ STRÁNSKÁ

DISERTAČNÍ PRÁCE

2012

UNIVERSITY OF PARDUBICE
FACULTY OF EKONOMICS AND ADMINISTRATION
INSTITUTE OF MATHEMATICS AND QUANTITATIVE
METHODS

THE PROPOSAL MODEL OF TAX ASSIGNMENT
FOCUSED ON THE MUNICIPALITIES IN THE CZECH
REPUBLIC

ING. PAVLA KOŽÁTKOVÁ STRÁNSKÁ

DISSERTATION

2012

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako Školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne

Pavla Koťátková Stránská

Poděkování

Ráda bych poděkovala svému školiteli panu doc. RNDr. Bohdanu Lindovi, CSc. za cenné rady, připomínky a odborné vedení, kterými mi pomáhal po celou dobu mého doktorského studia a při zpracování disertační práce. Dále bych chtěla poděkovat Ing. Tomášovi Lelkovi, Ph.D. a Ing. Janu Stejskalovi, Ph.D. za poskytnutí též cenný rad a připomínek.

V neposlední řadě bych chtěla poděkovat doc. Ing. Jolaně Volejníkové, Ph.D. za vytvoření příznivého studijně-pracovního prostředí, které rovněž napomohlo k vytvoření této práce.

Pavla Koťátková Stránská

Abstrakt

Obce pro zajištění svých činností potřebují dostatečné finanční prostředky. Nejvýznamnější skupinou příjmů rozpočtů obcí představují příjmy daňové. Jedná se o výnosy z daní, které jsou obcím přerozděleny ze státního rozpočtu na základě rozpočtového určení daní. V současné době představují výnosy z daní nestabilní příjem a obce neví, jak velký objem finančních prostředků z daní obdrží. Rozpočtové určení daní prochází neustále vývojem a ovlivňuje tak fiskální autonomii obcí. K pochopení problematiky financování obcí bylo použito systémového přístupu a vytvoření dynamického modelu.

Na základě identifikací nedostatků současného systému financování obcí byl vytvořen nový návrh modelu rozpočtového určení daní se zaměřením na kritéria přerozdělování finančních prostředků, která budou lépe respektovat potřeby obcí. Nový model rozpočtového určení daní bere v úvahu přidělená kritéria a jejich váhu. Podstatou návrhu je zahrnutí výsledků komparace systémů financování obcí ve vybraných evropských zemích.

Klíčová slova

Fiskální federalismus, fiskální decentralizace, rozpočtové určení daní, daňové příjmy, sdílené daně, dynamické systémy.

Abstract

Municipalities need for providing ensuring their activities sufficient financial resources. Tax revenues represent the most important municipal budgets income. These are the yields of taxes which are redistributed to municipalities from the state budget on the basis of tax assignment. The yields of taxes represent unstable revenue and municipalities don't exactly know how much amount of funds received from taxes. The tax assignment affects the fiscal autonomy of municipalities and it is undergoing constant development. In order to understand problems of relation between municipality tax share and their financing has been used a systematic approach and created a dynamic model.

An identification deficiencies of current financial system municipalities was created proposal new model tax assignment focused on the criteria redistribute funds much more according financial needs of municipalities. The new model tax assignment takes into consideration allocations criteria and determines its weights. Substance proposal is inclusion of the results of comparative financial system municipalities in selected European countries.

Key words

Fiscal Federalism, Fiscal Decentralization, Tax Assignment, Tax Revenue, Shared Taxes, Dynamic systems.

Obsah

SEZNAM GRAFŮ	9
SEZNAM OBRÁZKŮ	10
SEZNAM TABULEK	11
SEZNAM ZKRATEK	12
ÚVOD	13
1 CÍL, VÝZKUMNÁ HYPOTÉZA PRÁCE	16
2 METODY PRÁCE	18
2.1 VÍCEROZMĚRNÉ STATISTICKÉ METODY	18
2.1.1 Vícerozměrná regresní analýza	18
2.1.2 Shluková analýza – Kohonenovy Mapy	20
2.2 SYSTÉMOVÁ DYNAMIKA	21
2.2.1 Matematický základ systémové dynamiky – diagram akumulací a toků.....	23
2.2.2 Dynamický model.....	25
2.2.3 Vensim PLE.....	28
3 FISKÁLNÍ FEDERALISMUS	31
3.1 MODEL Y FISKÁLNÍHO FEDERALISMU	34
3.1.1 Horizontální model fiskálního federalismu.....	34
3.1.2 Vertikální model fiskálního federalismu.....	36
3.1.3 Kombinovaný model fiskálního federalismu.....	39
3.2 FISKÁLNÍ DECENTRALIZACE.....	41
3.2.1 Fiskální funkce ve fiskálním federalismu.....	48
4 PRÁVNÍ RÁMEC HOSPODAŘENÍ OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE	53
4.1 FINANČNÍ HOSPODAŘENÍ OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE OD ROKU 1993.....	55
4.1.1 Příjmy obcí.....	57
4.1.2 Výdaje obcí	74
5 ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ V ČESKÉ REPUBLICE	77
5.1 MODEL RUD V LETECH 1993 – 1995.....	79
5.2 MODEL RUD V LETECH 1996 – 2000.....	81
5.3 MODEL RUD V LETECH 2001 – 2007.....	83
5.3.1 Metodika výpočtu podílu obcí na daních sdílených v letech 2001 - 2007 v České republice.....	86
5.3.2 Zhodnocení období 2001 - 2007	90
5.4 MODEL RUD V LETECH 2008 - 2011	94
5.4.1 Metodika výpočtu podílu obcí na daních sdílených platná v letech 2008 - 2011 96	
5.5 VÍCENÁSOBNÁ REGRESNÍ ANALÝZA DAŇOVÝCH PŘÍJMŮ OBCÍ	101
5.6 ANALÝZA SOUČASNÉHO MODELU ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ SE ZAMĚŘENÍM NA OBCE V ČESKÉ REPUBLICE	104
5.6.1 Daň z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti	104
5.6.2 Dynamický model RUD	109
5.7 NOVELA ZÁKONA RUD NAVRHOVANÁ S PLATNOSTÍ OD ROKU 2013	115
6 ANALÝZA FINANCOVÁNÍ OBCÍ V ZAHRANIČÍ SE ZAMĚŘENÍM NA ROZPOČTOVÉ URČENÍ DANÍ	121
6.1 RUD V POLSKU	121
6.1.1 Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí.....	122
6.2 RUD V RAKOUSKU	123

6.2.1	<i>Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí</i>	124
6.3	RUD v NIZOZEMSKU	125
6.3.1	<i>Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí</i>	125
6.4	RUD VE FRANCII	126
6.4.1	<i>Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí</i>	128
6.5	RUD v ITÁLII.....	130
6.5.1	<i>Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí</i>	130
6.6	RUD VE SLOVENSKU	132
6.6.1	<i>Příjmy plynoucí do rozpočtu obcí</i>	133
6.6.2	<i>Metodika výpočtu podílu obcí na daních sdílených v současnosti na Slovensku</i> 137	
6.7	KOMPARACE RUD MEZI ČESKOU REPUBLIKOU A ZAHRANIČNÍMI STÁTY	139
7	NÁVRH NOVÉHO MODELU ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ SE ZAMĚŘENÍM NA OBCE V ČESKÉ REPUBLICĚ.....	142
7.1	NÁVRH NOVÉHO MODELU RUD SE ZAMĚŘENÍM NA OBCE.....	143
7.1.1	<i>Vliv změn v nastavení vah kritérií</i>	152
7.1.2	<i>Daň z příjmů FO ze SVČ</i>	155
7.2	SIMULACE NÁVRHU NOVÉHO MODELU RUD.....	156
7.2.1	<i>Výsledky simulace návrhu nového modelu RUD</i>	157
7.2.2	<i>Výsledky simulace návrhu nového modelu RUD - DPFO ze SVČ</i>	160
	ZÁVĚR	162
	SEZNAM LITERATURY.....	167

Seznam grafů

Graf 4-1: Příjmy rozpočtů obcí v přepočtu na obyvatele v období 2005 - 2009	58
Graf 4-2: Výdaje rozpočtů obcí v přepočtu na obyvatele v období 2005 - 2009	75
Graf 5-1: Vývoj daňového příjmu obcí z daně z příjmů fyzických osob	80
Graf 5-2: Struktura daňových příjmů v roce 1995.....	80
Graf 5-3: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 1996 - 2000.....	82
Graf 5-4: Struktura daňových příjmů v letech 1996 - 2000.....	82
Graf 5-5: Struktura daňových příjmů v letech 2001 - 2005.....	85
Graf 5-6: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2001 - 2005.....	86
Graf 5-7: Vývoj výnosu z daně z nemovitostí v letech 1993 - 2007	91
Graf 5-8: Vývoj daní sdílených v letech 2001 - 2007.....	92
Graf 5-9: Vývoj daní svěřených v letech 2001 - 2007.....	92
Graf 5-10: Vývoj daní sdílených a daní svěřených v letech 2001 - 2007.....	93
Graf 5-11: Srovnání modelu RUD v roce 2006 a v roce 2008 v daňových příjmech na obyvatele.....	97
Graf 5-12: Výnos daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti v období 2002-2009.....	106
Graf 5-13: Výnos daně z příjmů FO ze ZČ a z funkčních požitků a daně z příjmů FO ze SVČ v období 2009 - 2011	107
Graf 5-14: Výnosy z daní z příjmů FO ze ZFP, FO ze SVČ a PO v období 2007 - 2010.....	109
Graf 5-15: Srovnání daňového výnosu na obyvatele v tis. Kč současného a navrhovaného modelu RUD v intervalu velikostní kategorie 301 - 5 000.....	118
Graf 5-16: Srovnání daňového výnosu na obyvatele v tis. Kč současného a navrhovaného modelu RUD v intervalu velikostní kategorie 5 001 - 30 000.....	119
Graf 5-17: Srovnání daňového výnosu na obyvatele v tis. Kč současného a navrhovaného modelu RUD ve velikostní kategorii obcí 30 001 – a více.....	120
Graf 6-1: Dělení daně z příjmů fyzických osob dle kritérií pro obce	136
Graf 7-1: Počet obyvatel starších 65 let na 1000 obyvatel za celou Českou republiku v letech 1991 - 2010.....	144
Graf 7-2: Vývoj procentuálního podílu počtu obyvatel starších 65 let na celkovém počtu obyvatel za celou Českou republiku v letech 1950 - 2010	144
Graf 7-3: Procentuální podíl počtu obcí na celkovém počtu obcí v České republice dle velikostních kategorií.....	148
Graf 7-4: Sdílený daňový příjem obcí v tis. Kč na obyv.: současný model RUD vs. návrh nového modelu RUD	150
Graf 7-5: Sdílený daňový příjem obcí v tis. Kč na obyv.: současný model RUD vs. návrh nového modelu RUD – změna vah kritérií	153
Graf 7-6: Sdílený daňový příjem obcí v tis. Kč na obyv.: výchozí návrh nového modelu RUD vs. návrh nového modelu RUD se změnou vah kritérií	154

Seznam obrázků

Obrázek 2-1: Kohonenova funkční mapa (samoorganizující se mapa)	21
Obrázek 2-2: Základní smyčka	24
Obrázek 2-3: Zesilující smyčka a vyrovnávací smyčka	24
Obrázek 2-4: Diagram toků, symboly diagramu toků	28
Obrázek 2-5: Pracovní prostředí softwaru Vensim PLE	29
Obrázek 2-6: Diagram stavů a toků s vazbami	29
Obrázek 3-1: Centralizovaný model fiskálního federalismu	37
Obrázek 3-2: Decentralizovaný model fiskálního federalismu	38
Obrázek 3-3: Kombinovaný model fiskálního federalismu	40
Obrázek 3-4: Kombinovaný model fiskálního federalismu v České republice	41
Obrázek 3-5: Oatesův decentralizační teorém	46
Obrázek 3-6: Oatesův decentralizační teorém – vliv heterogenních preferencí	47
Obrázek 3-7: Oatesův decentralizační teorém – vliv cenové elasticity poptávkové křivky	47
Obrázek 4-1: Propojenost fiskální decentralizace a místních financí	56
Obrázek 4-2: Skladba příjmové stránky rozpočtu obce	57
Obrázek 4-3: Druhy dotací plynoucí do rozpočtu obcí	68
Obrázek 4-4: Členění účelových dotací	71
Obrázek 4-5: Substituční efekt účelové dotace	72
Obrázek 4-6: Členění neúčelových dotací	73
Obrázek 4-7: Důchodový efekt neúčelových daní	74
Obrázek 5-1: Shluková analýza obcí (vyjma hl. m. Prahy) v roce 2006	90
Obrázek 5-2: Shluková analýza obcí (vyjma hl. m. Prahy) v roce 2008	98
Obrázek 5-3: Model populace v České republice	112
Obrázek 5-4: Model populace v obci	113
Obrázek 5-5: Model metodiky výpočtu sdíleného daňového příjmu z DPFO ze ZČFP ...	114
Obrázek 5-6: Model metodiky výpočtu sdíleného daňového příjmu z DPFO ze SVČ	115
Obrázek 6-1: Podíl obcí v jednotlivých věkových kategoriích v období 1960 - 2008	125
Obrázek 7-1: Model metodiky výpočtu sdíleného daňového příjmu z DPFO ze ZČFP ...	152
Obrázek 7-2: Návrh modelu metodiky výpočtu sdíleného daňového příjmu z DPFO ze SVČ	156
Obrázek 7-3: Chování návrhu modelu RUD se zaměřením na obec Vlkov	158
Obrázek 7-4: Vliv změny hodnot vah kritérií na celkový sdílený daňový výnos obce	159
Obrázek 7-5: Vliv změny v parametru katastrální výměry obce	160
Obrázek 7-6: Vliv změny v přerozdělení 30 % výnosu ze záloh z DPFO ze SVČ	161
Obrázek 7-7: Vliv změny v přerozdělení 30 % výnosu ze záloh z DPFO ze SVČ	161

Seznam tabulek

Tabulka 4-1: Principy a praktické užití dotace	70
Tabulka 5-1: Charakteristiky vybraných obcí pro rok 2006	87
Tabulka 5-2: Výpočet podílu obce na příslušné sdílené dani dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb.	88
Tabulka 5-3: Výpočet podílu obce na příslušné sdílené dani dle § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 243/2000 Sb.	88
Tabulka 5-4: Koeficienty postupných přechodů	95
Tabulka 5-5: Charakteristiky vybraných obcí pro rok 2010	99
Tabulka 5-6: Výpočet podílu obce na příslušné sdílené dani dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb.	100
Tabulka 5-7: Výpočet podílu obce na příslušné sdílené dani dle § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 243/2000 Sb.	101
Tabulka 5-8: Korelační matice	102
Tabulka 5-9: Výstup vícenásobné regresní analýzy	103
Tabulka 5-10: Kritéria s příslušnými vahami v propočtu sdílených daní navrhovaném RUD	117
Tabulka 5-11: Koeficienty postupných přechodů	117
Tabulka 6-1: Koeficienty velikostních kategorií obcí	135
Tabulka 6-2: Přehled vybraných charakteristik financování obcí	139
Tabulka 6-3: Přehled vybraných charakteristik financování obcí	141
Tabulka 7-1: Koeficienty postupných přechodů	149
Tabulka 7-2: Teoretický propočet sdílených daňových příjmů vybraných obcí a srovnání současného modelu RUD s návrhem nového RUD	154

Seznam zkratek

DPH	Daň z přidané hodnoty
DPFO	Daň z příjmů fyzických osob
DPFO ze ZČFP	Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků
DPFO ze SVČ	Daň z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti
DPPO	Daň z příjmů právnických osob
MF ČR	Ministerstvo financí České republiky
ČR	Česká republika
SMO ČR	Svaz měst a obcí České republiky
SMS ČR	Sdružení místních samospráv České republiky
PSP ČR	Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky
SPOV	Spolek pro obnovu venkova
OkÚ	Okresní úřady
RUD	Rozpočtové určení daní
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
ÚSC	Územně samosprávné celky
ČSÚ	Český statistický úřad
OSVČ	Osoba samostatně výdělečně činná

Úvod

Územní samosprávu v České republice vykonávají obce, jakož to základní územně samosprávné celky. Kompetence a principy fungování těchto základních územních samosprávných celků se utvářely po desetiletí s ohledem na právě probíhající reformy veřejné správy a veřejných financí. Reformy veřejné správy lze rozdělit do třech etap.

První etapa reformy veřejné správy (z roku 1990) sebou přináší položení základu obecního řízení. Dochází k odloučení obcí jako státního orgánu a nabývají opět statut veřejnoprávní korporace (došlo k tzv. odstátnění obcí). Od roku 1990 sílí vliv samosprávy. Pokračující reforma veřejné správy v letech 2000 – 2003 vytváří jednotný model veřejné správy na všech úrovních spojením státní správy a samosprávy. Řada kompetencí je přesunuta z centrální vládní úrovně (orgánů státní správy) na jednotky územní samosprávy (obce a kraje). Cílem je zvýšení efektivity v zabezpečování veřejných statků a služeb v rámci uplatnění principu subsidiarity a partnerství. Tento proces tzv. fiskální decentralizace sebou přináší vedle výše uvedeného i změny v principech a pravidel přerozdělování a vzájemných vztahů v rámci soustavy veřejných rozpočtů. Proces fiskální decentralizace vychází z teorie veřejných financí, která staví na předpokladu zajištění efektivity v poskytování veřejných statků a služeb jen v případě, že k ní dochází na lokální úrovni či úrovni vyšších územně samosprávných celků v důsledku flexibilnějších reakcí v rámci uspokojování potřeb společenství. Flexibilita vychází z toho, že dané úrovně územní samosprávy lépe znají své území a rychleji odhalí individuální či kolektivní preference společenství.

Dalším významným prvkem, který ovlivnil veřejnou správu v České republice, je implementování základních principů Evropské charty místní samosprávy, jenž vede k postupnému přizpůsobování fungování veřejné správy v rámci jednotlivých členských států Evropské unie.

V současné době je v podmínkách České republiky uplatňován model tzv. smíšené veřejné správy. V tomto modelu dochází k výkonu veřejné správy orgány územně samosprávných celků (obcí a krajů). Princip těchto základních územních samosprávných celků, zejména princip samosprávy, je zakotven v Ústavě (hlava sedmá). Z ústavního zákona pro obce vyplývá, že ve vymezených veřejných záležitostech na lokální úrovni si rozhodují sami bez

zasahování státu, který má za úkol vytvořit fungující legislativní a regulační rámec a vykonávat dozor nad jeho dodržováním.

Další zákon upravující působnost obce je zákon č. 218/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon říká, že obec tvoří základní článek územní samosprávy, je veřejnoprávní korporací, která hospodaří s vlastním majetkem, pravidelně sestavuje svůj rozpočet, vystupuje ve všech právních vztazích vlastním jménem, nese odpovědnost za své jednání, pečuje o své občany uspokojováním jejich potřeb a stará se o všestranný rozvoj celého svého území. Dále tento zákon taxativně vymezuje dvojí působnost obce, a to samostatnou a přenesenou. V rámci přenesené působnosti vykonávají obce vybrané činnosti státní správy a rozsah výkonu závisí na zákonném zmocnění, tzn., stát obce pověří výkonem konkrétní činnosti. V případě samostatné působnosti, obec pomáhá při zajišťování cílů regionální politiky zejména tím, že vytvářejí podmínky pro hospodářský, sociální a kulturní rozvoj svého územního obvodu. Aby docházelo k naplňování uvedených cílů, je nutné obcím zajistit stabilní příjem finančních prostředků.

Do jaké míry jsou schopny jednotky územní samosprávy objemově zabezpečit množství veřejných statků a služeb společenství závisí na velikosti finančních prostředků soustředěných na příjmové straně rozpočtu, kterým pokrývají dané výdajové potřeby. Výnosy z daní, které jsou obcím přerozděleny ze státního rozpočtu, tvoří největší podíl příjmů rozpočtu, a měly by respektovat jejich individuální potřeby a preference. V důsledku nízké fiskální autonomie obcí, představují výnosy z daní nestabilní příjem a obce často neví, jak velký objem finančních prostředků z daní obdrží. Pouze usuzují a vycházejí při svém plánování z let předchozích, nejčastěji z roku předcházejícího. Výdaje obcí mají převážně charakter běžných výdajů a oproti příjmům obce znají velikost výdajů, zejména mají-li charakter mandatorní. Mandatorní výdaje musí obec bezpodmínečně uskutečnit, neboť vyplývají ze zákona.

Klíčovým zákonem, který upravuje přerozdělování finančních prostředků v rámci soustavy veřejných rozpočtů, je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Rozpočtové určení daní v České republice se ale vyvíjí až od roku 1993. Zásadní změny, jež rozpočtové určení daní doprovází, byly způsobeny změnou politické situace, resp. odrazem politického cyklu a střídání levice a pravice u moci. Důkazem je neuspokojivé postihnutí individuálních charakteristik obcí v rámci přidělování finančních prostředků a nízké

motivaci obcí k vytváření podnikatelského prostředí. Hlavní příčinou výše uvedeného je neprovázanost reformy veřejné správy s reformou veřejných financí při jejich realizaci.

Disertační práce se věnuje tvorbě návrhu modelu rozpočtového určení daní se zaměřením na obce v České republice a lze ji rozdělit do čtyř částí. V první část se bude zabývat teorií a modely fiskálního federalismu spojené s teoretickými východisky fiskální decentralizace. Druhá část bude věnována finančnímu hospodaření obcí od roku 1993 doplněnému o analýzu finančních toků do rozpočtů obcí, tzv. o rozpočtové určení daní. Třetí část bude analyzovat finanční hospodaření obcí ve vybraných evropských státech a následnou komparaci s Českou republikou.

Čtvrtá a závěrečná část práce je zaměřena na vytvoření návrhu nového modelu rozpočtového určení daní, který bude vycházet z analýzy minulé a současné podoby modelu a s ohledem na faktory, které mají vliv na formování daného území obce, tzn. faktory urbanistické, demografické, ekonomické. V rámci tvorby návrhu bude též využita řada příkladů úspěšných reforem implementovaných ve vybraných evropských státech tzv. *best practice*. Na základě výsledné syntézy bude vytvořen návrh nového modelu rozpočtového určení daní s následnou aplikací doprovázené grafickou vizualizací a doplněnou interpretací dopadů na obce. V závěrečném zhodnocení návrhu bude zkoumáno, zda došlo k odstranění identifikovaných nedostatků současného financování obcí, zejména zvýhodnění obcí s velkým katastrálním územím.

1 Cíl, výzkumná hypotéza práce

Každá fiskální jednotka¹ se snaží v rámci své existence naplňovat předem definované cíle, které vzešly z vymezení její vize, záměru, potřeb, a tím dosahovat určitého stupně rozvoje a to nejen v rámci své lokality. Aby k tomu mohlo docházet, potřebuje dostatečný objem zdrojů, zejména finančních prostředků, které soustřeďuje ve svém rozpočtu na straně příjmů sloužící na pokrytí výdajových požadavků.

Předpokladem k výše uvedenému je nutné vycházet z teorie veřejných financí, zejména oblast fiskální federalismus a fiskální decentralizace.

Disertační práce si klade za hlavní cíl analyzovat a zhodnotit minulé modely a současný model rozpočtového určení daní v České republice dle definovaných kritérií a na základě zjištěných výsledků navrhnout opatření, resp. nový model, který by zjištěné nedostatky eliminoval.

K nalezení řešení výše uvedeného hlavního cíle je nutné:

- ∇ charakterizovat financování veřejného sektoru v České republice se zaměřením na obce;
- ∇ charakterizovat financování veřejného sektoru uplatňovaného v zahraničí se zaměřením na obce;
- ∇ analyzovat jednotlivé metodiky rozpočtového určení daní a posouzení vhodnosti uplatňovaných kritérií v rozpočtovém určení daní s ohledem na výši jejich stanovených vah;
- ∇ provést komparaci financování veřejného sektoru uplatněného v zahraničí s následným výběrem státu, který bude inspirací pro výsledný navržený nový model rozpočtového určení daní.

Problematika financování obcí v České republice a podoba modelu rozpočtového určení daní je stále aktuální a diskutovaným tématem odbornou veřejností, zejména Svazu měst a obcí České republiky. Novelu zákona o rozpočtovém určení daní, kterých Česká

¹ Fiskální jednotka = společenství zabezpečující poskytování určitých specifických veřejných statků a služeb, nebo provádí redistribuci ve prospěch určité skupiny obyvatelstva.

republika neměla málo, sebou vždy přináší změny ve struktuře daného modelu s cílem změnit stav minulý. Nakonec se daná novela zákona ukáže jako neefektivní a zvýhodňující jednu skupinu obcí (ať se jedná o skupinu obcí dle počtu obyvatel nebo dle velikosti katastrální výměry).

Je obecně známo, že obce v České republice disponují nízkou finanční autonomií a jsou na rozpočtovém určení daní existenčně závislé. Příjmy, zejména právě daňové příjmy, plynoucí do rozpočtu obce jsou svou podstatou nestabilním příjmem náchylným na různé externí vlivy.

Vedle definovaného hlavního cíle by měla disertační práce přispět svou podstatou k ověření definovaných hypotéz.

- 1. Rozpočtové určení daní zaměřené na obce je svou podstatou výchozím prvkem, který přispívá k rozvoji obce, jakož to základní prvek územní samosprávy, tak i k rozvoji ekonomiky daného státu.

V České republice dochází k častým změnám v rozpočtovém určení daní podloženého novelizací příslušného zákona, ale jedná se vždy pouze o kosmetické úpravy a samotná problematika řešená není. Výsledné změny v rozpočtovém určení daní byly výsledkem prosazování politických zájmů a zájmů lobbistických skupin.

- 2. Fiskální kapacita obcí České republiky je stále nedostačující. Změny, které doposud reforma veřejné správy přinesla, nejsou odpovídající k potřebě zajištění optimálního růstu společenského života obcí, k motivaci vytvářet příznivé podnikatelské prostředí a k poskytování základního standardu veřejných statků a služeb na lokální úrovni. Současným modelem rozpočtového určení daní dochází k podpoře vzájemného *nerovného* fiskálního postavení.

- 3. Současný model rozpočtového určení daní zvýhodňuje obce s vysokou hodnotou katastrální výměry a trvalým bydlištěm podnikatele, resp. osob samostatně výdělečně činných.

Lze tedy předpokládat, že mezi počtem obyvatel v obci a sdíleným daňovým výnosem přepočteného na 1 obyvatele není pozitivní korelační vztah.

K verifikaci či falzifikaci hypotéz a dosažení výše stanovených cílů jsou využity vícerozměrné statistické metody, modelování a simulace.

2 Metody práce

Při zpracování disertační práce byly využity zejména metody analýzy dat z databází veřejně přístupných, statistických ročenek a účetních závěrek. V rámci analýzy bude využito deskripce a jejich následné zpracování pomocí vícerozměrných statistických metod s výslednou grafickou vizualizací.

Dále v disertační práci budou využity metody vědecká abstrakce, komparace, modelování a simulace. V rámci teoretických východisek bude podstatnou část práce tvořit rešerše dostupné odborné literatury s uvedením příslušných citací, zejména při vymezení stěžejních pojmů fiskální federalismus a fiskální decentralizace pomocí deskriptivní metody. Deskripce bude dále využita v souvislosti s vymezením finančního hospodaření obcí v kombinaci s příslušnou analýzou.

Empirická část je důležitou částí disertační práce se zaměřením na analýzu systému rozpočtového určení daní. Dále se bude zabývat komparací s vybranými evropskými státy v problematice finančního systému se zaměřením na již zmíněný systém rozpočtového určení daní. Jednotlivé analýzy budou zpracovávány pomocí statistických softwarů SPSS CLEMENTINE, STATISTICA a MS EXCEL 2007 (MS EXCEL 2010). Výsledky provedených analýz doprovází grafická vizualizace s příslušnou interpretací.

K modelování a simulaci bude využit program VENSIM, na základě kterého bude vytvořen grafický návrh modelu rozpočtového určení daní s interpretací vztahů, vazeb a reakcí na případné změny v okolí modelu.

2.1 Vícerozměrné statistické metody

2.1.1 Vícerozměrná regresní analýza

K posouzení vlivu více proměnných na jednu proměnnou se používá metoda vícenásobná korelační závislost, kde je zkoumán vliv několika nezávisle proměnných (vysvětlujících) x na závisle proměnnou (vysvětlovanou) y . Prostřednictvím regresní analýzy (dále jen „regrese“) lze určit očekávanou změnu závisle proměnné a prostřednictvím korelace stupeň těsnosti vztahu.

Prostřednictvím modelu vícenásobné lineární regrese bude zkoumána kauzální závislost mezi jednou závisle proměnnou a alespoň dvěma nezávisle proměnnými.

V případě analýzy založené na vícenásobné regresi se hledají hodnoty závisle proměnné z lineární kombinace dvou a více nezávisle proměnných. Výsledná funkce je zapsaná pomocí vzorce, jež je obdobou vzorce (2.1) pro funkci jednoduché lineární regrese, a to:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \dots + \beta_n X_n + \varepsilon_i, \text{ též } Y = \beta_0 + \sum_{i=1}^n \beta_i X_i + \varepsilon_i \quad (2.1)$$

kde Y je závisle proměnná, $\beta_0, \beta_i \quad i=1, \dots, n$ jsou regresní koeficienty (též parciální regresní koeficienty), $X_i \quad i=1, \dots, n$ jsou hodnoty nezávislé veličiny a ε_i je náhodná složka $i=1, \dots, n$.

Koeficienty regresní funkce jsou stanoveny metodou nejmenších čtverců.

Cílem vícenásobné lineární regrese je stanovit (odhad) vliv každé z nezávisle proměnných X_i na závisle proměnnou Y . Síla vlivu určují regresní koeficienty β_i . Dále dochází k určení, které nezávisle proměnné mají na rozptyl závisle proměnné největší vliv a které nejmenší vliv, resp. jak velký podíl rozptylu závisle proměnné je vysvětlen vybranými nezávisle proměnnými.

Sestavením lineárního regresního modelu lze predikovat hodnoty závisle proměnné dle proměnlivosti hodnot nezávisle proměnných.

Před provedením samotné regresní analýzy, je nutné splnit stanovené předpoklady. Předpoklady vícenásobné regresní analýzy jsou: (VAUSS, 2002, s. 343–344)

- ∇ absence multikolinearity: nezávisle proměnné nesmějí být mezi sebou vysoce korelovány. Multikolinearita nezávisle proměnných by způsobila, že výsledky regrese budou nespolehlivé a odhady regresních koeficientů jsou velice nestabilní.
- ∇ Normalita náhodné složky (reziduí) ε_i , kde $\varepsilon_i = y_i - \hat{y}$ (\hat{y} je odhad závisle proměnné a y_i je skutečná hodnota závisle proměnné) s nulovou střední hodnotou $E(\varepsilon_i) = 0$.
- ∇ Homoskedasticita náhodné složky (reziduí), resp. rozptyl náhodné složky je stejná pro všechny uvažované nezávislé proměnné: $D(\varepsilon_i) = \sigma^2, \sigma^2 > 0$.
- ∇ Vztahy mezi nezávislými proměnnými a závisle proměnnou jsou lineární.
- ∇ Náhodné složky jsou nekorelované: $\text{cov}(\varepsilon_i, \varepsilon_j) = 0, i \neq j; i, j = 1, \dots, n$.

Předpoklad normality se vedle grafického posouzení doporučuje ověřit dle některého z testů normality na hladině významnosti 0,05, jako např. Kolmogorovova-Smirnovova testu či Shapiro-Wilksova testu. U Kolmogorovova-Smirnovova testu je uvažováno Lilieforsovo p , které je počítáno na základě parametrů odhadnutých z dat.

2.1.2 Shluková analýza – Kohonenovy Mapy

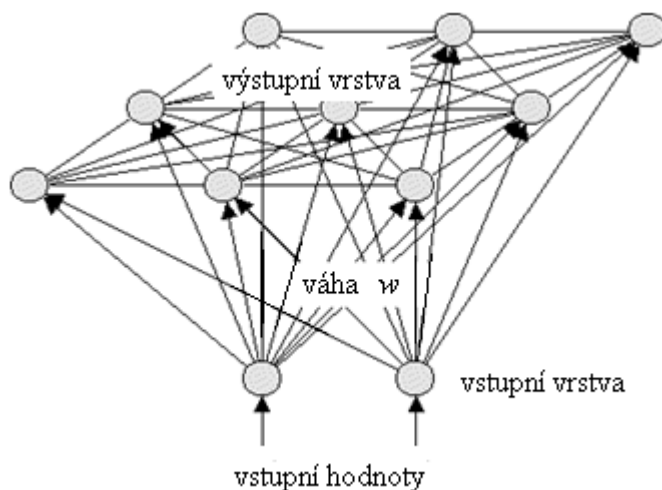
Shluková analýza „Cluster Analysis – CA“ patří mezi významné nástroje náležících nejen do matematické statistiky, ale též i do oblasti umělé inteligence. Pro následující analýzu metodiky rozpočtového určení daní zaměřeného na obce v České republice bude využita zobecněná podoba shlukové analýzy, a to Kohonenovy mapy v programu SPSS Clementine.

Jako první představil zobecněnou podobu shlukové analýzy v roce 1982 finský profesor Teuvo Kohonen. Název tedy nese po svém „stvořiteli“, tedy Kohonenovy mapy. Jedná se o nejpoužívanější typ fungující na principu neuronových sítí a tzv. učení se bez učitele. Jádrem tohoto typu map jsou neuronové vrstvy, ve kterých se jednotlivé neurony shlukují samy podle zadaných vstupních hodnot. Dochází ke shlukování do vrcholů neorientovaného grafu². Výhoda Kohonenových map spočívá v názornosti. Platí pravidlo, že objekty sobě blízké jsou ve stejném či sousedním vrcholu grafu a naopak objekty velmi odlišné jsou na některé v opačné (druhé) straně grafu.

Princip Kohonenových map spočívá v tom, že výstupní neurony sítě spolu soutěží o to, který z nich bude aktivní (v určitém čase je aktivní pouze jeden). Vstupy³ jsou tříděny do skupin dle právě aktivního neuronu. Každý neuron výstupní vrstvy je v Kohonenově mapě propojen vazbou se všemi neurony vstupní vrstvy. Charakteristikou každé vazby je její váha w . (Blíže viz obrázek 2-1).

² Jedná se o množinu vrcholů a hran. Předpokladem je, že hrana může vést pouze mezi dvěma různými vrcholy a nemá žádnou orientaci a že délka hran je přibližně stejná.

³ Vstupními hodnotami musí být buď hodnoty reálné či binární.



Pramen: FRÖLICH (1996-2011)

Obrázek 2-1: Kohonenova funkční mapa (samoorganizující se mapa)

Algoritmus Kohonenových map je iterační, tzn., že je nutné definovat podmínky jeho ukončení. Dochází k transformaci multidimenzionálních dat transformací do prostoru nižší dimenze (někdy nazývána komprese dat). Váhy vstupů neuronů w vycházejí ze vstupních objektů a přenosová funkce je představována nejčastěji Euklidovskou vzdáleností.

2.2 Systémová dynamika

Jednou z větví systémových věd⁴ je tzv. „systémová dynamika“, která patří mezi moderní systémové přístupy. Systémová dynamika je jakýsi způsob uvažování „systémové myšlení“ a metodologie na řešení reálných systémových problémů. Systémové myšlení je modernějším přístupem s přímou návazností na systémovou dynamiku. Díky její existenci jsme schopni modelovat⁵ skutečný svět. (MILDEOVÁ, 2008)

Vizualizací v systémové dynamice vyjadřujeme vzájemné vztahy a vazby mezi jednotlivými prvky pomocí grafických diagramů.

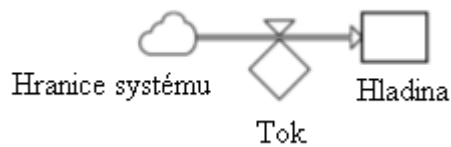
⁴ Systémová věda = vědní obor zabývající se systémy. Systémová věda se dále členění na systémovou teorii (např. problematika kybernetiky) a systémovou aplikaci (např. problematika systémové analýzy, operační analýza, a další).

Systém lze definovat jako souhrn vzájemně na sebe působících prvků, které dohromady tvoří jeden celek zabezpečující plnění celkového účelu. (ABOULEZZ, 2005)

⁵ Modelování ve smyslu výzkumné techniky = náhrada zkoumaného systému jeho systémem, který jej modeluje s cílem získat pomocí pokusů s modelem informace o původním zkoumaném systému.

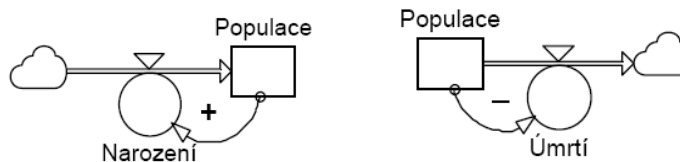
Systémová dynamika má obdobně jako jiné vědní disciplíny své obecné zákonitosti, resp. principy (pravidla), která jsou nutná respektovat. Základní principy systémové dynamiky definoval Jay W. Forrester. Jsou jimi: (ŘÍMÁNEK, 1994), (BURIANOVÁ, 2007)

- ∇ princip akumulace toků v hladinách: veškeré dynamické chování nastává v případě, že se toky akumulují v hladinách. Hladina (též nazývána jako akumulace) je jakási vana a tok je potrubí s kohoutkem, který postupně vanu naplňuje.



- ∇ Princip zpětné vazby: zpětná vazba je pro dynamický model velice důležitá. Jednotlivé toky a hladiny systému tvoří smyčky se zpětnou vazbou (buď negativní – značíme záporným znaménkem „-“, nebo pozitivní – značeno kladným znaménkem „+“).

Negativní zpětná vazba odmítá změny a směřuje ke stabilitě a rovnováze systému. Příkladem může být situace v mikroekonomii, kdy při zvyšující se ceně dojde ke snížení poptávky. Naopak pozitivní zpětná vazba je vazbou tzv. samoposilující.



Zpětná vazba má své důležité opodstatnění spočívající v tom, že umožňuje spojit určité chování s odpovídajícími příčinami tohoto chování ležícími ve struktuře systému. Dochází tak k následnému určení obecně platných kroků, jakými lze chování systému ovlivnit.

- ∇ Princip nelinearity: smyčky se zpětnou vazbou jsou navzájem spojeny nelineárními vazbami a dochází tak k chování neodpovídající přímé úměře.

V systémové dynamice je počáteční pozice vyjádřena stavovou veličinou a konečná pozice, resp. výsledek je tokovou veličinou. Stavová veličina, je reprezentována prostřednictvím výše již zmíněné hladiny.

Nástroje používané v systémové dynamice tvoří speciální simulační softwary, které nahradily původní simulační jazyk DYNAMO, jenž byl vyvinut skupinou lidí okolo J. W. Forestera. O jejich rozšíření se v podmínkách České republiky zasloužila firma PROVERBS, a. s., v roce 1995. Mezi speciálními simulační softwary patří:

- ∇ softwary na bázi systémové dynamiky a systémového myšlení (Vensim, Powersim, iThink, Stella);
- ∇ softwary zaměřené na tvorbu diskrétních modelů (Promodel, Medmodel, Servicemodel);
- ∇ softwary určené pro podporu metody Balanced Scorecard.

2.2.1 Matematický základ systémové dynamiky – diagram akumulací a toků

Vzájemná provázanost jednotlivých veličin je pomocí systému diferenciálních rovnic. V systémové dynamice jsou uplatňovány tzv. systémy nelineárních diferenciálních rovnic, které jsou využívány při vytváření a řešení modelů.

Mějme m -rozměrný vektor X stavových proměnných a m_k -rozměrný vektor konstant k , pak m -rozměrný systém diferenciálních rovnic je ve tvaru $x' = f(t, x, k)$, kde $f = (f_1, \dots, f_m)$ jsou funkce definované na množině $G \subseteq \mathbb{R}^{m+m_k+1}$.

Nechť existuje i -tá a j -tá stavová proměnná, pak jejich rovnice jsou ve tvaru

$$\begin{aligned} x'_i &= f_i(t, x_1, \dots, x_i, x_j, \dots, x_m, k_1, \dots, k_{m_k}) \\ x'_j &= f_j(t, x_1, \dots, x_i, x_j, \dots, x_m, k_1, \dots, k_{m_k}) \end{aligned}$$

kde závislost na jednotlivých proměnných

nemusí být nutně nekonstantní. Funkce f_i představuje funkci definující přírůstek proměnné x_i a je nazývána „tok“.

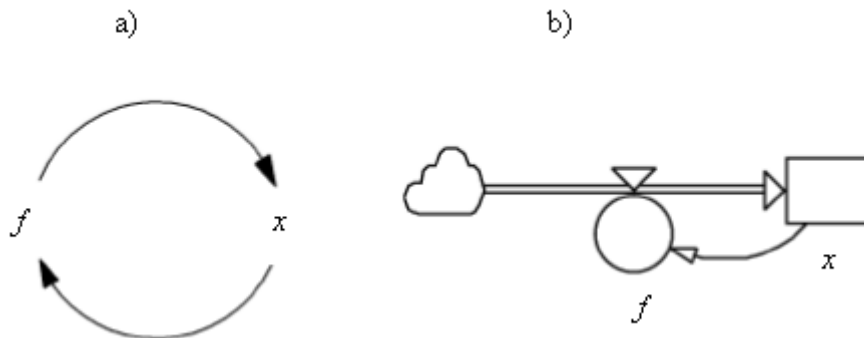
V modelu obsahující elementární, tzv. základní smyčky (viz obrázek 2-2) je množina vrcholů

$$V = \{x, f\}, \text{ kde}$$

f ... tok

x ... stavová veličina

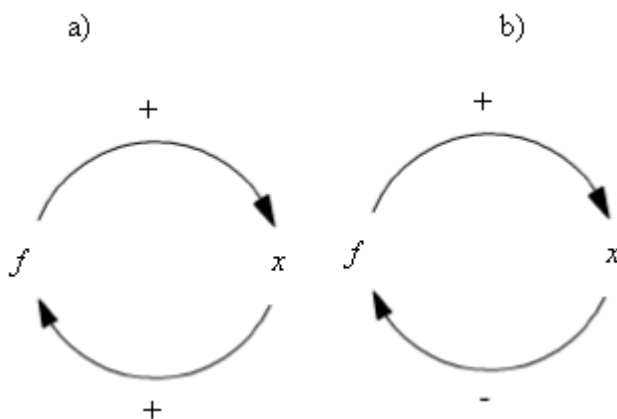
tvořící elementární smyčku, pak $x' = f(x)$.



Pramen: Burianová (2007)

Obrázek 2-2: Základní smyčka

Je-li $\frac{\partial f}{\partial x} > 0$, pak dochází k elementární smyčce s kladnou polaritou (obrázek 2-3a), tzn., že daná smyčka je v modelu zesilující smyčkou. V opačném případě se hovoří o smyčce se zápornou polaritou, tzv. smyčka vyrovnávací (obrázek 2-3b).



Pramen: Burianová (2007)

Obrázek 2-3: Zesilující smyčka a vyrovnávací smyčka

Zesilující smyčka

Je předpoklad smyčky s kladnou polaritou, tzv. zesilující smyčku s jednou stavovou proměnnou $x(t)$, jedním tokem $x' = f(x)$ a nerovností $\frac{\partial f}{\partial x} > 0$. Průběh funkce $x(t)$ bude v této smyčce následující. Existují rovnosti

$$x' = f(x)$$

$$x'' = f'(x) \cdot x' = f(x) \cdot f'(x) = f(x) \cdot \frac{\partial f}{\partial x} .$$

Nechť $x' > 0$, resp. $f > 0$, pak $x(t)$ je rostoucí. Z podmínky $\frac{\partial f}{\partial x} > 0$ vyplývá, že

$$x'' = f(x) \cdot \frac{\partial f}{\partial x} > 0. \text{ Pak } x(t) \text{ pro } x' > 0 \text{ je rostoucí konvexní funkce.}$$

Naopak, je-li $x' < 0$, resp. $f < 0$, pak $x(t)$ je klesající. Z podmínky $\frac{\partial f}{\partial x} > 0$ vyplývá, že

$$x'' = f(x) \cdot \frac{\partial f}{\partial x} < 0. \text{ Pak } x(t) \text{ pro } x' < 0 \text{ je klesající konkávní funkce.}$$

Vyrovňovací smyčka

Předpokládá se stejný případ, tedy stavová proměnná $x(t)$ s jedním tokem $x' = f(x)$

a rovností $\frac{\partial f}{\partial x} < 0$. Průběh funkce $x(t)$ bude v této smyčce následující. Existují rovnosti

$$x' = f(x)$$

$$x'' = f'(x) \cdot x' = f(x) \cdot f'(x) = f(x) \cdot \frac{\partial f}{\partial x} .$$

Nechť $x' > 0$, resp. $f > 0$, pak $x(t)$ je rostoucí. Z podmínky $\frac{\partial f}{\partial x} < 0$ vyplývá, že

$$x'' = f(x) \cdot \frac{\partial f}{\partial x} < 0. \text{ Pak } x(t) \text{ pro } x' > 0 \text{ je rostoucí konkávní funkce.}$$

Naopak, je-li $x' < 0$, resp. $f < 0$, pak $x(t)$ je klesající. Z podmínky $\frac{\partial f}{\partial x} < 0$ vyplývá, že

$$x'' = f(x) \cdot \frac{\partial f}{\partial x} > 0. \text{ Pak } x(t) \text{ pro } x' < 0 \text{ je klesající konvexní funkce.}$$

2.2.2 Dynamický model

Pojem „model“ je v systémové vědě brán jako představitel objektu, resp. reálného objektu.

Za dynamický model je považován takový model, který zahrnuje faktor času, resp. časové vlivy.

Dynamický systém lze chápat jako soubor vzájemně propojených prvků, jejichž hodnoty se vyvíjejí v čase, a které se navzájem ovlivňují. Jedná se o systém, kde všechny veličiny jsou určeny v čase t , který je prvkem dané množiny časových okamžiků, kterou budeme značit T .

Modely v systémové dynamice se člení na modely fyzické a abstraktní. Pod modelem fyzickým je možné si představit modely materiální, předmětové či realizační. Modely abstraktní jsou modely formální či ideové a vnitřně se dále rozdělují na modely matematické a simulační. Abstraktní matematický model je založen na matematických vztazích a rovnicích. Abstraktní simulační model je vyjádřen pomocí programovacích prostředků.

K pochopení vzájemných vztahů a vazeb mezi prvky ve skutečném světě, je vhodným nástrojem použít dynamický model, na kterém lze simulovat fungování systému, interaktivně ovlivňovat chování modelu, navrhnout zdokonalení modelu. (BURIANOVÁ, 2007)

Definice simulace (KINDLER, 1980): „ Simulace je výzkumná technika, jejíž podstatou je náhrada zkoumaného dynamického systému jeho simulátorem s tím, že je se simulátorem experimentováno s cílem získat informace o původním zkoumaném dynamickém systému. (KŘIVÝ, 2001)

2.2.2.1 Sestavení dynamického modelu

Před samotnou tvorbou dynamického modelu, je nutné si nejprve definovat a popsat jednotlivé důležité prvky a procesy zkoumaného systému. Tyto prvky a procesy jsou určeny z výsledků provedeného šetření či pozorování, nebo je člověk vytváří a odvozuje v důsledku jeho vnímání daného systému.

Prvky systému lze členit na:

- ∇ veličiny endogenní: jedná se o veličiny uvnitř daného systému, které se v průběhu času mohou měnit;
- ∇ veličiny exogenní: jedná se o veličiny nacházející se vně systému, které jsou příčinou změny daného systému a též se mohou měnit v čase;
- ∇ veličiny neutrální: tyto veličiny svou existencí daný systém nijak nemění v době zkoumaného vývoje systému.

V ekonometrii je důležité si přesně definovat a rozdělit veličiny na endogenní⁶ (tzv. vysvětlované proměnné) a exogenní (tzv. vysvětlující proměnné). Hodnoty endogenních proměnných jsou určeny nebo generovány samotným systémem nebo jeho modelem. Exogenní proměnné, které na systém působí, jím samy, jak již bylo výše uvedeno, ovlivňovány nejsou a jejich hodnoty jsou determinovány mimo zkoumaný systém.

Vedle definování jednotlivých složek systému, je nutné si dále stanovit, které složky vystupují ve vzájemné interakci, resp. se ovlivňují navzájem.

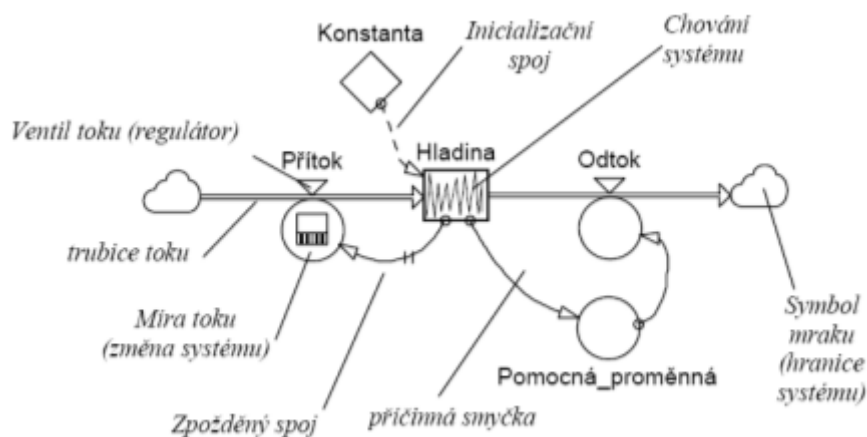
Jsou-li definovány jednotlivé prvky, procesy a vzájemné vztahy a vazby mezi prvky, je další etapou jejich grafické zobrazení. Výsledkem grafického zobrazení je schéma obsahující příčinné smyčkové diagramy, diagramy stavů a toků. (Blíže viz obrázek 2-4) Toto schéma je pouhým zobrazením modelu, ze kterého nelze vyvozovat závěry. K tomu, aby model mohl být označen za dynamický, je nutné jednotlivé prvky a vazby zaznamenat pomocí vzorců (resp. rovnic), ze kterých lze následně daný model podrobit simulaci. Rovnice, které vyjadřují závislost mezi jednotlivými prvky modelovaného systému, jsou rovnicemi diferenciálními. Aby mohlo následně dojít k simulaci modelu, je nutné vymezit:

a) časový horizont

jedná se o vymezení časového úseku simulace daného modelu;

b) časový krok

měří, jak často bude aplikace vykonávat své výpočty.



⁶ Endogenní proměnné vystupují v jednorovnicových modelech pouze jako vysvětlované proměnné. Jsou-li ale modely vícerovnicové, mohou zde vystupovat i v roli vysvětlujících proměnných.

Pramen: Vensim [online]. 2008. [cit. 2011-10-2]. Dostupný na [www: http://www.vensim.com/software.html](http://www.vensim.com/software.html).

Obrázek 2-4: Diagram toků, symboly diagramu toků

Symboly použité při tvorbě diagramu toků budou dále vysvětleny.

Výše uvedený obrázek 2-4 je pro nás jakýmsi vzorem skladby budoucí tvorby definovaného modelu.

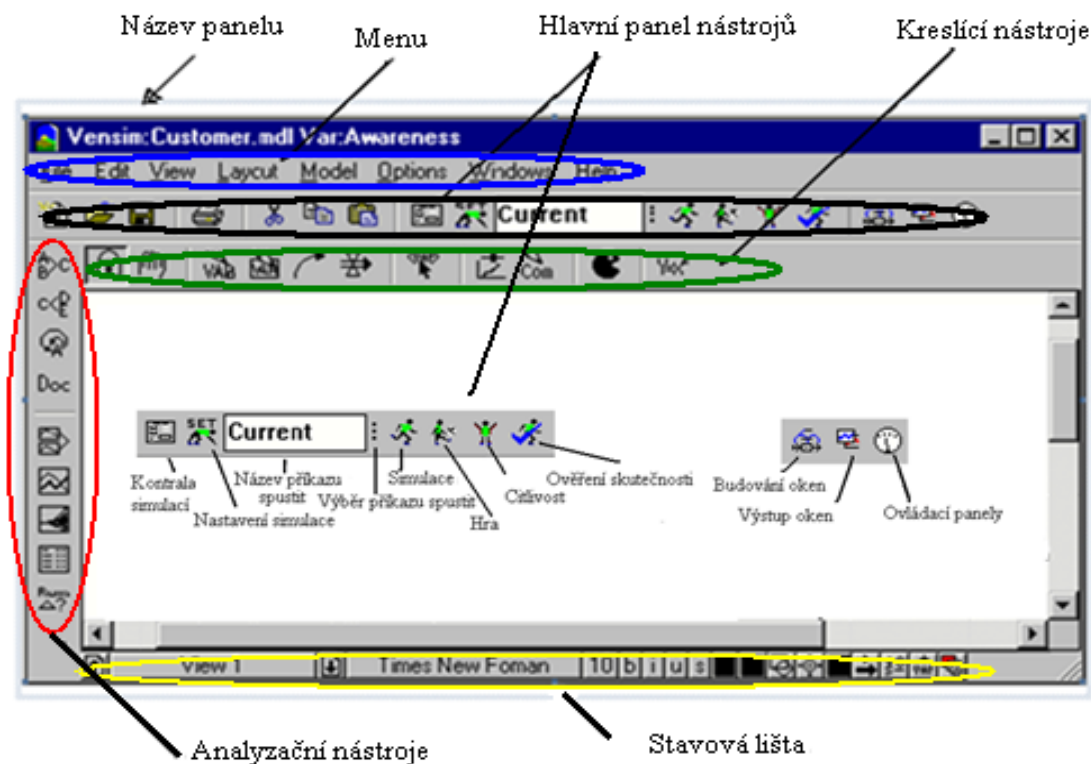
2.2.3 Vensim PLE

Vensim je simulační software, jehož producentem je společnost Ventana Systems, Inc. (Harvard, Massachusetts). Cílem simulačního softwaru je najít efektivní řešení pro různé situace, které si vyžadují podrobnější analýzy a je nutné postihnout všechny možné výsledky budoucí realizace či rozhodnutí.

Jedná se o integrované prostředí pro tvorbu, analýzu dynamických zpětnovazebných modelů podporující vývoj systémově dynamických modelů využívající při modelování dynamických funkcí.

Rozhraní Vensimu připomíná svým vzhledem pracovní stůl obsahující soubor nástrojů, analytických nástrojů a dalších důležitých funkcí, které jsou potřebné k simulaci a tvorby modelu.

Pracovní prostředí Vensimu PLE je uvedeno níže (viz obrázek 2-5) opatřeného popisem jednotlivých prvků.

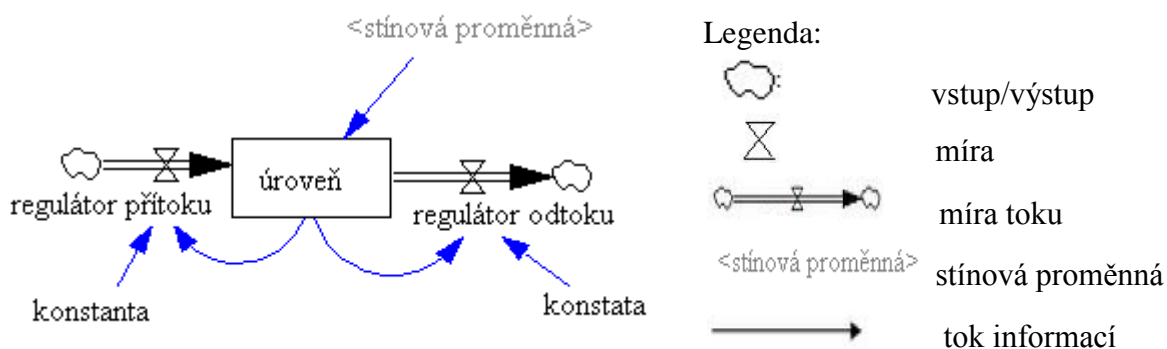


Pramen: vlastní zpracování v programu Vensim PLE

Obrázek 2-5: Pracovní prostředí softwaru Vensim PLE

Analyzační nástroje slouží k tvorbě stromové struktury na sebe navazujících prvků a k vytváření grafů.

Grafická vizualizace modelu v tomto prostředí bude mít následující podobu, která je zachycena následujícím obrázkem 2-6.



Pramen: vlastní zpracování v programu Vensim PLE

Obrázek 2-6: Diagram stavů a toků s vazbami

Jednotlivé prvky v modelu jsou provázány pomocí orientovaných šipek (tzv. vazba). Směr šipky je určován vzájemným vztahem mezi veličinou ovlivňující a ovlivňovanou. Jedná-li se o tok, jež je ovládán uzávěrem a je propojen s pomocnou proměnnou, je označován jako míra toku s grafickým zobrazením pomocí dvojité šipky. Zpětné vazby v rámci dynamického modelu jsou někdy vyskytovány i ve vícenásobných vazbách.

Stínová proměnná v rámci modelu vystupuje jako proměnná pomocná, která vstupuje do daného modelu z modelu jiného. Dochází tak ke vzájemnému propojení dvou či více modelů. Úroveň v daném modelu má nastavenou svou počáteční hodnotu a ta je následně ovlivněna pomocnými proměnnými, a to diferencí přítoku a odtoku.

Symbol oblaku reprezentuje výstup nebo vstup toku do daného modelu z nebo do vnějšího prostředí. Dále je úroveň ovlivněna dalšími konstantami a pomocnými proměnnými, kterých může být několik.

Konstanta je označení neměnné veličiny a symbolizuje parametr modelu. K výpočtu konstanty dochází pouze v prvních krocích simulace. Poté jsou již neměnné. Pomocná proměnná přebírá informaci a následně ji předává další proměnné v daném modelu. Standardní pomocné proměnné jsou ovlivněny časem, slouží pouze k přenosu informace.

3 Fiskální federalismus

Fiskální federalismus je teorie, jež se zabývá uspořádáním společnosti, finančními vztahy a vazbami mezi jednotlivými vládními úrovněmi, efektivním fungování veřejné správy. S tímto pojmem je možné se setkat jednak ve státech federálních, tak i ve státech unitárních.

Z historického hlediska se pojem fiskální federalismus zavádí v důsledku zvyšujícího se počtu úrovní vlád. K největšímu rozvoji dochází v USA po 2. světové válce.

K lepšímu pochopení fiskálního federalismu, resp. teorii fiskálního federalismu, je nutné si nejprve definovat pojem federalismus. Ten je v užším pojetí chápán ve spojení s politickým uspořádáním dané administrativní jednotky. Vychází z existence více vládních úrovní v demokraciích se zachováním své suverenity v rozhodovacích procesech. Jednotlivé úrovně mohou vystupovat v opozici vůči centrální úrovní vlády. Federalismus v širším pojetí přináší jako první Wayne E. Oates⁷. (OATES, 1991, s. 261-275) Ten rozšiřuje pohled na federalismus vedle hlediska politického, o hledisko ekonomické⁸. Veřejný sektor vykazuje určité znaky federativního uspořádání, tzn., že fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé stupně řízení a správy. (PROVAZNÍKOVÁ, 2009, s. 39) Pokračovatelem (následovníkem) W. E. Oatese byl Richard Abel Musgrave, americký ekonom německého původu, který zdůrazňuje roli veřejného sektoru, který má za úkol eliminovat a řešit důsledky tržního selhání, zejména při zajišťování spravedlivé redistribuce důchodů a stabilizaci makroekonomiky na vysokých měrách zaměstnanosti a stabilních cenách (s využitím keynesiánského přístupu). (JÍLEK, 2008, s. 19)

Federalismus a fiskální federalismus jako jeho praktická ekonomická aplikace, jsou považovány za nástroj dosažení a udržení optimální velikosti veřejného sektoru a fiskální kázně. (ŠIMÍKOVÁ, 2009)

Nejčastěji používanou definicí fiskálního federalismu je definice od R. A. Musgrave, který pojem fiskální federalismus zmiňuje ve své knize „The Theory of Public Finance“ z roku 1959. Definice zní:

⁷ Wayne E. Oates (1842-1896) byl významný ekonom zabývající se především přínosy fiskální decentralizace při alokaci veřejných statků.

⁸ Blíže také viz OATES, 1977, s. 3-20.

„fiskální federalismus jako systém, jehož účelem je umožnit různým skupinám žijícím v různých státech (federace) vyjádřit různé preference ohledně veřejných statků, vede k rozdílům v úrovni zdanění a zabezpečování veřejných služeb,,.

Fiskální federalismus je zaměřen na zajištění fungování systému veřejných financí, z tohoto důvodu se nelze na něj dívat jen jako na pojem spojovaný s federativními státy.

Dalšími klíčovými autory, kteří rozšiřují teorii fiskálního federalismu o princip fiskální ekvivalence, jsou díla Mancura Olsona a Gordona Tullocka. M. Olson a G. Tullock přicházejí s tvrzením, že je nutné odpovědnost jednotlivých úrovní vlád rozdělovat s respektováním principu fiskální ekvivalence, tzn., že odpovědnost za veřejnou politiku jednotlivých úrovní vlád by se měla shodovat s geografickým pokrytím dopadu dané politiky na domácnosti či relevantní elektorát⁹.

Prvotní počátky důvodu vzniku teorie fiskálního federalismu jsou (PEKOVÁ, 2004):

- ∇ potřeba decentralizace veřejného sektoru na nižší vládní úrovně – byla potřeba zajistit zlepšení kontroly veřejného sektoru (občanské i odborné) nad produkcí veřejných statků, alokací finančních prostředků a účinností této alokace při využití principu subsidiarity;
- ∇ potřeba dosáhnout paretoovské efektivnosti při financování potřeb veřejného sektoru;
- ∇ potřeba zvýšení kvality demokratického rozhodování o finančních tocích v rámci rozpočtové soustavy.

Obecně lze shrnout, že předmětem teorie fiskálního federalismu je (NAHODIL, 2009):

- ∇ rozdělení kompetencí k zajištění veřejných statků mezi jednotlivé vládní úrovně;
- ∇ přiřazení finančních zdrojů jednotlivým vládním úrovním, ať dotacemi nebo přidělením daňové pravomoci;
- ∇ zjištění, na které vládní úrovni je zajišťování skupiny veřejných statků nejefektivnější;
- ∇ optimalizace vztahů v rozpočtové soustavě;

⁹ Elektorát = voliči, resp. občané, kteří hlasují ve volbách

- ∇ zkoumání míry finanční soběstačnosti jednotlivých vládních úrovní (kdy cílem každé fiskální jednotky je vytvořit dostatečný objem finančních zdrojů potřebný k realizaci jejích úkolů a záměrů).

Ve světě existují odlišné způsoby správního a politického uspořádání společnosti. Obecně platí, že veřejná vláda je rozdělena do 4 úrovní, kterému odpovídá i rozdělení veřejných rozpočtů. Jedná se o:

- ∇ nadnárodní vládu – jedná se o vládní úroveň, která plní koordinační funkce. V Evropě to je Evropská unie. Její vliv na rozhodování ústřední vlády suverénních členských států podléhá dohodnutým pravidlům, jež mohou mít doporučující charakter.
- ∇ ústřední (centrální) vláda - ústřední vláda je nejvyšší vládní úroveň v unitárních státech, v případě federálních států je to nazýváno federální vláda. Do této vládní úrovně patří parlament a ústřední výkonné orgány. Jedná se o orgány, které vzešly v demokratických zemích se zastupitelskou demokracií nepřímou volbou. Parlament je zákonodárný orgán, který je tvořen volenými či nevolenými zástupci daného státu. Ústřední výkonné jednotky mají za úkol zajišťovat realizaci rozhodnutí vzešlého od orgánů veřejné správy. Vedle parlamentu a ústředních výkonných orgánů bychom svou podstatou zařadili do ústřední vlády i zřízené dekoncentráty¹⁰, na které byla přenesena s různým stupněm výkon státní správy.
- ∇ státní vláda - státem (ale také provincií, kantonem, regionem, republikou, prefekturou, apod.) se zde rozumí největší geografická oblast, na kterou může být země rozdělena z politických či administrativních důvodů. (JÍLEK, 2008, s. 13) Jedná se o mezistupeň vládní úrovně, které mají určitý stupeň autonomie v řízení, je jí dána určitá volnost, rozhodovací pravomoc, nařizovací moc, které jsou blíže specifikovány příslušnou legislativou. V České republice a Slovenské republice to jsou kraje, Francie má departementy, Maďarsko a Rumunsko mají župy, v Německu jsou to okresy (Landkreis). Ve federálních státech to jsou jednotlivé země¹¹.

¹⁰ Dekoncentrát je taková regionální (místní) administrativní jednotka, která je odpovědná za výkon činností státní správy, která jim byla delegována z ústřední úrovně vlády.

¹¹ V USA, Mexiku, Brazílii, aj. to jsou členské státy (státy), Rusko má republiky a subjekty federace, Rakousko a Německo mají spolkové země, Švýcarsko má kantony, Argentina má provincie, Spojené arabské

- ∇ municipální (místní) vláda – nejnižší stupeň územní samosprávy. Do této skupiny patří obce a města. Obec reprezentuje základní stupeň územní samosprávy s pověřením k výkonu činností, které je taxativně vymezeno v příslušném zákoně daného státu. Nejdůležitějším úkolem obce je poskytování veřejných statků, které odrážejí preference, zájmy obyvatel obce a demografický vývoj společnosti.

3.1 Modely fiskálního federalismu

Vnitřní diferenciací států z hlediska správního a politického uspořádání vede k různým modelům fiskálního federalismu. Různorodost modelů fiskálního federalismu je dána nejen historickým vývojem jednotlivých států, ale i jejich sociokulturním vývojem.

Z hlediska vztahů a vazeb mezi jednotlivými veřejnými rozpočty a způsobem rozdělování veřejných příjmů a výdajů v rámci dané rozpočtové soustavy, rozlišuje teorie fiskálního federalismu tři základní modely (PEKOVÁ, 2004):

- ∇ horizontální model fiskálního federalismu je založen na principu solidarity a kooperace mezi územní samosprávou;
- ∇ vertikální model fiskálního federalismu je charakteristický tím, že každé úrovni vlády je ponechána nezávislost ve věcech fiskální politiky, někdy označován jako nezávislý „vrstvený dort“, popř. „koláčový model“;
- ∇ kombinovaný model fiskálního federalismu, který kombinuje výše uvedené modely. Jedná se o různou úroveň přerozdělení mezi jednotlivé vládní úrovně s tím, že mají i vlastní příjmy.

3.1.1 Horizontální model fiskálního federalismu

Horizontální model fiskálního federalismu je také označován jako kooperativní federalismus.

Základem tohoto modelu je vzájemná spolupráce a solidarita mezi jednotlivými vládními úrovněmi. Vztah jednotlivých vládních úrovní je založen na vzájemné závislosti. Hlavním představitelem kooperativního federalismu je Německo. (HAGUE, 2007, s. 288) To je

tvořeno 16 spolkových zemí¹² s relativní samostatností a úzkou vzájemnou propojeností, jež spolu navzájem spolupracují. Obecně je možné konstatovat, že jednotlivé spolkové země mají téměř shodné postavení.

V horizontálním modelu fiskálního federalismu je, jak již bylo výše řečeno, úzká vzájemná závislost centrální úrovně a lokální úrovně, přičemž platí jasná pravidla a rozdělení v legislativní a exekutivní pravomoci. Jedná se o využívání tzv. institucionalizovaného způsobu společného rozhodování, s jasně specifikovanými pravomocemi, které jsou doplněny o společné plánování a způsobu poskytování finančních prostředků.

V případě poskytování veřejných statků platí vzájemná společná shoda. Úroveň poskytování veřejných statků musí být stejná. Je ale zřejmé, že mezi obcemi se vyskytují disparity, zejména disparity v jejich daňové kapacitě. Aby byl naplněn předpoklad stejné úrovně (standardu) v poskytování veřejných statků, musí docházet k dorovnávání potřebných zdrojů. Vyplývá to ze samé podstaty tohoto modelu, ve kterém je uplatněna solidarita mezi jednotlivými vládními úrovněmi. Jde v podstatě o vyrovnávání daňové kapacity, kdy jednotlivé územní jednotky (země, státy, kantony, atd.) disponují vyšší daňovou kapacitou (bohatší územní jednotky), přispívají (dorovnávají) těm územním jednotkám, které mají nižší (slabší územní jednotky).

K zjištění, do jaké míry je příslušná územní jednotka finančně soběstačná, je využíváno různých ukazatelů míry soběstačnosti (3.1), v převážné míře podílové¹³.

$$\text{Ukazatel finanční soběstačnosti} = \frac{P_V}{V_B} * 100 \quad (3.1)$$

kde

P_V ... vlastní příjmy obce, resp. daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy

V_B ... běžné výdaje obce.

Výše uvedený ukazatel (3.1) vyjadřuje, do jaké míry je obec finančně soběstačná ve financování běžné činnosti. Nevýhoda tohoto ukazatele spočívá v jeho možném zkreslení

¹² Mezi těmito 16 spolkovými zeměmi se nacházejí 3 samostatná svobodná města: Bremen, Hamburg a Berlín.

¹³ Ukazatelé podílové finanční soběstačnosti jsou ve výsledku v procentech.

způsobeném kapitálovými příjmy (položka vlastních příjmů), která obec může v tom daném roce realizovat.

3.1.2 Vertikální model fiskálního federalismu

Vertikální model fiskálního federalismu je založen na principu nezávislosti jednotlivých úrovní vlád v oblasti fiskální politiky.

Tento model je uplatněn v anglosaských zemích (USA, Kanada, Austrálie). Jednotlivé vládní úrovně v rámci své fiskální autonomie nesou odpovědnost na každé úrovni. (PROVAZNÍKOVÁ, 2009)

Vertikální federalismus z hlediska stupně decentralizace je členěn na dva modely:

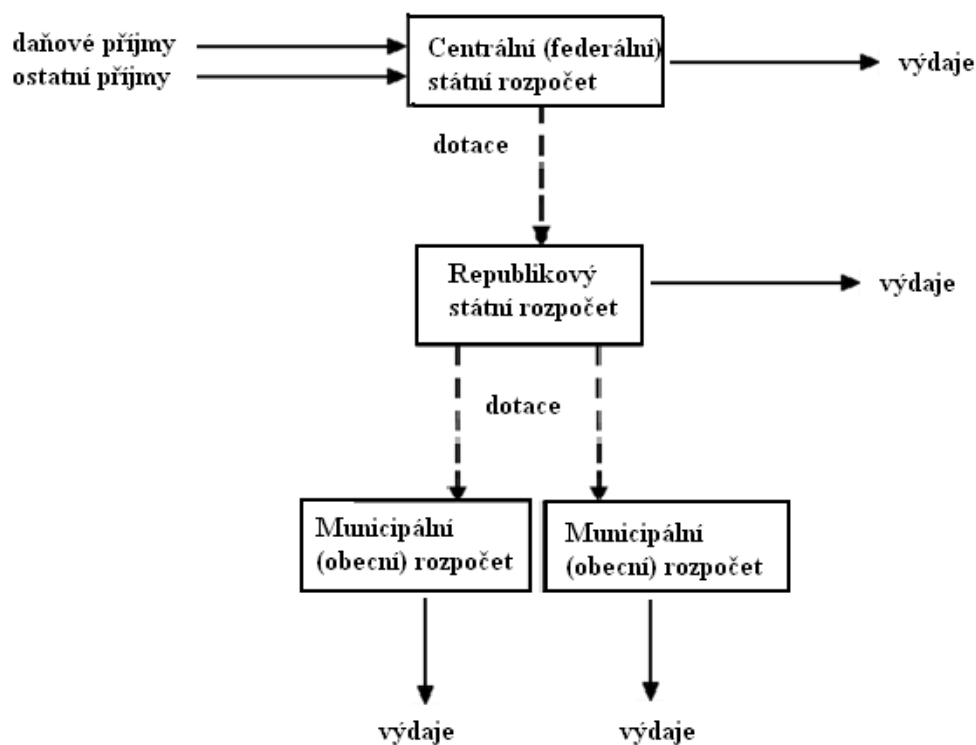
- ∇ centralizovaný model;
- ∇ decentralizovaný model.

3.1.2.1 Centralizovaný model

Základem centralizovaného modelu je dominantní postavení ústřední vládní úrovně vůči nižším vládním úrovním, které disponují velmi nízkou mírou nezávislosti ve věcech fiskální politiky. Většina klíčových příjmů, jako jsou daňové příjmy a ostatní veřejné příjmy, plyne do ústředního rozpočtu. Z něho je ústřední vládní úroveň následně určitá část příjmů (daňové příjmy) přerozdělena do rozpočtů nižších vládních úrovní. Dochází k tomu na základě přesně daných pravidel v rámci výkonu redistribuční funkce. Blíže viz obrázek 3-1.

Tento model je charakteristický pro centrálně řízené ekonomiky¹⁴.

¹⁴ Příkladem centrálně řízeného hospodářství (ekonomiky) byla do roku 1989 Československá federativní republika.



Pramen: PEKOVÁ (2004, s. 170)

Obrázek 3-1: Centralizovaný model fiskálního federalismu

Výhodou centralizovaného modelu je (LAJTKEPOVÁ, 2007):

- ∇ **jednotnost** při výběru daní a poplatků, které plynou pouze do ústředního rozpočtu;
- ∇ **nízká konkurence** mezi nižšími vládními úrovněmi;
- ∇ nemožnost nižších úrovní vlád získat zvýšené množství finančních prostředků do svých rozpočtů.

Nevýhodou centralizovaného modelu je (LAJTKEPOVÁ, 2007):

- ∇ **neobjektivnost** při rozdělování finančních prostředků pro nižší vládní úrovně, možnost protěžování některých oblastí¹⁵, popřípadě nebezpečí korupce;
- ∇ **útlum** hospodářského i společenského rozvoje v oblastech, které se potýkaly s nedostatkem finančních prostředků;

¹⁵ V bývalém Československu byly zvýhodňovány oblasti zejména severní Moravy a severních Čech na úkor pohraničí.

- ∇ **ztráta** motivace nižších vládních úrovní získávat do svých rozpočtů příjmy z vlastních zdrojů;
- ∇ **nesoběstačnost** nižších vládních úrovní.

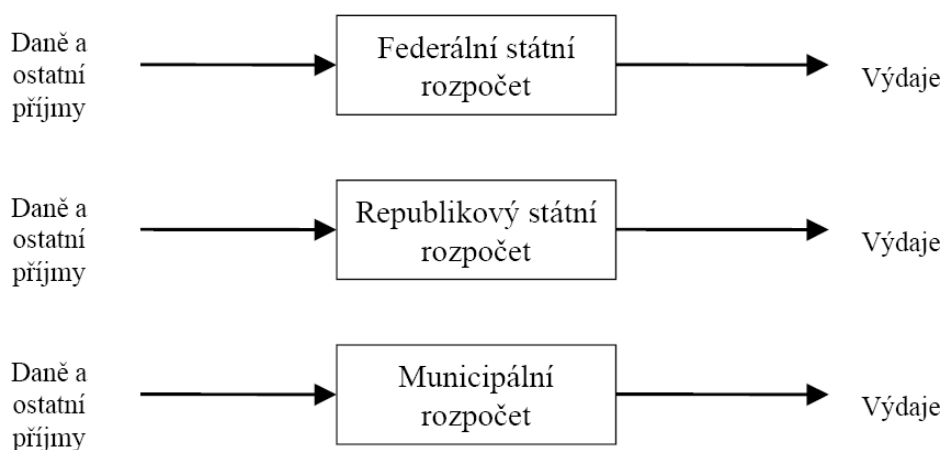
3.1.2.2 Decentralizovaný model

Decentralizovaný model je také nazýván modelem „vrstveného dortu“. Základem modelu je předpoklad minimálních přerozdělovacích procesů, vysoká fiskální autonomie nižších úrovní vlád veřejné správy (vysoká míra finanční soběstačnosti). Zcela autonomní a finančně soběstačné jsou v případě čistě decentralizovaném modelu (OATES, 1991, s. 261-277).

Jedná se o model, který je ve své plné podobě v praktickém světě těžko realizovatelný. V decentralizovaném modelu dochází k rozsáhlé decentralizaci daňových pravomocí pro nižší vládní úrovně (ty disponují rozsáhlými kompetencemi), které by měly za následek razantní pokles veřejných příjmů, zejména daňových v centrálním (ústředního, federálního) rozpočtu.

Pokud nižší vládní úrovně disponují rozsáhlými daňovými kompetencemi, může docházet k diferencím v nezajišťování a poskytování veřejných statků s tendencí k neefektivnosti. (Blíže viz nevýhody decentralizovaného modelu.)

Následující grafické schéma (viz obrázek 3-2) ukazuje, že v decentralizovaném modelu je minimalizace přerozdělovacích procesů.



Pramen: PEKOVÁ (2004, s. 171)

Obrázek 3-2: Decentralizovaný model fiskálního federalismu

I přes výše uvedené lze v decentralizovaném modelu spatřovat určité výhody. Jedná se o:

- ∇ odpovědnost za účelné vynakládání finančních prostředků a hospodaření s nimi mají jednotlivé vládní úrovně svým voličům;
- ∇ efektivní zabezpečení místních statků a služeb nižšími vládními úrovněmi, neboť disponují dokonalými znalostmi o potřebách a preferencích místního společenství (TANZI, 1995, s. 295-316),
- ∇ rychlé řešení nesrovnalostí v rámci výsledků hospodaření je prováděno v příslušné vládní úrovni.

Nevýhody decentralizovaného modelu převažují, proto tento model je pouhým teoretickým modelem. Nevýhody spočívají:

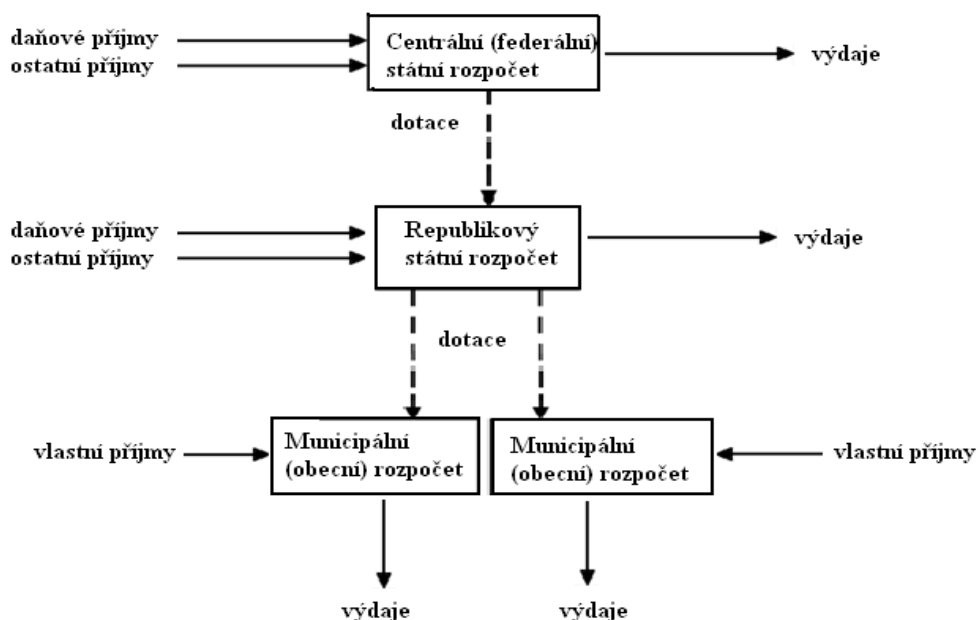
- ∇ ve vazbě nižších vládních úrovní k ústřední vládní úrovni je velmi slabá;
- ∇ ve snížení veřejných příjmů (zejména daňových příjmů) v rozpočtu ústřední vlády, což může znamenat nedostatečné zabezpečení důležitých veřejných služeb, jako jsou armáda (obrana), policie, dálnice, apod.;
- ∇ v možnosti vzniku disparit mezi nižšími vládními úrovněmi způsobené nejednotným rozdělením jednotlivých druhů daní;
- ∇ v riziku migrace z ekonomicky chudých oblastí do oblastí ekonomicky bohatých;
- ∇ v hrozbě neschopnosti nižších vládních úrovní řešit nepříznivé situace (např. při povodních, rozsáhlých požárech, zemětřeseních, vichřicích, atd.) v důsledku např. nízké tvorby rezerv (nebo netvoření žádných rezerv), nedostatečného zabezpečení veřejného statku, který je v kompetenci ústřední vládní úrovně (armáda, policie, profesionální hasiči, apod.).

3.1.3 Kombinovaný model fiskálního federalismu

Ve většině zemí zejména vyspělých zemí je uplatněna kombinace horizontálního a vertikálního fiskálního federalismu.

Kombinovaný model fiskálního federalismu zahrnuje jednak prvky centralizovaného modelu¹⁶, tak prvky decentralizovaného modelu¹⁷. Převaha některých z prvků umožňuje různorodost daného modelu. V praxi to znamená, že podoba kombinovaného modelu není unifikovaná a závisí na centrální vládě národního státu, do jaké míry tento model centralizuje či decentralizuje.

Obecně lze říci, že princip modelu spočívá v různé míře centralizace některých veřejných příjmů (zejména daňových příjmů), které jsou následně přerozdělovány nižším vládním úrovním. Nižším vládním úrovním jsou pak ponechány některé nedaňové příjmy a dáno oprávnění generovat si své vlastní příjmy. Tím dochází k lepšímu zabezpečení finančních prostředků na všech vládních úrovních (zejména na nižších vládních úrovních) a následně lepšímu poskytování a zabezpečování veřejných statků. (Blíže viz obrázek 3-3.)



Pramen: PEKOVÁ (2004, s. 172)

Obrázek 3-3: Kombinovaný model fiskálního federalismu

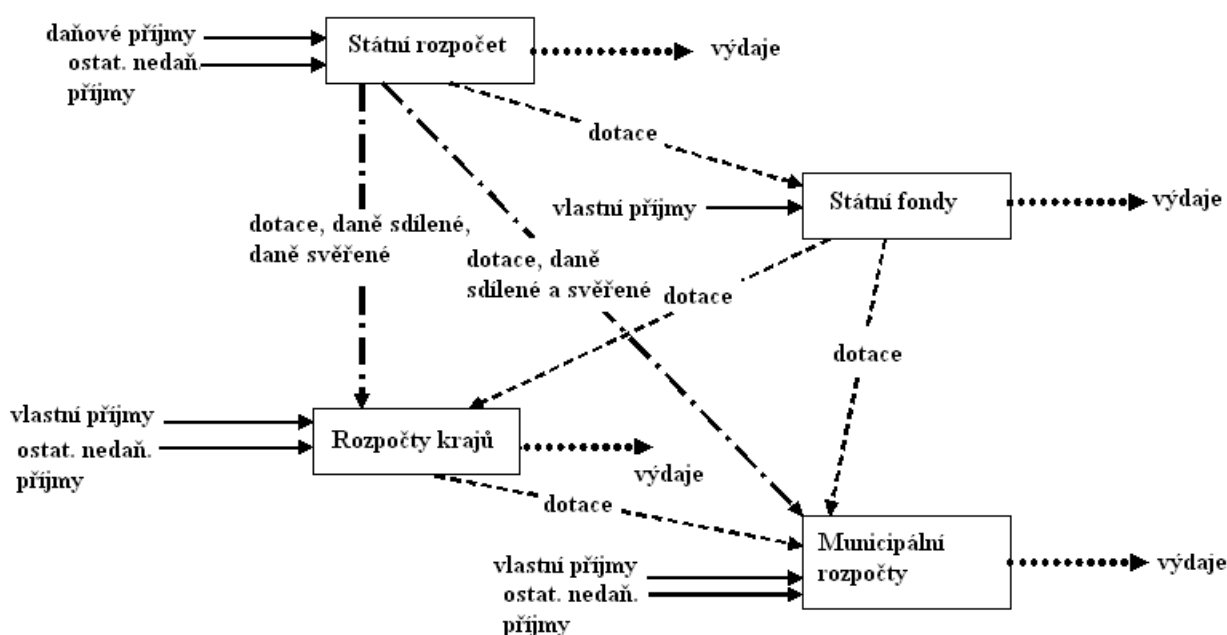
Ke správnému fungování kombinovaného modelu je nutné splnit následující předpoklady (LAJTKEPOVÁ, 2007):

¹⁶ Centralizované prvky – podstatná část veřejných příjmů plyne do centrálního (státního) rozpočtu a následně jsou pak redistribuovány nižším úrovním rozpočtů.

¹⁷ Decentralizované prvky – posílena finanční soběstačnost nižším úrovním rozpočtů, je jim ponechána většina veřejných příjmů.

- ∇ definovat pravomoci, kompetence a odpovědnosti jednotlivých vládních úrovní;
- ∇ zavést a respektovat určitý stupeň kontroly ze strany vyššího stupně vlády;
- ∇ zohledňovat zájmy a preference nižších stupňů vlády stupněm vyšším;
- ∇ připravit se na kompromisy při střetu místních, regionálních a celospolečenských zájmů.

Kombinovaný model fiskálního federalismu je uplatňován i v České republice. (Blíže viz obrázek 3-4.)



Pramen: vlastní zpracování dle PEKOVÉ (2004, s. 172)

Obrázek 3-4: Kombinovaný model fiskálního federalismu v České republice

3.2 Fiskální decentralizace

Prvopočátky fiskální decentralizace jsou patrné v 70. a 80. letech 20. století v různých částech světa v demokratických zemích. Je možné říci, že fiskální decentralizaci odstartovala vlna rostoucích deficitů veřejných rozpočtů.

Fiskální decentralizace představuje proces, ve kterém dochází k posilování pravomocí a odpovědností nižších vládních úrovní (regionální a municipální) při zabezpečování a financování veřejných statků a služeb. Je nutné, aby nižší vládní úrovně disponovaly

pravomocemi k získávání příjmů, ve zdanění nebo celostátně vybraných daní, které jim plynou do rozpočtů, tzn. decentralizovat veřejné příjmy. (PROVAZNÍKOVÁ, 2009, s. 44)

Teoretická východiska fiskální decentralizace lze spatřovat v dílech významných ekonomů, představitelích normativní ekonomie W. E. Oatesovi, J. M. Buchananovi. Dalšími ekonomy zabývající se problematikou fiskální decentralizace jsou CH. M. Tiebout¹⁸ a G. Brennan¹⁹ společně s J. M. Buchananem²⁰, představiteli přístupu teorie veřejné volby.

Podstatu fiskální decentralizace lze shrnout do výroku OATESE (1991):

„Má-li být decentralizovaná fiskální autonomnost vykonávána efektivně, musejí nést nižší úroveň odpovědnost za financování svých rozpočtů. Musejí mít možnost ovlivnit své příjmy. Fiskální decentralizace znamená, že nižší než centrální úroveň řízení rozhodují o poskytování služeb a současně nesou podstatnou část nákladů prostřednictvím vlastní příjmové základny.“²¹

Decentralizační tendence se zrodily ze čtyř příčin. TANZI (2001) viděl čtyři příčiny:

- ∇ demokratická společnost upřednostňuje hlasy a preference regionálním skupinám. Fiskální rozhodnutí, která jsou činěna na územní úrovni vlády, lépe reagují na preference a zájmy svých občanů.
- ∇ globalizace vytváří tržní prostory, které již nejsou identické s národními teritorii. V rámci globalizace dochází k propojování národních trhů s jinými zeměmi a propojování ekonomik napříč geografickými oblastmi. Tím dochází k tendenci možného snížení závislosti na národní vládě.
- ∇ decentralizace může být považována za luxusní statek. V rámci zvyšující se ekonomické úrovně zemí, dochází i ke zvyšování důchodů obyvatel a ti zvyšují poptávku po lepších, luxusních statcích. Tím se vytváří prostor pro možnost prosazování decentralizačních tendencí.

¹⁸ Charles Mills Tiebout (1924-1968) byl americký ekonom a geograf.

¹⁹ Geoffrey Brennan (nar. 1944) je australský filosof. V současné době je profesorem filosofie na univerzitě v Severní Karolíně na Chapil Hill a profesorem politologie na Duke University.

²⁰ James McGill Buchanan (nar. 1919) je americký ekonom zabývající se teorií veřejné volby a držitelem Nobelovy pamětní ceny z roku 1986 v oblasti ekonomických věd.

²¹ Též viz OATES, 1991, s. 236.

∇ růst důchodů obyvatel často vede i k nárůstu meziregionálních rozdílů v rámci země. Dochází k tendenci bohatších regionů zvýšit si svou samostatnost a oslabovat pozici centrální vlády (příkladem jsou severoitalské regiony). Jedná se o reakci na přerozdělovací procesy centrální vlády, která v rámci daňových systémů a výdajových programů přerozděluje finanční prostředky od bohatých regionů k chudým regionům.

Význam fiskální decentralizace spočívá v efektivnějším poskytování veřejných statků a služeb, které odrážejí uživatelské preference. Následně je zde i možnost zpětné vazby, tzn., obyvatelé mají možnost využít kontroly poskytování veřejných statků.

Fiskální decentralizací lze dosáhnout optimalizaci a transparentnosti veřejného sektoru. K tomuto dosažení využívá i jiné druhy decentralizace, a to administrativní, politickou decentralizaci. V rámci provázanosti jednotlivých druhů decentralizace, dochází k neuvědomění si jejich existenci a souhrnně je vše označeno jako decentralizace fiskální. (HAMERNÍKOVÁ, 2007, s. 202)

Argumenty pro fiskální decentralizaci lze spatřovat (PROVAZNÍKOVÁ, 2009):

- ∇ ve vyšší elasticitě k individuálním preferencím: možnost volby mezi různými objemy veřejných statků;
- ∇ propojenost prospěchu vzhledem k nákladům: pokud je rozptýlenost preferencí větší, je decentralizace vhodnější²²;
- ∇ experimentování v poskytování veřejných statků a služeb: nižší vládní úrovně lépe odhalí, jak daný statek či službu poskytovat a upraví si je dle požadavků svého území, svých obyvatel;
- ∇ ztráty z efektu centralizace (blíže viz níže decentralizační teorém).

V praxi ale dochází k neúspěšnému zavedení fiskální decentralizace. Požadovaný efekt z fiskální decentralizace, zejména efektivnost, optimalizace a transparentnost veřejného sektoru, je důsledkem nedodržení některých z 5 doporučení pro její úspěšnou

²² Blíže viz představitelé kolektivního rozhodování a teorie projevování preferencí – Buchanan, Tullock, Tiebout.

implementaci. Doporučení pro úspěšnou implementaci fiskální decentralizace spočívají v předem (HAMERNÍKOVÁ, 2007)²³:

1. zajištění ústavního, legislativního a regulatorního rámce decentralizace;
2. jasně definovaných funkcí jednotlivých vládních úrovní, tzn. nastavení výdajových pravomocí a velikosti jednotlivých druhů výdajů;
3. jasně určených následujících finančních toků nutných ke splnění funkcí jednotlivých vládních úrovní, tzn. určení velikosti příjmů spolu s definováním používaných instrumentů decentralizace (dluhové, daňové a dotace);
4. zajištění informačních a kontrolních systémů založených na transparentních postupech, průběžném monitorování výkonů vládních úrovní a auditu;
5. vytvoření takového politického mechanismu, ve kterém mohou rezidenti vyjadřovat své preference.

Analýzou a věcnými aspekty fiskální decentralizace se zabývala řada autorů. Za nejvýznamnější autory jsou považováni W. E. Oates s decentralizačním teorémem a J. M. Buchanan s teorií klubů.

Oatesův decentralizační teorém

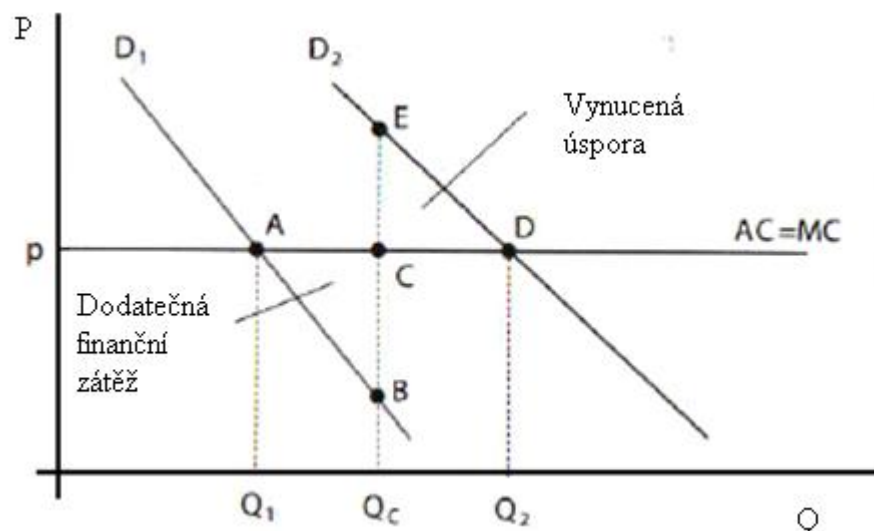
Problematikou decentralizace fiskálních funkcí se podrobněji zabýval OATES (1977), který navázal na MUSGRAVEHO (1959) a potvrdil, že jedna ze tří fiskálních funkcí – alokační funkce lze decentralizovat. OATES zastával názor, že mobilita vede k rozporu ekonomické efektivity a deformaci norem sociální spravedlnosti. (ŠPALEK, 2011, s. 88) Spotřebitelé (jinak také nazýváni jako voliči) v případě možnosti volby dle svých preferencí, kde budou veřejný statek spotřebovávat, se budou orientovat nejen na kvantitu a kvalitu daného statku, ale také budou zohledňovat výši jeho poplatku, výši lokálních daní atd. Dochází tak k seskupení spotřebitelů se stejným důchodem a možného vyloučení ze spotřeby spotřebitelů s nižším důchodem. Výsledkem jeho zkoumání je tzv. Oatesův decentralizační teorém (dále jen decentralizační teorém). Tento teorém ukazuje prostor pro vznik užitků (výnosů).

Předpoklady decentralizačního teorému spočívají v (OATES, 1977):

²³ World Bank Institute: Decentralization Briefing Notes. Washington: World Bank Institute, 1999. s. 8.

- ∇ existenci dvou vládních úrovní (centrální vládní úroveň a nižší vládní úroveň – územní samospráva);
- ∇ neexistují úspory z rozsahu při poskytování veřejných statků;
- ∇ neexistují mezi územními samosprávami externality (neexistence přeshraničních efektů) při poskytování lokálních veřejných statků;
- ∇ mezní náklady a průměrné náklady na poskytování statků jsou konstantní;
- ∇ náklady na poskytování veřejných statků jsou sdíleny rovnoměrně všemi rezidenty;
- ∇ lokální veřejné statky jsou poskytovány v každé územní samosprávě zvlášť (dosahování Pareto efektivní úrovně);
- ∇ obyvatelstvo je rozděleno do dvou územních samospráv (nejnižší jednotkou územní samosprávy – obec), která má vlastní specifickou poptávkovou křivku po veřejných statcích.

Oates v decentralizačním teorému ukazuje, že v případě centralizace veřejného statku dochází ke ztrátám (dodatečné finanční zátěži). Naopak pokud je veřejný statek decentralizován, pak je zde prostor vzniku užitků (výnosů). Pro grafickou interpretaci decentralizačního teorému je využit zjednodušený příklad. Předpokladem je existence pouze dvou obcí (jako nejnižší vládní úrovně), které jsou reprezentovány prostřednictvím poptávkových křivek po stejném veřejném statku (označení D_1 a D_2). Každá obec je složena z obyvatel stejných preferencí. Dále je stanovena cena veřejného statku (označeno P) na úrovni mezních nákladů (MC – viz výše uvedené předpoklady decentralizačního teorému). Centrální vláda rozhodne, že bude produkováno pouze množství daného veřejného statku na úrovni Q_c . Blíže viz obrázek 3-5.



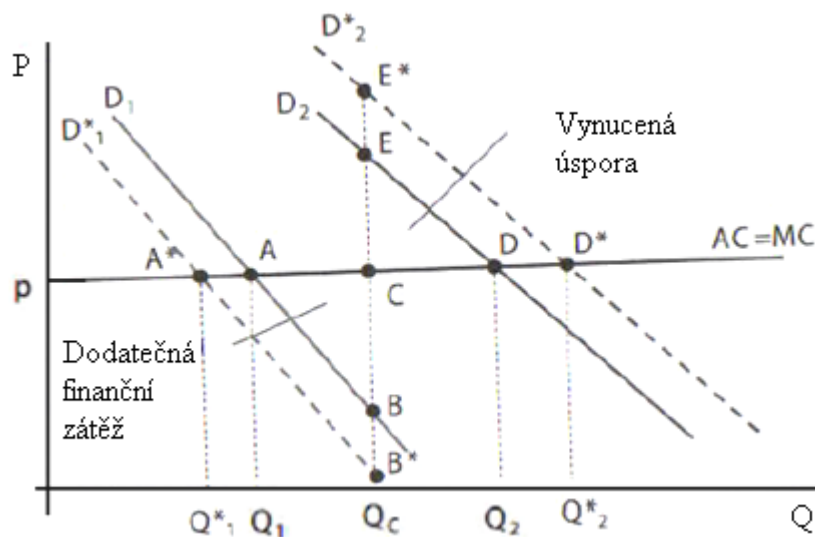
Pramen: JÍLEK (2008, s. 58)

Obrázek 3-5: Oatesův decentralizační teorém

Při výše stanovené ceně na úrovni P vzniká jedné obci (D_1) dodatečná finanční zátěž (ABC), neboť obec je nucena zvýšit produkci veřejného statku z Q_1 na Q_c . Naopak obci druhé (D_2) vznikla vynucená úspora (ECD), je nucena snížit množství produkce veřejného statku z Q_2 na Q_c .

Z výše uvedeného obrázku 3-5 vyplývá, že decentralizace alokační funkce je efektivní jen pro určité veřejné statky. Existují veřejné statky, které by decentralizací přinesly alokační neefektivnost. Jednalo by se o případy (JÍLEK, 2008):

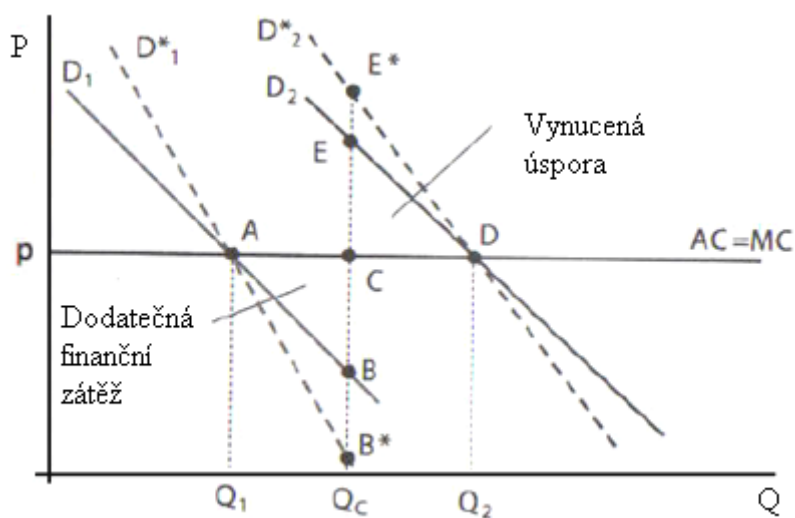
- ∇ heterogenních preferencí: velikost disparit mezi stanoveným množstvím produkce veřejného statku centrální vládní úrovni a poptávaným množstvím veřejného statku územními samosprávami při dané ceně veřejného statku. Platí, že pokud dochází k větším disparitám, je ztráta užitku větší (místo ABC je velikost dodatečné finanční zátěže A^*CB^*). Blíže viz obrázek 3-6.



Pramen: JÍLEK (2008, s. 59)

Obrázek 3-6: Oatesův decentralizační teorém – vliv heterogenních preferencí

∇ cenových elasticit poptávky: velikost alokační neefektivnosti je ovlivněna sklony poptávkových křivek územních samospráv po veřejném statku. Je-li poptávková křivka neelastičtější (strmější), dochází k větší dodatečné finanční zátěži a tedy k větší ztrátě užitku. Blíže viz obrázek 3-7.



Pramen: JÍLEK (2008, s. 60)

Obrázek 3-7: Oatesův decentralizační teorém – vliv cenové elasticity poptávkové křivky

Obecně lze říci, že decentralizací alokační funkce bude dosahováno větší efektivity, pokud budou rozdíly mezi preferencemi jednotlivých vládní úrovně co nejmenší.

Buchananova teorie klubů

Buchananova teorie klubů je další teorií fiskální decentralizace, která se zabývá problematikou stanovení optimální kvantity poskytovaného lokálního veřejného statku a velikosti společenství (komunity), jež daný statek spotřebovává. (BUCHANAN, 1965, s. 1-14)

Pokud lokální veřejný statek slouží k uspokojování stále rostoucího počtu obyvatel daného společenství, lze očekávat snížení kvality poskytovaného statku a vzniku efektu přetížení.

Teorie klubů je založena na předpokladu, že klub využívá úspory z rozsahu, sdružuje jednotlivce dle uniformních preferencí či jednotlivci v rámci daného společenství sdílejí náklady na zabezpečování lokálních veřejných statků (čistých veřejných statků).

Základ teorie klubů je v diferenciaci alokovaného veřejného statku z hlediska lokality v závislosti na preferencích jednotlivců žijících v daném společenství. Jinými slovy řečeno, dochází ke slučování jednotlivců s uniformními preferencemi na lokální veřejný statek, tj. dochází ke vzniku odlišných společenství a diferenciacím na požadavcích týkající se lokálních veřejných statků. V rámci této prostorové alokace dochází k poskytování pouze těch veřejných statků, které jsou požadovány a spotřebovávány všemi jedinci v daném společenství (kolektivní potřeba), pokud tomu tak není, nastupuje soukromé²⁴ zabezpečení a poskytování daného statku.

Buchananova teorie klubů se potýká s řadou překážek. Jedná se zejména o předpoklad existence čistých veřejných statků a možná pravděpodobnost vzniku efektu přetížení. Další neméně důležitá skutečnost, v návaznosti na výše uvedené, je rozdělení společnosti do několika heterogenních skupin²⁵.

3.2.1 Fiskální funkce ve fiskálním federalismu

Jak již bylo v předchozí kapitole řečeno, každý stát se skládá z různých úrovní vlád, které zabezpečují veřejné statky a disponují pravomocemi ve věcech přijímání rozhodnutí.

²⁴ Veřejný sektor je zde nahrazen sektorem soukromým.

²⁵ Společnost by se rozdělila dle rasy, náboženství, výše důchodů – bohatí, chudí, atd.

Odpovídající strukturu fiskálních systémů lze tak odvodit dle HAMERLÍKOVÉ, KUBÁTOVÉ (2004) ze základních funkcí státu, které vycházejí z funkcí veřejných financí.

Teorie veřejných financí (MUSGRAVE, 1994) definuje následující tři funkce veřejných financí (JÍLEK, 2008, s. 16):

- ∇ funkce alokační: zajištění veřejných statků, tj. proces rozdělování celkových využitých zdrojů mezi soukromé a veřejné statky, kde dochází i k rozhodování o struktuře veřejného statku;
- ∇ funkce redistribuční: způsob rozdělování důchodů a majetku v souladu s uživatelskými preferencemi v oblasti sociální spravedlnosti;
- ∇ funkce stabilizační: využití veřejných financí jako nástroj k zajištění vysoké zaměstnanosti, rozumné míry stability cenové hladiny, rozumné míry ekonomického růstu a vnější rovnováhy ekonomiky.

Fiskální federalismus ve své vertikální struktuře se zabývá rozdělením funkcí veřejných financí jednotlivým vládním úrovním a zabezpečení výkonu těchto funkcí finančními prostředky. Problém, který zde nastává, spočívá v rozhodnutí, které funkce decentralizovat na nižší vládní úrovně, a které naopak nechat na úrovni centrální. Jako první přišel s myšlenkou přiřazení MUSGRAVE (1959) a další rozpracování přinesl OATES (1972).

3.2.1.1 Decentralizace alokační funkce

Fiskální decentralizace si klade za cíl mimo jiné zajistit účelně a hospodárně veřejné statky, tzn. efektivně využívat alokační funkci. Autoři MUSGRAVE (1959), OATES (1972), aj. uvádějí shodné závěry, že poskytování veřejných statků, přinášející užitek celé populaci, by mělo být centralizováno a zajišťováno centrální vládou. Jen ta dokáže tyto národní veřejné statky zajistit. Svým charakterem lze tyto statky označit jako čisté veřejné statky a je o nich rozhodováno prostřednictvím veřejné volby.

Naopak ty veřejné statky, které mají charakter lokální (lokální veřejné statky, místní veřejné statky) by měly být zajišťovány decentralizovanými úrovněmi vlády. Vychází se z předpokladu, že územní samospráva (decentralizovaná úroveň vlády) zná lépe preference a potřeby obyvatel v rámci svého území daleko lépe a schopnost reagovat na změny je mnohem flexibilnější.

Argument pro decentralizaci alokační funkce vychází z toho, že užitek plynoucí ze spotřeby čistého veřejného statku zajišťovaného centrální úrovní je nedělitelný pro všechny bez ohledu na počet jeho spotřebitelů. Pokud by centrální úroveň zajišťovala lokální veřejné statky, docházelo by ke zvyšování stupně uniformity mezi jednotlivými územními samosprávami v jejich poskytování a k potlačení specifík jednotlivých územních samospráv.

HYMAN (2002) uvádí, že existence územní samosprávy je nutné zejména k zajišťování a poskytování místních veřejných statků a služeb. Jedná se o statky a služby, které mají lokální charakter, obce je zabezpečují především pro své obyvatele a jejich užití je místně ohraničeno resp. reflektují území svého výskytu. Na základě výše uvedeného odpovídají lokální veřejné statky a služby (dále jen „LVS“) svým charakterem smíšeným veřejným statkům a službám. Nelze je považovat za čisté veřejné statky z důvodu existence rivality ve spotřebě. Rivalita ve spotřebě je projevem závislosti užitku spotřebitelů ze spotřeby daného statku či služby na celkovém počtu jeho spotřebitelů. Příkladem může být svoz komunálního odpadu, kanalizační a vodovodní sítě, atd.

Specifikem LVS je vedle výše řečeného také existence možnosti volby spotřebitelů, v jaké lokalitě budou dané statky spotřebovávat. Na lokální úrovni lze využít tzv. mobilitu spotřebitelů. Není-li občan spokojen s úrovní či strukturou výdajů vynakládaných na veřejné statky, může se přesunout na území jiné územní samosprávy, které mu bude vyhovovat lépe. (TIEBOUT, 1956, s. 416-424, JÍLEK, 2008, s. 55)

Následující příklad „návštěva městského parku“ ilustruje snížení užitku jednotlivce. Čím více je městský park navštěvován, tím menší užitek bude návštěvník z jeho návštěvy mít. Snížení užitku je způsobeno narůstajícím počtem návštěvníků parku. (JÍLEK, 2008)

U LVS je nebezpečí vzniku tzv. nákladů přetížení. Tyto náklady vznikají v důsledku toho, že užitek z lokálního veřejného statku závisí na počtu jeho spotřebitelů. Narůstající počet spotřebitelů daného statku znamená snížení užitku pro všechny spotřebitele.

V souvislosti s výše uvedenými **argumenty** pro decentralizaci alokační funkce navazuje BOEX (2004), kde uvádí, že čím menší je vzdálenost mezi vládou činící alokační rozhodnutí a občany tím lepší je informovanost vlády o preferencích občanů. (JÍLEK, 2008, s. 57)

3.2.1.2 Decentralizace redistribuční funkce

Tradiční tezí fiskálního federalismu je, že redistribuční funkce by měla být ponechána na centrální úrovni, neboť decentralizace by sebou přinášela řadu omezení. (JÍLEK, 2008) Decentralizovat redistribuční funkci je tedy nevhodné.

Redistribuční funkce si klade za cíl přerozdělovat prostředky tak, aby došlo ke zmírnění nerovností ve společnosti zejména v sociálních a důchodových oblastech. Diference vznikají v důsledku nerovnoměrného hospodářského rozvoje jednotlivých územních samospráv, nestabilního počtu obyvatel územních samospráv, nestejnými disponibilními finančními prostředky, odlišné geografické polohy, aj.

Decentralizací redistribuční funkce může vzniknout rozpor z hlediska principu horizontální spravedlnosti, tzn. nebezpečí odlišného životního standardu obyvatel žijících v odlišných územních samosprávách a dojde k možnému nebezpečí destabilizace rozpočtů územních samospráv. (JÍLEK, 2008, s. 53) V rámci decentralizace redistribuční funkce disponují jednotlivé vládní úrovně daňovými pravomocemi a tím může mezi nimi docházet k daňové konkurenci.

Jak již bylo v úvodu této kapitoly řečeno, je žádoucí ponechat redistribuční funkci, její základ, na centrální úrovni. Centrální úroveň pak v rámci redistribuční funkce bude přerozdělovat soustředěné prostředky tak, aby se snížily nerovnosti mezi jednotlivými nižšími úrovněmi vlád. Blíže uvádí kombinovaný model fiskálního federalismu v kapitole 3.1.3.

Ve většině demokratických zemí je uplatňována určitá decentralizace redistribuční funkce. Decentralizované vládní jednotky disponují pravomocí zasahovat do jisté míry do procesu přerozdělování finančních prostředků ve svém dle stanovených podmínek s cílem zajistit blahobyt jejich obyvatel. Klíčovým prvkem je zejména v rámci redistribuce důchodů altruismus²⁶ daňových poplatníků, který podporuje decentralizaci redistribuční funkce v důsledku silnějších vazeb k místním spoluobčanům a k místní samosprávě (GRAMLICH,1993)²⁷.

²⁶ Altruismus = nezištné jednání ve prospěch druhých jako mravní princip.

²⁷ Též nalezneme u OATES, 1999 a MUSGRAVE, 1997

3.2.1.3 Decentralizace stabilizační funkce

Již Keynesiánský přístup k ekonomii je založen na předpokladu, že centrální úroveň vlády by měla nést zodpovědnost za makroekonomickou stabilizaci. V případě decentralizace stabilizační funkce (existuje ve vysoce decentralizovaných systémech s vysokou finanční autonomií decentralizovaných vládních úrovní) by zajištění makroekonomické stability celé administrativní jednotky bylo obtížné.

Centralizovat stabilizační funkci je žádoucí a centrální úroveň vlády má tak možnost ovlivnit hospodářský cyklus prostřednictvím svého rozpočtu. Centrální úroveň svým zásahem se snaží stimulovat agregátní poptávku (viz Keynesiánský přístup k ekonomii) svými výdaji²⁸ v dobách ekonomického útlumu. Naopak v případě, kdy ekonomika roste velkým tempem a hrozí přehřátí ekonomiky, sníží své výdaje a zvýší míru zdanění.

Naproti tomu vystupuje GRAMLICH (1987, 1993) se svým tvrzením, že decentralizovaná vláda má určitou (do jisté míry) omezenou úlohu i v proticyklické politice. Zejména makroekonomické šoky (jako růst cen strategických surovin – ropa, zemní plyn, aj.) dopadají na různé části daného státu odlišně. Decentralizovaná vláda může reagovat na zvláštní podmínky ve své lokální ekonomice, zatímco centrální vláda disponuje pouze možnostmi stimulovat agregátní poptávku. Decentralizované jednotky vlády by měly mít možnost provádět limitovanou fiskální stabilizační politiku, která by umožňovala reagovat na poptávkové a nabídkové šoky. Jejich fiskální opatření bude mít zřejmě větší účinnost než opatření na centrální úrovni, neboť se pohybují v prostředí fixních devizových kurzů ve vztahu k ostatním jednotkám vlády.

²⁸ Centrální úroveň stimuluje agregátní poptávku jednak svými výdaji, a také mírou zdanění. V případě ekonomického útlumu je nutné podpořit agregátní poptávku a to snížením míry zdanění.

4 Právní rámec hospodaření obcí v České republice

Právní postavení obcí si prošlo historickým vývoje a i v současné době dochází k jejímu utváření v reakci na politické a sociální změny.

Roku 1849 se prostřednictvím Provizorního říšského zákona²⁹ dochází k zakotvení existence a vymezení působnosti samosprávné místní obce jako nový právní útvar. (KOPECKÝ, 1998)

Od roku 1944 do roku 1989 zastávaly obce spíše formální postavení, neboť vše se řídilo z centrální vládní úrovně a právní postavení obcí bylo založeno na existenci národních výborů. Rozdělení na místní samosprávu a státní správu se uskutečnilo až po roce 1989.

Do roku 1990 byly obce (jako nižší úroveň vlády, základní jednotka územní samosprávy) financovány prostřednictvím účelových dotací a jejich role ve veřejném právu byla výrazně omezena. Fungovaly jako dekoncentrované jednotky státu (centrální úroveň vlády) se samostatnou působností a zcela finančně závislé na státu, jelikož finanční prostředky byly soustředěny v centrálním rozpočtu. (MARKOVÁ, 2000, s. 16)

Rok 1990 přináší pro obce zásadní změnu, a to změnu jejich statutu. Zákon, který definoval obce jako samosprávné celky, byl ústavní zákon Federálního shromáždění č. 249/1990 Sb. Tento ústavní zákon opravňuje obce získat vlastní finančními prostředky a díky navrácení zpět části svého majetku i hospodařit s vlastním majetkem na základě tzv. původního práva hospodaření. Dále dostaly do správy obecní bytový fond a část tzv. historického majetku. (PEKOVÁ, 2005, s. 97-98)

Obce najednou dostaly možnost ovlivnit výnosy plynoucí z majetku do svých rozpočtů a dosáhnout určité minimální míry reálné finanční nezávislosti.

Bližší o finančním hospodaření a celkové problematice financování obcí je uvedeno v zákoně ČNR č. 576/1990 Sb., O pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky). Tento zákon zaručil obcím podíl na výnosech ze státních daní. V důsledku transformace české ekonomiky, která se potýkala s nelehkými překážkami, klesly obcím výnosy z daní na tak

²⁹ Autorem zákona byl rakouský ministr vnitra hrabě Franz Stadion.

nízkou úroveň, že došlo v polovině roku 1991 k vyjmutí financování některých oblastí ze zodpovědností obcí a podíly na daních byly nahrazeny dotacemi (zejména účelovými dotacemi). (PEKOVÁ, 1995, s. 81)

O samostatném financování obcí je možné hovořit až od roku 1993, kdy byla přijata nová daňová soustava České republiky (zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, zákon č. 587/1992 Sb., o spotřebních daních, zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitosti). Došlo k výraznému navýšení obecních rozpočtů a zvýšení finanční soběstačnosti obcí. K dalšímu navýšení a posílení finanční soběstačnosti obcí došlo v roce 1996 v důsledku zvýšení výnosů daně z příjmů.

Od roku 2000 jsou základní právní normou upravující vztahy uvnitř rozpočtové soustavy tzv. velká rozpočtová pravidla, resp. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších novel. Na tento zákon navazuje zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších novel), který upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, tzn., že obcím jsou stanovena pravidla hospodaření s finančními prostředky těchto celků.

Třetí právní normou, která ovlivňuje velikost daňových příjmů územních rozpočtů je zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a státním fondům, platný od 1. ledna 2001, ale jelikož neupravoval daňové příjmy krajů, došlo v průběhu roku k jeho novelizaci na zákon č. 483/2000 Sb., a v současné době určuje i daňové příjmy krajů. Obce získávají do svých rozpočtů stabilní příjem v podobě výnosu z daně z přidané hodnoty (dále jen „DPH“).

Dalším důležitým dokumentem, který Česká republika ratifikovala v roce 1998³⁰, je mezinárodní úmluva EVROPSKÁ CHARTA MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY³¹. Jedná se o mezinárodní úmluvu vytvářející společný standard v Evropě v oblasti zajištění a ochrany práv územní samosprávy a zavazuje státy k dodržování základních pravidel zaručující politickou, správní a finanční nezávislost územní samosprávy.

³⁰ V platnost Evropská charta místní samosprávy vstoupila dne 1. září 1999 (sdělení MZV č. 181/1999 Sb.).

³¹ K podpisu Evropské charty místní samosprávy byla otevřena a přijata 46 členskými státy Rady Evropy (vyjma Andory, San Marina a Monaka) dne 15. října 1985 ve Štrasburku. V platnost tato mnohostranná smlouva vstoupila 1. září 1988.

Charta místní samosprávy zakotvuje v rámci finanční soběstačnosti (ŠELESOVSKÝ, 2002, s. 20):

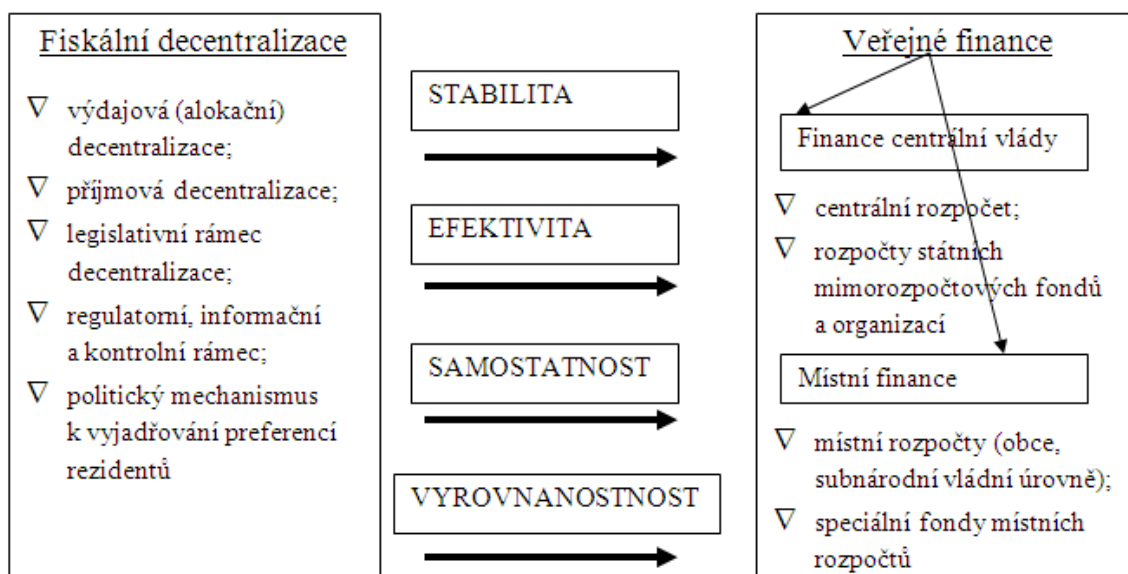
- ∇ preference neúčelových dotací;
- ∇ část příjmů musí mít charakter vlastních daní;
- ∇ nutnost úměrnosti finančních zdrojů ke kompetencím samosprávných celků;
- ∇ ochranu finančně slabších obcí.

Je stanoveno, že státy, které se zavázaly plnit mezinárodní úmluvu, mohou určitá ustanovení Charty vypustit. Počet vypuštěných ustanovení nesmí klesnout pod stanovený počet, jinak je Charta považovaná za vypovězenou v celé její části.

4.1 Finanční hospodaření obcí v České republice od roku 1993

V České republice je od roku 1993 uplatňován kombinovaný model fiskálního federalismu, jež (obrázek 3-4) tvoří čtyřstupňová rozpočtová soustava. Jednotlivé rozpočty jednotlivých vládních úrovní jsou provázány finančními toky, kde dominantní roli hrají podíly na daních, dotace a návratné finanční výpomoci.

Důležitým prvkem ve finančním systému v rámci decentralizované úrovně vlády je rozpočet obce. Jedná se o problematiku místních financí, které jsou výsledkem praktické realizace fiskální decentralizace (blíže viz obrázek 4-1). (HAMERNÍKOVÁ, 2007, s. 232-233)



Pramen: HARMERLÍKOVÁ (2007, s. 233)

Obrázek 4-1: Propojenost fiskální decentralizace a místních financí

Rozpočty obcí spadají do kategorie místních financí představující hlavní nástroj realizace funkcí místních financí. (HAMERNÍKOVÁ, 2007, s. 233) Komplexní strukturu rozpočtu tvoří příjmová a výdajová stránka. Příjmová stránka je v rámci posuzování finanční soběstačnosti velmi důležitá, a proto jí bude v následujících subkapitolách věnována větší pozornost. Výdajová stránka ukazuje, jak si určitá vládní úroveň stojí v rámci výdajové politiky.

Rozpočet obce, jakožto decentralizovaný peněžitý fond je důležitým finančním dokumentem obce, který je vytvářen, využíván a rozdělován na principu neekvivalence, nedobrovolnosti, nenávratnosti, a lze ho rozdělit na běžný a kapitálový. (PEKOVÁ, 2000, s. 200 – 204)

Běžný rozpočet je tvořen příjmy a výdaji, které se vztahují k danému fiskálnímu roku, tzn. každoročně sestavovaného rozpočtu je doba jejich splatnosti v rámci daného roku. V rámci výkonu funkcí místních financí by měl zajišťovat běžné funkce, tzn. zajišťovat služby, které obec běžně či celoročně poskytuje svým rezidentům. Kapitálový rozpočet zahrnuje příjmy a výdaje s dobou splatnosti přesahující jeden fiskální rok. Jedná se o investice do hmotného majetku, nehmotného majetku, nemovitostí či kapitálové investice, aj. (výdajová stránka) a způsob jejich financování (příjmová stránka)³². (HAMERNÍKOVÁ, 2007, s. 234)

Rozpočet obce představuje bilanci příjmů a výdajů za fiskální rok, který je v České republice též nazýván jako rozpočtové období a je shodný s kalendářním rokem. Jedná se o nástroj, jež obec využívá k prosazování: cílů obecní politiky, lokálních zájmů a preferencí obyvatel žijících na území dané obce. Dále je nástrojem zabezpečení a financování úkolů obce v rámci výkonu samostatné působnosti a přenesené působnosti. Dále pomáhá k dlouhodobému socioekonomickému rozvoji obce na daném území. (NAHODIL, 2009, s. 70)

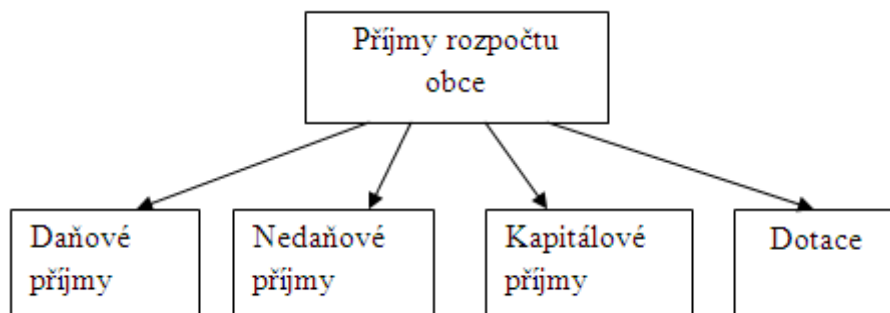
³² Jedná se o příjmy z prodeje movitého majetku, nemovitého majetku, kapitálového majetku, dotace, přijaté půjčky, aj.

4.1.1 Příjmy obcí

Příjmy do rozpočtu obce jsou významným zdrojem financování veřejných statků a služeb. Vzhledem k jejich důležitosti jsou na ně kladeny požadavky: dostatečná výnosnost, závislost na aktivitě obce, rovnoměrné územní rozložení, plánovatelnost, administrativní nenáročnost.

Příjmy rozpočtu obce mohou být povahou plánované či neplánované (tzv. nahodilé), nebo z hlediska nutnosti jejich vrácení na návratné či nenávratné. Nenávratné příjmy obce se člení na vlastní příjmy a dotace. Vlastní příjmy³³ zahrnují daňové, nedaňové a ostatní příjmy. Návratné příjmy se dělí na úvěry, půjčky a příjmy z emise komunálních obligací. (NAHODIL, 2009, s. 70)

Obecně lze definovat čtyři skupiny příjmů plynoucích do rozpočtů obcí. Blíže viz obrázek 4-2.



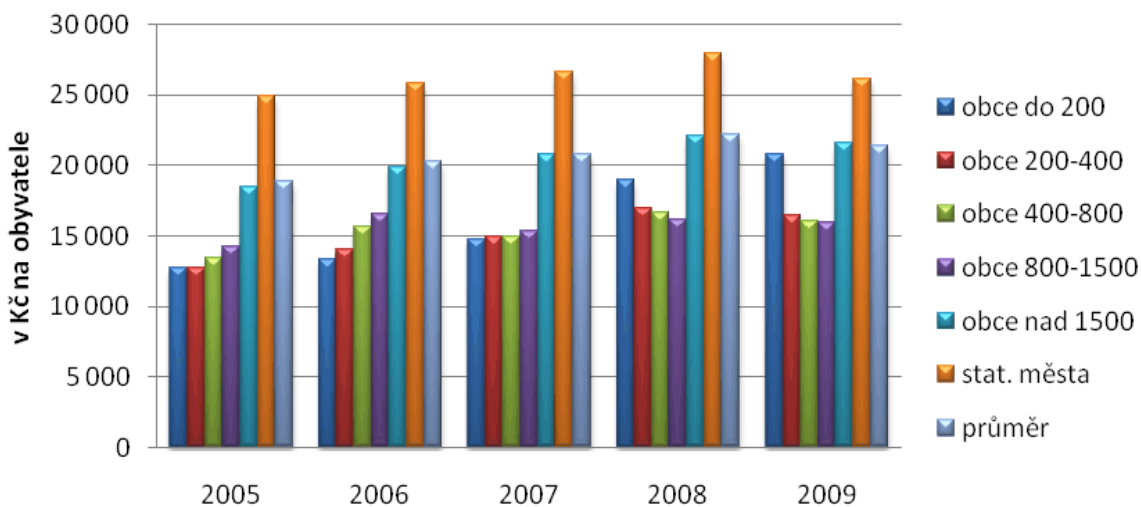
Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 4-2: Skladba příjmové stránky rozpočtu obce

V současné době dochází k výraznému a pozvolnému posilování příjmové stránky rozpočtu u menších obcí. Blíže viz graf 4-1.

³³ Vlastní příjmy obce jsou důležité z hlediska posouzení její finanční soběstačnosti.

Graf 4-1: Příjmy rozpočtů obcí v přepočtu na obyvatele v období 2005 - 2009³⁴



Pramen: KAMENÍČKOVÁ (2011)

4.1.1.1 Daňové příjmy obcí

Daňové příjmy jsou jedním z nejvýznamnějších zdrojů příjmů obcí v České republice a ovlivňují jejich finanční stabilitu. V současné době představují zhruba polovinu celkových příjmů obcí.

Daňové příjmy v rozpočtu obce jsou dvojího typu, a to:

- daně sdílené – o výnos se dělí obce s ostatními články rozpočtové soustavy a představují významnější část daňových příjmů (viz zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní);
- daně svěřené – daňový výnos připadá ze zákona pouze obcím.

V rámci struktury daňových příjmů je nutné upozornit na skutečnost, že sdílené daně, tak jak jsou definované v rámci rozpočtového určení daní, nejsou z hlediska mezinárodního srovnání považovány za daňové příjmy, ale za transfery z ústřední vlády. Zahraniční komparativní studie za daňové příjmy považují daně sdílené pouze tehdy, kdy společný daňový základ sdílejí s obcemi ještě další úroveň samosprávy, resp. na výnosu neparticipuje ústřední vláda, nebo tehdy, kdy obce ke společnému daňovému základu s ústřední vládou mohou samostatně stanovovat přírážky.

³⁴ Kromě hl.m. Prahy

Sdílené daně

Sdílené daně tvoří podstatnou část (přes 50 %) celkových daňových příjmů a představují důležitý zdroj příjmů do rozpočtu obce v České republice. Důležitost těchto daní spočívá v jejich vlivu na finanční stabilitu obce.

U těchto daní je daňová pravomoc obcí nulová a je tedy plně v kompetenci ústřední vládní úrovně (státu), která stanoví základ daně i výše daňové sazby. Často jsou též nazývány jako pravidelné, nenávratné transfery (dotace) od státu.

Způsoby, na základě kterých jsou sdílené daně obcím přidělovány, existují dvojího typu: (PROVAZNÍKOVÁ, 2009, s. 81)

- ∇ **derivační typ:** stanovené procento z celkového ziskového objemu stanovené daně rozdělí centrální úroveň vlády nižším úrovním dle výnosu této daně v daném území (v České republice tomuto typu odpovídají daně svěřené, které budou dále vysvětleny). Dochází k respektování původu daně a daňový výnos je zpětně vrácen do území.
- ∇ **Nederivační typ:** stanovené procento z celkového ziskového příjmu stanovené daně rozdělí dle počtu obyvatel, resp. dle jiného kritéria. V tomto případě není respektován původ daně a daňový výnos se nevrací zpět do území, ale dochází k preferování jiných kritérií (hledisek). V České republice tomuto typu odpovídají daně sdílené (viz tato kapitola).

Sdílené daně se stávají příjmem rozpočtu obce dle stanovené metodiky, která stanoví postup, kterým se vypočte příslušný procentuální podíl dané obec na celkovém výnosu sdílené daně. Dochází k přepočtu dle počtu obyvatel a velikostní kategorie obce.³⁵ Takto se přepočítávají všechny sdílené daně s výjimkou daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti, kde přepočet je pouze dle počtu plátců daně s trvalým pobytem v dané obci.

Struktura sdílených daní v České republice a jejich procentuální podíl plynoucí do rozpočtů obcí dle platné legislativy je od roku 2008 následující:

³⁵ Příloha 2 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů

- ∇ 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty dle přepočteného počtu obyvatel;
- ∇ 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a jiných funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátce daně podle zákona o daních z příjmů. V rámci daňové soustavy patří výnosy této daně mezi nejvýnosnější daně.
- ∇ 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a jiných funkčních požitků dle přepočteného počtu zaměstnanců;
- ∇ 21,4 % z výnosu daně z příjmů právnických osob bez daně placené obcemi dle přepočteného počtu obyvatel;
- ∇ 21,4 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby (např. daň, která je placena z příjmů fyzických osob na jejich úrocích, dividendách apod.);
- ∇ 21,4 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti dle přepočteného počtu obyvatel;
- ∇ 30 % z výnosu daně z příjmů fyzických osob z podnikání a jiné samostatné výdělečné činnosti, které měli v obci bydliště k poslednímu dni příslušného zdaňovacího období. Tuto daň platí fyzické osoby, které podnikají jako drobní a střední podnikatelé. Dále zde patří také výnosy z daní, které platí členové veřejných obchodních společností a členové komanditních společností, jejichž trvalé bydliště je v příslušné.

Svěřené daně

Svěřené daně jsou díky uplatněnému derivačnímu typu přerozdělování výnosu motivující a nutí obce k odpovědnému chování. Je jim svěřena daňová pravomoc a mohou tak ovlivňovat výši daňové sazby (u některých dokonce si daňovou sazbu stanovit) a daňový výnos je zpět navrácen do území místa vzniku.

Problém daní svěřených spočívá v jejich distorzních účincích na lokální úrovni, kde způsobují vznik velkých disparit mezi obcemi. Distorzní účinky daní se projevují tím, že ovlivňují ekonomické chování daňových subjektů. Například může docházet k migraci

obyvatel tam, kde je nižší míra zdanění, anebo pokles investic v důsledku odchodu investorů z dané lokality.

Mezi svěřené daně (dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů) je zařazena daň z nemovitostí, daň z příjmů právnických osob placené obcemi.

Daň z nemovitostí spadá do kategorie majetkových daní. Celý výnos daně (100 %) jde do rozpočtu obce, na jejímž území se nemovitost nachází. Daň z nemovitosti má dvě součásti: daň ze staveb a daň z pozemků. V části daně ze staveb je pro danou obec velikost výnosu daně ovlivňována nejen počtem a velikostí nemovitostí na území obce, ale i velikostí obce (danou počtem obyvatel), od níž se odvíjí základní sazba daně u obytných domů, u bytů a u nebytových prostor. Tento koeficient si pak mohou obce upravovat zvýšením o jednu respektive snížením až o tři velikostní kategorie pro celou obec anebo pro její libovolné části. Legislativní úprava koeficientů vyplývá ze zákona č. 261/2007 Sb. o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon rozdělil obce do velikostních kategorií, které jsou přiřazeny právě jednomu pásmu ze sedmy s příslušným korelačním koeficientem. V části daně z pozemků je výnosnost daně, kromě výměry pozemků na území obce, ovlivněna zejména bonitou zemědělské půdy. I u daně z pozemků je obcím umožněno upravovat koeficienty, ale týká se to jen stavebních pozemků či staveb. Výjimky pro osvobození či úlevy od daně z nemovitostí jsou taxativně vyjmenovány v zákoně č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí ve znění pozdějších předpisů a obce v tomto ohledu pozbývají pravomoci.

Daň z nemovitostí se podílí v současné době nízkým procentem na daňových příjmech v rozmezí 5 – 7 %, ale výnos z této daně představuje pro rozpočty obcí velice stabilní zdroj příjmu. Od roku 2009 dochází ke změně v redukci velikostních kategorií z původních 9 na 7 a úpravě koeficientů z původního intervalu 0,3 - 5,0 na nový interval 1,0 – 5,0³⁶.

Druhým výnosem, který je stoprocentním příjmem rozpočtů obcí, je výnos *daně z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec*. Obecně lze souhlasit, že pokud je obec veřejnoprávní korporací, která slouží občanům, ale i celé veřejnosti ve prospěch jejich zájmů, neměla by mít finanční újmu ve formě placení daní ze svého

³⁶ Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů

podnikání. Na druhé straně neefektivita se projevuje v tom, že se sice stává poplatníkem ze své činnosti, jestliže dosahuje příjmy ze svého podnikání jako kterýkoliv jiný poplatník, nicméně tuto úlohu plní pouze formálně, nic ji to nestojí. Otázkou zůstává, zda se nejedná pouze o marné vynaložení dodatečných nákladů na administrativu této daně a zda by nebylo efektivnější obce od této daně osvobodit.

Na začátku kapitoly bylo zmíněno, že v otázkách svěřených daní disponují obce významnými daňovými pravomocemi a nejvíce k tomu dochází právě u daně z nemovitostí.

Místní poplatky

Místní poplatky jsou někdy označovány za tzv. místní daně. V podmínkách České republiky je správné užití názvu místní poplatky, neboť nenaplňují charakteristické znaky daní. Zařazení mezi daňové příjmy je z důvodu toho, že některé místní poplatky splňují charakteristiku daní.

Poplatek je definován jako přímá platba občana obci (státu, kraji) za poskytnutí určitého veřejného statku či služby na jejím území. Základní odlišností od daně spočívají: (HAMERNÍKOVÁ, 2007, s. 133)

- ∇ v uplatňování principu prospěchu (u daně je uplatňován princip platební schopnosti);
- ∇ jedná se o platbu za konkrétní veřejný statek či službu (u daně se jedná o platbu za abstraktní a nekonkrétní veřejný statek či službu);
- ∇ poplatek je definován jako nenávratná, účelová platba plynoucí do veřejného rozpočtu (daň je neekvivalentní, neúčelová platba plynoucí do veřejného rozpočtu).

Označení „místní poplatky“ vychází z předpokladu, že jsou spravovány obcí a příjem plyne do rozpočtu obce.

Svou velikostí procentuálního podílu na daňových příjmech obcí jsou považovány za málo významné, s vyššími distorzními účinky, ale daňová pravomoc je svěřena výhradně obcím. O zavedení a výši sazby místních poplatků si obce rozhodují samy dle své platné legislativy, přičemž jsou limitovány maximální hranicí stanovenou státem.

Obce využívají právo si fakultativně vybrat, který poplatek zavede z platného seznamu uvedeného v zákoně č. 565/1995 Sb., o poplatcích, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon taxativně vyjmenovává seznam místních poplatků. Jedná se o:

- ∇ poplatek ze psů (smyslem poplatku je evidovat počet psů vyskytující se v obci a určitým způsobem tento počet limitovat);
- ∇ poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt (účelem poplatku je udržet a zlepšit prostředí v obci, zejména tam, kde je zvýšený turistický ruch);
- ∇ poplatek za využívání veřejného prostranství (jedná se o výběr poplatku v důsledku zvláštního využívání veřejného prostranství, jako provádění výkopových prací, umístění dočasných staveb, materiálu, reklamních zařízení, cirkusů, aj.);
- ∇ poplatek ze vstupného (poplatek je od účastníků, kteří se účastní kulturních, sportovních, reklamních a jiných akcí);
- ∇ poplatek z ubytovací kapacity (poplatek je vybírán pouze v lokalitě se zvýšeným turistickým ruchem či lázeňské – rekreačních lokality z využívání přechodných ubytovacích kapacit – za lůžko);
- ∇ poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst (poplatek má za účel regulovat provoz v určitých vybraných místech či částech města, zejména historické části města, části lázeňského města, aj.);
- ∇ poplatek za provozování výherních hracích přístrojů (poplatek je uvalen na každý výherní hrací přístroj) a tobol (nově od 1. 1. 2012);
- ∇ poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů (sazba poplatku zahrnuje dvě složky, jedna část je paušální sazba za osobu a kalendářní rok, a druhá část je stanovena dle skutečných nákladů v obci za předcházející rok na osobu);
- ∇ poplatek za zhodnocení stavebního pozemku s možností jeho připojení na inženýrské sítě – vodovod a kanalizaci (poplatku podléhá vlastník či spoluvlastník stavebního pozemku, který připojením pozemku na již vybudovanou stavbu vodovodu a kanalizace v dané obci dosáhne jeho zhodnocení).

Náležitosti a veškeré informace týkající se výběru a správy místních poplatků upravuje daňový řád.

Obce mají možnost osvobodit vybrané ekonomické subjekty od placení od poplatku, stanovit různé úlevy, prominutí od poplatku. Stát nechává tedy daňovou pravomoc výhradně obcím, jen u některých poplatků si stát vyhradil právo stanovit minimální povinnost osvobození určitých osob (ekonomických subjektů).

Obec má právo v případě neuhrazení zavedeného místního poplatku vymáhat úhradu poplatku. Vždy jen od osob (ekonomických subjektů), na které se nevztahuje žádná výjimka.

Správní poplatky

Správní poplatky představují další daňový příjem do rozpočtu obcí dle platné rozpočtové skladby. Jedná se o příjmy z vlastní správní činnosti, které by měly krýt náklady spojené s poskytováním správních úkonů zajišťovaných v rámci tzv. přenesené působnosti. Jejich výše je zpravidla upravena celostátně platným zákonem č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších novel, takže obce nemohou jejich výši ovlivňovat, případně mají malou pravomoc v jejich stanovení. Na rozdíl od místních poplatků, jsou správní poplatky příjmy obligatorního charakteru.

Charakterem správní poplatků je princip ekvivalence. Zde nastává problém ve stanovení kalkulace konkrétního správního úkonu, aby byl peněžní ekvivalent řádně stanoven. (PEKOVÁ, 2005, s. 239)

K této skupině správních poplatků lze přidat další příjem plynoucí do rozpočtů obcí, a to příjmy z přestupků³⁷ tzv. příjmy sankční povahy. Přestupkem lze označit činnosti, chování ekonomických subjektů, které porušily svým jednáním obecně závazné předpisy. (PEKOVÁ, 2004, s. 286)

4.1.1.2 Nedaňové příjmy

Dalším významným příjmem do rozpočtu obcí jsou nedaňové příjmy. Jedná se o příjmy, které obec inkasuje do svého rozpočtu z výkonu vlastní činnosti.

³⁷ Jedná se o přestupky, které byly projednávány v přestupkovém řízení.

Do této kategorie patří příjmy z majetku a vlastního podnikání, příjmy od vlastních neziskových organizací, užitelské poplatky, příjmy za pokuty a penále, další tzv. ostatní nedaňové příjmy.

Příjmy z majetku jsou z velké části tvořeny příjmy z pronájmu vlastního obecního majetku či jeho prodeje. Majetek (část majetku), které obec měla ve vlastnictví před rokem 1950, byl opětovně obcím navrácen v roce 1950 (PEKOVÁ, 2004, s. 356). Významnou pozici v majetku obce zauímají pozemky, které přináší obcím nemalé finanční prostředky a obce se je snaží spíše pronajímat než prodávat. Příjmy z pronájmu zajistí do rozpočtu obce pravidelné, v některých případech i stabilní příliv finančních prostředků.

Příjmy z vlastního podnikání slouží k vyrovnání výkyvů v hospodaření obcí. Představují další zdroj finančních prostředků, které obec získává do svého rozpočtu. Pravomoc k jejich získání mají obecní orgány³⁸. Obce v České republice mohou dle zákona č. 250/2000 Sb., zakládat akciové společnosti či společnosti s ručením omezeným (spadající do souhrnného označení obchodní společnosti) se vkladem podléhající rozhodnutí nejvyššího orgánu obce, a to zastupitelstva. Také mohou být spoluvlastníky těch společností, které povolí obchodní zákoník³⁹, a získávat do svého rozpočtu příjem ve formě podílu na zisku.

Obec může ze zákona zakládat státní neziskové organizace. Od těchto organizací plynou do rozpočtu obce finanční prostředky v různých formách. Záleží na rozpočtovém způsobu financování. Nezisková organizace, u které platí brutto rozpočtový způsob financování, je povinna v případě nevyčerpaných záloh či jakýkoliv příjmů odvádět do rozpočtu obce. Druhým způsobem je tzv. netto rozpočtový způsob financování. Kdy rozpočet neziskové organizace je napojena na rozpočet obce odvody. Odvodem může být přebytek rozpočtu neziskové organizace, dále je stanovena částka, kterou musí nezisková organizace odvést v případě porušení rozpočtové kázně, aj. (PEKOVÁ, 2004)

Užitelské poplatky, jako další nedaňový příjem, jsou založeny na principu prospěchu a užitku ze spotřeby veřejného statku (smíšeného veřejného statku). Předpokladem zavedení poplatku je možnost měření spotřeby uživatelem veřejného statku a možnost vyloučit spotřebitele ze spotřeby. Při zavádění užitelského poplatku je vycházeno z poměru velikosti úspor v nákladech a prospěch (vzniklý zisk v důsledku zvýšení

³⁸ Orgány obce jsou zastupitelstvo obce, rada obce.

³⁹ Zákon č. 531/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů

spotřeby) ze spotřeby smíšeného veřejného statku při jeho dotování, se ztrátou vzniklou v důsledku nadspotřeby statku. Dále je nutné zvážit administrativní náročnost zavedení poplatku (náklady spojené s výběrem poplatku, aj.). Uživatelský poplatek je stanoven tak, aby pokrýval nejnútnejší náklady na zabezpečení daného statku. Obec může zavedením poplatku snížit spotřebu smíšeného veřejného statku a zamezit vzniku efektu přetížení. Naopak musí při jeho zavedení zvážit, zda poplatek nebude mít za následek negativní dopady, např. odrazení jedinců od spotřeby statku, apod. (PROVAZNÍKOVÁ, 2009, WALSH, 1992)

Příjmy za pokuty a penále, kde se nejčastěji jedná o pokuty a penále za znečišťování životního prostředí. Jedná se o příjmy obtížně plánovatelné a jejich výskyt je náhodný. Jsou spíše doplňkovým příjmem rozpočtu obce.

Ostatní nedaňové příjmy mohou nabývat podobu plánovaných (příjmy ze sdružování finančních prostředků) a neplánovaných (např. dary, výnosy ze sbírek atd.).

V současné době je nejen v evropských zemích podporována aktivita obcí v jejich slučování. Obce tím mohou získat příjmy jinak nedosažitelné ze spolufinancování činností, které jsou v souladu s veřejným zájmem.

4.1.1.3 Dotace

V rámci procesu fiskální decentralizace dochází k tomu, že obce potřebují k pokrytí svých výdajů často víc finančních prostředků, než jim dá suma daňových a nedaňových příjmů. Dodatečné finanční prostředky plynoucí od vyšší vládní úrovně jsou ve formě dotací.

Dotace poskytují decentralizovaným úrovním vlády dodatečné finanční prostředky a vyrovnávají tak rozdíl mezi jejich vlastními, zejména daňovými, příjmy a jejich objektivními výdajovými potřebami. (JÍLEK, 2008, s. 280) Jedná se o nástroj, kterým lze dosahovat horizontální a vertikální fiskální rovnováhu⁴⁰ v rámci celého systému veřejných financí. (ŠIMÍKOVÁ, 2007, s. 248)

⁴⁰ Horizontální fiskální rovnováha znamená stejný přístup ke všem obyvatelům obce bez ohledu na jejich vztah k dané obci. Vertikální fiskální rovnováha nastává v případě rovnosti přijatých finančních prostředků a výdajových potřeb.

Podrobněji v MUSGRAVE, 1994, BOADWAY, 2001

K vyslovení definice dotace bude vycházeno ze zákona o rozpočtových pravidlech (zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech). Tento zákon definuje v § 3 a § 14 dotace jako peněžité prostředky státního rozpočtu, státních finančních aktiv nebo Národního fondu poskytnuté právníckým či fyzickým osobám na stanovený účel.

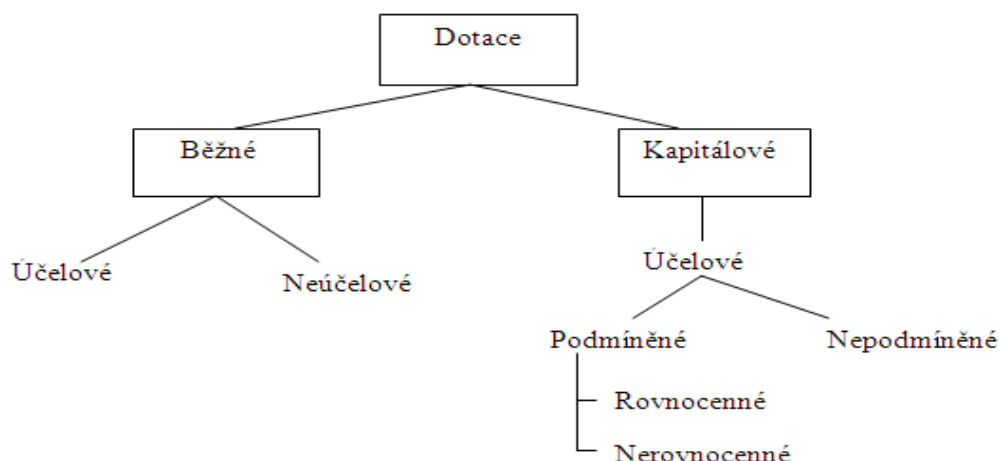
Dle MARKOVÉ představují dotace nenávratně poskytnuté finanční prostředky ze státního rozpočtu, za které neexistuje „protiplnění“. (MARKOVÁ, 2002, s. 102)

Dotace hrály významnou roli v rozpočtech obcí do roku 1993, neboť tvořily podstatnou část (ne-li rozhodující) část příjmů v rozpočtu obce. Od roku 1993 docházelo postupnému snižování podílu dotací v rozpočtu a posilování finanční soběstačnosti obcí spočívající v navýšení vlastních finančních prostředků.

Hlavním smyslem poskytování dotací je zmírňovat nerovný daňový výnos mezi obcemi (ale i dalšími územně samosprávnými celky).

Prostřednictvím dotací mohou obce financovat významné investiční projekty, které pomáhají municipálnímu rozvoji. Do rozpočtu obce plynou dotace (viz obrázek 4-3) ze státního rozpočtu (schválené zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok):

- ∇ kapitálové (neboli investiční) účelové dotace;
- ∇ běžné dotace: odvětvově vyrovnávací, dotace na výkon státní správy (diferencované podle rozsahu přenesené působnosti), ostatní běžné dotace;
- ∇ neúčelové dotace, o jejichž použití rozhodují obce samy. (PEKOVÁ, 2004, s. 299, 304).



Pramen: vlastní zpracování dle PEKOVÁ (2004)

Obrázek 4-3: Druhy dotací plynoucí do rozpočtu obcí

V České republice dochází v současnosti ke snižování výše a četnosti dotací, ale přesto jsou dotace významným příjmem do rozpočtu obcí.

Příčiny existence dotací

Ekonomická teorie rozeznává tři příčiny existence dotací: (HALÁSEK, 2004, s. 112-115)

1. existence tržního selhání (tzv. efekt přelévání);
2. existence nerovnováhy způsobené rozdíly mezi zdanitelnými kapacitami a potřebou výdajů – dosažení tzv. horizontální spravedlnosti;
3. obava ze zvyšování sazby místní daně – korekce tzv. vertikální spravedlnosti.

Existence tržního selhání tzv. efekt přelévání přes působnost místních správ. Užitek, který získá jedna místní správa z poskytnutého veřejného statku, se může přelévat i do dalších místních správ.

Dosahování tzv. horizontální spravedlnosti je snaha snížit rozdíly mezi jednotlivými oblastmi, které vznikly v důsledku nerovnováhy způsobené mezi zdanitelnými kapacitami a potřebou výdajů.

Poslední příčina spočívá v obavě v omezení úrovně místních daní (poplatků). Účelem dotace je kompenzovat nerovnováhu mezi potřebou celkových výdajů a daňovou kapacitou. Dotace zde pomáhají udržovat určitou přijatelnou úroveň sazby místních poplatků.

Typologie dotací

Pro pochopení smyslu dotací, je nutné dotace klasifikovat dle určitých kritérií. Za nejúplnějši typologii dotací je považována ta, kterou přinesl BAILEY. Ten dělí dotace na dvě základní skupiny:

- ∇ účelové dotace – jsou poskytovány na konkrétní služby či statky, neboli na konkrétní program;
- ∇ neúčelové (obecné) dotace – slouží k financování všech statků a služeb na základě vlastního uvážení obcí.

Účelové dotace se dále člení na dotace:

- ∇ se spoluúčastí – jsou ve formě určitého podílu na celkově vynaložené částce ze strany místní správy a člení se dále na dotace **s uzavřeným** a **otevřeným koncem**.
- ∇ bez spoluúčasti – představují pevnou částku, kterou vláda poskytne místní správě na předem určené statky či služby. Není zde podmínka účasti místní správy na financování určených statků či služeb. (HALÁSEK, 2004, s. 115)

Další členění dotací, které využívá Česká republika v rámci přerozdělovacích procesů, je dle PEKOVÉ, která dělí dotace (viz obrázek 4-3):

- ∇ běžné – účelové a neúčelové;
- ∇ kapitálové – neúčelové a účelové: podmíněné a nepodmíněné.

Běžné dotace slouží k financování neinvestičních (provozních), pravidelně se opakujících potřeb v rozpočtovém období. Nejčastěji se vyskytují v podobě účelových dotací a kryjí potřeby, které obec zajišťuje na základě přenesené odpovědnosti za zabezpečení preferovaných veřejných statků (např. základní školství), či u kterých je nutné zajistit alespoň standardní úroveň.

Kapitálové dotace jsou poskytovány na financování konkrétních investic (např. výstavba školy). Tyto dotace jsou přísně kontrolované a nevyčerpaná část dotace se vrací zpět. Kapitálové dotace kryjí dočasné potřeby, které se neopakují v čase, dále slouží k financování investic, které svým významem přesahují danou lokalitu (např. výstavba silnic). (PEKOVÁ, 2004, s. 294, 189, 190)

Stanovení dotací by mělo respektovat následující předpoklady: (ŠIMÍKOVÁ, 2007, s. 251, CULLIS, 1998, WBI, 1999)

- ∇ transparentní a objektivní stanovení dotace: výše dotace není předmětem politického vyjednávání respektující princip transparentnosti, důvěryhodnost faktorů a jednoduchost.
- ∇ stabilita výše dotace pro střednědobé rozpočtové období nižších vládních úrovní;
- ∇ rezervotvorná složka dotace na pokrytí možných výkyvů a respektovat tak cíle národní stabilizační politiky;

Obecně lze definovat cíle dotace a k nim přiřadit vhodný typ dotace. Následující tabulka 4-1 přináší přehled cílů dotace a stanovení typu dotace pro daný cíl.

Tabulka 4-1: Principy a praktické užití dotace

Cíl dotace	Navržený typ dotace
Snížit regionální fiskální disparity	Všeobecné, neúčelové dotace sloužící pro vyrovnání fiskální kapacity
Kompenzovat přeshraniční efekty	Účelové dotace s otevřeným koncem s podílem účelové ve shodě s efektem
Nastavení minimálních národních standardů	Podmíněné neúčelové blokované transfery s podmínkou na standard a přístup k službě
Stabilizovat ekonomiku	Kapitálové dotace poskytující i možnou údržbu
Podpora poskytování merit goods ⁴¹	Účelové dotace s otevřeným koncem
Zvyšování efektivity	Účelové dotace

Pramen: ŠIMÍKOVÁ (2007, s. 251) dle CULLIS (1998), WBI (1999)

4.1.1.3.1 Účelové dotace

Účelové dotace jsou založeny na principu specifikace účelu, na které bude dotace vynaložena. Je určena na financování konkrétního veřejného statku.

⁴¹ Merit goods = jedná se o zboží či službu poskytovanou zdarma ve prospěch celé společnosti vládou.

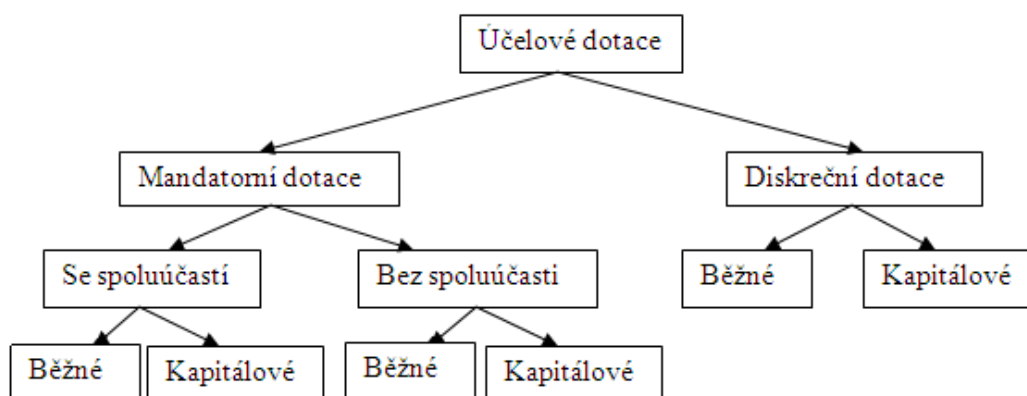
Účelové dotace z hlediska právního nároku na příslušnou dotaci (tzv. nárokovost dotace), se člení na dva typy: (JÍLEK, 2008, s. 293)

- ∇ mandatorní dotace (nárokové);
- ∇ diskreční dotace (nenárokové).

Mandatorními dotacemi se rozumí takové účelové dotace, na které má příjemce dotace nárok a platná legislativa stanoví, v jaké výši bude dotace poskytnuta i za jakých podmínek.

Rozhodování o diskreční dotaci probíhá formou „ad hoc“ s časovým omezením. Využívají se především pro specifické infrastrukturní projekty či řešení přírodních katastrof.

Podrobné členění účelových dotací, z hlediska nárokovosti, z hlediska financování běžných či kapitálových výdajů, z hlediska účasti příjemce dotace je graficky znázorněno na obrázku 4-4.



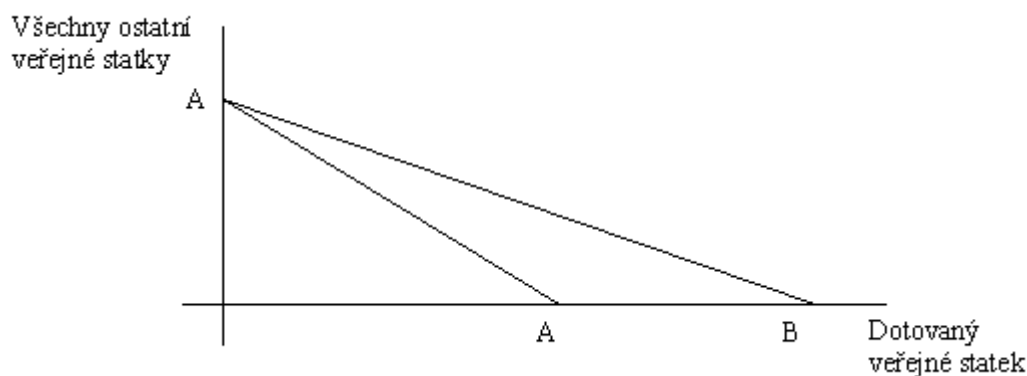
Pramen: vlastní zpracování dle JÍLEK (2008)

Obrázek 4-4: Členění účelových dotací

Poskytuje-li vyšší úroveň vlády nižší úrovni částku, která je menší nebo rovna takové částce, jež by nižší úroveň v daném novém rozpočtovém omezení byla ochotna za statek zaplatit, pak účelová dotace pouze substituuje lokální podporu tohoto dílčího statku a to jedna k jedné. (STIGLITZ, 1997, s. 603)

V případě, že obec obdrží na zabezpečení veřejného statku dotaci, dochází k úsporám v rozpočtu na daný statek (stává se levnějším) a obce ho mohou poskytovat ve větším množství. Dochází k navýšení rozpočtového omezení obce, tzv. substitučnímu efektu,

a jeho křivka se posouvá. Obrázek 4-5 znázorňuje posun, kdy přímka rozpočtového omezení před dotací (přímka AA) je pootočená okolo bodu na vertikální ose reprezentující nedotované ostatní veřejné statky směrem doprava (ve prospěch dotovaného veřejného statku). Rozpočtové omezení po dotaci pak znázorňuje přímka AB.



Pramen: PEKOVÁ (2004, s. 191)

Obrázek 4-5: Substituční efekt účelové dotace

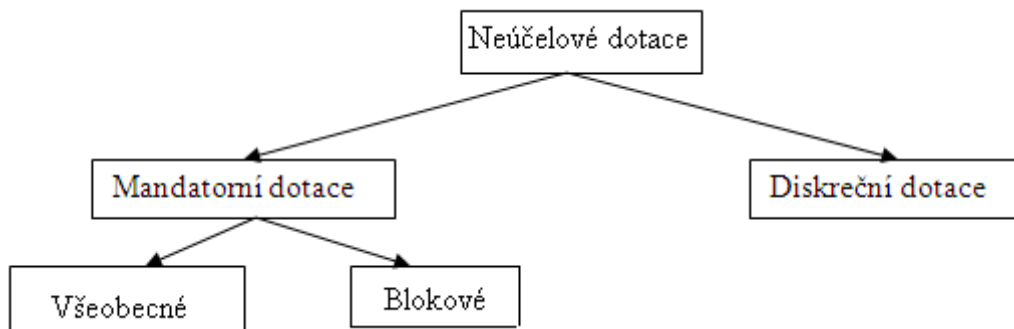
Využíváním účelových dotací může vést ke změně chování územně samosprávných celků, proto je nutné zvážit vhodnost těchto dotací.

4.1.1.3.2 Neúčelové dotace

Neúčelové dotace jsou poskytovány centrální vládní úrovni na zvýšení finanční soběstačnosti decentralizovaných úrovní vlád a tím zmírnit nerovnosti ve fiskální kapacitě mezi nimi navzájem.

Využívání neúčelových dotací je více využívaným nástrojem, neboť nejsou vynakládány na konkrétní veřejný statek, není zde podmínka spoluúčasti a jsou plně v kompetenci decentralizovaným úrovním vlád. Tato úroveň se snaží získané finanční prostředky vynaložit co nejefektivněji.

Podrobné členění jako tomu bylo u účelových dotací, nalezneme i u neúčelových dotací. Blíže obrázek 4-6.

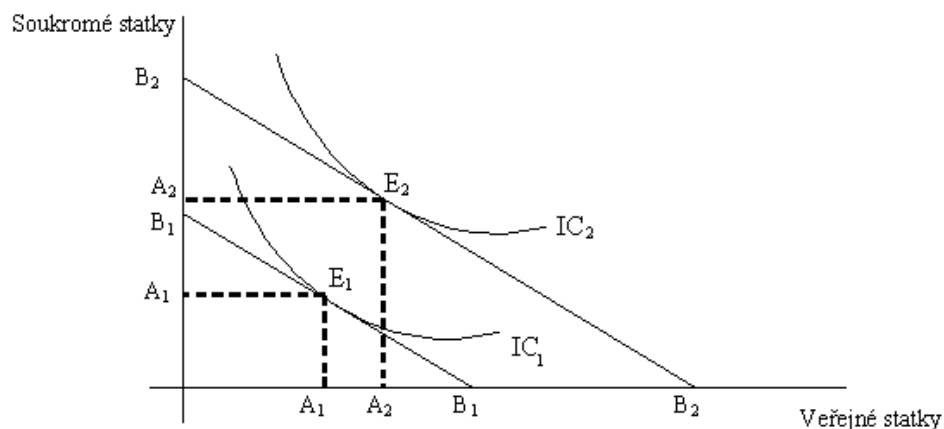


Pramen: vlastní zpracování dle JÍLEK (2008)

Obrázek 4-6: Členění neúčelových dotací

Všeobecné dotace se nejčastěji využívají k financování základní úrovně veřejných statků dle platné legislativy. Jedná se např. o údržbu vodovodů a kanalizací, vozového parku městské hromadné dopravy, a další. Blokované dotace jsou využívány k financování poskytování národního standardu preferovaných veřejných statků. (JÍLEK, 2008, s. 302, 303)

U neúčelových dotací dochází k vzniku tzv. důchodového efektu. Poskytnutím dotace dochází ke zvyšování rozpočtového omezení na jedné straně a na druhé straně díky zvýšenému rozpočtovému omezení dochází ke zkvalitňování a rozšiřování produkce veřejných statků. Znamená to, že pokud obec zahrnující jedince se stejnými preferencemi vyjádřené prostřednictvím indifferenční křivky (křivka IC), obdržením dotace dojde k posunu jednak křivky rozpočtového omezení (z přímky B_1B_1 na přímku B_2B_2), tak indifferenční křivky směrem doprava nahoru (z IC_1 na IC_2). Úroveň spotřeby statků v dané obci se zvýší jak veřejných (změna v množství ve výši rozdílu A_1 a A_2 na ose x), tak i soukromých (změna v množství ve výši rozdílu A_1 a A_2 na ose y). Viz obrázek 4-7.



Pramen: STIGLITZ (1997, s. 601)

Obrázek 4-7: Důchodový efekt neúčelových daní

Přidělením neúčelové dotace může docházet k minimálnímu snížení daňové sazby v obci za nezměněných podmínek v důsledku navýšení příjmů v rozpočtu obce.

Neúčelové dotace podléhají tzv. hypotéze závoje, která tvrdila, že neúčelové dotace jsou pouze závojem pro přímé snížení daňového zatížení občanů. Tato hypotéza se nezabývá tím, zda jsou peníze poskytnuty do rozpočtu obce přímo formou neúčelových daní, nebo zda jsou o tu velikost sníženy daně rezidentům obce. Potvrzení platnosti hypotézy bylo empirickými výzkumy zamítnuto. (ŠIMÍKOVÁ, 2007, s. 251)

Mucholapkový efekt

Mucholapkový efekt⁴² vzniká v případě, kdy dotace váží finanční prostředky, které mohly být alokovány efektivněji. K jeho růstu by nedošlo, pokud dotaci obdrží přímo jedinci. Empirické studie potvrzují významnost efektu. Poskytování neúčelových dotací od centrální vládní úrovně mají za následek podstatné zvýšení lokální spotřeby, než když dojde ke snížení daní o velikost poskytnuté neúčelové dotace. (MUSGRAVE, 1994, s. 437)

4.1.2 Výdaje obcí

V rámci procesu decentralizace dochází k převodu výdajových kompetencí na různé stupně územní samosprávy na zabezpečení veřejných statků a služeb (dále jen „veřejné statky“).

Výdaje lze definovat jako nenávratně (v některých případech i návratně) poskytnuté finanční prostředky z rozpočtu.

Výdajová stránka rozpočtu je určena na financování potřeb lokálního či regionálního veřejného sektoru. Obce (nižší vládní úroveň) a regiony zabezpečují veřejné statky nejen pro uspokojení lokálních potřeb, ale i veřejné statky, dané rozsahem delegované pravomoci a odpovědnosti za jejich zabezpečení v rámci decentralizace veřejného sektoru. Povaha

⁴² Často je mucholapkový efekt charakterizován již známým spojením, že „peníze se přilepí tam, kam dopadnou“. (ŠIMÍKOVÁ, 2007, s. 251)

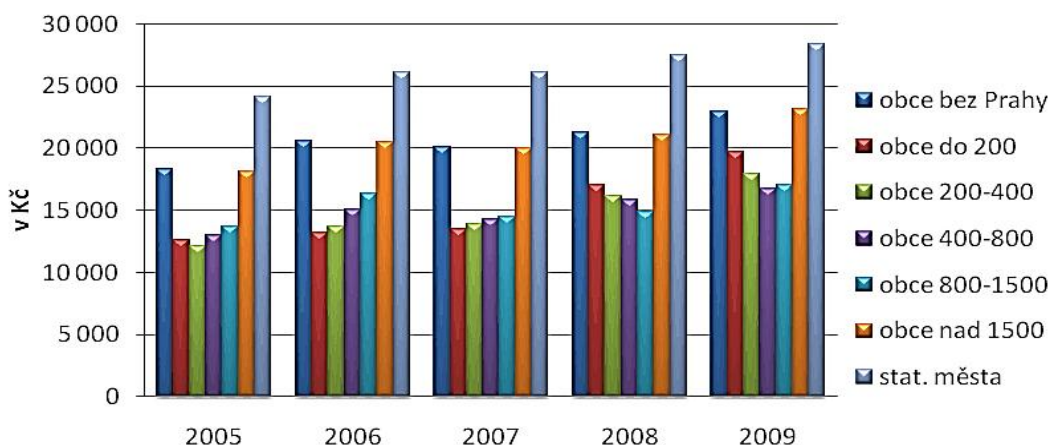
a druh veřejných statků determinuje strukturu a objem výdajů územních rozpočtů. (PROVAZNÍKOVÁ, 2009, s. 209)

Roste-li míra decentralizace, pak objem výdajů územních rozpočtů také roste.

Veškeré peněžní operace územních rozpočtů vycházejí ze členění dle rozpočtové skladby (upravené dle legislativy opatření Ministerstva financí čj. 111/27 947/1996 Sb.). Peněžní operace spojené s vydáváním peněžních prostředků lze členit z hlediska druhového do třech tříd: běžné výdaje, kapitálové výdaje a ostatní výdaje.

V současné době s posilováním finanční soběstačnosti obcí dochází k nárůstu výdajů z rozpočtů. U malých obcí je tento rostoucí trend vyšší než u obcí větších. Blíže viz graf 4-2.

Graf 4-2: Výdaje rozpočtů obcí v přepočtu na obyvatele v období 2005 - 2009



Pramen: KAMENÍČKOVÁ (2011)

4.1.2.1 Běžné výdaje

Běžné výdaje slouží k financování běžných a pravidelně se opakujících činností, potřeb. Dochází k zajišťování pravidelných alokačních a redistribučních výdajů do sociální a ekonomické oblasti.

Vynakládání těchto výdajů je možné označit jako plánové výdaje, ale vyskytují se i tzv. mandatorní (quasi) výdaje, u kterých je velmi obtížné měnit velikost (zejména jejich snižování). (PEKOVÁ, 1997, s. 209)

Vedle výdajů, které jsou vynakládány na zabezpečení výkonu samostatné působnosti, je nutné brát v úvahu také výdaje na zabezpečení výkonu přenesené působnosti.

Běžné výdaje lze dále členit na neinvestiční nákupy, neinvestiční transfery, neinvestiční půjčky a ostatní výdaje. Financování běžných alokačních výdajů zahrnuje:

- ∇ výdaje na nákup zboží a služeb pro zabezpečení veřejných statků;
- ∇ výdaje na financování čistých a smíšených veřejných statků zajišťovanými neziskovými organizacemi, kde zřizovatelem je příslušná územní samospráva. (NAHODIL, 2009, s. 73)

V rámci posuzování běžných výdajů, je důležité si uvědomit významnost sociální situace obyvatelstva. Úroveň sociální potřeb ovlivňuje velikost dotací z rozpočtu centrální vládní úrovně a vztah s decentralizovanými úrovněmi a centrální úrovní je nezpochybnitelný. Riziko expanze těchto výdajů se odráží do celkového stavu veřejných financí. Vedle sociální oblasti je také dopad produktivity ekonomicky činného obyvatelstva na výdajovou stránku rozpočtu důležitý. V případě vyšší produktivity dochází k růstu výnosům, které lze ve formě výdajů efektivně zhodnotit investičními aktivitami. (TESAŘ, 2001)

4.1.2.2 Kapitálové výdaje

Kapitálové výdaje slouží ke krytí investičních účelů v případě, že obec realizuje dlouhodobé investice. Jedná se o výdaje na pořizování dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku, dlouhodobého finančního majetku (zejména cenné papíry, investiční transfery), převody na investiční účely do Národního fondu, aj.

Z hlediska návratnosti se člení kapitálové výdaje na nenávratné a nepřímo návratné. Nenávratné kapitálové výdaje tvoří podstatnou část výdajů a jsou to zejména na zabezpečování veřejných statků (smíšených veřejných statků). Návratné kapitálové výdaje jsou ve formě půjček, které obec vynakládá jiným subjektům s cílem budoucího zhodnocení. Podmínky půjček a další náležitosti je upraveno zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Lze je označovat za alokační výdaje, které svým charakterem mohou plnit jednu z funkcí veřejných financí, a to funkci stabilizační. (PEKOVÁ, 2004, s. 334-336) Stabilizační účinky se projevují zejména v růstu pracovních příležitostí (snižování míry nezaměstnanosti) způsobené růstem celkové poptávky obce díky spoluprací se soukromým sektorem. (PEKOVÁ, 2005, s. 248)

5 Rozpočtové určení daní v České republice

Česká republika prošla v historii řadou reforem veřejných financí, které sebou přinesly řadu změn a dopadů na místní rozpočty.

Prvopočátek rozpočtového určení daní sebou přinesla reforma daňového systému⁴³ a místních rozpočtů v roce 1993. V této době dochází k nárůstu podílu daňových příjmů na příjmech obcí. K 31. 12. 2000 bylo rozpočtové určení daní součástí zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice⁴⁴. Pak přišel zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů, který upravoval rozpočtové určení daní pro územní rozpočty.

V roce 2001 dochází k vzniku krajů jako „vyšší územně samosprávné celky“. Dochází tedy k úpravě rozpočtového určení daní zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů, resp. zákon o rozpočtovém určení daní (dále jen „RUD“).

Významnost RUD spočívá v tom, že určuje, do kterého veřejného rozpočtu budou plynout výnosy (resp. %-ní podíly na výnosech) jednotlivých existujících druhů daní. A právě tyto daňové výnosy tvoří rozhodující část v územních rozpočtech i státním rozpočtu.

Obecně lze tvrdit, že RUD lze zařadit mezi neúčelové dotace. Jejich využití není účelově vázáno, tudíž o jejich užití si rozhodují samosprávné orgány obcí samy. Díky těmto daňovým příjmům jsou obce finančně samostatné, nezávislé na státu.

RUD definují určité druhy daní, které jsou alokovány do rozpočtu územní samosprávě na jeho základě. Jedná se daně „svěřené“⁴⁵, a to:

- ∇ daň z nemovitostí;
- ∇ daň z příjmů fyzických osob („DPFO“) z podnikání, které mají na území obce trvalé bydliště;
- ∇ daň z příjmů právnických osob („DPPO“), jsou-li poplatníky obce.

⁴³ Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní.

⁴⁴ tzv. rozpočtová pravidla republiky

⁴⁵ Daňová teorie definuje „svěřené daně“ jako daně vybírané podle celostátně platných daňových zákonů, jejichž výnos plyne přímo do rozpočtu obcí. Jsou obcím svěřeny do správy.

Dalším typem daní, které plynou do rozpočtu územní samosprávě, podle RUD jsou daně vybírány podle celostátně platného daňového zákona (tzv. celostátně). Jedná se o „daně sdílené“⁴⁶. Zde je fiskální autonomie obcí omezena, můžeme říci zanedbatelná. Proto je nutné při vytváření RUD respektovat určité požadavky, které zajistí územní samosprávě dostatečné daňové příjmy. Jedná se o:

- ▽ **stabilitu daňové základny:** pro potřeby predikce příjmů místních rozpočtů je vhodné, aby daně, které plynou do těchto rozpočtů vykazovaly stabilitu;
- ▽ **jednoduchost daně:** daňová základna i daňová sazba by měly být konstruovány zřejmě a jasně, aby daňovému poplatníkovi nevznikaly zbytečné náklady související se zaplacením daně (např. náklady na daňového poradce aj.)
- ▽ **zabránění daňovým únikům:** tento požadavek je kladen na všechny typy daní, ať jsou vybírány na místní či celostátní úrovni. Daňový poplatník má vždy tendenci vyhnout se zaplacení daně. Pokud narazí na určitý nedostatek v daňových zákonech, využije toho ve svůj prospěch. Na to reaguje daňový zákon zpřísněním pravidel, či vydáním doplňující novel a dodatků. V žádné zemi se nikdy nepodaří zcela zabránit daňovým únikům, jde však o to, aby prostor pro daňové úniky byl omezen.
- ▽ **nemožnost převádět daňový výnos:** obcím by měly do rozpočtu natékat takové daně, u kterých není možno převést daňový výnos do jiné obce, tzn., že daně musí být vázány k dané obci.
- ▽ **efektivnost daní:** systém místních daní by měl být jednoduchý, čím nižší počet „obhospodařovaných“ daní, tím nižší náklady spojené s výběrem daní
- ▽ **neutrální:** toto je obecný daňový princip. Princip daňové neutrality říká, že by daň měla co nejméně korigovat chování daňových poplatníků. V případě, že daň výrazně ovlivní chování např. zvýšené daně „donutí“ k vystěhování skupiny obyvatelstva s vyššími příjmy, tvrdíme, že daň působí distorzivně.

Způsob, jak daně sdílené plynou do rozpočtu obcí, se řídí určitými pravidly (zásadami):

⁴⁶ Daně sdílené jsou podle zákona takové daně, že výnos daně je procentuelně rozdělen mezi centrální rozpočet a rozpočty nižších úrovní, neboli výnos je sdílen více rozpočty.

- ∇ **zásada původu daně:** je důležité, kde byla daň vybrána. Zde je ale nebezpečí proti vyrovnávajícího účinku. Také může docházet k zvyšování disparit v daňových výnosech mezi obcemi.
- ∇ **zásada přerozdělovacího vzorce:** tato zásada respektuje počet obyvatel obcí, ale nebere ohled na rozdíly v nákladech na zabezpečení základních funkcí územní samosprávy (např. zabezpečování lokálních veřejných statků), rozdíly v poptávce různých věkových, tak i sociálních skupin obyvatelstva po veřejných statcích a ani na disparity v daňovém potenciálu mezi obcemi.

5.1 Model RUD v letech 1993 – 1995

V roce 1993 vzniká nová soustava daní. V letech 1993 - 1995 dochází ke zvyšování finanční samostatnosti obcí v důsledku navýšení daňového určení ve prospěch obcí. RUD je součástí zákona č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v ČR (tzv. rozpočtová pravidla republiky).

Podíly na výnosech v letech 1993 – 1995 byly v následující struktuře:

daně sdílené:

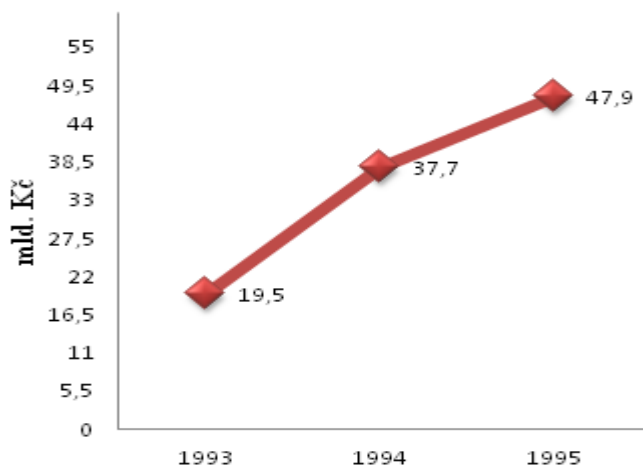
- ∇ 40 % celookresního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti⁴⁷;
- ∇ 100 % celookresního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti pro magistrátní města – Praha (hl. m.), Brno, Ostrava a Plzeň;

svěřené daně, místní daně:

- ∇ daň z příjmů právnických osob placená obcemi;
- ∇ daň z příjmů fyzických osob z podnikání s trvalým bydlištěm podnikatele na území dané obce;
- ∇ daň z nemovitostí;
- ∇ správní poplatky za úkony prováděné obcí.

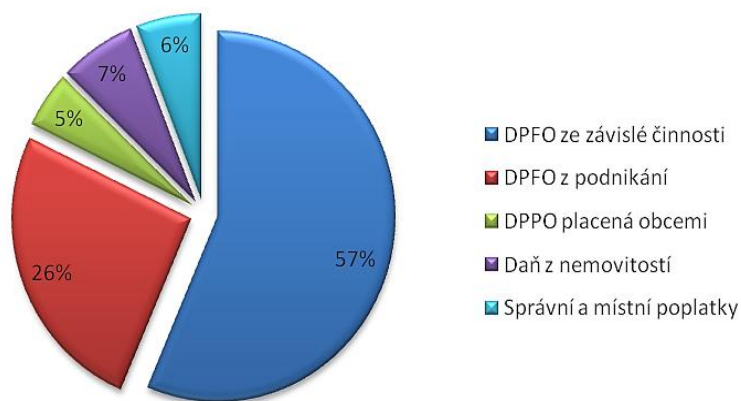
⁴⁷ Každá obec se podílela procentem přiděleným příslušným okresním úřadem. Procento bylo vypočteno jako poměr počtu obyvatel příslušné obce k celkovému počtu obyvatelstva v daném okrese.

Graf 5-1: Vývoj daňového příjmu obcí z daně z příjmů fyzických osob⁴⁸



Pramen: vlastní zpracování dle dat Provazníková (2007, s. 114)

Graf 5-2: Struktura daňových příjmů v roce 1995



Pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí MFČR, vlastní propočty

V tomto období obce disponují s velmi nízkou daňovou autonomií. Jak je patrné z výše uvedených grafů 5-1 a 5-2, největší měrou se podílí daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (57 % v roce 1995). Její alokace byla závislá na hospodářské situaci okresu, tedy závisela na průměrné mzdě a míře nezaměstnanosti. Okres, který nebyl hospodářsky výkonný, obdržel nižší daňový výnos než hospodářsky vyspělejší okresy. Druhou daní je daň z příjmů fyzických osob z podnikání podle trvalého bydliště podnikatele (25 %), nikoli

⁴⁸ Jedná se o daňový příjem celkový, který zahrnuje příjem z daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti (z podnikání) a ze závislé činnosti.

podle místa podnikání. Zde se vytvářel prostor pro daňové úniky a tendence k nekalému chování některých představitelů veřejného sektoru.

Rok 1994 přináší změny v podobě nové daně, jejíž výnos v celé výši směřuje do rozpočtů obcí. Jedná se o daň z příjmů právnických osob, kdy je poplatníkem sama obec. Spolu s výnosem z místních a správních poplatků zajišťovaly určitý stabilní příjem do rozpočtů malých obcí.

5.2 Model RUD v letech 1996 – 2000

Rok 1996 přináší změnu v podobě novely zákona o rozpočtových pravidlech (platnost v roce 1996).

Struktura jednotlivých podílů na výnosech plynoucí do rozpočtů obcí je následující:

sdílené daně

- ∇ 30 % celookresního výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, magistrátním městům plynul podíl 70 %⁴⁹;
- ∇ podíl na 20 % celookresního výnosu daně z příjmů právnických osob (mimo daň z příjmů právnických osob placené obcemi);

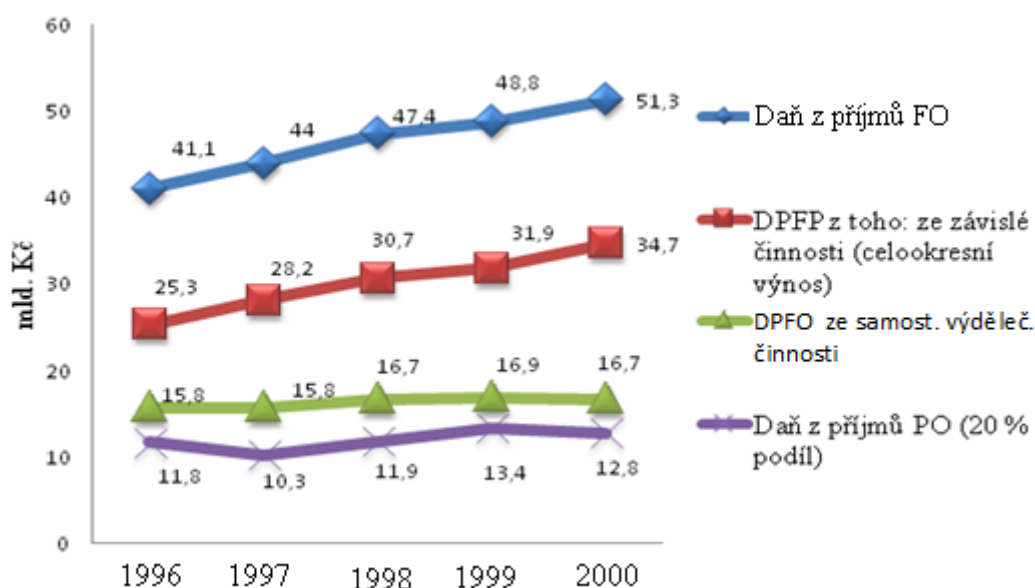
svěřené daně, místní daně:

- ∇ daň z příjmů právnických osob placená obcemi;
- ∇ daň z příjmů fyzických osob z podnikání s trvalým bydlištěm podnikatele na území dané obce;
- ∇ daň z nemovitostí;
- ∇ místní poplatky;
- ∇ správní poplatky za úkony prováděné obcí.

Každá obec se podílí příslušným procentem stanoveným příslušným Okresním úřadem (dále jen „OkÚ“) na uvedeném výnosu, které odpovídalo poměru počtu obyvatel obce a celkového počtu obyvatel okresu.

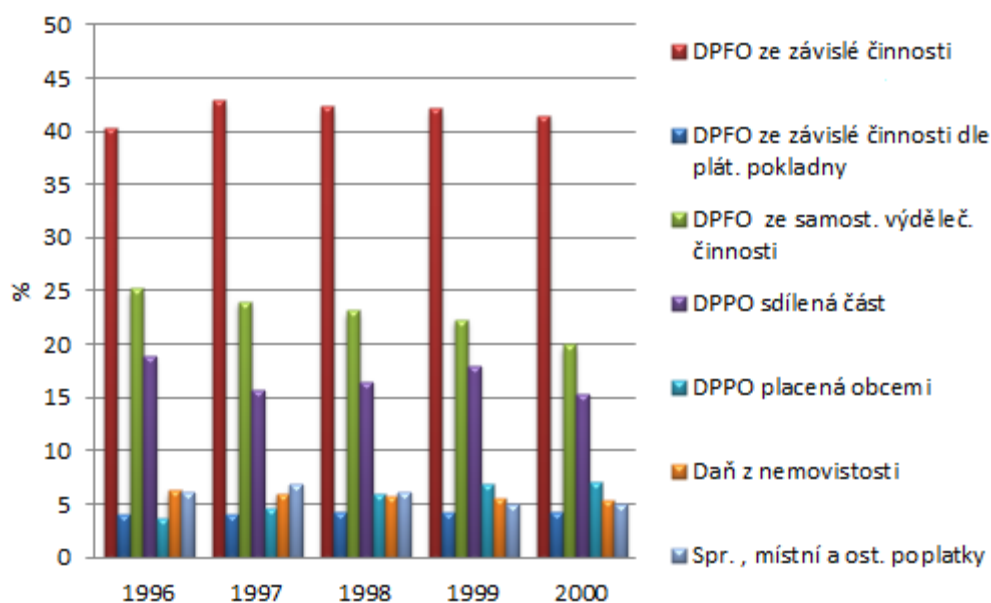
⁴⁹ Magistrátním městům se jejich podíl na dani z příjmů ze závislé činnosti snížil ze 100 % na 70 %. Jedná se o Prahu (hl. m.), Brno, Ostrava, Plzeň.

Graf 5-3: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 1996 - 2000



Pramen: vlastní zpracování dle dat Provažníková (2007, s. 120)

Graf 5-4: Struktura daňových příjmů v letech 1996 - 2000



Pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí MFČR, vlastní propočty

V tomto období dochází k mírnému nárůstu daňových výnosů. (Blíže viz graf 5-3 a graf 5-4). Struktura daní sdílených se rozrostla o další daň (daň z příjmů právnických osob – mimo daň placenou obcemi). Oproti modelu předešlému dosáhli obce o něco málo vyšší daňové samostatnosti. Stále dochází k tomu, že bohatší okresy získávají více než

okresy chudší. Problém nastává u daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti. Dochází ke konkurenci mezi obcemi ve snaze získat trvalé bydliště podnikatele (OSVČ).

Možnost alokovat dle počtu obyvatel se zdála být stále nespravedlivá a princip původu nelze uplatnit. Na závěr k tomuto i předešlému období lze říci, že nedocházelo ke stabilizaci veřejných rozpočtů mechanismem sdílených daní a obecní rozpočty jen těžko předvídaly, jaký bude další vývoj.

5.3 Model RUD v letech 2001 – 2007

V tomto období dochází k významným skutečnostem. Došlo ke zrušení okresních úřadů a kraje byly povýšeny na vyšší územně samosprávné celky.

Dále došlo ke schválení nového zákona⁵⁰ (zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a státním fondům, ve znění pozdějších předpisů), který ustanovil podíly na daňových výnosech územních jednotek státu.

Podstatnou změnou v tomto období bylo snížení stoprocentního podílu daně z příjmů fyzických osob samostatně výdělečně činných na 30 %. Došlo ke snížení rivality mezi obcemi v důsledku soupeření o trvalé sídlo podnikatele.

Zákon č. 243/2000 Sb. stanovil podíly obecních rozpočtů na daních sdílených, jedná se o:

- ∇ 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty („DPH“);
- ∇ 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických ze závislé činnosti a funkčních požitků odváděné zaměstnavatelem dle zákona o dani z příjmů;
- ∇ 20,59 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby;
- ∇ 20,59 % z 60 % celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy z výše uvedených bodů;

⁵⁰ Účinnost zákona č. 243/2000 Sb. je od 1. ledna 2001.

- ∇ 20,59 % z celostního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob (s výjimkou daně, kdy je poplatníkem obec či kraj);
- ∇ 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měli na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost váže;
- ∇ podíl na 1,5 % z celostního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátce daně z příjmů, se stanovenou výjimkou.

RUD stanovilo pro obce následující svěřené a místní daně:

- ∇ DPPO, kdy je poplatníkem obcemi;
- ∇ daň z nemovitostí (plyne 100 % do rozpočtu obce, na jejímž území se nemovitost nachází);
- ∇ správní poplatky za úkony prováděné obcí;
- ∇ místní daně⁵¹.

Prvním impulzem pro vznik nového zákona byla potřeba snížit narůstající extrémní rozdíly mezi příjmy obcí a zmírnit nedostatky předešlého „starého“ systému. Jednou z příčin byla sdílená daň DPFO ze závislé činnosti, která tvoří podstatnou část daňových příjmů územních jednotek. Tato daň způsobila nárůst daňových příjmů u bohatých územních jednotek oproti chudým územním jednotkám. Bylo to z toho důvodu, že daňové příjmy byly závislé na míře nezaměstnanosti a na průměrné mzdě.

Dále bylo nutné rozšířit strukturu daní sdílených o další daně a tím tak zmírnit disparity mezi obcemi. Došlo k rozšíření o daně:

- ∇ DPH;
- ∇ DPFO ze samostatně výdělečné činnosti – v minulosti patřila tato daň mezi daně svěřené (tedy 100 % obcím);

⁵¹ Místní daně si každá obec stanoví sama na základě obecně závazné vyhlášky.

∇ změna v alokování výnosů DPFO ze závislé činnosti.

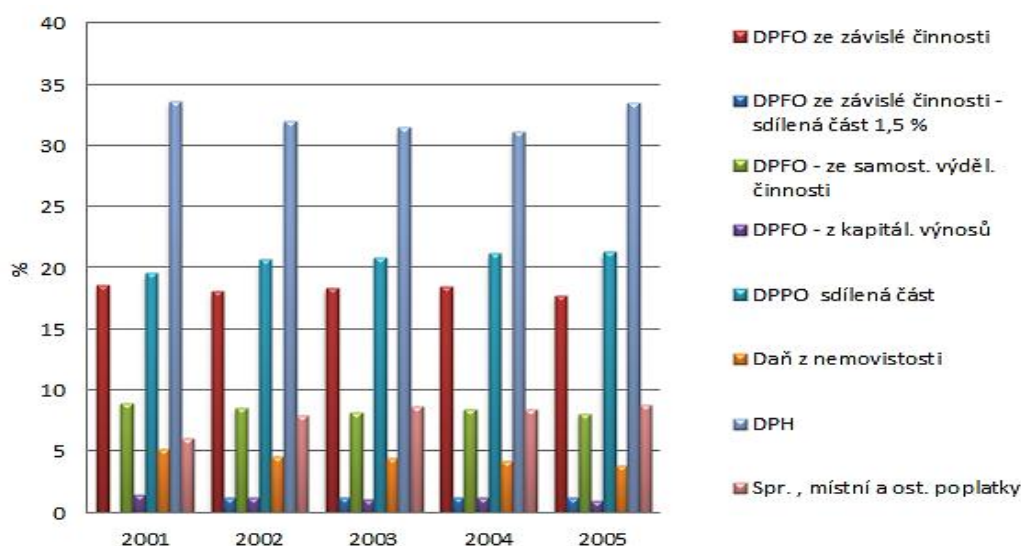
Cílem nového zákona bylo dosáhnout stabilizace financování území, zajistit jednotlivým úrovním územních samosprávných celků fiskální dostatečnost a zabezpečit minimální pokrytí potřeb obcím a krajům jednak z výnosů daní, tak i z dodatečných příjmů.

Rozšíření spektra daní sdílených o DPH dochází tak z hlediska jejího inkasa o zajištění relativně stabilního výnosu plynoucí do rozpočtů obcí. Tato daň je též považována za celkem odolnou z hlediska jejího daňového úniku. Výběr daně je zajišťován celními úřady při dovozu zboží do České republiky a v rámci výběru na území republiky ze zdanitelných plnění je výběřčím příslušný finanční úřad. Finanční úřady jsou též správci odpočtů daní, které uplatňují z větší části importéři a exportéři. Výnos z DPH je ovlivněn spotřebou domácností, vlády a především též změnou její daňové sazby a přesuny mezi základní a sníženou daňovou sazbou.

Podíly na výnosech (výše uvedených), které plynou do územních rozpočtů, jsou dále upraveny podle následujících kritérií:

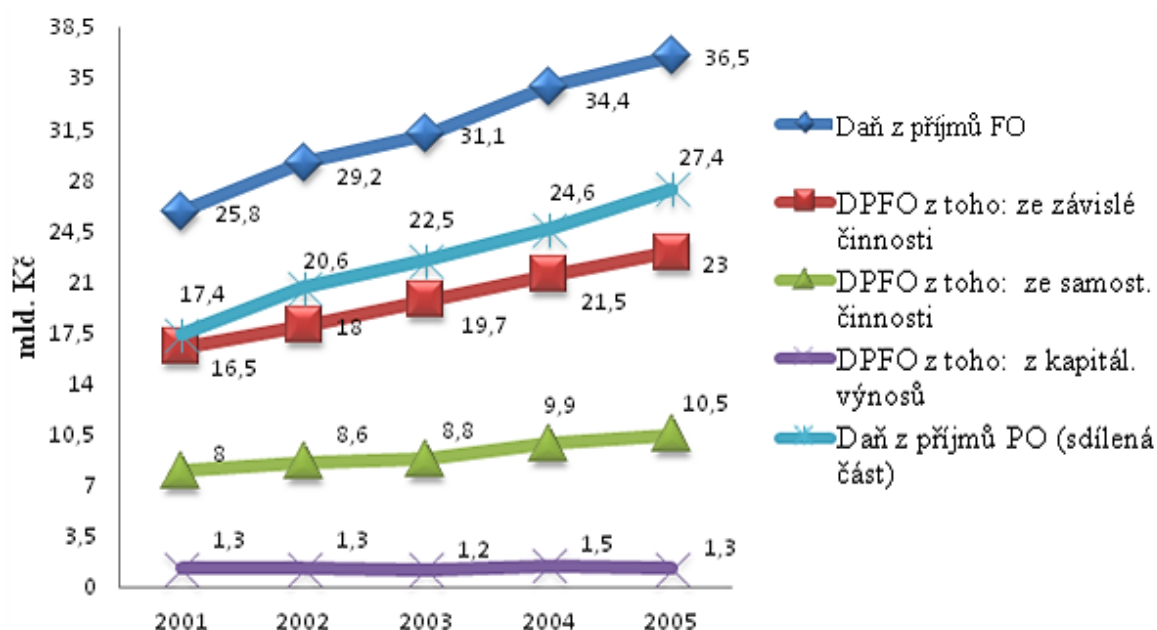
- ∇ kritérium počet obyvatel;
- ∇ kritérium počet zaměstnanců v obci;
- ∇ koeficient velikostní kategorie obcí.

Graf 5-5: Struktura daňových příjmů v letech 2001 - 2005



Pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí MFČR, vlastní propočty

Graf 5-6: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2001 - 2005



Pramen: vlastní zpracování dle dat Provazníková (2007, s. 127)

Z výše uvedených grafů 5-5 a 5-6 je patrné, že nový zákon navýšil územní rozpočty, zejména došlo k navýšení u daní sdílených. Nárůst způsobila daň z přidané hodnoty (33 %), která i v dalších letech dominovala v daňových příjmech územních rozpočtů, a daň z příjmů právnických osob (20 % s výjimkou daně placené obcemi). Je tedy patrné, že daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků již netvoří největší podíl daňových příjmů, jak tomu bylo doposud.

5.3.1 Metodika výpočtu podílu obcí na daních sdílených v letech 2001 - 2007 v České republice

V tomto období dochází k tomu, že každá obec se začala podílet na příslušné sdílené dani určitým procentním podílem dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, ve znění pozdějších předpisů ve výši odpovídající poměru násobku počtu obyvatel obce k 1. 1. běžného roku a koeficientu velikostní kategorie obce, k součtu těchto násobků všech obcí v České republice. Jednotlivé podíly obcí, včetně dalších důležitých údajů, zveřejňuje každoročně Ministerstvo financí vyhláškou s účinností k 1. 9. běžného roku.

Dále podíl obce na dani sdílené podle § 4 odst. 1 písm. i) je dán poměrem počtu zaměstnanců v obci, k celkovému počtu zaměstnanců v jednotlivých obcích v České republice (tento počet je vždy k 1. 12. předcházejícího kalendářního roku).

Přerozdělení podílu obcí na daních sdílených v letech 2001 - 2007 je založeno na dvou kritériích pro výpočet příslušné sdílené daně dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb.:

∇ počet obyvatel – váha kritéria 100 %;

∇ koeficient velikostní kategorie obcí (13 kategorií v rozmezí od 0,4213 až 1,6715 a zvlášť stojí hl. m. Praha).

Pro přerozdělení podílu příslušné sdílené daně dle § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 243/2000 Sb. je kritérium jediné, a to počet zaměstnanců v obci.

Konkrétní postup metodiky platné v letech 2001 - 2007 je uveden v následující části této kapitoly. Před samotným výpočtem procentního podílu obce na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu DPH a daní z příjmů (daních sdílených) je proveden výběr obcí, na kterých bude provedena aplikace dané metodiky.

Metodika je uplatněna na rok 2006 a z tohoto roku budou pocházet i příslušné charakteristiky vybraných obcí. Výběr obcí byl náhodný, ale se splněným předpokladem, že ve výběru budou zastoupeny obce s různým počtem obyvatel, resp. reprezentanty malých, středních a velkých obcí co do počtu obyvatel. (Viz tabulka 5-1.)

Tabulka 5-1: Charakteristiky vybraných obcí pro rok 2006

Obec	Počet obyvatel k 1. 1. 2006	Velikostní koeficient	Počet zaměstnanců v obci k 1. 12. 2005
Olomouc	100 381	1,0393	63 858
Chomutov	50 027	0,8487	20 108
Aš	12 840	0,7016	4 469
Husinec	1 326	0,5881	616
Dolní Slivno	315	0,5881	39
Modrava	52	0,4213	63

Pramen: vlastní zpracování

Do výpočtu je dále nutné znát celkový součet násobků velikostního koeficientu a počtu obyvatel za všechny obce v České republice. Pro rok 2006 je tento součet 10 169 543,9356 obyvatel.

Tabulka 5-2: Výpočet podílu obce na příslušné sdílené dani dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb.

Obec	Výpočet
Chomutov	0,41750068 %
Olomouc	1,02586678 %
Aš	0,08858356 %
Dolní Slivno	0,0018216 %
Husinec	0,0076682 %
Modrava	0,000215424 %

Pramen: vlastní zpracování

Tabulka 5-3: Výpočet podílu obce na příslušné sdílené dani dle § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 243/2000 Sb.

Obec	Výpočet
Chomutov	0,48094402 %
Olomouc	1,52735841 %
Aš	0,10688974 %
Dolní Slivno	0,0009328 %
Husinec	0,01473351 %
Modrava	0,001506847 %

Pramen: vlastní zpracování

5.3.1.1 Aplikace shlukové analýzy – Kohonenovy mapy

Shlukovou analýzou bude zkoumána metodika rozpočtového určení daní zaměřeného na všechny obce v České republice. Jde o navázání na předchozí text, ve kterém je daná metodika aplikována na vybraných obcích. Výsledkem analýzy bude zhodnocení, zda daná metodika přiděluje všem obcím takový objem finančních prostředků respektující její

polohu, počet obyvatel, katastrální výměru území atd., resp. zda nedochází ke zvýhodňování určité obce. V případě zvýhodnění určité obce (resp. určitých obcí) lze pomocí této analýzy odhalit kritérium, které toho bylo příčinou.

Provedením analýzy bude ověřována hypotéza v této práci stanovená.

Shluková analýza byla provedena v programu SPSS CLEMENTINE, metodou Kohonen network clustering model. Kritéria, použitá ve shlukové analýze, vycházejí z publikací Ministerstva financí a jsou publikována ve vyhlášce Ministerstva financí ČR. Jedná se o:

- ∇ prostý počet obyvatel v obci k 1. 1. 2006;
- ∇ katastrální výměra území obce k 1. 1. 2006;
- ∇ koeficient velikostní kategorie přiřazený konkrétní obci;
- ∇ procentní podíl obce na výnosu daní dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb., o RUD.

K výslednému grafickému zobrazení byla použita na základě výběru dvou z výše uvedených kritérií: prostý počet obyvatel (barva shluku) a koeficient velikostní kategorie obce (velikost shluku). Data, jež vstupovala do výše zvolené metody, byla standardizována směrodatnou odchylkou v důsledku různorodosti jejich jednotek. Způsob standardizace dat probíhal dle vzorce (5.1).

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{s_j}, \text{ pro } i = 1, \dots, n \text{ a } j = 1, \dots, m, \quad (5.1)$$

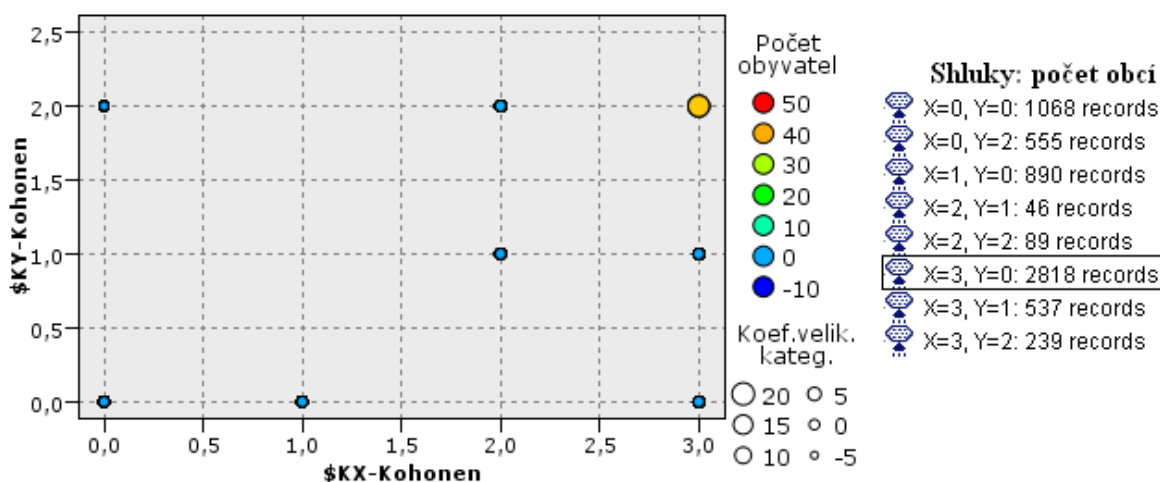
kde

x'_{ij} ... i -tá standardizovaná hodnota j -té vstupní veličiny;

x_{ij} ... i -tá původní hodnota j -té vstupní veličiny;

\bar{x}_j ... střední hodnota j -té vstupní veličiny;

s_j ... směrodatná odchylka.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 5-1: Shluková analýza obcí (vyjma hl. m. Prahy) v roce 2006⁵²

Z výše uvedeného obrázku 5-1 je patrné, že dominantní úlohu v procesu shlukování sehrálo kritérium „koeficient velikostní kategorie“. Dále došlo ke shlukování obcí velmi nesourodých ve zvoleném kritériu „prostý počet obyvatel“ (viz obrázek 5-1: shluk ($x = 3$, $y = 0$)). Tento shluk sdružuje obce spadající do velikostní kategorie 301 - 1500 obyvatel, například se jedná o obce Hřebeč, Vrbčany, Přelíc a další. Dochází tak k potlačení důležitého kritéria „prostý počet obyvatel obce“. Shluk ($x = 3$, $y = 2$) sdružuje též obce vnitřně nesourodé z hlediska počtu obyvatel, a to obce spadající do velikostní kategorie 5 001 – 10 000, 20 001 – 30 000 a 50 0001 – 100 000. Tento shluk tvoří obce: Kladno, České Budějovice, Stříbro, Dačice, a další. Jedná se tak o zásadní impulz změnit současnou metodiku rozpočtového určení daní.

Další shluky jsou tvořeny obcemi, které si jsou ve zvolených kritériích podobné. Dochází ke shlukování obcí s průměrným počtem obyvatel 3 000 a malých obcí do 300 obyvatel.

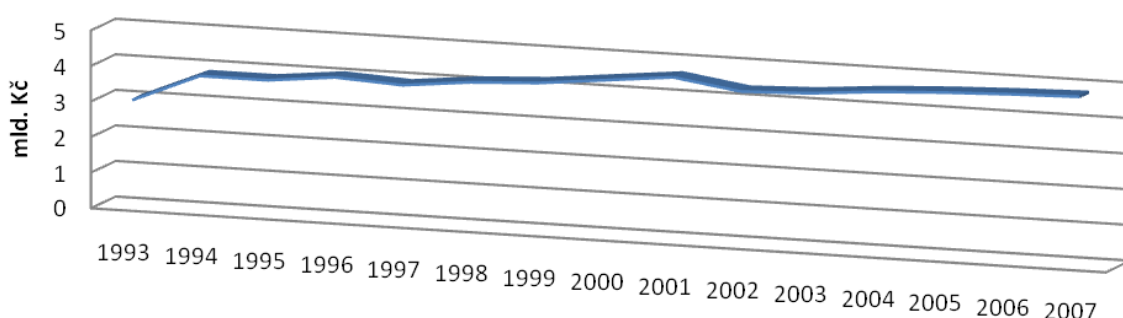
5.3.2 Zhodnocení období 2001 - 2007

V tomto období přinesl nový zákon podstatné změny v rozpočtovém určení daní. Pro obce to znamenalo navýšení jejich rozpočtů. Dochází k navýšení zejména daňových příjmů, ale

⁵² Hodnoty uvedené v legendě jsou bezrozměrné. Jedná se o hodnoty vzešlé standardizací vstupních veličin.

v oblasti, které nemohou ovlivnit. Stále u obcí přetrvává nízká daňová autonomie. Obce nemají možnost ovlivňovat výši výnosů ze sdílených daní, jsou odkázané tedy jednak na stát, který stanovuje procentní sazby, a jedna na ekonomickém cyklu státu. Nachází-li se ekonomika v recesi, obce obdrží na výnosech ze sdílených daní podstatně méně, než když se ekonomika nachází naopak v expanzi. Vedle výnosů z již zmíněných daní sdílených, obce také nemohou ovlivňovat výši výnosů u daní svěřených. Výnosy z daní svěřených jsou považovány za stabilní zdroj příjmu. Je to dáno tím, že daně svěřené mají nemobilní základ a zdanění odráží užitek plynoucí ze statku.

Graf 5-7: Vývoj výnosu z daně z nemovitostí v letech 1993 - 2007



	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
■ Daň z nemovitostí [mld.]	3	3,8	3,8	4	3,9	4,1	4,2	4,4	4,6	4,32	4,39	4,55	4,65	4,72	4,77

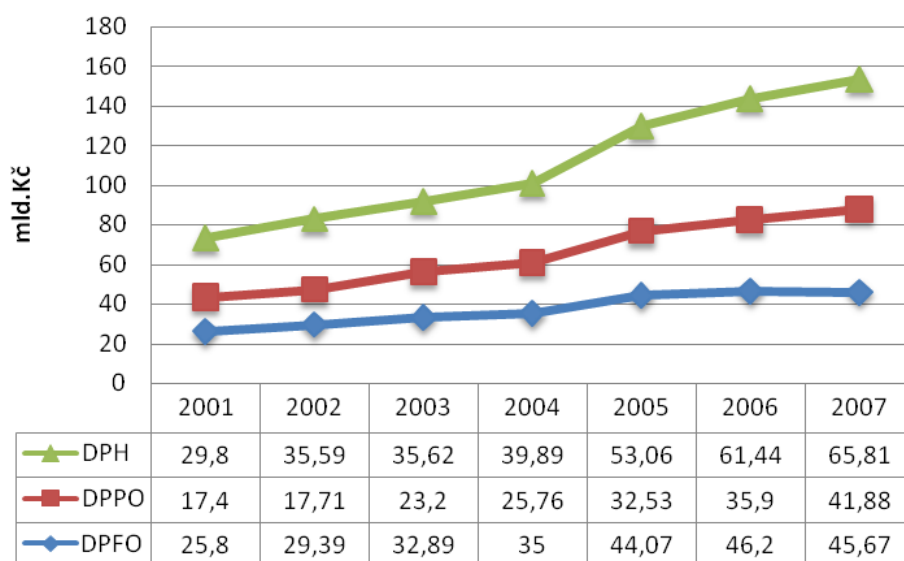
Pramen: vlastní zpracování

Výše uvedený graf 5-7 potvrzuje, že výnos z daně z nemovitostí je stabilní. Z daného vývoje je patrná mírná vzestupná tendence daného daňového výnosu s minimálními meziročními změnami pohybující se v intervalu 0 - 0,3 mld. Kč (bez ohledu na rok 1993).

Oblast, kde obce mohou ovlivňovat výši daně, jsou místní daně a výnosy ze správních poplatků. Ty se v tomto období pohybují v průměru okolo 9 %.

V tomto období 2001 - 2007 dochází k prudkému navýšení u daní sdílených díky výnosu z DPH. Tento výnos se v roce 2001 pohyboval okolo 29,8 mld. Kč a v roce 2007 činil tento výnos 65,81 mld. Kč. Obdobné je tomu u výnosu z daně z příjmů právnických osob (s výjimkou DPPO placené obcemi). Více následující graf 5-8.

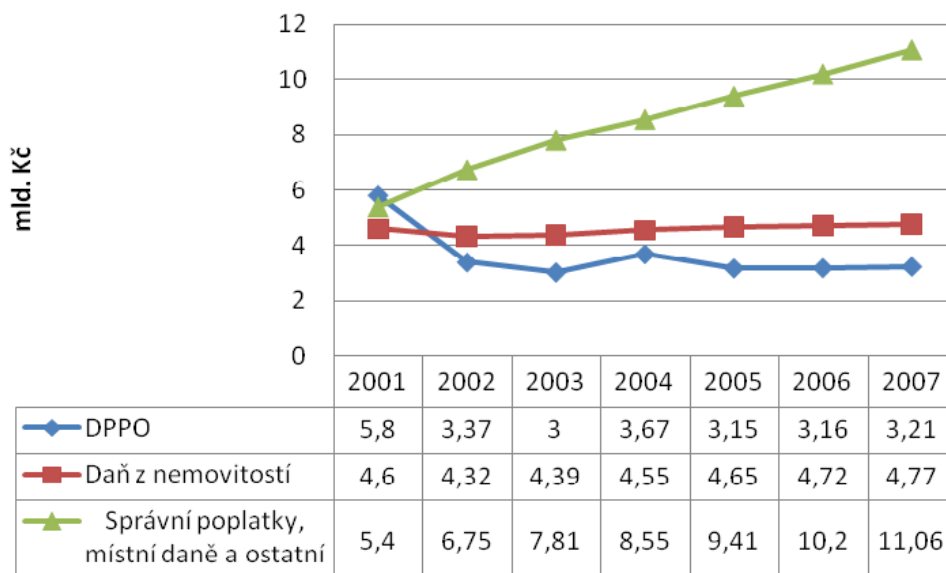
Graf 5-8: Vývoj daní sdílených v letech 2001 - 2007



Pramen: vlastní zpracování

U daní svěřených došlo k nárůstu pouze u výnosů z místních daní a správních poplatků, které v roce 2001 činily 5,4 mld. Kč, a v roce 2007 došlo k nárůstu o 205 % na 11,06 mld. Kč. Více následující graf 5-9.

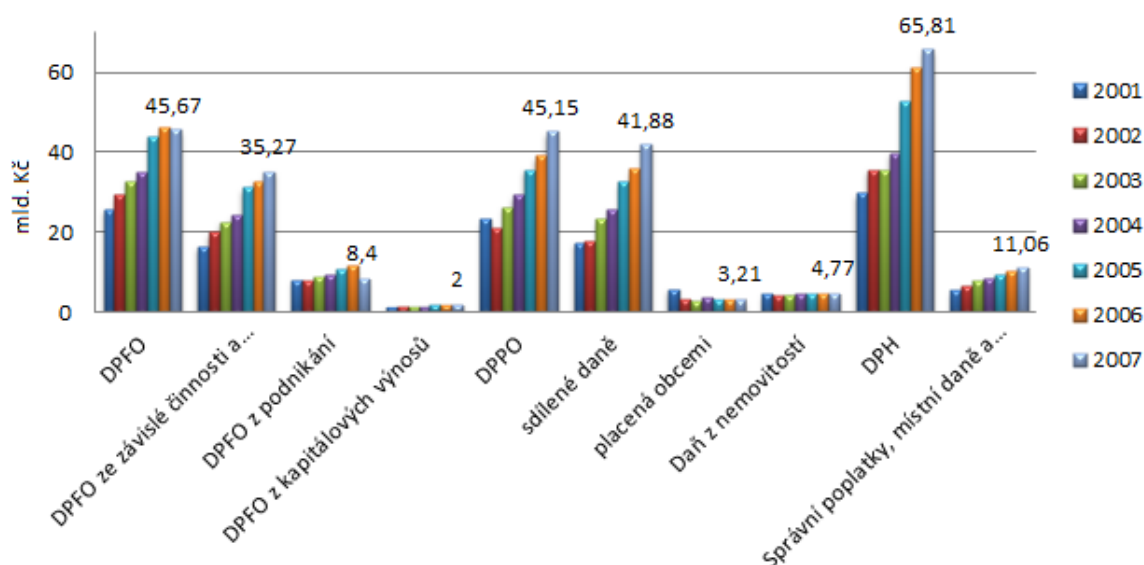
Graf 5-9: Vývoj daní svěřených v letech 2001 - 2007



Pramen: vlastní zpracování

Pro celkový přehled vývoje jednotlivých výnosů z daní sdílených a svěřených je následující graf 5-10.

Graf 5-10: Vývoj daní sdílených a daní svěřených v letech 2001 - 2007



Pramen: vlastní zpracování

Z výše uvedeného grafu 5-10 je patrné, že výdaje územních rozpočtů, jsou financované z výnosů z daní sdílených (dochází zde k alokaci výnosu z těchto daní územním jednotkám podle již zmíněných kritérií⁵³), kde dominantní a významnou roli hraje výnos z DPH a DPFO ze závislé činnosti a z funkčních požitků.

Každý model sebou nese určité výhody a nevýhody. Každá změna byla vyvolána z podnětu nespokojenosti v minulosti. Otázkou zůstává, zda je tento model zvolen opravdu vhodně. Do určité míry je možné odpovědět kladně, neboť přinesl do územních rozpočtů více finančních prostředků. Na druhou stranu model přináší řadu nevýhod, a to v samotné struktuře daní sdílených v případě daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti. Výnos z této daně je alokován dle trvalého bydliště podnikatele. Alokace by měla být efektivní a spravedlivá, proto výnos z této daně by měl jít do té obce, kde podnikatel vytváří hodnoty, resp. podle místa zaměstnání. Obce by tak byly nuceny vytvářet vhodné podmínky pro podnikání, resp. vytvářet příznivé (lákavé, atraktivní) podnikatelské prostředí. Dále problematika daně z příjmů fyzických osob, ale tentokrát se jedná o výnos ze závislé činnosti a funkčních požitků. Zde došlo k rozšíření o 1,5 % dle přepočteného počtu zaměstnanců. Mělo dojít k motivaci obcí k vytváření nových pracovních příležitostí.

⁵³ Výnosy z daní sdílených jsou územním rozpočtům alokovány podle kritéria počet obyvatel a velikostního koeficientu obce.

Došlo ale k velmi nízké motivaci, neboť vytvoření nových pracovních příležitostí je velmi nákladná investice, kterou obce (zejména menší obce) nejsou schopny finančně pokrýt. Další oblastí je kritérium velikostní kategorie obce. Některé obce by mohly díky ztrátě několika obyvatel přijít o finanční prostředky způsobené přesunem do nižší kategorie.

5.4 Model RUD v letech 2008 - 2011

V roce 2008 nabyla účinnosti novela zákona o rozpočtovém určení daní, jenž byla publikovaná jako zákon č. 377/2007 Sb. s účinností od 1. 1. 2008. Tato novela je výsledkem jednání pracovní skupiny Sdružení měst a obcí České republiky a Ministerstva financí ČR, Poslanecká sněmovna ČR a tzv. Zlínská iniciativa.

Novela redukovala velikostní kategorie obcí z původních 14 na 4⁵⁴. Tento významný krok sebou přináší eliminaci skokových přechodů mezi velikostními kategoriemi. Jinak řečeno, dříve pokud obec dosáhla hraničního počtu obyvatel a dosáhla tak na vyšší velikostní kategorii, mohla si tak výrazně navýšit příjmy z daní sdílených. Dochází k zavedení koeficientů postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi a tím dochází k tomu, že podíly jednotlivých obcí tvoří spojitou křivku.

Další změnou je zvýšení podílu obcí na daních sdílených z původních 20,59 % na 21,4 %. V absolutní částce se jedná o navýšení zhruba okolo 4,6 mld. Kč. Je otázkou, zda toto navýšení způsobila procentní změna (změna o 0,81 %), nebo v oblasti daní sdílených se vybralo za dané období větší obnos finančních prostředků.

Dále došlo k doplnění některých kritérií:

- ∇ podíl obce na celkové výměře s váhou 3 %;
- ∇ podíl počtu obyvatel obce na celkovém počtu obyvatel s váhou 3 %;
- ∇ kritérium počtu obyvatel obce upraveno koeficientem velikostní kategorie s váhou 94 % - zde je nutné učinit 3 kroky:
 1. krok: upravit počet obyvatel koeficientem postupných přechodů (viz tabulka 5-4);

⁵⁴ Novela zákona uvádí samostatné přepočítací koeficienty pro velká města jako Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. Jedná se o města, která se řadí do nejvyšších velikostních kategorií.

Tabulka 5-4: Koeficienty postupných přechodů

Počet obyvatel		Koeficient postupných	Násobek koeficientu postupných přechodů
0	300	1,0000	1,0000*počet obyvatel
301	5 000	1,0640	300+1,0640*počet obyvatel nad 300
5 001	30 000	1,3872	5300,8+1,3872*počet obyvatel nad 5 000
30 001	a více	1,7629	39 980,8+1,7629*počet obyvatel nad 30 000

Pramen: Příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb. ve znění ve znění zákona č. 377/2007 Sb.

2. krok: podíl přepočteného počtu obyvatel na celkovém součtu násobků pro celou skupinu ostatních obcí;

3. krok: na základě vyhlášky Ministerstva financí č. 245/2010 je nutné upravit podíl (viz 2. krok) procentem, kterým se ostatní obce podílejí na části celostátního hrubého výnosu daní podle odstavce 1 písm. b) – f).

Výsledné procento, kterým se obec podílí na 21,4 % části daních sdílených, se vypočte jako součet třech výše uvedených kritérií. Výsledný postup k získání příslušného procenta dané obce, uvádí následující vzorec (5.2).

$$\begin{aligned}
 PD_i &= PD_1 + PD_2 + PD_3 \\
 PD_1 &= \frac{V_i}{V_n} * 3 \\
 PD_2 &= \frac{OB_{ipp}}{OB_{pp}} * 3 \\
 PD_3 &= \frac{\text{násobky } K_{pi}}{\sum_{i=1}^n \text{násobky } K_{pi}} * PD_n * 94
 \end{aligned}
 \tag{5.2}$$

kde

PD_i ... výsledný podíl i -té obce na 21,4 % části sdílených daní;

PD_n ... celkové procento, kterým se ostatní obce podílí na celostátním hrubém výnosu

daní dle § 4 odst. 1 písm. b) - f) zákona č. 243/2000 Sb., o RUD;

V_i ... katastrální výměra i -té obce [v ha] k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku;

V_n ... katastrální výměra České republiky [v ha] k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku;

OB_{ipp} ... počet obyvatel v i -té obci k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku;

OB_{pp} ... počet obyvatel v České republice k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku;

K_{pi} ... násobek koeficientů postupných přechodů i -té obce;

$\sum_{i=1}^n K_{pi}$... součet všech násobků koeficientů postupných přechodů za ostatní obce (vyjma

měst: Praha, Brno, Ostrava, Plzeň);

3 a 94 ... váhy příslušného kritéria (v %).

Stanovené váhy u výše uvedených kritérií nejsou výsledkem žádné analýzy, ani analýzy zpracovávané na Vysoké škole ekonomické v Praze, která se zabývala financováním výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků s cílem poskytnutí relevantních dat jako podkladu pro přípravu nového zákona o RUD. Jedná se o jednoznačné politické rozhodnutí vzniklé na Ministerstvu financí na základě jednání pracovní skupiny s významným vlivem svazu tzv. Zlínské iniciativy. Dochází následně k tomu, že RUD se stává s rostoucí mírou pravděpodobnosti zákonem politicko-ekonomickým a nastavení systému není vždy v souladu s tolik potřebnou racionalitou.

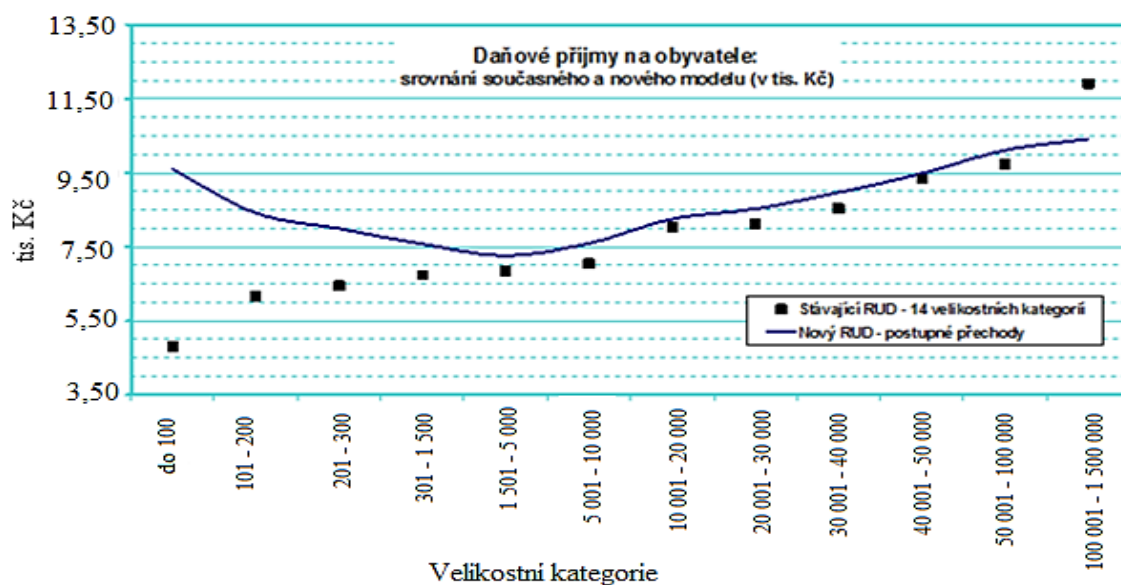
5.4.1 Metodika výpočtu podílu obcí na daních sdílených platná v letech 2008 - 2011

V České republice, jak již bylo výše řečeno (viz kapitola 5.4), došlo k novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, která zavedla mimo jiné i novou metodiku výpočtu konkrétního podílu každé obce na daních sdílených, platný od 1. 1. 2008. Jedním z impulsů, který vedl k sestavení nové metodiky, bylo zaznamenání propadu daňových příjmů u malých obcí a jejich diskriminace v zákoně o RUD. Kritika modelu RUD spočívala jednak v jednom převažujícím kritériu v rámci přerozdělení výnosů z daní, a to počtu obyvatel s největší vahou (100 %), tak v kritickém aspektu, a to skokových přechodů v rámci velikostních kategorií.

Nová metodika pracuje pouze s koeficienty postupných přechodů, které měly za úkol odstranit „skokové přechody“ mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí. Díky nově

zvoleným koeficientům postupných přechodů (místo velikostních koeficientů) dochází k přílivu finančních prostředků pro malé obce, které spadly do velikostní kategorie 301 až 1 500 (blíže viz graf 5-11). Je zřejmé, že je podstatný rozdíl v obci např. s 350 obyvateli nebo s 1 300 obyvateli. Je známo, že Česká republika je proslulá svým četným počtem malých obcí, resp. obcí do 500 obyvatel. (Též viz obrázek 5-1 v kapitole 5.3.1.1)

Graf 5-11: Srovnání modelu RUD v roce 2006 a v roce 2008 v daňových příjmech na obyvatele



Pramen: ČERMÁK (2007)

Dále původní kritéria rozdělování jsou doplněna o dvě nová s přiřazenou vahou. Jedná se o kritérium rozlohy obce s vahou 3 % a prostý počet obyvatel s vahou 3 %. Z původních kritérií zbylo kritérium počtu obyvatel upraven koeficientem velikostní kategorie a doplněn o váhu 94 %.

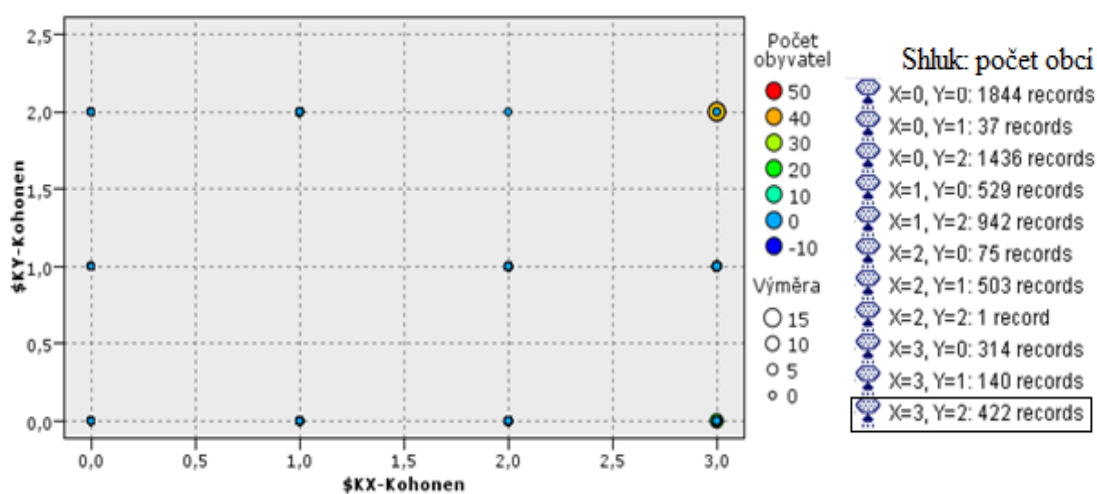
Nový algoritmus metodiky je ve své podstatě obdobou původní metodiky, což sebou přináší minimalizaci dopadů přechodu z původní metodiky na novou. Pozitivum lze spatřit v navýšení daňových příjmů do rozpočtů obcí, zejména malým obcím, v absolutní částce o 4,6 mld. Kč (pro rok 2008).

Je patrné, že nová metodika není ještě zdaleka tak efektivní, aby obcím skutečně přidělovala takové výnosy, které odpovídají jejich potřebám. K podpoře následujícímu tvrzení je provedena shluková analýza opět v programu SPSS CLEMENTINE, metodou Kohonen network clustering model. Kritéria, použitá ve shlukové analýze, vycházejí

z publikací Ministerstva financí a jsou publikována ve vyhlášce Ministerstva financí ČR. Jedná se o:

- ∇ prostý počet obyvatel v obci k 1. 1. 2008;
- ∇ katastrální výměra území obce k 1. 1. 2008;
- ∇ koeficient postupných přechodů přiřazený konkrétní obci;
- ∇ daňové příjmy obce v tis. Kč;
- ∇ počet zaměstnanců v obci k 31. 12. 2007;
- ∇ procentní podíl obce na výnosu daní dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb., o RUD.

K výslednému grafickému zobrazení byly na základě výběru dvou z výše uvedených kritérií použity kritéria: prostý počet obyvatel (barva shluku) a výměra obce (velikost shluku). Data, jež vstupovala do výše zvolené metody, byla standardizována dle vzorce (5.1). (Viz obrázek 5-2)



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 5-2: Shluková analýza obcí (vyjma hl. m. Prahy) v roce 2008

Z výše uvedeného obrázku 5-2 je patrné, že převážná část shluků je tvořena obcemi, které jsou si více podobné, než tomu bylo u předchozí shlukové analýzy (obrázek 5-1). Dosahují přibližně stejných hodnot ve všech výše uvedených kritériích. Shluk ($x = 3, y = 2$) je vnitřně nejvíce diferencován v kritériích katastrální výměra a koeficient postupných

přechodů. V uvedených kritériích dosahuje v porovnání s ostatními shluky nejvyšších hodnot. Tento shluk tvoří obce: Benešov, Neveklov, Mladá Boleslav, České Budějovice, Český Krumlov, Modrava, Kryštofovy Hamry, a další. Shluk ($x = 3, y = 1$) a shluk ($x = 3, y = 0$) sdružuje obce, ve kterých je dominantní kritérium katastrální výběry, jenž převyšuje hodnoty všech ostatních kritérií. Shluk ($x = 3, y = 1$) zahrnuje obce: Hrádek, Rokytnice nad Jizerou, Švihov, Hromnice a další. Shluk ($x = 3, y = 0$) je naopak tvořen obcemi: Horská Kvilda, Boží Dar, Hamry a další. Naopak shluk ($x = 2, y = 2$) zahrnuje jednu obec, která dosahuje vysokých hodnot v kritériu koeficienty postupných přechodů, a to Roztoky.

Konkrétní postup metodiky platné od roku 2008 je následující. V první řadě před samotným výpočtem procentního podílu obce na stanovených procentních částech celostátního hrubého výnosu DPH a daní z příjmů (daních sdílených) budou vybrány obce, na kterých bude následně aplikována daná metodika. Výběr obcí bude ponechán ve stejném složení, jako v případě kapitoly 5.3.1. Charakteristiky vybraných obcí jsou brány z roku 2010. Přehled charakteristik vybraných obcí ukazuje níže uvedená tabulka 5-5.

Tabulka 5-5: Charakteristiky vybraných obcí pro rok 2010

Obec	Počet obyvatel k 1. 1. 2010	Velikostní koeficient	Katastrální výměra [ha] k 1. 1. 2010	Počet zaměstnanců v obci k 1. 12. 2009
Olomouc	100 362	1,7629	10 333,4530	68 766
Chomutov	49 795	1,7629	2 925,3839	20 754
Aš	13 412	1,3872	5 585,5166	3 785
Husinec	1 185	1,0640	298,1116	1 420
Dolní Slivno	302	1,0640	1 136,5397	34
Modrava	55	1,0000	8 163,4695	63
Česká republika	10 504 765	x	7 756 829,8264	4 259 208

Pramen: vlastní zpracování

Do výpočtu je dále nutné znát celkový součet násobků postupných přechodů za všechny obce v České republice a celkové procento, kterým se obce (s výjimkou hl. m. Prahy, Plzně, Ostravy a Brna) podílejí na části celostátního hrubého výnosu daní dle § 4 odst.

1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb. Pro rok 2010 je tento součet 10 173 528,1271 obyvatel a celkové procento 53,190679 %.

Tabulka 5-6: Výpočet podílu obce na příslušné sdílené dani dle § 4 odst. 1 písm. b) až f) zákona č. 243/2000 Sb.

Obec	Výpočet dle vzorce 5.2
Chomutov	I. výměra: 0,00113141 % II. obyvatelstvo: 0,01422069 % III. 74 877,4055 obyvatel - 0,36799557 % 0,00113141 % + 0,01422069 % + 0,36799557 % = 0,38334767 %
Olomouc	I. výměra: 0,00399652 % II. obyvatelstvo: 0,02866185 % III. 164 021,9698 obyvatel - 0,80610909 % 0,00399652 % + 0,02866185 % + 0,80610909 % = 0,83876746 %
Aš	I. výměra: 0,00216023 % II. obyvatelstvo: 0,00383026 % III. 16 969,9264 obyvatel - 0,0834011 % 0,00216023 % + 0,00383026 % + 0,0834011 % = 0,08939159 %
Dolní Slivno	I. výměra: 0,000439563 % II. obyvatelstvo: 0,0000862466 % III. 302,128 obyvatel - 0,001484851 % 0,000439563 % + 0,0000862466 % + 0,001484851 % = 0,0020106603 %
Husinec	I. výměra: 0,000115296 % II. obyvatelstvo: 0,00033841785 % III. 1 241,64 obyvatel - 0,0061022148 % 0,000115296 % + 0,00033841785 % + 0,006102215 % = 0,00655593 %
Modrava	I. výměra: 0,0031572703 % II. obyvatelstvo: 0,0000157072 % III. 55 obyvatel - 0,0002703053 % 0,0031572703 % + 0,0000157072 % + 0,0002703053 % = 0,00344328%

Pramen: vlastní zpracování

Tabulka 5-7: Výpočet podílu obce na příslušné sdílené dani dle § 4 odst. 1 písm. i) zákona č. 243/2000 Sb.

Obec	Výpočet
Chomutov	0,48727369 %
Olomouc	1,61452552 %
Aš	0,088866287 %
Dolní Slivno	0,00079827 %
Husinec	0,033339532 %
Modrava	0,001479148 %

Pramen: vlastní zpracování

5.5 Vícenásobná regresní analýza daňových příjmů obcí

Vícenásobná regresní analýza zkoumá vzájemné vztahy a vazby daňových příjmů obcí v závislosti na výnosech z jednotlivých daní plynoucích do rozpočtů obcí z celostátního výnosu v letech 1993 až 2010, přičemž rok 2010 vystupuje jako hodnota očekávaná skutečnost.

Závisle proměnnou v dané analýze představuje celkový daňový příjem za všechny obce (y) a nezávisle proměnné (x_i) tvoří výnosy z daně z příjmů právnických osob (vyjma daně z příjmů právnických osob placené obcemi) (DPPO - x_3), výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků (DPFO ze ZČFP - x_2) a výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti (DPFO ze SVČ - x_1).

Výsledkem analýzy bude sestavení vícenásobné regresní funkce a určení síly vlivu vybraných daňový výnosů na velikost celkových daňových příjmů obcí, a to za pomoci statistického softwaru STATISTICA.

Před provedením samotné vícenásobné regresní analýzy, je nutné splnit stanovené předpoklady (viz kapitola 2.1.1)

Ověření předpokladu normality probíhalo pomocí softwaru STATISTICA, Kolmogorovova-Smirnovova testu na hladině významnosti 0,05. Výsledek testování je uveden v příloze A. Výsledek testu nezamítl hypotézu o normalitě. Lze tedy pokračovat v sestavování vícenásobné regresní funkce, resp. odhadování jejích koeficientů.

Dále je nutné ověřit předpoklad multikolinearity. K tomuto účelu je nutné sestavit korelační matici (viz tabulka 5-8). Korelační koeficient nabývá hodnot v absolutním vyjádření mezi 0 a 1. Čím se hodnota korelačního koeficientu blíží k 1, tím vyšší existuje závislost mezi proměnnými.

Tabulka 5-8: Korelační matice

Proměnná	DPFO ze SVČ	DPFO ze ZČFP	DPPO
DPFO ze SVČ	1,000000	0,644594	-0,447546
DPFO ze ZČFP	0,644594	1,000000	-0,161157
DPPO	-0,447546	-0,161157	1,000000

Pramen: vlastní zpracování

Jednotlivé hodnoty korelačních koeficientů v korelační matici představují párové koeficienty korelace mezi příslušnými dvojicemi vysvětlujících proměnných. Multikolinearita mezi proměnnými nastává, převyšeli-li hodnota koeficientu korelace 0,8. (HINDLS, 2007) Lze tedy usuzovat o silné závislosti mezi proměnnými a neměly by vstupovat do modelu. V tomto případě není potvrzena multikolinearita, a tedy nedochází k silné závislosti mezi proměnnými.

Vícenásobná regresní funkce má výsledný tvar

$$y = 25,27065 - 0,172614x_1 + 0,167640x_2 + 0,924672x_3$$

s vícenásobným koeficientem korelace $r_{y,x_1,x_2,x_3} = 0,979$ a s vícenásobným koeficientem determinance⁵⁵ $r^2_{y,x_1,x_2,x_3} = 0,958$. (Viz tabulka 5-9)

⁵⁵ Koeficient vícenásobné determinance vyjadřuje, z kolika %, jsou změny závisle proměnné vysvětleny změnami nezávisle proměnných. Hodnota koeficientu se pohybuje v rozmezí od 0 do 100 %. Čím se hodnota koeficientu blíží k hodnotě 100, resp. 1, tím dochází k plnému vystižení zkoumaného vztahu.

Tabulka 5-9: Výstup vícenásobné regresní analýzy

R= ,97856421 R2= ,95758792 Upravené R2= ,94849961 F(3,14)=105,36 p<,00000 Směrod. chyba odhadu : 8,6714						
N=18	b*	Sm.chyba z b*	b	Sm.chyba z b	t(14)	p-hodn.
Prom1	-0,172614	0,092533	-1,44651	0,77543	-1,86542	0,083216
Prom2	0,167640	0,084508	1,18663	0,59818	1,98373	0,067251
Prom3	0,924672	0,063223	3,19765	0,21864	14,62549	0,000000

Pramen: vlastní zpracování

Dále je důležité určit stupeň vlivu (více či méně významný) nezávisle proměnných na závisle proměnnou. V tomto případě bude zkoumán vliv jednotlivých výnosů z výše stanovených daní na celkové daňové příjmy obcí. Je stanovena nulová hypotéza předpokládající nulové hodnoty regresních koeficientů, tj. $H_0 : \beta_i = 0 \quad i = 1, \dots, n$ proti hypotéze alternativní, která zamítá nulovou hodnotu regresních koeficientů, tedy $H_1 : \beta_i \neq 0 \quad i = 1, \dots, n$. Rozhodnutí o platnosti nulové hypotézy je posouzeno na základě hodnoty p značící nejmenší hladinu významnosti, pro niž lze zamítnout nulovou hypotézu. Dle výsledků provedené analýzy na základě naměřených hodnot a porovnání hodnoty p s hodnotou hladiny významnosti 0,05 dochází k zamítnutí nulové hypotézy v případě regresního koeficientu nezávisle proměnné x_3 představující výnos z daně z příjmů právnických osob (vyjma daně z příjmů právnických osob placené obcemi). U ostatních nezávisle proměnných nedochází k zamítnutí nulové hypotézy o nulových hodnotách, resp. nevýznamných hodnotách regresních koeficientů. V tomto případě jakákoliv změna výnosu z DPFO ze SVČ a výnosu z DPFO ze ZČFP neovlivní velikost daňových příjmů obcí.

Významný vliv na celkové daňové příjmy obcí má výnos z DPPO sdílená část, která představuje v poměru k celkovým příjmům 20 % oproti výnosu z DPFO ze ZČFP, jež představuje 17 %.

Výsledek vícenásobné regresní analýzy ukazuje, že motivační složka (30 % a 1,5 %) uplatňovaná v systému RUD neplní svůj účel, za kterým byla do systému RUD včleněna. Dalším argumentem k danému výsledku analýzy je vzájemná ovlivnitelnost mezi výnosy z DPFO ze SVČ a z DPFO ze ZČFP vycházející z hodnoty korelačních koeficientů, která dosahuje hodnoty 0,64. Dochází zde k pozitivnímu středně těsnému vzájemnému vztahu.

V praxi to s určitou pravděpodobností znamená, že v případě vytvoření příznivého podnikatelského prostředí, může docházet k přesunu osob v pozici zaměstnance na pozici podnikatele, tedy osobu samostatně výdělečnou činnost. Nebo naopak, v případě zhoršení podmínek v podnikatelském prostředí lze očekávat přesun podnikatelů z pozice živnostníků na pozici zaměstnanců.

Z výsledku vícenásobné regresní analýzy se ukazuje nutnost změnit metodiku RUD v případě DPFO ze ZČFO a DPFO ze SVČ v nastavených parametrech.

5.6 Analýza současného modelu rozpočtového určení daní se zaměřením na obce v České republice

Současný model systému (dále jen „model“) RUD platný v České republice od 1. 1. 2008 je blíže popsán v kapitole 5.4.

Následující text je zaměřen na problematické prvky současného rozpočtového určení daní. Jedná se o problematiku výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti a jeho vliv na velikost daňového příjmu plynoucí do rozpočtu obce s jeho grafickým znázorněním pomocí programu MS Excel a statistickým softwarem STATISTICA. Dále bude graficky znázorněn výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků. Cílem grafického znázornění obou výnosů je lepší pochopení provázanosti jednotlivých veličin ovlivňující celkový daňový příjem rozpočtů obcí. Grafická interpretace dále poslouží jako základ pro návrh možných dalších změn současného rozpočtového určení daní.

5.6.1 Daň z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti

Vývoj výnosů z daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti (dále jen „DPFO ze SVČ“) plynoucí do rozpočtů obcí byl již naznačen v předchozích kapitolách pojednávající o rozpočtovém určení daní. Od roku 1993 do roku 2000 plynulo do rozpočtů obcí celý výnos (tedy 100 %). Od roku 2001 je výnos z daně snížen na 30 %.

Výnos z této daně je v současné době významně ovlivněn několika aspekty, kde mezi nejvýznamnější patří zrušení minimálního základu daně. Díky této možnosti si mohou podnikatelé navyšovat daňové odpočty: penzijním připojištěním, životním připojištěním, úroky z úvěrů stavebního spoření a hypotečních úvěrů. Další vliv na výši výnosu má

ekonomická situace v daném státě (též i ve světě) a rostoucí tendence v objemu vyplaceného daňového bonusu.

U této daně, jejíž výnos je rozdělován dle derivačního principu, je hlavní nevýhoda hledisko, na základě kterého je výnos přerozdělen. Jedná se o hledisko trvalého bydliště podnikatele. Tento příjem je pro obecní rozpočty nestabilní v důsledku možných změn v legislativě či přechodu na právnickou osobu. Další, a dosti závažný a diskutovaný, problém u této daně, je převažující neshoda v trvalém bydlišti podnikatele a sídlo podnikatele.

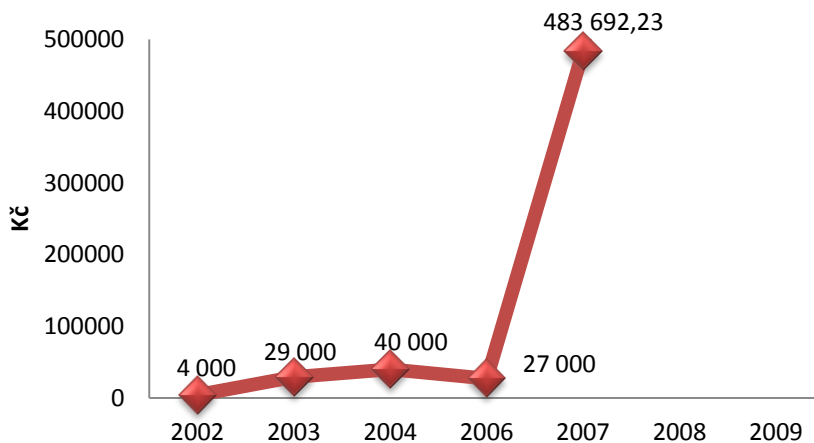
V současné době lze na území České republiky spatřovat, jaký dopad má v případě výnosu z daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti neshoda v trvalém bydlišti podnikatele a sídlo podnikatele. Obci, ve které má podnikatel sídlo a ve které dochází k vytváření hodnoty a přispívání k růstu národního produktu, není žádná zpětná vazba v podobě příjmu do obecního rozpočtu. Výnos z této daně plyne do obce, ve které má podnikatel trvalé bydliště.

Obce se snaží přilákat v důsledku této skutečnosti do své obce alespoň jednoho podnikatele. Někdy je obec nucena učinit taková opatření, které nejsou ku prospěchu občanů dané obce. Jejich prvořadým cílem je navýšení obecních příjmů, tedy daňových příjmů.

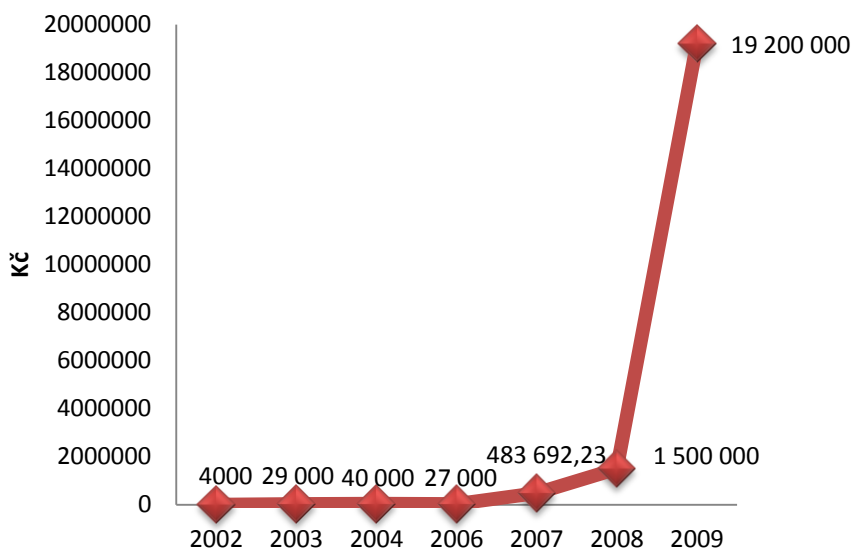
Nejznámější obec, které se zvýšily daňové příjmy v důsledku získání trvalého bydliště podnikatele, je Modrava. Modrava je malá obec, poslední vyvýšenina Plzeňského kraje na samých vrcholcích Šumavy. Jedná se o turisticky nejnavštěvovanější místo, které se rozléhá na 8163 ha, ze kterého je pouhá 0,049 % z celkové plochy zastavěná plocha. Zbytek připadá na lesní porost. Obec spadá do velikostní kategorie do 300 obyvatel, neboť v roce 2010 měla obec Modrava celkem 66 obyvatel, ze kterého bylo 15 % obyvatelstvo starších 65 let. Obec Modrava se stala diskutovanou obcí v roce 2007 (2008) až po současnost, právě v důsledku několikanásobnému zvýšení daňových výnosů, u daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti. Výnos z této daně byl v roce 2007 oproti roku 2006 zvýšen o 1 791,45 %. V roce 2008 oproti roku 2007 byl nárůst výnosu nižší, ale přesto významný, téměř o 310,11 %. Blíže viz grafy 5-12 a), b).

Graf 5-12: Výnos daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti v období 2002-2009

a)



b)

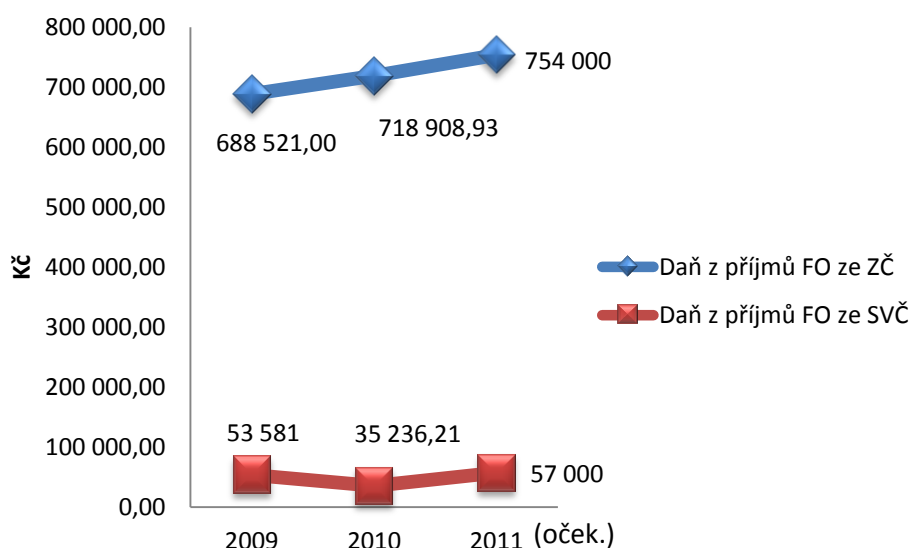


Pramen: vlastní zpracování dle publikovaných dat (z rozpočtu obce Modrava)

Z výše uvedených grafů 5-12 a), b) lze spatřit moment, kdy v obci Modrava získal trvalý pobyt známý podnikatel Zdeněk Bakala. Zdeněk Bakala je považován za jednoho z nejbohatších Čechů s hodnotou majetku v roce 2009 okolo 1,2 miliardy dolarů a v roce 2010 se umístil v žebříčku hodnocení nejbohatších lidí světa na 828. místě. Díky svému trvalému bydlišti, může obec Modrava realizovat investiční projekty, které jsou srovnatelné s obcí s podstatně větším počtem obyvatel.

Opačným příkladem je obec Kryštofovy Hamry shodující se s obcí Modravou co do počtu obyvatel a velikosti katastrální výměry, ale bez trvalého pobytu některého ze zámožných podnikatelů. Je patrné, že vývoj daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti v obci Modrava by se s největší pravděpodobností nacházel v dolních částech grafu. Obec Kryštofovy Hamry se nachází v Ústeckém kraji, okres Chomutov. Svou rozlohou se rozprostírá na 6 842 ha, kde pouze 0,19 % z celkové plochy je plocha zastavěná. Zbývá část katastrální výměry připadá lesnímu a travnatému porostu a zemědělské půdě. V obci žije 70 obyvatel, kde 33 % obyvatel tvoří občané starších 65 let. Podnikatelských subjektů je v obci Kryštofovy Hamry celkem 23. Na grafu 5-13 lze spatřit, že velikost výnosů z daně z příjmů FO ze samostatně výdělečné činnosti je oproti obci Modrava v daleko spodních částech grafu.

Graf 5-13: Výnos daně z příjmů FO ze ZČ a z funkčních požitků a daně z příjmů FO ze SVČ v období 2009 - 2011



Pramen: vlastní zpracování dle publikovaných dat (z rozpočtu obce Kryštofovy Hamry)

Novela zákona o RUD, která nabyla účinnosti k 1.1.2008, přinesla obci Kryštofovy Hamry nemalé navýšení obecního rozpočtu na straně daňových příjmů. V roce 2008 si obec polepšila o téměř 1 323,80 % navýšení daňových příjmů oproti daňovým příjmům vycházející z původního RUD uplatňované v období 2001 - 2007.

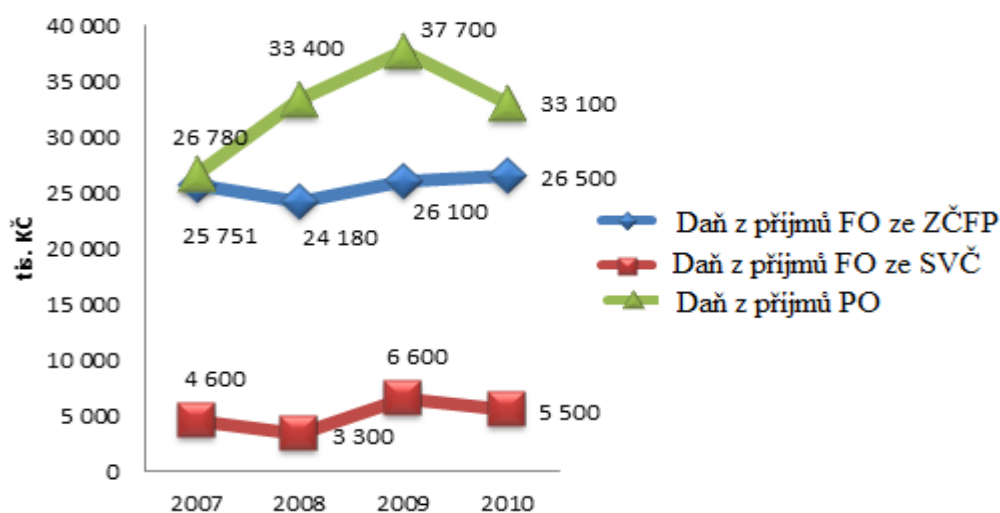
Modrava není jedinou obcí, která těží z toho, že se v její obci nachází trvalé bydliště podnikatele, který je na žebříčku nejbohatších lidí světa. Obec Vrané nad Vltavou se

nachází ve Středočeském kraji, okres Praha – západ a rozprostírá se na 426 ha, kde pouze 5,17 % připadá na zastavěnou plochu. Počet obyvatel žijící v obci se pohybuje okolo 2 322 a z toho je 13,91 % obyvatel ve věku na 65 let. V obci si v letech 1994 – 1995 nechal postavit vilu známý podnikatel Petr Kellner. Petr Kellner je považován za dolarového miliardáře a na žebříčku nejbohatších lidí světa je na úctyhodném 89. místě (pro rok 2010). Do této obce si také převedl trvalé bydliště. Tímto krokem dochází k navýšení výnosu z daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti. Další obec, která má vysoké výnosy z daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti, jsou Průhonice. Obec Průhonice leží ve Středočeském kraji, okres Praha – západ, která se rozprostírá na 769 ha, ze kterého je 4,03 % celkové katastrální výměry zastavěná plocha a 55,66 % připadá na zemědělskou půdu. Počet obyvatel obce Průhonice je k roku 2010 celkem 4 000 z toho má v obci pouhých 2 600 trvalý pobyt. Mezi těmi, kdo má trvalý pobyt v obci, je další známý podnikatel, třetí nejbohatší Čech a na žebříčku nejbohatších lidí světa je na 937. místě, Andrej Babiš.

Vedle výše uvedených obcí existují obce, ve kterých má též sídlo významný podnikatel, ale zároveň se v obci nachází sídlo jeho firmy. Obec Želevčice, spádová obec města Slaný nacházející směrem na severovýchod ve vzdálenosti přibližně 2 km s počtem obyvatel 94. Tato obec byla do roku 1990 zchátralou a bezvýznamnou malou obcí, o které nikdo nevěděl a ani se nezajímal. V roce 1990 se obec Želevčice stala trnem v oku trojici inženýrů Zbyňka Frolíka, Ivana Husáka a Lud'ka Šofra, zejména rozsáhlý areál dřívějšího hospodářského statku, v té době v dezolátním stavu. Tito pánové v roce 1998 skupili tedy přibližně jeden hektar půdy a svou spoluprací a pomocí dalších spolupracovníků statek zrekonstruovali. Položili základ podniku specializující se na výrobu zdravotní techniky, dnes podnik světové úrovně, společnost s ručením omezením LINET. Společnost Linet, s.r.o., vyrábí nemocniční lůžka pro celý svět a se svou výrobou se umístila v žebříčku světových producentů nemocničních lůžek na 5. místě. Vedle budování společnosti se Zbyněk Frolík rozhodl vybudovat v obci Želevčice též své domácí zázemí a trvalé bydliště si do obce převedl z původního pražského Suchdola. Myšlenku bydlení v obci sdílel i spolu s kolegy, se kterými kooperuje na poli byznysu. Vybudovali si svou tzv. vilovou čtvrť, ve které existují pouze živé ploty oddělující jednotlivé pozemky. V současné době je vzhled obce i vybavenost proměněna k nepoznání. Došlo k rozsáhlým rekonstrukcím památek a hospodářských usedlostí, které v některých obcích v České republice chátrají

a není zájem ani ochota je opravovat. Důvodem proč v obci Želevčice dochází k rekonstrukcím objektů, infrastruktury, zefektivnění v zabezpečování čistých veřejných statků (veřejné osvětlení, ...) a v jiných obcích nikoliv, je příliv finančních prostředků do obecního rozpočtu na straně daňových příjmů. Do rozpočtu obce plynou důležité výnosy, a to výnos z DPPO sdílená část a výnos z DPFO ze ZČFP (blíže viz graf 5-14). V rámci přerozdělení výnosu z DPFO ze ZČFP je významná motivační složka, a to 1,5 % dle počtu zaměstnanců v obci. Obec se tímto stává lákavou a zajímavou lokalitou, a to nejen pro své obyvatele, ale i zaměstnance firmy Linet, s.r.o..

Graf 5-14: Výnosy z daní z příjmů FO ze ZFP, FO ze SVČ a PO v období 2007 - 2010



Pramen: vlastní zpracování dle publikovaných dat (z rozpočtu obce Želevčice)

5.6.2 Dynamický model RUD

Model RUD je v grafické podobě vyjádřen stylem obdobným obrázku 2-6. Dynamický model RUD se zaměřením na metodiku výpočtu daňového příjmu z daní sdílených se skládá z dílčích částí, které zajistí přehlednost a snadnou orientaci v daném modelu. Dílčími částmi jsou:

- model populace v obci;
- model populace v České republice;
- model zachycující metodiku výpočtu daňových příjmů z daní sdílených, který je obcím přerozdělen z celostátního hrubého výnosu ve výši 21,4 %;

- model zachycující metodiku výpočtu daňového příjmu z daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti.

Každému modelu je věnována samostatná subkapitola, kde je nejprve obecně daný model charakterizován. Následně je učiněna simulace modelu, kdy cílem je sledovat průběh chování celého systému a vyvodit z průběhu simulace dílčí závěry. Změny jsou prováděny postupně, vždy na jednu vstupní proměnnou s předpokladem *ceteris paribus*⁵⁶. Je sledováno, co se stane s výstupními proměnnými, změní-li se právě jedna vstupní proměnná. Vstupní proměnné jsou v modelu převzaty ze statistik veřejně publikovaných (Ministerstva financí, Českého statistického úřadu, Regionálního informačního systému).

5.6.2.1 Model populace

Model populace je konstrukčně rozdělen na dvě části: model populace v obci a model populace za celou Českou republiku. Dochází ke grafickému zobrazení vztahů, které jsou příčinnou změn ve skladbě a počtu obyvatel v důsledku přirozeného přírůstku (či úbytku), migrace atd.

Celkový stav populace je dán počátečním stavem, mírou porodnosti, mírou přistěhovaných, mírou odstěhovaných a mírou úbytku, resp. mírou úmrtnosti. V daném modelu budou vystupovat jako konstanty, které jsou převzaty z regionálních statistik. V případě míry přistěhovaných a míry odstěhovaných se jedná o důležité faktory, které mohou přispět k významným změnám v počtu a struktuře populace, ať se jedná o obec či celou Českou republiku. Pro zjednodušení modelu se bude jednat o obecný pohled. Vliv faktorů ovlivňující migraci bude abstrahováno.

Populace je dynamický prvek projevující se neustálostí v počtu obyvatel, věkové a vzdělanostní struktury, prostorového rozmístění, a dalších jiných aspektů. Dynamika populace z geografického hlediska se projevuje heterogenně. V rámci demografické dynamiky rozlišujeme tři kategorie pohybu: přirozený pohyb, sociálně-ekonomický pohyb a mechanický pohyb. Přirozený pohyb se odvíjí od vývoje populace spočívající v rozmnožování a odumírání. V rámci tohoto pohybu sledujeme porodnost (natalitu)

⁵⁶ Z lat. „jsou-li ostatní stejné“ – jedná se o předpoklad, že se při zkoumání vlivu nějaké závislé proměnné na výsledek ostatní závislé proměnné nezmění. V případě měření či experimentu je nutné zajistit, aby výsledek byl ovlivněn pouze jednou závisle proměnnou a ostatní hodnoty závisle proměnných zůstaly nezměněny.

a úmrtnost (mortalitu). Porodnost (viz vzorec (5.4)) má v rámci populace mimořádný význam, a to v reprodukci obyvatelstva. Úmrtnost (viz vzorec (5.3)) je ovlivněna věkovou strukturou populace, která se vyznačuje poslední dobou klesající tendencí, což je důsledek zlepšení kvality života v důsledku lepšího poskytování zdravotní péče a vyšší úrovni materiálového zabezpečení.

Hrubá míra úmrtnosti:

$$\text{_____} . \quad (5.3)$$

Hrubá míra porodnosti:

$$\text{_____} . \quad (5.4)$$

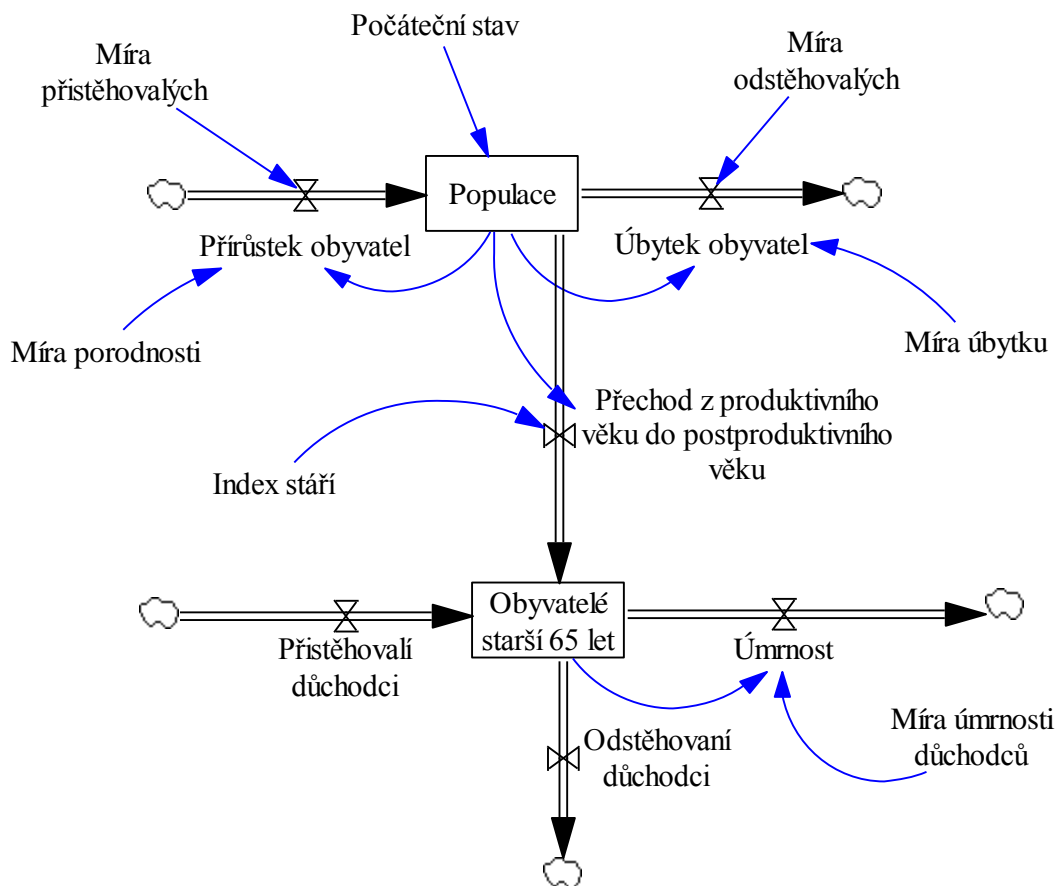
Mechanický pohyb zahrnuje změnu lokalizace populace z hlediska mobility prostorové, geografické či regionální. Do mechanického pohybu populace je zahrnuta migrace, resp. stěhování populace spojené se změnou trvalého bydliště, dále sezónní migraci (dočasnou), dojížděku do zaměstnání, nebo nepravidelně dočasné pohyby obyvatelstva (rekreace, turistika, a další). V rámci migrace se rozlišuje imigrace (přistěhování obyvatel) a emigrace (vystěhování obyvatel).

Struktura populace je nejčastěji posuzována z hlediska ekonomické aktivity. Z hlediska ekonomické aktivity se rozlišuje obyvatelstvo předproduktivní, produktivní a postproduktivní. Postproduktivní obyvatele reprezentují v modelu obyvatelé starších 65 let.

V současné době dochází k projevu stárnutí populace. Ukazatel vyjadřující stárnutí populace je vyjádřen indexem stáří (5.5):

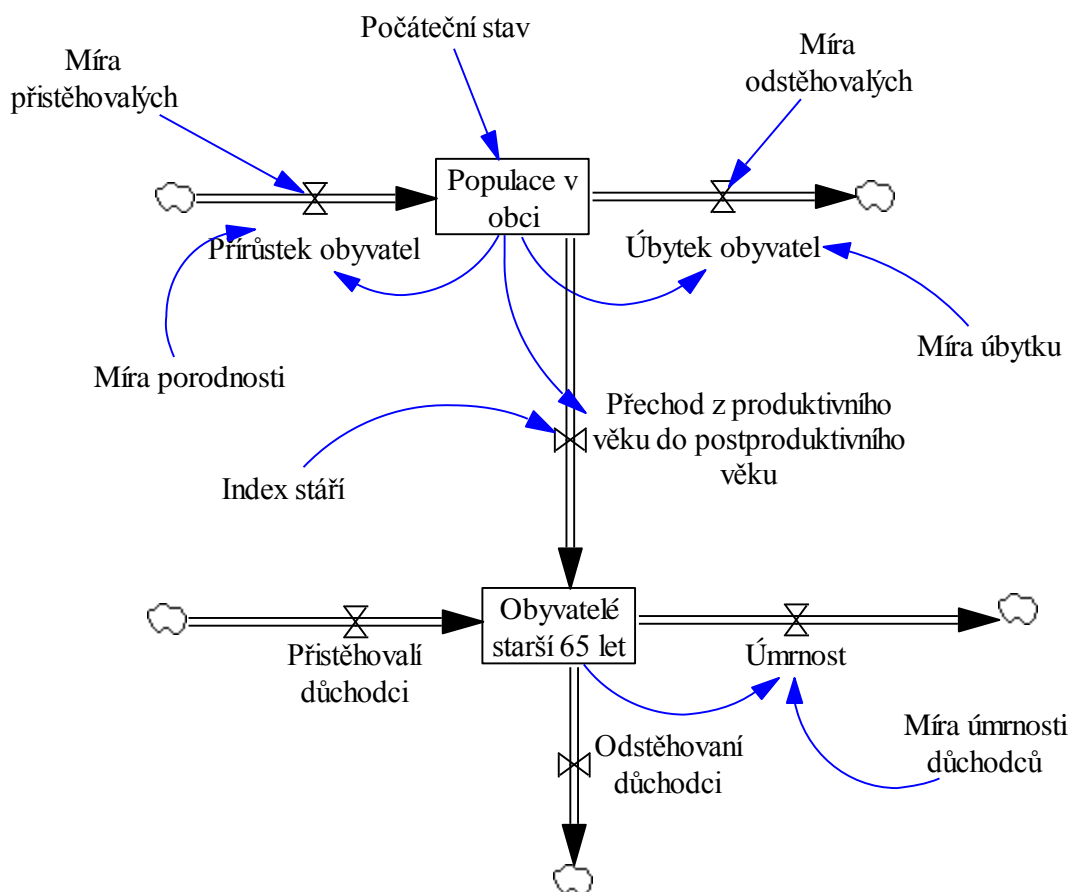
$$\text{_____} . \quad (5.5)$$

Model populace, který bude jako dílčí model vstupovat do následujících modelů, je znázorněn na obrázcích 5-3 a 5-4.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 5-3: Model populace v České republice



Pramen: vlastní zpracování

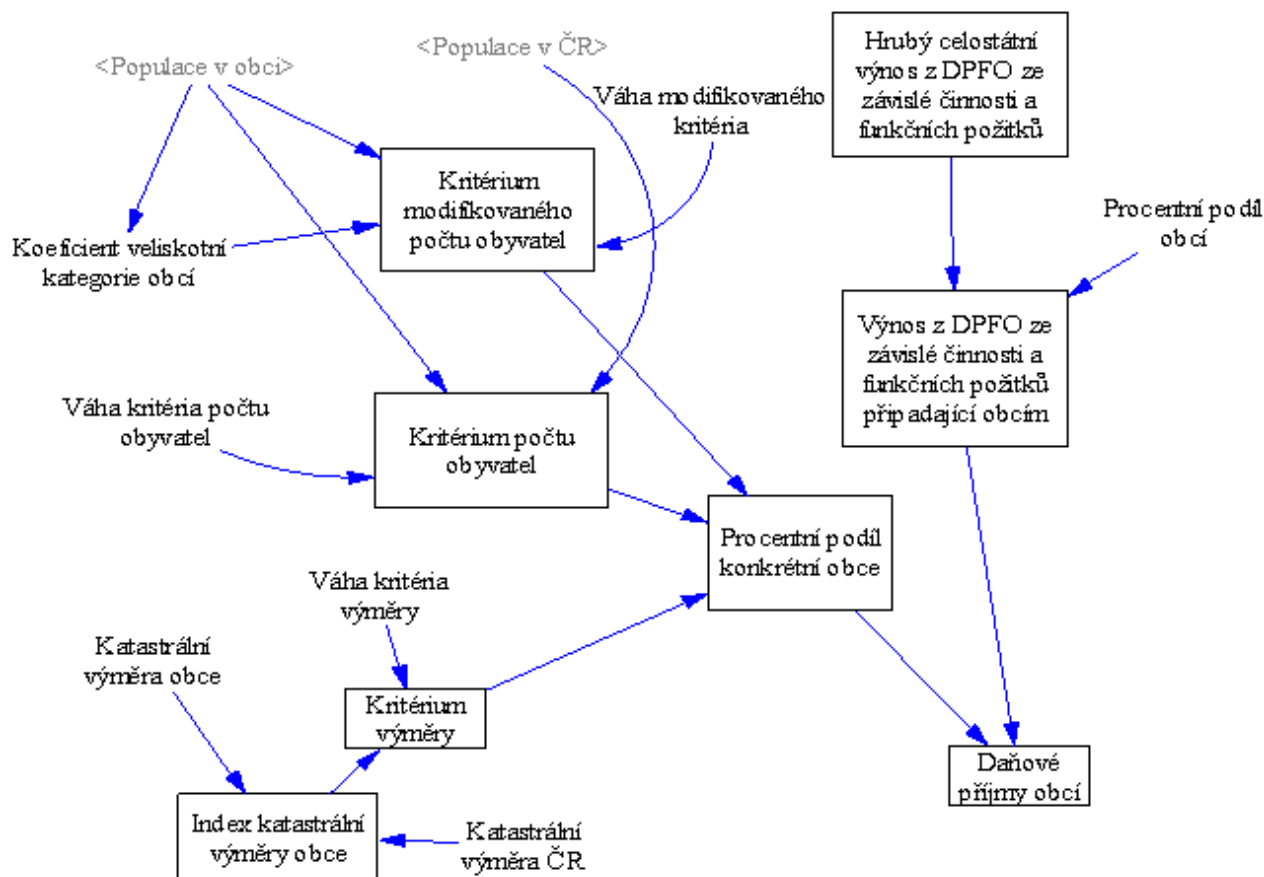
Obrázek 5-4: Model populace v obci

5.6.2.2 Model metodiky výpočtu daňového příjmu z daní sdílených

Model metodiky výpočtu daňového příjmu z daní sdílených respektuje současný postup určený zákonem č. 243/2000 Sb., o RUD. Obcím je dle současného RUD přerozdělen výnos z daní sdílených ve výši 21,4 %⁵⁷. Výše daňového příjmu plynoucí konkrétní obci je ovlivněn třemi kritérii, kde nejvýznamnějším kritériem je počet obyvatel. (Postup výpočtu viz kapitola 5.4)

Následující obrázek 5-5 zachycuje metodiku výpočtu daňového příjmu z DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků (dále jen „DPFO ze ZČFP“) v grafické podobě jako jednu z daní sdílených.

⁵⁷ V obrázku 5-5 je příslušné procento reprezentováno jako procentní podíl obcí.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 5-5: Model metodiky výpočtu sdíleného daňového příjmu z DPFO ze ZČFP

Problematika výnosu z této daně je nejen z hlediska rozpočtu obce, ale i pro státní rozpočet, jedním z nejdůležitějších výnosů v těsném pořadí po výnosu z DPH a z daně z příjmů právnických osob. Výběr této daně není pro finanční úřady těžko vymahatelný, neboť jejím nezaplacením se zaměstnavatel⁵⁸ vystavuje nebezpečí trestního stíhání.

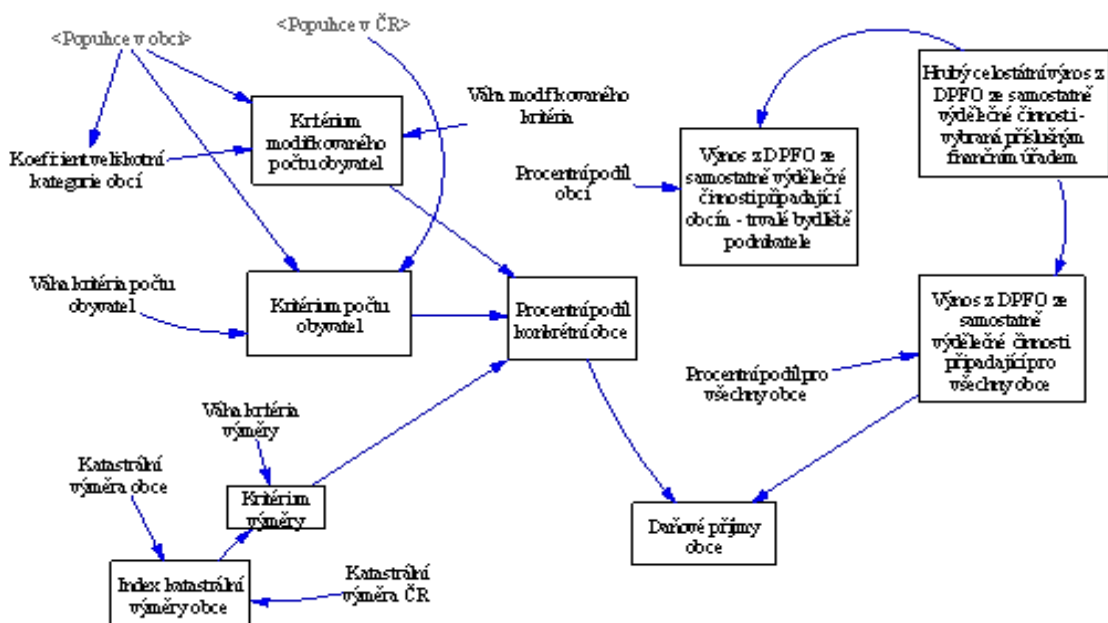
Výši výnosu z DPFO ze ZČFP ovlivňuje zejména daňová sazba a míra nezaměstnanosti, dále pak možnost uplatnění daňových odpočtů a slev na dani.

⁵⁸ Zaměstnavatel dan z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků odvádí za své zaměstnance.

5.6.2.3 Model metodiky výpočtu daňového příjmu z DPFO ze SVČ

Model zachycuje postup výpočtu daňového příjmu z daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti plynoucí do rozpočtů obcí. Problematika tohoto daňového příjmu byla popsána v kapitole 5.5.1.

Grafické zobrazení tohoto modelu je zachycen na obrázku 5-6. Na daném obrázku je graficky zobrazena situace, kdy v dané obci podnikatel provozuje svou činnost, ale trvalé bydliště má v jiné obci. Na základě této skutečnosti rozpočet dané obce přichází o 30 % podíl na příslušném sdíleném daňovém výnosu.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 5-6: Model metodiky výpočtu sdíleného daňového příjmu z DPFO ze SVČ

5.7 Novela zákona RUD navrhovaná s platností od roku 2013

V současné době je uvažováno o novele zákona o RUD, která má vstoupit v platnost 1. ledna 2013. Změny, které novela zákona přinese, se týkají oblasti daní sdílených se zaměřením na obce, zejména na obce s nejnižšími příjmy na obyvatele na úkor velkých měst. Doposud nebylo vysvětleno, proč již po několik desetiletí dochází ke zvýhodnění na podílu z daňových příjmů na jednoho obyvatele čtyři největší města: Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. Znatelný úbytek v daňových příjmech z daní sdílených se očekává v hlavním městě Praze. Nové rozpočtové určení daní má Praze ubrat přibližně 2,2 miliardy Kč (dle

současného RUD 37 mld. Kč, nové RUD 34,7 mld. Kč). Opačná situace je u sousedního státu Slovensko, kde rozdíl daňových příjmů na jednoho obyvatele mezi hlavním městem Bratislava a nejmenší obcí je pouze 2,5 násobek. V České republice je tento rozdíl více než 4,5 násobkem.

Principy, kterým se nové RUD bude v České republice řídit, spočívají v dosažení rozdílu v daňových příjmech na obyvatele mezi hlavním městem a nejmenší obcí pouhého 3 násobku. Dále by mělo dojít k navýšení státního rozpočtu o 7 mld. Kč, které by měly být získány z dotačních programů z národních zdrojů. Velká města jako Brno, Ostrava a Plzeň se zařadí mezi ostatní obce s tím, že i nadále bude Praha mít oddělený propočet.

Dochází k rozšíření kritérií a úpravě jejich vah pro přerozdělení podílu obcí na výnosech ze sdílených daní. Nové kritérium⁵⁹, se kterým novela zákona o RUD počítá, je počet žáků základních škol a dětí mateřských škol. Tento údaj bude povinno Ministerstvo školství mládeže a tělovýchovy předat Ministerstvu financí ve statistických výkonových výkazech zpracovaných k 30. 9. přecházejícího roku. Váha nového kritéria je stanovena v návrhu ve výši 7 % na úkor váhy kritéria počtu obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí (resp. modifikovaného kritéria počtu obyvatel).

Další úprava spočívá v navýšení váhy u kritéria prostého počtu obyvatel z původních 3 % na 10 % též na úkor váhy kritéria počtu obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí. Kritérium celkové katastrální výměry zůstává bez změny. Poslední kritérium, tedy kritérium počtu obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí, zaznamená pokles v jeho váze z původních 94 % na 80 %. (Viz tabulka 5-10)

⁵⁹ Výsledkem jednání s pracovní skupinou v gesci Ministerstva financí, do které patří SMO ČR, SMS ČR, PSP ČR, SPOV, ...
Kritérium vyjadřuje poměr počtu žáků navštěvující školu zřizovanou obcí k počtu těchto žáků za všechny obce.

Tabulka 5-10: Kritéria s příslušnými vahami v propočtu sdílených daní navrhovaném RUD

Kritérium	Váha v %
Celková katastrální výměra	3
Prostý počet obyvatel	10
Modifikované kritérium počtu obyvatel	80
Počet žáků	7
	100

Pramen: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Duvodova_zprava_Novela_-_zakon-243-2000_zakon-o-rozpoctovem-urceni-dani_201110.pdf

Navrhovaná novela zákona o RUD též počítá s úpravou procentního podílu jednotlivých obcí na daních sdílených u jednotlivých daňových příjmů definovaných § 4 odst. 1 písm. c) až f) zákona o RUD. Z původních 21,4 % by mělo dojít navrhovanou novelou k navýšení na 22,96 %. U daňových příjmů v § 4 odst. 1 písm. b) zákona o RUD dochází ke změně v procentním podílu, a to na 19,9 % u DPH s účinností od roku 2013 v důsledku změny v zákoně č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty a eliminovala se tak participace obcí na efektech z navrhované změny sazeb DPH.

Poslední změnou je úprava koeficientů postupných přechodů, které počítá se začleněním 3 velkých měst do ostatních obcí. (Viz tabulka 5-11)

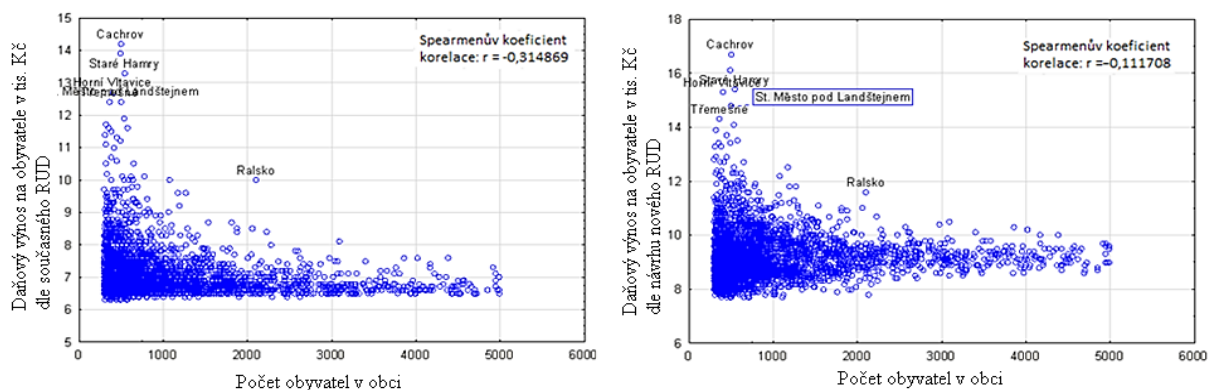
Tabulka 5-11: Koeficienty postupných přechodů

Počet obyvatel		Koeficient postupných přechodů	Násobek koeficientu postupných přechodů
0	50	1,0000	1,0000*počet obyvatel
51	2 000	1,1081	50+1,1081*počet obyvatel nad 50
2 001	30 000	1,1869	2 210,8+1,1869*počet obyvatel nad 2 000
30 001	110 000	1,3889	35 444,0+1,3889*počet obyvatel nad 30 000
110 001	a více	2,7525	146 556,0+2,7525*počet obyvatel nad 110 000

Pramen: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RUD_UZ-Zakon-243-2000_zakon-o-rozpoctovem-urceni-dani_201110.pdf

Dopad novely zákona na výši sdíleného daňového výnosu připadajícího na jednoho obyvatele (dále jen „na obyvatele“) se dotkne nejvíce obcí spadající do intervalu velikostní kategorie 301 - 5 000 a 5 001 – 30 000 v porovnání s výši sdíleného daňového výnosu na obyvatele současného modelu RUD. (Viz graf 5-15 a 5-16)

Graf 5-15: Srovnání daňového výnosu na obyvatele v tis. Kč současného a navrhovaného modelu RUD v intervalu velikostní kategorie 301 - 5 000



Pramen: vlastní zpracování dle publikovaných dat

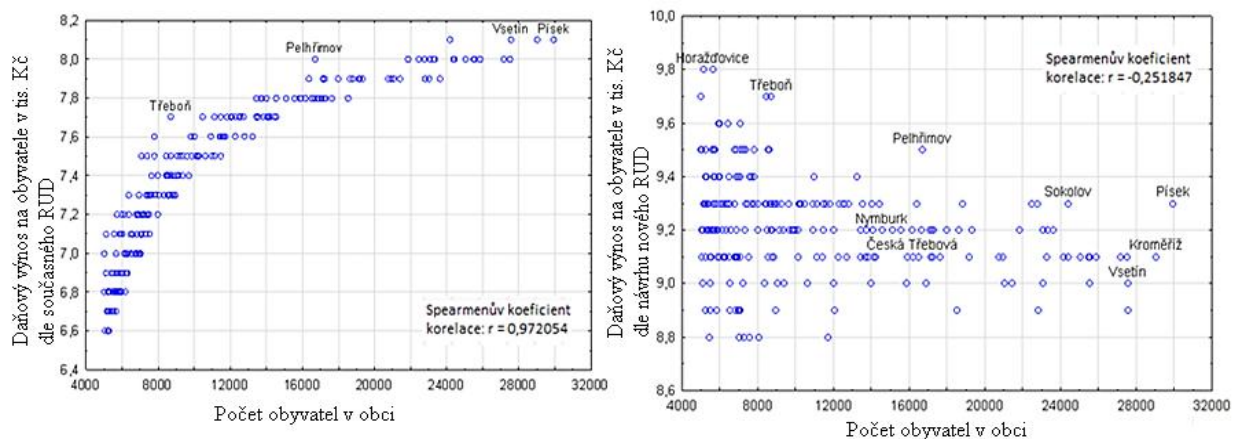
Z výše uvedeného grafu 5-15 je patrné, že navrhovaný nový model RUD přináší navýšení sdílených daňových výnosů u obcí spadajících do nižší velikostní kategorie 301 - 5 000. V případě velikostní kategorie 0 – 300 dochází k obdobnému navýšení výnosů přepočteno na jednoho obyvatele s hodnotami korelačního koeficientu odpovídající grafu 5-15.

U obcí do 5 000 obyvatel dochází v případě posuzování vzájemného vztahu mezi prostým počtem obyvatel a sdíleným daňovým výnosem na obyvatele ke slabé negativní korelaci⁶⁰. Navržený nový model RUD přináší pokles hodnoty Spearmanova koeficientu korelace na -0,11 v porovnání se současným modelem RUD. V tomto případě existuje nepřímý vztah mezi počtem obyvatel a daňovým výnosem na obyvatele, ale s nízkým významem v důsledku nízké hodnoty korelačního koeficientu pohybující se v absolutním vyjádření v intervalu mezi 0 – 0,3. V případě změny v počtu obyvatel v dané velikostní kategorii

⁶⁰ K posouzení míry intenzity závislosti mezi sledovanými veličinami byl využit Spearmanův koeficient korelace v důsledku existence odlehklých hodnot (vliv kritéria celková katastrální výměra), které způsobí porušení předpokladu normálního rozdělení. Výpočet Spearmanova koeficientu korelace byl pomocí softwaru STATISTICA se stanovením hladiny významnosti 0,05.

nebude u příslušných obcí docházet k významnému navýšení sdíleného daňového výnosu na obyvatele.

Graf 5-16: Srovnání daňového výnosu na obyvatele v tis. Kč současného a navrhovaného modelu RUD v intervalu velikostní kategorie 5 001 - 30 000

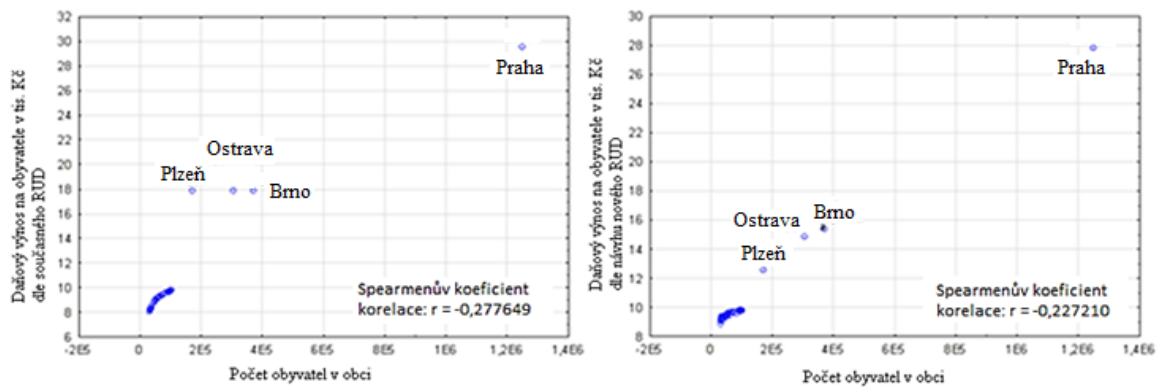


Pramen: vlastní zpracování dle publikovaných dat

Z grafu 5-16 je patrná vnitřní diference mezi obcemi v intervalu velikostní kategorie 5001 - 30 000 v porovnání návrhu nového modelu RUD ministerstvem financí se současným modelem. V současném modelu RUD dochází k velmi silné pozitivní korelaci mezi počtem obyvatel a daňovým výnosem na obyvatele. Hodnota Spearmanova koeficientu korelace dosahuje hodnoty 0,97, ze kterého vyplývá velmi silná vzájemná závislost, kdy s rostoucím počtem obyvatel roste sdílený daňový výnos přepočteného na jednoho obyvatele. Navrhovaná novela zákona tuto velmi silnou pozitivní korelaci odstranila. Nová hodnota Spearmanova koeficientu korelace je -0,25, která ukazuje na slabou negativní korelaci. Tuto významnou změnu v hodnotě koeficientu korelace způsobila změna v intervalech velikostních kategorií obcí a změna koeficientů postupných přechodů.

Propad daňových výnosů na obyvatele způsobené navrženým novým RUD je v případě velkých měst, a to hlavního města Prahy, Plzně, Brna a Ostravy. (Blíže viz graf 5-17)

Graf 5-17: Srovnání daňového výnosu na obyvatele v tis. Kč současného a navrhovaného modelu RUD ve velikostní kategorii obcí 30 001 – a více



Pramen: vlastní zpracování dle publikovaných dat MF

Graf 5-17 ukazuje, že vzájemný vztah mezi počtem obyvatel a daňovým výnosem přepočteného na jednoho obyvatele za všechny obce je na základě hodnoty koeficientu korelace slabě negativně korelovan. S rostoucím počtem obyvatel nedochází k růstu sdíleného daňového výnosu přepočteného na jednoho obyvatele.

6 Analýza financování obcí v zahraničí se zaměřením na rozpočtové určení daní

Následující subkapitoly se zabývají finančním systémem ve vybraných evropských zemích se zaměřením na rozpočtové určení daní. Každý stát má svá určitá specifika a fungování územní samosprávy. Odlišný přístup vyplývá z uplatňování různých modelů fiskálního federalismu a různého stupně decentralizace fiskálních funkcí.

Pravomoce územní samosprávy a jejich propojenost na státní rozpočet jsou v jednotlivých státech různé a mohou být pro ostatní státy inspirací při hledání změn v jejich současném systému. Jednotliví představitelé obcí preferují vyšší míru decentralizace posílením daňových pravomocí. Vysoký stupeň decentralizace fiskální autonomie je uplatňován ve Skandinávských zemích, Francii či Belgii (podíl vlastních daňových příjmů v rozpočtu na celkových příjmech se pohybuje v rozmezí od 40 % do 55 %). Představitelé centrální úrovně státní správy jsou zastánci zachování určité míry centralizace tím, že chtějí i nadále rozhodovat o daňových příjmech, resp. jejich přerozdělování. Své stanovisko umocňují argumentem, že posílení daňových pravomocí u obcí by vedlo k nežádoucímu růstu daňové zátěže mezi jednotlivými obcemi s cílem o zajištění sociální spravedlnosti všech občanů. Státy uplatňující nižší stupeň decentralizace fiskální autonomie jsou zejména Nizozemsko, Velká Británie, Rakousko, kde podíl vlastních daňových příjmů v rozpočtu se pohybuje v rozmezí od 7 % do 20 %.

Slovensku bude v práci věnována širší pozornost z hlediska popisu metodiky rozpočtového určení daní, neboť uplatňují do jisté míry stejný způsob výpočtu sdíleného daňového výnosu. Nebylo by to poprvé, kdy Česká republika přejímala některá opatření, které implementovalo Slovensko na svém území.

6.1 RUD v Polsku

Polsko má své administrativní rozdělení a financování samosprávy nastavené z historického vývoje.

Správní členění je třístupňové. Podobně jako v České republice reprezentuje základní a nejmenší územní celek „obec“, ale bez statutu územně samosprávného celku. Obce jsou pouze poradními orgány zastupitelstva tzv. „solectwo“ bez vlastní samosprávy a rozpočtu. V důsledku toho nemohou polské obce přijímat od státu žádné finanční prostředky.

Samosprávný celek v Polsku reprezentuje tzv. „gmina“ (v České republice je to obec s pověřeným obecním úřadem).

Gminy se dále člení:

- ∇ miejska – městská gmina (celkový počet k r. 2009 je 307);
- ∇ miejsko – wiejska – městsko-vesnická gmina (počet k r. 2009 je 582);
- ∇ wiejska – vesnická gmina (celkový počet 1 589).

Vyšší samosprávné celky tvoří tzv. „powiaty“ (v České republice jsou to okresy), celkem jich je 379 a člení se:

- ∇ powiat ziemski – zemský okres (počet 314);
- ∇ powiat grodzki – městský okres (něco jako gmina se statutem okresu, počet 64).

Posledním jsou nejvyšší územně správní celky tzv. „województwo“ neboli vojvodství (v České republice to jsou kraje, v Polsku jich je celkem 16).

6.1.1 Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí

V současnosti je v Polsku uplatňován systém financování samosprávy z r. 2003. Ze zákona plynou obcím do rozpočtu příjmy z daní sdílených a dotace. Mezi sdílené daně obcí patří:

- ∇ daň z příjmů fyzických osob s trvalým pobytem na území gminy, podíl 39,34 % (tento podíl se snižuje s růstem počtu obyvatel ubytovaných v domech sociální pomoci);
- ∇ daň z příjmů právnických osob, podíl 6,71 % (zůstává na území gminy, jakož to plátce).

Dále pro powiat jsou podíly odlišné od podílů, které náleží obcím.

- ∇ Daň z příjmů fyzických osob s trvalým pobytem na území powiatu, podíl 10,25 %.
- ∇ Daň z příjmů právnických osob, podíl 1,40 % (zůstává na území powiatu, jakož to plátce).

A v poslední řadě województwo mají podíl ve výši 1,6 %, resp. 14 %.

V Polsku je systém sdílených daní nastaven tak, aby docházelo ke zmírnění nerovnováhy mezi vyššími samosprávnými celky a gminy. Nejvyšší samosprávný celek dostává největší

podíl na dani z příjmů právnických osob (většina plátců má sídlo ve větších městech) a gminy mají největší podíl na dani z příjmů fyzických osob.

Další příjmy jako daň z nemovitostí, zemědělské a lesnické půdy, místní daň z dopravních prostředků (v České republice je to silniční daň) si obce stanovují sazbu do stanoveného maxima. Dále stanovení sazby z daně darovací a dědické a z poplatků je v Polsku flexibilní. Mezi daněmi sdílenými nenalezneme DPH a Polský systém se vyznačuje silnějším vlivem daňové výtěžnosti.

Systém dotací v Polsku, obsahující nárokové a většinou účelově nevázané dotace, zahrnuje všeobecné dotace, jejichž součástí jsou tzv. dotace vyrovnávací. Vyrovnávací dotace je příspěvek od státního rozpočtu gminám, které zaostávají za celopolským průměrem jak hospodářsky, tak životně. Posouzení jednotlivých gmin se dělá na základě daňové výtěžnosti území a nárok mají obce s méně než 92 % průměru.

Všeobecné subvence zahrnují též rovnovážné dotace. Jedná se o přerozdělování prostředků od gmin s vyšší daňovou výtěžností (nad 150 % průměru) dle výdajů na sociální příspěvky. Nárok mají městské gminy, jejichž výdaje na sociální příspěvky na obyvatele činí více než 80 % průměru. U vesnických gmin záleží na skutečné výši daňových příjmů.

Ostatní dotace jsou účelově vázané prostředky např. na realizaci úkolů, ke kterým se Polsko zavázalo v mezinárodních smlouvách. Některé dotace mohou dosahovat až poloviny plánovaných výdajů. Jedná se např. o dotační programy na zlepšení vzdělávání ve venkovských oblastech.

Celkem lze říci, že dotační systém přerozděluje prostředky z rozvinutých oblastí do méně rozvinutých.

6.2 RUD v Rakousku

Rakousko je co do počtu obyvatel srovnatelné s Českou republikou a se společnou historií, ze které vyplývají společné základy fungování územní samosprávy.

Rakousko se ve své historii vyznačovalo velkým počtem obcí. Ještě v polovině 70 let bylo na území 3 183 obcí (nebo např. v r. 1950 bylo na území Rakouska 3 999 obcí). V roce 2007 dochází k jejich redukci na 2 359 obcí.

Rakousko se ve struktuře výdajů obcí neliší od České republiky. Je pro ni odrazem toho, kde by Česká republika byla, kdyby nedošlo k narušení demokratického vývoje.

6.2.1 Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí

Rakouské obce mají garantované vysoké objemy příjmů, ale disponují nízkou autonomií ve vlastních příjmech.

Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí jsou následující:

- ∇ daňové příjmy: 15 % všech příjmů obcí;
- ∇ místní daně – jsou redukovány zákonem:
 - v určení daňové sazby;
 - v rozhodnutí o zavedení místní daně;
- ∇ daň z nemovitostí: 13 % příjmů z místních daní.

Sazbu u daně z nemovitostí mohou obce ovlivňovat v rozmezí 0 – 500 %. V Rakousku, na rozdíl od České republiky, je výnos z daně z nemovitostí výhradním příjmem federální pokladny. Je to dáno z důvodu toho, že majetkové daně určují základ důchodových daní.

Základ daně z nemovitostí tvoří hodnota nemovitosti stanovená dle oceňovacích předpisů. Federální neboli základní sazba daně činí 0,2 %, která je ovlivněna multiplifikátorem (neboli místní sazbou), a liší se v závislosti na vůli jednotlivých územních samospráv. Konečná sazba daně z nemovitostí se pohybuje okolo 0,8 %. Zvláštnost rakouské úpravy spočívá v tom, že některé pozemky podléhají i dalšímu zdanění v rámci majetkových daní.

V Rakousku je zavedeno opatření, které omezuje autonomii obcí. Pokud obec chce dosáhnout na některou z účelových dotací, je nutné, aby prokázala, že všechny daně vybírá v jejich maximální výši. Pokud tomu tak není, ztrácí nárok na maximální výši dotace. Tento způsob je velice účinný. Obce jsou takto omezeny nepřímo.

Jak už bylo výše uvedeno, Rakousko má s Českou republikou shodný systém fungování veřejné správy. Má také zaveden systém sdílených daní, které Česká republika do jisté míry využila při reformě v roce 2001.

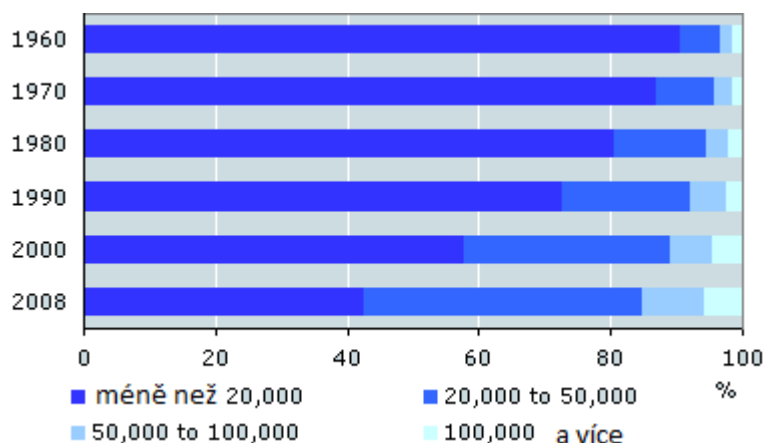
Závěrem lze říci, že v Rakousku je uplatněn do jisté míry centralizační systém (omezená nezávislost samospráv) s vyrovnávacími mechanismy.

6.3 RUD v Nizozemsku

Nizozemsko jako většina zemí v Evropské unii využívá kombinovaný model fiskálního federalismu vyznačující se relativní finanční soběstačností územních samospráv s převažujícími centralizačními prvky.

Územní členění Nizozemska je na obce a provincie. Obce mají rozsáhlé kompetence v otázkách správy vlastních záležitostí dané ústavou Nizozemska. Obecní strukturu závazně upravuje holandský zákon o obcích tzv. Gemeentewet. Pokud ale jednání popř. rozhodnutí obce je v rozporu se zákony či neodpovídá všeobecnému zájmu⁶¹, pak může dojít k přerušení jednání či rozhodnutí, nebo dokonce k jejímu resp. jeho zrušení na základě královského dekretu⁶².

V Nizozemsku dochází k postupnému snižování počtu malých obcí. V roce 2008 dochází k nárůstu obcí s více než 100 tis. obyvateli na 6 %. Od roku 1960 se jedná o nárůst o celých 5 %. Více viz obrázek 6-1.



Pramen: Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)

Obrázek 6-1: Podíl obcí v jednotlivých věkových kategoriích v období 1960 - 2008

6.3.1 Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí

Nizozemské obce mají nejmenší podíl vlastních daňových příjmů ve svém rozpočtu a je to z důvodu zajištění maximální efektivity při zabezpečování veřejných služeb.

⁶¹ Všeobecný zájem není definován. Jedná se o obecný termín, kdy umožňuje centrální vládě pod tento termín zahrnout cokoli.

⁶² Vládní výnos, který je uplatněn v případě porušení zákona či všeobecného zájmu.

Nizozemsko realizuje systém společného řízení, který vede obce ke vzájemné spolupráci a koordinaci jejich činností s ústřední vládou. Výsledkem tohoto systému je privatizace některých veřejných služeb a převod jejich zabezpečení na specializované subjekty.

V rozpočtech obcí je převaha dotací nad daňovými příjmy z důvodu snahy o větší cílenost poskytovaných veřejných prostředků, neboli obce financují pouze veřejné služby, jež jsou považovány z celospolečenského měřítka za prioritní a nezbytné. Obce mají soubor vlastních daňových příjmů, jsou tudíž samostatné a nespolehnají se na rozpočtové určení daní. V případě výkonu přenesené působnosti, ji mají nizozemské obce plně kompenzovanou.

Do rozpočtů obcí plynou všeobecné neúčelové dotace ze státního Fondu provincií, resp. Fond obcí a malá část účelových dotací se snahou jejich omezení. Obce v Nizozemsku jsou lépe informovány o dotacích na příslušný rozpočtový rok než obce v České republice. V Nizozemsku je informace o dotacích známa obcím (ale i provinciím) před 1. červencem v roce, jež předchází rozpočtovému roku a výše účelových dodatečných dotací před 1. říjnem. Změny, které se neočekávaly, je stát povinen oznámit co nejrychleji. Tento prvek v České republice chybí a obce si často stěžují na přidělování dotací na poslední chvíli, neboť mají následně ztíženou práci s povinným rozpočtovým výhledem.

6.4 RUD ve Francii

Francie patří z historického hlediska mezi země s centralistickými tendencemi. Ale díky rozsáhlým decentralizačním reformám v letech 80. – 90. 20. století je jednou z evropských zemí, kde se setkáváme s větší daňovou autonomií obcí, resp. vysokým stupněm decentralizace fiskální autonomie a vlastními daňovými příjmy tvořící 42 % místního rozpočtu.

Veřejná správa si ve Francii prošla historickým vývojem a po zmíněných reformách má následující strukturu:

- ∇ centrální orgány;
- ∇ 26 regionů, z toho 22 v metropoli a 4 zámořské;
- ∇ departementy, 96 + 4 zámořské;

- ∇ arrondissementy, jejich počet v roce 2009 činí 342;
- ∇ kantony s počtem 4 035;
- ∇ obce s počtem více než 36 000.

Je tedy patrné, že Francie je shodně zajímavá svým vysokým počtem malých obcí. Také lze říci, že je se svým počtem obyvatel připadající na jednu průměrnou obec srovnatelná s Českou republikou.

Vedle vlastních příjmů a sdílených daní nabývají důležitosti i dotace, které jsou poskytovány na vyrovnání nerovnoměrného bohatství obcí a jako kompenzaci obcím v rámci výkonu přenesené působnosti.

Dotační systém funguje na principu přidělování finančních podnětů pro obce sdružené do společenství. Proto má Francie jednu z nefragmentovanějších sídelních struktur s více než cca 70 % obcí do 1000 obyvatel. Existují tendence obcí sdružovat se a vytvářet tak různá seskupení nebo různě spolupracovat. Tyto tendence jsou na základě snahy dosáhnout na již zmíněné dotace. V důsledku toho obcím plynou do rozpočtu jednak přímé dotace, tak i dotace přes různá obecní seskupení. Legislativně je to zastřešeno zákonnou úpravou z roku 2004 v rámci zákona o meziobecních strukturách a meziobecní spolupráci.

Jak již bylo výše řečeno, Francie uplatňuje systém sdružování obcí založeným na třech principech: dobrovolnost, zachování vlastní identity a vzájemná solidarita. Tyto principy a vlastně celý systém podpory sdružování obcí může být pro Českou republiku inspirací.

Veliký počet malých obcí, které se snaží spolupracovat, vytvářejí:

- ∇ sdružení obcí – jedná se o spolupráci municipalit za účelem společného zajištění konkrétní náročnější investiční akce, např. budování kanalizace a údržba kanalizační sítě, údržba místních komunikací, sběr a likvidace tuhého komunálního odpadu a odpadků;
- ∇ sdružení nových městských sídlišť;
- ∇ sdružení venkovských obcí;
- ∇ sdružení středně velkých měst – tyto celky pak dosahují počtu obyvatel přesahující 20 000;

- ∇ distrikty – vytvářejí se za účelem zajišťování bytových služeb s vlastním daňovým systémem;
- ∇ městské aglomerace – jedná se o seskupení s více než 20 obcí okolo velkých měst s vlastním daňovým systémem.

Mezi další formy možného seskupení obcí patří: syndikát a společenství obcí.

Syndikát je sdružení obcí za jistým účelem. Nejčastějším účelem bývá získání dotací na výstavbu průmyslového komplexu přesahující hranice obcí, rozvoj cestovního a turistického ruchu atd. Fungování tohoto sdružení je založeno na společenských příspěvcích. Splnění účelu, pro který byl vytvořen, daný syndikát zanikne. Obce mohou být účastníkem i více než jednoho syndikátu a je jen na nich, které pravomoce na syndikát převedou.

Společenství obcí je dobrovolný svazek, které mají podporu státu i co se týká financování. Obce převádějí určité pravomoce na společenství a dosahují tak úspor finančních prostředků na výkon ponechaných pravomocí. Společenství následně vystupuje jednotně, resp. výše místních poplatků je určena společně a jednotná pro všechny obce ve společenství.

6.4.1 Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí

Příjmy francouzských obcí se člení do shodné struktury jako příjmy obcí v České republice. Kategorie obecních příjmů ve Francii jsou:

- ∇ daňové příjmy;
- ∇ nedaňové příjmy;
- ∇ dotace;
- ∇ půjčky.

Největší podíl na rozpočtu obcí mají místní daně (podílí se téměř z 50 %) z toho 50 % tvoří daň z podnikání a následují státní dotace s podílem okolo 30 %.

Samotné daně tvoří více než 40 % příjmů obce. Z toho lze odvodit, že daňové příjmy (přímé a nepřímé) obcí činí cca 85 %, které tvoří 4 daně, u nichž si mohou obce stanovit vlastní sazby, což jim poskytuje do značné míry jistou finanční autonomii.

Francie v poměru majetkových daní k celkovým daňovým příjmům dosahuje vysokých hodnot, téměř 35,7 %. S tímto procentem se srovnává se Španělskem (35,5 %), Nizozemskem (62,5 %) a Portugalskem (35,3 %). Na rozdíl od České republiky, kde tento poměr je výrazně nižší, a to 5,1 % spolu s Rakouskem, kde je tento poměr nejnižší, a to 0,1 %.

Obce mohou žádat a mají právo na získání dotací, ale vše se děje na základě kritérií.

∇ Koeficient daňové integrace – objem přenesených působností na seskupení obcí,

∇ Daňový potenciál – odráží bohatství obce.

Postavení obcí ve sdružení je výhodnější, neboť získávají od státu státní dotace v plné výši. Také mohou obdržet doplňkové dotace cca 17 EUR na obyvatele. Francie se snaží o co jejich nejdélšího trvání tím, že se v nich snaží zvýšit motivaci vyšší dotací a finančními privilegii neúčelově vázaných a každým rokem narůstajících.

Stát garantuje růst objemu dotací s růstem HDP a inflace. Ale v případě opačné situace, je možný pokles dotací na příští rok až o 20 % než je ve stávajícím roce.

Daňové příjmy obcí

Základní princip daňových příjmů spočívá v jejich nevázanosti na určitý výdaj. Tímto principem dochází k zaručení základních pravidel veřejných financí a autonomii všech daňových příjmů. (VITAL-DURAND, 2004, s. 30)

Stejně jako v České republice, rozlišujeme v rámci daňových příjmů daně sdílené a daně svěřené.

Sdílené daně tvoří v rámci celkových příjmů rozpočtu obcí přibližně 30 % a jsou tvořeny čtyřmi daněmi, a to daň majetková ze zastavěných pozemků, pozemková daň z nezastavěných pozemků, daň z bydlení a živnostenská daň. **Daně svěřené** tvoří malou část celkových příjmů, přibližně 10 % plyne do rozpočtu obce. V rámci těchto daní rozlišujeme daně obligatorního (obce jsou nuceny je ustanovit) a fakultativního charakteru. Mezi daně obligatorní patří daň z provozovaných dolů, daň z představení konaných v obci, poplatek za vydání loveckého průkazu, daň z her v kasinech a daň z reklamy na území obce s obtížnými společenskými dopady a daň za dopravu. Mezi daně fakultativní patří daň za odstranění komunálního odpadu, daň z úklidu, daň z minerálních vod, daň z bowlingu,

daň z elektřiny, daň z reklamy, daň z pobytu, poplatky z mechanických vleků, poplatky ze sezónních aktivit, daň z vybavení.

6.5 RUD v Itálii

Itálie je zemí, která ve srovnání s ostatními zeměmi EU neprovedla v polovině 70. let radikální redukci počtu obcí. Učinila pravý opak. Počet obcí minimálně vzrostl, zejména na bohatém severu.

Itálie uplatňuje třístupňovou veřejnou správu, kde nejnižší úroveň samosprávy představuje obec (cca 8 100 obcí), dále provincie (cca 103 provincií) a regiony (5 regionů zvláštní stavové oblasti a 15 regionů klasické stavové oblasti), a snaží se finančně podporovat spolupráci mezi obcemi tak, aby docházelo ke slučování do větších celků (vytvoření tzv. „unie“). Jednotlivé obce si v unii zachovávají do jisté míry svou samostatnost. V případě, že je to účelné, tak se sdruží k vzájemné spolupráci. Jejich rozhodnutí je ovlivněno výší finančních prostředků, které mohou obdržet. Obecně ale platí, že čím více je kompetencí převedeno na unii, tím celek obdrží více finančních prostředků.

Působnost obcí jako nejnižší samosprávné celky je zakotvena v italské Ústavě. Kde ve článku 114 Ústavy vyplývají povinnosti a pravomoci italských obcí.

V 70. letech byly provedeny v Itálii významné reformy. Došlo k přesunu nemalého počtu funkcí zajišťovaných dříve státními či státními institucemi na obce. Tímto krokem docházelo k masivnímu zadlužování obcí. V roce 1993 dochází k reformám a další vývoj je do jisté míry srovnatelný s vývojem po roce 1993 v České republice, ale nikoli doslovný. Na obce přecházelo stále více nových funkcí bez změny daňové politiky.

Reformy v roce 1993 zapříčinily prudký pokles dotací na úkor vlastních daňových příjmů. Obce disponují vysokou mírou finanční autonomie a tím i možností ovlivnit výši svých daňových příjmů, které tvoří téměř 40 % celkových příjmů.

6.5.1 Příjmy plynoucí do rozpočtů obcí

Příjmy rozpočtů obcí tvoří:

- ∇ vlastní daňové příjmy;
- ∇ finanční transfery;
- ∇ půjčky;

∇ ostatní vlastní daňové příjmy.

Vlastní daňové příjmy

V roce 1992 dochází ke změně struktury vlastních daňových příjmů, a to rozšířením o daň z majetku. Vlastní daňové příjmy představují výnosy z daňových přírážek a vlastní daně. Lze se setkat u některých autorů s přístupem, že daňové přírážky jsou řazeny do vlastních daní. Finanční zákon z roku 2003 tento přístup nesdílí a říká, že daňové přírážky nepatří do vlastních daní.

∇ Daňová přírážka na spotřebu energie: sazba daně je jednotná pro celé území a je primárně stanovena státem bez možnosti její změny. Velikost přírážky závisí na typu dodávky elektřiny a měsíční spotřebě elektřiny v domácnostech.

∇ Daňová přírážka k DPFO: obce mají pravomoc přírážku uložit a vybrat, ale využít ji nemusí. V případě využití této pravomoci mohou primárně státem stanovenou daňovou sazbou ročně měnit o 0,2 %, avšak nesmí dojít k překročení limitu 0,5 % v tříletém období.

Pojem vlastní daně zavádí Ústava Itálie (v některých literaturách se uvádí pojem „místní daně“), které mají sloužit jako vlastní zdroj financování. Vlastní daně odpovídají svým širším pojetí místním poplatků uplatňující v České republice a zahrnují:

∇ obecní daň z nemovitostí: jedná se o přímou majetkovou daň, jejíž výnos je považován za jeden z nejvýznamnějších a nejvýnosnějších a základem je registrovaná hodnota nemovitostí (pozemků a staveb) tzv. určení hodnoty pomocí metody ad valorem. Sazba daně je diferencovaná z hlediska místa výběru daně, tzn., že každá územní samospráva si sazbu daně stanoví v závislosti na geografické poloze, dostupnost veřejných služeb, a další.

∇ daň z reklamy a poplatek za vylepování plakátů: velikost sazby daně je určovaná státem bez možnosti její změny.

∇ účelová daň: obec může tuto daň zavést (od roku 2007) na základě vydání obecního nařízení a to na dobu maximálně pěti let. Zavedení daně je v důsledku částečného pokrytí nákladů na provedení veřejného díla. Taxativní výčet veřejných děl je uveden ve Finančním zákoně z roku 2007 čl. 145-151. Tento zákon za veřejné dílo považuje např. stavby občanské vybavenosti, veřejná parkoviště, výstavba školních

budov a další. Podmínkou účelové daně je, že její výnos nesmí překročit 30 % celkových nákladů na realizaci veřejného díla.

- ∇ poplatek z využití veřejného prostoru a ploch: velikost sazby daně je závislé na lokalitě veřejného prostoru (plochy), velikosti a délky využití daného prostoru.
- ∇ poplatek za sběr a likvidace pevného komunálního odpadu: účel výnosu z této daně je pokrýt skutečné náklady na službu související s likvidací odpadu. Výš poplatku ovlivňují další skutečnosti, a to množství a druh odpadu.

Finanční transfery

Finanční transfery neboli provozní dotace přijímají obce od roku 1993 ze tří fondů: běžného, společného a vyrovnávacího fondu. Nejvýznamnější provozní dotace plynou z běžného fondu.

Dále obce získávají investiční dotace blíže neurčené z národního běžného investičního fondu na krytí individuálních kapitálových výdajů a z národního zvláštního fondu, ze kterého mají právo získávat dotace jen obce s finančními potížemi.

6.6 RUD ve Slovensku

Slovensko až do roku 1993 bylo spojeno s Českou republikou a sdílely jednotnou strukturu územní samosprávy. Po rozdělení si každá země vytvořila svoji strukturu, která se v průběhu času vyvíjí. Od roku 1990 je uplatňován tzv. „duální model územní veřejné správy“, resp. územní samospráva a státní správa funguje odděleně.

V současnosti se na Slovensku uplatňuje trojstupňový systém veřejné správy:

- ∇ stát;
- ∇ vyšší územní celek;
- ∇ obec.

Územní samospráva byla až do roku 2005 plně závislá na úpravě zákona o státním rozpočtu. Tento zákon vždy obsahoval ustanovení o rozpočtovém určení daní pro územní samosprávu. Státní rozpočet na Slovensku určoval dotace a rozpočtové určení daní.

Územní samospráva, resp. obce neměly žádný garantovaný výnos, ale několik měsíců před začátkem rozpočtového roku jim stát přidělil finanční prostředky. Z toho je patrné, že byly do značné míry omezeny v hospodaření. Výhoda z výše uvedeného byly jen pro stát, neboť

první řadě docházelo k zajištění vlastních daňových příjmů a až v rámci redistribuce byly daňové příjmy přerozděleny územní samosprávě.

Obce měly hlavní výhodu u výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti. Výnos z této daně nebyl stanoven procentním podílem, ale konstantní částkou nezávislou na objemu vybraného jejího výnosu. Nedochovalo tedy k ohrožení příslušného výnosu do obecních rozpočtů v případě, že výnos z daně nedosáhl predikce. V opačném případě docházelo k navýšení příjmů státního rozpočtu.

V důsledku ratifikace Evropské charty místní samosprávy muselo dojít na Slovensku ke změně v důsledku posílení finanční samostatnosti územních samospráv. Ke změně dochází 1. 1. 2005 v rámci prosazování fiskální decentralizace.⁶³

Reforma veřejné správy zaznamenala velký zásah do daňové soustavy a financování územní samosprávy se řídí dvěma principy:

- ∇ 1. samosprávné (originální) kompetence, resp. výkon samostatné působnosti územních celků má být financován z daňových příjmů.
- ∇ 2. výkon přenesené působnosti by měl být financován v rámci dotačních vztahů ke státnímu rozpočtu.

6.6.1 Příjmy plynoucí do rozpočtu obcí

Rozpočty obcí se dělí na rozpočet běžný a kapitálový, přičemž nejvýznamnější část v celkových příjmech obcí (téměř 84 %) představuje běžný rozpočet. Financování obcí má od 1. 1. 2005 následující strukturu.

Příjmy běžného rozpočtu:

- ∇ daňové příjmy

⁶³ Financování územní samosprávy je upraveno třemi zákony a nařízením vlády. Jedná se o: *zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy*, který upravuje postavení rozpočtů územní samosprávy, kterým je dle zvláštních předpisů kromě rozpočtu obce i rozpočet vyššího územního celku, *zákon č. 582/2004 Z. z., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady*, který pozměnil některé místní poplatky a zavedl místní daně, *zákon č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávy a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen zákon o rozpočtovém určení výnosu daně)*, který rozhoduje o rozpočtovém určení daně a o způsobu rozdělování daně z příjmů *o rozpočtovém určení výnosu daně*), který rozhoduje o rozpočtovém určení daně a o způsobu rozdělování daně z příjmů, *nařízení vlády č. 668/2004 Z. z., o rozdělování výnosu daně z příjmů územních samospráv*, které určuje kritéria a váhy rozdělování výnosu daně z příjmů fyzických osob.

- vlastní (výlučné) daně – 8 místních daní;
- sdílené daně;
- ▽ nedaňové příjmy;
- ▽ granty a transfery (dotace).

Příjmy kapitálové rozpočtu tvoří:

- ▽ kapitálové příjmy;
- ▽ tuzemské kapitálové granty a transfery;
- ▽ ostatní.

Daňové příjmy

Rozpočtové určení daní stanovil jako jedinou daň sdílenou, a to daň z příjmů fyzických osob. Je to z důvodu toho, že se u této daně předpokládá dynamický růst, je místně určená a je relativně rovnoměrná, co se týče jejího výběru. Podíl jednotlivých složek územní samosprávy je:

- ▽ 70,3 % plyne do rozpočtu obcí;
- ▽ 23,5 % plyne do rozpočtu vyšších územně samosprávných celků;
- ▽ 6,2 % plyne do státního rozpočtu.

Přímý výpočet podílu daně z příjmů fyzických osob stanovuje výše zmíněný podzákonný předpis č. 668/2004 Z. z. členící tento výnos následovně: (viz graf 6-1)

- ▽ 23 % dle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku, z toho 57 % přepočtených koeficientem nadmořské výšky středu obce⁶⁴ (viz tabulka 6-1);

⁶⁴ $K_{nv} = (i - 98) \times (0,5 / 917) + 0,8500$, kde i ...nadmořská výška obce, 98...nadmořská výška nejnižše položené obce v SR (Svätá Mária), 0,5...rozdíl strmosti koeficientu (0,8500-1,3500), 917...rozdíl mezi nejnižše a nejvýše položenou obcí v SR (Lom nad Rimavicou). Koeficient nadmořské výšky je zde započítáván z toho důvodu, že jsou obce, které díky své geografické poloze mají různou energetickou náročnost obchodů, škol atd.

Tabulka 6-1: Koeficienty velikostních kategorií obcí

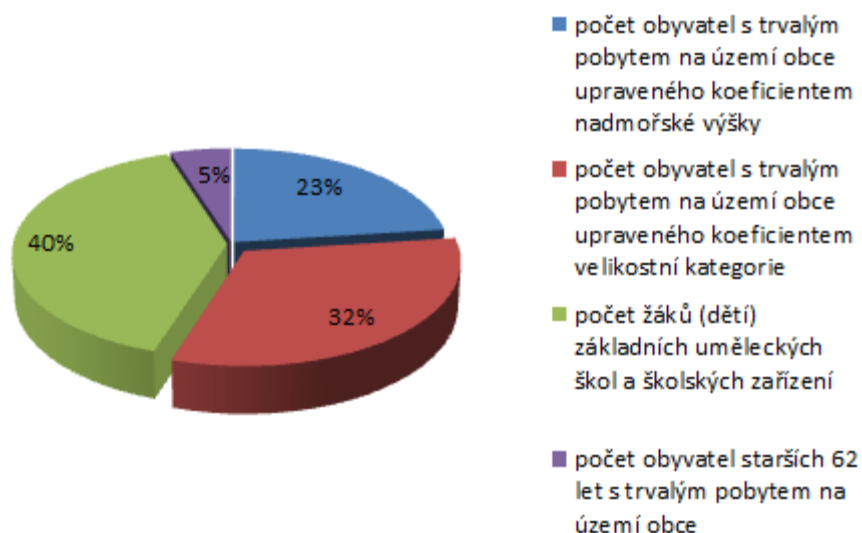
Velikostní kategorie obce	Koeficient
1 – 1 000	0,89
1 001 – 5 000	0,90
5 001 – 10 000	0,91
10 001 – 50 000	0,94
50 001 – 100 000	1,13
Košice	1,50
Bratislava	2,35

Pramen: Nařízení vlády 668/2004 Z. z.

- ∇ 32 % dle počtu obyvatel obce s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku přepočteného koeficientem příslušné velikostní kategorie obcí⁶⁵;
- ∇ 40 % podle počtu žáků (dětí) základních, uměleckých škol a školských zařízení zřizovaných obcemi k 1. září předcházejícího kalendářního roku přepočtených příslušným koeficientem;
- ∇ 5 % podle počtu obyvatel obce, kteří dovršili 62 let, s trvalým pobytem na území obce k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku.

⁶⁵ Toto kritérium zohledňuje zvýšení potřeb těch obcí a měst, které vykonávají samostatnou působnost okolním obcím. Je jakýmsi motivátorem obcí, aby docházelo meziobecním spoluprácím a racionalizaci výkonů samosprávných orgánů.

Graf 6-1: Dělení daně z příjmů fyzických osob dle kritérií pro obce



Pramen: vlastní zpracování dle platné legislativy

Dílčí změny ve výpočtu této daně či veškeré změny se řídí pouze podzákoným předpisem. Stačí tedy pouze schválení vlády na základě předchozí dohody s republikovým sdružením obcí a všemi zástupci vyšších územních celků. V České republice veškeré změny podléhají složitému legislativnímu procesu.

V rámci porovnání struktury daňových příjmů s Českou republikou, lze říci, že největší váhu v rozpočtu obcí má daň z příjmů fyzických osob (přibližně o 48 % v roce 2006).

Místní daně a poplatky

Místní daně a poplatky lze považovat za stabilní, opakovaný a neúčelový příjem do rozpočtu obcí. Platí zde zásada „fakultativnosti“, tzn., obce si sami rozhodují o tom, zda je budou vůbec vybírat, mohou je snížit, zvýšit či prominout a stanovují si sazbu daně.

Mezi místní daně patří:

- ∇ daň z nemovitostí – z pozemků⁶⁶, ze staveb, z bytů a nebytových prostor;
- ∇ daň ze psa;

⁶⁶ Daň z pozemků: základ daně = skutečná hodnota, která je obsažena v cenových mapách.

- ∇ daň za využívání veřejného prostranství, daň za jaderná zařízení, daň za ubytování, daň za prodejní automaty, daň za nevýherní hrací přístroje a daň za vjezd a setrvání motorového vozidla v historické části města.

Slovensko má daleko flexibilnější systém, ale nelze ho považovat za dlouhodobě stabilní. V případě o snížení sazby přímých daní na základě vládního rozhodnutí, je uzákoněno, že vláda musí přijmout opatření k zabezpečení úhrady úbytku, který nastane v případě snížení sazby daně doprovázeno poklesem příjmů v rozpočtu.

Systém financování územní samosprávy na Slovensku lze považovat za transparentní, sofistikovaný a exaktní. Dotace a jiné finanční prostředky jsou rozdělovány na základě přesně stanovených kritérií, jsou platné pro všechny bez výjimek a je vyloučena subjektivita. Efekt tohoto systému spočívá:

- ∇ obce a vyšší územní celky participují na jedné dani, a to daň z příjmů fyzických osob;
- ∇ silniční daň se stala příjmem vyššího samosprávného celku;
- ∇ daň z nemovitostí je součástí místních poplatků a daní a tedy příjem do rozpočtu obcí;
- ∇ některé vybrané místní poplatky se neklasifikovaly na daně.

6.6.2 Metodika výpočtu podílu obcí na daních sdílených v současnosti na Slovensku

Metodika výpočtu podílu obcí na dani sdílené (Slovensko má pouze jednu daň sdílenou) se řídí zákonem č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovom určení výnosu dane z príjmov územnej samospráve. Tento zákon upravuje způsob přerozdělení daně sdílené, a to daně z příjmů fyzických osob (obce se podílí na 70,3 % určitým podílem) kromě daně z příjmů vybírané srážkou, který plyne do rozpočtů obcí a vyšších územních celků (krajů).

Způsob, metodika výpočtu podílu obcí, příslušná kritéria a samotná metodika se řídí nařízením vlády č. 668/2004 Z. z..

Výpočet podílu každé obce na výnosu DPFO je upraveno následujícím vzorcem (6.1) (nařízení vlády č. 668/2004 Z.z.):

$$PD_i = PD_{ia1} + PD_{ia2} + 0,32 * VD * (k_i * OB_i) / \sum (k_i * OB_i) + 0,40 * VD * \frac{[\sum (c_j * z_{ij}) + \sum (c_m * z_{im})] / [\sum (c_j * Z_j) + \sum (c_m * Z_m)] + 0,05 * VD * OB_{ipp} / OB_{pp}}{\quad} \quad (6.1)$$

$$\begin{aligned} PD_{ia1} &= 0,23 * VD * 0,43 * OB_i / OB \\ PD_{ia2 \text{ zákl.}} &= 0,23 * VD * 0,57 * OB_i / OB \\ PD_{ia2} &= (PD_{ia2 \text{ zákl.}} * k_{nvi}) / \sum (PD_{ia2 \text{ zákl.}} * k_{nvi}) * PD_{a2 \text{ zákl.}} \end{aligned}$$

kde (blíže viz nařízení vlády č. 668/2004 Z. z.)

PD_i ... podíl i -té obce na výnosu daně [v eurech]

PD_{ia1} ... podíl i -té obce na výnosu daně v eurech neupravený koeficientem nadmořské výšky obce

PD_{ia2} ... podíl i -té obce na výnosu daně v eurech upravený koeficientem nadmořské výšky obce

VD ... výnos daně podle § 2 zákona č. 564/2004 [v eurech]

OB_i ... počet obyvatel i -té obce k 1. 1. Předcházejícího kalendářního roku

K_{nvi} ... koeficient nadmořské výšky i -té obce

K_i ... koeficient i -té obce

c_j ... koeficient základní umělecké školy, atd. v zřizovatelské působnosti obce

c_m ... koeficient základní umělecké školy, atd. v zřizovatelské působnosti církve či soukromé osoby

z_{ij} ... počet žáků základní umělecké školy, atd. v zřizovatelské působnosti obce

z_{im} ... počet žáků základní umělecké školy, atd. v zřizovatelské působnosti církve či soukromé osoby

Z_j ... celkový počet žáků v zřizovatelské působnosti obce

Z_m ... celkový počet žáků v zřizovatelské působnosti církve či soukromé osoby

OB_{ipp} ... počet obyvatel i -té obce starších 62 let

OB_{pp} ... počet obyvatel Slovenské republiky starších 62 let

n ... počet obcí

Z výše uvedeného vzorce (6.1) je patrné, že Slovenská metodika přidělování podílu na výnosu z daně z příjmů fyzických osob je propracovanější a bez složitostí. Je založen na statistických údajích, ze kterého je vyloučena případná subjektivita. V uvedeném vzorci

(6.1) vystupují koeficienty velikostní kategorií obcí (viz tabulka 6-1), které jsou též součástí nařízení vlády č. 668/2004 Z. z..

6.7 Komparace RUD mezi Českou republikou a zahraničními státy

V předchozím textu byly představeny evropské státy jako potenciální zdroje úspěšně realizovaných zkušeností v oblasti financování obcí s možností jejich implementace do návrhu nového modelu RUD v České republice. Mnoho prvků, které jsou danými státy uplatňovány, lze považovat za velmi podobné, ale v některých jsou diametrálně odlišné.

Následující tabulka 6-2 uvádí přehled vybraných prvků, které jsou pro tvorbu návrhu nového modelu důležité. Česká republika je zde srovnávána se Slovenskem, Rakouskem a Itálií.

Tabulka 6-2: Přehled vybraných charakteristik financování obcí

	Česká republika	Slovensko	Rakousko	Itálie
Kombinovaný model fiskálního federalismu	Ano	Ano	Ano s převažujícími centralizačními prvky s vyrovnávacími mechanismy	Ano
Zásahy ústřední vlády do určování daňových sazeb	Ano jen u místních poplatků stanoven zákonem limit maximální hranice.	Ano jen u místních daní si obce sazbu určují samy.	Uzavírání víceletých dohod – fixace pravidel daňových sazeb.	Limitující míra meziročního zvyšování
Místní daně	Nevyužívá, v ČR se uplatňují místní poplatky.	Ano	Ano	Ano
Daň z nemovitostí	Ano	Ano	Ano (výnos je výhradní příjem centrálního rozpočtu)	Ano
Daňové pravomoci	Nízké (s výjimkou daně z nemovitostí a místních poplatků)	Nízké (s výjimkou místních daní tvořící zdroj vlastních daní)	Nízké s uplatňujícím systémem vyrovnání úrovní obcí	Nízké
Daňová autonomie obcí	Nízká s tendencemi snižovat státní dotace ve prospěch vlast. daň. příjmů.	Nízká, ale od roku 2004 dochází k posílení daňových pravomocí.	Nízká s tendencemi snižovat státní dotace ve prospěch vlast. daň. příjmů.	Nízká s tendencemi snižovat státní dotace ve prospěch vlast. daň. příjmů.

Pramen: vlastní zpracování

Z výše uvedené tabulky 6-2 je patrné, že Česká republika si je nejvíce podobná se Slovenskem. Velkou roli zde s největší pravděpodobností sehrálo i jejich vzájemné historické pouto. Nebylo by to ale poprvé, kdy Česká republika přejímala do svých veřejných financí prvky implementované na Slovensku. Důvodem je i skutečnost, že Slovensko přistupovalo při realizaci reformy veřejných financí sofistikovaně, zejména v rámci fiskální decentralizace. Proto lze slovenský model RUD označit za poměrně exaktně propracovaný a promyšlený, zejména z hlediska kritérií v rámci přidělování sdílených daní s eliminací možné subjektivity.

V případě porovnání České republiky s Nizozemskem, Francií a Polskem jsou patrné větší odlišnosti, než je tomu v případě Slovenska. Jednak v případě převažujících prvků v uplatněném kombinovaném modelu fiskálního federalismu, tak v daňové autonomii obcí. Důkazem je tabulka 6-3, ze které je patrná odlišnost v oblasti financování obcí u Francie a Nizozemska. Francouzské obce disponují vyšší daňovou autonomií, jen v případě slučování obcí si centrální úroveň ponechala právo zasahovat. Naopak je tomu u nizozemských obcí, které mají nejnižší daňové příjmy. Je to z důvodu toho, že Nizozemsko uplatňuje nejcentralizovanější kombinovaný model fiskálního federalismu s přísným dohledem centrální úrovně nad jejich hospodařením.

Tabulka 6-3: Přehled vybraných charakteristik financování obcí

	Česká republika	Nizozemsko	Francie	Polsko
Kombinovaný model fiskálního federalismu	Ano	Ano s převažujícími centralizačními prvky	Ano s převažujícími decentralizačními prvky	Ano
Zásahy ústřední vlády do určování daňových sazeb	Ano jen u místních poplatků stanoven zákonem limit maximální hranice.	Pravidelné vyjednávání a dialogy mezi zástupci jednotlivých vládních úrovní a centrální úrovní.	Stanovené zákonné limity zvyšování daňových sazeb.	Nízké (s výjimkou daně z nemovitostí, místní daně z dopr. prostředků)
Místní daně	Nevyužívá, v ČR se uplatňují místní poplatky.	Ano	Ano	Ano
Daň z nemovitostí	Ano	Ano	Ano	Ano
Daňové pravomoci	Nízké (s výjimkou daně z nemovitostí a místních poplatků)	Nízké	Vysoké	Nízké (vyjma místních daní, kde jsou vysoké)
Daňová autonomie obcí	Nízká s tendencemi snižovat státní dotace ve prospěch vlast. daň. příjmů.	Nízká s tendencemi snižovat státní dotace ve prospěch vlast. daň. příjmů.	Vysoká	Nízká

Pramen: vlastní zpracování

Na základě provedené výše uvedené komparace (tabulky 6-2 a 6-3) bude při tvorbě návrhu vycházeno ze zkušeností Slovenska. Vybrané prvky, které má Slovensko implementované ve svém RUD, budou na podmínky České republiky upraveny a následně do návrhu nového modelu RUD zapracovány.

7 Návrh nového modelu rozpočtového určení daní se zaměřením na obce v České republice

V rámci analýzy problematiky rozpočtového určení daní s důrazem na optimalizaci v oblasti metodiky výpočtu procentního podílu jednotlivých obcí na daních sdílených, je nutné brát ohled na tři principy uplatňující se v soudobém financování obcí.

První princip je tzv. *princip mobility (spádovosti)*. Jedná se o zabezpečování veřejných služeb⁶⁷ obcemi nejen pro své obyvatele s trvalým pobytem v dané obci. Do obce dojíždí obyvatelé z jiných obcí, zpravidla to bývají obyvatelé obcí náležícího do spádového území dané obce. Ale není to pravidlem. Druhý *princip je regionalizace* neboli zabezpečování potřeb jednotlivých obcí. Je nutné tyto potřeby standardizovat, aby docházelo k objektivnímu posouzení jednotlivými obcemi v rámci komparace s danými výdaji na veřejnou službu. Určité pokroky byly zaznamenány v oblasti vodohospodářské infrastruktury s hlavním iniciátorem Evropské unie. Třetím *principem je stimulace*. Jedná se o vazbu mezi obcí a osobami samostatně výdělečně činnými⁶⁸ podnikající na území dané obce. V rámci struktury rozpočtového určení daní nejsou obce příliš motivovány k tomu, aby vytvářely příznivé a lákavé podnikatelské prostředí. Jediný výnos ze dvou daní splňující vazbu obec - podnikatel je výnos z daně z příjmů právnických osob a výnos z daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků přepočteného dle počtu zaměstnanců v dané obci. Oba zmíněné výnosy spadají do sdílených daňových příjmů.

Důvodem tvorby nového modelu RUD jsou nedostatky současného modelu, které spočívají v:

- ∇ kritériu katastrální výměry s přidělenou vahou 3 %, které vede paradoxně nikoliv ke slučování malých obcí z hlediska rozlohy, ale zvýhodnění malých obcí, jejichž rozloha je zastavěna z méně než 2 % (viz obec Kryštofovy Hamry v kapitole 5.6.1).
- ∇ nezohledňování individuální charakteristiky a požadavky jednotlivých obcí v rámci přerozdělování výnosů z daní sdílených, zejména počet obyvatel starších

⁶⁷ Jedná se o zabezpečování veřejných služeb v oblasti: studia, zaměstnání, kultury, a jiné další služby.

⁶⁸ Nejčastěji se jedná o živnostníky podnikající v řemeslné výrobě a obchodu.

65 let, který má v České republice v současné době rostoucí trend. S tímto souvisí i stanovené váhy u jednotlivých kritérií, které též nerespektují individuální charakteristiky obcí.

- ∇ nerespektování principu stimulace u výnosu z DPFO ze ZČFP a z DPFO ze SVČ.
- ∇ separátním posuzování tří velkých měst (Plzeň, Brno a Ostrava) v rámci intervalů velikostních kategorií a přidělování koeficientů postupných přechodů vůči ostatním obcím.
- ∇ intervalech velikostních kategorií obcí, které v rámci výrazné redukce z původního počtu 14 na 4 sdružují v některých případech nestejnorodé obce (viz graf 5-15).

7.1 Návrh nového modelu RUD se zaměřením na obce

Návrh nového modelu⁶⁹ RUD se zaměřením na obce v České republice vychází z vybraných prvků implementovaných na Slovensku. (Blíže viz provedená komparace RUD v kapitole 6.7)

Slovenský systém financování obcí je exaktní a propracovaný z hlediska vhodně zvolených kritérií (nadmořská výška, počet žáků uměleckých škol, počet obyvatel starších 62 let, a další) vycházející ze statistických dat, která eliminují možné vnesení subjektivity do systému financování obcí. (Blíže viz kapitola 6.6)

Stanovení kritérií

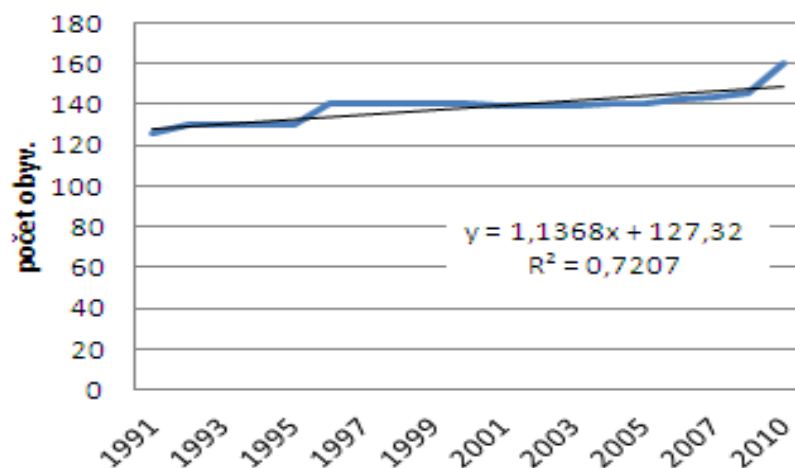
Nové kritérium vstupující do návrhu nového modelu RUD, nahrazující původní kritérium prostý počet obyvatel, představuje *počet obyvatel starších 65 let* (slovenský model počítá s obyvateli staršími 62 let). Dochází k zachování původního počtu kritérií (tzn. tří kritérií), na základě kterých je obcím přerozdělen výnos z daní sdílených. S tímto kritériem byla již v minulosti vedena diskuse Ministerstva financí a odborné veřejnosti v rámci tvorby novely zákona o RUD platného od 1. ledna 2013 (viz kapitola 5.7). V konečném návrhu se s tímto kritériem ale dále nepočítá.

Argument pro zavedení výše uvedeného kritéria se opírá o jeho významnost umocněná zvyšujícím se trendem v daném počtu a následně v narůstající finanční zátěži na rozpočet

⁶⁹ V některých publikacích se používá pojem systém RUD. Též na Slovensku se mluví o systému RUD.

obce. Důkazem jsou níže uvedené grafy 7-1 a 7-2, které rostoucí se trend graficky znázorňují.

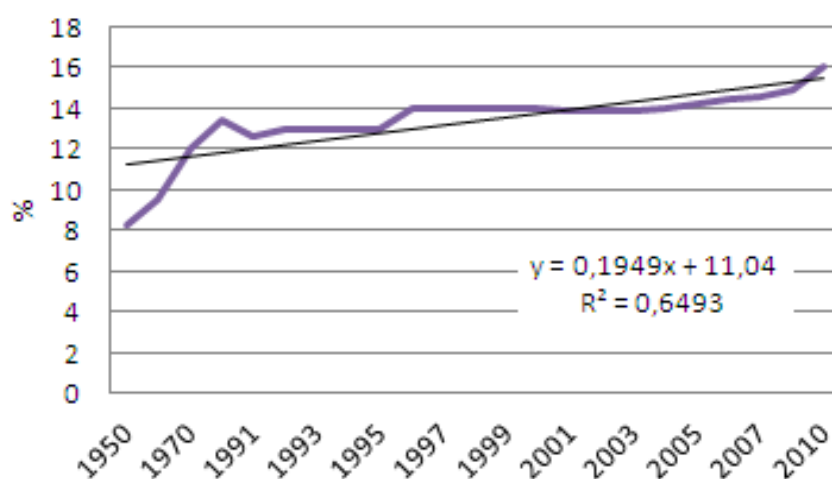
Graf 7-1: Počet obyvatel starších 65 let na 1000 obyvatel za celou Českou republiku v letech 1991 - 2010



Pramen: vlastní zpracování dle publikovaných dat

Z výše uvedeného grafu 7-1 je od roku 2007 patrný prudký nárůst počtu obyvatel starších 65 let na 1000 obyvatel. Zvyšující se trend u této věkové kategorie je dále zobrazen v grafu 7-2.

Graf 7-2: Vývoj procentuálního podílu počtu obyvatel starších 65 let na celkovém počtu obyvatel za celou Českou republiku v letech 1950 - 2010



Pramen: vlastní zpracování dle publikovaných dat

Obce jsou tvořeny z více než 40 % obyvateli starších 65 let. Z hlediska celé České republiky je podíl těchto obyvatel přes 16 % (viz graf 7-2). Z grafu 7-2 je dále patrné, že tento procentní podíl bude i nadále růst. Lze tedy považovat za relevantní zařadit počet obyvatel starších 65 let do metodiky výpočtu podílu na 21,4 % části výnosu z daní sdílených.

Ostatní dvě původní kritéria zůstávají. Struktura kritérií vypadá následovně:

- ∇ celková katastrální výměra;
- ∇ počet obyvatel starších 65 let;
- ∇ modifikované kritérium počtu obyvatel.

Stanovení vah kritérií

Váha nového *kritéria počtu obyvatel starších 65 let* žijících v obci je stanovena geometrickým průměrem hodnot, představující podíl výdajů na sociální věci a politiku zaměstnanosti na celkových výdajích za jednotlivé velikostní kategorie obcí. Výsledná váha, přiřazená ke kritériu počtu obyvatel starších 65 let, činí 4,3 %.

Kritérium celková katastrální výměra bude ponecháno s původní vahou, a to 3 %. V rámci simulace bude u kritéria celková katastrální výměra počítáno s její změnou z důvodu oprávněného argumentu při výčtu nedostatků současného modelu RUD.

Rozloha obce je považována za stabilní a nepředpokládá se v budoucnu její zvyšování či snižování v porovnání s počtem obyvatel starších 65 let nebo s celkovým počtem obyvatel. Úvahy kolem váhy kritéria celková katastrální výměra byly již v minulosti vedeny, ale i v současné době jsou tendence tento aspekt připomínat. V minulosti bylo vyvinuto úsilí váhu tohoto kritéria snížit, a to na 2 %. Politickým zásahem (poslancem Ladislavem Šustrem) byl tento návrh koaličně zablokován. V důsledku toho lze považovat za relevantní váhu kritéria celková katastrální výměra snížit v rámci simulace modelu. Zachovat uvedené kritérium má mnoho argumentů založených na předpokladu, že nezastavěná plocha obce může být v budoucnu zdrojem zvýšení podnikatelských aktivit, vytvoření podmínek přítažlivých pro podnikatelské subjekty a zvyšovat si tak daňové výnosy (např. z DPPO sdílená část, z DPFO).

V případě změny nastavení daného kritéria, z původní katastrální výměry na nově vzniklý poměr zastavěného území v obci ku celkovému zastavěnému území v České republice daného součtem zastavěného území za všechny obce včetně hlavního města Prahy, se může stát návrhem pro další analýzu a možné uplatnění v budoucí změně modelu RUD. Tato změna nebude dále v práci uvažována.

Váha *modifikovaného kritéria počtu obyvatel* bude na základě výše uvedeného snížena z původní hodnoty váhy o 1,3 %, na 92,7 %.

Návrh modelu RUD počítá se zachováním procentního podílu jednotlivých obcí na daních sdílených u jednotlivých daňových příjmů definovaných § 4 odst. 1 písm. c) až f) zákona o RUD, a to ve výši 21,4 %. Předpis nového návrhu modelu RUD, kterým by se řídil propočet sdílených daňových příjmů připadající *i*-té obci, lze matematicky vyjádřit následujícím vzorcem (7.1).

$$\begin{aligned}
 PD_i &= PD_1 + PD_2 + PD_3 \\
 PD_1 &= \frac{V_i}{V_n} * 3 \\
 PD_2 &= \frac{OB_{ipp}}{OB_{pp}} * 4,3 \\
 PD_3 &= \frac{\text{násobky } K_{pi}}{\sum_{i=1}^n \text{násobky } K_{pi}} * PD_n * 92,7
 \end{aligned}
 \tag{7.1}$$

kde:

PD_i ... výsledný podíl *i*-té obce na 21,4 % části sdílených daní;

PD_n ... celkové procento, kterým se ostatní obce podílí na celostátním hrubém výnosu daní dle § 4 odst. 1 písm. b) - f) zákona č. 243/2000 Sb., o RUD;

V_i ... katastrální výměra *i*-té obce [v ha] k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku;

V_n ... katastrální výměra České republiky [v ha] k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku;

OB_{ipp} ... počet obyvatel starších 65 let v *i*-té obci k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku;

OB_{pp} ... počet obyvatel starších 65 let v České republice k 1. lednu předcházejícího kalendářního roku;

K_{pi} ... násobek koeficientů postupných přechodů i -té obce;

$\sum_{i=1}^n K_{pi}$... součet všech násobků koeficientů postupných přechodů za ostatní obce (se

zahrnutím velkých měst: Brno, Plzeň a Ostrava, kromě Prahy);

3, 4,3 a 92,7 ...váhy příslušného kritéria (v %).

Velikostní kategorie obcí

Sktruktura intervalů velikostních kategorií obcí v tomto návrhu do jisté míry vychází ze změn, které sebou přináší novela zákona o RUD platná od 1. ledna 2013 (blíže viz kapitola 5-7: tabulka 5-9), která tři velká města zahrnuje mezi ostatní obce s tím, že Praha má stále vlastní způsob propočtu.

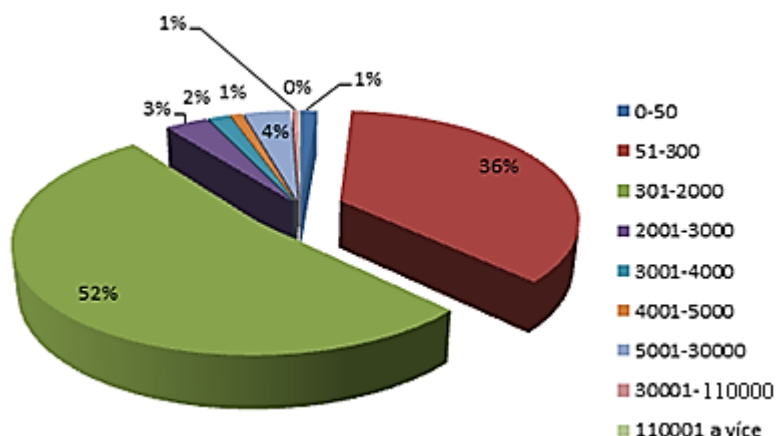
Změna spočívá v rozdělení intervalu 2 001 - 30 000 obyvatel, zahrnující 633 obcí s celkovým počtem 3 797 619 obyvatel, na dva intervaly: 2 001 – 30 000 a 10 001 – 30 000.

Důvodem rozdělení na dva intervaly byl graf 5-15, který zobrazuje nesourodost zahrnutých obcí z hlediska počtu obyvatel. Z daného grafu lze usuzovat na základě jeho vnitřního dělení o vzniku nových intervalů, které by respektovaly vnitřní strukturu z hlediska zahrnutých obcí. Respektuje se tím skutečnost, že Česká republika patří mezi evropské státy s vysokým počtem malých obcí. (Blíže viz graf 7-3)

Se vznikem nových intervalů je nutné ke každému nově vzniklému intervalu přiřadit koeficient, tzv. koeficient postupných přechodů.

Ostatní intervaly s přiřazenými koeficienty postupných přechodů zůstávají na původních hodnotách.

Graf 7-3: Procentuální podíl počtu obcí na celkovém počtu obcí v České republice dle velikostních kategorií



Pramen: vlastní výpočty

Stanovení koeficientů postupných přechodů nově vzniklým velikostním kategoriím

Interval velikostní kategorie 2 001 - 10 000 zahrnuje 537 obcí s celkovým počtem 2 168 976 obyvatel k 1. 1. 2010 a velikostní kategorie 10 001 - 30 000 zahrnuje 96 obcí s celkovým počtem 1 628 643 obyvatel.

Koeficienty nově vzniklých intervalů budou stanoveny s ohledem na jejich váhu na diferenci (velikost difference činí 0,2808) mezi koeficienty sousedících intervalů. Váhy představují podíl počtu obyvatel v daném intervalu k celkovému počtu obyvatel. Na základě propočtu je přidělena intervalu velikostní kategorie 2 001 – 10 000 váha 20,648 % a intervalu 10 001 – 30 000 váha 15,504 %. Výsledné koeficienty nových intervalů a ostatních původních intervalů jsou zaznamenány do níže uvedené tabulky 7-1.

Tabulka 7-1: Koeficienty postupných přechodů

Počet obyvatel		Koeficient postupných přechodů	Násobek koeficientu postupných přechodů
0	50	1,0000	1,0000*počet obyvatel
51	2 000	1,1081	50 + 1,1081*počet obyvatel nad 50
2 001	10 000	1,1661	2210,8 + 1,1661*počet obyvatel nad 2 000
10 001	30 000	1,2096	11 539,6 + 1,2096*počet obyvatel nad 10 000
30 001	110 000	1,3889	35 731,6 + 1,3889*počet obyvatel nad 30 000
110 001	a více	2,7525	146 843,6 + 2,7525*počet obyvatel nad 110 000

Pramen: vlastní zpracování

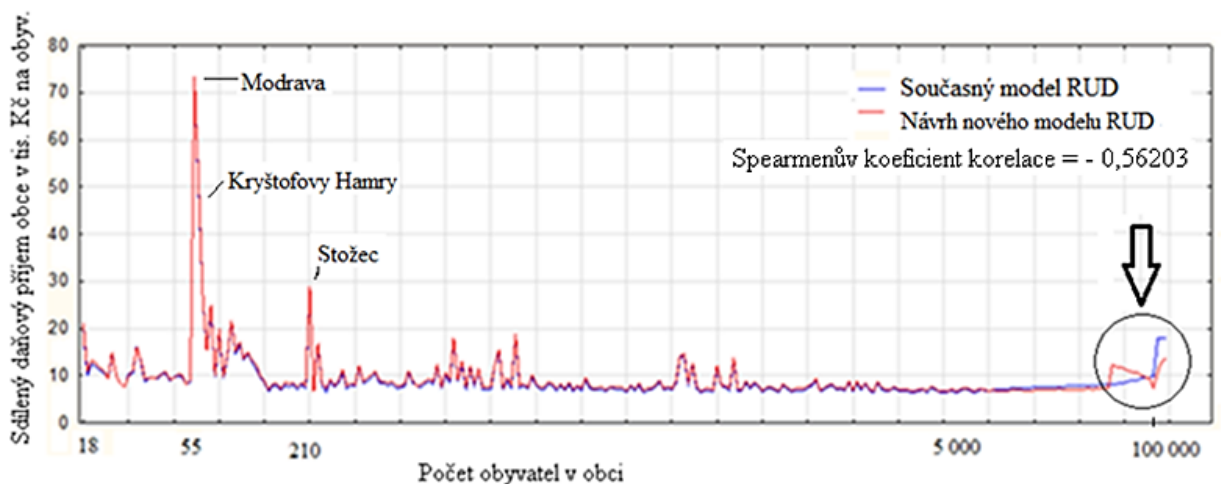
Dále je nutné určit, jaký dopad bude mít tento navržený nový model RUD na obce. Celkové posouzení bude v rámci komparace se současným modelem RUD, které vychází z následujících předpokladů pro oba zmíněné modely.

- ∇ Propočet vychází z predikce sdílených daní v objemu 116,8 mld. Kč.
- ∇ Propočet nezahrnuje:
 - výnos daně z nemovitostí (§4 odst. 1 písm. a) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů);
 - 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti (§4 odst. 1 písm. g) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů);
 - daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec (§4 odst. 1 písm. h) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů);
 - podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků (§4 odst. 1 písm. i) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů).
- ∇ Sdílené daňové příjmy zahrnují pro účely propočtu:
 - podíl na 21,4 % z celostátního hrubého výnosu:
 - DPH (§ 4 odst. 1 písm. b) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů);

- daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (§ 4 odst. 1 písm. c) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů);
- daně z příjmů fyzických osob vybíraných srážkou (§ 4 odst. 1 písm. d) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů);
- daně z příjmů právnických osob (§ 4 odst. 1 písm. f) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů);
- podíl na 21,4 % z 60 % z celostátního hrubého výnosu:
 - daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti (§ 4 odst. 1 písm. e) zákona č. 243/2000 Sb. ve znění pozdějších předpisů).

Výslednou komparaci zachycuje níže uvedený graf 7-4.

Graf 7-4: Sdílený daňový příjem obcí v tis. Kč na obyv.: současný model RUD vs. návrh nového modelu RUD⁷⁰



Pramen: vlastní výpočty

Z aplikace návrhu nového modelu RUD (viz graf 7-4) je patrné, že dochází k nepatrnému nárůstu procentního podílu způsobující navýšení sdíleného daňového výnosu na 1 obyvatele, zejména u malých a středně velkých obcí (do 5 000 obyvatel). V absolutním vyjádření dochází k nárůstu o 0,5 tis. Kč na obyvatele.

⁷⁰ Kromě hl. m. Prahy

Nárůst byl způsoben zavedením nových intervalů velikostních kategorií. Nedochozí k radikální změně v porovnání se současným modelem a kritérium počet obyvatel starších 65 let lze považovat za stejně významné, jako bylo kritérium původní a to prostý počet obyvatel.

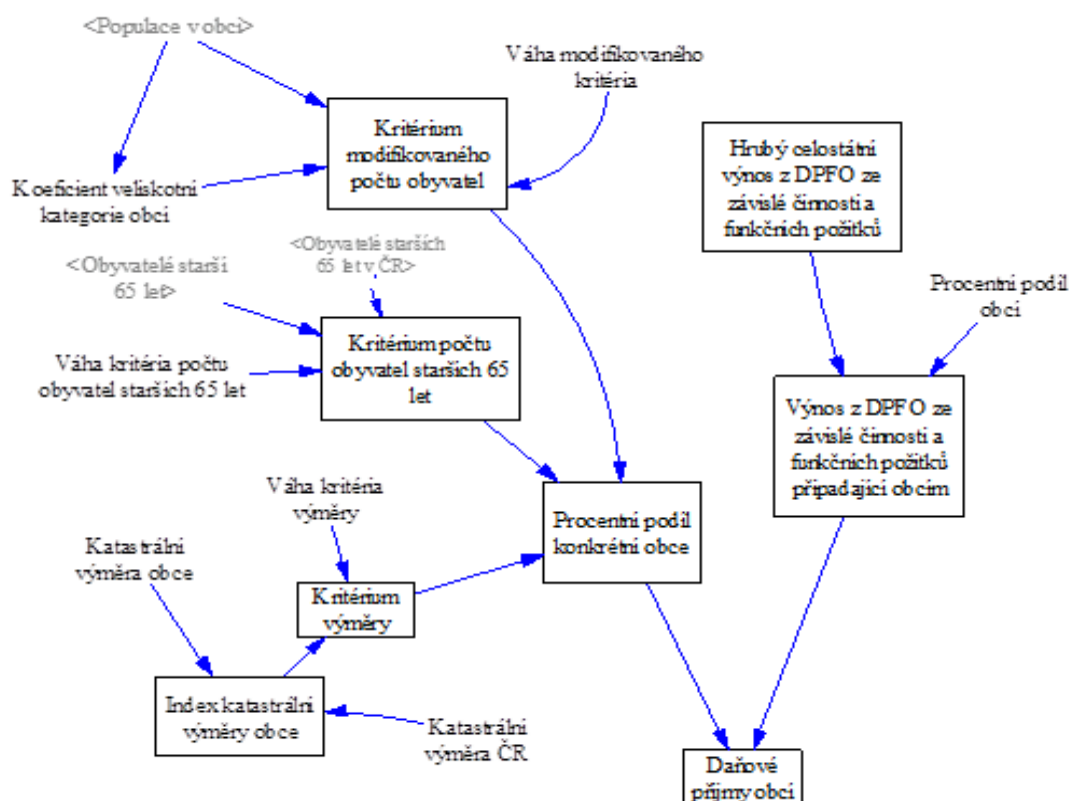
Stále ale dochází ke zvýhodnění obcí s katastrální výměrou přesahující 10 000 ha.

Šipka v grafu 7-4 ukazuje na obce, které návrhem nového modelu budou zasaženy nejvíce v porovnání s ostatními. Pozitivní dopad je u obcí s počtem obyvatel pohybující se mezi 34 000 – 50 000, kde nárůst sdíleného daňového výnosu činí až 3 tis. Kč na obyvatele. Současným model RUD činil jejich výnos v průměru 8,3 tis. Kč na obyv. a návrhem nového modelu RUD dochází k navýšení na průměrnou hodnotu výnosu 11,4 tis. Kč na 1 obyv.

Negativní dopad návrhu nového modelu RUD zaznamenají tři velká města (Plzeň, Brno, Ostrava), která byla dříve posuzovaná odděleně od ostatních obcí. Pokles sdíleného daňového výnosu na obyvatele (v průměru o 5 tis. Kč) způsobilo jejich začlenění do intervalů velikostních kategorií obcí. Návrh u těchto měst počítá s výnosem v průměru okolo 12,9 tis. Kč na obyvatele.

Graf 7-4 dále ukazuje, že mezi počtem obyvatel v obci a sdíleným daňovým příjmem na obyvatele existuje nepřímý vztah. Hodnota Spearmanova koeficientu korelace je -0,56. Na základě této hodnoty lze říci, že dochází ke středně silné korelaci. V případě změny v počtu obyvatel obce nebude v rámci jedné velikostní kategorie docházet ke středně velkému navýšení sdíleného daňového výnosu na obyvatele.

Grafické zobrazení tohoto návrhu nového modelu aplikovaného na výpočet sdíleného daňového příjmu z DPFO ze ZČFP je zachycen na obrázku 7-1.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 7-1: Model metodiky výpočtu sdíleného daňového příjmu z DPFO ze ZČFP

7.1.1 Vliv změn v nastavení vah kritérií

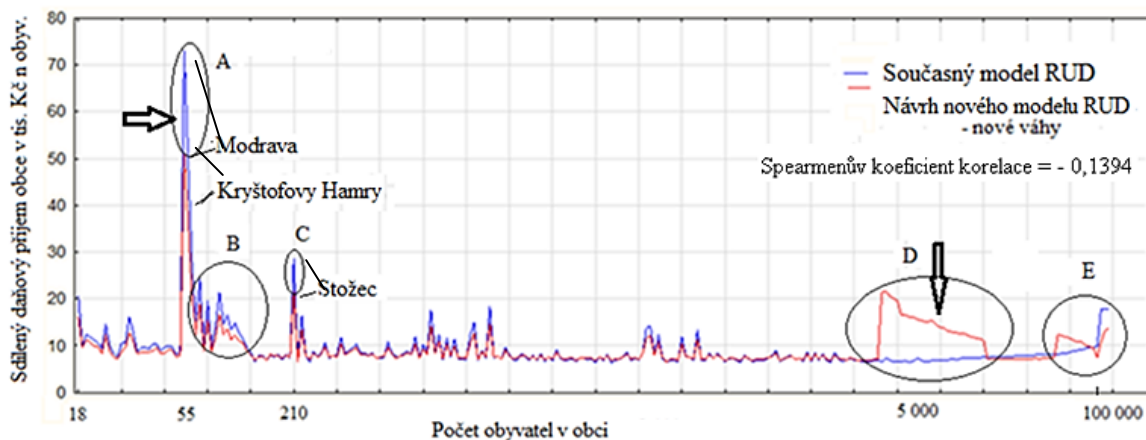
V tomto odstavci je zkoumán vliv změny v nastavení hodnoty váhy kritéria celková katastrální výměra v návrhu nového modelu RUD (blíže popsán v kapitole 7.1) za předpokladu *ceteris paribus*. Změna spočívá ve snížení hodnoty váhy o 1 procentní bod, tedy na 2 %.

Struktura kritérií a jejich vah je pro následující návrh nového modelu RUD následující:

- ∇ celková katastrální výměra – váha 2 %;
- ∇ počet obyvatel starších 65 let – váha 4,3 %;
- ∇ modifikované kritérium počtu obyvatel – váha 93,7 %.

K výslednému posouzení změny je provedena komparace se současným modelem RUD zobrazující graf 7-5 a s výchozím návrhem modelu RUD zobrazující graf 7-6.

Graf 7-5: Sdílený daňový příjem obcí v tis. Kč na obyv.: současný model RUD vs. návrh nového modelu RUD – změna vah kritérií



Pramen: vlastní zpracování

Z výše uvedeného grafu 7-5 jsou patrné difference, které způsobilo snížení váhy kritéria celková katastrální výměra o 1 procentní bod. Významné difference jsou označeny velkými písmeny A, B, C, D a E.

V případě difference označeného písmenem E dochází ke stejnému dopadu uvedeného v kapitole 7.1. Difference A, B a C ukazuje pokles sdílených daňových příjmů na obyvatele u malých obcí s velkou rozlohou a nacházející se v horských oblastech, zejména Šumavy, Jizerských hor, Krušných hor a Jeseníků. Výrazný pokles je v případě obcí Modrava a Kryštofovy Hamry. Modrava by v důsledku snížení váhy přišla o téměř 22 tis. Kč na 1 obyvatele a obec Kryštofovy Hamry přibližně o 14 tis. Kč na obyvatele. (Blíže viz tabulka 7-2)

Poslední písmeno D představuje obce s počtem obyvatel pohybující se v intervalu 3 000 – 10 000. V případě těchto obcí došlo k pozitivnímu dopadu v důsledku změny váhy daného kritéria, a to k nárůstu v průměru o 98 % sdíleného daňového příjmu na obyvatele. Dalším důvodem vedoucím k téměř dvojnásobnému navýšení bylo v důsledku snížení váhy u kritéria celková katastrální výměra navýšení váhy kritéria modifikovaného počtu obyvatel o 1 procentní bod na 93,7 %. (Blíže viz tabulka 7-2)

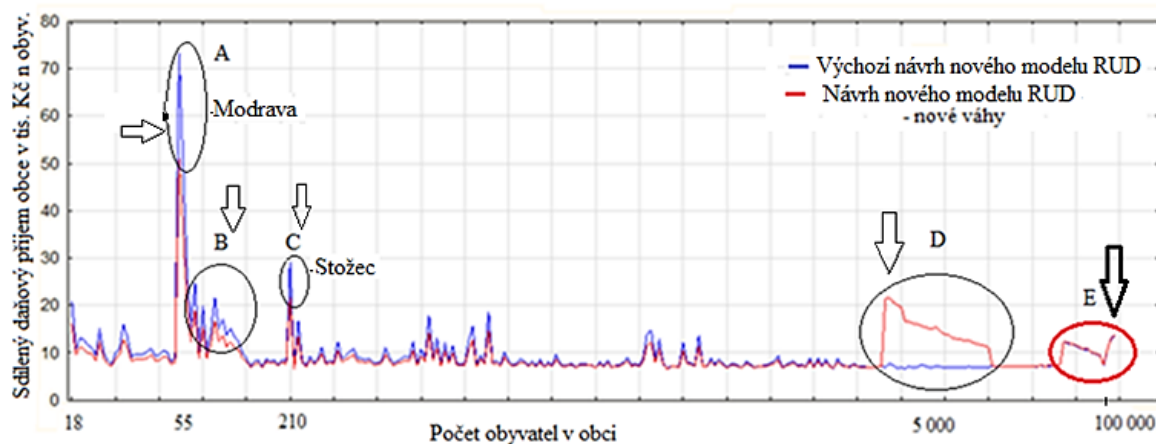
Tabulka 7-2: Teoretický propočet sdílených daňových příjmů vybraných obcí a srovnání současného modelu RUD s návrhem nového RUD

Obec	Počet obyvatel k 1. 1. 2010	Katastrální výměra [ha] k 1. 1. 2010	Daňový výnos na 1 obyv. v tis. Kč - současné RUD	Daňový výnos na 1 obyv. v tis. Kč - návrh nového RUD	Porovnání Návrh RUD /Současný RUD
Vlkov	18	576,24	20,60	16,18	-4,42
Čilá	22	190,61	10,00	9,56	-0,44
Modrava	55	8 163,47	73,10	50,99	-22,11
Kryštofovy Hamry	71	6 842,20	49,60	35,79	-13,81
Stožec	210	10 477,96	28,60	21,54	-7,06
Vysoká Srbská	252	743,70	7,40	7,48	0,08
Brzkov	253	779,06	7,50	7,54	0,04
Mikulovice	635	1 378,94	7,20	7,28	0,08
Rokytnice nad Jizerou	3012	3 695,62	7,00	20,69	13,69
Benátky nad Jizerou	7362	3 546,86	7,20	12,58	5,38
Litovel	9990	4 639,02	7,60	11,21	3,61
Litomyšl	10275	3 345,28	7,50	7,15	-0,35
Příbram	34217	3 340,95	8,30	12,00	3,70
Prostějov	45324	3 904,00	8,90	11,16	2,26
Děčín	52260	11 769,37	9,10	10,77	1,67
Ústí nad Labem	95477	9 394,56	9,70	9,65	-0,05
Liberec	101625	10 608,68	9,80	7,41	-2,39
Plzeň	169935	13 767,00	17,90	10,97	-6,93
Ostrava	306006	21 422,00	17,90	13,21	-4,69
Brno	371399	23 020,00	17,90	13,78	-4,12

Pramen: vlastní zpracování

Porovnání výchozího návrhu nového modelu RUD a návrhu nového modelu RUD s upravenými vahami zobrazuje následující graf 7-6.

Graf 7-6: Sdílený daňový příjem obcí v tis. Kč na obyv.: výchozí návrh nového modelu RUD vs. návrh nového modelu RUD se změnou vah kritérií



Pramen: vlastní zpracování

Z výše uvedeného grafu 7-6 je patrné, že snížením váhy u kritéria celková katastrální výměra a s tím související navýšení váhy u kritéria modifikovaný počet obyvatel o 1 procentní bod způsobí zmírnění vlivu katastrální výměry v případě malých horských obcí. Vyznačené diference vzniklé v rámci komparace daných modelů RUD byly výše komentovány (graf 7-4 a 7-5).

Graf 7-5 ukazuje, že mezi počtem obyvatel v obci a sdíleným daňovým příjmem na 1 obyvatele existuje nepřímý vztah. Hodnota Spearmanova koeficientu korelace je oproti výchozímu nastavení návrhu nižší o 0,42 %, tedy -0,14. Na základě této hodnoty lze říci, že dochází k slabé negativní korelaci. V případě změny v počtu obyvatel obce nebude v rámci jedné velikostní kategorie docházet k minimálnímu navýšení sdíleného daňového výnosu na obyvatele.

Na základě provedené analýzy bude návrh nového modelu RUD vycházet z výše upravených vah kritérií pro přerozdělování podílu obcí ve výši 21,4 % na daních sdílených.

Horským obcím by jako kompenzaci za snížení sdíleného daňového příjmu, na základě výše uvedeného, přinesla úprava výpočtu výnosu z DPFO ze SVČ, který bude uveden v následující kapitole 7.1.2.

7.1.2 Daň z příjmů FO ze SVČ

Dle současného modelu RUD náleží obcím výnos z této daně ve výši 30 % ze záloh na DPFO. Jedná se o tzv. motivační složku v rámci sdílených daňových příjmů plynoucí do rozpočtů obcí, jejímž cílem je vytvářet příznivé podmínky pro podnikání a podporovat podnikatele v příslušné obci. V současné době jsou tendence ve vytváření podmínek pro podnikání minimální nebo žádné.

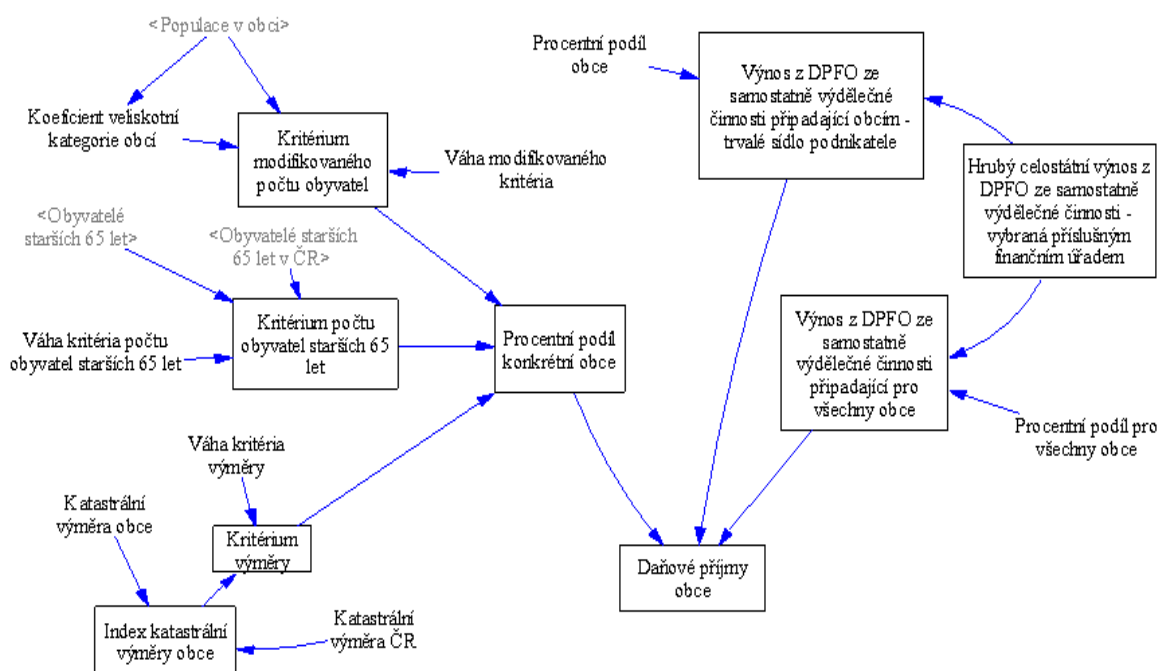
Obce nemají motivaci vytvářet příznivé podmínky pro podnikání, neboť nemají záruku, že si podnikatel též zařídí i své trvalé bydliště v dané obci. Jedná se o uplatnění stejného přístupu v rámci redistribuce jako v případě výnosu z daně z příjmů právnických osob, jehož výnos je přerozdělen na základě trvalého sídla firmy.

Současný model RUD přerozděluje výnos z této daně do rozpočtu obce, ve které má podnikatel trvalý pobyt k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje. (Blíže viz kapitola 5.5.1)

Návrh nového modelu RUD navrhuje přerozdělit daný výnos dle trvalého sídla podnikatele tak, jak je zapsán v obchodním rejstříku. Argumentem k tomuto přístupu vychází z názorů od starostů, zejména těch obcí, které jsou závislé na cestovním ruchu (př. Boží Dar, obce v Centrálním Krušnohoří). Dalším argumentem ve prospěch změny je vznik dodatečné finanční zátěže rozpočtů těch obcí, které vytvářejí příznivé podnikatelské prostředí a snaží se podnikatele do jejich obcí nalákat a následně udržet.

Výše daňového příjmu plynoucí konkrétní obci je ovlivněn třemi kritérii, jež jsou blíže popsány v předcházející hlavní kapitole 7.1. (Postup výpočtu viz kapitola 5.4)

Grafické zobrazení výše popsaného návrhu je zachycen na obrázku 7-2. Na obrázku 7-2 je zachycena metodika výpočtu výnosu z DPFO ze SVČ v případě přerozdělený daného výnosu dle trvalého sídla podnikatele.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 7-2: Návrh modelu metodiky výpočtu sdíleného daňového příjmu z DPFO ze SVČ

7.2 Simulace návrhu nového modelu RUD

Simulace návrhu nového modelu RUD probíhala v programu Vensim PLE (viz kapitola 2.2.3). Před spuštěním simulace bylo nutné graficky znázorněné modely doplnit o funkční

závislost mezi jednotlivými úrovněmi, kvantifikovat konstanty a počáteční hodnoty vstupních veličin. Dále bylo nutné stanovit časový horizont a časový krok. S ohledem na analyzovanou problematiku je časový horizont stanoven na 1 rok a časový krok v hodnotě jedna, tzn., že simulační program provede jeden opakovaný cyklus dynamického modelu.

Hodnoty počátečních úrovní a konstant byly pro simulaci nastaveny dle regionálních dat platných pro rok 2010 a 2011. Pro možnost simulace modelu byla vybrána náhodně malá obec Vlkov ležící v okrese Tábor v Jihočeském kraji.

Simulací modelu budou získány dva výstupy:

- ∇ simulace dynamického modelu ukáže jeho předpokládané chování v situaci neměnných výchozích hodnot parametrů;
- ∇ prostřednictvím simulace modelu nastíní chování modelu v důsledku změny hodnot výchozích parametrů.

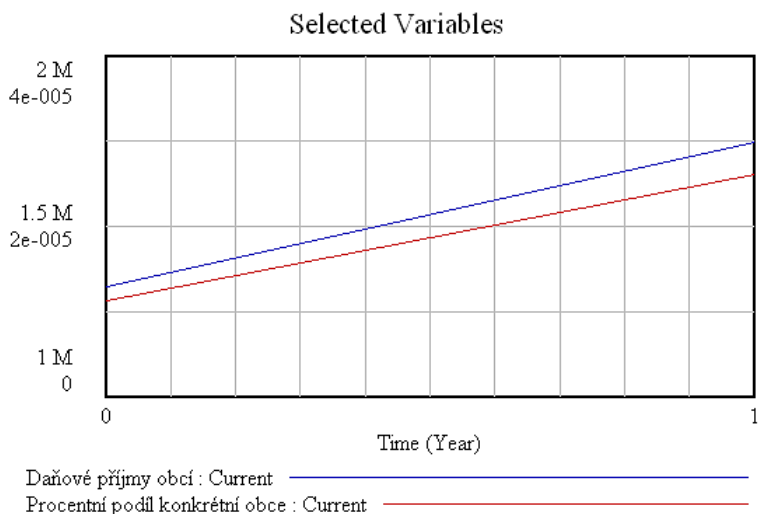
7.2.1 Výsledky simulace návrhu nového modelu RUD

Výsledné chování modelu je ovlivněno následujícími hodnotami vstupních parametrů s ohledem na vybranou obec:

- ∇ počáteční stav populace v obci Vlkov: 151 obyvatel;
- ∇ počáteční stav populace v České republice: 10 509 377 obyvatel;
- ∇ počáteční stav obyvatel starších 65 let v obci Vlkov: 38 obyvatel;
- ∇ počáteční stav obyvatel starších 65 let v České republice: 1 597 000 obyvatel;
- ∇ katastrální výměra obce Vlkov: 655 ha;
- ∇ katastrální výměra České republiky: 7 756 829,83 ha;
- ∇ míra porodnosti: 11,1 na 1000 obyvatel;
- ∇ míra úbytku (míra úmrtnosti): 10,2 na 1000 obyvatel;
- ∇ index stáří: 114,1 %;
- ∇ míra přistěhovalých: 0,1;
- ∇ míra odstěhovaných: 0,1.

K výslednému grafickému zobrazení chování modelu jsou důležité dva parametry, a to daňové příjmy obcí – sdílený daňový výnos z DPFO ze ZČFP a procentní podíl konkrétní

obce. Vývoj výchozích hodnot parametrů vykázal následující chování modelu, které zobrazuje obrázek 7-3.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 7-3: Chování návrhu modelu RUD se zaměřením na obec Vlkov

Na ose x je měřen čas v letech a na ose y jsou zaznamenávány minimální a maximální výše hodnot dosahovaných vybraných parametrů v milionech korun u daňového příjmu a v desetinném vyjádření u procentního podílu vybrané obce.

Z výše uvedeného obrázku 7-3 je patrný rostoucí trend v obou sledovaných parametrech. Tento vývoj byl v obou případech ovlivněn změnami v počtu obyvatel starších 65 let s ohledem na absenci náhodných vlivů. Po uplynutí jednoho roku dochází k navýšení celkového sdíleného daňového výnosu o téměř 0,5 mil. Kč způsobené zvýšením procentního podílu obce o 0,00024 %.

7.2.1.1 Vliv změn vybraných parametrů na chování modelu

V předchozím textu byl popsán simulovaný model návrhu nového modelu RUD, jež naznačil možný vývoj velikosti sdíleného daňového výnosu DPFO ze ZČFP plynoucí do rozpočtu vybrané obce Vlkov.

Dále budou zkoumány vlivy na velikost sdíleného daňového výnosu DPFO ze ZČFP způsobené změnami:

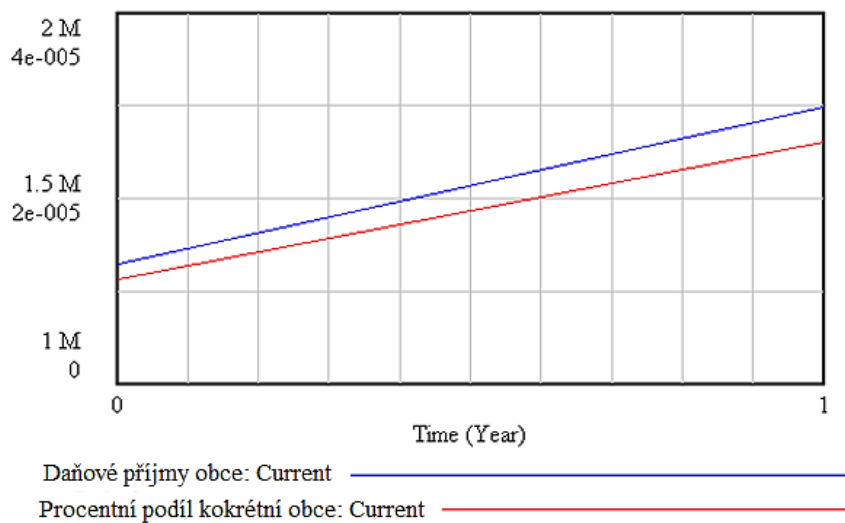
- ∇ v nastavených vahách u dvou kritérií RUD s respektováním podmínky *ceteris paribus*, a to snížení váhy u kritéria celková katastrální výměra, z původní hodnoty

3 % na 2 % a navýšení váhy u kritéria modifikovaného počtu obyvatel, z původní hodnoty 92,7 % na 93,7 %.

- ∇ v navýšení katastrální výměry u vybrané obce na 6 500 ha s respektováním podmínky ceteris paribus.

Vliv změny hodnot vah kritérií RUD

Zobrazená simulace na níže uvedeném obrázku 7-4 prokázala nepatrné zvýšení hodnoty u sledovaných parametrů. Rostoucí trend zůstal ve své podstatě nezměněn ve srovnání s výchozí simulací zobrazeného na obrázku 7-3.



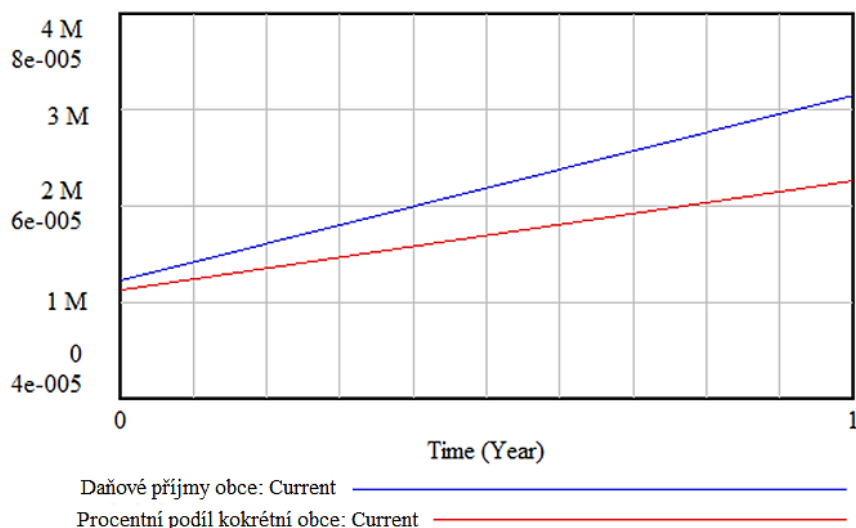
Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 7-4: Vliv změny hodnot vah kritérií na celkový sdílený daňový výnos obce

Vliv změny katastrální výměry vybrané obce

Významný parametr, jenž zvýhodňoval obce s velkou katastrální výměrou a na základě kterého dosáhly na vyšší sdílené daňové výnosy, je katastrální výměra. Simulací modelu je zkoumán vliv tohoto parametru na daňové příjmy a s tím i související vliv na celkový procentní podíl dané obce.

Katastrální výměra u vybrané obce Vlkov je navýšena z původní hodnoty 655 ha na 6 500 ha. Dále došlo k úpravě výchozí hodnoty procentního podílu konkrétní obce v důsledku již zmíněného navýšení katastrální výměry. Ostatní parametry zůstaly na výchozích hodnotách. Výsledný efekt simulace ukazuje níže obrázek 7-5.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 7-5: Vliv změny v parametru katastrální výměry obce

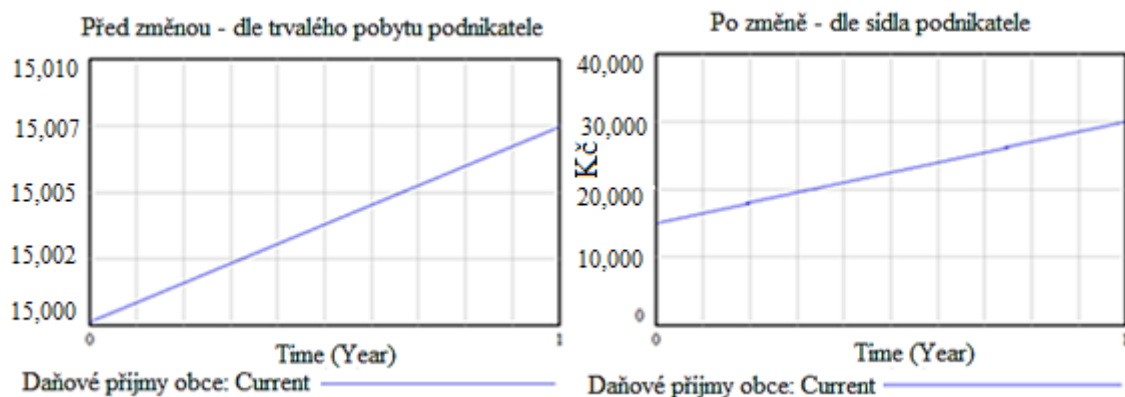
Z výše uvedeného obrázku 7-5 je patrné, že dochází k nárůstu procentního podílu obce v průměru o 0,0008 % a celkové daňové příjmy obce vzrostly přibližně o 1,8 mil. Kč.

7.2.2 Výsledky simulace návrhu nového modelu RUD - DPFO ze SVČ

Simulace modelu představeného v kapitole 7.1.1 vychází ze stejných hodnot parametrů nastavených v kapitole 7.2.1 u vybrané obce Vlkov. Současně zůstává procentní podíl připadající obcím ve výši 30 %.

Výsledné chování modelu je ovlivněno fiktivním stanovení osoby samostatně výdělečně činné, jenž splnil svou daňovou povinnost a příslušnému finančnímu úřadu zaplatil daň ve výši 50 000 Kč.

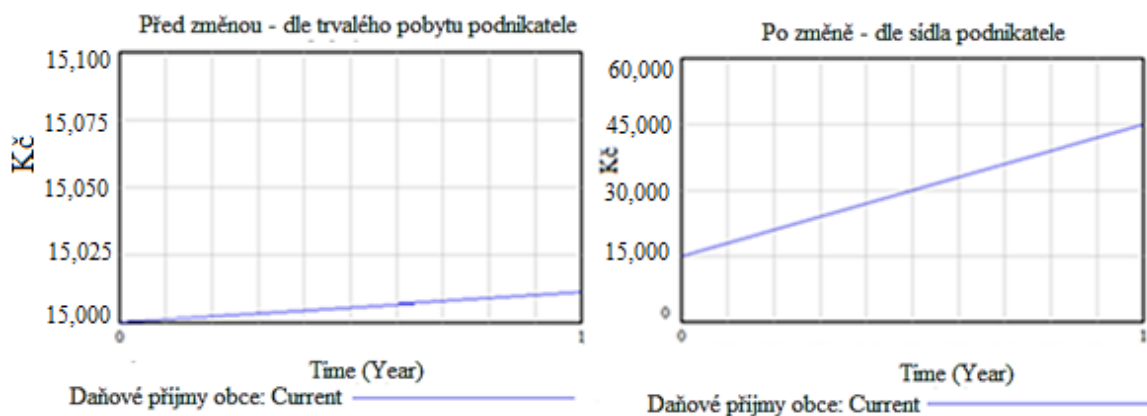
Provedením simulace vykázal model významný nárůst daňového příjmu v rozpočtu obce v případě, že výnos je přerozdělen na základě trvalého sídla podnikatele. V případě současného přístupu obec přichází o 30 % výnos ze záloh DPFO ze SVČ. (Viz obrázek 7-6) V absolutním vyjádření se jedná o téměř 15 000 Kč, o které obec po uplynutí jednoho roku přichází.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 7-6: Vliv změny v přerozdělení 30 % výnosu ze záloh z DPFO ze SVČ

V případě zvýšení daňové povinnosti podnikatele na dvojnásobek, tedy 100 000 Kč, výsledný efekt je zobrazen na níže uvedeném obrázku 7-7.



Pramen: vlastní zpracování

Obrázek 7-7: Vliv změny v přerozdělení 30 % výnosu ze záloh z DPFO ze SVČ

Z výše uvedeného obrázku 7-7 je patrné, že obec čerpá pozitivní efekty z podnikatelských aktivit pouze v případě, že podnikatel má v dané obci trvalé bydliště. Pokud tomu tak není, dochází k odlivu finančních prostředků do jiné obce.

Závěr

Probíhající reformy veřejné správy a úpravy finančního hospodaření územních samosprávných celků v České republice a ve většině evropských zemí mají přispět k výraznější a efektivnější fiskální decentralizaci, resp. k efektivnější redistribuci v rámci soustavy veřejných rozpočtů. Současný systém financování obcí v České republice platný od roku 2008 v minimální míře zmírňuje progresivitu v jejich daňových příjmech, ale nevytváří podmínky pro zvýšení alokační efektivity výdajů územní samosprávy. Obce nemohou správně ovlivňovat výši svých mezních příjmů ve vztahu k pokrytí výdajových potřeb.

Jedním z hlavních cílů disertační práce bylo navrhnout nový model rozpočtového určení daní se zaměřením na obce v České republice. Důvodem tvorby modelu bylo minimalizovat nedostatky, které sebou současný model přinesl. Oblastí, které bylo nutné zohlednit v rámci tvorby návrhu, se týkaly odstranění progresivity sdílených daňových příjmů u obcí s počtem obyvatel v rozmezí 5 000 až 30 000, kritéria katastrální výměry s přidělenou vahou 3 %, nezohledňování individuálních charakteristik a požadavků jednotlivých obcí v rámci přerozdělování výnosů z daní sdílených, nerespektování principu stimulace u výnosu z daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků a daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti, dále oddělené posuzování třech velkých měst (Plzeň, Brno a Ostrava) v rámci intervalů velikostních kategorií obcí a s tím související existence heterogenních obcí v určitých intervalech.

Dalším důvodem vedle výše uvedeného je ukázat, jaké nové možnosti může oblast financování obcí přinášet, zejména v rámci přerozdělování sdílených daní a výpočtu konkrétního procentního podílu, kterým se každá obec podílí na procentní části celostátního hrubého výnosu z těchto daní. Právě sdílené daně jsou pro obce v České republice významné, neboť slouží k vyrovnávání vertikální fiskální nerovnováhy mezi nimi.

K naplnění hlavního cíle bylo důležité nejprve provést rešerši literárních zdrojů, následuje analýza modelů RUD s detailním zaměřením na současný model RUD na základě využití vícerozměrných statistických metod a dále analýzu systémů financování obcí (zaměřené na rozpočtové určení daní) ve vybraných evropských státech se závěrečnou komparací s Českou republikou. Literární rešerše byla zaměřena na vysvětlení klíčových pojmů

a charakteristik související s tématem práce, a to fiskální federalismus, fiskální decentralizace a rozpočtové určení daní.

Analýza celkových daňových příjmů plynoucí do rozpočtů obcí za období 1993 – 2010 byla posuzována z hlediska jejich vztahu k jednotlivým sdíleným daňovým výnosům pomocí vícerozměrné statistické metody – vícerozměrná regrese. Cílem analýzy bylo posoudit vzájemný vztah závisle proměnné „celkové daňové příjmy“ na soubor třech nezávisle proměnných, a to „výnosu z daně z příjmů právnických osob (vyjma daně z příjmů právnických osob placené obcemi), výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků a výnosu daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti. Výsledek vícenásobné regresní analýzy ukázal, že zavedená motivační složka uplatňovaná doposud v modelech RUD neplní svůj účel. Důkazem je přijetí hypotézy o nulových hodnotách, resp. nevýznamných hodnotách regresních koeficientů. Významný vliv na celkové daňové příjmy má výnos z daně z příjmů právnických osob sdílená část, který představuje v poměru k celkovým daňovým příjmům téměř 20 %. Důležité je v tomto kontextu připomenout, že zmíněný výnos je obcím přerozdělen dle sídla firmy. **Z výsledků provedené vícerozměrné regresní analýzy dochází k potvrzení stanovené hypotézy č. 2 v úvodní části práce. Změny, které byly doposud v RUD provedeny, nezbuzují u obcí motivaci vytvářet příznivé podnikatelské prostředí** a dochází s největší pravděpodobností k podpoře vzájemného *nerovného* fiskálního postavení z hlediska výnosů z daně z příjmů fyzických osob (jak ze závislé činnosti a funkčních požitků, tak ze samostatně výdělečné činnosti).

V rámci ověření platnosti hypotézy č. 1 v úvodní části práce bylo vycházeno z provedené analýzy současného modelu RUD. **Na základě dosažených výsledků je zřejmé, že současný model RUD platný od roku 2008 byl výsledkem politického rozhodnutí Ministerstva financí a pracovní skupiny dříve známé pod názvem Zlínská iniciativa s absencí potřebné racionality. Důkazem je vzniklý paradoxní jev, spočívající v extrémním nárůstu sdílených daňových příjmů, o téměř 400 %, u malých obcí do 100 obyvatel s velkou katastrální výměrou.** Prvotní myšlenka při tvorbě současného modelu spočívala ve vyvinutí ekonomického tlaku na malé obce ke sloučení ve větší celky. Dopad byl ale opačný, jak bylo v předchozí větě popsáno.

K tvorbě návrhu nového RUD daní byla provedena komparace České republiky a vybraných evropských států z hlediska vymezených charakteristik financování obcí, ze

kteřé vzešlo, že jako nejvhodnějším státem pro čerpání inspirací implementovaných prvků na podmínky České republiky, je Slovensko. V rámci realizace reformy veřejných financí postupovalo Slovensko velmi sofistikovaně, zejména v případě fiskální decentralizace. Slovenský systém financování obcí lze označit za poměrně exaktně propracovaný, eliminující subjektivitu a promyšlený z hlediska kritérií při přerozdělování sdílených daní. Na základě analýzy byl pro účely návrhu nového modelu využit parametr slovenského systému s výslednou úpravou na podmínky České republiky, a to počet obyvatel starších 65 let. Nově zvolenému kritériu byla následně přidělena váha 4,3 %, která vychází z analýzy výdajových potřeb jednotlivých obcí v oblastech dotčených daným kritériem za období 2002 - 2007.

Výsledný návrh nového modelu RUD předpokládá podíl jednotlivých obcí ve výši 21,4 %, které bude přerozděleno dle následujících kritérií:

- ∇ **kritérium celková katastrální výměra s vahou 2 %;**
- ∇ **kritérium počet obyvatel starších 65 let s vahou 4,3 %;**
- ∇ **modifikované kritérium počtu obyvatel s vahou 93,7 %.**

Současně s novým návrhem byly též upraveny intervaly velikostních kategorií obcí z původního počtu 4 na 6 platných pro všechny obce vyjma hlavního města Prahy, která i nadále má oddělený vlastní propočet procentního podílu. Rozšíření stávajícího počtu velikostních kategorií na 6 je ve prospěch obcí s počtem obyvatel náležícího do intervalu 2 000 až 30 000. Koeficienty nově vzniklých intervalů byly stanoveny s ohledem na jejich váhu v rámci dané velikostní kategorie. V důsledku toho dochází k odstranění progresivity sdílených daňových příjmů a ověření platnosti hypotézy 3., že **lze předpokládat, že mezi počtem obyvatel v obci a sdíleným daňovým výnosem přepočteného na 1 obyvatele není pozitivní korelační vztah.** Na základě záporné hodnoty Spearmanova koeficientu korelace není mezi veličinami pozitivní korelační vztah, ale slabá negativní korelace (hodnota Spearmanova koeficientu korelace je -0,14 %).

Návrh nového modelu RUD počítá se sníženou vahou kritéria celková katastrální výměra a v souvislosti s tím dochází k poklesu sdíleného daňového výnosu na 1 obyvatele o téměř 1/3 u obcí do 100 obyvatel s velkou katastrální výměrou nacházející se ve strategických oblastech, jako Šumava, Jizerské hor, Jeseníky, atd. Pokles sdíleného daňového příjmu na 1 obyvatele nastává i v případě velkých obcí: Brno, Plzeň a Ostrava, a to téměř o 28 %.

V opačném případě, tedy k navýšení, dochází u obcí s počtem obyvatel pohybující se v intervalu 3 000 – 10 000 o téměř 98 % a v případě intervalu 34 000 – 50 000 obyvatel přibližně o 37 %.

Následující změnu, kterou návrh nového modelu RUD přináší, je v případě přerozdělení výnosu z DPFO ze SVČ. Nově bude výnos z této daně ve výši 30 % přerozdělen dle místa podnikání registrovaném v obchodním rejstříku.

Ke grafické vizualizaci návrhu byly sestaveny čtyři dílčí dynamické modely pomocí simulačního programu Vensim PLE, jež jsou vzájemně propojeny prostřednictvím kauzálních vazeb a charakterizují návrh modelu rozpočtového určení daní. Jedná se o dynamické modely: model populace v obci (zaměřený na pozorování změn počtu obyvatel vlivem přirozeného pohybu populace v obci); model populace v České republice (zaměřený na pozorování změn počtu obyvatel vlivem přirozeného pohybu populace v České republice); model zachycující metodiku výpočtu daňových příjmů z daní sdílených, který je obcím přerozdělen z celostátního hrubého výnosu ve výši 21,4 %; model zachycující metodiku výpočtu daňového příjmu z daně z příjmů fyzických osob ze samostatně výdělečné činnosti.

Prostřednictvím simulace bylo zkoumáno chování modelu se stanoveným časovým horizontem v délce jednoho roku. Simulace vytvořených modelů byla aplikována na vybrané obci a provedena též v simulačním programu Vensim PLE, ze kterého vzešly dva výstupy:

- ∇ předpokládané chování modelu za situace neměnných výchozích hodnot parametrů;
- ∇ zkoumání chování modelu v důsledku změny hodnot výchozích parametrů.

Výchozími hodnotami vstupních parametrů vybrané obce byla data pocházející z národních a regionálních statistik za období roku 2010 a 2011. Z výsledků provedené simulace byl zjištěn mírně rostoucí trend u DPFO ze ZČFP, který je podpořen zvyšujícím se počtem obyvatel starších 65 let. V rámci simulace modelu RUD u DPFO ze SVČ bylo ukázáno, o kolik se obci navýší sdílený daňový výnos, pokud bude výnos z této daně přerozdělen dle místa podnikání.

Hlavní přínosy disertační práce

Přínosy disertační práce lze rozdělit do dvou skupin, a to přínosy pro vědeckou teorii a přínosy pro praxi.

Přínosy pro vědeckou teorii:

- a) zpracování teoretických poznatků z řešené světové i domácí literatury o fiskálním federalismu a fiskální decentralizaci;
- b) zpracování různých pojetí fiskální decentralizace ze světové literatury, publikace přístupů jednotlivých autorů a výsledků jejich výzkumné práce;
- c) nalezení kauzálních vztahů mezi způsoby přidělování finančních prostředků obcím;
- d) vytvoření dynamického modelu, na jehož základě lze zkoumat dopady změn v jeho parametrech;
- e) příprava podkladového materiálu pro další vědecko-výzkumné využití.

Přínosy pro praxi:

- f) provedení analýzy současného systému financování obcí v České republice a ve vybraných evropských státech;
- g) zpracování výsledků analýz za pomoci grafického aparátu, resp. metod vícerozměrné statistiky;
- h) vytvoření grafické vizualizace modelu financování obcí, na jehož základě je možné definovat vzájemnou propojenost mezi vstupními parametry;
- i) vytvoření dynamického simulačního modelu, pomocí kterého bude možné odhadnout velikost sdíleného daňového příjmu konkrétní obce;
- j) ověření, resp. vyvrácení definovaných hypotéz za pomoci empirických údajů, které byly zpracovány pomocí matematicko-statistických metod a metod vícerozměrné statistiky.

Seznam literatury

- [1] BAILEY, S. J. Local Government Economics. Macmillan Press, 1999, s. 359. ISBN 0-333-66908-8.
- [2] BAILEY, S. J. Veřejný sektor, teorie, politika a praxe. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-61-0
- [3] BOEX, J., MARTINEZ-VÁZQUEZ, J., TIMOFEEV, A. Subnational Government Structure and Intergovernmental Fiscal Relations: An Overlooked Dimension of Decentralization. Georgia State University Working paper 04-01, 2004. s. 44.
- [4] BUCHANAN, J. M. An Economic Theory of Clubs. *Economica*. Oxford: Blackwell Publishing, 1965, vol. 32, no. 125, p. 1-14.
- [5] BURIANOVÁ, E. Simulace dynamických modelů s využitím metod systémové dynamiky. Zborník příspěvků z vědeckého semináře s mezinárodní účastí. Nitra: Fakulta přírodních věd UKF – KI, 2007, s. 19-29. ISBN 978-80-8094-167-3
- [6] CULLIS, J., JONES, P. Public Finance and Public Choice. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- [7] FORRESTER, J. W. The Beginning of System Dynamics. Stuttgart: Banquet Talk at the international meeting of the System Dynamics Society. 1989.
- [8] GRAMLICH, E. M. Federalism and Fiscal Deficit Reduction. *National Tax Journal*. 1987, vol. 40, p. 299-313.
- [9] GRAMLICH, E. M. A policymaker's Guide to Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*. 1993, vol. 46, no. 2, p. 229-235.
- [10] HAGUE, R., HARROP, M. Comparative Government and Politics – An Introduction, 7.vyd. NY: Palgrave Macmillan Hardcover, 2007, s. 416. ISBN – 10: 0230006361, ISBN – 13: 9780230006362
- [11] HALÁSEK, D. Rozhodování ve veřejném sektoru. 1. vyd. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita, 2004. 166 s. ISBN 80-248-0570-7
- [12] HAMERNÍKOVÁ, B., MAAYTOVÁ, A. Veřejné finance. 2. vyd. Praha: ASPI, 2007, s. 364. ISBN 978-80-7357-301-0
- [13] HINDLS, R., HRONOVÁ, S., SEGER, J., FISCHER, J. Statistika pro ekonomy. 8. vyd. Praha: Professional Publishing, 2007, s. 420. ISBN 978-80-86946-43-6
- [14] HRABALOVÁ S.: Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. 1. vyd. Brno: Olprint, 2004, s. 93, ISBN 80-210-3356-8
- [15] HYMAN, D. N. Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy. 7th ed. Harcourt Publishing, 2002.
- [16] JACKSON, P. M., BROWN, C. V. Ekonomie veřejného sektoru. Praha: Eurolex

- Bohemia, 2003. ISBN 80-86432-09-2
- [17] JÍLEK, M. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. 1. vyd. Praha: ASPI – Wolters Kluwer, 2008, s. 428. ISBN 978-80-7357-355-3
- [18] KINDLER, E. Simulační programovací jazyky. Praha: SNTL, 1980.
- [19] KOPECKÝ, M. Právní postavení obcí: základy obecního práva. Praha: Codex Bohemia, 1998, s. 266. ISBN 80-85963-73-6
- [20] KŘIVÝ, I., KINDLER, E. Simulace a modelování. Učební texty. Ostrava: Ostravská univerzita – Přírodovědecká fakulta, 2001, s. 146.
- [21] LAJTKEPOVÁ, E. Veřejné finance. 1.vyd. Brno: CERM, 2007, s. 151. ISBN 978-80-7204-495-5
- [22] MARKOVÁ, H. Finance obcí, měst a krajů. 1.vyd. Praha: ORAC, 2000, s. 190. ISBN 80-86199-23-1
- [23] MILDEOVÁ, S., VOJTKO, V. Systémová dynamika. 2. přepracované vydání. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1448-2
- [24] MF ČR. Státní závěrečné účty ČR za roky 1993-2007. Praha: Ministerstvo financí ČR, 1997-2008.
- [25] MUSGRAVE, R. A. The Theory of Public Finance. NY: McGraw-Hill, 1959.
- [26] MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B. Public Finance in Theory and Practice. NY: McGraw-Hill, 1976.
- [27] MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Management Press, 1994. s. 581. ISBN 80-85603-76-4
- [28] MUSGRAVE, R. A. Devolution, Grants and Fiscal Competition. Journal of Economic Perspectives. 1997, vol. 11, no. 4, p. 65-72.
- [29] NAHODIL, F. et. al. Veřejné finance v České republice. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2009, s. 359. ISBN 978-80-7380-162-5
- [30] NETOLICKÝ, M. Slovenský model rozpočtového určení daní – vzor nebo inspirace? Obec a finance. Praha: Triada, 2007, roč. 12, č. 5. ISSN 1211-4189
- [31] OATES, W. E. Fiscal Federalism. NY: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [32] OATES, W. E. An Economist's Perspective on Fiscal Federalism. In Oates, W. E. The Political Economy of Fiscal Federalism. Toronto: Lexington Books, 1977, p. 3-20.
- [33] OATES, W. E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. In Finance a úvěr, 1991, roč. 41, č. 6, s. 261-275.
- [34] OATES, W. E. An Essay on Fiscal Federalism. Journal of Economic Literature. 1999, vol. 37, no. 3, p 1120 – 49.
- [35] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 2.

- přepřacované vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 556. ISBN 80-7357-052-1
- [36] PEKOVA, J. Finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: Praha: Victoria publishing, 1995. s. 81. ISBN 80-7187-024-2
- [37] POSTRÁNECKÝ, J. Reforma veřejné správy v České republice in Reforma veřejné správy v teorii a praxi. Sborník z mezinárodní konference, Aleš Čeněk, s.r.o., Plzeň, 2004, s. 18.
- [38] PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů – teorie a praxe. Praha: Grada Publishing, 2009, s. 304. ISBN 978-80-247-2789-9
- [39] ŘÍMÁNEK, J., ZONKOVÁ, Z., POŠTOVÁ, E., MORAVCOVÁ, E., HANČLOVÁ, J. Operační výzkum. Ostrava: VŠB-TU, 1994. ISBN 80-7078-188-2
- [40] STRANSKA, P. Vývoj financování municipálních rozpočtů v letech 2001-2007. Sborník IMEA 2010 – 10. Mezinárodní konference pro doktorandy a mladé vědecké pracovníky. Pardubice – Univerzita Pardubice, 2010, s. 102-109. ISBN 978-80-7395-254-9.
- [41] STRANSKA, P. Metodika výpočtu sdílených daní plynoucí do rozpočtů obcí. Sborník Veřejná správa 2010. Pardubice – Univerzita Pardubice, 2010, s. 193-201. ISBN 978-80-7395-334-8.
- [42] STIGLITZ, J. E. Ekonomie veřejného sektoru. 1. vyd. Praha: Grada Publishing, 1997, s. 664. ISBN 80-7169-454-1
- [43] SVOBODOVA, H. Modelování dynamiky systémů – přehled SW prostředků pro modelování. Bakalářská práce. Ostrava: TU Ostrava, 2007, s. 44.
- [44] ŠIMÍKOVÁ, I. Analýza důvodů a cílů efektivního použití mezivládních dotací: pohled fiskálního federalismu. Sborník Liberecké ekonomické fórum. Liberec: TUL, 2007, s. 243-252. ISBN 978-80-7373-743-2
- [45] ŠELEŠOVSKÝ, J. Rozpočet obcí a krajů. In Rukověť územní samosprávy. II. Díl, Finance-rozpočty-účetnictví-veřejná kontrola. 1. vyd. Brno-Praha: ESF MU-IMS, 2002, s. 20.
- [46] ŠELEŠOVSKÝ, J., WILDMANNOVÁ, M. Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN. Brno: MU, 2001, s. 140. ISBN 80-210-2410-X
- [47] ŠIDLÁKOVÁ, I. Finance obcí v SRN. Obec a finance, č.1/2005. Praha, Triada, spol. s r.o, s. 44-45. ISSN 1211-4189
- [48] ŠPALEK, J. Veřejné statky, teorie a experiment. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 204. ISBN 978-80-7400-353-0
- [49] TANZI, V. Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In Proceedings of the 1995 World Bank Annual Conference on Development Economics. Washington, DC: World Bank, 1995, p. 295-316.
- [50] TANZI, V. Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Working Paper. Carnegie

Endowment, Economic Reform Project. 2001.

- [51] VAUSS, D. *Analyzing Social Science Data*. London: SAGE, 2002, s. 343–344.
- [52] VEDRAL, J. *Nový správní řád a územní samospráva*. 1. vyd. In *Sborník z mezinárodního workshopu „Nový správní řád a místní samospráva“*. Brno: MU, 2006, s. 320. ISBN 80-210-4183-8
- [53] WALSH, K. *Marketing in Local Government*. Essex: Longman Group Ltd., 1992, s. 92.
- [54] WILDMANNOVÁ, M., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. *Územní samospráva v ČR*, Rakousku a SRN. 2. vyd. Praha: Ekopress, 2002, s. 139. ISBN 80-210-2514-X
- [55] WORLD BANK INSTITUTE. *Decentralization Briefing Notes*. World Bank Institute: Washington, 1999, s. 8.
- [56] TIEBOUT, CH. M. *Pure Theory of local expenditures*. *The Journal of Political Economy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1956, vol. 64, no. 5, p. 416-424.
- [57] TOTH, P. *Financování obcí na Slovensku a porovnání s Českou republikou*. *Obec a finance*. Praha: Triada, 2006, roč. 11, č. 1. ISSN 1211-4189.
- [58] TULLOCK, G. *Federalism. Problem of Scale*. *Public Choice*, 1969, no. 6, p. 19-29.

Internetové zdroje:

- [59] *Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o rozpočtovém určení daní. Závěrečná zpráva pro MF ČR*. Praha: VŠE, 2009. [online]. [cit. 2011-09-20]. Dostupné na [www: kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/01/Zprava-pro-MF-CR.pdf](http://www.kreg.vse.cz/wp-content/uploads/2010/01/Zprava-pro-MF-CR.pdf)
- [60] ABOULEZZ, O., LYNEIS, D. *Solutions to the Epidemic of Childhood Obesity*. [online]. 28.4.2008. [cit. 2012-01-14]. Dostupné na [www: <http://www.clexchange.org/ftp/documents/student-work/SW2005-11GetMoving.pdf>](http://www.clexchange.org/ftp/documents/student-work/SW2005-11GetMoving.pdf)
- [61] BERAN, V., ŠPANĚL, M. *Obrazové segmentační techniky. Přehled existujících metod*. Brno: VUT Brno. [online]. [cit. 2011-09-20]. Dostupné na [www: <http://www.fit.vutbr.cz/~spanel/segmentace/#_Toc125769334>](http://www.fit.vutbr.cz/~spanel/segmentace/#_Toc125769334)
- [62] Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). *Nizozemské obce*. [online]. [cit. 2011-12-01]. Dostupné na [www: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/publicaties/default.htm>](http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/publicaties/default.htm)
- [63] ČERMÁK, P. *Malé obce by mohly získat více peněz*. 2007. [online]. [cit. 20-02-2009]. *Peníze.cz*. rubrika daně. Dostupné na [www: http://www.penize.cz/29419-male-obce-by-mohly-ziskat-vice-penez](http://www.penize.cz/29419-male-obce-by-mohly-ziskat-vice-penez)
- [64] Český statistický úřad. [online]. [cit. 2011-08-02]. Dostupné na [www: http://www.csou.cz](http://www.csou.cz)

- [65] Důvodová zpráva (2011) k novele zákona č. 243/2000Sb., o RUD. [online]. [cit. 2011-12-01]. Dostupné na www:
<http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/Duvodova_zprava_Novela_-_zakon-243-2000_zakon-o-rozpocetovem-urceni-dani_201110.pdf>
- [66] FRITSCHER, L. Celostní přístup k poznání – Systémové myšlení. In Články o udržitelném rozvoji. [online]. 1.12.2003 [cit. 2012-01-20]. Dostupné na www:
<<http://udrzitelnyrozvoj.ecn.cz/clanky.shtml?x=155619>>
- [67] FRÖHLICH, J. Neural Networks with Java - Kohonen feature map. [online]. 1996 – 2011. [cit. 2011-05-10]. Dostupné na www: <<http://www.nnwj.de/kohonen-feature-map.html>>.
- [68] KAMENÍČKOVÁ, V. Větší obce a jejich hospodaření – zadluženost více ohrožuje malé obce. [online]. [cit. 2011-09-20]. Deník veřejné správy. 2011 OF 1/2011 Dostupné na www: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6483619>>
- [69] KAMENÍČKOVÁ, V. Větší obce a jejich hospodaření – zadluženost více ohrožuje malé obce. [online]. [cit. 2011-09-20]. Deník veřejné správy. 2011, OF 1/2011. Dostupné na www: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6483619>>
- [70] NETOLICKÝ, M. Slovenský model rozpočtového určení daní – vzor nebo inspirace? [online]. [cit. 2010-09-19]. Deník veřejné správy. 2008. OF 5/2008. Dostupné na www: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6312695>>
- [71] NETOLICKÝ, M. Daňové příjmy obcí v roce 2007 zaznamenaly nárůst. [online]. [cit. 2010-09-19]. Deník veřejné správy. 2008. OF 2/2008. Dostupné na www: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6321985>>
- [72] Novela o rozpočtovém určení daní přilepší pokladnám obcí o 4,6. [online]. [cit. 2010-09-19]. Deník veřejné správy. 2007. SMO ČR. Dostupné na www: <<http://www.dvs.cz/go/clanek.asp?id=6288386>>
- [73] Regionální informační systémy. [online]. [cit. 2011-08-02]. Dostupné na www: <http://www.risy.cz>
- [74] Rozpočet obce Modravy. [online]. [cit. 2011-08-02]. Dostupné na www: <http://www.sumavanet.cz/oumodrava/rozpocet.asp>
- [75] Rozpočet obce Kryštofovy Hamry. [online]. [cit. 2011-08-02]. Dostupné na www: <http://www.krystofovyhamry.cz/default.aspx?co=7>
- [76] Rozpočet obce Želevčice. [online]. [cit. 2011-08-02]. Dostupné na www: <http://www.meuslany.cz/cs/dokumenty-mesta/hospodareni-mesta/>
- [77] RYŠAVÝ, I. Finanční konference SMO: Rozpočtové určení daní potřebuje další změny. [online]. [cit. 2010-09-19]. Moderní obec. 2007. Dostupné na www: <http://moderniobec.ihned.cz/c4-10004960-22540140-C00000_d-financi-konferencesmo-rozpocetove-urceni-dani-potrebuje-dalsi-zmeny>.

- [78] ŠIMÍKOVÁ, I. Evropská Unie: Může se stát federalismus hlavní integrační teorií?. TUL: Acta oeconomica pragensia, 2009. [online]. [cit. 2011-08-22]. Grant GA ČR č. 402/06/P285, roč. 1. s. 31. ISSN 1804-2112. Dostupné na WWW: <<http://www.vse.cz/polek/download.php?jnl=aop&pdf=2.pdf/>>
- [79] TESAŘ, L. Vývoj výdajů obecních rozpočtů. Deník veřejné správy: OF 3/2001. [online]. [cit. 2011-09-23] Dostupné na www: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=225470>>
- [80] TRHLÍNOVÁ, Z. Finanční autonomie obcí (1). [online]. [cit. 2010-09-19]. Deník veřejné správy. 2006, OF 1/2006. Dostupné na www: <<http://www.dvs.cz/go/clanek.asp?id=6222040>>
- [81] VÁŇA, L. K legislativní úpravě RUD. [online]. [cit. 2010-09-19]. Deník veřejné správy. 2006, OF 1/2006. Dostupné na www: <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6217770>>
- [82] VÍT, D. Kohonenova samoorganizující mapa a její aplikace v marketingu. Praha: ČVUT Praha. [online]. [cit. 2012-01-12]. Dostupné na www: <<http://lemonway.com/research/nan-clanek-final.pdf>>
- [83] VOJÁČEK, A. Samoučící se neuronová síť – SOM, Kohonenovy mapy. 2006. [online]. [cit. 2011-12-20]. Dostupné na www: <http://www.kiv.zcu.cz/studies/predmety/uir/NS/Samouc_NN2.pdf>
- [84] Vensim PLE. [online]. 2008. [cit. 2011-10-2]. Dostupné na www: <<http://www.vensim.com/software.html>>

Legislativa

- [85] Bilance příjmů a výdajů obcí, MFČR
- [86] Evropská charta místní samosprávy vstoupila dne 1. září 1999 (sdělení MZV č. 181/1999 Sb.)
- [87] L. 27-12-2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007- finanční zákon)
- [88] L. 5-5-2009, n. 42, Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.
- [89] Opatření Ministerstva financí čj. 111/27 947/1996 Sb.
- [90] Příloha č. 2 k zákonu č. 243/2000 Sb. ve znění ve znění zákona č. 377/2007 Sb.
- [91] Nařízení vlády č. 668/2004 Z. z., o rozdělování výnosu daně z příjmů územních samospráv
- [92] Novela zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Dostupná na www: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/RUD_UZ-Zakon-243-2000_zakon-o-

rozpocetvem-urceni-dani_201110.pdf>

- [93] Vyhláška č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní
- [94] Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
- [95] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava
- [96] Ústavní zákon č. 249/1990 Sb., kterým byla změněna Sedmá hlava Ústavy, týkající se místní samosprávy
- [97] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě
- [98] 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (tzv. rozpočtová pravidla republiky)
- [99] Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech
- [100] Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní
- [101] Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, v platném znění
- [102] Zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, v platném znění
- [103] Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, v platném znění
- [104] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
- [105] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- [106] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích
- [107] Zákon č. 132/2000 Sb., o změně a zrušení některých zákonů souvisejících se zákonem o krajích, zákonem o obcích, zákonem o okresních úřadech a zákonem o hlavním městě Praze
- [108] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, rozpočtová pravidla
- [109] Zákon č. 675/2004 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 2005
- [110] Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí
- [111] Zákon č. 583/2004 Z. z., o rozpočtových pravidlech územní samosprávy
- [112] Zákon č. 582/2004 Z. z., o místních daních a místním poplatku za komunální odpady a drobné stavební odpady
- [113] Zákon č. 564/2004 Z. z., o rozpočtovém určení výnosu daně z příjmů územní samosprávy a o změně a doplnění některých zákonů (dále jen zákon o rozpočtovém určení výnosu daně)

Příloha A Ověření předpokladu normality

p -hodnota ... udává, jaké chyby se dopustíme, když zamítneme nulovou hypotézu

H_0 : Zkoumaný soubor ze souboru s vícenásobným normálním rozdělení pravděpodobnosti

Tabulka: Výstup analýzy

Kategorie	Tabulka četností K-S d=,11026, p> .20; Lilliefors p> .20 Shapiro-Wilk W=,96587, p=,71737					
	Četnost	Kumulativní četnost	Rel.četn. (platných)	Kumul. % (platných)	Rel.četn. všech	Kumul. % všech
-5,00000<x<=0,00000	1	1	5,55556	5,5556	5,55556	5,5556
0,00000<x<=5,00000	2	3	11,11111	16,6667	11,11111	16,6667
5,00000<x<=10,00000	0	3	0,00000	16,6667	0,00000	16,6667
10,00000<x<=15,00000	5	8	27,77778	44,4444	27,77778	44,4444
15,00000<x<=20,00000	1	9	5,55556	50,0000	5,55556	50,0000
20,00000<x<=25,00000	4	13	22,22222	72,2222	22,22222	72,2222
25,00000<x<=30,00000	2	15	11,11111	83,3333	11,11111	83,3333
30,00000<x<=35,00000	2	17	11,11111	94,4444	11,11111	94,4444
35,00000<x<=40,00000	1	18	5,55556	100,0000	5,55556	100,0000
ChD	0	18	0,00000		0,00000	100,0000

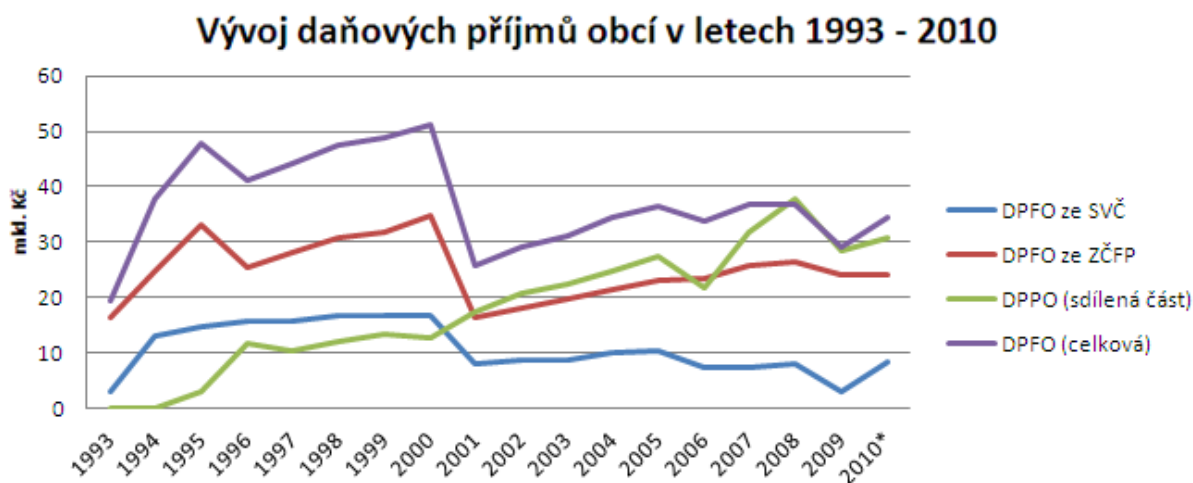
Pramen: vlastní zpracování v programu STATISTICA

V našem případě tedy p -hodnota $> \alpha = 0,05$ (hladina významnosti).

Nulovou hypotézu H_0 tedy nezamítáme.

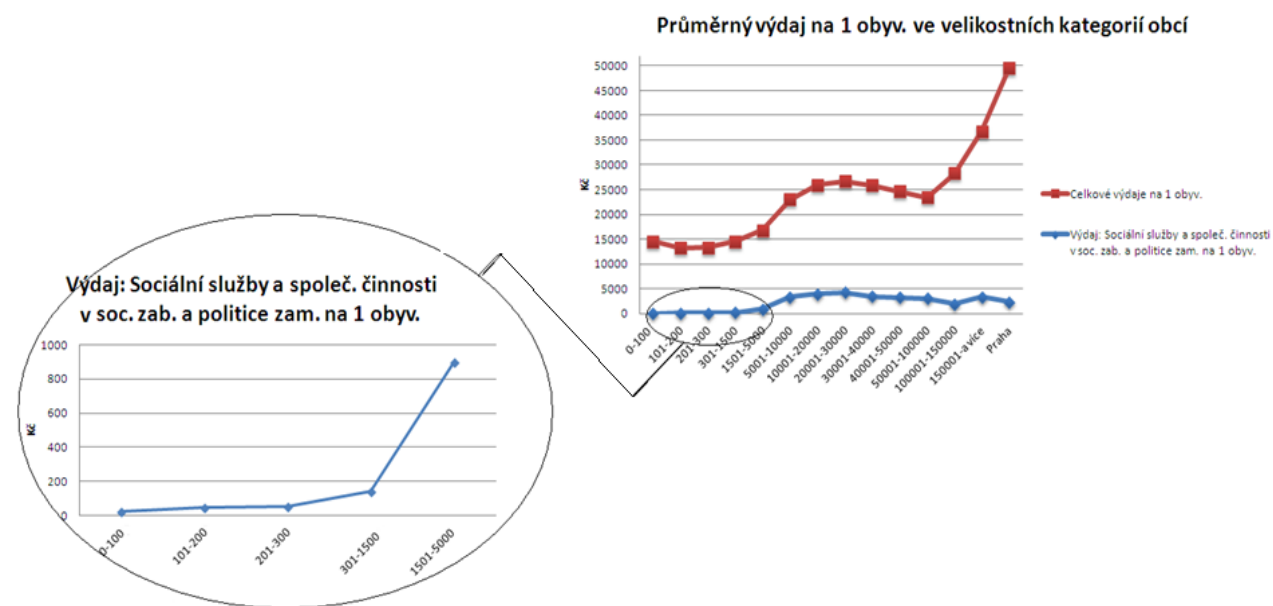
Příloha B

Příjmy a výdaje obcí v České republice



*predikce

Pramen: vlastní zpracování dle bilance rozpočtů obcí, údaje Ministerstva financí ČR



Pramen: Analýza financování výkonu státní správy a samosprávy územních samosprávných celků, která poskytne relevantní množství dat pro přípravu nového zákona o rozpočtovém určení daní (závěrečná zpráva) (VŠE Praha)