

Oponentský posudek disertační práce:

„Návrh modelu rozpočtového určení daní se zaměřením na obce v České republice“

ing. Pavly Kořátkové Stránské

Cíl práce:

Cílem disertační práce bylo provést analýzu minulých i současných modelů rozpočtového určení daní (RUD) v ČR a následně navrhnout opatření, které by zjištěné nedostatky eliminoval.

Současné s cílem práce jsou v první kapitole práce stanoveny i tři hypotézy:

- že změny v RUD byly dány prosazováním politických zájmů nikoliv exaktním stanovením kritérií, především v oblasti sdílených daní,
- že změny v RUD nezajišťují potřebný rozvoj obcí ani motivaci k vytváření podnikatelského prostředí,
- že současné RUD příliš zvýhodňuje obce s velkou rozlohou a trvalým bydliskem podnikatele.

Cíl práce je vysoce aktuální, protože právě v těchto dnech prochází schvalovacím procesem další novela zákona č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení daní. V případě, že by si nový návrh autorky o RUD bral za cíl i systémové změny v daňových příjmech obcí ČR, jednalo by se o cíl poměrně ambiciózní. Autorka však ve skutečnosti navrhuje pouze dílčí změny, což odpovídá nárokům na jednu disertační práci.

Obdobně i hypotézy jsou vybrány takovým způsobem, že pokrývají některé z nejvýznamnějších problémů současného RUD.

Teoreticky by bylo možno cíl práce i pracovní hypotézy obohatit i o další problémy současného RUD jako je např. otázka oprávněnosti vyšších daňových příjmů pro nejmenší obce a pro velká statutární města (otázky úspor z rozsahu, aglomeračních úspor, vybavenosti měst apod.) a odůvodnění premisi současného návrhu novely zákona, že by rozdíl ve sdílených daňových příjmech mezi nejmenší a největší obcí neměl být vyšší, než trojnásobný. Ačkoliv jsou tyto otázky také velmi důležité, jejich zařazení do disertační práce by způsobilo neúměrný nárůst práce, co do obtížnosti i co do rozsahu.

Přínosem práce je především snaha o uplatnění exaktních metod pro analýzu současného stavu a relativně i pro nový návrh nastavení daňových příjmů autorkou práce. Metody práce popsané ve druhé kapitole jsou vícerozměrné regresní analýzy, shlukové analýzy, vizualizace v rámci systémové dynamiky (tzv. diagram akumulací a toků) a dynamické modelování (pomocí SW Vensim PLE) a komparativní analýza (s vybranými státy EU).

Vlastní nový návrh modelu RUD, však tyto metody využívá pouze omezeně (vlastně pouze pro verifikaci tohoto modelu na příkladu jedné obce – Vlčkov.)

Cíl habilitační práce byl splněn. Pracovní hypotézy verifikovány a zvolené metody zkoumání jsou adekvátní zadanému tématu.

Postup práce:

Poměrně rozsáhlá práce je rozdělena do sedmi kapitol, úvod a závěr. Práce má logickou strukturu.

Po prvních dvou kapitolách obsahujících cíl práce a metodiku jsou principy a význam fiskálního federalismu a fiskální decentralizace součástí třetí kapitoly. Kompilačně strukturovaná část práce dává dobrou představu o stavu současného poznání a vedle českých autorů obsahuje i teorie autorů zahraničních.

Vzhledem k celkovému rozsahu práce by bylo možno kapitolu zcítit a to především o ty teoretické přístupy, které se potom ve vlastní analýze a novém návrhu modelu RUD vlastně nevyužívají (např. Oatesův „Decentralizační teorém“, či Buchananova „Teorie klubů“).

V rámci této kapitoly je třeba připomenout, že nedaňové příjmy (str. 35) nemohou být (podle současné rozpočtové skladby v ČR) celé součástí vlastních příjmů, protože obsahují i položky, které tento charakter nemají (např. dary).

Čtvrtá kapitola popisuje právní rámec hospodaření obcí v ČR v komplexní a podrobné podobě, jak slibuje nadpis. V rámci takového komplexnějšího pohledu na hospodaření obcí by měla kapitola pravděpodobně obsahovat i významné právní úpravy týkající se majetku obcí v ČR (např. zákon č. 152/1991 Sb., o přechodu některých věcí z majetku ČR do vlastnictví obcí, ve znění pozdějších předpisů). Obdobně zmínka o Chartě místní samosprávy by mohla zmínit i oblasti, které ČR nepodepsalo, protože tyto skutečnosti se výrazně odrážejí v současné situaci daňových příjmů obcí v ČR (daňové pravomoci, místní dně apod.).

V kapitole, obdobně jako v celé práci, se objevuje několik překlepů (např. autorka „Veřejných financí“ se jmenuje Hamerníková str. 56 a dále) či nepřesností. Je třeba pravdou, že od roku 1993 docházelo ke snižování významu dotací v příjmech obcí, ale v rámci přesnosti by se mělo zmínit, že od počátku století se jejich význam opět zvyšuje. Stejně je třeba zdůraznit, že formálně obce v ČR nejsou příjemcem žádných neúčelových dotací. U DPH v rámci sdílených daní (str. 60) došlo ke změně koeficientu, která ale pravděpodobně v době odevzdávání disertační práce nebyla známa.

Rozpočtové určení daní, jeho vývoj a principy jsou popsány v páté kapitole, která také obsahuje postupy propočtu sdílených daňových příjmů u jednotlivých modelů pro vybraných šest obcí. Součástí každého modelu je také shluková analýza všech obcí ČR. Vzhledem k rozsáhlosti celé kapitoly by byly vítány i průběžné výsledky analýz, tedy hodnocení jednotlivých modelů, v krátkém závěru.

Za nejvýznamnější část lze potom považovat subkapitolu 5.5. obsahující regresní analýzu, za které vyplývá, že tzv. motivační složky v RUD neplní svou předpokládanou funkci a nemotivují obce k vytváření atraktivního prostředí pro podnikatelské subjekty. Je zde také zpracován dynamický model RUD v závislosti na populaci.

I v této kapitole je několik nepřesností (např. v ČR nebyly zrušeny okresy, ale pouze okresní úřady /str. 83/, místní poplatky sice patří mezi daňové příjmy, neurčuje je však zákon o RUD, ale o místních poplatcích, daně z příjmů PO mezi léty 1996 a 2000 se obcím rozdělovali podle celorepublikového, nikoliv podle celookresního výnosu, v ČR je „Svaz obcí a měst“, nikoliv „Sdružení obcí a měst“ apod.).

Komparativní analýza mezi vybranými šesti státy (Polskem, Rakouskem, Nizozemím, Francií, Itálií, Slovenskem a ČR) je velmi zajímavá. Pro vlastní návrh modelu RUD autorka nadále využívá pouze poznatky ze Slovenska, a proto jsou popisy daňových příjmů ostatních států nadbytečné.

Vlastní návrh nového modelu stávajícího modelu RUD jsou potom obsahem kapitoly sedmé. Jak již bylo řečeno, jedná se spíše o úpravu modelu stávajícího, ovšem na základě některých exaktních závěrů (např. z regresní analýzy), což je výrazně více, než nabízí současný návrh novely zákona.

Z textu však není zcela zřejmé, proč autorka zvolila do nového modelu kritérium „počet obyvatel starších 65 let“ a nikoliv už např. „počet žáků“ (nebo „počet dětí do 14 let“). Tím se z nového modelu vytrácí otázka spádovosti (v textu popsána jako princip mobility), která je odborníky považována za velmi významnou, byť v současnosti v rámci RUD zcela opomíjenou problematiku determinující potřeby měst.

Rozdělení velikostní kategorie 2 001 – 30 000 obyvatel přináší v uváděném hodnocení svá pozitiva. Nicméně se jedná o rozčlenění obcí na velikostní kategorie „od stolu“ a nerespektuje specifika naší sídelní struktury a z toho vyplývající potřeby obcí. Pravděpodobně by jakékoliv podrobnější členění obcí do více kategorií přineslo stejně pozitivní výsledky.

S „přenasazením“ daně z příjmů FO ze samostatné výdělečné činnosti lze souhlasit, protože její čerpání dle místa bydliště bylo již v minulosti předmětem ostré kritiky z řad specialistů i odborné veřejnosti a problémy s tím spojené dále vzrůstají (viz. virtuální kanceláře apod.).

V novém návrhu však postrádám návrh úpravy daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti, které jsou v analýze také předmětem kritiky.

Význam práce:

Téma předložené práce je velmi aktuální, především z pohledu komunální a regionální politiky a rozpočtové praxe. Obsahuje obsáhlé kompilační pasáže z oblasti fiskálního federalismu a fiskální decentralizace a případné nepřesnosti, či překlepy, zde nelze považovat za zásadní.

Hlavním přínosem práce je však bezesporu snaha o objektivní pohled na problematiku RUD, což se projevuje snahou o aplikaci exaktních metod pro řešení dané situace, ale také např. snahou o změny v oblasti tzv. motivačních koeficientů, kterým se současná politická reprezentace účelově vyhýbá.

Každá práce tohoto druhu je přínosem pro hledání a realizaci racionálního finančního hospodaření obcí a měst, které umožní plnit jejich základní funkce a zároveň umožňuje zvýšit efektivnost hospodaření i zvýšit efektivnost i územních financí. Složitost tohoto procesu, včetně způsobů optimálního finančního vyrovnávání mezi státem a územní samosprávou i uvnitř územní samosprávy umocňuje v řadě zemí napjatost hospodaření jak státu, tak územní samosprávy. Celý problém dále komplikuje pokračující proces přenosu některých kompetencí ze státu na obce a města, který klade další nároky na řízení jejich rozvoje.

Proto výběr tématu považuji za významný a aktuální.

Formální úprava práce:

Práce má logickou strukturu a je napsána srozumitelně a kvalitním slohem. V práci se téměř nevyskytují pravopisné chyby, překlepy ani další nedostatky, a pokud ano - obvykle se jedná spíše o formální stránku věci.

Práce s citacemi odpovídá úrovni kladené na disertační práci. Případné nepřesnosti mají také spíše formální charakter (např. neuvedení roku publikace Baileye /na str. 69/ v textu,

příčemž v seznamu literatury jsou od autora publikace dvě).

Přehlednosti práce by napomohlo, kdyby (především v rozsáhlé páté kapitole) byly uváděny průběžné závěry jednotlivých subkapitol.

Hodnocení práce:

Disertační práci ing. Pavly Kořátkové Stránské na téma "Návrh modelu rozpočtového určení daní se zaměřením na obce v České republice" lze považovat za přínosnou.

Do budoucna by bylo vhodné ve zvoleném směru výzkumu i nadále pokračovat. Zajímavé výsledky by mohlo poskytnout např. porovnání dalších kritérií do RUD (např. zmiňovaného počtu žáků).

Velmi podnětná myšlenka, která by rozhodně zasloužila další výzkum je stanovení potřeb obcí (nazývaných v práci principem regionalizace) např. pomocí vybraných standardů vybavenosti, ze kterých by bylo možno případně odvodit i standardy výdajové.

V rámci rozpravy by autorka mohla uvést, jakým způsobem jsou v nově navrhovaném modelu naplněny principy mobility, regionalizace a stimulace, protože je v práci autorkou konstatováno, že je na ně „...nutno brát ohled...“ (na str. 142).

Disertační práci doporučuji k obhajobě a také na základě následné diskuse doporučuji udělit ing. Pavle Kořátkové Stránské titul Ph.D.

V Praze 29.5.2012



doc. Ing. Petr Toth, Ph.D.