

ANALÝZA REDISTRIBUČNÍCH EFEKTŮ ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ NA ÚROVNI KRAJŮ V ČR[#]

THE ANALYSIS OF THE REDISTRIBUTION EFFECTS OF TAX ASSIGNMENT ON THE REGIONAL LEVEL IN CR

JÍLEK, Milan

Abstract

The theory of fiscal decentralization works with two principal issues of tax assignment to local governments, the issue of allocative efficiency and the issue of equity. The contemporary discussion of the tax assignment system in CR emphasizes the issue of overall tax revenue of local governments and the way of allocation of shared taxes, considering the position of small size municipalities. This paper analyses the redistribution effects of tax assignment in CR on the regional (NUTS 3) level.

Key words: fiscal decentralization, local government tax revenue, tax assignment, interregional equity, JEL: H71

Abstrakt

Teorie fiskální decentralizace se zabývá rozpočtovým určením daní ze dvou základních hledisek, z hlediska alokační efektivity a z hlediska redistribuce. V současné době probíhá diskuse o rozpočtovém určením daní v ČR. Tato diskuse se v převážné míře soustředí na výši sdílených daňových příjmů obcí a způsob jejich alokace z pohledu velikostních kategorií obcí. Tento příspěvek definuje redistribuční efekty rozpočtového určením daní v ČR na úrovni regionů NUTS 3 (krajů).

Klíčová slova: fiskální decentralizace, daňové příjmy územních rozpočtů, rozpočtové určením daní, meziregionální rovnost

Úvod a literární přehled

Územní samosprávy jsou klíčovými subjekty rozvoje regionů. Pokud existují ekonomiky s regionálními rozdíly, vznikají pádné důvody pro decentralizaci fiskálních odpovědností na územní samosprávy (viz. např. BOEX et al., 2004). Toto se týká zejména zabezpečování místních veřejných statků, tedy alokační funkce veřejných financí. Důsledkem decentralizace však často bývá vznik horizontálních fiskálních nerovností (BOADWAY, 2006).

Česká republika je unitárním státem s dvoustupňovou územní samosprávou. Prostřednictvím územních rozpočtů je v ČR alokováno 25,7% veřejných výdajů a 46,7% veřejných kapitálových výdajů (JÍLEK, 2006). Systém financování územních samospráv, a v

[#] Článek je zpracován s finanční podporou výzkumného projektu registrovaného u Grantové agentury České republiky pod evidenčním číslem GACR 402/06/0903.

rámci něj systém rozpočtového určení daní, prochází (poměrně dynamickým) vývojem. Je otázkou, do jaké míry jsou respektována normativní doporučení ekonomické teorie (MUSGRAVE, 1994) a do jaké míry se jedná o výstup úvah a kompromisů v rámci politické ekonomie HETTICH a WINER (1984).

Diskuse ohledně financování obcí a krajů v ČR se velmi často soustředí na otázku celkové výše jejich daňových příjmů, případně na způsob alokace sdílených daní (JÍLEK, 2006). Otázka horizontální redistribuce je obvykle zmiňována v souvislosti s porovnáním daňových příjmů na obyvatele různých velikostních kategorií obcí. Zajímavý však může být pohled na rozpočtové určení daní z pohledu regionu jako celku.

Ze systému rozpočtového určení daní v ČR je patrné, že stupeň daňové autonomie obcí je minimální a u krajů je nulový (JÍLEK, 2007). Do jejich daňových výnosů se může hospodářská výkonnost a daňová kapacita regionu promítat jen velmi omezeně. Z uvedených důvodů lze očekávat, že samotný systém rozpočtového určení daní, bez uvažování dotací územním rozpočtům, bude mít silně redistribuční charakter a že bude v rozporu s podmínkami alokační efektivnosti (McLURE, 2001).

Materiál a metodika

Příspěvek analyzuje současné rozpočtové určení daní z hlediska redistribučních efektů. Redistribuce je zkoumána na úrovni regionů NUTS 3 (krajů). To je rozdíl oproti většině prací v minulosti, které se zaměřovaly na hodnocení redistribuce na úrovni obcí, zejména se zřetelem na velikost obcí. Východiskem analýzy jsou následující předpoklady:

1. HDP regionu odráží teoretickou daňovou základnu regionu, respektive (při aplikaci daňové legislativy) jeho fiskální kapacitu.
2. Při neexistenci redistribuce by měla výše daňových příjmů v jednotlivých regionech silně pozitivně korelovat s výší HDP v jednotlivých regionech.

Při hodnocení jsou uvažovány dvě kategorie daňových příjmů:

- a) sdílené daně, jejichž výši nemůže příjemce (obec či kraj) přímo ovlivnit (§4, odst. 1, písm. b) až f) a i) zákona 243/2000 Sb.), a které se velmi blíží obecné dotaci. U těchto daňových příjmů výnos daně pro kraj či obec z definice nezávisí na výši daní placených daňovými subjekty na území kraje, ale na celostátním výnosu těchto daní a dalších charakteristikách, jako je počet obyvatel, počet zaměstnanců, legislativou stanovený koeficient vel. kategorie obce, či výhledově výměra katastru apod.
- b) daně, jejichž výnos pro obec (u krajů v ČR tento způsob alokace daňových příjmů není v současnosti použit) závisí na výši daní zaplacených na území obce (daň z nemovitostí, 30% DPFO z podnikání).

U první uvedené kategorie daní lze, vzhledem k normativně stanoveným pravidlům alokace, očekávat redistribuční efekty. Druhá kategorie daní by naopak měla odrážet hospodářskou úroveň regionu (v případě DPFO z podnikání), u daně z nemovitostí potom druh a rozsah zdaňovaných nemovitostí, popřípadě aplikované korekční koeficienty. Měly by se tedy plně projevit rozdíly mezi regiony bez efektu redistribuce.

Redistribuční efekt je u obou uvedených kategorií charakterizován pomocí regresního (korelačního) vztahu mezi výší HDP kraje a jednotlivými kategoriemi daňových příjmů krajů a obcí v kraji, jednak v absolutních částkách, dále v přepočtu na obyvatele. Redistribuční efekt bude existovat tehdy, pokud se bude korelační koeficient odchylovat od hodnoty 1, čím vyšší bude odchylka, tím vyšší míra redistribuce mezi regiony.

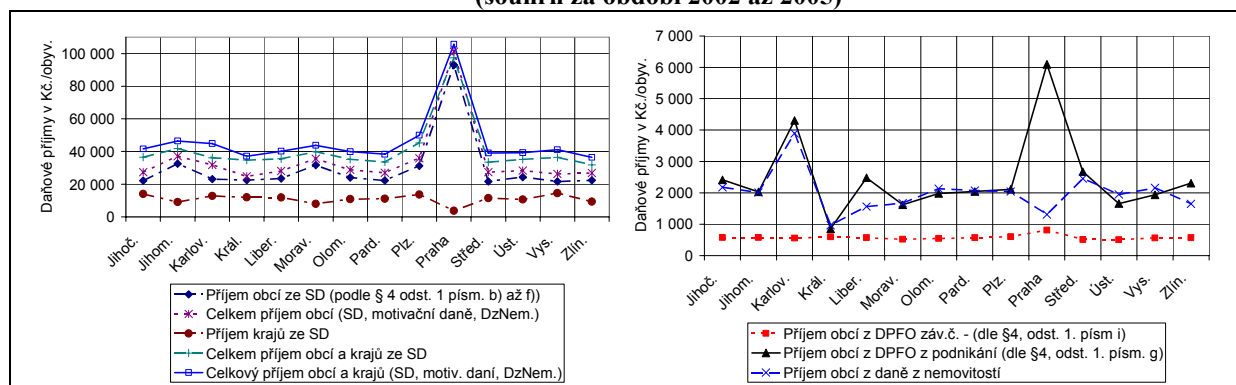
Redistribuční efekt mezi regiony je analyzován na základě dat systému ARIS (MFČR) a ČSÚ z let 2002 až 2005. Vstupními hodnotami jsou součty hodnot daňových příjmů, resp. regionálního HDP za sledované roky.

Výsledky

Úroveň daňových příjmů pro účely meziregionálního srovnání je v první řadě vyjádřena daňovými příjmy na obyvatele. Obrázek 1 ukazuje zejména následující skutečnosti:

- Dominantní je postavení sdílených daní, přičemž větší část sdílených daní plyne obcím v jednotlivých krajích než krajským rozpočtům.
- Příjem z motivačních daní a daně z nemovitostí jsou ve všech regionech řádově nižší ve srovnání se sdílenými daněmi.
- Meziregionální variabilita daňových příjmů na obyvatele je relativně vysoká u příjmů obcí ze sdílených daní a u příjmů obcí z DPFO z podnikání (dle písm. g zákona 243/2000 Sb.). Velmi nízká variabilita je u DPFO ze závislé činnosti (dle písm. i). Variabilita celkových daňových příjmů územních samospráv (sdílené daně, motivační daně a daň z nemovitostí) je však téměř shodná s meziregionální variabilitou HDP (viz. tabulka 1).
- Úroveň celkových daňových příjmů plynoucích do regionů se pohybuje na úrovni 40 tis. Kč. na obyvatele v souhrnu za období 2002-2005 s tím, že výrazně vybočuje Praha, kde hodnota převyšuje 100 tis. Kč./obyv.

Obrázek 1 – Daňové příjmy v Kč. na obyvatele dle jednotlivých krajů ČR (souhrn za období 2002 až 2005)



Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ARIS a ČSÚ

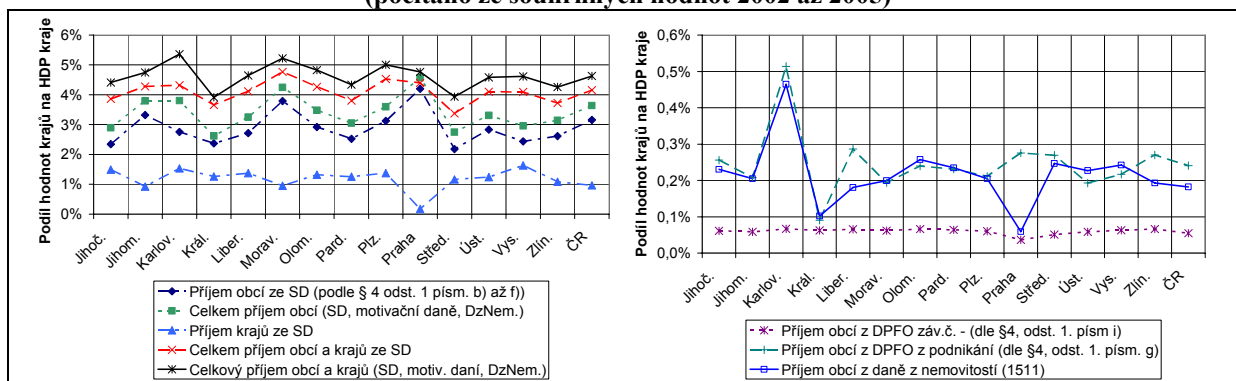
Tabulka 1 – Popisná statistika daňových příjmů a HDP krajů na obyv. (počítáno ze souhrnných hodnot 2002 až 2005, Praha zahrnuta)

	N	Mean	Min.	Max.	Std.Dev.	Var.coef.
Příjem obcí ze sdíl. daní (podle § 4 odst. 1 písm. b) až f))	14	29711	21670	92969	18622	63
Příjem obcí z DPFO záv.č. - (dle §4, odst. 1. písm i)	14	575	503	808	73	13
Příjem obcí z DPFO z podnikání (dle §4, odst. 1. písm. g)	14	2465	857	6097	1290	52
Příjem obcí z daně z nemovitostí	14	2003	965	3894	670	33
Celk. příjem obcí (sdíl. daně, motivační daně, DzNem.)	14	34755	24866	101184	19518	56
Příjem krajů ze sdílených daní	14	10948	3797	14535	2811	26
Celkem příjem obcí a krajů ze sdílených daní	14	40950	31842	97389	16627	41
Celk. příjem obcí a krajů (sdíl. daně, motiv. daní, DzNem.)	14	45993	36367	105604	17566	38
HDP v Kč. v bc./obyv.	14	995482	826555	2215561	356356	36

Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ARIS a ČSÚ

Zcela jiný pohled na výši daňových příjmů dává jejich přepočtení na regionální HDP (obrázek 2). Ukazuje se, že variabilita celkových příjmů krajů a obcí ze sdílených daní je v přepočtu na HDP výrazně nižší (tabulka 2).

Obrázek 2 – Podíl výše daňových příjmů v jednotlivých krajích na HDP kraje (v %) (počítáno ze souhrnných hodnot 2002 až 2005)



Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ARIS a ČSÚ

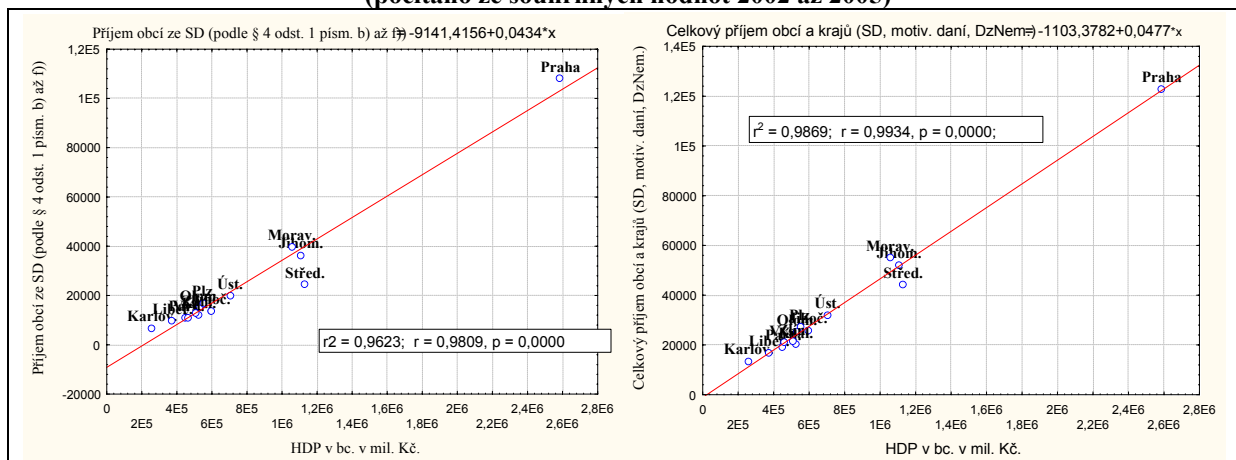
Tabulka 2 – Popisná statistika daňových příjmů v Kč. v přepočtu na 1000 Kč. regionálního HDP. (počítáno ze souhrnných hodnot 2002 až 2005, Praha zahrnuta)

	N	Mean	Min.	Max.	Std.Dev.	Var.coef.
Příjem obcí ze sdíl. daní (podle § 4 odst. 1 písm. b) až f))	14	28,65	21,79	41,97	5,75	20
Příjem obcí z DPFO záv.č. - (dle §4, odst. 1. písm i)	14	0,60	0,36	0,66	0,08	13
Příjem obcí z DPFO z podnikání (dle §4, odst. 1. písm. g)	14	2,47	0,90	5,14	0,92	37
Příjem obcí z daně z nemovitostí	14	2,18	0,59	4,64	0,90	41
Celk. příjem obcí (sdíl. daně, motivační daně, DzNem.)	14	33,89	26,22	45,67	5,64	17
Příjem krajů ze sdílených daní	14	11,98	1,72	16,29	3,58	30
Celkem příjem obcí a krajů ze sdílených daní	14	40,91	33,70	47,69	3,76	9
Celk. příjem obcí a krajů (sdíl. daně, motiv. daní, DzNem.)	14	46,16	39,12	53,62	4,27	9

Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ARIS a ČSÚ

Regresní a korelační analýza regionálního HDP a výše daňových příjmů ukazuje silnou vzájemnou závislost (obr. 3 a tab. 3). Hodnoty korelačních koeficientů v tabulce 3 ukazují na silnou pozitivní korelaci všech složek daňových příjmů na obyvatele s regionálním HDP na obyvatele, s výjimkou daně z nemovitostí a sdílených daní krajů. Je však nutné poznamenat, že hodnoty korelačních koeficientů jsou ovlivněny hodnotami za hl. město Prahu. Při vyloučení Prahy jsou již korelační koeficienty nižší a statisticky neprůkazné.

Obrázek 3 – Regresní a korelační analýza daňových příjmů ÚSC a regionálního HDP (počítáno ze souhrnných hodnot 2002 až 2005)



Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ARIS a ČSÚ

Tabulka 3 – Hodnoty korelačních koeficientů daňových příjmů obcí na obyv. a HDP na obyv. za kraje (počítáno ze souhrnných hodnot 2002 až 2005)

Correlations (data_souhrn_2002_2005_na obyv) Marked correlations are significant at $p < ,01000$	HDP v Kč/obyv. (včetně Prahy)		HDP v Kč/obyv. (bez Prahy)	
	r	p	r	p
Příjem obcí ze sdíl. daní (podle § 4 odst. 1 písm. b) až f))	0,9715	p=,000	,2240	p=,462
Příjem obcí z DPFO záv.č. - (dle §4, odst. 1. písm i)	0,9287	p=,000	,3649	p=,220
Příjem obcí z DPFO z podnikání (dle §4, odst. 1. písm. g)	0,7824	p=,001	-,1622	p=,597
Příjem obcí z daně z nemovitostí	-0,3156	p=,272	-,1392	p=,650
Celk. příjem obcí (sdíl. daně, motivační daně, DzNem.)	0,9712	p=,000	,1718	p=,575
Příjem krajů ze sdílených daní	-0,6869	p=,007	,2995	p=,320
Celkem příjem obcí a krajů ze sdílených daní	0,9777	p=,000	,4120	p=,162
Celk. příjem obcí a krajů (sdíl. daně, motiv. daní, DzNem.)	0,9747	p=,000	,3343	p=,264

Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ARIS a ČSÚ

Tabulka 4 – Daňové příjmy v přepočtu na 1000 Kč. regionálního HDP v procentech průměru ČR (počítáno ze souhrnných hodnot 2002 až 2005)

Příjem:	Jihoč.	Jihom.	Karl.	Král.	Liber.	Morav.	Olom.
obcí ze sdíl. daní (podle § 4 odst. 1 písm. b) až f))	82%	116%	96%	83%	95%	132%	102%
obcí z DPFO záv.č. - (dle §4, odst. 1. písm i)	101%	97%	110%	104%	109%	103%	110%
obcí z DPFO z podnikání (dle §4, odst. 1. písm. g)	104%	84%	208%	37%	116%	78%	97%
obcí z daně z nemovitostí	106%	94%	213%	47%	83%	92%	118%
obcí (sdíl. daně, motivační daně, DzNem.)	85%	112%	112%	77%	96%	125%	103%
krajů ze sdílených daní	124%	77%	128%	105%	115%	79%	110%
obcí a krajů ze sdílených daní	94%	105%	106%	89%	101%	117%	104%
obcí a krajů (sdíl. daně, motiv. daní, DzNem.)	96%	103%	116%	85%	101%	113%	105%
Příjem:	Pard.	Plz.	Praha	Střed.	Úst.	Vys.	Zlín.
obcí ze sdíl. daní (podle § 4 odst. 1 písm. b) až f))	88%	109%	147%	76%	99%	85%	91%
obcí z DPFO záv.č. - (dle §4, odst. 1. písm i)	107%	100%	61%	85%	98%	105%	110%
obcí z DPFO z podnikání (dle §4, odst. 1. písm. g)	94%	86%	112%	109%	78%	88%	110%
obcí z daně z nemovitostí	108%	94%	27%	113%	104%	111%	89%
obcí (sdíl. daně, motivační daně, DzNem.)	90%	106%	135%	81%	98%	87%	93%
krajů ze sdílených daní	105%	115%	14%	97%	104%	136%	91%
obcí a krajů ze sdílených daní	93%	111%	107%	82%	100%	100%	91%
obcí a krajů (sdíl. daně, motiv. daní, DzNem.)	94%	108%	103%	85%	99%	100%	92%

Zdroj: vlastní výpočty na základě údajů ARIS a ČSÚ

Diskuse a závěr

Obce a kraje v ČR získávají největší část svých daňových příjmů ze sdílených daní, kdy způsob sdílení neodráží přímo daňovou kapacitu (viz. JÍLEK, 2007). Z toho lze usuzovat (obdobně např. McLURE, 2001), že rozdělení daňových příjmů mezi územní samosprávy není v souladu s požadavky na efektivní alokaci, avšak je spíše nástrojem redistribuce mezi územními samosprávami. Na této skutečnosti nic nemění ani to, že obce získávají 30% výnosu DPFO z podnikání dle trvalého bydliště podnikatele. Také konstrukce daně z nemovitostí neumožňuje, aby se do výnosu této daně promítala hospodářská úroveň regionu.

Při posuzování regionu jako celku (tedy daňových příjmů rozpočtů obcí v kraji a rozpočtu kraje) se projevují značné rozdíly v daňových příjmech na obyvatele. Při zohlednění ekonomické úrovně regionu, měřené (byť nedokonale) regionálním HDP, se však situace mění. Vysoké daňové příjmy jsou doprovázeny vysokými hodnotami regionálního HDP. Míra redistribuce mezi regiony prostřednictvím rozpočtového určení, i přes převahu sdílení daní, daní není tak vysoká, jak by se zdálo z pohledu na daňové příjmy v přepočtu na obyvatele.

Vysoké hodnoty korelačních koeficientů (tabulka 3 a obr. 3) však neznamenají, že daňové výnosy zcela odpovídají hospodářské úrovni regionů. Existují rozdíly (tab. 4), které jsou, vzhledem ke značnému podílu sdílených daní v daňových příjmech, dány zejména velikostní strukturou municipalit v jednotlivých regionech. Ta je (při současném modelu rozpočtového určení daní) hlavní příčinou meziregionální variability ve výnosu sdílených daní a nepřímo i daní z nemovitostí. Lze konstatovat, že z hlediska horizontální spravedlnosti není zásadní problém na úrovni regionů NUTS3, ale na úrovni obcí.

Literatura

- [1] BOADWAY, R. Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency and Equity. In *Handbook of Fiscal Federalism*. E. Ahmad and G. Brosio. Cheltenham: Edward Elgar, 2006, pp. 355-380. ISBN 978-1-84542-008-6.
- [2] BOEX, J., MARTINEZ-VÁZQUEZ, J. a TIMOFEEV, A. Subnational Government Structure and Intergovernmental Fiscal Relations: An Overlooked Dimension of Decentralization. *Georgia State University Working Paper*, 2004, 04-01.
- [3] HETTICH, W. a WINER, S. A Positive Model of Tax Structure. *Journal of Public Economics*, 1984, vol. 24, s. 67-87. ISSN: 0047-2727.
- [4] JÍLEK, M. Empirický pohled na horizontální fiskální nerovnosti českých municipalit. In *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. Praha: Oeconomica, 2006, 14s. ISBN 80-245-1032-4.
- [5] JÍLEK, M. Rozpočtové určení daní územním rozpočtům v ČR z pohledu alokační efektivnosti výdajů územních rozpočtů. In: *Firma a konkurenční prostředí - Česká ekonomika v integračních procesech*. Brno: PEF MZLU, 2007, s.35-42, ISBN 978-80-86633-83-1
- [6] McLURE, C. E. The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History. *National Tax Journal*, 2001, roč. 54, č. 2, pp. 339-364. ISSN: 00280283
- [7] MUSGRAVE, R.A., MUSGRAVE, P.B. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1st ed. Praha: Management Press, 1994, 600 s. ISBN 80-85603-76-4.

Adresa autora:

Ing. Milan Jílek, Ph.D.
Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích
Ekonomická fakulta
Studentská 13
370 05 České Budějovice
jilek@ef.jcu.cz