

**Univerzita Karlova v Praze  
Právnická fakulta**

**Fiskální federalismus**

Studentská vědecká a odborná činnost

Kategorie: magisterské studium

2014  
VII. ročník SVO

Autor: Barbara Majovská

### **estné prohlášení a souhlas s publikací práce**

Prohlašuji, že jsem práci předkládanou do VII. ročníku Studentské vědecké a odborné společnosti (SVO) vypracovala samostatně za použití literatury a zdrojů v ní uvedených. Dále prohlašuji, že práce nebyla ani jako celek, ani z podstatné části dříve publikována, obhájena jako součást bakalářské, diplomové, rigorózní nebo jiné studentské kvalifikační práce a nebyla předložena do předchozích ročníků SVO či jiné soutěže.

Souhlasím s užitím této práce rozšiřováním, rozmnožováním a sdělováním ve veřejnosti v neomezeném rozsahu pro účely publikace a prezentace PF UK, včetně užití třetími osobami.

V Praze dne 12. 4. 2014

.....  
Barbara Majovská

# Obsah

ÚVOD .....	4
<b>1. ZÁKLADNÍ POJMY .....</b>	<b>5</b>
1.1. FEDERALISMUS .....	5
1.2. TEORIE FISKÁLNÍHO FEDERALISMU .....	5
<b>2. ŠPANĚLSKO .....</b>	<b>7</b>
2.1. PRÁVNÍ ZÁKLADY FINANCOVÁNÍ AUTONOMNÍCH OBLASTÍ .....	7
2.1.1. <i>Reforma z roku 2009</i> .....	9
2.2. REŽIMY FINANCOVÁNÍ REGIONŮ .....	9
2.2.1. <i>Společný režim financování (El régimen común)</i> .....	10
2.2.2. <i>Statutární režim (El régimen foral)</i> .....	11
2.3. SOUVISLOST S EVROPSKOU INTEGRACÍ .....	12
<b>3. EVROPSKÁ UNIE .....</b>	<b>13</b>
<b>ZÁVĚR .....</b>	<b>15</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA .....</b>	<b>17</b>

# Úvod

Práce se zabývá fiskálním federalismem a v tomto širokém tématu se zaměřím na dva celky, a to Španělské království a Evropskou unii. Aťkoli ani jeden útvar není federací de lege lata, oba jsou příklady víceúrovňového vládnutí a zejména po hospodářské krizi posledních let musí čelit stále novým výzvám, ekonomickým, politickým i právním.

Nejdříve se v první kapitole věnuji klíčovým pojmům, federalismu obecně a dále krátce představím základní směry ekonomické teorie fiskálního federalismu. V druhé části se zaměřím na vývoj rozpočtové decentralizace od druhé poloviny minulého století, jádro práce ovšem bude v analýze fiskálního vývoje celého státu, ale i vybraných regionů během nedávné globální hospodářské krize a pokračující krize eurozóny. V této práci také popisují vliv Evropské unie na decentralizaci.

V další části se krátce zaměřím na reakci Evropské unie na hospodářskou krizi a jak to ovlivnilo její ústavní základy. Dále zhodnotím, zda to bylo ekonomické nebo politické rozhodování a kdo byli hlavní aktéři.

Cílem práce je jednak vysvětlit a popsat základní instituty fiskálního federalismu a jednak také přiblížit decentralizační tendence v posledních desetiletích ve Španělsku a opačné tendence v Evropské unii a jejich případný vzájemný vztah. Na základě toho hodnotím, jak se tyto politické útvary blíží federálnímu státnímu uspořádání. I když teorie fiskálního federalismu je teorií ekonomickou, budu se snažit postihnout její významné politické implikace.

Při psaní této práce budu vycházet jak z primárních, tak sekundárních zdrojů. Zejména se zaměřím na zakotvení v Ústavě a dalších zákonech Španělska, respektive v primárním právu EU a dalších dokumentech na evropské úrovni. Dále se budu orientovat na odborné články historicky analyzující vývoj (de)centralizace obou útvarů, ale také aktuálně hodnotící dopad krize na španělské i evropské fiskální uspořádání. V práci dále cituji obecnou literaturu týkající se fiskální federalizace.

# 1. Základní pojmy

Formy státu se liší podle územní politické struktury, podle způsobu vertikální dělby pravomocí a podle toho, zda jde o jednotný státní útvar nebo o jakou formu sdruženého státu. Z tohoto hlediska rozlišuje, unitární stát, federaci, konfederaci nebo jiné volnější formy sdružování státu [Pavlíček 2008: 122]. Kromě těchto tradičních kategorií označil v 70. letech minulého století Juan Ferrando Badía tuto variantu jako tzv. regionální stát. Příkladem může být právě Španělsko, nebo představuje stupeň mezi unitárním státem a federací [Cabada, Kubát a kol. 2007: 432].

## 1.1. *Federalismus*

Neexistuje žádná jednotná teorie federalismu, obecné definice se u autorů liší a celá teorie prošla velkým vývojem. Lze ale uvést některé základní znaky typické pro moderní federalismus. Federální stát je dobrovolným spojením jednotek, které jsou politicky a právně autonomní. Federace se dále nezakládá ani na vztahu nadřízenosti a podřízenosti, ale rozmanité jednotky fungují na principu koordinace a kooperace, což ale nevyklučuje relativně silnou federální vládu. Dalším znakem je dualismus, celek tvoří samostatnou jednotku podobnou jako členské jednotky. Federalismus se dále vyznačuje principem subsidiarity, tedy že „celkové společenství zajišťuje jen ty úkoly, které užší jednotky a celky nejsou schopny splnit“. V neposlední řadě je nutná participace jednotek na celkovém uspořádání, což předpokládá vymezení působnosti a také finančních prostředků [Pavlíček 1998: 148–149].

Federace jsou charakterizované několika základními ústavními institucemi, které je odlišují od ústavního zřízení unitárního státu. Jsou to zejména prostorové rozdělení moci, koordinované postavení obou mocí a nezbytným prvkem je také dvoukomorový parlament, v němž horní komora poskytuje prostor pro reprezentaci zájmů federalizovaných jednotek [Čichová 2002: 193].

## 1.2. *Teorie fiskálního federalismu*

Dalším podobným pojmem, se kterým se lze setkat, je fiskální decentralizace. Tady je vidět odlišný přístup politických a právních vědců a ekonomů, který se projevuje používáním obou pojmů někdy bez významného rozdílu. Nástroje fiskálního federalismu

jsou navíc používány i v unitárních zemích<sup>1</sup>, rozdíly tedy splývají. Ve své práci používám pojem fiskálního federalismu pro označení teorie, fiskální decentralizaci používám pro následný skutečný přenos pravomocí na nižší úroveň vládnutí.

Fiskální federalismus může být definován jako víceúrovňový systém politických institucí, který zahrnuje decentralizační nástroje, lokální vlády tedy mají pravomoci zavádět daně, nebo decentralizaci výdajů, kdy lokální vlády mají odpovědnost za poskytování veřejných služeb. 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: 28].

Teorie fiskálního federalismu je poměrně nová součástí teorie veřejných financí. Asi nejznámější je dílo Wallace Oatese z roku 1972 *Fiskální federalismus*. Oates chápe pojem federalismus v širším vymezení, než jen z politického hlediska. Z hlediska ekonomického má každý veřejný sektor povahu federativního, protože fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé stupně správy. Fiskální federalismus se tedy netýká jen federativního uspořádání států. Fiskální federalismus se zabývá obecně optimálním rozdělením příjmů a odpovědností za veřejné služby mezi jednotlivé úrovně systému [Provazníková 2009: 39].

I přes relativně krátkou existenci se ukázala být tato teorie velmi užitečná také vzhledem k rostoucímu veřejnému sektoru v druhé polovině minulého století. První generace teorie stála na základním decentralizačním teorému, že regionální vlády mohou nabídnout regionální veřejné statky (tedy založené na různých regionálních potřebách) efektivněji než vláda, která by nabízela jednotný statek pro všechny regiony<sup>2</sup>. Reálně fungující politika ale podrobila teorii velké zkoušce, což také vedlo k jejímu rozšíření a vzniku tzv. druhé generace teorie fiskálního federalismu. Důvodem byly hospodářské krize, které byly mimo jiné implikovány neodpovídajícím hospodářským chováním nižších úrovní vlády, nejvíce to bylo patrné asi v Brazílii a Argentině [Oates 2008: 313]. Druhá generace teorie tedy zkoumá nejen výhody centralizace, ale také reálné hrozby, jak mohou nižší úrovně využívat společných financí, což má za následek pokles veřejného sektoru, případně celé ekonomiky.

Cílem této práce ale není podrobná ekonomická analýza fiskální politiky dvou zkoumaných celků, ale spíše širší politické a právní souvislosti. Proto také nevysvětluji teorii fiskálního federalismu do detailu, ale pouze nastíjím její základní principy.

---

<sup>1</sup> Unitární zemí je i Španělsko. Formou státu je parlamentní monarchie ( 1. 1 odst. 3) a ústava je založena na nerozborné jednotě španělského národa ( 1. 2). [Jirásková 1996: 194]

<sup>2</sup> Autorem tohoto teorému je právě Wallace Oates. Podrobněji rozvíjí v několika svých dílech, například (Oates 2005), (Oates 2008).

## 2. Špan lsko

Špan lsko po masivní centralizaci během Frankova režimu začalo po přijetí nové ústavy a zahájení demokratizace v roce 1978 s trendem postupným a nyní po více než 30 letech je jednou z nejvíce decentralizovaných zemí [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 2]. Autonomní regiony hrají zásadní roli v poskytování veřejných služeb a mají významný podíl na veřejných příjmech.

### 2.1. Právní základy financování autonomních oblastí

Ústava z roku 1978 rozděluje území na autonomní regiony, provincie a obce<sup>3</sup>. Všechny tyto stupně vládnutí jsou samosprávné a říší vlastními zájmy za souhlasného účelu principu koordinace s centrální vládou a solidarity mezi všemi špan lskými obcemi<sup>4</sup>. Pravomoci jsou rozděleny následovně: centrální vláda přísluší pravomoci taxativně určené v čl. 149 Ústavy a ostatní oblasti mohou být svěřeny autonomnímu území. Centrální vláda má na starosti služby, ze kterých profitují všichni občané, tedy například obrana země, zastupování státu navenek, justice, národní policie nebo ekonomická regulace. Některé další pravomoci jsou sdílené centrální vládou a vládou regionu, mezi ně patří například vzdělávání, sociální zabezpečení, zdravotnictví, ochrana spotřebitelů, ochrana životního prostředí nebo průmysl.

Dále v článku 156 Ústava zaručuje regionům princip finanční samostatnosti, koordinace a solidarity. V následujícím článku vypočítává možné finanční zdroje autonomních oblastí. Mezi ně patří: vybírané daně, poplatky svěřené státem a podíl na dalších příjmech státu, vlastní daně, transfery z celostátních fondů a výnosy z vlastního majetku.

Neméně důležitým dokumentem pro rozdělení pravomocí jsou kromě Ústavy také statuty regionálních společenství, které mohou pravomoci v mezích čl. 149 Ústavy rozšiřovat<sup>5</sup>. Regiony se na veřejných výdajích podílejí velmi významně, v roce 2005 spravovala centrální vláda 52 %, regiony 35 % a obce 13 % celkových výdajů<sup>6</sup>.

<sup>3</sup> Jiné rozdělení funguje pouze na Baleárských a na Kanárských ostrovech.

<sup>4</sup> čl. 137 Ústavy.

<sup>5</sup> Novelou autonomních statutů mohou také být akcelerátorem reformy na centrální úrovni týkající se financování regionů, jak tomu bylo u novely Organického zákona o financování autonomních regionů v roce 2009. V roce 2004 novelizovalo svůj stát Katalánsko, následováno dalšími regiony, které žádalo pro region více pravomocí v oblasti výběru daní a dalších.

<sup>6</sup> Zdroj: Ministerstvo financí Špan lska. Převzato z (Bosch, Duran 2008). Pro srovnání, v Německu v roce 2004 centrální vláda spravovala 63 %, země 22 % a obce 15 % veřejných výdajů.

Na tomto místě je důležité asi vyzdvihnout i důvody vzniku autonomních společenství<sup>7</sup>. Ani fiskální decentralizace nebyla vedena ekonomickými, ale politickými důvody. Sedmdesátá léta minulého století, po smrti Franca v roce 1975, byla naplněna atmosférou mnoha iniciativ pro politickou změnu [Pandiello 1999: 17]. Mezi těmito iniciativami byly možná nejdůležitější politické akce na kterých nacionalistických uskupeních autonomních zejména ve dvou významných regionech, Baskicku a Katalánsku. Tyto skupiny, které se na politickém spektru nacházely od konzervativní pravice až po radikální levici, byly vedeny společným zájmem dosáhnout široké právo samosprávy. Tak i autonomní společenství vznikla, aby splnila nárok některých skupin bez současného vytváření neudržitelných teritoriálních odlišností [Pandiello 1999: 17]. Vytvořený systém také odráží strach centrální vlády ze ztráty politické i ekonomické vlády. Výsledkem jsou autonomní společenství, která nesou velkou odpovědnost za výdaje a poskytování veřejných služeb, ale centrální vláda je stále autoritou co se týče příjmů. Toto oddělení výdajové odpovědnosti od rozhodovací autority na příjmové straně má ve španělském modelu fiskálního federalismu způsobit ekonomickou neefektivnost [Garcia-Mila 2003: 126].

Financování autonomních regionů je kromě Ústavy, kde jsou stanoveny základní principy<sup>8</sup>, upraveno dále zejména v Organickém zákoně o financování autonomních regionů (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas LOFCA*)<sup>9</sup>. Tento zákon byl poprvé přijat v roce 1980, ale od té doby se do něj již mnoha novel. Z historických a kulturních důvodů, které vedou i k tak velké autonomii regionů, vláda není nejsilnějším hráčem a celý systém není stabilní [Léon 2010: 258]. Regiony využívají slabšího postavení centrální vlády a dochází k neustálým novým jednáním o podobě fiskálního federalismu. LOFCA ve svém původním znění ustanovil pětileté revizní období, každé vyjednávání přineslo ale spoustu politického napětí a také zvyšování výdajů pro centrální vládu. To se nepodařilo odstranit ani novelou v roce 1996. Další novela byla schválena v roce 2001, která byla označena jako definitivní a měla odstranit tyto problémy. Systém ve znění tohoto zákona ale nebyl připraven na asymetrické změny (např. nerovné nárůsty populace v jednotlivých regionech<sup>10</sup>), proto změna byla opravdu nutná. Aktuálně

<sup>7</sup> V této podobě neexistovala před Ústavou z roku 1978.

<sup>8</sup> Hospodářství státu je nově stanovena celá Hlava VII. Mimo jiné v článku 133 přiznává originální pravomoc vybírat daně centrální vládě.

<sup>9</sup> Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

<sup>10</sup> Model z roku 2001 byl sestaven podle sčítání lidu z roku 1999. Během lety 1999 a 2009 ovšem do Španělska přišlo okolo sedmi milionů imigrantů. Neexistoval ale žádný mechanismus pro přizpůsobení systému těmto změnám, které navíc nebyly symetrické napříč regiony.



úinný zákon LOFCA je z roku 2009 a je výsledkem několika let právních studií a vyjednávání.

### **2.1.1. Reforma z roku 2009**

Íp es mnohé neshody mezi regiony, které jsou typické pro celý systém, po roce 2001 se ozývalo společné volání po reformě. Dívodem nebyly pouze výše zmínované populační změny. Stimulem pro změnu byla i reforma Statutu katalánského autonomního společenství z roku 2006. Katalánská vláda si stěžovala, že systém je příliš redistributivní a volala po větší daňové autonomii. Nový statut zavádí vyšší podíl na národních příjmech a pouze částecí a dynamické dorovnávání naproti tehdejšímu kompletnímu statickému dorovnávání [Blöchliger, Vammalle 2012: 117]. Statuty pak novelizovalo dalších pět autonomních společenství. Změna LOFCA tedy byla opravdu žádaná.

Kromě politických divod zde hrály svou roli i divody ekonomické. Je třeba si uvědomit, kdy k jednáním o této reformě došlo. Většina vyjednávání se odehrávala mezi léty 2008 a 2009, tedy během hospodářské krize, která Španělsko silně zasáhla. V tomto období nebylo jisté, zda centrální vláda bude schopná poskytnout autonomním regionům další příjmy. Výdaje regionů jdou zejména na takové veřejné služby, které nelze již moc omezit, jako je vzdělávání nebo zdravotnictví [Blöchliger, Vammalle 2012: 117]. Cílem reformy tedy bylo také posílit efektivitu a zajistit stabilitu systému, která do té doby chyběla.

Reforma byla přijata širokým konsensem plynoucím z nutnosti změny a také zlepšení postavení autonomních regionů (reforma vedla k významnému zvýšení příjmů regionů). Důležitá byla podpora regionů také v důsledku hospodářské krize [Blöchliger, Vammalle 2012: 121].

## **2.2. Režimy financování regionů**

Politické a historické divody zavedení decentralizovaného modelu hospodářství jsou také divodem pro nejednotný systém. Autonomní společenství Baskicka a Navarra jsou financovány na základě tzv. statutárního režimu, ostatních 15 společenství je v tzv. společném režimu. Základním rozdílem je, že regiony ve statutárním režimu mají pravomoc zavádět na svém území daně. Tato pravomoc regionů ve společném režimu je omezena. Tyto dva modely budou popsány v další části této kapitoly.

### 2.2.1. Spole ný režim financování (*El régimen común*)

Spole ný režim se ídí již výše zmín ným Organickým zákonem o financování autonomních region LOFCA, který stanovuje základní principy. Ale konkrétní pravidla fungování a implementace jsou stanoveny Komisí pro hospodá skou a finan ní politiku (*Consejo de Política Financiera y Fiscal*), což je mezivládní orgán složený jak ze zástupce centrální vlády, tak zástupce vlád autonomních region . Mezi jeho hlavní úkoly pat í pravidelné hodnocení systému a doporu ování nutných zm n [López –Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 13]. Systém prošel od svého zavedení adou reforem a popis celého vývoje je nad rámec této práce, zam ím se proto pouze na sou asný stav.

Hlavním zdrojem p íjm pro tyto regiony jsou transfery od centrální vlády spojené s podílem na celostátní vybíraných daních a s p íjmy z n kterých sv ených daní, i když v oblasti daní mají tyto regiony zejména administrativní roli. Mezi sv ené daní pat í ást daní z p íjmu fyzických osob<sup>11</sup>, mezi sdílené pat í da z p ídané hodnoty a spot ební daní .

Mimo nepodmín né p íjmy z výb ru spole ných daní mají autonomní regiony nárok na podmín né granty s ú elem dorovnávání životní úrovn v r zných oblastech. Zdrojem je n kolik specifických fond , Fond pro zajišt ní ve ejných služeb, Fond pro sob sta nost a dva konvergen ní fondy. Konvergen ní fondy jsou novinkou reformy z roku 2009. Fond pro konkurenceschopnost byl z ízen, aby zajistil ta spole enství, jejichž financování bylo v minulém systému pod národním pr m rem (oblastí s prudkým nár stem populace). Druhý, Koopera ní fond, má pomáhat mén dynamických region m (ekonomicky nebo s menším nár stem obyvatel) a snižuje tedy nesoulady v r stu mezi regiony.

Krom toho mohou regiony stanovovat vlastní regionální daní a poplatky, LOFCA ale velmi striktní omezuje zavád ní takovýchto daní. Zakazuje použití stejného da ového základu pro další zdan ní nebo zavedené stejného typu daní , který je již používán centrální vládou. Takto zavedených daní ale bylo prozatím málo a p íjmy nejsou zna né. N které regiony zavedly environmentální da nebo da z hazardu. [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 17] Dalším možným zdrojem vlastních p íjm je úv rové financování, které je ale také omezeno. Zpo átku úv ry netvo ily d ležitou ást p íjm , ale s postupem ásu rostly a byly zdrojem obav Špan lska p í stanovování ekonomických podmínek pro vstup do Evropské m nové unie. V omezování zadlužování lze vid t jasný vliv Evropské unie [García-Mila 2003: 132]. Nicmén špan lská vláda jde i nad nároky

---

<sup>11</sup> Regiony spravují 50 % z daní z p íjmu fyzických osob, ale i p es toto rozdílení pro plátce daní to neznamená dvojnásobné zdanění, vyplňuje pouze jedno da ové p íznání. Tento podíl stále roste, p ed reformou v roce 2009 to bylo pouze 33 %.

Evropské unie a od roku 2002 stanovila pravidlo nulového deficitu, které ovšem není p ísně dodržováno.

### 2.2.2. Statutární režim (*El régimen foral*)

Z Ústavy Špan lského království vyplývá<sup>12</sup>, že chrání a uznává historická práva zemí se zvláštním režimem. P íkladem takového zvláštního režimu je i režim financování dvou autonomních region , a to Baskicka a Navarry. Jak již bylo e eno d íve, fungují na opa ném principu než ostatní regiony ve společném režimu. Jejich statuty stanovují, že da ové a finan ní vztahy mezi t mito regiony a státem budou regulovány zvláštním systémem (*el sistema de Concierto* pro Baskicko a *el sistem de Convenio*<sup>13</sup> pro Navarru).

Hospodá ský systém je charakterizován autoritou regionálních vlád z izovat administrovat sv j da ový systém za sou asného dodržování principu solidarity a garance společného ekonomického prostoru spolu s dalšími regiony. To znamená, že vedení, hodnocení, výb r i kontrola v tšiny státních daní (v sou asnosti všech krom dovozních cel a dovozních poplatk ze spot ební dan ) je v režii region <sup>14</sup>. Tyto dan se nazývají odsouhlasené dan (*tributos concertados* v Baskicku a *tributos convenidos* v regionu Navarra).

V praxi, tyto regiony využívají svou diskre ní pravomoc ke snížení da ového zatížení na svém území. Na p íklad, v p ípad dan z p íjmu právnických osob jsou možnosti odpis mnohem v tší než ve zbytku zemí a slevy na dani za investice a vytvá ení nových pracovních míst jsou v tší p í obecni nižších da ových sazbách [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 19].

Relativně vysoké p íjmy z vlastních p íjm zajiš ují t mto region m finan ní samostatnost. Dokonce p íjmy jsou tak vysoké, že je pot eba tzv. negativních transfer z region centrální vlád . Tyto se nazývají kvóta (*cupo*) v p ípad Baskicka a p íspěvek (*aportación*) pro region Navarra. D vodem je pomoci centrální vlád financovat veřejné služby poskytované na celém území nebo pro všechny obyvatele bez rozdílu. Tento transfer je ur ován komplexním vzorcem. Základní suma je fixována po dobu p tí let a je obnovován každý rok dle zm ny ístého p íjmu centrální vlády z daní, které jsou ekvivalentem pro tzv. odsouhlasené dan . Na této zm n se Baskicko podílí 6,24 % a Navarra 1,6 %.

<sup>12</sup> První dodate né ustanovení Ústavy.

<sup>13</sup> eská literatura není na toto téma bohatá, proto ani neexistují eské ekvivalenty.

<sup>14</sup> V p ípad Baskicka je správa daní fakticky v rukou t í provincií, Álava, Guipuzcóa a Vizcaya. Regionální vláda má koordina ní roli a autonomní společenství je tedy financováno formou transfer z provincií.

Finanční samostatnost je téměř výjimečná i v mezinárodním srovnání. Významné nevýhody ale plynou ze srovnání s regiony ve společném režimu. Z fiskální autonomie plyne značná asymetrie, nebo regiony společného režimu nemají možnost reagovat na případné snížení daňové zátěže pro odlákání firem z jejich území. Dále tento dvojitý systém je nespravedlivý, protože regiony společného režimu přispívají také do fondů pro dorovnávání horizontálních nerovností [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 22-24].

### **2.3. Souvislost s evropskou integrací**

Po zahájení demokratizace Španělska v 80. letech začaly dva sobě nezávislé procesy, a to fiskální decentralizace a integrace do Evropských společenství. K propojení těchto dvou procesů došlo později, až když evropská integrace byla realitou a decentralizace byla pevně založená [García-Mila 2003: 127]. Vliv na vývoj fiskální decentralizace měla zejména evropská politika regionálního rozvoje a také maastrichtská konvergenční kritéria, která například stanovila určitá limity pro zadlužování regionů. Evropská harmonizace nepřímých daní také omezila pravomoci nad nimi, kterými disponují (například daně z přidané hodnoty), které byly postoupené regionům.

Jak popíší v další kapitole, ekonomiky jednotlivých členských států jsou pod stále větší dohledem ze strany Evropské unie. Nástrojem soft law jsou například zprávy vydávané Evropskou komisí (*Country Specific Reports*). Pro Španělsko a další země byla poslední vydána 5. března tohoto roku. Zpráva se zaměřuje na konkurenceschopnost, snižování zadlužení, míru nezaměstnanosti, dále analyzuje finanční trh i trh s nemovitostmi. Evropská komise dochází k závěru, že Španělsko stále zažívá období ekonomické nestability, což je třeba bedlivě sledovat. Na druhou stranu vyzdvihuje rozptýlení obav o zdraví finančního sektoru, poté co byly restrukturalizovány a rekapitalizovány slabší banky, a chválí také legislativní reformy vedoucí ke zvýšení jistoty ve španělský trh. Poukazuje ale na stále vysoký veřejný dluh a také vysokou míru nezaměstnanosti [European Commission 2014: 3]. Cílem této práce není hodnotit konkrétní politiky a jejich dopad na výkon španělské ekonomiky. Ale i z obsahu této zprávy, z její komplexnosti a zaměření na mnoho oblastí lze pozorovat rostoucí vliv dalšího stupně vládnutí, tedy Evropské unie. Na které její kroky a jejich ústavní následky z posledních let se zaměříme v další kapitole.

### 3. Evropská unie (EU)

Krise, a už s jakýmkoli adjektivem, se stala asi nejast jším pojmem v diskurzu o evropské integraci. Hospodá ská krize zasáhla v r zných podobách tém všechny lenské státy a p edstavovala výzvu pro celou Unii. Hospodá ská a m nová unie nem že ale vycházet pouze z obecných premis teorie fiskálního federalismu, která by podporovala v tší decentralizaci, ale ješt více než v p ípad Špan lska je založena na vyjednávání mezi aktéry evropské integrace, nebo v jádru diskuze stojí zachování národní suverenity jednotlivých lenských stát . Musí ale stále brát v úvahu výzvy podobné každému decentralizovanému systému. Mezi n lze za adit vynucení fiskální disciplíny, vypo ádání se strukturálními nerovnostmi nebo jak elit asymetrickým šok m v lenských státech [Hinarejos 2013: 4–5].

Evropská unie trpí podobným problémem jako Špan lsko, její hospodá ská a m nová unie je siln asymetrická. Za prvé, vývoj obou t chto politik není koordinovaný a nachází se na r zných úrovních centralizace. M nová politika je v rámci jejích ú astník jednotná, ale hospodá ská politika lenských stát je pouze v c spole něho zájmu. Za druhé, samotná m nová unie je asymetrická z pohledu celé EU, když v sou asnosti používá euro jako oficiální m nu 18 z 28 lenských stát .

P ed vypuknutím krize byla EU, stejn jako m nová unie, postavena na fiskální nezávislosti a plné suverenit . Po vypuknutí krize tedy m l být d sledkem tohoto konceptu princip žádné finan ní výpomoci pro státy zasažené krizí, což bylo p vodním zám rem článku 125 Smlouvy o fungování EU. To by ale m lo vážné následky pro zadlužené státy, celou Unii i pro m nu euro [Hinarejos 2013: 11]. Na místo toho vznikly nejd íve do asn Evropský fond finan ní stability a Evropský finan ní stabiliza ní mechanismus a následn trvalý Evropský stabiliza ní mechanismus. A do záchrany stát se zapojila i Evropská centrální banka nákupem státních dluhopis na sekundárních trzích<sup>15</sup>.

Evropská unie reagovala na krizi mnohými opat eními hard law i soft law. Smyslem n kterých i velmi rychle p íjímaných opat ení bylo p edevším odstran ní p í in krize, ovšem asto bez v tšího zhodnocení d sledk v jiných ekonomických sektorech, p ípadn v jiné právní perspektiv [Belling 2012: 11–12]. Ze závazných norem je pot eba zmínit tzv. Six-Pack a Two-Pack, které jsou zam ené na zlepšení rozpo tového dohledu a sledování

---

<sup>15</sup> Dochází tedy ke zna němu posilování Evropské unie, což neuniká pozornosti ústavních soud lenských stát . Nákup dluhopis na sekundárních trzích byl ešen již i Spolkovým ústavním soudem, zda se dle maastrichtské doktríny nejedná o vybo ující právní akt. Soud z Karlsruhe dokonce i poprvé ve své historii položil v tomto p ípad p edb žnou otázku Soudnímu dvoru EU. Nicmén z formulování otázky to nelze chápat jako akt pod ízení se Soudnímu dvoru a jeho výkladu.

ekonomické politiky státu. Tato opatření vytvořila i koncept Evropského semestru pro pravidelnou roční kontrolu politik státu a jejich souladu s cíli EU [Hinarejos 2013: 13]. Došlo také k revizi sankčních mechanismů Paktu stability a růstu a zavedení tzv. obrácené kvalifikované většiny pro hlasování o nápravných opatřeních.

V nezávazném dokumentu Pakt Euro+ se signatáři zavázali k prohloubení hospodářské spolupráce a pravidelnému podávání zpráv o vývoji. Velkou debatu v české republice vzbudil tzv. Fiskální pakt, tedy Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Ta je součástí postupné strategie centralizace rozpočtové politiky na úrovni Unie. Centralizace rozpočtové politiky se projevuje zejména v posilování úlohy Evropské komise [Tomášek 2012: 39].

Evropská komise bezesporu je velmi důležitým aktérem, přesto jí stále nemůže srovnávat například s centrální vládou Španělska a neoznámila by její roli ani jako vedoucí<sup>16</sup>. Klíčovou roli stále hrají státy jako páni Smluv a suverénní jednotky. Stále nemůže mluvit o tak velkém přesunu pravomocí, aby šlo Evropskou unii označit jako federaci<sup>17</sup>. S rolí států souvisí také posilování významu Evropské Rady. Evropská rada má být dle smluv orgánem, který stanovuje základní směrování Unie, v poslední době si uzurpuje pravomoci běžně vykonávané Komisí, iniciuje právní akty a schvaluje konkrétní návrhy.

Rychlé a významné změny v oblasti fiskální decentralizace narážejí ale také na ústavní limity a některá opatření jsou kritizována jako narušující stabilitu Unie. Postupná změna cíle integrace (od míru po druhé světové válce k politické unii s centralizovaným monetárním a fiskálním řízením) nutně vede k posunu rovnováhy mezi prioritami Unie, mezi pravomocemi členských států a EU a mezi institucemi EU [Dawson, de Witte 2013: 818] [Hinarejos 2012: 2]. Na příklad po vypuknutí evropské hospodářské krize se zdálo nezbytným integrovat politiky zaměřené na sociální zabezpečení. Pravidlem se stala spolupráce mezi členskými státy a Komisí v oblasti rozpočtu. Mimo Smlouvy docházelo v důsledku ke zrušení všech kolektivních smluv, v důsledku balíčku změn prosazovaného Troikou (Evropská Komise, Mezinárodní měnový fond a Evropská centrální banka) [Dawson, de Witte 2013: 825]. Co se týče přesunu pravomocí na Unii s cílem zachránit eurozónu, mohou takové změny představovat hrozbu pro legitimitu celého projektu. Evropská unie stále neposkytuje dostatečný politický a právní prostor pro artikulaci redistributivní politiky nebo dohadování fiskálních transferů. Opatření v období po krizi

---

<sup>16</sup> Takto skromně popisuje svou úlohu Komise v [European Commission 2012].

<sup>17</sup> Evropská unie jako útvar *sui generis* má mnoho možných označení. Mnoho možností nabízí i teorie mezinárodních vztahů, hegemon, impérium, regionální mocnost, supervelmoc a další. K tomuto tématu viz například [Gravier 2009].

byla vedena ekonomickými důvody, i když někdy s nejistými výsledky. Silnějším ale chyběla politická debata, která by některá mírně revoluční opatření legitimizovala.

Z těchto mnoha důvodů a procesů popsaných výše lze uzavřít, že Unie stále nevykonává svou vlastní fiskální politiku, nerozhoduje o daních, ve veřejných výdajích ani redistribuci bohatství. Španělské státy stále řídí své ekonomické politiky, i když v rámci limitů stanovených EU. Rozšíření pravomocí EU by narazilo na problémy demokratické legitimacy a limity dané v primárním právu, ale i na nedostatek solidarity mezi oběma Evropské unie.

## Závěr

Ekonomická politika státu patří mezi jednoznačně velmi významné. Systém řízení se v každé zemi liší, i když každý je veden s cílem co nejvyšší efektivity. V této práci jsem se vnovala fiskálnímu systému Španělska a změnám v ekonomickém rozhodování na evropské úrovni v posledních letech. Téma fiskálního federalismu je velmi obsáhlé a na samostatnou práci by jistě vystačil i ten který popisovaný institut i reforma. Snažila jsem se ale postihnout obecné politické a právní důsledky rozpočtové decentralizace.

Španělsko, ve své Ústavě zakotvené jako unitární stát, se federaci stále více přibližuje. S každou reformou systému financování autonomních oblastí, získávají oblasti stále širší pravomoci zejména ve vybírání daní. Charakteristickým rysem, který je značně problematický, je asymetrie a nestabilita celého systému. Důvodem je jednak dvojitý režim financování autonomních regionů a jednak historické a kulturní okolnosti, které způsobují v některých regionech stále silnější volání po větší decentralizaci a autonomii regionů.

Španělský systém prošel velkou zkouškou během hospodářské krize, která ve Španělsku zasáhla nejvíce finanční trh a trh s nemovitostmi. Ukázaly se problémy nedostatečné fiskální disciplíny a slabé donucovací mechanismy centrální vlády vůči regionům. Hodnotit dopady fiskální decentralizace na výkon celé ekonomiky je nad rozsah této práce, nicméně z hlediska politických a historických důvodů nelze ve Španělsku usilovat o centralizovaný model financování.

Další úrovní, která formuje španělský systém jako svou součást, je evropská integrace, tedy Hospodářská a nová unie. Evropská unie i její fiskální politiky vznikaly samozřejmě za jiných okolností, přesto mezi těmito dvěma systémy existují interakce a některé podobnosti. Hospodářská krize znamenala pro Evropskou unii taktéž velkou výzvu. Došlo k přehodnocení některých právních předpisů a evropská integrace se významně přiblížila svým ústavním limitům. Zatímco fiskální federalismus ve Španělsku procházel

postupnými změnami, na které evropské reformy z nedávné doby znamenaly i hodnotový posun v přístupu k těmto politikám.

Zatímco decentralizace ve Španělsku je vedena historickými důvody, unijní rozhodnutí byla prezentována jako ekonomická, i když přístup snižování dluhů a úsporných opatření byl přijat někdy bez širší politické debaty. Evropská unie stále není schopna vytvořit prostor pro takovou debatu a akumulování zájmů všech jejích občanů.

Evropa se stále nevymanila z důsledků hluboké ekonomické krize, proto podobná témata budou jistě stále tvořit součást diskurzu. Systémy jako ve Španělsku, tak na celoevropské úrovni nemají jasně dané cíle (de)centralizace. Zákon LOFCA v současném znění není vystaven velké kritice, přesto lze počítat s decentralizačními tendencemi v některých regionech. Na úrovni EU je těžké něco předvídat a letošní volby do Evropského parlamentu nám v tom také moc nepomohou. Širší problémy legitimacy a národní suverenity ale stále přetrvávají a můžeme jen doufat, že další řešení těchto, ale i ekonomických problémů nebude důsledkem další těžké krize.



## Použitá literatura

### Primární zdroje

Evropská unie. *Smlouva o fungování Evropské unie*.

European Commission. *Communication from the Commission. A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*. COM/2012/0777 final. [cit. 2014-04-13] Dostupné z <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF>>.

Španělsko. *Španělská ústava z roku 1978* (Constitución Española de 1978). 29. prosince 1978 [cit. 2014-04-13]. Dostupné z: <[http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion\\_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf)>. V českém překladu In JIRÁSKOVÁ, Věra. *Dokumenty k ústavním systémům*. Praha: Univerzita Karlova – Vydavatelství Karolinum, 1996. ISBN 80-7184-21-5.

Španělsko. *Ley Orgánica 8/1980*, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas. 22. září 1980 [cit. 2014-04-13]. Dostupné z <[http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo8-1980.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo8-1980.html)>.

### Sekundární zdroje

#### Monografie

BLÖCHLIGER, Hansjörg; VAMMALLE, Camila. *Reforming Fiscal Federalism and Local Government: Beyond the Zero-Sum Game*. OECD Publishing, 2012 [cit. 2014-04-13]. Dostupné z <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264119970-12-en>>. 2012. ISBN 978-92-64-11997-0.

CABADA, Ladislav; KUBÁT, Michal a kol. *Úvod do studia politické vědy*. Plzeň: Nakladatelství a vydavatelství Aleš Konečný, 2007, 455 s. ISBN 978-80-7380-076-5.

JIRÁSKOVÁ, Věra. *Dokumenty k ústavním systémům*. 1. vyd. Praha: Karolinum, 1996, 329 s. ISBN 80-7184-212-5.

PAVLÍK, Václav. *Ústavní právo a státová práva*. Praha: Linde, 1998, 369 s. ISBN 80-7201-141-3.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.

ÍCHOVÁ, Blanka. *Úvod do současné politologie: srovnávací analýza demokratických politických systémů*. Vyd. 1. Praha: Portál, 2002, 207 s. ISBN 80-7178-628-4.

#### Články z periodik

DAWSON, Mark; de WITTE, Floris. Constitutional Balance in the EU after the Euro-Crisis. *The Modern Law Review* [online]. 2013, vol. 76, no. 5, s. 817–844 [cit. 2014-04-13]. Dostupné z <<http://doi.wiley.com/10.1111/1468-2230.12037>>.

EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Macroeconomic Imbalances. Spain 2014. *European Economy. Occasional Paper*. Brussels, 2014, . 176. ISSN 1725-3209.

GARCIA-MILA, Teresa. Fiscal federalism and regional integration: lessons from Spain. *Federalismo e Integração Económica Regional. Desafios para o Mercosul*, The Forum of Federations. 2004, s. 125–151.

GRAVIER, Magali. The Next European Empire? *European Societies*. 2009, Vol. 11, . 5, s. 627–647.

HINAREJOS, Alicia. The Euro Area Crisis and Constitutional Limits to Fiscal Integration. *Cambridge yearbook of European legal studies* [online]. 2012, vol. 14, . 1, s. 243-268 [cit. 2014-04-14]. Dostupné z: <<http://openurl.ingenta.com/content/xref?genre=article&issn=1528-8870&volume=14&issue=1&spage=243>>.

HINAREJOS, Alicia. Fiscal federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU. *Common Market Law Review*. 2013, vol. 50, . 6, s. 1621–1642. ISSN: 0165-0750.

OATES, Wallace. Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance*. 2005, vol. 12, . 4, s. 349–374. ISSN: 1573-6970.

OATES, Wallace. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National tax journal*. 2008, vol. 61, . 2, s. 313–334. ISSN 0028-0283.

PANDIELLO, Javier Suarez. Fiscal federalism in Spain. The decentralization: An unfinished work. *Económica. La Plata*. 1999, vol. 45., . 4.

ŠIMÍKOVÁ, I. M. Že se stát federalismus hlavní integra ní teorií? *Acta Oeconomica Pragensia*. 2009, . 1., s. 27–44. ISSN 0572-3043.

## **Sborníky, články ze sborník**

BELLING, Vojtěch. Finan ní krize a návrat suveréna? N kolik ymšlenke ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu. In *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a d sledky p íjetí Smlouvy o stabilit , koordinaci a správ v hospodá ské a m nové unii. Iuridica 1/2012*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 7–21. ISSN 0323-0619.

BOSH, Núria; DURAN, José M. The financing systém of Spanish regions: main fetures, weak points and possible reforms. In BOSH, Núria; DURAN, José M. (eds.) *Fiscal Federalism and Political Decentralization. Lessons from Spain, Germany and Canada*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2008, s. 3–25. ISBN 9781847204677.

LÉON, Sandra. The politicale rationale of regional financing in Spain. In BOSCH, Núria; ESPASA, Marta; SOLÉ OLLÉ, Albert. (eds.) *The Political Economy of Inter-Regional Fiscal Flows. Measurement, Determinants and Effects on Country Stability*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, s. 249–269. ISBN 9781848443730.

LÓPEZ-LABORDA, Julio; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; MONASTERIO, Carlos. The Practice of Fiscal Federalism in Spain. *International Center for Public Policy Working Paper Series*. Atlanta: International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, 2006.

TOMÁŠEK, Michal. Proměny sankčních mechanismů ve světle Smlouvy o rozpočtové odpovědnosti. In *Fiskální pakt. Právní a ekonomické souvislosti a důsledky přijetí Smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii*. *Iuridica 1/2012*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Nakladatelství Karolinum, 2012, s. 7–21. ISSN 0323-0619.