

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE

FAKULTA SOCIÁLNÍCH VĚD

Institut politologických studií

Barbara Majovská

**Španělský fiskální federalismus v historii a
současné praxi**

Bakalářská práce

Praha 2014

Autor práce: **Barbara Majovská**

Vedoucí práce: **PhDr. Irah Kučerová, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2014**

Bibliografický záznam

MAJOVSKÁ, Barbara. *Španělský fiskální federalismus v historii a současné praxi*. Praha, 2014. 33 s. Bakalářská práce (Bc.) Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, Institut politologických studií. Katedra mezinárodních vztahů. Vedoucí diplomové práce PhDr. Irah Kučerová, Ph.D.

Abstrakt

V této bakalářské práci se věnuji analýze nástrojů a dopadů fiskálního federalismu ve Španělsku. Decentralizace probíhala ve Španělsku již od počátku demokratizace po přijetí nové Ústavy v roce 1978 a reagovala na kulturní, historické i politické důvody, které vedly ke vzniku autonomních společenství. Výzvou pro celý model financování byla hospodářská krize, která ve Španělsku propukla v roce 2008 a silně zasáhla jeho ekonomiku. Jádrem práce je ve zkoumání vývoje v posledních letech. Protože je Španělsko členem Evropské unie, popisují také nástroje fiskálního federalismu prosazované Evropské unií.

Španělsko je považováno za jednu z nejvíce decentralizovaných zemí v Evropě. V práci argumentuji, že decentralizační tendence pokračovaly reformami, které reagovaly na hospodářskou krizi. Předpokládám, že používané nástroje fiskálního federalismu jsou výhodné pro regiony i stát a pozitivně ovlivňují ekonomický vývoj země i v současné době a pomáhají řešit problémy vyplývající z ekonomické krize. Další hypotézou je, že se Španělsko stále více blíží federálnímu uspořádání.

Nejen z technických, finančních a dalších důvodů jsem hypotézy ověřovala rešerší dostupné literatury, kterou uvádím na konci práce. Jak prokázal můj výzkum, decentralizační tendence v oblasti financování autonomních společenství stále převládají. Centrální vláda ale prosazuje centralizaci v jiných oblastech správy. Podle dostupných dat a informací se ukázalo, že nastavený model nebyl krizi schopen zabránit a způsoboval rozdíly v jejích dopadech v různých regionech a některé regiony zvýhodňoval. Regiony nemají dostatek normativních pravomocí, systém tedy nelze označit jako federální.

Abstract

The purpose of my thesis is to analyse the tools and consequences of the fiscal federalism in Spain. Decentralization process has started along with democratization

since passing new Constitution in 1978. It has been mainly reaction to cultural, historical and political reasons of creation of Autonomous Communities. Economic crisis stroke the Spanish economy very strongly and has been a challenge for the whole financing model. Thus, the main aim of my thesis is to deal with the recent development of the financing model. Since Spain is a member of the European Union, I describe also tools of the fiscal federalism put forward by the European Union.

Spain is considered to be one of the most decentralized countries in Europe. In my thesis I want to prove that further decentralization has been confirmed by reforms responding to the economic crisis. Then, I want to show that used tools of fiscal federalism are profitable for both state and autonomous communities and positively affect economy of Spain and that they has helped to deal with economic crisis. Finally, I want to show that Spain is getting closer to federal arrangement of government.

As has been proved, decentralization is still prevailing tendency in financing model of autonomous communities. But central government has been proposing centralizing norms in other fields of administration. According to available data and information it has been shown that financing model could not have prevented the crisis and caused different impact of the crisis in different regions. Autonomous communities also do not possess enough normative power to describe the system as federal system.

Klíčová slova

autonomní společenství, decentralizace, Evropská unie, fiskální federalismus, hospodářská krize, společný režim, statutární režim, Španělsko

Keywords

Autonomous Communities, common regime, decentralization, , economic crisis, European Union, fiscal federalism, foral regime, Spain,

Rozsah práce

62 492 znaků

Prohlášení

1. Prohlašuji, že jsem předkládanou práci zpracovala samostatně a použila jen uvedené prameny a literaturu.
2. Prohlašuji, že práce nebyla využita k získání jiného titulu.
3. Souhlasím s tím, aby práce byla zpřístupněna veřejnosti pro účely výzkumu a studia.

V Praze dne 13. dubna 2014

Barbara Majovská

Poděkování

Děkuji své školitelce, PhDr. Irah Kučerové, PhD. za odborné vedení a rady, kterou mi poskytla při studiu a vypracování bakalářské práce.

Projekt bakalářské práce

Fakulta sociálních věd, Univerzita Karlova

Institut politologických studií

Katedra mezinárodních vztahů

Předpokládaný název: Španělský fiskální federalismus v historii a současné praxi

Vedoucí práce: PhDr. Irah Kučerová, Ph.D.

Řešitel: Barbara Majovská, imatrikulační ročník 2011

Výběr tématu

V bakalářské práci se budu zabývat fiskálním federalismem a finanční autonomií autonomních společenství ve Španělském království. Zaměřím se 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 bude také prozkoumán vliv Evropské unie a dodržování vybraných aktů této organizace.

Cíl práce a výzkumné otázky

Cílem práce je vysvětlit základní instituty španělského systému rozpočtového federalismu a přiblížit decentralizační tendence v posledních desetiletích. Práce se dále zaměří na to, zda centrální vláda a regiony dodržovaly a dodržují nařízení Evropské unie, zejména Maastrichtská kritéria, požadavky z Paktu stability a Fiskálního paktu. Za použití dat o hospodářském vývoji země a regionů se budu snažit vystihnout účinky decentralizačních opatření během krize, tedy jestli podporovaly růst španělské ekonomiky.

Ne všechny regiony fungují ve stejném režimu, v práci proto porovnáám regiony z tzv. společného režimu a regiony, které hospodaří podle svých statutů. Zaměřím se také na to, zda existuje rozdíl v dodržování kritérií Evropské unie a jak se odlišují v oblasti poskytování veřejných služeb.

Metodologie

Při psaní bakalářské práce budu vycházet jak z primárních, tak sekundárních zdrojů. Zejména se zaměřím na zakotvení v Ústavě a dalších zákonech, dále na odborné články

historicky analyzující vývoj decentralizace, ale také aktuálně hodnotící dopad krize na španělské fiskální uspořádání. Budu pracovat s obecnou literaturou týkající se fiskální federalizace. Součástí práce bude i komparativní analýza regionů fungujících podle různých systémů veřejného financování.

Hypotéza

Již od Francovy diktatury lze vidět postupné decentralizační tendence, kdy regiony měly stále větší výdaje na veřejně poskytované služby. Zároveň rostla příjmová stránka jejich rozpočtů, a to na základě většího podílu na celostátních daních a také zaváděním vlastních daní. Ve fiskální oblasti decentralizace stále pokračuje. V souvislosti s hospodářskou krizí posledních let dochází ovšem ke snaze zvýšit dohled nad hospodařením regionů ze strany centrální vlády, rozpočtovou zodpovědnost ovšem požaduje i Evropská unie. Autonomní regiony se ale své autonomie odmítají vzdát.

Předpokládaná literatura

Monografie

BOADWEY, Robin; SHAH, Anwar. *Fiscal federalism: principles and practices of multiorder governance*. 1st ed. Cambridge: Cambridge University Press, c2009, viii, 620 s. ISBN 978-0-521-73211-6.

KINCAID, John; STEYTLER, Nico. *Local government and metropolitan regions in federal systems*. Montreal: McGill-Queen's University Press, c2009, xi, 464 s. ISBN 978-0-7735-3563-3.

Periodika a články

CANTARERO, David; PEREZ GONZALEZ, Patricio. Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Spanish Regions. *Public Budgeting & Finance*. 2009, roč. 29, č. 4, s. 24-44.

GARCIA-MILA, Teresa. Fiscal Federalism and Regional Integration: Lessons from Spain. In *Federalismo e Integração Economica Regional. Desafios para o Mercosul, The Forum of Federations*. 2004, s. 125-151.

LABORDA, Julio López; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge; MONASTERIO ESCUDERO, Carlos. The Practice of Fiscal Federalism in Spain. *International Center for Public Policy Working Paper Series*. AYSPS, GSU, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University. 2006. [cit. 2013-06-06]. Dostupný z WWW

<<http://EconPapers.repec.org/RePEc:ays:ispsps:paper0623>>.

MIAJA, Miguel. Fiscal Discipline in a Decentralised Administration: The Spanish

Experience. *OECD Journal on Budgeting*. 2005, roč. 5, č. 2, s. 39-54.

Sborníky

BOSH, Nuria; SOLÉ-OLLÉ, Albert. *IEB's Report on Fiscal Federalism '12*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona (IEB), 2013, 112 s. ISBN 978-84-8008-361-4.

V Praze dne:

.....
Vedoucí práce

.....
Řešitel

Obsah

| | |
|---|-----------|
| ÚVOD | 2 |
| 1. ZÁKLADNÍ POJMY | 4 |
| 1.1. FEDERALISMUS | 4 |
| 1.2. TEORIE FISKÁLNÍHO FEDERALISMU | 4 |
| 2. ŠPANĚLSKÉ KRÁLOVSTVÍ | 6 |
| 2.1. ÚSTAVNĚ-PRÁVNÍ ZÁKLADY FINANCOVÁNÍ AUTONOMNÍCH OBLASTÍ | 6 |
| 2.2. REŽIMY FINANCOVÁNÍ REGIONŮ | 8 |
| 2.3. SPOLEČNÝ REŽIM FINANCOVÁNÍ (EL RÉGIMEN COMÚN)..... | 8 |
| 2.3.1. <i>Organický zákon LOFCA</i> | 8 |
| 2.3.2. <i>Reforma z roku 2009</i> | 10 |
| 2.3.3. <i>Současný systém</i> | 12 |
| 2.3.4. <i>Zhodnocení současného systému</i> | 15 |
| 2.4. STATUTÁRNÍ REŽIM (EL RÉGIMEN FORAL) | 15 |
| 2.5. REGULACE ZADLUŽOVÁNÍ REGIONŮ | 17 |
| 2.6. DALŠÍ DOPADY HOSPODÁŘSKÉ KRIZE NA MODEL FINANCOVÁNÍ | 20 |
| 2.7. SOUVISLOST S EVROPSKOU INTEGRACÍ | 22 |
| 3. EVROPSKÁ UNIE (EU) | 23 |
| ZÁVĚR | 27 |
| SUMMARY | 29 |
| POUŽITÁ LITERATURA | 30 |

Úvod

„Fiskální decentralizace nabízí mnohé, ale je to komplikovaná záležitost.“
[Provazníková 2009: 48]

Různé modely financování evropských států byly po nedávné krizi podrobeny kritice a změnám, které zasáhly i nadnárodní úroveň vládnutí, Evropskou unii. Ačkoli ani Španělsko, ani Evropská unie nejsou federací *de lege lata*, oba jsou příklady víceúrovňového vládnutí a zejména po hospodářské krizi musí v posledních letech čelit stále novým výzvám, ekonomickým, politickým i právním. Výjimkou nebylo ani Španělské království, které se po roce 2008 dostávalo do dluhové pasti. Španělská vláda na recesi reagovala opatřeními v oblasti financování autonomních regionů, ale kvůli několika příčinám krize i reformami v dalších politikách. Neexistuje žádná teorie, která by určovala ideální systém financování regionů nebo pravidel rozpočtové odpovědnosti. Reformy byly samozřejmě vedeny ekonomickými motivy, ale byly výsledkem politických dohod a reagovaly na dosavadní vývoj.

Cílem práce je vysvětlit a popsat základní instituty fiskálního federalismu a 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 nejen ekonomické dopady financování španělských regionů v období hospodářské krize, ale i politické a společenské okolnosti aplikace fiskální decentralizace ve Španělsku.

Touto prací chci potvrdit hypotézu, že Španělské království se stále více blíží federálnímu uspořádání, i když ve své Ústavě za federaci označeno není. Dále, že používané nástroje fiskálního federalismu jsou výhodné pro regiony i stát a pozitivně ovlivňují ekonomický vývoj země i v současné době a pomáhají řešit problémy vyplývající z ekonomické krize. Předpokládám také, že fiskální decentralizace, která má svůj počátek v 80. letech minulého století, pokračovala i v posledních letech.

V první kapitole této práce se budu věnovat klíčovým pojmům, federalismu obecně a krátce představím základní směry ekonomické teorie fiskálního federalismu. V druhé kapitole se zaměřím na vývoj rozpočtové decentralizace Španělska od přijetí nové Ústavy v roce 1978. Jádrem práce ovšem bude v analýze fiskálního vývoje celého státu, ale i vybraných regionů během nedávné globální hospodářské krize. Zhodnotím

provedené reformy týkající se modelu financování regionů a zaměřím se i na další související politiky, zejména na pravidla fiskální odpovědnost. S demokratizací Španělska souvisí i proces evropské integrace, v poslední části této kapitoly uvádím vzájemné vztahy procesu decentralizace a evropské integrace.

V třetí kapitole se krátce zaměřím na reakci Evropské unie na hospodářskou krizi a na to, jak krize ovlivnila její ústavní základy. Dále zhodnotím, zda to bylo ekonomické nebo politické rozhodování a kdo byli hlavní aktéři. Tuto kapitolu jsem do práce zařadila pro zachycení komplexnosti celého systému rozpočtů evropských zemí a popsání pravidel, která ovlivňují i normy přijímané státem.

Ověřit hypotézu vlastním statistickým výzkumem by bylo náročné nejen z technických a finančních důvodů, proto jsem použila informace a data uvedené v dostupné literatuře. Vycházela jsem jak z primárních, tak sekundárních zdrojů. Zejména jsem se zaměřila na zakotvení hlavních principů v Ústavě a dalších zákonech Španělska, respektive v primárním právu EU a dalších dokumentech na evropské úrovni. V práci cituji obecnou literaturu týkající se fiskální federalizace a odborné články historicky analyzující vývoj (de)centralizace obou útvarů, ale také články a sborníky aktuálně hodnotící dopad krize na španělské i evropské fiskální uspořádání.

1. Základní pojmy

Formy státu se liší podle územně politické struktury, podle způsobu vertikální dělby pravomocí či podle toho, zda jde o jednotný státní útvar nebo nějakou formu sdružené státy. Z tohoto hlediska rozlišujeme unitární stát, federaci, konfederaci nebo jiné volnější formy sdružování států [Pavlíček 2008: 122]. Kromě těchto tradičních kategorií označil v 70. letech minulého století Juan Ferrando Badía další variantu sdružení jako tzv. regionální stát. Příkladem může být právě Španělsko, neboť 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 nevylučuje relativně silnou federální vládu. Dalším znakem je dualismus, celek tvoří samostatnou jednotku podobně jako členské jednotky. Federalismus se dále vyznačuje principem subsidiarity, tedy že celkové společenství zajišťuje jen ty úkoly, které užší jednotky či celky nejsou s to 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 zakotvení unitárního státu. Jsou to zejména prostorové rozdělení moci, koordinované postavení obou mocí a nezbytným prvkem je dvoukomorový parlament, v němž horní komora poskytuje prostor pro reprezentaci zájmů federalizovaných jednotek [Říchová 2002: 193].

1.2. *Teorie fiskálního federalismu*

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

v unitárních zemích¹, rozdíly tedy splývají. Ve své práci používám pojem fiskálního federalismu pro označení teorie, fiskální decentralizaci používám pro následný skutečný přenos pravomocí na nižší úrovně vládnutí.

Fiskální federalismus může být definován jako víceúrovňový systém politických institucí, který zahrnuje decentralizaci daňových nástrojů, 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 součást 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 federativní znaky, protože fiskální rozhodnutí jsou rozdělena mezi různé stupně správy. Fiskální federalismus se tedy netýká jen federativně uspořádaných států. Fiskální federalismus se zabývá obecně optimálním rozdělením příjmů a odpovědnosti 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 fiskálního federalismu 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 regiony². 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 neodpovědným hospodářským chováním nižších úrovní vlády, nejvíce to bylo patrné asi v Brazílii a Argentíně [Oates 2008: 313]. Druhá generace teorie tedy zkoumá nejen výhody decentralizace, ale také reálné hrozby, jak mohou nižší úrovně využívat společných financí, což má za následek pokles veřejného sektoru, případně i celé ekonomiky.

Cílem této práce není podrobná ekonomická analýza fiskální politiky Španělska a Evropské unie, ale spíše uvedení politických a právních souvislostí. Proto také

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

² Autorem tohoto teorému je právě Wallace Oates. Podrobně jej rozvíjí v několika svých dílech, např. [Oates 2005], [Oates 2008].

nevysvětlují teorii fiskálního federalismu do detailů, ale pouze nastiňují její základní principy.

2. Španělské království

Španělsko po masivní centralizaci během Frankova režimu začalo po přijetí nové ústavy a zahájení demokratizace v roce 1978 s trendem přesně opačným 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. Ústavně-právní základy financování autonomních oblastí

Ústava z roku 1978 označuje Španělsko jako stát autonomních regionů, *Estado de Comunidades Autónomas*³. Kromě autonomních regionů Ústava dále člení území na provincie a obce⁴. Všechny tyto stupně vládnutí jsou samosprávné při správě vlastních zájmů za současného ctění principu koordinace s centrální vládou a solidarity mezi všemi španělskými občany⁵. Regiony jsou si formálně rovné, fakticky se ale člení na historické a nehistorické. Podle Ústavy mohly historické regiony přejít přímo k autonomnímu statutu za předpokladu souhlasu absolutní většiny obyvatel každé provincie autonomní oblasti v referendu, mohly tedy využít tzv. rychlou cestu, *vía rápida*. Těmito historickými regiony jsou Baskicko, Katalánsko, Galicie, Andalusie a Navarra. Tato možnost jim je dána prvním⁶ a druhým⁷ přechodným ustanovením Ústavy. Specifické je postavení Andalusie, která v historii předtím nikdy neschválila svůj statut, ale jako jediný region splnila přísné podmínky čl. 151 pro postup přes *vía rápida*. Ostatní regiony musely jít tzv. *vía lenta*, pomalou cestou, kterou předepisuje čl. 143 Ústavy [Fiala, Řichová a kol 2002: 51]. Tvůrci Ústavy nepředpokládali, že možnosti založit autonomní společenství budou chtít ve velké míře využít i nehistorické regiony. Objevila se ale do té doby nevýrazná hnutí i v mnoha dalších oblastech. Konečným řešením bylo tzv. *café para todos*, model, který neponechal žádnou část Španělska bez autonomní správy. Toto naráželo pouze na nespokojenost Basků a

³ Ústava ovšem neobsahuje výčet autonomních regionů, pouze připouští jejich vznik.

⁴ Jiné rozdělení funguje pouze na Baleárských a na Kanárských ostrovech.

⁵ Čl. 137 Ústavy.

⁶ Toto se týká pouze postavení Navarry.

⁷ Toto ustanovení vyžadovalo přijetí samosprávných statutů lidovým hlasováním již v minulosti (katalánský vznikl v roce 1932, baskický a galicijský v roce 1936).

Katalánců, kteří trvali na zvláštním zacházení. Poslední statuty byly nakonec schváleny v roce 1983, tento rok lze označit za jistý mezník a za konečné odvrácené nebezpečí dezintegrace. Nakonec tedy vzniklo 17 regionů, které všechny disponují stejnými institucemi, ale v průběhu historie vykonávaly rozdílné pravomoci. Maximální pravomoci, a tedy i největší samostatnost mělo sedm regionů – Baskicko, Katalánsko, Galicie, Andalusie, Navarra, Valencie a Kanárské ostrovy [Fiala, Říchová a kol. 2002: 52].

Obecně jsou pravomoci rozděleny následovně: centrální vládě přísluší pravomoci taxativně určené v čl. 149 Ústavy a ostatní politiky mohou být svěřeny autonomním regionům. Centrální vláda má na starosti služby, ze kterých profitují všichni občané, tedy např. obrana země, zastupování státu navenek, justice, národní policie nebo ekonomická regulace. Některé další pravomoci jsou dle Ústavy sdílené centrální vládou a vládou regionu, mezi ně patří např. vzdělávání, sociální zabezpečení, zdravotnictví, ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí nebo průmysl.

Nejvýznamnějším rozdílem mezi sedmi regiony vzniklými dle čl. 151 a ostatními bylo, že v pravomoci těchto regionů bylo i zdravotnictví a školství. Větší pravomoci znamenaly i větší výdaje, které byly kryty zvláštními granty. *Vía lenta* a *vía rápida* se sjednotily až v roce 2002, kdy byl dohodnut poslední transfer odpovědnosti za zdravotnictví. Pravomoci v oblasti vzdělávání byly sjednoceny již v roce 2000.

Dále v článku 156 Ústava zaručuje regionům princip finanční samostatnosti na základě zásad koordinace a principu solidarity všech Španělů. V následujícím článku 157 Ústava vypočítává možné finanční zdroje autonomních oblastí. Patří mezi ně 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 rozšiřovat⁸. Regiony se na veřejných výdajích podílejí velmi významně, v roce 2005 spravovala centrální vláda 52 %, regiony 35 % a obce 13 % celkových výdajů⁹.

⁸ Novelty autonomních statutů mohou také být akcelerátorem reforem na centrální úrovni týkajících se financování regionů, jak tomu bylo u novelty Organického zákona o financování autonomních regionů v roce 2009. V roce 2004 novelizovalo svůj státu Katalánsko, následováno dalšími regiony, které žádalo pro region více pravomocí v oblasti výběru daní a dalších.

⁹ Zdroj: Ministerstvo financí Španělska. 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 vyzdvihnout i důvody vzniku autonomních společenství¹⁰. 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 některých nacionalistických uskupení přítomných zejména ve dvou významných regionech, Baskicku a Katalánsku. Tyto skupiny, které se na politickém spektru nacházely od konzervativní pravice až po radikální levici¹¹, byly vedeny společným zájmem dosáhnout širokého práva na samosprávu. Proto autonomní společenství vznikla, aby čelila nárokům těchto 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 může ale ve španělském modelu fiskálního federalismu způsobit ekonomickou neefektivnost [Garcia-Mila 2003: 126].

2.2. Režimy financování regionů

Politické a historické důvody zavedení decentralizovaného modelu hospodářství jsou také důvodem pro nejednotný systém. Autonomní společenství Baskicko 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.

2.3. Společný režim financování (*El régimen común*)

2.3.1. Organický zákon LOFCA

Financování autonomních regionů je kromě Ústavy, kde jsou stanoveny základní principy¹², upraveno dále zejména v Organickém zákoně o financování autonomních

¹⁰ V této podobě neexistovala před Ústavou z roku 1978.

¹¹ Nacionalistické strany v Katalánsku jsou středo-pravicová *Convergència i Unió*, historická levicová *Esquerra Republicana de Catalunya*, nalevo od politického středu v Baskicku pak dominuje *Partido Nacionalista Vasco PNV* a *Herri Batasuna*.

¹² Hospodářství státu je věnována celá Hlava VII. Mimo jiné v článku 133 přiznává originální pravomoc vybírat daně centrální vládě.

regionů (*Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas LOFCA*)¹³. Tento zákon byl poprvé přijat v roce 1980, ale od té doby se dočkal již mnoha novel. Z historických a kulturních důvodů, které vedly k velké autonomii regionů, vláda není nejsilnějším hráčem a celý systém není stabilní [León 2010: 258]. Regiony využívají slabšího postavení centrální vlády a dochází k neustálým novým jednáním o podobě fiskálního federalismu.

Zákon LOFCA ve svém původním znění ustanovil pětileté revizní období. Každé vyjednávání přineslo spoustu politického napětí a zvyšování výdajů pro centrální vládu ve snaze zajistit souhlasné stanovisko všech autonomních regionů. Většina vyjednávání probíhá v Radě pro hospodářskou a finanční politiku (*Consejo de Política Fiscal y Financiera*) složené ze zástupců centrální vlády a regionálních vlád. Mezi její hlavní úkoly patří pravidelné hodnocení systému a doporučování nutných změn. Pro schválení návrhu v Radě stačí prostá většina. Ta je zaručena, protože polovinu hlasů drží centrální vláda. Zákon LOFCA pak musí být přijat národním parlamentem, a poté musí být uzavřena dohoda s každým autonomním společenstvím jednotlivě, která určí detaily aplikace na daném území. Z tohoto institucionální uspořádání vyplývá, že nejvýhodnější je dosažení jednomyslnosti mezi regiony. Centrální vláda se tedy snaží, aby se každý region cítil v závěru jako vítěz, a musí regionům k dosažení konsensu nabídnout dostatek financí. Zároveň tento komplexní systém však může pomáhat reformovat systém. Opozice může projevit svůj názor v Parlamentu, detaily jsou dolaďovány v technokratických institucích. Zároveň je vyžadována bilaterální shoda s regiony.

Na konci prvního období (1987–1991) byly zavedeny pouze malé změny. Jednání v roce 1996 ale vedla k významným úpravám. Regiony získaly částečné pravomoci v oblasti sazeb daní pro všechny dříve postoupené daně a také nově získaly 15 % daně z příjmů. Účelem této změny byla snaha zapojit regiony více do systému a procesů rozpočtových příjmů. Tyto změny měly regiony povzbudit, aby byly efektivnější při vybírání daní.

Ze strachu, že tyto změny sníží celkové množství peněz dostupných ve společných fondech, Andalusie, Kastilie-La Mancha a Extremadura nepřistoupily na tuto reformu a byly dále financovány podle dosavadního systému, což přineslo další

¹³ Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas.

problémy a zvýšilo nekomplexnost již tak nepřehledného nastavení financování. [Garcia-Mila, McGuire 2007: 217–218].

Další novela z roku 2001 byla označena jako definitivní a měla odstranit problémy s nestabilitou dohod. Tato reforma účinná od ledna 2002 zavedla finanční systém platný pro všech 15 regionů fungujících ve společném režimu. Zmizely rozdíly mezi regiony s většími a menšími pravomocemi, zdravotnictví nebylo financováno pomocí zvláštního grantu, systém se tedy stal více transparentním a jednotným. Došlo ke sjednocení pravomocí v oblastech školství a zdravotnictví, přesto ale chyběla mezi regiony debata o stupni solidarity, na kterém by se všechny vlády shodly.

Kromě toho reforma výrazně zvýšila příjmové pravomoci regionů. Centrální vláda převedla na autonomní společenství zhruba třetinu vybrané daně z příjmů fyzických osob a daně z přidané hodnoty a také speciální daně z plynu, alkoholu a tabáku. Vláda také zjednodušila některá omezení na stanovení sazeb. Tyto změny měly reagovat na kritiku ohledně nedostatku autonomie v příjmové části rozpočtu regionů. Užívaným termínem ve Španělsku byla spoluodpovědnost, což mělo znamenat sdílení odpovědnosti za příjmy mezi centrální vládou a regionálními vládami [Garcia-Mila, McGuire 2007: 217–218]. Mnoho regionů opět žádalo otevřít jednání o další reformě, bohaté regiony s cílem systém redefinovat tak, aby se snížily jejich příspěvky do společných fondů, chudé regiony se naopak snažily vyhnout ztrátě příspěvků z fondů, což vytvářelo v systému napětí.

Systém ve znění tohoto zákona ale nebyl připraven na asymetrické změny (např. nerovné nárůsty populace v jednotlivých regionech¹⁴), proto změna byla opravdu nutná.

2.3.2. Reforma z roku 2009

Dříve než popíši a zhodnotím základní změny a vlastnosti systému financování, krátce přiblížím problémy předchozího systému. Jedním z hlavních problémů byla vertikální nerovnost mezi autonomními regiony a státem. Regiony měly na starost 32 % objemu veřejných výdajů, z příjmu na daních ale získávaly pouze 20 %. Důvodem byla chybějící fiskální odpovědnost regionů, což dále snižuje jejich odpovědnost před občany, omezuje politickou autonomii a případně podporuje vznik konfliktu s centrální vládou. Ani občané nerozumí systému financování a nevědí, že např. daň z přidané

¹⁴ Model z roku 2001 byl sestaven podle sčítání lidu z roku 1999. Během léty 1999 a 2009 ovšem do Španělska přišlo okolo sedmi milionů imigrantů. Neexistoval ale žádný mechanismus pro přizpůsobené systému těmto změnám, které navíc nebyly symetrické napříč regiony.

hodnoty nebo daň z příjmů je sdílená mezi státem a regiony. V průzkumu to určilo jen 23 % obyvatel, naopak 55 % si myslelo, že příjmy z těchto daní jdou do státní pokladny¹⁵.

Jako další problém někteří autoři označují nedostatečnou autonomii v oblasti daní [Bosch, Duran 2008], [Gimeno Ullastres 2008]. Regiony získaly jen nízkou normativní kapacitou, která byla dokonce nulová při dani z přidané hodnoty. Změny v těchto pravomocech byly provedeny u darovací a dědické daně, ty ale tvoří jen malé procento vybíraných daní. O výběr většiny významných daní se navíc stará centrální daňový úřad, regiony tedy ani nemají informace o výběru daní na svém území. Pro změnu by ale nestačilo pouhé zvýšení podílů na příjmech z vybíraných daní, ale také zmiňované zvýšení odpovědnosti. Nutná je dále efektivní administrace daní a stabilita systému [Gimeno Ullastres 2008: 75].

I když je Ústava postavena na principu solidarity, neexistuje definice rovnosti. Kritice byl vystaven také dorovnávací systém. Fondy by měly zajišťovat rovnost zdrojů různých regionů, chybí ale odůvodnění proměnných a jejich váhy pro výpočet podílů z těchto fondů. Fond pro soběstačnost (*Fondo de Suficiencia Global*) navíc nemohl reagovat na demografické změny nebo změny v nákladech na poskytování veřejných služeb. Důsledkem tohoto přerozdělovacího mechanismu bylo, že některé regiony platily na daních více, než byl celostátní průměr, ale následně operovaly se zdroji, které jsou menší než průměrné hodnoty v celé zemi (bráno per capita).

V neposlední řadě systému chybí transparentnost a koordinační mechanismy. Model financování je postaven na politických dohodách, kterým chybí pevné a jasné institucionální ukotvení. Pravidla pro vyjednávání nestanovil Senát (komora regionálního zastoupení), ani Rada pro hospodářskou a finanční politiku [Bosch, Duran 2008: 15–21]. Slabá centrální vláda nemá navíc schopnosti na to, aby dala technickým kritériím větší váhu nad politickými zájmy regionů. Neustálé vyjednávání systému bylo také způsobeno nedokončenou a stále probíhající decentralizací [León 2010: 259].

I přes mnohé neshody mezi regiony, které jsou typické pro celý systém, po roce 2001 se ozývalo společné volání po reformě. Důvodem nebyly pouze výše zmiňované populační změny. Stimulem pro změnu byla i reforma Statutu katalánského autonomního společenství z roku 2006. Katalánská vláda si stěžovala, že systém je

¹⁵ Průzkum byl veden Katedrou sociologie Institutu pro fiskální studia, think-tanku při Ministerstvu financí v roce 2006. In Área de Sociología Tributaria, *Opiniones y actitudes fiscales de los españoles en 2005*. Documentos 10/2006, Instituto de Estudios Fiscales, 2006.

příliš redistributivní, a volala po větší daňové autonomii. Nový statut zaváděl vyšší podíl na národních příjmech a pouze částečné 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 důvodů zde hrály svou roli i důvody 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, a odstranit vertikální a horizontální nerovnosti mezi regiony.

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 v důsledku hospodářské krize [Blöchliger, Vammalle 2012: 121]. Opozici proti reformě také snižovala polarita zájmů jednotlivých společenství. Z politického hlediska, v některých regionech byla u moci vládní strana, v jiných opoziční. Z ekonomického hlediska, dynamické regiony (ty, které zažívaly v posledních letech nárůst populace) by profitovaly s nových kritérií regulujících nerovnosti, jiné s nadprůměrnými příjmy per capita by naopak ztratily. Třetí štěpící linií bylo relativní bohatství a přispívání do vyrovnávacích fondů. Kombinace vlastních zájmů a stranické disciplíny tedy snížila opozici k nové reformě [Blöchliger, Vammalle 2012: 114].

Hlavními pilíři reformy tedy nakonec bylo posílení výhod sociálního státu, zvýšení rovnosti financování regionů, růst autonomie a odpovědnosti regionů a posílení stability systému za současného přizpůsobení potřebám obyvatel.

2.3.3. Současný systém

Hlavním zdrojem příjmů pro regiony společného režimu jsou transfery od centrální vlády spojené s podílem na celostátně vybíraných daních a s příjmy z některých svěřených daní, i když v oblasti daní mají tyto regiony zejména administrativní roli.

Regiony vybírají daň z převodu majetku, dědické a darovací daně, daň z hazardu a poplatky za poskytované veřejné služby. Dále vybírají daně z maloobchodního prodeje pohonných hmot a speciální daň z určitých dopravních prostředků. Mezi svěřené daně patří část daně z příjmu fyzických osob¹⁶, mezi sdílené patří daň z přidané hodnoty¹⁷ a spotřební daně¹⁸. Regionům dále náleží celý objem financí vybraných z daně z elektřiny. V tomto systému pochází asi 90 % celkových příjmů regionů z daní částečně nebo plně převedených státem.

Mimo nepodmíněné příjmy z výběru společných daní mají autonomní regiony nárok na podmíněné granty s účelem dorovnávání životní úrovně v různých oblastech. Zdrojem jsou čtyři specifické fondy, Fond pro zajištění veřejných služeb, Fond pro soběstačnost a dva konvergenční fondy.

Fond pro zajištění veřejných služeb (*Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales*) má garantovat meziregionální spravedlnost, tedy aby každý region dostal takový objem financí, aby byl schopen poskytovat základní veřejné služby typické pro sociální stát. Příspěvky do fondu (75 % tvoří daňové příjmy regionů, zbytek je příspěvek státu), stejně jako jeho rozdělování je určeno několika proměnnými. Přehled proměnných je v Tabulce 1.

| Proměnná | Váha proměnné |
|---|---------------|
| populace | 30 % |
| rozloha | 1,8 % |
| hustota obyvatelstva | 0,6 % |
| ostrovní region | 0,6 % |
| Rozložení populace dle věku | |
| obyvatelstvo v sedmi věkových skupinách | 38 % |
| obyvatelstvo starší 65 let | 8,5 % |
| obyvatelstvo mladší 16 let | 20,5 % |

Tabulka 1: Přehled proměnných pro výpočet příspěvku z Fondu zajištění veřejných služeb. Zdroj: Ministerstvo financí a veřejné správy Španělska.

Fond celkové soběstačnosti (*Fondo de Suficiencia Global*) pokrývá celkové finanční náklady a zajišťuje revidovaný status quo, tedy sumu financí poskytovanou předchozím systémem navýšenou o další zdroje nového systému, které se

¹⁶ Regiony spravují 50 % z daně z příjmu fyzických osob, ale i přes toto rozdělení pro plátce daně to neznamena dvojí zdanění, vyplňuje pouze jedno daňové přiznání. Tento podíl stále roste, před reformou v roce 2009 to bylo pouze 33 %.

¹⁷ Regiony získají 50 % čistého příjmu z této daně.

¹⁸ Regionům je přiděleno 58 % z příjmů ze spotřební daně na pivo, víno a další fermentované nápoje, meziprodukty, na alkohol a výrobky z něj a na tabákové výrobky.

přízpusobovaly změnám v populaci během let 1999 a 2009. Dalšími proměnnými jsou podobně jako u předchozího fondu množství obyvatel pod větší ochranou státu nebo hustota obyvatel.

Dva konvergenční fondy jsou novinkou reformy z roku 2009. První Fond pro konkurenceschopnost (*Fondo de Competitividad*) byl zřízen, aby zajistil financování oblastí s prudkým nárůstem populace. Měl tedy odstranit horizontální nerovnosti a zvýšit efektivitu financování a zároveň posílit fiskální autonomii, ale také snížit daňové soupeření. Fond je každoročně rozdělován mezi regiony s podprůměrnými příjmy per capita.

Druhý, Kooperační fond (*Fondo de Cooperación*), má pomáhat méně dynamickým regionům (ekonomicky nebo s menším nárůstem obyvatel). Snižuje nesoulady v růstu ekonomiky mezi regiony. Každoročně je rozdělován mezi regiony společného režimu s hrubým domácím produktem per capita nižším než 90 % celostátního průměru, s hustotou obyvatelstva menší než 50 % průměru, nebo s růstem počtu obyvatel menším než 90 % průměru. Fondy obecně sloužily také jako finanční stimulus pro zlepšení regionálních finančních systémů a snížení nutnosti dluhového financování pro přechod z krize. Regiony dále získávají finance, podpory a granty z různých kapitol národního rozpočtu.

Tyto dorovnávací transfery dovolují regionálním vládám poskytovat podobnou úroveň veřejných služeb, pokud by měly podobnou úroveň fiskální zátěže. Transfery umožňují federálnímu státu dosahovat výsledků centralizovaného systému, což se týče rovnosti bez nutnosti vzdát se výhod decentralizace. Boadway [2006] uvádí, že politická autonomie může být zaručena dobře navrženým systémem nepodmíněných grantů, které umožní poskytování veřejných služeb na základě regionálních preferencí, za současného udržení horizontální rovnosti mezi občany a garantování, že nejméně rozvinuté oblasti dostanou dostatek zdrojů, aby nabídly úroveň veřejných služeb podobnou nejbohatším regionům.

Předchozí systém celkového dorovnávání, který byl postaven na posouzení a ohodnocení relativních potřeb, byl reformován v roce 2009. Nový systém stanovuje částečné dorovnávání (80 % základních potřeb: vzdělávání, zdravotnictví a sociální péče), které je každoročně vyčíslováno podle aktuálních potřeb a které reaguje zejména na změny v populaci regionů. V předchozím systému byly potřeby vypočítány dle sčítání lidu v roce 1999 a nebraly se v úvahu relativní změny mezi jednotlivými autonomními společenstvími.

Mimo to mohou regiony stanovovat vlastní regionální daně a poplatky, LOFCA ale velmi striktně omezuje zavádění takovýchto daní. Zakazuje použití stejného daňového základu pro další zdanění nebo zavedení stejného typu daně, který je již používán centrální vládou. Takto zavedených daní bylo tedy prozatím málo a příjmy z nich nejsou značné. Některé regiony zavedly environmentální daň nebo daň z hazardu [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 17]. Dalším možným zdrojem vlastních příjmů je úvěrové financování, které je ale také omezeno. Zpočátku úvěry netvořily důležitou část příjmů, ale s postupem času rostly a byly zdrojem obav Španělska při stanovování ekonomických podmínek pro vstup do Evropské měnové unie. V omezování zadlužování lze vidět jasný vliv Evropské unie [Garcia-Mila 2003: 132]. Nicméně španělská vláda jde i nad nároky Evropské unie a od roku 2002 stanovila pravidlo nulového deficitu, které ovšem není přísně dodržováno. Zákonu o rozpočtové stabilitě se budu podrobněji věnovat v podkapitole 2.5. této práce.

2.3.4. Zhodnocení současného systému

Reforma z roku 2009 reagovala na zvýšené výdaje regionů zvýšením jejich příjmů, tedy zejména zvýšením podílů na vybíraných daních a zavedením nových fondů. Přesto ale stále chybí dostatečná fiskální autonomie, která by posilovala pocit odpovědnosti autonomních společenství. Regiony odvádějí velkou část daní vybíraných na svém území do společných fondů a jsou velmi omezeny a znevýhodněny ve své pravomoci stanovovat daňové sazby.

Celý model financování zůstává nadále velice komplexní, diverzifikovaný a složitý. Stále je ve velké míře redistributivní, i když neexistuje definice rovnosti. Pozitivní změnou systému bylo, kromě zvýšení příjmů, přeformulování vzorce pro příspěvky z dorovnávacích fondů, které nyní mohou každoročně reagovat na populační změny. Reforma byla v roce 2009 přijata jednomyslně a ani po zavedení se proti ní nezvedala mezi regiony žádná vlna kritiky. Systém se zdá být v tuto chvíli stabilní a nevede se debata o jeho reformě.

2.4. Statutární režim (*El régimen foral*)

Z Ústavy Španělského království vyplývá¹⁹, že chrání a uznává historická práva, tzv. *fueros*, zemí se zvláštním režimem. Příkladem takového zvláštního režimu je i režim financování dvou autonomních regionů, a to Baskicka a Navarry. Jak již bylo

¹⁹ První dodatečné ustanovení Ústavy.

řečeno dříve, fungují na opačném principu než ostatní regiony ve společném režimu. Jejich statuty stanovují, že daňové a finanční vztahy mezi těmito regiony a státem budou regulovány zvláštním systémem (*el sistema de Concierto* pro Baskicko a *el sistema de Convenio*²⁰ pro Navarru).

Hospodářský systém je charakterizován autoritou regionálních vlád zřizovat a administrovat svůj daňový systém za současného dodržování principu solidarity a garance společného ekonomického prostoru spolu s dalšími regiony. To znamená, že vedení, hodnocení, výběr i kontrola většiny státních daní (v současnosti všech kromě dovozních cel a dovozních poplatků ze spotřební daně) je v režii regionů²¹. Tyto daně se nazývají odsouhlasené daně (*tributos concertados* v Baskicku a *tributos convenidos* v regionu Navarra).

V praxi tyto regiony využívají svou diskreční pravomoc ke snížení daňového zatížení na svém území. V případě daně z příjmu právnických osob jsou možnosti odpisů mnohem větší než ve zbytku země a slevy na dani za investice a vytváření nových pracovních míst jsou větší při obecně nižších daňových sazbách [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 19].

Relativně vysoké příjmy z vlastních daní zajišťují těmto regionům finanční samostatnost. Dokonce příjmy jsou tak vysoké, že je potřeba tzv. negativních transferů z regionů centrální vládě. Tyto se nazývají kvóty (*cupo*) v případě Baskicka a příspěvky (*aportación*) pro region Navarra. Důvodem je pomoci centrální vládě financovat veřejné služby poskytované na celém území nebo pro všechny obyvatele bez rozdílu. Tento transfer je určován komplexním vzorcem. Základní suma je fixována po dobu pěti let a je obnovována každý rok dle změny čistého příjmu centrální vlády z daní, které jsou ekvivalentem pro tzv. odsouhlasené daně. Na této změně se Baskicko podílí 6,24 % a Navarra 1,6 %. Baskicko a Navarra ovšem nejsou členy dorovnávacího systému regionů se společným režimem.

Finanční samostatnost je téměř výjimečná i v mezinárodním srovnání. Významné nevýhody lze spatřit ve srovnání s regiony ve společném režimu. Z fiskální autonomie plyne značná asymetrie, neboť regiony společného režimu nemají možnost reagovat na případné snížení daňové zátěže pro odlákání firem z jejich území. Tento dvojitý systém je nespravedlivý, protože regiony společného režimu přispívají do fondů

²⁰ Česká literatura není na toto téma bohatá, proto ani neexistují české ekvivalenty.

²¹ V případě Baskicka je správa daní fakticky v rukou tří provincií, Álava, Guipuzcóa a Vizcaya. Regionální vláda má koordinační roli a autonomní společenství je tedy financováno formou transferů z provincií.

pro dorovnávání horizontálních nerovností [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 22-24].

Regiony společného režimu samozřejmě neprofitují z tohoto odlišného systému Baskicka a Navarry. Největší ztráty to přináší těm regionům, které jsou čistými přispěvateli do společných dorovnávacích fondů pro financování regionálních výdajů, a regionům s nadprůměrným příjmem per capita. Obecně bohaté regiony preferují změny vedoucí k větší decentralizaci v oblasti daní tak, aby se i společný režim přiblížil statutárnímu režimu [León 2010: 261].

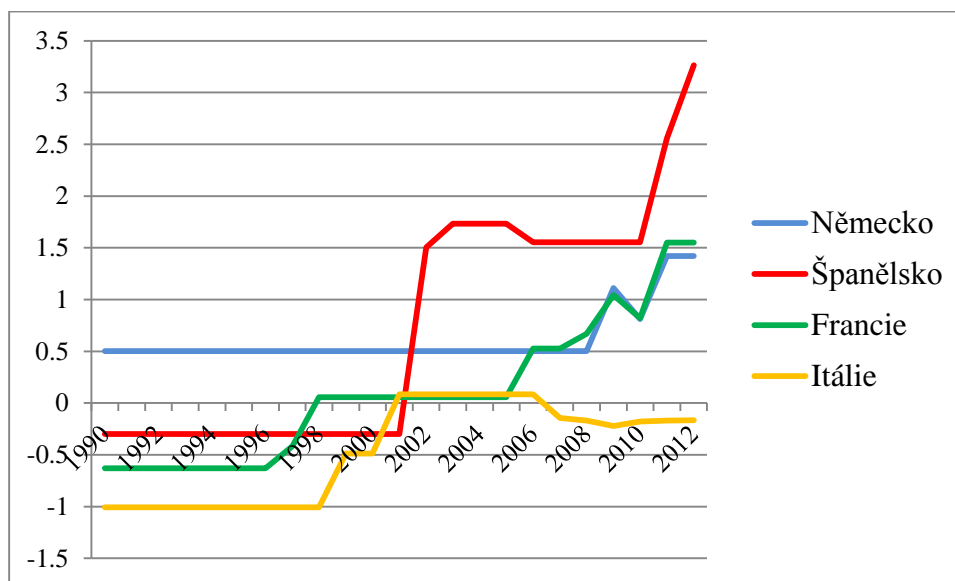
2.5. Regulace zadlužování regionů

Zákon o rozpočtové stabilitě byl schválen národním parlamentem v roce 2001. Jeho cílem bylo distribuovat cílový rozpočtový deficit mezi všechny vládní úrovně a zároveň zpřísnit pravidla pro zadlužování vlád. Tento zákon byl kritizován, protože zaváděl procyklickou rozpočtovou politiku [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 10]. Z tohoto důvodu byl zákon v roce 2006 revidován. Zdůraznil rozpočtovou vyrovnanost jako cíl v průběhu hospodářského cyklu a povoloval deficit ve výši 1 % v obdobích stagnace (růst HDP je méně než 2 %), a tedy žádal hospodaření s přebytkem v dobách růstu ekonomiky. Navíc, reformovaný zákon umožňoval stálý deficit ve výši 0,5 % HDP, pokud tento dluh sloužil k investicím pro podporu ekonomiky. Obecná zastupitelnost rozpočtových příjmů snižuje reálný ekonomický význam tohoto ustanovení [López-Laborda, Martínez-Vazquez, Monasterio 2006: 10].

Naposledy byl v dubnu roku 2012 schválen další organický zákon, přinášející podstatné změny v oblasti stability rozpočtu veřejné správy jako celku a také zvláště autonomních společenství. Zákon je postaven na čtyřech hlavních bodech: byl ustanoven strop pro veřejné výdaje, který zamezuje jejich růst větší než nominální růst HDP. Dále byla určena maximální možná výše veřejného dluhu, vyjádřená v procentech HDP (60 %), která je rozdělena mezi jednotlivé úrovně vlády. Stát si pro sebe rezervoval 44 % a pro autonomní společenství a obce je vyděleno 13 %, resp. 3 %. Další změnou je nahrazení konceptu celkového deficitu strukturálním deficitem. Větší pozornost je také věnována kontrole a dohledu nad daňovými úřady na nižších úrovních administrativy. Zákon umožňuje přísné sankce a pokuty. Tento zákon je jeden z nejpřísnějších v celé EU v oblasti rozpočtové kontroly [Lago-Peñas 2012: 75] a zároveň snižuje finanční autonomii regionů [Viver Pi-Sunyer, Martín 2012: 50]. Stát totiž bez konzultování s regiony může sám určit dluhové stropy celkově nebo pro

jednotlivé regiony. Jedinou podmínkou je předchozí vydání nezávazné zprávy Rady pro hospodářskou a finanční politiku. Přísnost pravidel je zobrazena v Grafu 1.

Metodiku pro hodnocení fiskálních pravidel připravila Evropská komise, Vytvořila Fiscal Rule Strength Index (FRSI) a Fiscal Rule Index (FRI). FRSI popisuje další okolnosti a charakteristiky institucionálního systému v dané zemi rozhodné pro efektivnost fiskálních pravidel. FRSI je tedy stanovováno na základě informací o právní síle normy, možnostech nastavení nebo změny cílů, orgánu odpovědného za dohled a aplikaci pravidel, vynuocovacích mechanismech a mediální pozornosti věnované tomuto pravidlu. FRSI popisuje sílu každého fiskálního pravidla. Na základě FRSI je agregován FRI, index proměnný v čase pro každý členský stát. FRI vznikne sečtením všech FRSI znásobených o objem veřejných financí, které dané pravidlo pokrývá. Pokud se více pravidel dotýká stejného sektoru vlády, pravidlu s největším FRSI je přiřazena 1, zatímco další pravidla nabývají hodnoty $\frac{1}{2}$, $\frac{1}{3}$ atd. Vážení pravidel má za cíl odrážet klesající mezní užitek dalších pravidel, která se aplikují na stejný sektor nebo úroveň vlády.



Graf 1: Hodnoty FRI pro Španělsko, Německo, Francii a Itálii za období let 1990–2012. Zdroj: Evropská komise.

I přes právní sílu fiskálních pravidel otázkou stále zůstává efektivnost a skutečné dodržování takového zákona. Některé výzkumy ukázaly problémy použití fiskálních pravidel v decentralizovaných zemích. Foremny [2011] zkoumal 15 zemí eurozóny v letech 1995–2008. Jeho práce ukazuje, že fiskální pravidla jsou účinná

v centralizovaných zemích, zatímco ve federacích vznikají nižší deficity spíše podporou větší autonomie v oblasti vybírání daní. Ve své práci považuje Foremny i Španělsko za federaci. Jako důvod pro nefunkčnost pravidel o rozpočtové odpovědnosti ve federálních zemích uvádí možnost pomoci regionům zbavit se dluhů. Přísnější pravidla tedy automaticky nemusí přinést žádané výsledky. Při větší autonomii regionů by mohla znamenat lepší výsledky pravidla, která by si regiony stanovily samy. Takto přijatá pravidla by také znamenala důležitý pozitivní signál pro trhy [Foremny 2011: 24].

Evropská komise považuje fiskální pravidla za efektivnější, pokud dohlížející a kontrolující institucí je nezávislá autorita (jako je expertní komise, účetní dvůr nebo parlament), raději než ministerstvo financí, jak to je ve Španělsku. A to stejné platí i o pravidlech o odpovědnosti, kontrole a trestání [Lago-Peñas 2012: 75].

Ve Španělsku od dob krize dochází k posilování právě centrální vlády a oslabování autonomních regionů v oblasti tvorby rozpočtů. Po reformě z roku 2006 měl stanovování jednotlivých deficitních stropů předcházet dialog mezi vládou a každým společenstvím. Zatímco zákon ve znění z roku 2012 zavedl jednostranný přístup. Důsledkem této změny byla mimo jiné i absence Katalánska na jednání Rozpočtové a finanční rady v červenci roku 2012.

Zákon o rozpočtové stabilitě dále vyžaduje větší transparentnost při přípravě a provádění rozpočtu. Vlády regionů musí veřejně oznámit odhady, na základě kterých je návrh rozpočtu připravován, dále metodiku, předpoklady a další parametry pro tyto odhady. Často v reálném čase musí být mnoho dalších informací sdíleno s centrální vládou. Toto sice znamená posilování centrální vlády, ale lze to hodnotit spíše pozitivně, jako zvýšení tlaku na autonomní společenství pro docílení větší rozpočtové odpovědnosti.

Dalším faktorem, který činí španělská fiskální pravidla velmi přísnými, jsou i možnosti trestu za jejich nedodržování. Příklady trestu jsou blokování dluhových transakcí, úmluv a grantů. Některé sankce jsou automatizovány. Nejvyšší možnou sankcí je pozastavení výkonu samosprávných pravomocí dle čl. 155 Ústavy. Obecně se dá říci, že dochází k hierarchizaci systému veřejných rozpočtů. Organický zákon a některé navazující královské dekrety ustanovují povinnost formulovat nové plány, snižovat výdaje a zvyšovat příjmy z daní pod dohledem centrální vlády, dále jsou rozšířeny informační povinnosti a jsou umožněny kontroly hospodaření autonomních regionů.

Není snadné určit, proč se vláda vydala cestou větší centralizace a jednostranného stanovování pravidel, místo federalizace, posílení autonomie, dialogu mezi různými úrovněmi vládnutí a uzavírání dohod. Studie neprokázaly např. vztah mezi preferencemi voličů vládnoucí strany a větší centralizací. Před vypuknutím krize mnoho autorů volalo po větší autonomii a neudržitelnosti důvodů pro centralizaci, jako jsou nedůvěra vůči regionům nebo nedostatek administrativního know-how [Garcia-Mila, McGuire 2007], [Blöchliger, Vammalle 2012]. Mnoho regionů v poslední době neprojevovalo velkou loajalitu směrem k centrální vládě a porušovalo uzavřené dohody. Jasným příkladem je porušení pravidel Madridem v roce 2011, které vyšlo najevo o několik měsíců později, poté co se město vychloubalo svou velkou rozpočtovou odpovědností [Lago-Peñas 2012: 76].

2.6. Další dopady hospodářské krize na model financování

Španělsko bylo jednou ze zemí nejvíce zasažených hospodářskou krizí v Evropě a regiony musely výrazně omezit své výdaje, přestože ne všechny reagovaly na krizi stejným způsobem. Rozdílné příjmy jsou dány vývojem regionálního HDP, různými daňovými opatřeními přijímanými regiony a také rozdílnou strukturou příjmů každého regionu. Příjmy regionů se od začátku krize v roce 2008 snižovaly (v roce 2011 byly zhruba na úrovni 87 % příjmů v roce 2007), regiony ale reagovaly na krizi velmi pomalu, co se týče snižování výdajů. Nejvíce rostly výdaje v oblasti sociálního zabezpečení²². Naopak, např. výdaje na infrastrukturu klesaly ve většině regionů²³. Rok 2010 byl prvním rokem, kdy celkové výdaje oproti předchozímu roku klesly. Logickým důsledkem bylo zvyšování deficitů regionů během finanční krize. Celkový dluh regionů se zvýšil z 5,7 % HDP v roce 2007 na 13,3 % HDP v roce 2011, což znamená nárůst o 129 %²⁴.

Kvůli nerovnoměrnému růstu či poklesu příjmů a výdajů se ovšem i dluhy jednotlivých regionů lišily. Před začátkem krize všechny regiony téměř splňovaly kritéria dána zákonem o rozpočtové stabilitě. Po propuknutí krize dluh rostl a v roce

²² Je zajímavé, že tyto výdaje během 2007 a 2010 klesaly pouze v jediném autonomním společenství, a to v Madridu.

²³ Nebývalý nárůst ovšem byl zaznamenán pro tyto výdaje v Baskicku a Katalánsku.

²⁴ Je zajímavé podotknout, že i přes rostoucí dluhy si regiony dlouho zachovaly vysoká ratingová hodnocení i před začátkem krize. Ratingové agentury totiž očekávaly případnou pomoc regionům ze strany centrální vlády.

2011 již žádný region požadavky fiskální odpovědnosti nesplňoval. V růstu dluhu nelze nalézt rozdíly dle režimu financování. Nejvíce rostl dluh v Baskicku²⁵ a regionu Murcia.

Přestože reforma LOFCA zvýšila podíl regionů na veřejných příjmech, pravomoci autonomních společenství se velmi nezvýšily. Naopak se zákonem o rozpočtové odpovědnosti a dalšími se zdá, že ve Španělsku započal proces opačný tomu, co jsme mohli pozorovat od začátku 80. let. Centralizace může být samozřejmě v době krize své důvody, stabilizační politiky musí být prováděny v koordinaci s např. monetární politikou.

V poslední době je poukazováno na další opatření, která mohou dále posilovat recentralizaci státu. Mimo jiné jde o státní subvence právě v době hospodářské krize. Dotace umožnily státům vykonávat pravomoci v oblastech, které jsou jinak vyhrazeny regionům (školství, sociální péče). Navíc některé dotace byly určeny přímo obcím bez zapojení regionů do tohoto procesu. Stát má samozřejmě také pravomoci nad místní administrativou, ale zde svou roli velmi posílil [Viver Pi-Sunyer, Martín 2012: 48]. S těmito a dalšími zákony byla také spojena negativní kampaň, která zhoršovala obraz autonomních společenství v očích obyvatel. Některá jiná opatření neměla vliv přímo na financování regionů, ale týkala se jiných oblastí a posilovala pozici centrální vlády. Ta vydávala mimo jiné doporučení pro organizaci veřejné správy, zrušení některých regionálních veřejných institucí a přenesení jejich pravomocí na centrální úroveň nebo uzavření zastoupení regionů v zahraničí a spojení reprezentace regionálních zájmů pod španělské ambasády.

Některá ustanovení týkající se snižování zadlužování pocházela i z oblasti práva Evropské unie. Tyto závazky přijímá samozřejmě centrální vláda jako zástupce suverénního členského státu. Ta ale přísné požadavky na snižování dluhu v roce 2010 nijak nekonzultovala s regionálními vládami, i když k tomu byla povinna na základě účinného práva. Cíle, které centrální vláda stanovila pro všechny úrovně vládnutí, jsou pro regionální vlády často mnohem přísnější než pro centrální vládu. Maximální míra zadlužení pro rok 2013 pro centrální vládu byla stanovena na 3,8 % HDP (oproti 4 % v roce 2012), zatímco pro regionální vlády byl strop stanoven na 0,7 % HDP (oproti 1,5 % v roce 2012).

Je složité posoudit i opačné důsledky, tedy jestli reformy financování autonomních regionů a zpřísnování pravidel měly pozitivní vliv na makroekonomické

²⁵ V Baskicku dluh vzrostl mezi lety 2007 a 2011 o více než 700 %, přesto v roce 2011 tvořil pouze 8 % HDP (oproti 15 % v Katalánsku).

ukazatele celé země. Hospodářská krize ve Španělsku nebyla způsobena jen přílišným veřejným zadlužováním, ale problematický byl i bankovní sektor, dalším důvodem byl boom ve stavbě nemovitostí, který zvyšoval ceny nemovitostí, a také rostlo i zadlužení domácností a rychlým tempem rostla míra nezaměstnanosti.

Rozpočtová pravidla a dluhové stropy nezabránilly zvyšování zadlužení žádného regionu. Španělsko vstoupilo do dlouhého období recese, jak ukazuje Tabulka 2. Kromě reformy zákona LOFCA 2009 vláda prosadila mnoho dalších reforem, z nichž pouze některé byly zde popsány. Zaměřila se také na boj s nezaměstnaností, jejíž růst by se měl také dle odhadů Evropské komise i Ministerstva hospodářství a konkurenceschopnosti zastavit. Centrální vláda také letos poprvé očekává čistý nárůst pracovních míst, jak uvedla ve svém Stabilizačním programu na roky 2014–2017. V tomto materiálu vláda stanovila nejvyšší možný deficit pro rok 2014 na 5,5 % HDP (z nichž jsou pro centrální vládu vyhrazena 3,5 %). Tato předpověď je 0,3 % nižší než cíl, který byl Španělsku schválen Evropskou unií. Stabilizační program obsahuje výhled dalšího snižování deficitu, který by měl v roce 2017 mít hodnotu pouhých 1,1 % HDP. Na druhou stranu Evropská komise ve svých předpovědích z 5. května 2014 předpokládá další růst dluhu v procentech HDP i přes snižování deficitu. Souhlasí ale s předpovědí budoucího růstu ekonomiky.

| | pětileté průměry | | | | | | | jaro 2014, odhady | | |
|---|------------------|---------------|---------------|------|------|------|------|----------------------|-------|-------|
| | 1994– 1998 | 1999– 2003 | 2004– 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| reálné HDP (změna v %) | 3,2 | 3,8 | 3,1 | -3,8 | -0,2 | 0,1 | -1,6 | -1,2 | 1,1 | 2,1 |
| míra nezaměstnanosti (v %) | 18,8 | 11,6 | 9,6 | 18,0 | 20,1 | 21,7 | 25,0 | 26,4 | 25,5 | 24,0 |
| veřejný dluh (v %) | 64,2 | 55,8 | 41,1 | 54,0 | 61,7 | 70,5 | 86,0 | 93,9 | 100,2 | 103,8 |

Tabulka 2: Základní makroekonomické ukazatele, 1994–2015. Zdroj: Zpráva Evropské komise, 2014.

2.7. Souvislost s evropskou integrací

Po zahájení demokratizace Španělska v 80. letech začaly dva na 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 [Garcia-Mila 2003: 127]. Vliv na vývoj fiskální decentralizace měla zejména evropská politika regionálního rozvoje a také maastrichtská konvergenční kritéria, která nepřímou stanovila určité limity pro zadlužování regionů. Evropská harmonizace nepřímých daní také omezila pravomoci nad některými daněmi (např. daní z přidané hodnoty), které byly postoupené regionům.

Významnou normou EU je Pakt stability a růstu, který pozitivně ovlivnil kromě Španělska také např. Belgie a Itálii, tedy země, ve kterých v 90. letech pokračovala politická decentralizace a kde rovněž rostly veřejné výdaje subnárodních celků a posilovala se jejich pravomoc půjčovat si peníze. Zároveň ale vybírání daní bylo stále centralizované. Právě Španělsko a Itálie byly země s nejvíce zadluženými regionálními oblastmi v 90. letech [Rodden 2006: 279].

Jak popíši v další kapitole, ekonomiky jednotlivých členských států jsou pod stále větším 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 2014. Zpráva se zaměřuje na konkurenceschopnost, snižování zadlužení, míru nezaměstnanosti, dále analyzuje finanční trh či 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 legislativní reformy vedoucí ke zvýšení jistoty ve španělský trh. Poukazuje na stále vysoký veřejný dluh a taktéž vysokou míru nezaměstnanosti [European Commission 2014: 3]. Cílem této práce není zhodnotit 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.

3. Evropská unie (EU)

Podobné problémy spojené s decentralizací a fiskálním federalismem, zejména rozpočtová odpovědnost, se řeší nejen ve Španělsku, ale i na úrovni celé Evropské unie. Krize, ať už s jakýmkoli adjektivem, se stala asi nejčastějším pojmem v diskurzu o evropské integraci. Hospodářská krize zasáhla v různých podobách téměř všechny členské státy a představovala výzvu pro celou Unii. Hospodářská a měnová unie nemůže vycházet pouze z obecných premis teorie fiskálního federalismu, které by podporovaly větší decentralizaci, ale ještě více než v případě Španělska je založena na

vyjednávání mezi aktéry evropské integrace, neboť v jádru diskuze stojí zachování národní suverenity jednotlivých členských států. Musí stále brát v úvahu výzvy podobné každému decentralizovanému systému. Mezi ně lze zařadit vynucení fiskální disciplíny, vypořádání se se strukturálními nerovnostmi nebo hledání řešení, jak čelit asymetrickým šokům v členských státech [Hinarejos 2013: 1624–1625].

Evropská unie trpí podobným problémem jako Španělsko, její hospodářská a měnová unie je silně asymetrická. Za prvé, vývoj obou těchto politik není koordinovaný a nachází se na různých úrovních centralizace. Měnová politika je v rámci jejích účastníků jednotná, ale hospodářská politika členských států je pouze věc společného zájmu. Za druhé, samotná měnová unie je asymetrická z pohledu celé EU, když v současnosti používá euro jako oficiální měnu 18 z 28 členských států.

Před vypuknutím krize byla EU, stejně jako měnová unie, postavena na fiskální nezávislosti a plné suverenitě. Po vypuknutí krize tedy měl být důsledkem tohoto konceptu princip žádné finanční výpomoci pro státy zasažené krizí, což bylo původním záměrem článku 125 Smlouvy o fungování EU. To by ale mělo vážné následky pro zadlužené státy, celou Unii i pro měnu euro [Hinarejos 2013: 1631]. Na místo toho vznikly nejdříve dva dočasné fondy, Evropský fond finanční stability a Evropský finanční stabilizační mechanismus, a následně trvalý Evropský stabilizační mechanismus. Do záchrany států se zapojila i Evropská centrální banka nákupem státních dluhopisů na sekundárních trzích²⁶.

Evropská unie reagovala na krizi mnohými opatřeními hard law i soft law. Smyslem některých, někdy velmi rychle přijímaných, opatření bylo především odstranění příčin krize, ovšem často bez většího zhodnocení důsledků v jiných ekonomických sektorech, případně v jiné právní perspektivě [Belling 2012: 11–12]. Ze závazných norem je potřeba zmínit tzv. Six-Pack z roku 2011 a Two-Pack platný od roku 2013, které jsou zaměřené na zlepšení rozpočtového dohledu a sledování ekonomické politiky států. Tato opatření vytvořila i koncept Evropského semestru pro pravidelnou roční kontrolu rozpočtových politik států a jejich souladu s cíli EU. Účelem je zajistit sblížení hospodářské výkonnosti členských států, což by mělo napomoci stabilizovat měnovou unii. Došlo také k revizi sankčních mechanismů Paktu stability a

²⁶ Dochází tedy ke značnému posilování Evropské unie, což neuniká pozornosti ústavních soudů členských států. Nákup dluhopisů na sekundárních trzích byl řešen již i Spolkovým ústavním soudem, zda se dle maastrichtské doktríny nejedná o vybočující právní akt. Soud z Karlsruhe dokonce i poprvé ve své historii položil v tomto případě předběžnou otázku Soudnímu dvoru EU. Nicméně z formulování otázky to nelze chápat jako akt podřízení se Soudnímu dvoru a jeho výkladu.

růstu a zavedení tzv. obrácené kvalifikované většiny pro hlasování o nápravných opatřeních.

V nezávazném dokumentu Pakt Euro+ se signatáři v roce 2011 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 ji stále nemůžeme srovnávat např. s centrální vládou Španělska a neoznačila bych její roli ani jako vedoucí²⁷. Klíčovou roli stále hrají státy jako páni Smluv a suverénní jednotky. Stále nemůžeme mluvit o tak velkém přesunu pravomocí, aby šlo Evropskou unii označit jako federaci²⁸. S rolí států souvisí posilování významu Evropské Rady. Evropská rada má být dle smluv orgánem, který stanovuje základní směřování Unie, v poslední době si uzurpuje pravomoci běžně vykonávané Evropskou komisí, iniciuje právní akty a schvaluje konkrétní návrhy.

Rychlé a významné změny v oblasti fiskální decentralizace narážejí také na ústavní limity a některá opatření jsou kritizována jako narušující stabilitu Unie. Postupná změna cílů 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 zaměstnanosti sociálního zabezpečení. Pravidlem se stala spolupráce mezi členskými státy a Komisí v oblasti rozpočtu. Mimo rámec primárního práva EU docházelo v Řecku 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 přenosu 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 byla vedena

²⁷ Takto skromně popisuje svou úlohu Komise v [Evropská komise 2012].

²⁸ 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 např. [Gravier 2009].

ekonomickými důvody, i když někdy s nejistými výsledky. Silně jim chyběla politická debata, která by některá mírně revoluční opatření legitimizovala.

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

Závěr

Ekonomická politika státu patří jednoznačně mezi velmi významné fenomény. Systém řízení se v každé zemi liší, i když každý je veden s cílem co největší efektivity. V této práci jsem se věnovala 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 některý popisovaný institut či 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 přibližovalo. S každou reformou systému financování autonomních oblastí získávají tyto regiony 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 hlavně v bohatších a velkých regionech stále silnější volání po větší decentralizaci a autonomii. Hypotézu o stále větším přibližování systému k federalismu nelze zcela potvrdit. Reformy v oblasti dalších politik (kontrola rozpočtu, stanovování dluhových stropů, regulace administrativy) ukazují na posilování centrální vlády, která je také odpovědná vůči EU za dodržování pravidel evropského práva.

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, které byly během krize postupně posilovány. Hypotézu o vhodnosti a efektivnosti používaných nástrojů fiskálního federalismu nejde také zcela přijmout, nebo vyloučit. Z historických a kulturních důvodů a z dosavadního stádia fiskální decentralizace nelze uvažovat o centralizaci financování. Systém je výhodný pro stát, protože přenesl odpovědnost za některé významné oblasti na regiony, a také pro autonomní společenství, jejichž samospráva je posilována. Systém je ovšem značně asymetrický z mnoha důvodů, dvou režimů financování, rozdílné ekonomické vyspělosti regionů, nedostatečné odpovědnosti a autonomie regionů společného režimu. Podle dostupných dat a informací se ukázalo, že nastavený model nebyl krizi schopen zabránit a způsoboval rozdíly v jejích dopadech v různých regionech a některé regiony zvýhodňoval. Nicméně, změny provedené v posledních letech lze hodnotit převážně pozitivně, co se týče jejich vlivu na hlavní makroekonomické ukazatele.

Dalším fenoménem, který formuje španělský systém jako svou součást, je evropská integrace, tedy Hospodářská a měnová 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 přístupů a evropská integrace se významně přiblížila svým ústavním limitům. Zatímco fiskální federalismus ve Španělsku procházel postupnými změnami, některé evropské reformy z nedávné doby znamenaly i hodnotový posun v přístupu k některým 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 jak 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 některých regionů. Na úrovni EU je těžké něco předvídat a letošní volby do Evropského parlamentu nám v tom zřejmě moc nepomohou. Širší problémy legitimacy a národní suverenity stále přetrvávají a můžeme jen doufat, že řešení těchto ústavněprávních, ale i ekonomických problémů nebude důsledkem další hluboké krize.

Summary

Spain has undergone process of democratization connected with decentralization and European integration since passing new constitution in 1978. All these processes have been connected to each other. Mainly due to historical, cultural and political reasons Autonomous communities have always been demanding deeper decentralization. This is the case also for fiscal policies. Nevertheless, Spanish government has been holding normative powers over tax rates and other tools.

Economic crisis which began in 2008 has been challenge for many European countries as well as European Union. Spain has been affected very strongly by the crisis. The current model of financing Autonomous communities could not prevent it from causing high public debt of both central government and regional governments. But the Spanish fiscal federalism is very asymmetric and the impacts varied a lot among regions. Latest reform of the financing model from 2009 confirmed the tendency of decentralization and provided the regions with higher incomes. On the other hand, regions of common regime still do not possess many normative powers. Further reforms to overcome consequences of the crisis have concerned many fields of administration. With regard to these reforms, it has been proven that central government has tried to strengthen its position over regional governments. Thus, it cannot be concluded that Spain is getting closer to the federal arrangement of governance.

Financial crisis in Spain had many causes. It is therefore difficult to judge the impact of reforms in field of financing regimes separately. Nevertheless, this analysis has provided some evidence that mainly law on fiscal responsibility has been insufficient during the crisis. But reforms passed in this field can be seen as positive to future development of the country.

Many rules of fiscal discipline have been brought in also by the European Union. Some of them were binding for the member states but even though the EU cannot be seen as sovereign and prevailing institution in passing fiscal policies. It is a central government of Spain which is responsible for compliance with these criteria. This could be also reason for centralizing efforts towards Autonomous Communities.

Použitá literatura

Primární zdroje

Evropská unie. *Smlouva o fungování Evropské unie*. Ve znění Lisabonské smlouvy, podepsané 13. prosince 2007 [cit. 2014-04-20]. Dostupný z WWW <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>>.

Evropská komise. *Communication from the Commission. A blueprint for a deep and genuine economic and monetary union. Launching a European Debate*. COM/2012/0777 final, 28. listopadu 2012 [cit. 2014-04-13]. Dostupný z WWW <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:FIN:EN:PDF>>.

Evropská komise. *Spring 2014 forecast: Growth becoming broader-based*. IP/14/513, 5. května 2014 [cit. 2014-5-13] Dostupný z WWW <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_en.htm>.

Španělsko. *Španělská ústava z roku 1978* (Constitución Española de 1978). 29. prosince 1978 [cit. 2014-04-13]. Dostupný z WWW <http://www.lamocloa.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]. Dostupný z WWW <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>>. ISBN 978-92-64-11997-0.

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

FIALA, Vlastimil; ŘÍCHOVÁ, Blanka a kol. *Úloha politických aktérů v procesu decentralizace*. Olomouc: Moneta - FM, 2002, 616 s. ISBN 80-900965-8-1.

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

PAVLÍČEK, Václav. *Ústavní právo a státověda*. 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.

RODDEN, Jonathan A. *Hamilton's paradox: the promise and peril of fiscal federalism*. 1st ed. New York (NY): Cambridge University Press, 2006. xvi, 313 s. Cambridge studies in comparative politics. ISBN 0-521-60366-8.

ŘÍCHOVÁ, 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, č. 5, s. 817–844 [cit. 2014-04-13]. Dostupný z WWW 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, č. 176 844 [cit. 2014-05-11]. Dostupný z WWW <http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2014/op176_en.htm>. 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 [cit. 2014-05-11]. Dostupný z WWW <<http://www.crei.cat/people/gmila/book1-july03.pdf>>.

GRAVIER, Magali. The Next European Empire? *European Societies*. 2009, Vol. 11, č. 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, č. 1, s. 243-268 [cit. 2014-04-14]. Dostupný z WWW <<http://ssrn.com/abstract=2146141>>.

HINAREJOS, Alicia. Fiscal federalism in the European Union: Evolution and Future Choices for EMU. *Common Market Law Review*. 2013, vol. 50, č. 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, č. 4, s. 349–374. ISSN: 1573-6970.

OATES, Wallace. On the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National tax journal*. 2008, vol. 61, č. 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., č. 4 [cit. 2014-05-11]. Dostupný z WWW <http://economica.econo.unlp.edu.ar/documentos/20090206103436AM_Economica_479.pdf>.

ŠIMÍKOVÁ, I. Může se stát federalismus hlavní integrační teorií? *Acta Oeconomica Pragensia*. 2009, č. 1., s. 27–44 . Dostupný z WWW <<http://www.vse.cz/aop/abstrakt.php3?IDcl=2>>. ISSN 0572-3043.

Sborníky, elektronické seriály

BELLING, Vojtěch. Finanční krize a návrat suveréna? Několik myšlenek ke státoprávnímu kontextu Fiskálního paktu. 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.

BOADWAY, Robin. Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency and Equity. In AHMAD, Ehtisham; BROSIO, Giorgio (eds.). *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2006, s. 355–380. ISBN 9781847209610.

BOSH, Núria; DURAN, José M. The financing system 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.

GIMENO ULLASTRES, Juan A. Tax assignment and regional co-responsibility in Spain. 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. 74–106. ISBN 9781847204677.

FOREMNY, Dirk. Vertical aspects of sub-national decits: the impact of scal rules and tax autonomy in European countries. *MPRA Paper*. Mnichov, 2012, č. 37729 [cit. 2014-05-12]. Dostupný z WWW: <<http://mpr.ub.uni-muenchen.de/37729/>>.

GARCIA-MILA, Teresa; McGUIRE, Therese. Fiscal decentralization in Spain: An asymmetric transition to democracy. In BIRD, Richard M.; EBEL, Robert D (eds.). *Fiscal fragmentation in decentralized countries. Subsidiarity, solidarity and asymmetry*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2007, s. 208–224. ISBN 1845424026.

LAGO-PENAS, Santiago. The New Budgetary Stability in Spain: A Centralising Approach. In BOSCH, Núria; SOLÉ-OLLÉ, Albert (eds.). *IEB's Report on Fiscal Federalism '12*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 2012, s. 74–78 [cit. 2014-05-11]. Dostupný z WWW <<http://www.ieb.ub.edu/en/2012022056/fiscal-federalism/fiscal-federalism#.U3T7zNKSyHo>>. ISBN 978-84-8008-361-4.

LEÓN, 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. [cit. 2014-04-14]. Dostupný z <<http://EconPapers.repec.org/RePEc:ays:ispwps:paper0623>>.

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.

VIVER PI-SUNYER, Carles; MARTÍN, Gerard. The Recentralisation Process of the State of Autonomies. In BOSCH, Núria; SOLÉ-OLLÉ, Albert (eds.). *IEB's Report on Fiscal Federalism '12*. Barcelona: Institut d'Economia de Barcelona, 2012, s. 46–59 [cit. 2014-05-11]. Dostupný z WWW <<http://www.ieb.ub.edu/en/2012022056/fiscal-federalism/fiscal-federalism#.U3T7zNKSyHo>>. ISBN 978-84-8008-361-4.