



Ekonomická  
fakulta  
Faculty  
of Economics

Jihočeská univerzita  
v Českých Budějovicích  
University of South Bohemia  
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích  
Ekonomická fakulta  
Katedra účetnictví a financí

Diplomová práce

# Fiskální pravidla na sub-národní úrovni

Vypracovala: Bc. Zuzana Soukupová  
Vedoucí práce: doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

České Budějovice 2014



**ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE**  
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Zuzana SOUKUPOVÁ**  
Osobní číslo: **E11226**  
Studijní program: **N6208 Ekonomika a management**  
Studijní obor: **Účetnictví a finanční řízení podniku**  
Název tématu: **Fiskální pravidla na sub-národní úrovni**  
Zadávací katedra: **Katedra účetnictví a financí**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :

Cíl práce:

Pravidla omezující možnosti diskrečních fiskálních zásahů vlády, z důvodu zajištění fiskální disciplíny, jsou velmi rozšířená na národních úrovních vlády. V rámci decentralizovaného uspořádání veřejných financí jsou tato pravidla ve stále větším rozsahu aplikována na sub-národních úrovních. Tato praxe vyvolává potřebu ex-post hodnocení efektivnosti stanovených pravidel v situaci velké variability rozsahu a parametrů fiskální decentralizace.

Cílem práce je analýza vývoje a současného stavu fiskálních pravidel na sub-národních úrovních vlády a vypracování systematické klasifikace parametrů fiskálních pravidel a jejich volby v zemích EU.

Postup zpracování:

1. Vymezení fiskálních pravidel. Důvody pro zavádění fiskálních pravidel. Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí a krátkodobé cíle.
2. Typologie fiskálních pravidel.
3. Fiskální decentralizace, její parametry.
4. Důvody pro zavádění fiskálních pravidel na sub-národních úrovních vlády
5. Přehled studií hodnotících sílu a efektivnost fiskálních pravidel na sub-národních úrovních.
6. Fiskální pravidla na sub-národních úrovních vlády. Vývoj a současný stav. Vztah volby fiskálních pravidel a parametrů fiskální decentralizace. Vlastní empirická studie.

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy: 50 - 60 stran

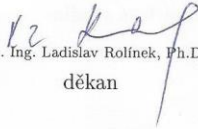
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická

Seznam odborné literatury:

1. AFONSO, A., & HAUPTMEIER, S. (2009). Fiscal behaviour in the European Union: rules, fiscal decentralization and government indebtedness. ECB Working papers series (1054), 47 pages.
2. BLOCHLIGER, H., CHARBIT, C., CAMPOS, J. M. P., & VAMMALLE, C. (2010). Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses. Economics department working papers (752), 31.
3. JÍLEK, M. (2008). Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha : ASPI ? Wolters Kluwer, 428 s. ISBN 978-80-7357-355-3.
4. SUTHERLAND, D., PRICE, R., & JOUMARD, I. (2005). Sub-central government fiscal rules. OECD Economic Studies, 41(2), 141.
5. TER-MINASSIAN, T. (2006). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? OECD Journal of Budgeting, 6(3), 111-121.
6. WYPLOSZ, C. (2005). Fiscal Policy: Institutions versus Rules. National Institute Economic Review (191), 64-78.

Vedoucí diplomové práce: doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.  
Katedra účetnictví a financí

Datum zadání diplomové práce: 1. března 2012  
Termín odevzdání diplomové práce: 30. dubna 2013

  
doc. Ing. Ladislav Rolínek, Ph.D.  
děkan

JIHOČESKÁ UNIVERZITA  
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH  
EKONOMICKÁ FAKULTA  
Studentská 13 (1)  
370 05 České Budějovice

  
doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.  
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 1. března 2012



Prohlašuji, že svoji diplomovou práci jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47 zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své diplomové práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne 25. dubna 2014

.....  
Zuzana Soukupová



Děkuji vedoucímu mé diplomové práce doc. Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za odborné vedení, cenné rady, připomínky a pomoc, kterou mi poskytl během zpracování diplomové práce.





## Obsah

1	Úvod .....	3
2	Literární přehled .....	4
2.1	Vymezení fiskálních pravidel.....	4
2.2	Fiskální pravidla a důvody pro jejich zavádění.....	6
2.3	Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí a krátkodobé cíle.....	7
2.3.1	Podmínky fiskální disciplíny.....	9
2.3.2	Kombinace krátkodobého a dlouhodobého cíle fiskální politiky.....	9
2.4	Typologie fiskálních pravidel.....	11
2.4.1	Numerická fiskální pravidla v zemích Evropské unie.....	12
2.5	Fiskální decentralizace .....	17
2.5.1	Modely fiskálního federalismu.....	17
2.5.2	Místní (sub-národní) vládní úroveň.....	20
2.5.3	Parametry fiskální decentralizace.....	21
2.5.4	Vertikální fiskální nerovnováha (Jílek, 2008).....	23
2.5.5	Dotační systém .....	24
2.5.6	Měření fiskální decentralizace (Jílek, 2008) .....	25
2.6	Důvody pro zavádění fiskálních pravidel na sub-národních úrovních vlády.....	25
2.7	Přehled studií hodnotících sílu a efektivnost fiskálních pravidel na sub-národních úrovních.....	28
3	Metodika .....	31
4	Řešení a výsledky .....	36
4.1	Analýza vývoje a stavu fiskálních pravidel.....	37
4.1.1	Četnost fiskálních pravidel podle jejich typu v jednotlivých zemích .....	38
4.1.2	Četnost fiskálních pravidel podle úrovně, kterou pokrývají .....	39
4.2	Analýza jednotlivých typů pravidel se zaměřením na místní a regionální sub-národní úroveň.....	40
4.2.1	Pravidla vyrovnaného rozpočtu.....	40
4.2.2	Dluhová pravidla .....	40
4.2.3	Výdajová pravidla .....	42
4.2.4	Příjmová pravidla .....	42
4.3	Analýza postupů v případě neplnění fiskálních pravidel .....	43
4.4	Vztah mezi podílem sub-národního veřejného dluhu na HDP a sub-národními fiskálními pravidly .....	45

4.4.1 Místní vládní úroveň .....	46
4.4.2 Státní vládní úroveň .....	54
4.5 Vztah mezi mírou decentralizace a sub-národními fiskálními pravidly.....	58
4.5.1 Výdajová decentralizace.....	58
4.5.2 Příjmová decentralizace .....	65
4.6 Vztah mezi daňovou autonomií a fiskálními pravidly na sub-národní úrovni	73
4.6.1 Místní vládní úroveň .....	74
4.6.2 Státní vládní úroveň .....	77
4.7 Vztah mezi členstvím státu v Eurozóně a fiskálními pravidly na sub-národní úrovni .....	79
5 Závěr .....	81
I. Summary.....	84
II. Seznam použitých zdrojů.....	85
III. Seznam grafů, obrázků a tabulek	

# 1 Úvod

Fiskální pravidla jsou v rámci Evropské unie v současnosti rozšířena do většiny členských zemí, kde jsou součástí ústav, zákonů, koaličních dohod či politických závazků. Tato pravidla mají omezující účinek na rozpočty vlád, zejména pokud jde o saldo rozpočtu či výdajovou část rozpočtu. Ne vždy se však vládám daří tato pravidla dodržovat, respektovat požadované numerické cíle a tím i zajišťovat fiskální disciplínu. Stále se tak vyskytují záporná salda rozpočtů a veřejný dluh v zemích se ne vždy daří snižovat či udržovat na stabilní úrovni.

Fiskální pravidla jsou aplikována na národní úrovni a v souvislosti s fiskální decentralizací jsou přijímána pravidla i na sub-národních vládních úrovních, jako je místní, regionální či sektor sociálního zabezpečení. Stále častěji jsou také pravidla navrhována tak, že pokrývají celý vládní sektor, a tedy všechny úrovně vlády zároveň.

Tématem práce jsou právě fiskální pravidla zavedená na sub-národních vládních úrovních. V rámci těchto úrovní se práce zaměřuje na místní a regionální sub-národní úroveň. Literární přehled nejprve uvádí do problematiky fiskálních pravidel, kde jsou zdůrazněny dlouhodobé a krátkodobé cíle veřejných financí a jejich souvislost s důvody pro zavádění fiskálních pravidel. Dále jsou prezentovány typy fiskálních pravidel.

Další část literárního přehledu už se zaměřuje na nižší úrovně vlády, než je centrální úroveň. Tato část práce uvozuje do problematiky fiskální decentralizace a jejich parametrů jakožto důležitého faktoru existence sub-národních úrovní. Opět jsou shrnuty důvody pro zavádění pravidel, tentokrát se zaměřením na sub-národní úrovně vlády. V závěru této části práce se nachází shrnutí hlavních myšlenek a závěrů studií hodnotících sílu a efektivnost fiskálních pravidel na sub-národních úrovních vlády.

V metodice práce je shrnuto, odkud byla čerpána použitá a zkoumaná data, a dále jsou zde uvedeny vzorce použitých výpočtů.

Práce pokračuje částí řešení a výsledků, v jejíž první fázi je prováděna popisná analýza vývoje a stavu fiskálních pravidel, a to nejprve obecně a dále pak se zaměřením na sub-národní vládní úrovně. Druhá fáze navazuje zkoumáním vývoje a srovnáváním vybraných parametrů s počtem zaváděných pravidel na sub-národních vládních úrovních a v některých případech i s indexem síly sub-národních fiskálních pravidel s cílem dojít k vypracování systematické klasifikace parametrů fiskálních pravidel a jejich volby v zemích EU.

## 2 Literární přehled

### 2.1 Vymezení fiskálních pravidel

Fiskální pravidlo ukládá dlouhotrvající omezení na fiskální politiku prostřednictvím číselných omezení rozpočtových agregátů. To s sebou nese nemožnost častých změn těchto limitů stanovených pro fiskální politiku. Omezení jsou nasměrována pomocí číselných cílů, které omezují konkrétní rozpočtové agregáty (Schaechter, Kinda, Budina, & Weber, 2012).

Průkopníkem mezi fiskálními pravidly bylo tzv. Zlaté pravidlo<sup>1</sup>, které se začalo zavádět již v 19. století, kdy jeho prvními uživateli byly některé státy USA a také Švýcarsko. V další etapě po 2. světové válce došlo k přijímání dalších pravidel týkajících se hlavně vyrovnanosti rozpočtu. V současné době pak existují různé varianty pravidel, které kombinují různé předpisy týkající se vyrovnanosti rozpočtu, dluhových a výdajových stropů a daňových omezení. Pravidla jsou přijímána jak na národní úrovni vlády, tak na nižších úrovních vlády, tzv. sub-národních úrovních (Jílek, 2008).

Velká variabilita současných pravidel pak znamená i variabilitu fiskálních cílů, na které jsou pravidla zaměřena. Dluhové stropy se zaměřují na objem veřejného dluhu, který je vhodný z hlediska dlouhodobé udržitelnosti a mezigenerační spravedlnosti ve veřejných financích. Vůči veřejnosti je zase lepší zaměření se na saldo veřejného rozpočtu či na úroveň veřejných výdajů. Omezení veřejného dluhu či deficitu veřejného rozpočtu může být dosaženo zvýšením daní, což může mít negativní důsledky na hospodářský růst. Proto je možné se domnívat, že nejvhodnějším cílem fiskálních pravidel jsou veřejné výdaje, které se podle posledních studií dostávají do popředí. Nevýhodou však je, že výdajová omezení se dají obcházet a samy o sobě nezajišťují stabilitu veřejných financí. Efektivním řešením by mohla být kombinace zaměření se jak na veřejný dluh či deficit, tak na veřejné výdaje, což zajišťuje kombinaci tokových a stavových veličin (Jílek, 2008).

S volbou fiskálních pravidel vyvstávají ještě další otázky kromě toho, na co jsou zaměřena. Jednou z nich je délka časového horizontu, během kterého pravidlo působí. Z hlediska důvěryhodnosti a srozumitelnosti je vhodnější cílení na aktuální roční veličinu. Na druhou stranu zaměření se na cyklicky očištěné veličiny umožňuje, aby

---

<sup>1</sup> Viz kapitola 2.4.1 Numerická fiskální pravidla v zemích EU – Pravidla vyrovnaného rozpočtu (str. 14)

vestavěné stabilizátory reagovaly na cyklické výkyvy, a zabraňuje pro-cyklickému chování během dobrých časů. Nevýhodou je u tohoto způsobu jeho složitost a menší srozumitelnost (Jílek, 2008).

Za úvahu dále stojí, zda vyloučit některé položky z fiskálního cíle, což znamená, že pravidlo bude omezovat pouze určitou část rozpočtu. Jedná se např. o veřejné investice, které přinášejí užitky i budoucím generacím. Zde je tedy vhodné v rámci mezigenerační spravedlnosti zaměření fiskálního pravidla na běžný rozpočet (Jílek, 2008).

Pro stanovení fiskálních pravidel je žádoucí jejich důvěryhodnost a zároveň pružnost. Fiskální pravidla mají sloužit ke zpřísnění omezení diskrečních fiskálních opatření vlád. Proto je potřeba jejich srozumitelnost, závaznost a v případě neplnění i existence sankcí. Dále se vyžaduje jejich pružnost, aby rychle reagovala na případné náhlé ekonomické zvraty. To umožní tzv. únikové klauzule. Způsobem, kterým lze dosáhnout kombinace všech žádoucích vlastností pravidel, je vysoká transparentnost. Pokud je flexibilita pravidel příliš vysoká, může toho vláda využít a upravit si pravidla ve svůj prospěch, čímž může dojít k narušení zajištění fiskální disciplíny (Jílek, 2008).

Joumard, & Kongsrud (2003) vymezili některé podmínky pro optimální fiskální pravidla. Jsou jimi:

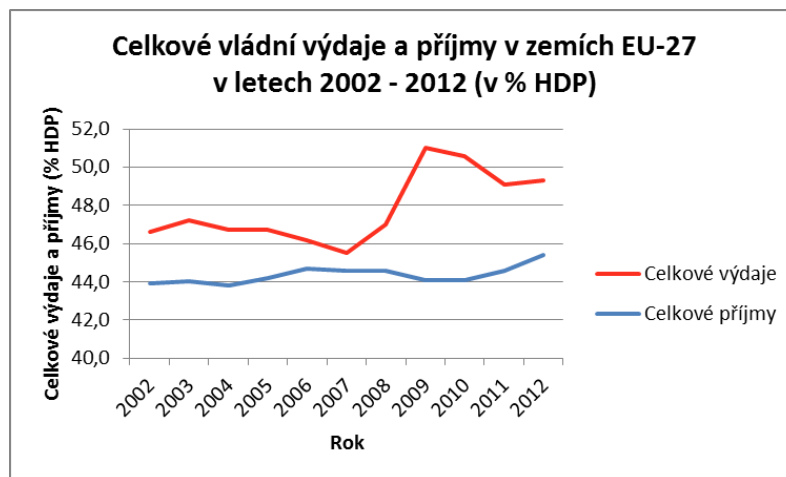
- **přiměřenost konečnému cíli** – pokud je cílem snížení veřejných výdajů, pak je žádoucí stanovení jejich stropu, naopak pokud je cílem dosažení fiskální konsolidace, je žádoucí stanovení limitu dluhu;
- **konzistentnost s dalšími politickými cíli** – existence nesouladu mezi fiskálními a dalšími politickými cíli mohou vést k omezení účinnosti fiskálních pravidel;
- **jasná vymezenost** – fiskální pravidla a případné únikové klauzule musí být jasně definovány;
- **transparentnost** – pravomoci na jednotlivých úrovních vlády musí být přesně určeny, musí být zajištěna dostupnost a kvalita údajů; vlády musí v určitých časových obdobích předkládat zprávy o hospodaření a plnění stanovených pravidel; se zvyšující se transparentností fiskálních pravidel se snižuje možnost podvodů;
- **jednoduchost** – jednoduše vymezená a snadno srozumitelná pravidla jsou přijatelnější než ta komplikovaná, a získají tak snáze potřebnou podporu veřejnosti;

- **flexibilita** – pružná pravidla lépe reagují na nepředvídané události, změny hospodářského cyklu apod.; příliš pružné pravidlo však může vláda snadno obejít, čímž bude narušena jeho funkce;
- **vynutitelnost** – řada zemí zavedla určité sankce v případě neplnění pravidel, např. některé místní vlády mohou dostat pokutu za neplnění cílů (Rakousko, Itálie), popř. někde dochází ke snížení objemu dotací (Dánsko); mezi nefinanční sankce patří administrativní postupy, při kterých je v případě neplnění cílů místní vláda kontrolována centrální úrovní, která může omezovat půjčky této vlády (Belgie).

## 2.2 Fiskální pravidla a důvody pro jejich zavádění

Země začaly zavádět tato pravidla na základě rostoucí fiskální nerovnováhy, tzn. nevyrovnanosti rozpočtů (Jílek, 2008). V posledních desetiletích je hlavní příčinou fiskální nerovnováhy zvyšující se podíl výdajů na HDP. Tento růst podílu výdajů na HDP je způsoben různými faktory z oblasti veřejných financí, jako je např. pro-cyklické chování i během růstu ekonomiky, rostoucí životní úroveň, růst cen a nákladů při poskytování veřejných statků (Hamerníková, 2007). Existence fiskální nerovnováhy také úzce souvisí s fiskální (ne)disciplínou vlády. Aby bylo dosaženo fiskální disciplíny, je zapotřebí hlavně politické vůle k dodržování nějakých pravidel (Jílek, 2008). Následující graf č. 1 zobrazuje vývoj vládních výdajů a příjmů v zemích EU-27 v letech 2002 – 2012, na kterém lze pozorovat nerovnováhu mezi příjmy a výdaji.

**Graf 1:** Celkové vládní výdaje a příjmy v zemích EU-27 v letech 2002-2012 (v % HDP)



**Zdroj:** Eurostat; vlastní zpracování v programu Excel

Hlavním přínosem zavedení fiskálních pravidel by mělo být omezení nekonzistentnosti diskrečních fiskálních opatření vlády, která nejsou pevně stanovená, ale jsou jednorázová a rozhoduje o nich sama vláda. Vychází najevo, že se vlády nerozhodují v rámci diskrečních opatření optimálně, aby si zajistily své znovuzvolení, místo aby se rozhodovaly s ohledem na zvýšení společenského blahobytu. Problém dále spočívá v tom, že dochází ke schvalování deficitních ročních rozpočtů vládou bez ohledu na to, jaké to bude mít dlouhodobé dopady. Fiskální pravidla tak vytvářejí pobídky k fiskální odpovědnosti politiků (Jílek, 2008).

V druhé polovině 90. let sloužila fiskální pravidla jako nástroj pro provádění fiskální konsolidace, čímž se rozumí proces ozdravení veřejných financí. Pokud jsou fiskální pravidla správně definovaná a cílená, mohou pomoci při prosazování fiskální konsolidace a mohou pomoci k dosažení a zajištění udržitelné fiskální pozice (Afonso, & Hauptmeier, 2009).

### **2.3 Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí a krátkodobé cíle**

V práci CH. Wyplosze (2005) je fiskální politika srovnávána s monetární politikou. Objevují se zde určité podobnosti, a to například v existujících cílech politik, které jsou nastavené podobně. Jedná se o dlouhodobý a krátkodobý cíl fiskální politiky.

Za dlouhodobý cíl fiskální politiky je považována fiskální disciplína, tedy dlouhodobá udržitelnost dluhu. Fiskální disciplína znamená, že vláda respektuje svá rozpočtová omezení. Problémem však je, že tato omezení platí v dlouhodobém horizontu (Wyplosz, 2005). Udržitelnost veřejných financí byla posuzována podle dopadu vládního dluhu na ekonomiku. V posledních desetiletích se pozornost přesouvá na fenomén stárnutí populace, a to především na její dopad na výdaje veřejných rozpočtů (Hamerníková, 2007).

Při posuzování dlouhodobé udržitelnosti se tak berou v úvahu výdaje spojené se stárnutím obyvatelstva, např. důchody budoucích generací či sociální dávky. Mnoho vlád tak přešlo k tvorbě penzijních fondů, které jsou určeny k řešení budoucích výplat důchodových deficitů. Stále zde však zůstává riziko, že tyto fondy nebudou poskytovat dostatek zdrojů na to, co bude společnost považovat v budoucnu za přiměřený důchodový příjem (Wyplosz, 2005). Podle dlouhodobých prognóz Evropské komise budou tyto výdaje spjaté se stárnutím obyvatelstva růst. Pro některé evropské země je



předpovídán značný růst, a proto je dlouhodobá udržitelnost veřejných financí ohrožena, pokud nedojde k zásadním reformám v oblasti zdravotnictví a penzí (Hamerníková, 2007).

V krátkodobém horizontu přispívá fiskální politika ke stabilizaci výstupu v průběhu hospodářského cyklu. Je tedy vyžadována určitá flexibilita, aby jednorázové a krátkodobé reakce fiskální politiky byly přizpůsobeny cyklickým výkyvům. K tomu slouží diskreční opatření fiskální politiky. Tato opatření však mají jednu velkou nevýhodu, kterou je potřeba ex ante kontroly před zavedením těchto opatření. Většinou se jedná o schválení těchto opatření parlamentem, což znamená ztrátu času během schvalovacího procesu. To může vést k tomu, že je diskreční politika prováděna se značným zpožděním. Navíc může dojít během schvalovacího procesu parlamentem k tomu, že schválená opatření se liší od původně zamýšlených návrhů. Tyto negativní faktory pak mohou znamenat destabilizaci ekonomiky (Wyplosz, 2005).

Jak vysvětluje Wyplosz (2005) ve své práci, důvodem pro demokratickou kontrolu při každém rozhodování o použití diskreční politiky je to, že prakticky každé rozhodnutí v rámci fiskální politiky je charakteristické přerozdělováním bohatství ať už prostřednictvím výdajů financovaných z daní, nebo prostřednictvím změn ve vybírání daní. Přerozdělovací povaha tedy vyžaduje demokratické rozhodování zvolenými orgány, což vnáší do procesu značnou politizaci, která se vyznačuje rozdílnými názory, a prosazování názorů různých skupin politiků, kterým často nezáleží na společných veřejných statcích.

Pokud jde o krátkodobý horizont, je pro fiskální politiku velice obtížné reagovat pružně a rychle, když ekonomické prognózy nejsou zdaleka přesné ani spolehlivé. Vlády nemohou dostatečně rychle zvrátit vývoj politiky, pokud se ukáže být špatným. Jedinou možností, kterou má k dispozici, je přerušování akce, která je stále ještě v projednávání parlamentem (Wyplosz, 2005).

Wyplosz (2005) také řeší otázku fiskální disciplíny jako přínosu fiskální politiky, který má umožnit jak splnění rozpočtové disciplíny, tak pružnost v prosazování proticyklické politiky v krátkodobém horizontu. Také navrhuje podmínky fiskální disciplíny a řešení jejich dosažení.

### **2.3.1 Podmínky fiskální disciplíny**

Podle Wyplosze (2005) není mírou fiskální disciplíny roční deficit v daném roce, ale veřejný dluh (v poměru k HDP). Udržitelnost dluhu je dlouhodobý koncept. Několikaletý pokles dluhu nestačí k dosažení udržitelnosti, stejně jako dočasně rostoucí dluhy nemusí nutně signalizovat neudržitelnost. Je třeba dodržovat postup, který zaručuje, že poměr dluhu k HDP je každý rok stabilizovaný. Předvídání dluhu v nekonečném horizontu je nemožné. Proto by se po vzoru měnové politiky měly i fiskální orgány zavazovat ke stabilizaci dluhu v proveditelné délce horizontu. Tento horizont by měl být dostatečně dlouhý, aby přesahoval hospodářský cyklus.

### **2.3.2 Kombinace krátkodobého a dlouhodobého cíle fiskální politiky**

Východiska, navrhovaná v dřívějších literaturách vybízejí k odstranění diskreční politiky a tím i krátkodobé flexibility. Toho by bylo dosaženo přijetím závazných pravidel, která potlačují krátkodobou flexibilitu a která jsou velmi nákladná. Výsledky minulých let však dokazují, že ve většině demokracií dochází k selhání těchto pravidel a toto řešení se tak stává neúčinným. V dalších úvahách na toto téma dochází k porovnání fiskální politiky s měnovou politikou. Na příkladu měnové politiky se dá vyzorovat účinné řešení, které spočívá v odstranění zkreslování inflace. Toho bylo dosaženo nezávislostí centrální banky, tzn. přenesením pravomocí na nevolené úředníky (Wyplosz, 2005).

Pokud jde o fiskální politiku, východiskem by zde bylo odstranit časovou nekonzistenci a tím odstranit zkreslování deficitu. Hlavními důvody zkreslování deficitu je omezenost doby určité vlády, která nemůže zavázat své nástupce, a soukromé zájmy a tlaky, které se objevují v období voleb. Toto řešení přejaté z měnové politiky není zcela aplikovatelné na fiskální politiku vzhledem k její přerozdělovací povaze. Dává však alespoň určitý směr (Wyplosz, 2005).

Výše uvedená zdůvodnění a požadavky vyzývají ke zřízení nových nezávislých institucí, které by se zaměřily na závazek fiskální disciplíny ve formě závazku k určité úrovni dluhu (v poměru k HDP a v průběhu příslušného horizontu) a které by neovlivňoval politický tlak (Wyplosz, 2005).

Pokud jde o dluhový cíl, je třeba, aby vzhledem k odlišným podmínkám napříč zeměmi byla institucionální řešení přizpůsobená. Není snadné určit optimální úroveň

zadlužení ani to, jak rychle by mělo být cílové úrovně zadlužení dosaženo. Navíc může být dluhový cíl proměnný v čase, což pobízí k tomu, aby se předešlo stanovení kvantitativních cílů, jako je tomu v případě Maastrichtského kritéria. Zde je jednotně stanoveno dodržení stropové hranice dluhu 60 % HDP pro všechny země, což je neadekvátní vzhledem k variabilitě dluhu od 5 do 120 % HDP. Konkrétním cílem pro zemi s vysokou úrovní dluhu může být například proveditelný klesající trend. Pro zemi s mírným zadlužením by měl být dluhový cíl s mírně klesajícím trendem (Wyplosz, 2005).

- Výbor pro fiskální politiku

Návrh založení výboru pro fiskální politiku vychází z měnové politiky, kde bylo použito toto řešení. Ukázalo se, že došlo k odstranění časového nesouladu a bylo dosaženo úspěchů jak v dosahování cílů, tak v tom být transparentní k veřejnosti a odpovědný k politickým orgánům. Klíčové prvky by měly být přejaty od výboru pro měnovou politiku:

- Členové tohoto výboru by měli být nevolení odborníci jmenovaní na dobu určitou, dostatečně dlouhou na to, aby byli plně nezávislí a překročili horizont politického cíle.
- Výboru by byl dán dluhový cíl příslušnými politickými orgány, kterého by mělo být dosaženo v určitém horizontu, který je srovnatelný s hospodářskými cíli.
- Výboru by byla dána pravomoc rozhodovat o rozpočtové rovnováze na základě jasné prognózy růstu HDP. Konečný Zákon o rozpočtu schválený parlamentem by měl specifikovat zůstatek rozpočtu, který odpovídá rozhodnutí výboru pro nejpravděpodobnější růstovou prognózu.
- Výbor by byl odpovědný parlamentu (Wyplosz, 2005).

Hlavním přínosem tohoto návrhu by mělo být nahrazení mechanického pravidla rozhodnutím. Instituce vytvářejí motivaci těmto nezávislým odborníkům, na které je delegována těsná a přesná úloha, po které zůstávají plně odpovědní. Nezbytné je stanovení víceletých závazků (tedy víceletého horizontu) pro umožnění proti-cyklické politiky. Odpovědný výbor si ex ante uvědomuje, že každé rozpočtové uvolnění bude muset být získáno zpět v ne příliš vzdálené budoucnosti. V důsledku toho je pravděpodobné přijetí přístupu, který zvyšuje dluh, pokud je výbor přesvědčen o jeho efektivnosti, a to nejen v krátkodobém horizontu, ale i meziročně. Zůstává problém

s odhadem délky horizontu, který je měřitelný ex post. Jedním z řešení by bylo sjednotit dobu trvání horizontu s dobou trvání členských mandátů výboru pro fiskální politiku a ignorovat cykly. Jiným řešením by bylo jmenovat další nezávislý výbor, jehož úkolem by bylo určit délky obchodních cyklů a ohodnotit výkonnost výboru pro fiskální politiku. Otázkou také zůstává přesnost údajů o dluhu a schodku a s tím související prognózy, které doprovází veškeré plánované rozpočtové operace. Výbory pro fiskální politiku by mohly velmi dobře plnit tuto funkci. Měly by mít k dispozici příslušný personál, který by nejen vytvářel své vlastní prognózy, ale také by poskytoval odhad čistého dluhu a formálně potvrzoval, že rozpočtový cíl, který je dán politickými orgány, je proveditelný a kompatibilní s udržitelností dluhu. Pokud by toto řešení bylo příliš razantním krokem, jako zmírnění tohoto návrhu by bylo možné ustanovit výbor pro fiskální politiku nezávislým poradním orgánem, který by vydával pouze nezávazná doporučení (Wyplosz, 2005).

Co se týče krátkodobé flexibility, fiskální politika je ve svých reakcích mnohem pomalejší než měnová politika. Je třeba se zaměřit na diskreční jednorázová opatření, která jsou náchylná k časovému zpoždění, protože se obvykle zavádí v rámci ročních rozpočtů. A za další tato opatření mohou být zpolitizovaná. Řešením by mohla být možnost změny rozpočtu v průběhu roku, ale ani to není ve všech zemích povoleno. Jako další a rychlejší řešení se nabízí využití rezervních fondů, které mohou být rychle rozděleny nebo doplněny. Mnoho zemí disponuje rezervními fondy, které jsou však často vyčleněny na mimořádné situace a nikoliv pro běžnou fiskální politiku (Wyplosz, 2005).

## **2.4 Typologie fiskálních pravidel**

Z hlediska povahy se fiskální pravidla rozlišují na procesní a numerická (Ter-Minassian, 2007):

- Procesní pravidla jsou určena ke zlepšení transparentnosti, odpovědnosti a fiskální správy. Součástí naplnění těchto pravidel je závazek vlády k měřitelné strategii fiskální politiky, zpravidla na více let, a pravidelné zveřejňování fiskálních výsledků a strategických změn prostřednictvím podávání zpráv. V zemích s nedostatečným záznamem o provádění fiskální politiky se prokázalo, že aplikace procesního pravidla je vhodnější než aplikace numerického pravidla.

Tento typ pravidel byl úspěšně realizován např. v Austrálii, Kanadě či ve Spojeném království.

- Numerická pravidla se zaměřují na splnění konkrétního vyčíslitelného cíle. Jsou zaměřena na dlouhodobá omezení fiskální politiky a vyskytují se často na centrální vládní úrovni.

Numerická pravidla však mají řadu výhod a nevýhod. Pozitivní je, že přispívají k omezení deficitu a řeší problém časového nesouladu, jelikož nedochází k žádnému schvalovacímu procesu. Na druhou stranu ale přinášejí politickou nepružnost a mohou vést k obcházení pravidel pro splnění číselných cílů např. prostřednictvím kreativních účetních postupů (Ter-Minassian, 2007).

Numerická fiskální pravidla vyžadují dodržení některých požadavků a vlastností.

- Je nutné, aby pravidla vycházela z komplexních ukazatelů. Jinak dojde k vytváření pobídek k jejich obcházení.
- Cíle definované tokovou veličinou by se měly doplňovat cíli definovanými stavovou veličinou. Jinými slovy by se měly např. roční deficitní limity doplňovat se střednědobými dluhovými limity.
- Fiskální pravidla by měla disponovat flexibilitou v průběhu celého cyklu. K dosažení flexibility je možné stanovit numerická fiskální pravidla, která jsou cyklicky očištěná, což může být obtížné stanovit.
- Dále je nutné se vyhnout neefektivním škrtnům ve výdajích, pokud je potřeba upravovat výdajovou stránku rozpočtu. Jedná se např. o nebezpečí obětování snadno-snížitelných výdajů, jako jsou např. investice (Ter-Minassian, 2007).

#### **2.4.1 Numerická fiskální pravidla v zemích Evropské unie**

Pravidla, která byla a jsou zaváděna, jsou v každé zemi odlišná. Liší se jak v nastaveném cíli, tak v jejich konkrétnosti a přísnosti. Obecně se týkají výdajů, příjmů, vyrovnanosti rozpočtu a dluhu.

**Omezení na straně výdajů** – taková pravidla jsou většinou víceletá, a to z důvodu zabránění snadnému obcházení těchto pravidel např. přesouváním konkrétních rozpočtových položek do dalších let (např. veřejných investic). Tato pravidla jsou zavedena v řadě zemí a liší se. Některá jsou nastavena tak, že se týkají specifických

rozpočtových položek nebo stanovují, že dodatečné výdaje by měly odpovídat dodatečným příjmům. Taková pravidla nevyvolávají přímo dodržování fiskální disciplíny, ale zaměřují se spíše na omezení velikosti vlády. Jistý disciplinární účinek tu však je v nemožnosti zvýšit výdaje nad rámec dodatečných příjmů (Wyplosz, 2005).

**Omezení na straně příjmů** – tato pravidla nejsou v Evropské unii tolik rozšířená. Ve většině případů se týkají alokace vyšších než očekávaných příjmů, čili přebytků. Udávají, že tyto prostředky by měly být použity na úhradu deficitu. Je možné najít také příjmové pravidlo, které stanovuje minimální nominální úroveň příjmů (ve Francii) (European Union, 2014).

**Pravidla vyrovnaného rozpočtu (rozpočtového deficitu)** – tento typ pravidla je hodně rozšířený, a to také proto, že země Eurozóny jsou povinny respektovat Pakt stability a růstu. Řídí se jím také některé další země, které jsou součástí Evropské Unie, ale nejsou součástí Eurozóny. Řada zemí přijala pravidla tohoto typu, která buď omezují velikost deficitu státního rozpočtu, nebo přikazují vyrovnaný rozpočet či dokonce přebytkový. Omezení týkající se velikosti deficitu jsou většinou stanovena samotnou vládou a většinou se jedná o určité procento HDP. Pakt stability a růstu udává omezení deficitu, a to na 3 % HDP. Někdy jsou tato omezení vyjádřena nominální hodnotou. Řada zemí se také řídí tzv. Zlatým pravidlem, které spočívá v tom, že umožňuje deficitní rozpočet pouze za podmínky, že hodnota deficitu je využita na financování investic. Pravidla upravují většinou saldo celkového rozpočtu, někdy se zaměřují konkrétně např. na strukturální saldo nebo vyrovnanost běžného rozpočtu (European Union, 2014).

**Dluhová pravidla** – další typ pravidla omezuje výši povoleného veřejného dluhu nařizením dluhových stropů. Opět zde pro řadu zemí Evropské unie hraje důležitou roli Pakt stability a růstu, který nařizuje, že výše veřejného dluhu nesmí přesáhnout 60 % HDP nebo se tento dluh musí snižovat. Nejčastější formou tohoto pravidla je tedy poměr veřejného dluhu k HDP. V některých zemích se objevují dluhové stropy v nominálním vyjádření, dále vyjádření dluhového stropu jako % běžných příjmů či uvalení limitů na půjčování vlády (European Union, 2014).

## **Pravidla vyrovnaného rozpočtu**

Za hlubší zmínku stojí pravidlo vyrovnaného rozpočtu, které se považuje za nejdůležitější mezi fiskálními pravidly. Podle dostupné literatury existují tři přístupy k vyrovnanému rozpočtu (Jílek, 2008).

- **Pravidlo vyrovnaného běžného rozpočtu:** Jedná se o tzv. zlaté pravidlo, které limituje půjčky pouze na financování kapitálových výdajů. Toto pravidlo je poměrně rozšířené. Vychází z rozdělení rozpočtu na běžný a kapitálový. Běžný rozpočet vynechává investiční výdaje a kapitálové příjmy. Běžný deficit rozpočtu je rozdílem mezi nekapitálovými příjmy a nekapitálovými výdaji. („U kapitálového rozpočtu jakýkoliv přebytek výdajů nad příjmy nemění velikost čistého jmění vlády, protože nový dluh je spojen s přírůstkem nových aktiv vlády.“ (p. 365) Kapitálové výdaje poskytují užitky ve více fiskálních letech, proto by měly být financovány na principu užívání. V kapitálovém rozpočtu proto může dojít k existenci dluhového financování výdajů investičního charakteru, a to také z hlediska mezigenerační spravedlnosti.) Požadavek vyrovnanosti rozpočtu je tedy požadován u rozpočtu běžného, který by měl obsahovat i náklady na obsluhu dluhu, tedy úroky a splátky jistiny dluhu.
- **Strukturální saldo:** Strukturální saldo je celkové saldo rozpočtu očištěné o saldo cyklické. Je to saldo, které vzniká při dosažení plné zaměstnanosti v ekonomice, tedy pokud je aktuální národně hospodářský produkt na úrovni produktu potenciálního. V případě existence strukturálního deficitu by vláda měla zasáhnout svými postupy tak, aby došlo ke snížení tohoto deficitu.
- **Primární rozpočtové saldo:** „Primární saldo se snaží měřit saldo veřejného rozpočtu vyplývající z diskrečních opatření vlády.“ (p. 367) Z příjmů a výdajů jsou proto vyloučeny čisté úrokové platby vlády. Dochází pak ke stanovení číselných kritérií, podle kterých se rozhoduje, zda daný deficit veřejných financí je či není příliš velký, s ohledem na celkovou ekonomickou situaci.

## **Pakt stability a růstu**

„Pakt stability a růstu je souhrn návrhů a opatření k udržení střednědobé fiskální rovnováhy smluvních zemí Evropské unie.“ (p. 305) Byl navržen Německem a přijat s konečnou platností byl Radou EU v r. 1997. „Je závazný pro všechny země Evropské unie, tzn. jak pro členy, tak pro nečleny Evropské měnové unie (EMU).“ (p. 305) Důvodem jeho vzniku bylo nebezpečí nekontrolovatelného zhoršování fiskálních kritérií a následné negativní dopady na ostatní makroekonomické ukazatele, což bylo následkem toho, že kritéria fiskální politiky byla definována pouze jako doporučené hodnoty a fiskální politika zůstávala v kompetenci národních vlád členských států (Hamerníková, 2007).

Podle Evropské komise plní Pakt stability a růstu dvě funkce (Hamerníková, 2007):

- funkci preventivního systému včasného varování – díky dohledu je možné zjistit a odstranit rozpočtové nedostatky dříve, než vznikne rozpočtový schodek;
- funkci souboru varovných opatření s odrazujícím účinkem – díky závaznosti Paktu lze členské země donutit rychlým opatřením k odstranění schodku či nadměrného dluhu.

Pakt stability a růstu zavádí omezující kroky a opatření proti zemi, která překročí (Hamerníková, 2007):

- hranici poměru rozpočtového schodku a HDP o více jak 3 %;
- hranici poměru veřejného dluhu a HDP o více jak 60 %.

„Pakt stability a růstu je tvořen programy stability a konvergenční programy s cílem pomoci členskému státu, který se ocitl nad hranicí doporučených hodnot. Členské státy EMU musí předkládat Radě EU tzv. programy stability, ve kterých definují své střednědobé fiskální cíle na národní úrovni, a nástroje, které budou k jejich dosažení použity. Členské státy EU, které nejsou členy EMU, jsou zavázány předkládat Radě EU konvergenční programy, které svým obsahem doplňují program stability o další proměnné, jako např. cíle měnové politiky ve vztahu k devizovým kursům a inflacím“ (Hamerníková, 2007, p. 305).

Pokud členské státy nedodrží stanovené cíle, může Rada EU poskytnout danému státu svá doporučení. Pokud na tato doporučení není přistoupeno a nejsou účinná, přistupuje Rada EU k dalším peněžním či nepeněžním postihům. Mezi peněžní sankce



patří složení neúročené kauce ve výši 0,2 – 0,5 % HDP. Tato sankce je členské zemi vrácena, pokud splní požadovaná kritéria do dvou let, jinak propadá a stává se pokutou. Existují i nepeněžní sankce, jako např. doporučení Evropské investiční bance, aby změnila výpůjční politiku vůči dané zemi. Sankce nejsou uplatňovány ve výjimečných případech, jako je např. přírodní katastrofa či mimořádný hospodářský pokles (Hamerníková, 2007).

Z práce Wyplosze (2005) vyplývá, že Pakt stability a růstu je považován za nejkomplicovanější pravidlo a za příliš pevný a těsný, protože není založen na dobrovolných závazcích, ale zahrnuje sankce. Do konce r. 2003 měla polovina členských zemí EMU nadměrný schodek. Skutečnost je tedy taková, že mnohé členské státy EMU Pakt opakovaně porušily či porušují a naopak členské státy, které nejsou v EMU, ukazatele rozpočtové kázně dodržují (Velká Británie, Švédsko, Dánsko) (Hamerníková, 2007). Přitom žádný stát porušující tato pravidla nebyl nikdy sankcionován. Důvodem je schvalovací mechanismus, kdy návrh sankcí dává Evropská komise, nicméně o jejím uvalení rozhodují samy členské státy včetně států, na něž má být sankce uvalena (Kozelský, 2013).

### **Fiskální pakt**

V Evropské unii se v nedávné době objevil další pakt, který se obecně nazývá fiskální pakt, což je smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. Tato smlouva vstoupila v platnost 1. 1. 2013. Podepsalo ji 25 členských států EU kromě České republiky, Spojeného království a Chorvatska, které se stalo součástí Evropské unie teprve v červenci 2013. Její ratifikaci provedlo již 24 zemí z 25 (European Union, n.d.).

Fiskální pakt má nahradit nedostatečnou účinnost Paktu stability a růstu. Zaměřuje se hlavně na strukturální deficit veřejných financí (očištěný o vliv hospodářského cyklu bez vlivu jednorázových a dočasných opatření). Klíčovou částí Fiskálního paktu je jeho hlava III. – Rozpočtový pakt. Obsahuje pravidla, která musí připojené státy uplatňovat, a do 1 roku od vstupu platnosti této smlouvy musí přijmout závazné a trvalé předpisy na úrovni ústavní či na jiné plně respektovatelné úrovni (Kozelský, 2013).

Hlavním pravidlem Fiskálního paktu je, že veřejné rozpočty musí být vyrovnané nebo přebytkové. Strukturální deficit může dosáhnout maximálně -0,5 % HDP, pak se

považuje pravidlo o vyrovnaném rozpočtu za dodržené. U států s výrazně nižším stupněm veřejného dluhu než 60% HDP je pak povolena tolerance schodku až do -1 % HDP. Pokud veřejný dluh překročí hranici 60 % HDP, smluvní země jsou povinny snižovat tento poměr o 5 % ročně (Kozelský, 2013).

## **2.5 Fiskální decentralizace**

Decentralizace obecně je označována za přesun pravomoci a odpovědnosti za provádění veřejných funkcí z úrovně centrální vlády na nižší vládní úroveň či soukromý sektor. Je často chápána jako prostředek dosažení efektivity a optimalizace veřejného sektoru (Hamerníková, 2007).

„Současné státy, ať již federálního, či unitárního uspořádání, se skládají z různých úrovní veřejné vlády, které zajišťují veřejné statky a další funkce a disponují určitými pravomocemi přijímat rozhodnutí. Centrální vláda se zpravidla dělí o veřejnou správu s veřejnoprávními korporacemi zemí, regionů, měst a obcí. S tím souvisí i strukturování fiskálního systému“ (Jílek, 2008, p. 16).

Fiskální decentralizace je součástí zkoumání teorie fiskálního federalismu. Tato teorie zkoumá optimální míru decentralizace státních netržních činností (zejména zajišťování veřejných statků) a optimální míru decentralizace funkcí veřejných financí (alokační, redistribuční, stabilizační), vertikální a horizontální strukturu rozpočtové soustavy, možnosti optimalizace finančních vazeb uvnitř rozpočtové soustavy, způsob tvorby, rozdělování a užití finančních prostředků a způsob optimálního přiřazení veřejných příjmů a výdajů jednotlivým veřejným rozpočtům (Peková, 2004).

### **2.5.1 Modely fiskálního federalismu**

Podle rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty a podle vazeb mezi rozpočty rozlišujeme (Peková, 2004):

- vertikální model fiskálního federalismu a
- horizontální model fiskálního federalismu.

Horizontální model se vyznačuje finančními vztahy mezi rozpočty na jednotlivých úrovních vlády v horizontální linii. Je založen na principu solidarity, tedy poskytování

dotací od bohatších jednotek k chudším jednotkám. Centrální rozhodování je prováděno decentralizovaným výkonem funkcí (Peková, 2004).

Vertikální model fiskálního federalismu může mít podobu:

- Centralizovaného modelu – soběstačnost nižších vládních úrovní je velmi nízká, nejvýznamnější veřejné příjmy plynou do státního rozpočtu. Prostřednictvím dotací, zejména účelových, může stát intenzivně ovlivňovat činnost a hospodaření nižších vládních úrovní.
- Decentralizovaného modelu – finanční soběstačnost nižších vládních úrovní je úplná. Znamená to vlastnictví rozsáhlé daňové autonomie a neexistenci přerozdělovacích procesů uskutečňovaných dotacemi uvnitř rozpočtové soustavy.
- Kombinovaného modelu – v praxi se tento model využívá nejčastěji, kde buďto převažují centralizační prvky (většina příjmů plyne do státního rozpočtu a z něho jsou poskytovány dotace ostatním rozpočtům) nebo decentralizační prvky (územním rozpočtům jsou vymezeny větší příjmy a relativní soběstačnost těchto rozpočtů roste) (Peková, 2004).

„Podstatou fiskální decentralizace je finanční odpovědnost za rozhodování a poskytování veřejných statků a za zajištění zdrojů nutných k pokrytí veřejných služeb. Aby lokální vlády mohly efektivně vykonávat decentralizaci, je nutné, aby disponovaly adekvátními příjmy, ať v podobě daňových příjmů nebo transferů z jiné úrovně vlády. Pro praktickou a úspěšnou implementaci fiskální decentralizace je nutné předem:

- zajistit ústavní, legislativní a regulatorní rámec decentralizace,
- jasně definovat funkce jednotlivých vládních úrovní, tzn. nastavení výdajových pravomocí a velikosti jednotlivých druhů výdajů,
- jasně určit následné finanční toky nutné ke splnění funkcí jednotlivých vládních úrovní, tzn. určení velikosti příjmů, spolu s definováním používaných instrumentů decentralizace (daňové, dluhové a dotace),
- zajistit informační a kontrolní systém založený na transparentních postupech, průběžném monitorování výkonů vládních úrovní a auditu,
- vytvořit takový politický mechanismus, ve kterém mohou rezidenti vyjadřovat své preference“ (Hamerníková, 2007, p. 202).

„Jakákoli reorganizace či restrukturalizace ve veřejném sektoru by měla být doprovázena úvahami o efektivním a transparentním způsobu financování ve veřejném sektoru. Rozdělování prostředků mezi úrovně veřejné vlády by se mělo vyznačovat transparentností alokace prostředků, predikovatelností jejich objemu pro decentralizované úrovně vlády a určitou autonomií decentralizovaných úrovní vlády v získávání a využívání finančních prostředků. Mají-li územní samosprávy efektivně vykonávat decentralizované funkce, musí mít pravomoc:

- získávat adekvátní příjmy, ať již místně vybrané, nebo poskytnuté vyšší úrovní veřejné vlády,
- činit výdajová rozhodnutí“ (Jílek, 2008, p. 15).

Fiskální decentralizace vychází z několika ideologických základů a myšlenkových proudů, na kterých je založena tzv. prostorová ekonomika. Prostorový aspekt je jejím základním předpokladem (Hamerníková, 2007).

Kromě jiných patří mezi základní teorie fiskální decentralizace také Brennan-Buchananova decentralizační hypotéza. Jedním ze základních argumentů, který podporuje a vysvětluje fiskální decentralizaci, je právě tato hypotéza, známá také jako Leviathanova hypotéza. Autoři označují veřejný sektor jako Leviathana, tzn. subjekt, který se snaží na úkor občanů maximalizovat svou moc a příjmy tím, že prosazuje své monopolní postavení, především svou pravomoc zdanění. Fiskální decentralizace je pak nástrojem zkrocení tohoto Leviathana, tzn., že slouží jako nástroj k dosažení optimální velikosti veřejného sektoru (Hamerníková, 2007).

„K omezení Leviathana by měla sloužit fiskální omezení, která by nahradila omezení politická. Fiskální omezení by měla omezovat a odpovídajícím způsobem řídit donucovací moc vlády. Ve skutečnosti se často stává, že fiskální omezení nejsou občany vnímána či využívána v dostatečné intenzitě, neboť občané jsou podle autorů zahaleni tzv. „závojem ignorace“. Závoj ignorace znamená, že občané jsou lhostejní k informacím, či k účasti na získávání informací o hospodaření státu, neví, v jaké budou v budoucnosti pozici, a proto neví a nechtějí odhadovat, kolik veřejných statků by mělo být poskytováno. Toto rozhodnutí nechávají na státních úřednících. Brennan-Buchanan (1980) tvrdí, že čím více bude existovat konkurujících si místních lokalit, tím bude velikost veřejného sektoru optimálnější. Rezidenti se neusadí pouze v jedné lokalitě, ale v mnoha dalších, které budou poskytovat efektivní úroveň veřejných statků. Lokální

jednotky by měly mít vlastní daňovou pravomoc a na druhé straně by měly být odpovědné za poskytování veřejných statků. Celkový zásah vlády do hospodářství by měl být tím menší, čím větší je rozsah decentralizovaných daní a výdajů, čím jednotlivé jednotky dosahují vyššího stupně homogenity, čím jsou jurisdikce menší a čím menší jsou čisté místní renty“ (Hamerníková, 2007, p. 213).

Fiskální decentralizace často sleduje rovnost (distribuční spravedlnost) a zejména alokační efektivnost při zabezpečování veřejných statků. K tomu je nutné, aby vláda byla blíže občanům. Menší územní samosprávné celky umožňují veřejnému sektoru lépe přizpůsobit nabídku veřejných statků místním potřebám, a tak dosáhnout vyšší alokační efektivnosti. Územní samosprávy by neměly být příliš malé, výhodou větších celků mohou být úspory z rozsahu a tedy efektivnější fungování. Malým územním samosprávám by neměly být svěřeny výdajové kompetence, pokud existují výrazné úspory z rozsahu. Zároveň by územní samosprávy měly být alespoň tak velké, aby se eliminovala existence externalit mezi jednotlivými samosprávami (Jílek, 2008).

### **2.5.2 Místní (sub-národní) vládní úroveň**

V rámci Evropy existují rozdíly mezi jednotlivými typy místních vlád, což ztěžuje možná zobecnění. Nejrozšířenější decentralizovanou úrovní vlády v evropských státech je municipalita. Municipality mají velmi podobné kompetence a odpovědnosti. Vzhledem k počtu obyvatel mají v některých případech hlavní města, města a městské aglomerace rozšířenou působnost, která může odrážet i delegované odpovědnosti centrální vládou. V některých zemích je místní správa rozdělena na dvě úrovně:

- okresy (county, province, district),
- a municipality.

Těmto úrovním jsou přidělené různé kompetence a odpovědnosti (Jílek, 2008).

V evropských zemích byl vývoj místních vládních úrovní rozdílný. Např. státy severní Evropy prošly konsolidací územní samosprávy tak, aby základní jednotky územní samosprávy čítaly 8 – 10 tisíc obyvatel. Naopak v jižní Evropě směřoval vývoj k utváření malých základních jednotek územní samosprávy (Jílek, 2008).

V současné době se mnoho rozvinutých zemí podstatně liší velikostí základních jednotek územní samosprávy. Francie a Česká republika mají nejmenší průměrnou

velikost municipality (1 600 obyvatel) a Spojené království největší (96 500 obyvatel) (Jílek, 2008).

### **2.5.3 Parametry fiskální decentralizace**

Mezi základní parametry fiskální decentralizace patří výdajové určení, příjmové určení, dotační systém a regulace zadlužení, přičemž výdajové určení je považováno jako stěžejní, bez kterého by ostatní parametry neměly smysl (Jílek, 2008).

#### **Výdajové určení**

Výdajové určení vychází z rozdělení fiskálních funkcí mezi jednotlivé úrovně vlády. V rámci decentralizace výdajových odpovědností se rozlišuje více dimenzí, tedy odpovědností za:

- poskytování veřejných statků či služeb,
- zabezpečování a správu poskytovaných služeb,
- financování poskytovaných služeb,
- stanovení standardů, regulativů či norem pro zabezpečování služeb.

Decentralizované úrovně vlády hrají významnou roli zejména v oblasti veřejného pořádku, bydlení a komunálních služeb, zdravotnictví, vzdělávání a sociální ochrany (Jílek, 2008).

Aby bylo dosaženo efektivnosti v oblasti výdajového určení, je potřeba jasné vymezení výdajových závazků mezi centrální a sub-centrální vládou. Pokud tomu tak není, může dojít v případě poskytování politicky citlivých služeb sub-národními vládami k tomu, že tlak vyvolaný na vyšší úroveň vlády ohledně porušení závazku finanční „nepomoci“ v nouzi bude znásoben. Zásah vyšších úrovní vlády může také ohrozit dosažení alokačně efektivních zisků, které by měly narůstat s decentralizací. Dále jsou to také tlaky poptávky a nákladové tlaky jednotlivých služeb, které mohou komplikovat dosažení národních cílů politiky (Sutherland, Price, & Joumard, 2005).

## **Příjmové určení** (Jílek, 2008)

Příjmy decentralizovaných úrovní vlád jsou rozděleny do dvou velkých skupin, a to na vlastní příjmy, které může místní vláda ovlivnit, a transferové příjmy, které ovlivnit nemůže.

Vlastní příjmy vždy vznikají na území dané místní vlády a mohou pocházet z místních daní, daňových přírážek, uživatelských poplatků, vlastněného majetku a případně z vlastní podnikatelské činnosti. Tyto příjmy mohou mít tedy daňový nebo nedaňový charakter a dále jsou buď výlučné (celý výnos plyne do rozpočtu dané veřejné vlády), nebo sdílené (výnos je sdílen mezi úrovněmi veřejné vlády). U vlastních příjmů existuje propojení s danou místní jednotkou jednak proto, že příjmy v dané místní jednotce vznikají, a také proto, že se jedná o příjmy, které místní jednotka získává od svých občanů (daňových poplatníků, uživatelů veřejných statků, smluvních partnerů apod.).

Transferové příjmy jsou příjmy, jejichž výše je místní vládou neovlivnitelná. Patří mezi ně sdílené daně a dotace.

Je potřeba, aby decentralizované úrovně vlády měly dostatek vlastních příjmů, aby mohly financovat veřejné statky a služby, za jejichž poskytování nesou odpovědnost. Místní vlády jsou také závislé na transferových příjmech, jejichž výše a rozdělení jsou plně v pravomoci centrální vlády. Tyto transfery jsou přidělovány ad hoc, arbitrárně a často nepředvídatelným způsobem.

Kontrola decentralizovaných úrovní vlády nad vlastními příjmy umožňuje efektivní zabezpečování decentralizovaných výdajů. Decentralizované úrovně vlády by měly mít možnost stanovit a ovlivnit výši svých mezních příjmů ve vztahu k vykonávaným politikám, a to zejména volbou daňové sazby. Tímto se dostáváme k pojmu daňová autonomie.

## **Daňová autonomie**

Daňová autonomie je schopnost ovlivnit vlastní daňové příjmy, která umožňuje mít kontrolu nad výši svých dodatečných (mezních) příjmů. Podle McLure (2001) jsou tři základní způsoby daňového určení tyto:

- místní daně,
- daňové přírážky,
- sdílení daní.

Daňová autonomie se vyznačuje možností uvalit nebo zrušit daň, stanovit sazbu daně, definovat základ daně, rozhodnout o odpočitatelných položkách či slevách na dani (Jílek, 2008).

„Ačkoli se daňová autonomie mezinárodně liší, většina decentralizovaných úrovní vlád podstatným způsobem rozhoduje o vlastních daňových příjmech“ (Jílek, 2008, p. 143).

Čím je větší množství daňové autonomie přiděleno sub-národním orgánům, tím více mohou být sub-národní vlády vystaveny cykličnosti, protože zdroje dodatečných příjmů (např. daně z příjmu) jsou těsněji spojeny s ekonomickými podmínkami než tradiční sub-národní daňové zdroje (např. daň z nemovitosti) (Sutherland, Price, & Joumard, 2005).

Některé studie také sledovaly vliv mezivládních transferů na místní výdaje. Výsledek je takový, že tendence místních vlád utratit externí příjmy (tedy mezivládní transfery) je podstatně větší, než tendence utrácet vlastní příjmy (jejich daňová základna) (Eyraud, & Badia, 2013).

#### **2.5.4 Vertikální fiskální nerovnováha (Jílek, 2008)**

V mnoha zemích byla provedena rozsáhlá decentralizace výdajových odpovědností, aniž by následovala dostatečná decentralizace příjmových pravomocí. Výsledkem je existence vertikální fiskální nerovnováhy, tedy situace, kdy neexistuje soulad mezi odpovědností za výdaje a fiskálními zdroji, které mají sub-národní vlády k dispozici pro financování těchto odpovědností. Tato situace často vede k poskytování rozsáhlých dotací decentralizovaným úrovním vlády nebo k deficitnímu financování a následnému vzniku a kumulaci dluhu.

Existence vertikální fiskální nerovnováhy může být vysvětlena dvěma důvody:

- Důvody pro decentralizaci výdajových odpovědností jsou silnější než pro decentralizace příjmových kompetencí (decentralizace výdajů vede k efektivnějšímu poskytování místních veřejných statků, zatímco výhody



decentralizace zdanění nejsou příliš jasné; centralizované daně mohou být spravovány levněji v rámci jednotného daňového systému).

- Přesun prostředků od centrální vlády k decentralizovaným úrovním vlády může sloužit jako nástroj centrální vlády k dosažení cílů důležitých pro celé národní hospodářství.

Existuje tendence k růstu výdajů územních samospráv nad optimální úroveň, k nižšímu než optimálnímu zdanění a k nadměrnému zadlužování.

V případě neexistence fiskálních pravidel centrální vláda riskuje, že územní samosprávy (zejména větší velikosti) budou moci zneužívat její snahu o stabilizaci ekonomiky. Náklady nadměrného zadlužení územní samosprávy pak mohou být přenášeny na ostatní samosprávy a na další generace daňových poplatníků a vertikální fiskální nerovnováha se tím bude dále zvyšovat.

### **2.5.5 Dotační systém**

„Dotace poskytují decentralizovaným úrovním vlády dodatečné finanční prostředky a vyrovnávají tak rozdíly mezi jejich vlastními, zejména daňovými, příjmy a jejich objektivními výdajovými potřebami.“ (p. 280) Souhrnným důvodem pro poskytování dotací je zejména snaha o dosažení rovnosti v rozdělování a alokační efektivnosti (Jílek, 2008).

Některá literatura uvádí tři klíčové faktory koncepcí dotačních systémů:

- objem prostředků k rozdělení pro decentralizované úrovně vlády (vertikální dimenze dotačního systému),
- princip rozdělení dotací mezi jednotlivé místní jednotky (horizontální dimenze dotačního systému),
- podmíněnost (účelovost) dotací (Jílek, 2008).

Dotace mají redistribuční charakter, protože výdaje, které jsou jimi financovány, mají redistribuční účinky (např. oblast zdravotnictví, vzdělávání, sociální péče). Podle Boadway (2006) jsou hlavními argumenty pro poskytování dotací z hlediska rovnosti:

- dosahování horizontální fiskální rovnosti mezi místními jednotkami (fiskální vyrovnání),

- zajištění národních standardů preferovaných veřejných statků na celém území státu,
- meziregionální zajištění (Jílek, 2008).

Dotace mohou být také využity ke zvýšení efektivity fungování ekonomiky, a to v těchto dvou oblastech:

- mohou pomoci korigovat pozitivní externality generované výdajovými programy místních jednotek (velikost dotace by měla odrážet generované externí užitky),
- velikost vertikální fiskální nerovnováhy může být nastavena a následně dotacemi vyplňována tak, aby minimalizovala možnost a motivaci místních jednotek k nežádoucí daňové konkurenci s ostatními samosprávami (Jílek, 2008).

### **2.5.6 Měření fiskální decentralizace (Jílek, 2008)**

Ukazatelem rozsahu, ve kterém je systém decentralizován, je decentralizační poměr, tedy podíl výdajů (nebo příjmů) decentralizované úrovně vlády na celkových výdajích (či příjmech) veřejné vlády. Pro objektivní zhodnocení stupně fiskální decentralizace je důležité brát v úvahu fiskální autonomii, která má několik dimenzí, které spolu navzájem souvisejí a které není jednoduché systematicky analyzovat. Jedná se zejména o pravomoc rozhodování o výši a struktuře výdajů, příjmů a zadlužení územních samospráv.

Obecně lze říci, že v Evropě značně vzrostly kompetence územních samospráv. Důvodem je vyhovění potřebám regionálního a místního rozvoje, prohloubení místní demokracie a také snaha o zefektivnění veřejné správy.

## **2.6. Důvody pro zavádění fiskálních pravidel na sub-národních úrovních vlády**

Potřeba zavádění fiskálních pravidel na sub-národních úrovních vlády je zdůvodněna tendencí růstu výdajů sub-národních vlád nad optimální úroveň, nižšího zdanění než optimálního a nadměrného zadlužování. (Jílek, 2008)

Existuje řada negativních faktorů, které ovlivňují chování sub-národních vlád a mohou oslabit zajištění fiskální disciplíny. Jedná se o faktory, které vedou právě k přílišnému utrácení, nízkému zdaňování či nadměrnému půjčování si finančních prostředků, což vede k utváření fiskální nerovnováhy. To vše dále může vést ke zhoršení „rozhozovačnosti“ centrální vlády a nakonec pak také k ohrožení makroekonomické stability a udržitelnosti dluhu (Ter-Minassian, 2007).

Jedním faktorem je možnost přelévání nákladů fiskální nedisciplinovanosti jedné nebo více místních vlád na ostatní (např. zvýšení úrokových sazeb). Dalším faktorem je morální hazard, který vzniká z důvodu dříve poskytnutých finančních pomoci v nouzi centrální vládou místním vládám. To má za následek oslabení odpovědnosti. Dalším problémem je silná různorodost soudních pravomocí jednotlivých místních vlád, které nejsou zohledněny v systému mezivládních transferů. Důsledkem toho mohou být stupňující se tlaky na dosahování deficitu, zvláště pokud místní vlády mají přístup k bankovním či jiným formám úvěrů (Ter-Minassian, 2007).

Důvodem mohou být také měkká rozpočtová omezení. Pokud jsou dotace pro decentralizované úrovně založené na ex post finančních potřebách a ne na ex ante charakteristikách, potom centrální vláda často pomáhá územním samosprávám z finančních potíží (Jílek, 2008).

Existence vertikální fiskální nerovnováhy pak umocňuje problémy vyvolané měkkým rozpočtovým omezením a oddělením nákladů a užitků veřejných statků. Výsledkem je horší fiskální disciplína a potřeba kontroly zadlužování územních rozpočtů (Jílek, 2008).

Vysoká právní autonomie místních jednotek může omezit proveditelnost a efektivnost omezení uložených centrální vládou (Ter-Minassian, 2007).

Fiskální pravidla jsou nástroje k zabezpečení fiskální odpovědnosti v případě, že jí není dosaženo prostřednictvím tržních a společných ujednání. Tato pravidla mohou být numerické či profesní povahy, jak už bylo vysvětleno výše (Ter-Minassian, 2007).

Fiskální pravidla jsou sub-národní vládní úrovni uložena buď centrální vládou, nebo je může sub-národní vládní jednotka přijmout sama, pokud jí to dovolují ústavní předpisy. Podle Sutherland, Price, & Joumard, (2005) existují 4 obecné cíle, kterých se pravidla dotýkají, a jsou jimi:

- dlouhodobá fiskální udržitelnost,

- krátkodobá ekonomická stabilita,
- celková účinnost v podobě vyrovnání mezních přínosů veřejných výdajů s mezním nadměrným daňovým břemenem,
- alokační efektivnost veřejných výdajů a to, jak se odráží v naplňování veřejných služeb dle místních preferencí.

Rozšíření existence a zavádění sub-národních fiskálních pravidel bylo způsobeno zejména vlnou decentralizace, která znamenala přírůstek orgánů územní samosprávy. Začalo tedy docházet k přiřazení výdajové odpovědnosti na sub-národní vlády, a to často dříve než zvyšování daňové autonomie. Sub-národní jednotky, kterým je povolen přístup na kapitálové trhy, aniž by se zvýšila daňová autonomie, jsou považováni za příjemce půjček, kteří jsou garantováni centrální vládou. Tím může docházet ke vzniku výše uvedeného morálního hazardu, který má za následek zvyšování nákladů země v podobě např. vyšších výpůjčních výdajů (Sutherland, Price, & Joumard, 2005).

Stanovením cílových hodnot zadlužení na úrovni veřejné vlády jako celku se centrální vláda stává zodpovědnou i za deficit a dluh sub-národní vlády. Příkladem pro členské státy EU je Pakt stability a růstu a Maastrichtská dohoda. Proto některé státy EU propojují fiskální pravidla pro sub-národní úroveň vlády s nadnárodními pravidly (Jílek, 2008).

Fiskální pravidla přijatá k zajištění dlouhodobé udržitelnosti mohou být také prospěšná pro krátkodobou stabilitu, když poskytují rámcové podmínky pro účinné fungování automatických stabilizátorů. I když některé typy pravidel mohou vyvolat destabilizační diskreční jednání (Sutherland, Price, & Joumard, 2005).

Dalším motivem k zavedení fiskálních pravidel je také přínos, kterým mohou podporovat alokační efektivnost sub-národních vládních výdajů v případě neexistence tržních mechanismů. Použití fiskálních pravidel, na rozdíl od správních kontrol, poskytuje sub-národním vládám mnohem více fiskální autonomie, a tím jim umožňuje lépe reagovat na místní požadavky. Např. požadavek získání přednostního souhlasu od centrální vlády k vypůjčení finančních prostředků sub-národní vládou zvyšuje místní pravomoc sub-národní jednotky. Pravidla mohou být také posílena zavedením výkonnostních cílů. (Sutherland, Price, & Joumard, 2005)

Další důvod pro zavádění fiskálních pravidel na sub-národních vládních úrovních může vyplývat z rostoucích nároků na činnost těchto úrovní vlády. Díky tomu, že

poptávka po místních veřejných statcích je demograficky citlivá, rostou nároky na tyto rozpočty. Využití fiskálních pravidel může přispět ke stabilizaci fiskální situace decentralizovaných úrovní vlády (Jílek, 2008).

Zda je fiskální pravidlo potřeba a jeho volba je ovlivněna také nastavením rozpočtu. Závazky stanovené pro sub-národní vlády a stupeň daňové autonomie, který je jim udělen, činí fiskální pravidla buďto vhodnějšími pro danou sub-národní jednotku. Mohou ale také znamenat spíše zhoršení sub-národní fiskální politiky, jelikož pravidla mohou být příliš obtížná k použití (Sutherland, Price, & Joumard, 2005).

## **2.7 Přehled studií hodnotících sílu a efektivnost fiskálních pravidel na sub-národních úrovních**

Řada zahraničních autorů ve svých studiích analyzuje a zkoumá vliv existence fiskálních pravidel zavedených na národní či sub-národní úrovni na fiskální disciplínu vlád. Součástí studií je pozorování vlivu na fiskální výsledky vlád, na jejich zadluženost. Fiskální pravidla jsou hodnocena z pohledu různých parametrů. Jsou navrhována další účinná řešení v souvislosti s pravidly a jejich dodržováním. Většina studií je vydána pod hlavičkou OECD či Evropské komise.

Afonso, & Hauptmeier, (2009) ve své studii posuzuje vztah mezi fiskálními pravidly a rozpočtovými výsledky. V této práci shrnuje, že podle Ayuso-i-Casals, Gonzalez, Moulin, & Turrini, (2007) tento vztah existuje tam, kde je identifikován zvýšený podíl vládních financí, na které se vztahují numerická fiskální pravidla vedoucí ke snížení deficitů. Debrun, & Kumar, (2007) a Debrun, Moulin, Turrini, Ayuso-i-Casals, & Kumar, (2008) také uvádí, že přísnější a obsáhlejší fiskální pravidla jsou spojena s vyššími cyklicky upravenými primárními zůstatky a že nižší cyklicky upravené primární zůstatky jsou pozorovány ve volebních letech. Wierts (2008) uvádí empirické důkazy, že výdajová pravidla mohou omezit do určité míry výdajová zkreslení.

Afonso, & Hauptmeier, (2009) dále zkoumá stupeň decentralizace vládních výdajů a v závěru své práce shrnuje, že existence fiskálních pravidel a nižší stupeň decentralizace veřejných výdajů pozitivně přispívají k vyšší schopnosti primárních přebytků reagovat na vládní zadluženost.

Wyplosz (2005) ve své práci upozorňuje na to, že fiskální pravidla ve většině případů používají jako klíčový ukazatel fiskální disciplíny rozpočtové saldo daného roku, což je však chybné. Stupeň fiskální disciplíny vyjadřuje spíše poměr veřejného dluhu k HDP. A dále je třeba brát v potaz, že udržitelnost dluhu je dlouhodobý koncept, a proto ani několikaletý pokles dluhu nemusí stačit k dosažení jeho udržitelnosti.

Z předchozího vyplývá, že forma závazku fiskální disciplíny by měla být vyjádřena ve vztahu k úrovni dluhu (v poměru k HDP) v průběhu daného horizontu. Např. pro země s vysokou úrovní dluhu je cílem klesající trend tohoto dluhu. Wyplosz (2005) tedy označuje fiskální pravidla (konkrétně např. Pakt stability a růstu) za nevhodná kvůli jejich zaměření na roční bilance. Nejlepším řešením je podle něj přijetí dlouhodobého dluhového cíle. Dále navrhuje vytvoření nezávislých Výborů pro fiskální politiku, kterým by bylo vhodně nařízeno dosažení úrovně udržitelnosti dluhu. Tyto výbory by byly osvobozeny od časové nekonzistentnosti, která vede ke zkracování deficitu.

Podle Ter-Minassian (2007) na sub-národní úrovni vlády působí řada negativních faktorů, které ovlivňují zajišťování fiskální disciplíny a vedou k utrácení, nízkému zdanění či nadměrnému půjčování si. Patří mezi ně efekt přelévání, morální hazard či různorodost místních jurisdikcí.

Aby byl systém fiskálních pravidel účinný, v první řadě je zapotřebí dobře navrženého systému a politické vůle. Dále autorka vyzdvihuje potřebu doplnění pravidel o mechanismy na podporu úspor sub-národních vlád v dobrých časech. Důležité je také úplné zveřejňování fiskálních výsledků sub-národních vlád. Pro zvýšení místní odpovědnosti vlád navrhuje financování centrálně přikázaných výdajů prostřednictvím transferů, zatímco diskréční výdaje by měly být financovány z místních daní. Také autoři Sutherland, Price, & Joumard (2005) ve své práci apelují na úplné zveřejňování fiskálních výsledků, protože informace o sub-národní fiskální výkonnosti a její sledování nejsou vždy kvalitní. Wyplosz (2005) připomíná skutečnosti, že některé vlády měly tendence uchýlovat se ke kreativnímu účetnictví, přesouvaly některé položky mimo rozpočet či dokonce falšovaly čísla.

Dalším nedostatkem jsou podle Sutherland, Price, & Joumard (2005) sankce, které pokud jsou zavedeny, tak ne vždy jsou spolehlivé a efektivní. Účinné donucovací mechanismy jsou však důležité pro dodržování nastavených pravidel. Wyplosz (2005)

uvádí jako příklad Pakt stability a růstu, jehož pravidla jsou závazná pro členské země, a přesto na ně nebyl brán zřetel, když se střetla s ekonomickou a politickou realitou.

Autoři Ekonomické studie EU č. 501, Hagen, & Foremny, (2013), dospěli k závěru, že fiskální pravidla přispívají k větší fiskální disciplíně spíše v nečleněných státech, než ve federálních. Důvodem je vynucování pravidel v nečleněných státech centrální vládou (zatímco u federálních států je vynucování ponecháno na sub-národních vládách). Toto zjištění tedy potvrzuje důležitost adekvátních donucovacích mechanismů a ústavního rámce.

Vymáháním fiskálních pravidel se zabývá také práce od autorů Blöchliger, Charbit, Campos, & Vammalle, (2010), ve které je zjištěno, že fiskální pravidla ukládaná sub-národním vládním úrovním jsou přísněji vymáhána než pravidla, která centrální vláda ukládá sama sobě. Dále bylo zjištěno, že fiskální pravidla uložená sub-národním vládám mají tendenci být přísnější a pokrývat více rozpočtových položek než pravidla, která ukládá centrální vláda sama sobě. Výsledky provedených analýz naznačují, že fiskální pravidla přispívají k omezení růstu dluhu a vedou k proti-cyklické politice, i když vztah mezi pevností pravidel a sub-národními fiskálními výsledky je poměrně slabý.

Přísnost pravidel je také předmětem analýz Ekonomické studie EU č. 501, ze které podle autorů Hagen, & Foremny, (2013) vyplývá, že slabá pravidla nijak nepřispívají ke zlepšení fiskální disciplíny na sub-národní úrovni. Zkoumání v rámci této studie ukázala, že přísnější dluhová pravidla pozitivně ovlivňují primární saldo prostřednictvím omezení výdajů. Na druhou stranu z analýz nevyplývá, že by přísnější pravidla vyrovnaného rozpočtu vztahující se na sub-národní vlády nějak ovlivňovala dopad fiskální decentralizace na rozpočet. Sutherland, Price, & Joumard (2005) dále shrnují, že většina sub-národních vlád čelí omezení úvěrů a jen málo zemí uplatňuje fiskální pravidla přímo na sub-národní vládní výdaje. Spíše než výdajová pravidla aplikuje mnoho zemí současně omezení jak na sub-národní rozpočtové saldo či výpůjčky, tak na daňovou nezávislost.

### 3 Metodika

První část práce podává literární přehled o fiskálních pravidlech. Popisuje důvody pro zavádění fiskálních pravidel, jejich vymezení a typologii. Dále se první část práce zaměřuje na fiskální decentralizaci a její parametry, jelikož decentralizace se začala objevovat ve větším měřítku v mnoha zemích v posledních letech a v souvislosti s tím jsou fiskální pravidla častěji zaváděna také na sub-národních vládních úrovních. Tato část také obsahuje přehled studií hodnotících sílu a efektivnost fiskálních pravidel na sub-národních vládních úrovních.

Literární přehled vychází z odborné literatury, a to jak od českých autorů, zabývajících se fiskální decentralizací, tak od zahraničních autorů, kteří ve svých studiích probírají problematiku fiskální decentralizace a fiskálních pravidel. Čerpáno je také z odborných ekonomických prací vydávaných Evropskou komisí.

Cílem této práce je zhodnocení a analýza vývoje a současného stavu fiskálních pravidel na sub-národních úrovních vlády v Evropské unii, která jsou v současné době zaváděna ve stále větším rozsahu. Toto zhodnocení efektivity aplikovaných pravidel je na místě vzhledem k velké variabilitě rozsahu a parametrů fiskální decentralizace.

V druhé části práce je zkoumán vývoj a současný stav fiskálních pravidel v Evropské unii, a to prostřednictvím analýzy dostupných dat o fiskálních pravidlech (např. z pohledu typů zaváděných pravidel, četnosti pravidel, z pohledu sub-národních úrovní, na kterých jsou pravidla aplikována, z pohledu vymahatelnosti pravidel). Tato analýza vychází z databáze fiskálních pravidel, která je poskytována Evropskou komisí. Databáze obsahuje zavedená numerická fiskální pravidla v jednotlivých zemích od roku 1990 až do roku 2012, a to na všech úrovních vlády – centrální, lokální, regionální, sociálního zabezpečení a souhrnně na úrovni vládního sektoru.

Databáze je sestavována a každoročně aktualizována na základě dotazníku Evropské komise, zasláného všem členským zemím EU. Tento dotazník vyžaduje informace o fiskálních pravidlech, tedy jejich popis a vymezení, úrovně veřejné vlády, na kterých jsou zavedena, jejich zakotvení v zákonech dané země, informace o monitorování a vynucovacích mechanismech a také informace o zkušenostech s dodržováním a respektováním pravidel.



Dále je pro tuto práci odvozeno několik hypotéz vycházejících z podílu veřejného dluhu na HDP, členství či nečlenství daného státu v Eurozóně, fiskální decentralizace a jejich parametrů či daňové autonomie daných států.

- Znamená větší podíl dluhu sub-národních vlád na HDP také aplikování většího počtu pravidel či větší sílu pravidel na sub-národní úrovni?
- Má míra fiskální decentralizace vliv na počet pravidel aplikovaných na sub-národní úrovni?
- Má míra sub-národní daňové autonomie vliv na počet pravidel aplikovaných na sub-národní úrovni?
- Má členství daného státu v Eurozóně vliv na počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni?

Potvrzení či vyvrácení těchto hypotéz bude prováděno na základě analýzy a komparace statistických údajů získaných z Eurostatu, z databáze fiskálních pravidel od Evropské komise a z daňové statistiky OECD (Tax Statistics). Analýza dat je prováděna pomocí tabulkového a grafického srovnání. V některých případech jsou data posuzována na základě korelace. To vše je realizováno pomocí programů Excel a Statistica.

Veškeré analýzy a rozborů v této práci jsou prováděny maximálně do roku 2012. Údaje se tedy vztahují na 27 členských zemí EU. Jen údaje o daňové autonomii jsou čerpány ze zdrojů OECD a jsou tak dostupné pouze pro 21 členských zemí EU, které jsou zároveň členy OECD. Tato data jsou k dispozici do roku 2008.

Analyzovaná data a pravidla v této práci se týkají sub-národních úrovní – místní a státní pro údaje o veřejném dluhu a daňové autonomii a místní a regionální pro údaje o fiskálních pravidlech. Je důležité zmínit, že existují pravidla zaváděná na úrovni vládního sektoru, tudíž také ovlivňují i místní a regionální úroveň. Tato práce je však svými analýzami a komparacemi zaměřena výlučně na místní a regionální vládní úroveň.

### Měření decentralizace – decentralizační poměry

Výdajová decentralizace je vypočítána na základě údajů získaných z Eurostatu podle následujícího vzorce:

$$\text{Výdajová decentralizace} = \frac{S_{LG} + S_{SG}}{S_{LG} + S_{SG} + S_{CG}}, \quad (1)$$

kde:

$S_{LG}$ ... Výdaje místní úrovně vlády

$S_{SG}$ ... Výdaje státní úrovně vlády

$S_{CG}$ ... Výdaje centrální úrovně vlády

Příjmová decentralizace je vypočítána na základě údajů získaných z Eurostatu podle následujícího vzorce:

$$\text{Příjmová decentralizace} = \frac{R_{LG} + R_{SG}}{R_{LG} + R_{SG} + R_{CG}}, \quad (2)$$

kde:

$R_{LG}$ ... Příjmy místní úrovně vlády

$R_{SG}$ ... Příjmy státní úrovně vlády

$R_{CG}$ ... Příjmy centrální úrovně vlády

### Daňová autonomie

Míra daňové autonomie pro jednotlivé země a jednotlivé vládní úrovně je zjištěna jako součet tří hlavních složek dat o daňové autonomii, které jsou považovány jako vlastní daňové příjmy, mezi které patří:

- a) pravomoc rozhodovat o daňových sazbách a úlevách (plná nebo omezená),
- b) pravomoc rozhodovat o daňových sazbách (plná nebo omezená),
- c) pravomoc rozhodovat o daňových úlevách.

Data o daňové autonomii jsou vyjádřena v procentech jako podíl na sub-národních příjmech. Data jsou zpracována na úrovni místní a státní (regionální).

### Index síly fiskálního pravidla

Hodnoty indexu síly fiskálního pravidla jsou převzaté z databáze fiskálních pravidel od Evropské komise. Na základě těchto hodnot je pak dále sestaven komplexní časově proměnný index fiskálního pravidla pro jednotlivé členské státy EU.

Z databáze jsou pro účely této práce převzata data udávající index síly fiskálního pravidla na místní či regionální vládní úrovni k roku 2012. V práci jsou využita k porovnání s podílem místního či státního veřejného dluhu na HDP v roce 2012. Porovnávají jsou tedy země, které mají zavedená fiskální pravidla na místní či regionální úrovni.

Index síly fiskálního pravidla je kalkulován na základě 5 kritérií:

- Zákonné zakotvení pravidla
- Prostor pro úpravu či nastavení pravidla
- Povaha orgánu, který sleduje respektování a vymáhání pravidla (počítáno jako průměr dvou kritérií – kritérium pro respektování pravidla a kritérium pro vymáhání pravidla)
- Vymáhací mechanismy pravidla
- Mediální viditelnost pravidla

Všechna kritéria dají svým součtem hodnotu indexu síly fiskálního pravidla. Čím vyšší je hodnota indexu, tím vyšší je síla fiskálního pravidla. Hodnota nejsilnějšího pravidla z této databáze je 10.

V případě, že v jedné zemi existuje více pravidel, která působí na stejnou sub-národní úroveň (místní či regionální), je proveden vážený aritmetický průměr indexů síly fiskálního pravidla příslušných fiskálních pravidel.

Vážený aritmetický průměr:

$$\bar{x} = \frac{w_1x_1 + w_2x_2 + \dots + w_nx_n}{w_1 + w_2 + \dots + w_n}, \quad (3)$$

kde:

x...hodnota jednotlivých indexů síly fiskálního pravidla

w...váhy přidělené jednotlivým indexům síly fiskálního pravidla

Váhy jsou stanoveny podle síly pravidla. Nejsilnější pravidlo má váhu 1, druhé nejsilnější pravidlo má váhu 1/2, třetí nejsilnější pravidlo má váhu 1/3, atd. Tím dochází k zohlednění snižujícího se mezního užítka každého dalšího pravidla aplikovaného na stejnou vládní úroveň. Za každou zemi tak získáme jednu souhrnnou hodnotu indexu síly fiskálního pravidla a porovnání s ostatními veličinami je proveditelné.

Obdobný postup byl použit v databázi fiskálních pravidel pro výpočet souhrnného indexu fiskálního pravidla.

## **4 Řešení a výsledky**

V úvodu této části práce je provedena analýza vývoje a stavu fiskálních pravidel v zemích Evropské unie, která vychází z databáze fiskálních pravidel sestavené Evropskou komisí.

Analýza sleduje počty a druhy zaváděných fiskálních pravidel, zkoumá pravidla z pohledu jednotlivých sub-národních úrovní. Rozebírá jednotlivé druhy fiskálních pravidel se zaměřením na místní a regionální vládní úroveň a sleduje jejich vývoj. Dále jsou také analyzovány postupy v případě neplnění fiskálních pravidel.

## 4.1 Analýza vývoje a stavu fiskálních pravidel

První tabulka zobrazuje počet fiskálních pravidel v jednotlivých zemích EU-27 k roku 2012:

**Tabulka 1:** Počet fiskálních pravidel dle typu v zemích EU-27 k roku 2012

Země EU-27	Typ pravidel - všechny úrovně vlády (CG, LG, RG, SS, GG)				Celkem pravidel
	Dluhová pravidla	Pravidla vyrovnaného rozpočtu	Výdajová pravidla	Příjmová pravidla	
Belgie		3	1		4
Bulharsko	3	1	1		5
Česká republika	1		1		2
Dánsko		2			2
Estonsko	1	1			2
Finsko	2	1	1	1	5
Francie	1	1	2	2	6
Irsko		1	2		3
Itálie		2,5	1,5		4
Kypr					0
Litva	1	1	1	1	4
Lotyšsko	1			1	2
Lucembursko	1	2	1		4
Maďarsko	2				2
Malta					0
Německo		4			4
Nizozemí			1	1	2
Polsko	2	1	1		4
Portugalsko		3			3
Rakousko		1	1		2
Rumunsko	1	1			2
Řecko		1			1
Slovensko	2	1	1		4
Slovinsko	1				1
Spojené království	1	1			2
Španělsko	3	1	1		5
Švédsko		2	1		3
<b>CELKEM</b>	<b>23</b>	<b>31,5</b>	<b>17,5</b>	<b>6</b>	<b>78</b>

**Poznámka:** Fiskální pravidla, která ovlivňují více sub-národních úrovní zároveň, jsou půlena proto, aby souhrnný počet fiskálních pravidel odpovídal skutečnému počtu.

**Vysvětlivky:** CG...centrální úroveň, LG...místní úroveň, RG...regionální úroveň, SS...sektor sociálního zabezpečení, GG...úroveň veřejné vlády

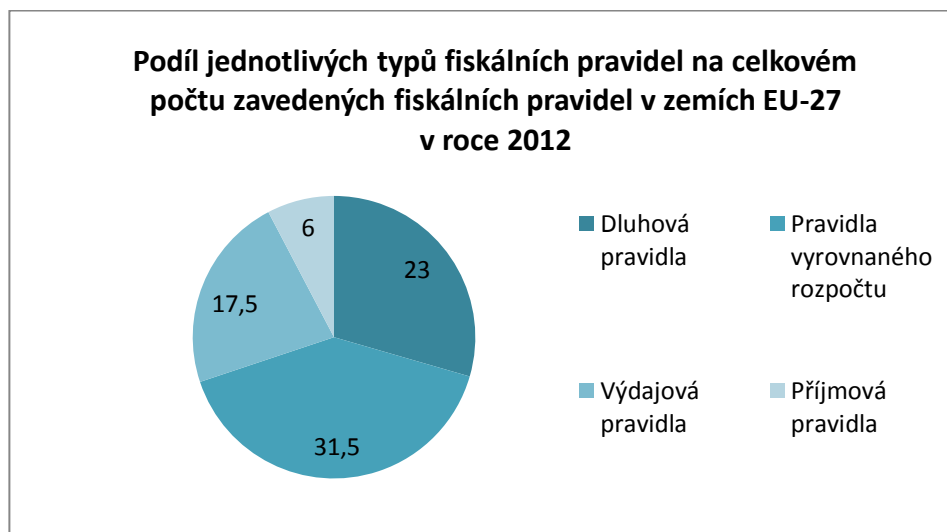
**Zdroj:** Fiscal rules database, (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Země s největším počtem fiskálních pravidel zavedených v roce 2012 je Francie (6 pravidel). Dále následují Bulharsko, Finsko, Španělsko (5 pravidel). Čtyři pravidla jsou zavedena v Belgii, Itálii, Litvě, Lucembursku, Německu, Polsku a Slovensku. V Irsku, Portugalsku a Švédsku jsou zavedena tři fiskální pravidla. Dále následují Česká Republika, Dánsko, Estonsko, Chorvatsko, Lotyšsko, Maďarsko, Nizozemí, Rakousko, Rumunsko a Spojené Království se dvěma pravidly. Slovinsko a Řecko mají po jednom pravidlu.

#### 4.1.1 Četnost fiskálních pravidel podle jejich typu v jednotlivých zemích

Nejvíce zaváděnými fiskálními pravidly v Evropské unii jsou pravidla vyrovnaného rozpočtu, kterých je zavedeno 31,5 ve 20 členských zemích. Dále následují dluhová pravidla, kterých je zavedeno 24 v 16 členských zemích. Výdajových pravidel je zavedeno 18,5 v 16 členských zemích. Nejméně využívaná jsou pravidla příjmová, kterých je zavedeno pouze 6 v 5 členských zemích.

**Graf 2:** Podíl jednotlivých typů fiskálních pravidel na celkovém počtu zavedených fiskálních pravidel v zemích EU-27 v roce 2012



**Zdroj:** Fiscal rules database, (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Co se týče fiskálních pravidel aplikovaných na sub-národní úrovni, je třeba rozlišit skupiny těchto úrovní. Z pohledu decentralizace nás bude zajímat lokální a regionální sub-národní úroveň. Dále jsou ale pravidla aplikována také na sektor sociálního

zabezpečení. A v posledních letech se také zvyšuje trend zavádění pravidel, která omezují celý vládní sektor.

Zde je výčet zemí podle počtu fiskálních pravidel, která se dotýkají sub-národních úrovní, a to pouze lokální a regionální úrovně:

- Itálie (4 pravidla),
- Německo (3 pravidla),
- Belgie, Bulharsko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko, Slovensko, Španělsko (2 pravidla),
- Česká Republika, Finsko, Francie, Irsko, Litva, Lotyšsko, Lucembursko, Maďarsko, Slovinsko, Švédsko (1 pravidlo)

Vývoj počtu fiskálních pravidel na těchto dvou sub-národních úrovních je pozvolný. Největší nástup těchto pravidel byl v roce 1990. Před rokem 1990 byla na těchto úrovních aktivní pouze dvě fiskální pravidla. V roce 1990 to bylo již deset pravidel.

#### **4.1.2 Četnost fiskálních pravidel podle úrovně, kterou pokrývají**

- Místní úroveň – na místní úrovni je zavedeno 23 pravidel, z toho nejvíce pravidel vyrovnaného rozpočtu – 13. Dále je zavedeno deset dluhových pravidel. Na této úrovni nejsou aktuálně zavedena žádná výdajová ani příjmová pravidla.
- Úroveň vládního sektoru – na této úrovni pravidlo ovlivňuje všechny sub-národní úrovně – lokální, regionální, sociálního zabezpečení - a centrální úroveň. Na této úrovni je ke konci roku 2012 implementováno 22 pravidel, z toho 9 pravidel vyrovnaného rozpočtu, 7 dluhových pravidel, 5 výdajových pravidel a 1 příjmové pravidlo.
- Centrální úroveň – na této úrovni je zavedeno 18 pravidel, z toho nejvíce výdajových pravidel, dále dluhová, příjmová a nejméně je na této úrovni zavedeno pravidel vyrovnaného rozpočtu.
- Sektor sociálního zabezpečení – zde existuje celkem 10 pravidel, která ovlivňují tuto úroveň, z toho nejvíce pravidel vyrovnaného rozpočtu, dále shodně příjmových a výdajových pravidel a nejméně dluhových pravidel.



- Regionální úroveň – na regionální úrovni je zavedeno nejméně fiskálních pravidel ze všech, a to celkově 8. Z toho nejvíce pravidel vyrovnaného rozpočtu, a dále následují výdajová pravidla, jedno dluhové pravidlo. Příjmové pravidlo na této úrovni zavedeno není. Regionální pravidla jsou typická pro země federativního uspořádání a pro země, kde regiony mají větší významnost.

## **4.2 Analýza jednotlivých typů pravidel se zaměřením na místní a regionální sub-národní úroveň**

### **4.2.1 Pravidla vyrovnaného rozpočtu**

Pravidla vyrovnaného rozpočtu jsou nejvíce aplikovaným druhem fiskálních pravidel v Evropské unii. Celkem je k roku 2012 aplikováno 32 těchto pravidel v 21 zemích EU-27. Z toho 19 pravidel postihuje lokální či regionální úroveň, 9 pravidel je aplikováno na celý vládní sektor, 3 pravidla ovlivňují sektor sociálního zabezpečení a pouze dvě pravidla jsou na úrovni centrální.

Pravidla vyrovnaného rozpočtu jsou víceméně cílena na saldo rozpočtu v nominálním vyjádření či na saldo rozpočtu vyjádřené jako % HDP. Ve třech případech (Francie, Itálie, Německo) je aplikováno tzv. zlaté pravidlo, které např. v Německu na regionální úrovni stanovuje, že objem půjček nesmí přesáhnout objem investic. Ve Francii ukládá zlaté pravidlo lokální úrovni vyrovnaný schvalovaný rozpočet, případný ex-post deficit nesmí přesáhnout 5% běžných příjmů. V Itálii povoluje zlaté pravidlo deficit v případě financování investic pro lokální a regionální úroveň.

V případě Dánska a Švédska jsou pravidla, která jsou zavedena na úrovni vládního sektoru, a tedy postihují všechny úrovně vlády včetně místní a regionální, cílena na strukturální saldo rozpočtu.

### **4.2.2 Dluhová pravidla**

Dluhová pravidla jsou druhým nejvíce zaváděným typem fiskálních pravidel v Evropské unii. Celkem je jich k roku 2012 v platnosti 23 v 16 zemích EU-27. Dluhová pravidla byla zaváděná již v minulosti, kdy byla buď zrušena, nebo byla

modifikována, aktualizována či nahrazena jiným pravidlem. Např. ve Slovinsku bylo první dluhové pravidlo ovlivňující místní úroveň zavedeno již v roce 1990 a je dále aktualizováno až do r. 2012.

Ze všech 23 aktuálních dluhových pravidel jsou pouze 4 aplikována na centrální úrovni, všechna ostatní pokrývají buď úroveň regionální, místní či sociálního zabezpečení, anebo všechny úrovně vládního sektoru.

Dluhová pravidla jsou definována pomocí různých vyjádření. Jedná se především o definici dluhového stropu buď jako míra dluhu k HDP, nebo dluhového stropu jako % příjmů. Dále jsou ojediněle dluhová omezení vyjádřena např. potřebným souhlasem centrální vlády k přijmutí půjček, nebo tím, že případné zvýšení dluhu musí být pokryto také zvýšením příjmů, anebo uvalením limitů na sumu půjček. V případě České republiky je ministerstvem financí stanoven ukazatel běžné likvidity, kterého by mělo být dosaženo.

Nejčastěji se mezi dluhovými pravidly objevuje právě vyjádření dluhového stropu pomocí poměru dluhu k HDP, a to v 10 případech. Z toho v 9 případech vychází toto omezení z Paktu stability a růstu a tedy udává, že poměr dluhu k HDP nesmí přesáhnout hranici 60 %. V případě Maďarska je tento limit stanoven přísněji na 50 % HDP.

Dalším častým vyjádřením dluhového omezení je dluhový strop jako % příjmů. Toto vyjádření je použito u 7 pravidel. Procentuální hranice a oblasti, které jsou pravidlem omezeny, se u tohoto typu dluhového pravidla liší. Nejčastěji se u těchto pravidel objevuje omezení výše dluhové služby, tedy souhrnu plateb, který představuje splátky dluhu a úroky. Tento typ najdeme např. u pravidla zavedeného na lokální úrovni v Bulharsku, kde roční suma splátek dluhu nesmí přesáhnout 15 % vlastních příjmů. V Maďarsku též na lokální úrovni nesmí platby závazků plynoucí z transakcí tvořící dluh přesáhnout 50% vlastních příjmů. V Rumunsku je dluhová služba limitována 30 % vlastních příjmů, jinak se místní vlády nemohou zavázat nebo garantovat půjčky. Ve Slovinsku nesmí dluhová služba přesáhnout 8 % příjmů předchozího roku. Navíc místní vláda si nemůže půjčovat v zahraničí bez souhlasu ministerstva financí. Ve Slovensku jsou splátky dluhu místní vládní úrovně omezeny na 25 % příjmů předchozího roku. Mezi zeměmi lze nalézt i jiná omezení zavedená na místní úrovni, např. ve Španělsku, kde pokud dluh překročí 75 % běžných příjmů, je potřeba souhlasu centrální vlády ke

všem dlouhodobým půjčkám. Nebo v Bulharsku, kde záruky nesmí překročit 5 % vlastních příjmů.

Všech 7 dluhových pravidel s dluhovým stropem vyjádřeným jako % příjmů je zavedených na sub-národní vládní úrovni, a to na místní úrovni. Jedno pravidlo tohoto typu je zavedeno také na centrální úrovni vlády, a to v Estonsku.

#### **4.2.3 Výdajová pravidla**

Výdajových pravidel je v Evropské unii zavedeno 19 v 16 zemích. Definice těchto pravidel napříč zeměmi jsou různé. Nejčastěji jsou omezení vycházející z těchto pravidel vyjadřována prostřednictvím nominální míry růstu výdajů či nominálního výdajového stropu. Nalezneme ale také další definice jako jsou nominální výdaje v % HDP, reálný výdajový strop či alokace výdajů.

Výdajová pravidla jsou na rozdíl od dvou předchozích skupin pravidel nejvíce rozšířena na centrální vládní úrovni (10 z 19). V pěti případech pokrývají celý vládní sektor, dvakrát jsou aplikována na sektor sociálního zabezpečení. Pouze ve dvou případech jsou uplatněna na regionální úrovni. Na lokální úrovni není aplikováno žádné výdajové pravidlo.

#### **4.2.4 Příjmová pravidla**

Příjmová pravidla nejsou tolik populární jako ostatní typy zaváděných fiskálních pravidel. Celkem je jich aplikováno pouze 6 v 5 zemích z celé EU-27. V minulosti byla také uplatněna ve dvou případech – v Belgii a Dánsku, ale byla zrušena. V Dánsku byly uvaleny limity na daňové sazby, které nebylo možné převýšit. V Belgii bylo stanoveno, že fiskální příjmy musí růst současně s růstem HDP.

V současnosti zavedená příjmová pravidla se ve 4 případech týkají alokace vyšších než očekávaných příjmů. Příjmové přebytky musí být v těchto případech využity na splácení veřejného dluhu či redukci deficitu. Např. v Nizozemí jde na splácení národního dluhu polovina přebytku příjmů.

Ve Francii jsou zavedena dvě příjmová pravidla, z nichž jedno se týká právě alokace vyšších než očekávaných příjmů, a druhé pravidlo určuje minimální úroveň příjmů v nominálním vyjádření. Pro rok 2012 byla tato úroveň stanovena na 3 biliony €.

V Lotyšsku je rozpočet centrální vlády a sociálního zabezpečení rozdělen na základní a speciální. Pravidlo udává, že speciální rozpočty musí být pokryty aktuálními příjmy. Prostředky ze speciálních rozpočtů jsou použity na sociální potřeby, zejména penze.

Většina příjmových pravidel je aplikována buď na úrovni centrální vlády, nebo na úrovni sektoru sociálního zabezpečení, nebo platí pro obě úrovně současně. Pouze v Nizozemí platí pravidlo alokace vyšších než očekávaných příjmů pro celkovou úroveň vládního sektoru, a tedy pokrývá všechny vládní úrovně současně.

### **4.3 Analýza postupů v případě neplnění fiskálních pravidel**

Pro případ vzniku situace neplnění stanovených fiskálních pravidel existuje 5 typů postupů v případě neplnění pravidel. Následující výčet je seřazen od nejslabších po nejsilnější opatření:

- 1) předem nevyomezené postupy,
- 2) předložení nápravných kroků,
- 3) možnost sankcí,
- 4) automatický mechanismus náprav,
- 5) automatický mechanismus sankcí.

Nyní následuje bližší pohled na jednotlivé postupy. Nejčastěji nejsou u fiskálních pravidel předem vymezené kroky, podle kterých se má postupovat v případě jejich neplnění. V České republice je navíc nařízeno, že v případě neplnění pravidel musí vláda podat vysvětlení.

Nápravná opatření se objevují jako druhý nejčastější postup v případě neplnění fiskálních pravidel. Jsou navrhována např. vládou, ministerstvem financí či nezávislým subjektem a v některých případech předkládána parlamentu ke schválení. Např. v Estonsku hrozí v případě neschválení nápravných opatření parlamentem také další sankce.

Možnost sankcí, tedy třetí nejsilnější postup v případě neplnění fiskálních pravidel, není příliš často využíván. V Lotyšsku je navíc doplněn hrozbou neschválení rozpočtu či soudního řízení.

Druhým nejsilnějším opatřením je automatický mechanismus náprav, který se však také objevuje jen zřídka u fiskálních pravidel. V některých případech je doplněn také možnostmi sankcí. V případě italského pravidla vyrovnaného rozpočtu je upřesněno, že tento automatický mechanismus se spouští v momentě, kdy strukturální deficit převyší 5 %, a vzniká povinnost předložit plán na snížení deficitu.

Nejsilnějším opatřením je automatický mechanismus sankcí, který je v některých případech modifikován na automatický mechanismus náprav a sankcí. V Irsku jsou např. uvaleny limity na půjčování lokálních vlád. Tento typ opatření není příliš častý, je třetím nejčastěji použitým z 5 výše uvedených postupů. Přítomnost tohoto nejprísrnějšího opatření u fiskálních pravidel se však v poslední době zvyšuje.

Z jednotlivých typů pravidel jsou to pravidla vyrovnaného rozpočtu, u kterých je síla opatření v případě neplnění pravidel nejvíce rovnoměrně rozložena. Je zde největší zastoupení nejsilnějšího opatření – automatického mechanismu náprav a sankcí – ze všech typů pravidel. U tohoto typu pravidel jsou využity všechny dostupné postupy v případě neplnění. U ostatních typů pravidel převládají většinou ta nejslabší opatření, a tedy není kladen velký důraz na vymáhání pravidel či postižení v případě neplnění pravidel.

Pokud se zaměříme na sub-národní úroveň – lokální a regionální – jsou to opět pravidla vyrovnaného rozpočtu, u kterých jsou zastoupeny všechny typy a stupně opatření. Na lokální úrovni nalezneme v největší míře opatření předložení nápravných kroků. Dále jsou poměrně rovnoměrně zastoupeny všechny ostatní typy včetně těch nejsilnějších opatření – automatického mechanismu náprav a automatického mechanismu sankcí. Nalezneme zde i uvalení limitů na půjčování lokální vlády v případě Irska. Můžeme tedy vyzorovat, že pouze u pravidel vyrovnaného rozpočtu je kladen větší důraz na vymáhání pravidel a jsou zde zpřísněny následky v případě neplnění fiskálních pravidel. To vede k větší odpovědnosti sub-národních vlád za svá rozhodnutí.

Naopak u dluhových, výdajových a příjmových pravidel se vyskytují převážně slabší opatření a není zde tak velký tlak na plnění a vymáhání pravidel. Z toho plyne, že důraz je kladen hlavně na saldo rozpočtu vlády, resp. sub-národních vlád (místních a regionálních).

#### **4.4 Vztah mezi podílem sub-národního veřejného dluhu na HDP a sub-národními fiskálními pravidly**

V následující hypotéze je posuzována situace z hlediska zadlužení, a tedy jestli má podíl veřejného dluhu na HDP na sub-národní úrovni (místní a státní) vliv na počet fiskálních pravidel aplikovaných na sub-národní úrovni (místní a regionální) v zemích EU.

V rámci této hypotézy je vývoj podílu veřejného dluhu na HDP a počtu pravidel zobrazen na místní úrovni a na státní úrovni zvlášť. Zobrazeny jsou roky 1995, 2003 a naposledy aktualizovaný rok 2012.

V první části je tento vývoj graficky znázorněn pro místní úroveň, a to pro 11 zemí vybraných ze zemí EU-27, pro které jsou dostupná data o zadlužení a počtu pravidel pro dané roky. Dále je zobrazen podíl veřejného dluhu na HDP na místní vládní úrovni a počtu fiskálních pravidel na místní vládní úrovni k roku 2012 pro 27 členských zemí EU.

Pro všech 27 členských zemí EU společně je vývoj zobrazen pouze v letech 2009 – 2012 kvůli dostupnosti dat týkajících se místního veřejného dluhu. Podíl veřejného dluhu na HDP je vyjádřen v %.

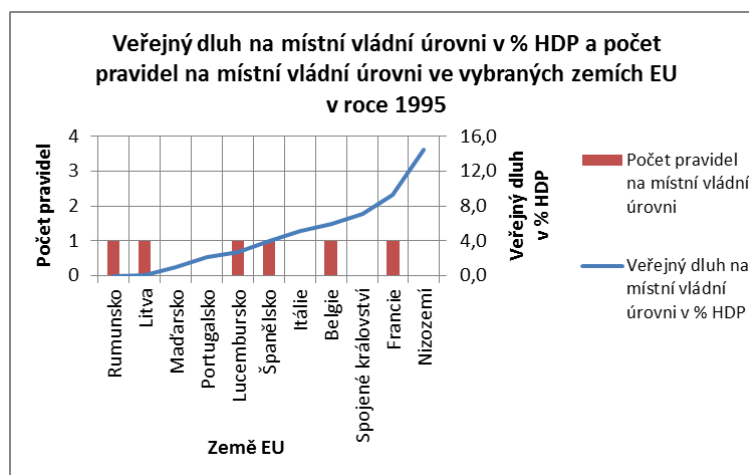
V další části jsou zobrazeny země se státní vládní úrovní, což je Belgie, Německo, Rakousko a Španělsko. Zde je graficky zobrazen vývoj podílu státního veřejného dluhu na HDP a počtu pravidel na regionální úrovni pro roky 1995, 2003 a 2012 (zobrazeny pouze Belgie a Španělsko, pro které jsou dostupná data od r. 1995). Všechny čtyři země jsou pak porovnány ve vývoji pouze mezi roky 2009 – 2012 opět kvůli dostupnosti dat o státním veřejném dluhu.

#### 4.4.1 Místní vládní úroveň

##### Porovnání s počtem fiskálních pravidel na místní vládní úrovni

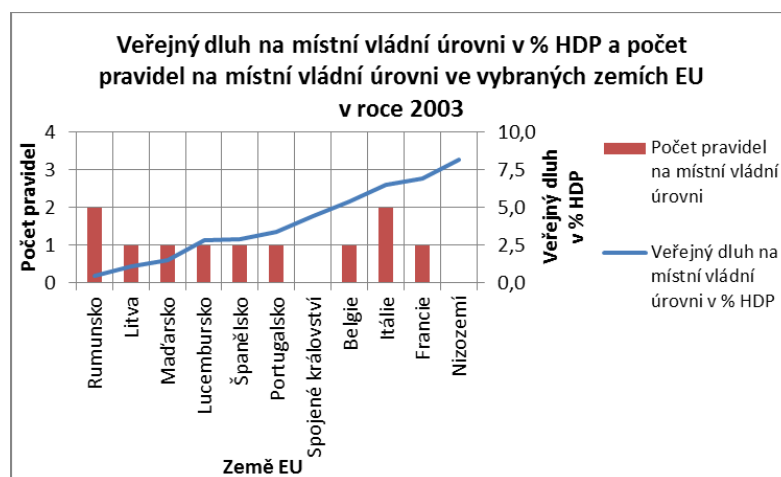
Následující grafy č. 3, 4 a 5 vyobrazují veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP společně s počty fiskálních pravidel zavedených na místní úrovni pro vybrané země EU a vybrané roky 1995, 2003 a 2012.

**Graf 3:** Veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

**Graf 4:** Veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

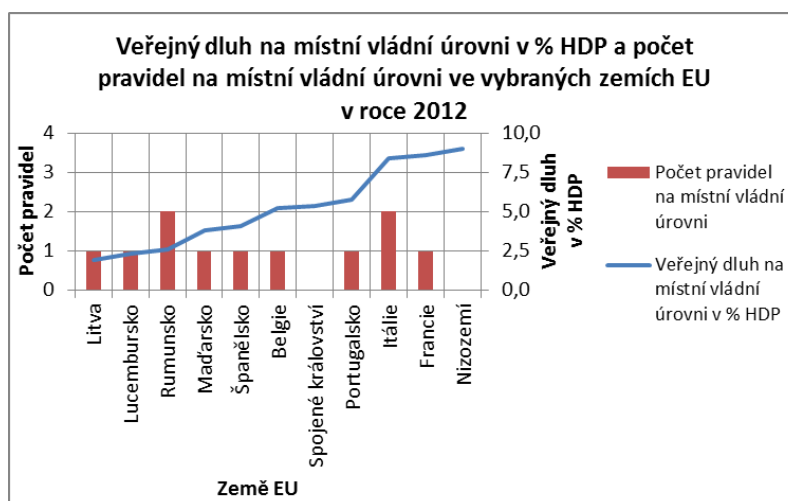
Z 11 zemí, které jsou sledovány v letech 1995 a 2003, mělo 6 zemí již zavedená pravidla na místní vládní úrovni v roce 1990 (z toho Lucembursko již v roce 1988 a Francie dokonce v roce 1983).

Z vývoje vyobrazených veličin můžeme pozorovat, že mezi lety 1995 a 2003 došlo u téměř poloviny zemí k poklesu veřejného dluhu na místní vládní úrovni (Spojené království, Francie, Španělsko, Nizozemí, Belgie). Dále můžeme pozorovat, že počet pravidel na místní vládní úrovni se v roce 2003 oproti roku 1995 téměř zdvojnásobil. V roce 1995 bylo v 11 vybraných zemích EU aplikováno 6 pravidel na místní vládní úrovni, v roce 2003 to bylo již 11 pravidel.

Pravidla v tomto mezidobí zavedlo Maďarsko, Portugalsko a Itálie. Rumunsko přidalo ke stávajícímu pravidlu ještě další pravidlo. Itálie a Rumunsko tak měli k roku 2003 zavedená dvě pravidla na místní úrovni, přitom podíl místního veřejného dluhu na HDP v Rumunsku byl nejmenší ze všech sledovaných zemí. V Itálii se podíl v tomto mezidobí zvýšil.

Celkově ze všech šesti zemí, které v období mezi lety 1995 a 2003 zvýšily podíl místního veřejného dluhu na HDP, zavedly čtyři země buď svá první pravidla na místní vládní úrovni, nebo navýšily počet pravidel zavedených na místní úrovni.

**Graf 5:** Veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

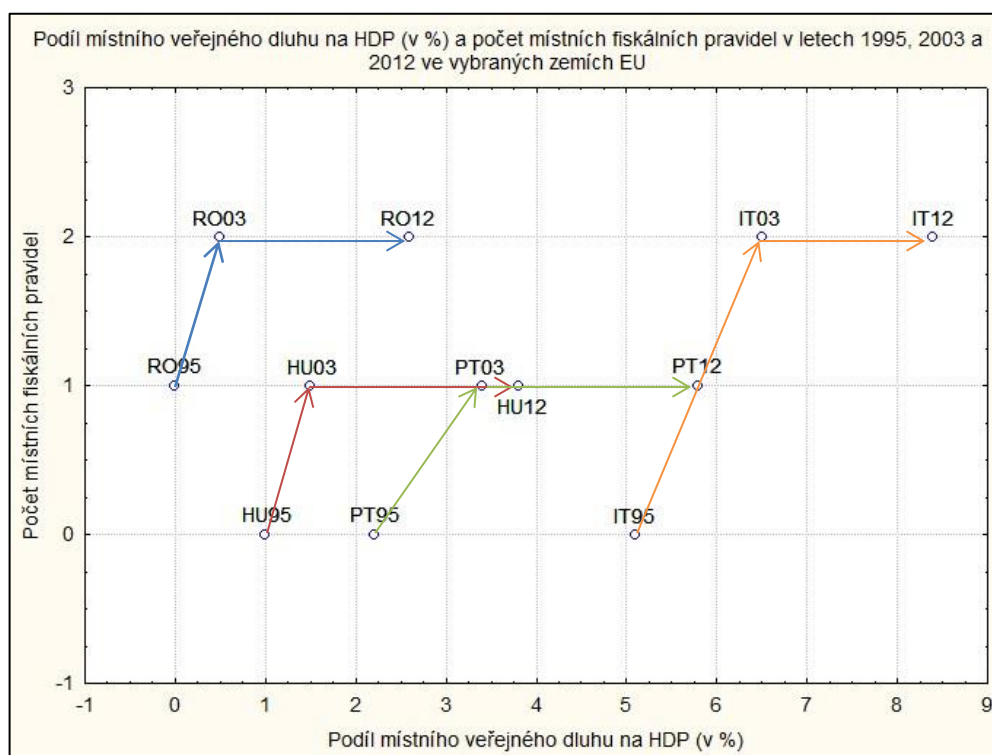


Pokud na základě grafu č. 5 porovnáme vývoj mezi lety 2003 a 2012, úroveň místního veřejného dluhu se ve vybraných 11 zemích téměř ve všech případech zvýšila. Pouze Lucembursko a Belgie dokázaly svůj místní veřejný dluh snížit.

Co se týče srovnání počtu pravidel v letech 2003 a 2012, celkový počet pravidel na místní vládní úrovni zůstal stejný – 11. Žádná z těchto zemí během tohoto mezidobí nepřidala ani neubrala fiskální pravidlo na místní úrovni.

Následující bodový graf č. 6 zobrazuje vývoj některých zemí (Itálie, Maďarsko, Portugalsko a Rumunsko) právě z pohledu podílu místního veřejného dluhu na HDP a počtu místních fiskálních pravidel, u kterých můžeme vidět zvýšení počtu místních fiskálních pravidel současně se zvýšením podílu místního veřejného dluhu na HDP.

**Graf 6:** Podíl místního veřejného dluhu na HDP (v %) a počet místních fiskálních pravidel v letech 1995, 2003 a 2012 ve vybraných zemích EU

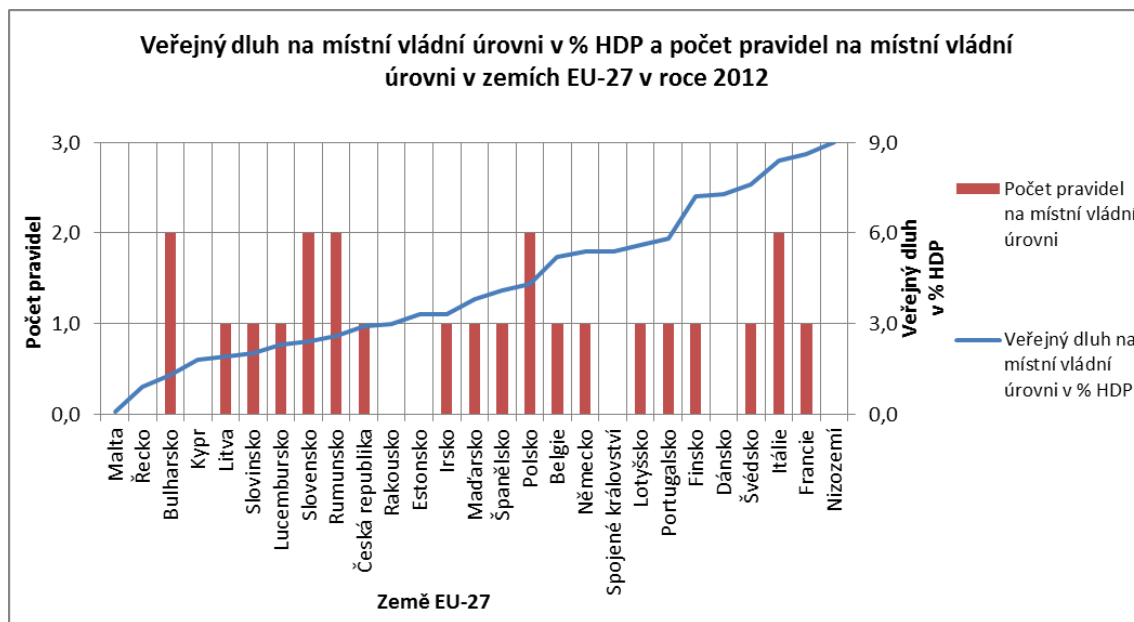


**Vysvětlivky:** Zkratka písmen označuje danou zemi (HU...Maďarsko, IT...Itálie, PT...Portugalsko, RO...Rumunsko), číslice označuje daný rok (95...1995, 03...2003, 12...2012)

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

Další graf č. 7 zobrazuje posuzovaný vztah, tedy podíl místního veřejného dluhu na HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni, pro všechny členské země EU-27 za rok 2012.

**Graf 7:** Veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni v zemích EU-27 v roce 2012



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Stav počtu pravidel z vyobrazeného grafu přímo nenaznačuje vliv výše podílu místního veřejného dluhu na HDP na počet pravidel aplikovaných na místní vládní úrovni. Tento fakt potvrzuje i korelace vyjádřená Spearmanovým korelačním koeficientem na údajích za všech 27 zemí EU k roku 2012 zobrazená na obrázku č. 1.

**Obrázek 1:** Spearmanův korelační koeficient pro počet pravidel na místní vládní úrovni a místní veřejný dluh v % HDP v roce 2012

Dvojice proměnných		Spearmanovy korelace (Tabulka4)			
		Počet plat.	Spearman R	t(N-2)	p-hodn.
Počet pravidel na místní úrovni (2012) & Místní veřejný dluh v % HDP		27	0,038558	0,192933	0,848570

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

Lze vidět, že i v zemích, kde je míra podílu místního veřejného dluhu na HDP vyšší, existují případy, kde není zavedeno žádné fiskální pravidlo na místní vládní úrovni.

úrovni (Dánsko, Rakousko, Nizozemí). Na druhou stranu je zde u některých zemí výskyt i dvou zavedených fiskálních pravidel na místní vládní úrovni (Itálie, Polsko). V případě Itálie jsou to 2 pravidla na místní vládní úrovni, která byla zavedena již v letech 1999 a 2001. V Polsku se jedná o dvě fiskální pravidla zavedená až v letech 2009 a 2011.

Dvě fiskální pravidla na místní vládní úrovni se však objevují i u zemí s nižší mírou podílu místního veřejného dluhu na HDP. Jedná se o Rumunsko, Slovensko a Bulharsko. Rumunsko zavedlo svá pravidla již dříve v letech 1990 a 1999. Slovensko v roce 2002 a Bulharsko v roce 2005.

Vývoj ve všech 27 zemích EU můžeme posoudit pouze mezi lety 2009 – 2012, pro která jsou dostupná data o výši podílu místního veřejného dluhu na HDP. Ke zhodnocení vývoje nám poslouží rozdělení zemí do dvou skupin, a to na ty, které podíl místního veřejného dluhu na HDP zvyšují, a na ty, kde je podíl místního veřejného dluhu na HDP stabilní či se snižuje. Tento vývoj je zobrazen pomocí tabulek č. 2 a 3.

**Tabulka 2:** Vývoj podílu místního veřejného dluhu na HDP (v %) a počtu pravidel na místní vládní úrovni v letech 2009 – 2012 v zemích EU, které podíl tohoto dluhu zvyšují

Země EU	Podíl místního veřejného dluhu na HDP (v %)				Počet pravidel na místní vládní úrovni			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Bulharsko	1,0	1,2	1,3	1,3	2	2	2	2
Litva	1,6	1,6	1,8	1,9	1	1	1	1
Slovensko	1,5	1,8	1,9	2,0	1	1	1	1
Rumunsko	2,3	2,5	2,5	2,6	2	2	2	2
Rakousko	2,2	2,8	3,0	3,0	0	0	0	0
Maďarsko	4,2	4,7	4,4	3,8	1	1	1	1
Španělsko	3,3	3,4	3,4	4,1	1	1	1	1
Polsko	3,0	3,9	4,3	4,3	1	1	2	2
Portugalsko	5,1	5,5	5,9	5,8	1	1	1	1
Finsko	6,6	6,5	6,5	7,2	1	1	1	1
Švédsko	5,5	5,6	7,0	7,6	1	1	1	1
Francie	8,3	8,3	8,4	8,6	1	1	1	1
Nizozemí	7,8	8,3	8,6	9,0	0	0	0	0

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Obě skupiny zemí jsou co do počtu zemí poměrně vyrovnané (13 a 14 zemí). A to samé se dá říci i o úrovni podílu místního veřejného dluhu na HDP.

U zemí, které zvyšují svůj podíl místního veřejného dluhu na HDP, jsou dva případy, kde není zavedeno žádné pravidlo na místní vládní úrovni (Nizozemí a Rakousko). Jinak každá další země má minimálně 1 fiskální pravidlo na místní vládní úrovni zavedeno. Pouze v Polsku došlo během těchto 4 let ke změně v počtu pravidel, kdy v roce 2011 bylo zavedeno další pravidlo na místní vládní úrovni k již jednomu stávajícímu.

Následující tabulka zobrazuje opět vývoj podílu místního veřejného dluhu na HDP a počtu pravidel na místní vládní úrovni v období let 2009 – 2012, ale u zemí, které snižují tento podíl či ho udržují stabilní. Ze všech 14 zemí v této skupině je to pouze Kypr, který snižuje svůj podíl místního veřejného dluhu na HDP. Ostatní státy jsou posouzeny jako udržující svůj dluh na přibližně stejné úrovni.

**Tabulka 3:** Vývoj podílu místního veřejného dluhu na HDP (v %) a počtu pravidel na místní vládní úrovni v letech 2009 – 2012 v zemích EU, které podíl tohoto dluhu udržují stabilní či snižují

Země EU	Podíl místního veřejného dluhu na HDP (v %)				Počet pravidel na místní vládní úrovni			
	2009	2010	2011	2012	2009	2010	2011	2012
Malta	0,0	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0
Řecko	0,9	0,9	0,9	0,9	0	0	0	0
Kypr	2,0	2,0	1,9	1,8	0	0	0	0
Lucembursko	2,4	2,4	2,3	2,3	1	1	1	1
Slovensko	2,4	2,7	2,5	2,4	2	2	2	2
Česká republika	2,7	2,6	2,6	2,9	1	1	1	1
Estonsko	4,0	3,8	3,3	3,3	1	1	1	0
Irsko	3,5	3,6	3,4	3,3	1	1	1	1
Belgie	4,8	5,0	4,9	5,2	1	1	1	1
Německo	5,5	5,4	5,3	5,4	1	1	1	1
Spojené království	4,7	4,8	4,8	5,4	0	0	0	0
Lotyšsko	5,8	6,4	6,0	5,6	1	1	1	1
Dánsko	7,3	7,1	7,2	7,3	0	0	0	0
Itálie	8,8	8,6	8,6	8,4	2	2	2	2

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

V této skupině je 14 států, z nichž 5 nemá a nikdy nemělo aplikované žádné fiskální pravidlo na místní vládní úrovni. Jedná se o Maltu, Kypr a Řecko, jejichž podíl místního veřejného dluhu na HDP se pohybuje na nejnižších úrovních. Tento fakt vysvětluje existence nízké úrovně decentralizace u těchto států, a to jak příjmové, tak výdajové. Tato skutečnost ukazuje, že země s nízkou úrovní podílu místního veřejného dluhu na HDP nemají potřebu zavádět fiskální pravidla na této sub-národní úrovni. Dalšími zeměmi bez fiskálních pravidel na místní vládní úrovni jsou Dánsko a Spojené království, které se vyznačují již vyšší úrovní podílu místního veřejného dluhu na HDP. Pouze v jednom případě, v Estonsku, došlo ke změně v počtu pravidel během sledovaného období, když v roce 2012 bylo zrušeno jediné fiskální pravidlo na místní vládní úrovni v této zemi.

Z celkového srovnání dostupných dat tedy vyplývá, že země, které zvyšují svůj podíl místního veřejného dluhu na HDP, mají a již měly v minulosti ve většině případů zavedená fiskální pravidla na místní vládní úrovni. Přitom více pravidel se objevuje u zemí s nižší úrovní tohoto podílu. 8 zemí mělo pravidla zavedená v roce 2000 a dříve. Pouze Bulharsko zavedlo svá 2 fiskální pravidla na místní vládní úrovni v roce 2005, Polsko zavedlo první pravidlo v roce 2009 a druhé až v roce 2011. Portugalsko zavedlo první pravidlo v roce 2003 a druhé v roce 2007.

Země, které svůj podíl místního veřejného dluhu na HDP snižují či nezvyšují (tedy udržují), u nich evidujeme více případů, kdy země nemá zavedeno žádné fiskální pravidlo na místní vládní úrovni. Z devíti zemí, které vykazují fiskální pravidla na místní vládní úrovni, jsou pouze dvě, které zavedly pravidla dvě. Většinou země zaváděly pravidla postupně během devadesátých let, pouze Itálie zavedla druhé pravidlo pokrývající místní úroveň v roce 2002, Slovensko zavedlo svá dvě místní fiskální pravidla také v roce 2002 a Irsko jedno fiskální pravidlo na místní vládní úrovni v roce 2004.

### **Porovnání s indexem síly místních fiskálních pravidel**

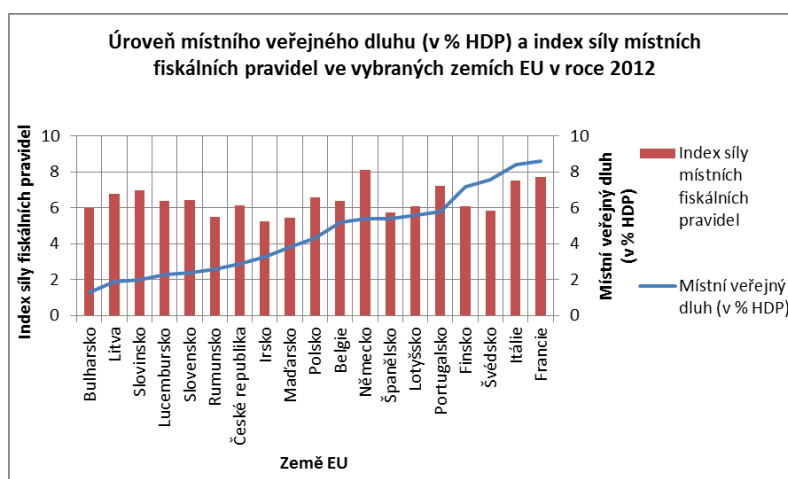
Dalším parametrem fiskálních pravidel, kromě samotného faktu existence pravidel a jejich počtu, je jejich síla. Hodnoty, které představují sílu fiskálního pravidla, jsou vyjádřeny indexem síly fiskálního pravidla a jsou převzaty z databáze fiskálních pravidel od Evropské komise. Postup tvorby indexu síly fiskálního pravidla a faktory,

ze kterých vychází, jsou popsány v metodice, stejně jako způsob využití tohoto indexu v této práci.

Nabízí se otázka, zda je nižší úroveň zadlužení na místní vládní úrovni spjata s větší silou místních fiskálních pravidel, která by tak nutila politiky k větší odpovědnosti v souvislosti s dodržováním pravidel a přijímanými rozhodnutími.

V následujícím grafu č. 8 je zobrazen podíl místního veřejného dluhu na HDP a výše indexu síly místních fiskálních pravidel pro ty země EU, které mají zavedená fiskální pravidla na místní vládní úrovni k roku 2012 (celkem 19 zemí).

**Graf 8:** Úroveň místního veřejného dluhu (v % HDP) a index síly místních fiskálních pravidel ve vybraných zemích EU v roce 2012



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Podle grafu je zemí s nejvyšším indexem síly místních fiskálních pravidel Německo s hodnotou indexu 8,13. Podle průměru hodnot indexů za všechny sledované země, který je 6,44, je pouze 7 zemí z 19 nad tímto průměrem, co se týče výše indexu. Jsou to Litva, Slovinsko, Polsko, Německo, Portugalsko, Itálie a Francie. Z grafického zobrazení přímo nevyplývá závislost výše indexu síly místních fiskálních pravidel na výši podílu místního veřejného dluhu na HDP. To dokládá i Spearmanův korelační koeficient provedený na těchto datech (viz obrázek č. 2).

**Obrázek 2:** Spearmanův korelační koeficient pro index síly místních fiskálních pravidel a místní veřejný dluh (v % HDP) v roce 2012

Dvojice proměnných		Spearmanovy korelace (Tabulka2)			
		Počet plat.	Spearman R	t(N-2)	p-hodn.
Index síly místních FP v roce 2012 & Místní veřejný dluh v roce 2012 (v % HDP)		19	0,210711	0,888738	0,386547

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

Jsou zde země jako Litva a Slovinsko, které mají hodnotu podílu místního veřejného dluhu na HDP do 2% a index síly místních fiskálních pravidel je nad výše zmiňovaným průměrem. Naopak jsou země jako Itálie a Francie, což jsou země s nejvyšším podílem místního veřejného dluhu na HDP, jejichž zavedená pravidla patří k těm nejsilnějším ze zavedených místních fiskálních pravidel. Tento fakt může být vysvětlen tím, že důvodem pro zavedení silného místního fiskálního pravidla je jak potřeba zajistit fiskální disciplínu, tak existence vyššího podílu místního veřejného dluhu na HDP a potřeba tento dluh dále nezvyšovat.

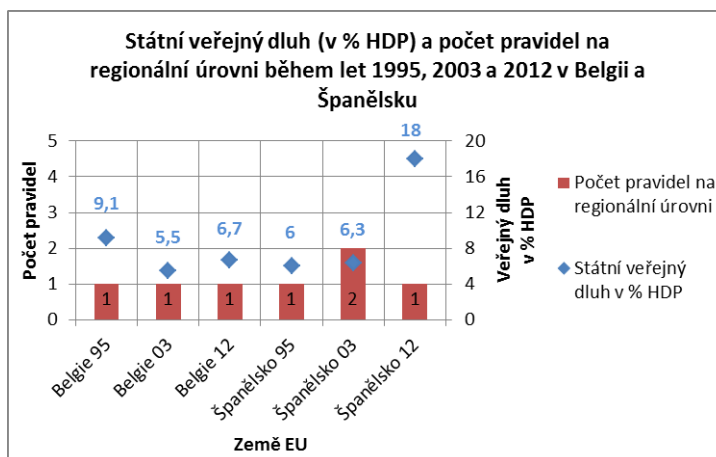
#### 4.4.2 Státní vládní úroveň

##### Porovnání s počtem fiskálních pravidel na regionální úrovni

Nyní následuje posouzení stejné situace pro státy, v jejichž uspořádání existuje státní úroveň, která má svůj rozpočet. Do této skupiny patří ze států Evropské unie pouze Belgie, Německo, Rakousko a Španělsko. Z hlediska fiskálních pravidel budou s touto úrovní porovnávána pravidla na regionální úrovni.

Pro zachování stejného postupu jako u místní úrovně je nejprve zachycen vývoj v letech 1995, 2003 a 2012. Data o výši podílu státního dluhu na HDP jsou však dostupná pouze pro dvě země – Belgii a Španělsko. Vývoj je tedy shrnut do jednoho grafu č. 9.

**Graf 9:** Státní veřejný dluh (v % HDP) a počet pravidel na regionální úrovni během let 1995, 2003 a 2012 v Belgii a Španělsku



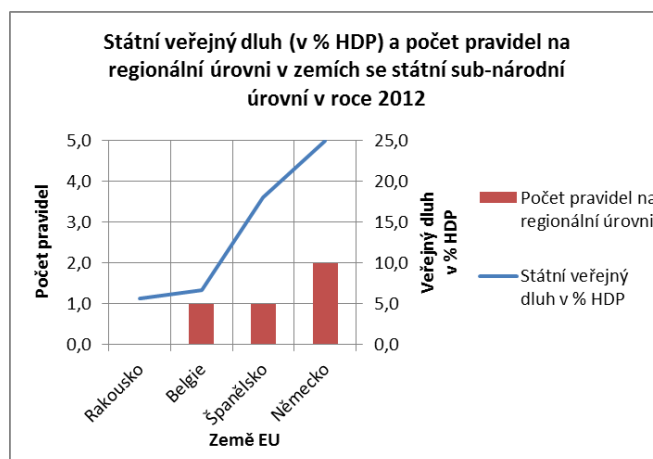
**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules databse (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Vývoj podílu státního dluhu na HDP v Belgii byl ve sledovaných obdobích kolísavý. Belgie zavedla jedno fiskální pravidlo na regionální úrovni již v roce 1990. Po roce 1995 se jí docela významně dařilo podíl státního veřejného dluhu na HDP snižovat. V posledních letech ale tento podíl opět mírně stoupá. Co se týče Španělska, zde došlo k výraznému nárůstu podílu státního veřejného dluhu na HDP, a to hlavně po roce 2008. Španělsko v roce 2003 zavedlo již druhé fiskální pravidlo na regionální úrovni, které vydrželo do roku 2011, kdy bylo zrušeno.

Data pro všechny 4 státy se státní úrovni jsou k dispozici až od roku 2009. V grafu č. 10 je tedy zobrazen stav podílu státního veřejného dluhu na HDP a počtu pravidel na regionální úrovni pouze k roku 2012.



**Graf 10:** Státní veřejný dluh (v % HDP) a počet pravidel na regionální úrovni v zemích se státní sub-národní úrovní v roce 2012



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

V tomto zobrazení lze také již vidět Rakousko, které má vyšší podíl státního veřejného dluhu na HDP z těchto 4 zemí nejnižší a nemá zavedené žádné fiskální pravidlo na regionální úrovni. Dále je zde také Německo, jehož podíl státního dluhu na HDP je naopak z těchto zemí nejvyšší a má zavedena dvě fiskální pravidla na regionální vládní úrovni.

Zhodnocením vyobrazených grafů a dat, která jsou k dispozici, lze konstatovat, že pokud jde o státní resp. regionální úroveň, země s vyšším podílem státního veřejného dluhu na HDP mají zavedeno více fiskálních pravidel na regionální úrovni, viz Německo a také Španělsko, které mezi roky 2003 – 2011 mělo aktivní dvě fiskální pravidla na regionální úrovni.

Zobrazená situace v tomto případě vypovídá jednoznačněji o vztahu mezi těmito dvěma posuzovanými veličinami. Provedený Spearmanův korelační koeficient se také blíží hodnotám, které by potvrdily závislost těchto veličin (viz obrázek č. 3). Počet zkoumaných proměnných je však velmi nízký.

**Obrázek 3:** Spearmanův korelační koeficient pro počet pravidel na regionální úrovni a státní veřejný dluh (v % HDP) ve vybraných zemích EU v roce 2012

Dvojice proměnných		Spearmanovy korelace (Tabulka10)			
		Počet plat.	Spearman R	t(N-2)	p-hodn.
Počet pravidel na regionální úrovni (2012) & Státní veřejný dluh v % HDP (2012)		4	0,948683	4,242641	0,051317

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

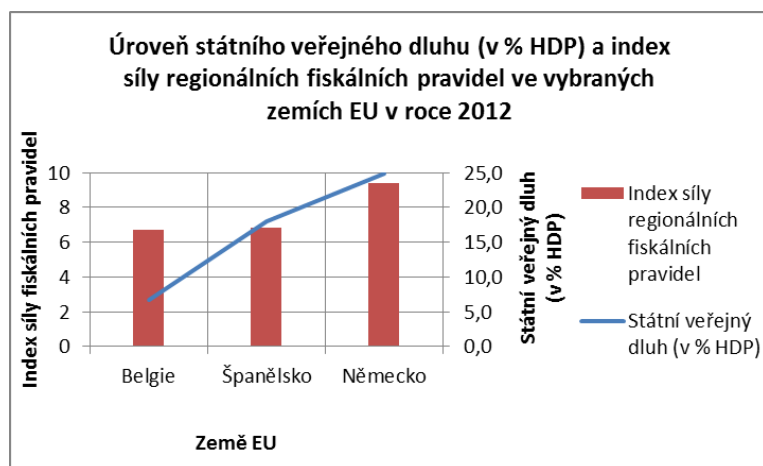
### Regionální úroveň

Fiskální pravidla na regionální úrovni však nutně nekorespondují pouze se státy, které mají z rozpočtového pohledu státní úroveň. Regionální pravidla jsou zavedena také v dalších zemích, kde jsou regiony významné, a to navíc v Portugalsku a Itálii. V Itálii jsou to čtyři pravidla, která pokrývají regionální vládní úroveň, a v Portugalsku je to jedno pravidlo.

### Porovnání s indexem síly regionálních fiskálních pravidel

Také u státní úrovně následuje v grafu č. 11 porovnání výše podílů státního veřejného dluhu na HDP a hodnoty indexů regionálních fiskálních pravidel u zemí EU, kde existuje státní úroveň a kde jsou k roku 2012 aplikována fiskální pravidla na regionální úrovni.

**Graf 11:** Úroveň státního veřejného dluhu (v % HDP) a index síly regionálních fiskálních pravidel ve vybraných zemích EU v roce 2012



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

U státní úrovně je situace dle grafického zobrazení více jednoznačná a lze vyzorovat závislost mezi sledovanými veličinami. Čím větší je podíl státního veřejného dluhu na HDP, tím vyšší je hodnota indexu síly regionálních fiskálních pravidel. Je nutné si však uvědomit, že počet sledovaných dat je velmi nízký. A proto není ani možné vyjádření korelačního koeficientu. Země s nejvyšší hodnotou indexu síly regionálních fiskálních pravidel je opět Německo (9,41).

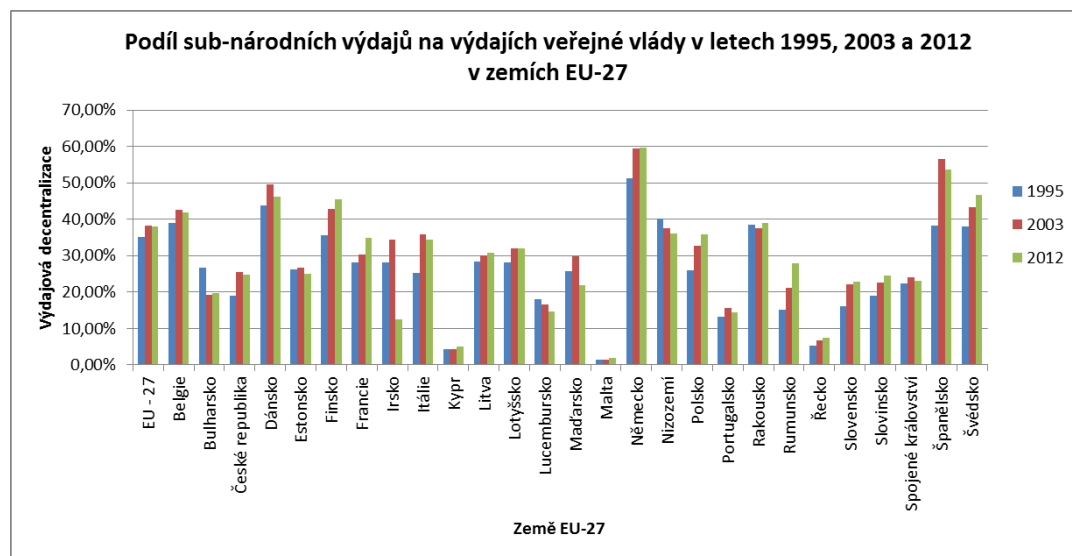
## 4.5 Vztah mezi mírou decentralizace a sub-národními fiskálními pravidly

Jelikož tématem této práce jsou fiskální pravidla na sub-národní úrovni, je pro tuto práci důležitým srovnávacím faktorem míra decentralizace.

### 4.5.1 Výdajová decentralizace

V této části práce se zaměříme na analýzu výdajové decentralizace zemí EU ve vztahu k počtu fiskálních pravidel zavedených na sub-národní úrovni (místní a regionální). Údaje o decentralizaci jsou dostupné pro 27 členských zemí EU a to od roku 1995. Budeme tedy sledovat opět vývoj mezi roky 1995, 2003 a 2012, jako tomu bylo u srovnávání veřejného dluhu sub-národních vlád.

**Graf 12:** Podíl sub-národních výdajů na výdajích veřejné vlády v letech 1995, 2003 a 2012 v zemích EU-27



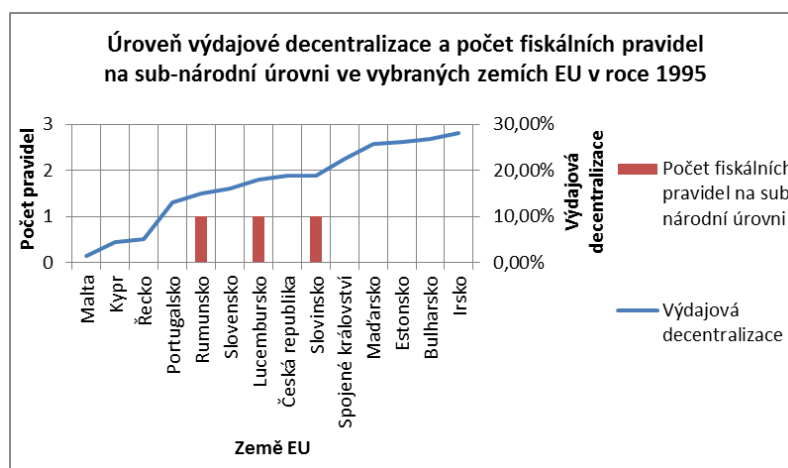
**Zdroj:** Eurostat; vlastní zpracování v programu Excel

Z výše zobrazeného grafu č. 12 je vidět, že výdajová decentralizace je napříč zeměmi Evropské unie rozdílná a její vývoj mezi roky 1995 až 2012 byl také různý. Někde se výdajová decentralizace snižovala, někde naopak zvyšovala či kolísala.

Pro snadnější srovnání jsou země rozděleny do dvou skupin podle mediánu dat o výdajové decentralizaci zemí k roku 2012 (mediánem je Rumunsko, které bude součástí první skupiny). V první skupině jsou země s úrovní výdajové decentralizace do 27,85 %. V druhé skupině jsou zbývající země, kde zemí s nejvyšší úrovní výdajové decentralizace je Německo, a to 59,56 %. S pomocí grafického zobrazení je porovnáván vývoj výdajové decentralizace a počtu pravidel na sub-národní úrovni, a zda mezi nimi existuje nějaký vztah.

Nyní následuje série grafů č. 12, 13 a 14 týkající se první skupiny zemí, kam patří Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Irsko, Kypr, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Spojené království, se zobrazením let 1995, 2003 a 2012.

**Graf 13:** Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995

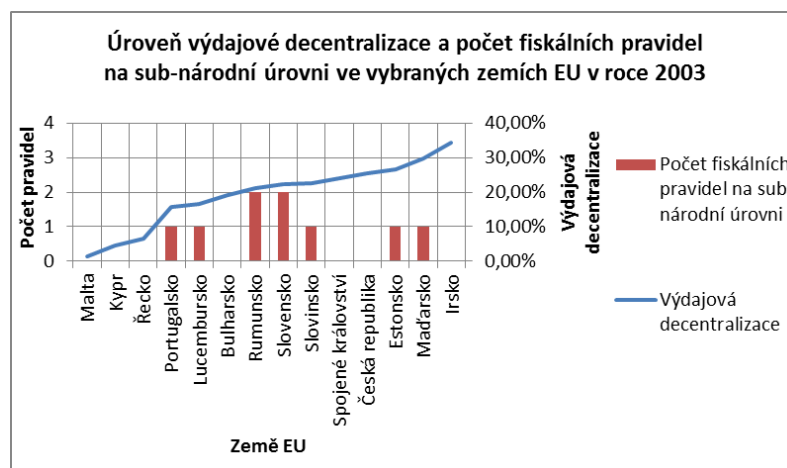


**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

První graf č. 13 z této série zobrazuje úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni v roce 1995. Z grafu lze odvodit, že počet zemí, kde byla sub-národní fiskální pravidla zavedena již v tomto roce, je nízký. Pouze

3 země ze 14 (Rumunsko, Lucembursko a Slovinsko) měly zavedené jedno pravidlo na sub-národní úrovni.

**Graf 14:** Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003

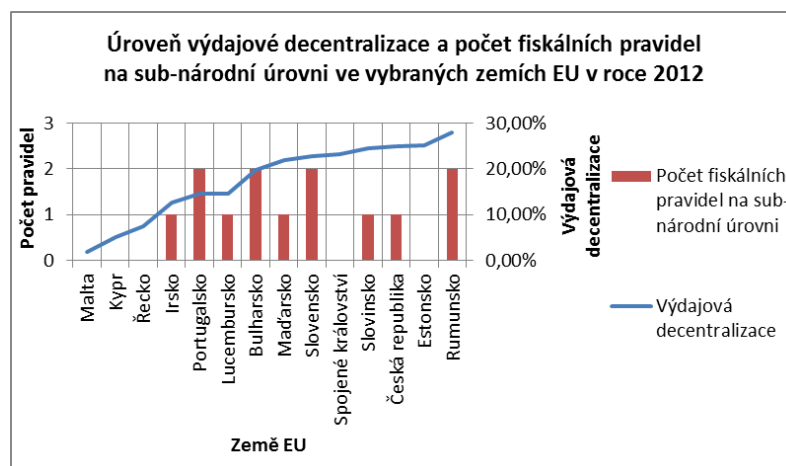


**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database, (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Graf č. 14 posouvá situaci do roku 2003, kde lze pozorovat, že počet zemí s fiskálními pravidly na sub-národní úrovni se zvýšil a objevují se i země, které mají pravidla dvě. Oproti roku 1995 se počet zemí se zavedenými pravidly zvýšil z 3 na 7 (z celkových 14). Počet pravidel se oproti roku 1995 zvýšil z 3 na 9.

Země, které se přidaly se zavedením pravidel na sub-národní úrovni, byly: Estonsko, Maďarsko, Portugalsko a Slovensko. Nejzajímavější pohled je na Slovensko, které zavedlo hned dvě pravidla na sub-národní úrovni, a to v roce 2002. Údaje o výdajové decentralizaci ukazují, že mezi lety 2002 a 2003 došlo k velkému nárůstu výdajové decentralizace, a to z 10,37 % na 22,20 %. V Maďarsku, které zavedlo jedno fiskální pravidlo na sub-národní úrovni v roce 1996, lze vypočítat mezi lety 1995 a 2003 nárůst výdajové decentralizace, i když jen mírný. V Portugalsku bylo první pravidlo na sub-národní úrovni zavedeno až v roce 2003. Mezi lety 1995 a 2003 byl u této země zpočátku mírný nárůst výdajové decentralizace, většinu období však udržovala úroveň výdajové decentralizace víceméně na stejné úrovni. Estonsko zavedlo své pravidlo na sub-národní úrovni v roce 1997, žádný významný nárůst výdajové decentralizace mezi lety 1995 a 2003 však u této země zpozorován nebyl.

**Graf 15:** Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

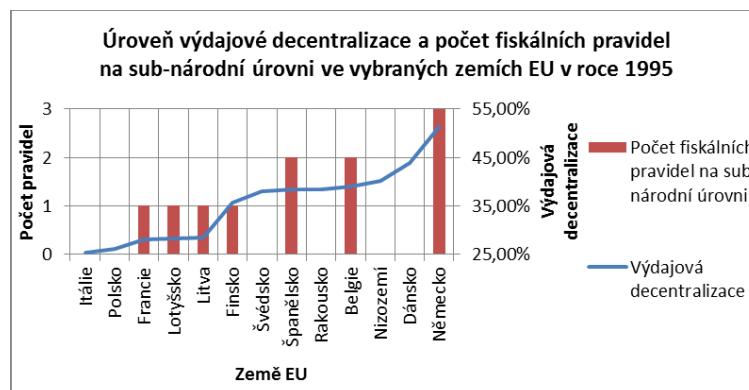
Poslední graf č. 15 z této série zobrazuje opět skupinu 14 zemí dle úrovně výdajové decentralizace a posouvá nás do roku 2012. Počet zemí s fiskálními pravidly na sub-národní úrovni se oproti roku 2003 ještě zvýšil, a to ze 7 na 9. Počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni se oproti roku 2003 také zvýšil, a to z 9 na 13.

Země, které nově přibýly s fiskálními pravidly na sub-národní úrovni během let 2003 a 2012, jsou: Bulharsko, Irsko a Česká republika. Naopak Estonsko své pravidlo zrušilo. Mezi těmito zeměmi jsou to Bulharsko a Irsko, které zavedly pravidla na sub-národní úrovni a přitom údaje o výdajové decentralizaci vypovídají spíše o jejím poklesu. V případě Irska bylo pravidlo zavedeno v roce 2004 a přitom mezi lety 2004 a 2005 došlo k markantnímu poklesu výdajové decentralizace z 34,82 % na 18,81 %. V Bulharsku tak markantní pokles výdajové decentralizace zaznamenán nebyl, ale tato země zavedla hned dvě pravidla na sub-národní úrovni, a to v roce 2005, kdy míra výdajové decentralizace kolem tohoto roku spíše kolísala. Česká republika obnovila v roce 2004 již dříve zavedené pravidlo na sub-národní úrovni. U této země lze v tomto roce vypočítat mírný nárůst výdajové decentralizace přibližně o 2 %. Estonsko naopak své jediné pravidlo zrušilo, a to v roce 2011. K významné změně ve výdajové decentralizaci však nedošlo.

Práce pokračuje zobrazením další série grafů č. 16, 17 a 18, která se týká druhé skupiny zemí s vyšší úrovní výdajové decentralizace. Do této skupiny patří Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Litva, Lotyšsko, Německo, Nizozemí, Polsko,

Rakousko, Španělsko a Švédsko. Opět je zobrazena úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni u těchto zemí během let 1995, 2003 a 2012.

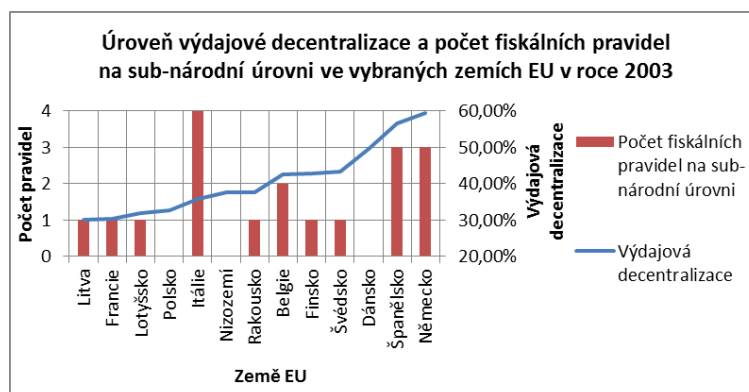
**Graf 16:** Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

První graf č. 16 znázorňuje stav v roce 1995. Počet zemí, které měly zavedené alespoň jedno fiskální pravidlo na sub-národní úrovni je 7 ze 13 zemí. Objevují se i země, které zavedly více než jedno sub-národní fiskální pravidlo. Belgie – 2 pravidla, Španělsko – 2 pravidla, Německo – 3 pravidla. Celkem je v této skupině v roce 1995 jedenáct pravidel pokrývajících sub-národní úroveň. Situace v tomto roce vypovídá o tom, že čím větší míra výdajové decentralizace, tím více zavedených fiskálních pravidel na sub-národní úrovni, pokud země nějaká pravidla zavedená má. V této skupině jsou však i země, které mají jedny z nejvyšších úrovní výdajové decentralizace, ale fiskální pravidla na sub-národní úrovni nemají zavedena žádná.

**Graf 17:** Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003



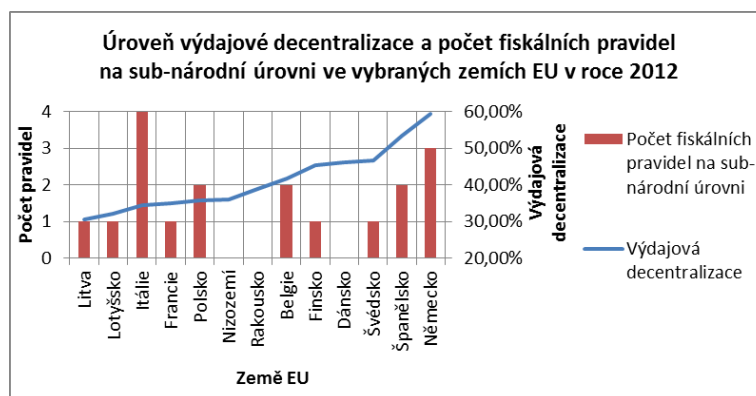
**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Další graf č. 17 zobrazuje stejnou situaci, ale v roce 2003. Počet zemí se zavedenými fiskálními pravidly na sub-národní úrovni se ještě zvýšil. Nyní je to 10 zemí ze 13. Co se týče počtu sub-národních fiskálních pravidel, tak ten se také zvýšil, a to z 11 na 18. Pravidla nově zavedly tyto země: Itálie, Rakousko a Švédsko. Španělsko zavedlo další pravidlo navíc, a tak zvýšilo počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni na tři.

Itálie zavedla své první fiskální pravidlo na sub-národní úrovni v roce 1999 a další tři zavedla v roce 2001. V údajích o výdajové decentralizaci lze u této země pozorovat její nárůst během let, kdy země zaváděla tato pravidla. V Rakousku bylo zavedeno fiskální pravidlo na sub-národní úrovni v roce 1999 a právě v tomto roce lze pozorovat i menší nárůst výdajové decentralizace. Švédsko zavedlo své pravidlo na sub-národní úrovni v roce 2000, kdy úroveň výdajové decentralizace této země byla spíše stabilní, ale k pozvolnému nárůstu docházelo od roku 1995. Španělsko přidalo třetí pravidlo na sub-národní úrovni k předcházejícím dvou v roce 2003. U této země je patrný značný nárůst výdajové decentralizace mezi lety 2001 a 2002, a to ze 47,17 % na 54,40 %.



**Graf 18:** Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Poslední graf z této série, č. 18, zobrazuje zkoumanou situaci v roce 2012. Počet zemí se zavedenými fiskálními pravidly na sub-národní úrovni zůstává stejný, jako v roce 2003. To samé platí i pro počet fiskálních pravidel existujících na sub-národní úrovni v této skupině zemí. Došlo však k některým změnám. Polsko zavedlo dvě pravidla na sub-národní úrovni a naopak Rakousko své jediné pravidlo zrušilo a Španělsko zrušilo své jedno pravidlo ze tří.

Polsko zavedlo dvě sub-národní fiskální pravidla. První v roce 2009 a druhé v roce 2011. Přitom v těchto letech se úroveň výdajové decentralizace této země pohybovala víceméně na stabilní hranici. Její nárůst byl zaznamenán hlavně v roce 2000.

Obecně lze konstatovat, že s vyšší úrovní výdajové decentralizace narůstá u některých zemí počet fiskálních pravidel aplikovaných na sub-národní úrovni. Spearmanův korelační koeficient, provedený na základě dat o výdajové decentralizaci a počtu sub-národních fiskálních pravidel pro všech 27 členských zemí EU, však tuto závislost nepotvrdil (viz obrázek č. 4).

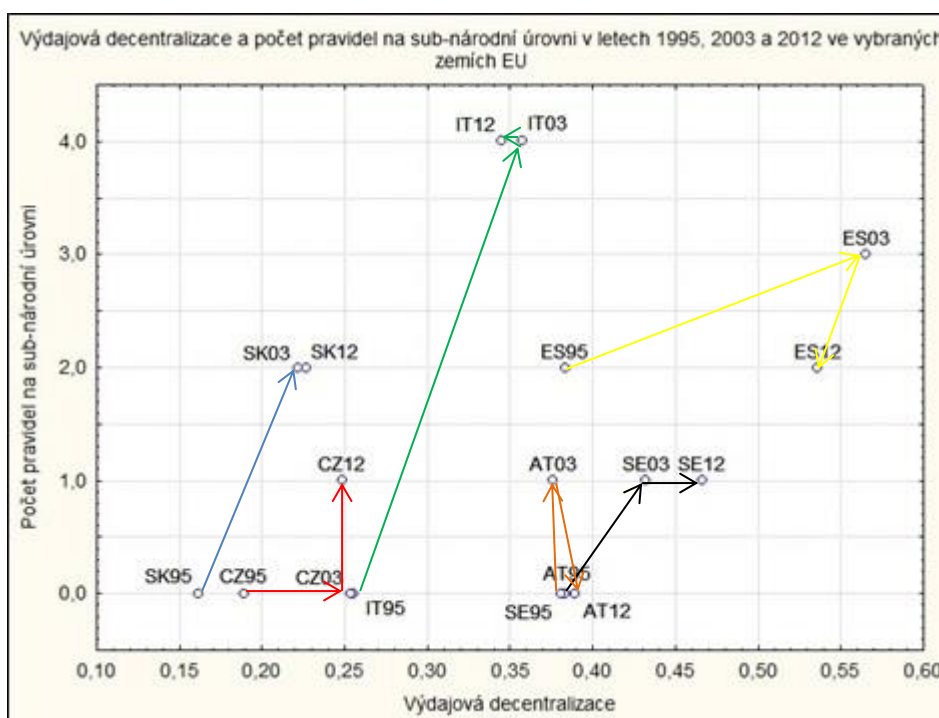
**Obrázek 4:** Spearmanův korelační koeficient pro úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni v zemích EU-27 v roce 2012

Dvojice proměnných		Spearmanovy korelace (Tabulka4)			
		Počet plat.	Spearman R	t(N-2)	p-hodn.
Počet pravidel na sub-národní úrovni (2012) & Výdajová decentralizace (2012)		27	0,255788	1,322949	0,197826

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

Následující bodový graf č. 19 shrnuje vývoj zemí EU s nejvýznamnějšími změnami během let 1995, 2003 a 2012, pokud jde o změny v úrovni výdajové decentralizace a počtu fiskálních pravidel aplikovaných na sub-národní úrovni. Lze pozorovat tedy např. výše zmíněnou velkou změnu v počtu aplikovaných pravidel u Itálie podpořenou růstem výdajové decentralizace, či podobnou změnu u Slovenska. U Švédska také pozorujeme růst výdajové decentralizace současně se zavedením fiskálního pravidla na sub-národní úrovni. Popisky dat označují zemi a daný rok.

**Graf 19:** Výdajová decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni v letech 1995, 2003 a 2012 ve vybraných zemích EU



**Vysvětlivky:** Zkratka písmen označuje danou zemi (AT...Rakousko, CZ...Česká republika, ES...Španělsko, IT...Itálie, SE...Švédsko, SK...Slovensko), číslice označuje daný rok (95...1995, 03...2003, 12...2012)

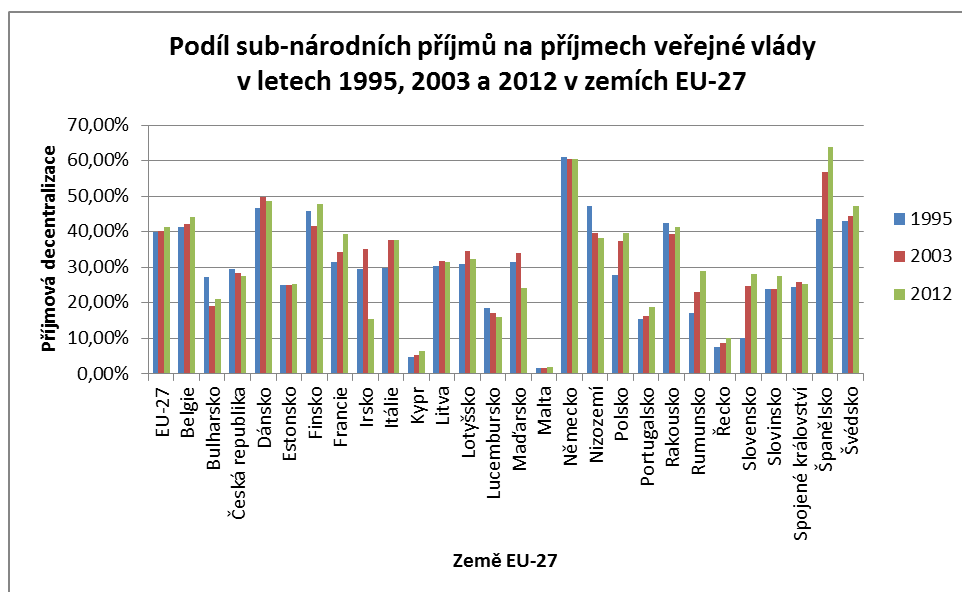
**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

#### 4.5.2 Příjmová decentralizace

Nyní následuje pozorování z pohledu příjmové decentralizace ve vztahu k počtu fiskálních pravidel zavedených na sub-národní úrovni. Následující graf č. 20 zobrazuje podíl příjmů sub-národních úrovní vlád na celkových příjmech veřejné vlády pro 27 zemí EU v letech 1995, 2003 a 2012. Vývoj příjmové decentralizace napříč zeměmi je odlišný. Stejně jako u výdajové decentralizace lze vidět, že u některých zemí došlo k poklesu, u některých naopak k vzestupu příjmové decentralizace. Najdeme i země,

kde se příjmová decentralizace udržuje přibližně na stejné úrovni. Úroveň příjmové decentralizace se opět liší napříč zeměmi, přičemž největší počet zemí se pohybuje na úrovni příjmové decentralizace mezi 20 až 40 %.

**Graf 20:** Podíl sub-národních příjmů na příjmech veřejné vlády v letech 1995, 2003 a 2012 v zemích EU-27

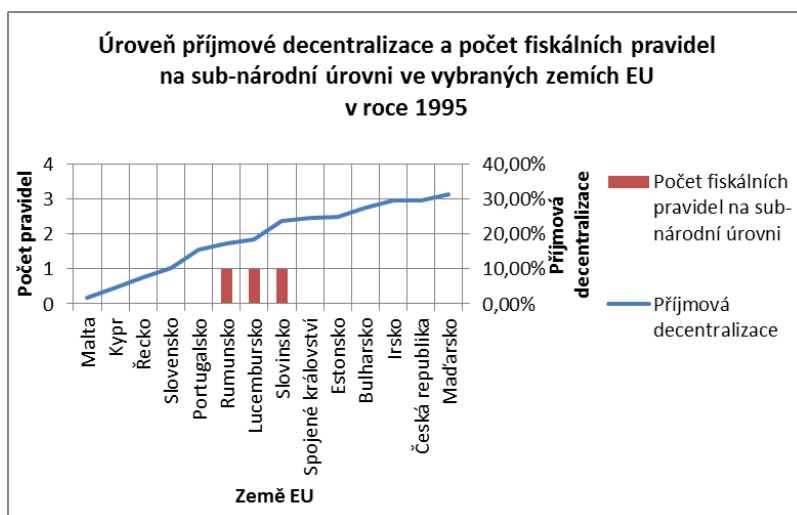


**Zdroj:** Eurostat; vlastní zpracování v programu Excel

Pro bližší prozkoumání vztahů mezi příjmovou decentralizací a počtem fiskálních pravidel na sub-národní úrovni je 27 zemí EU rozděleno do dvou skupin podle mediánu dat o příjmové decentralizaci pro rok 2012. Mediánem je opět Rumunsko na úrovni 28,99 % příjmové decentralizace a opět bude součástí první skupiny zemí. Na základě série grafů je porovnáván vztah příjmové decentralizace a počtu fiskálních pravidel na sub-národní úrovni v letech 1995, 2003 a 2012 pro každou skupinu zemí zvlášť. Vzhledem k tomu, že skupiny jsou stejné, bude stejný i vývoj počtu pravidel. Komentáře jsou tedy spíše zaměřeny na případný vztah s vývojem příjmové decentralizace.

První série grafů č. 21, 22 a 23 zobrazuje první skupinu zemí EU s nižší úrovní příjmové decentralizace. Patří sem Bulharsko, Česká republika, Estonsko, Irsko, Kypr, Lucembursko, Maďarsko, Malta, Portugalsko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko a Spojené království.

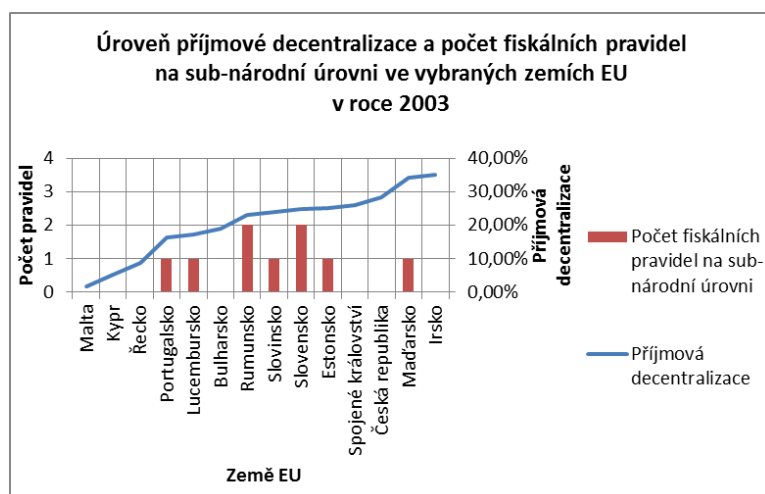
**Graf 21:** Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Zobrazení na grafu č. 21 podává pohled do roku 1995, kdy byl počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni nízký napříč zeměmi EU. Objevuje se pouze jedno pravidlo na sub-národní úrovni zavedené ve třech zemích, kde je míra decentralizace spíše nižší – Rumunsku, Lucembursku a Slovinsku. Nyní následuje porovnání s rokem 2003 v grafu č. 22.

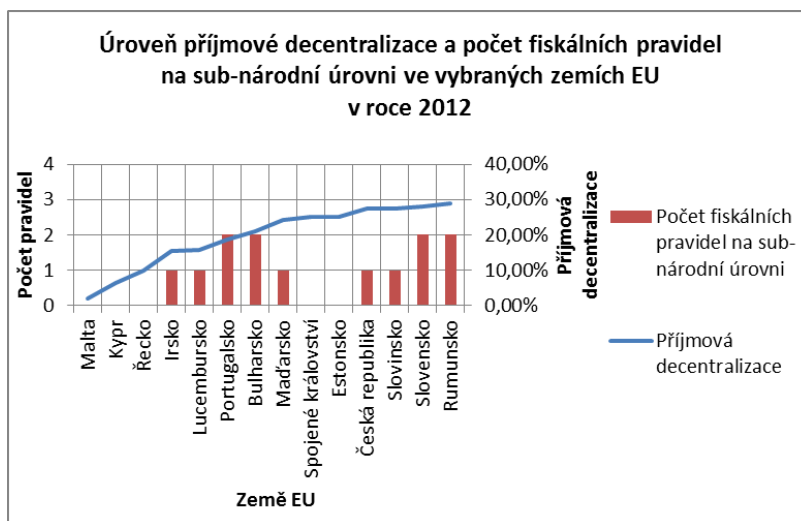
**Graf 22:** Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Porovnáním let 1995 a 2003 lze vidět, že počet zemí se zavedenými fiskálními pravidly na sub-národní úrovni se zvýšil. Země, které pravidla přidaly, jsou Portugalsko, Slovensko, Estonsko a Maďarsko. Portugalsko zavedlo jedno pravidlo v roce 2003. Během let 1995 a 2003 však nedošlo k žádnému významnému vývoji příjmové decentralizace, ta zůstávala přibližně na stejné úrovni. Slovensko zavedlo dvě pravidla na sub-národní úrovni v roce 2002. U Slovenska je však znatelné zvýšení příjmové decentralizace v roce 2002 téměř o 4 % oproti roku 2001 a v roce 2003 téměř o 10 % oproti roku 2002. Maďarsko zavedlo sub-národní fiskální pravidlo v roce 1996, kdy je zde nepatrné zvýšení příjmové decentralizace v letech 1997 a 1998. Estonsko zavedlo své sub-národní fiskální pravidlo v roce 1997, ale zde nejsou zřetelné žádné změny v úrovni příjmové decentralizace. S dalším grafem č. 23 se posuneme do roku 2012.

**Graf 23:** Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012



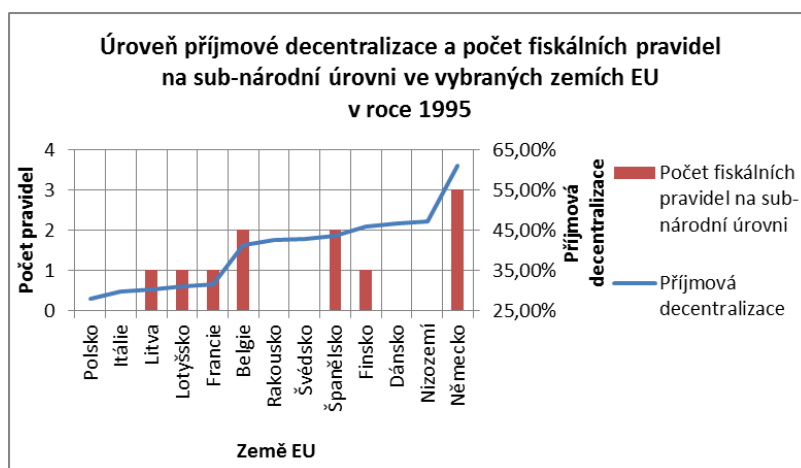
**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

V tomto posledním mezidobí opět přibývá zemí, které mají zavedené alespoň jedno fiskální pravidlo na sub-národní úrovni, a zvyšuje se i počet aplikovaných pravidel. Navíc přibývá Bulharsko, Česká republika a Irsko. Bulharsko zavedlo svá sub-národní fiskální pravidla v roce 2005, vývoj dat o příjmové decentralizaci však neukazuje žádnou přímou souvislost se zavedením pravidel. Česká republika obnovila v roce 2004 již dříve zavedené sub-národní pravidlo. Z dat o příjmové decentralizaci se dá vyzorovat mírný nárůst příjmové decentralizace od roku 2002. Irsko zavedlo své

pravidlo na sub-národní úrovni v roce 2004, v tomto případě je však v datech příjmové decentralizace zřetelný její pokles, stejně jako tomu bylo i u výdajové decentralizace. Dále je tu ještě Portugalsko, které zavedlo další pravidlo na sub-národní úrovni, a to v roce 2007. Nárůst příjmové decentralizace je však nepatrný.

Nyní je na řadě druhá skupina zemí EU s vyšší úrovní příjmové decentralizace, u které bude posuzován vztah mezi vývojem úrovně příjmové decentralizace s počtem fiskálních pravidel zaváděných na sub-národní úrovni v těchto zemích. Do této skupiny patří Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Litva, Lotyšsko, Německo, Nizozemí, Polsko, Rakousko, Španělsko a Švédsko. Opět jsou vyobrazeny roky 1995, 2003 a 2012.

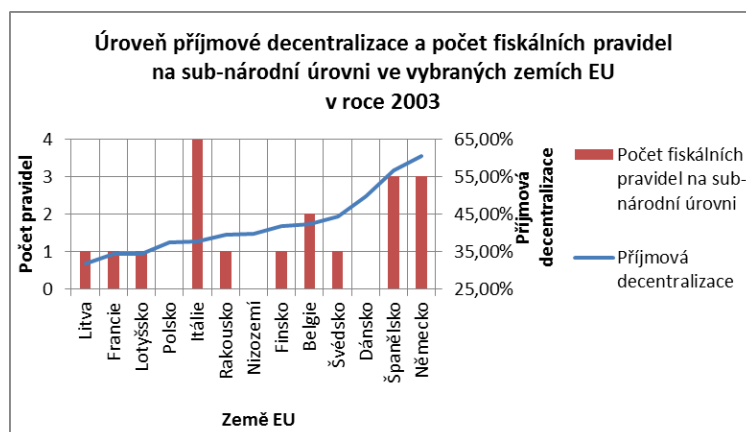
**Graf 24:** Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

První graf č. 24 z této série zobrazuje rok 1995. Lze si všimnout, že oproti druhé skupině zemí je u zemí s vyšší úrovní příjmové decentralizace větší počet zemí se zavedenými fiskálními pravidly na sub-národní úrovni a také větší počet pravidel. Opět je to 7 zemí, které mají již zavedená pravidla na sub-národní úrovni v roce 1995 a počet těchto pravidel je 11.

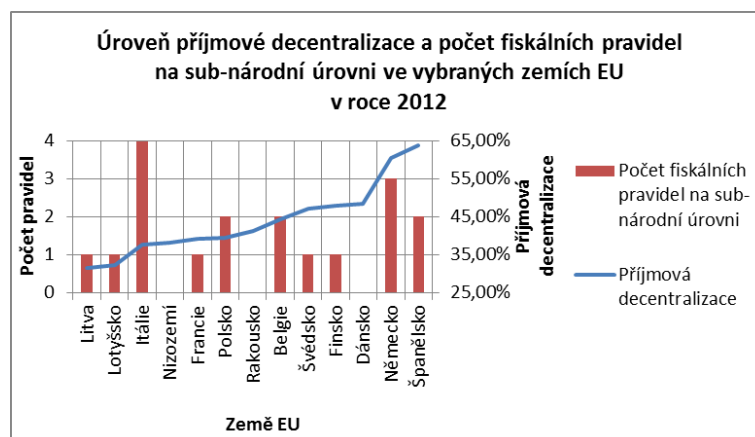
**Graf 25:** Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003



**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Při srovnání minulé situace s rokem 2003 vidíme z grafu č. 25 opět nárůst zemí, které zavedly fiskální pravidla na sub-národní úrovni. Mezi země s pravidly přibyly: Itálie, Rakousko, Švédsko. Itálie zavedla nejvíce pravidel na sub-národní úrovni. První v roce 1999 a ta ostatní tři v roce 2001. V tomto období lze z dat o příjmové decentralizaci vyzorovat její nárůst, a to konkrétně od roku 1998 až do roku 2005. Rakousko zavedlo své sub-národní pravidlo v roce 1999, kdy naopak míra jeho příjmové decentralizace začala nepatrně klesat. Švédsko zavedlo pravidlo na sub-národní úrovni v roce 2000. U Švédska je patrný růst příjmové decentralizace od roku 2002, kdy se míra příjmové decentralizace zvýšila oproti roku 2001 téměř o 6 % a dále pak mírně rostla. Nárůst o jedno pravidlo na sub-národní úrovni je zaznamenán i u Španělska, a to v roce 2003. Patrný je i růst příjmové decentralizace, a to v roce 2002 oproti roku 2001 téměř o 7 %. Příjmová decentralizace pak u této země střídavě rostla.

**Graf 26:** Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012



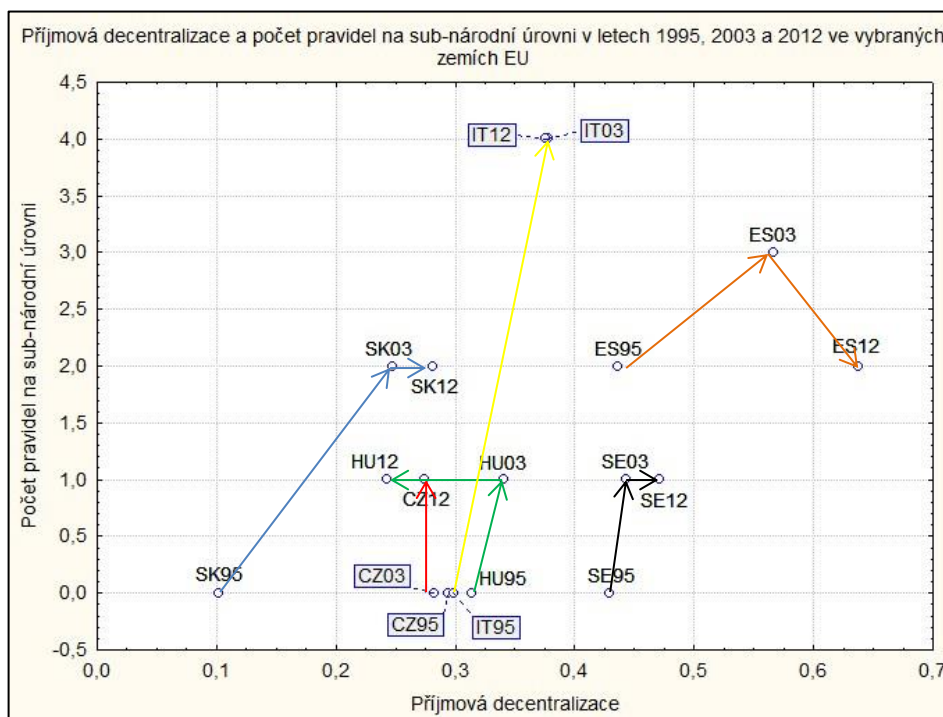
**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

S posledním grafem č. 26 této série rozebereme ještě zbývající země, které do roku 2012 zavedly fiskální pravidla na sub-národní úrovni. Jedná se o Polsko, které zavedlo dvě pravidla na sub-národní úrovni. Jedno v roce 2009 a druhé v roce 2011. V roce 2009 se míra příjmové decentralizace Polska mírně zvýšila. V roce 2011 se však opět začala mírně snižovat. Dále v tomto mezidobí Rakousko zrušilo své jedno sub-národní pravidlo, a to v roce 2007. Po roce 2007 se míra příjmové decentralizace mírně zvyšovala. Španělsko také v roce 2011 zrušilo jedno ze svých tří sub-národních pravidel. V roce 2012 příjmová decentralizace ve Španělsku stoupla oproti roku 2011 o 5 %.

Bodový graf č. 27 shrnuje vývoj vybraných zemí EU s nejvýznamnějšími změnami v příjmové decentralizaci a počtu fiskálních pravidel zavedených na sub-národní úrovni během let 1995, 2003 a 2012.



**Graf 27:** Příjmová decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni v letech 1995, 2003 a 2012 ve vybraných zemích EU



**Vysvětlivky:** Zkratka písmen označuje danou zemi (CZ...Česká republika, ES...Španělsko, HU...Maďarsko, IT...Itálie, SE...Švédsko, SK...Slovensko), číslice označuje daný rok (95...1995, 03...2003, 12...2012)

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

Byla provedena také korelace pomocí Spearmanova korelačního koeficientu, kde hodnoty u příjmové decentralizace vyšly nepatrně lépe než u výdajové decentralizace. Stále však nepotvrzují závislost mezi sledovanými veličinami.

**Obrázek 5:** Spearmanův korelační koeficient pro úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní vládní úrovni v zemích EU-27 v roce 2012

		Spearmanovy korelace (Tabulka4)			
		ChD vynechány párově			
		Označ. korelace jsou významné na hl. p < ,05000			
Dvojice proměnných		Počet plat.	Spearman R	t(N-2)	p-hodn.
Počet pravidel na sub-národní úrovni (2012) & Příjmová decentralizace (2012)		27	0,314766	1,658115	0,109791

**Zdroj:** Eurostat a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

Celkově z analýzy výdajové a příjmové decentralizace a počtu fiskálních pravidel na sub-národní úrovni vyplývá, že během vývoje mezi lety 1995 a 2012 dochází k nárůstu počtu fiskálních pravidel zaváděných na sub-národní úrovni – ať už místní či

regionální. V roce 1995 je to právě skupina zemí s vyšší úrovní výdajové a příjmové decentralizace, kde je vyšší počet zemí s již zavedenými pravidly v roce 1995 (7 ze 13). Ve druhé skupině zemí, tedy země s nižší úrovní příjmové a výdajové decentralizace, jsou to pouze 3 země ze 14, kde byla již zavedená sub-národní pravidla.

To samé platí i pro počet pravidel existujících na sub-národní úrovni v roce 1995. Ve skupině zemí s vyšší úrovní výdajové i příjmové decentralizace je to 11 pravidel existujících již v roce 1995 na sub-národní úrovni. Naproti tomu v druhé skupině zemí jsou to pouze 3 sub-národní pravidla. Zde jsou to tři země, které mají po jednom pravidlu. Kdežto u zemí s vyšší úrovní decentralizace existují i případy, kde najdeme dvě či tři sub-národní fiskální pravidla v jedné zemi.

Dále lze konstatovat, že k největším změnám v nárůstu počtu sub-národních fiskálních pravidel a k nárůstu zemí, která tato pravidla aplikují, došlo mezi lety 1995 a 2003.

#### **4.6 Vztah mezi daňovou autonomií a fiskálními pravidly na sub-národní úrovni**

Daňová autonomie, tedy schopnost vlád ovlivňovat výši svých daňových příjmů, je také jedním z parametrů fiskální decentralizace, který by mohl mít vliv na počet fiskálních pravidel aplikovaných na sub-národní úrovni.

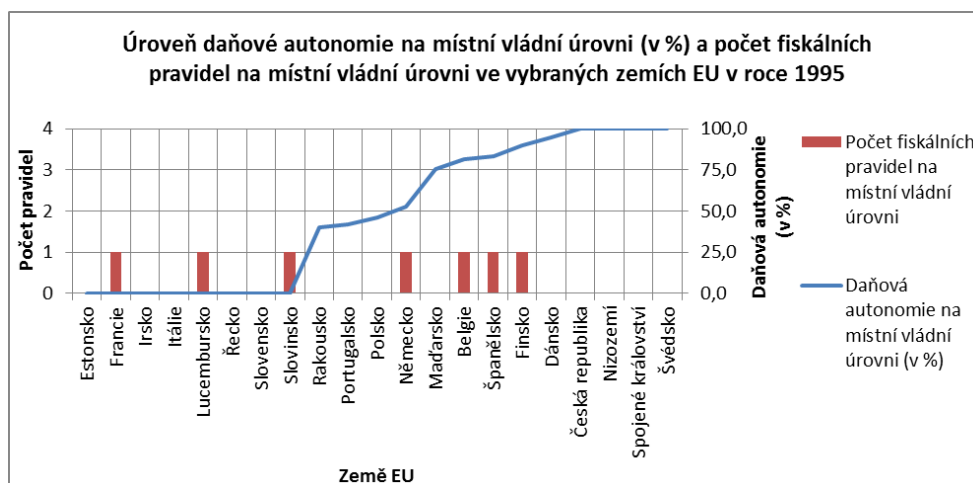
Data k této oblasti jsou převzata z online databáze OECD konkrétně z daňové statistiky (Tax Statistics). Je tedy zřejmé, že údaje nejsou dostupné pro všechny členské země EU, ale jen pro ty členské země EU, které jsou zároveň členy OECD. Jedná se o 21 zemí: Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Irsko, Itálie, Lucembursko, Maďarsko, Německo, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Spojené království, Španělsko a Švédsko.

Data o daňové autonomii jsou posuzována na dvou úrovních – místní a regionální (státní) a jsou k dispozici pro roky 1995, 2002, 2005 a 2008. Data o místní daňové autonomii jsou dostupná pro všech 21 zemí. Data o regionální (státní) autonomii jsou dostupná pro 5 zemí: Belgie, Itálie, Německo, Rakousko a Španělsko. Data jsou v této práci pozorována v letech 1995, 2002 a 2008.

#### 4.6.1 Místní vládní úroveň

Nejprve jsou data pozorována vzhledem k místní vládní úrovni, a to pomocí grafu č. 28.

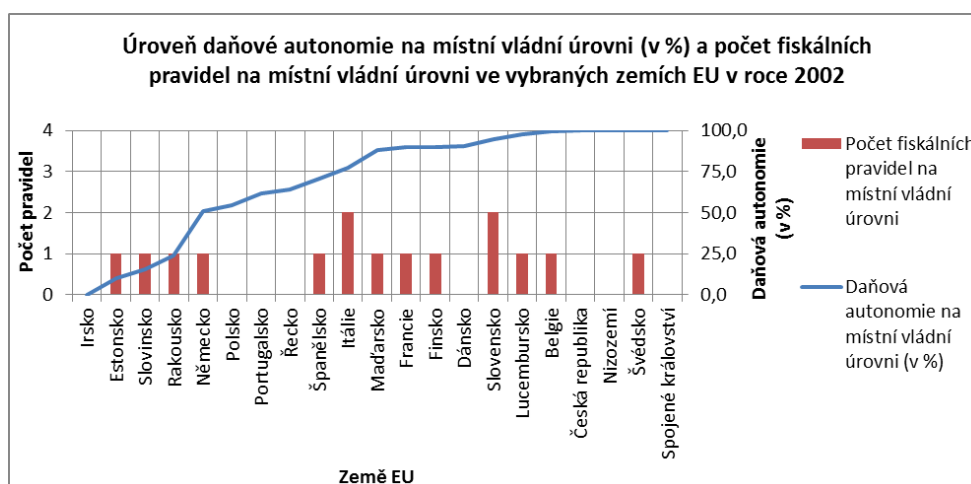
**Graf 28:** Úroveň daňové autonomie na místní vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995



**Zdroj:** Tax Statistics (OECD, 2011) a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Z prvního grafu je patrné, že v roce 1995 nebyla daňová autonomie na místní vládní úrovni tolik rozšířeným jevem mezi současnými zeměmi Evropské unie. Osm zemí z 21 sledovaných vykazovalo daňovou autonomii na místní vládní úrovni na nulové hranici (mezi nimi např. i Francie, Itálie či Lucembursko). Naopak místní vládní úrovně 4 zemí (ČR, Nizozemí, Švédsko, Spojeného království) disponovaly stoprocentní daňovou autonomií. Jak už bylo dříve analyzováno, tak ani počet zemí se zavedenými pravidly na místní vládní úrovni v roce 1995 není velký. Je to jen 7 zemí z těchto 21 sledovaných zemí.

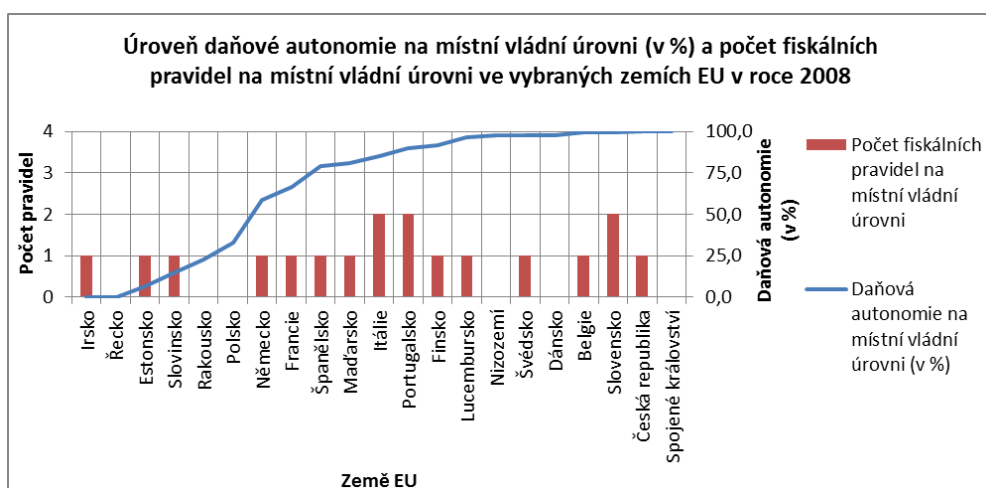
**Graf 29:** Úroveň daňové autonomie na místní vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2002



**Zdroj:** Tax Statistics (OECD, 2011) a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Graf č. 29 posouvá situaci do roku 2002, kde je již patrný vzestup úrovně místní daňové autonomie napříč sledovanými zeměmi. Země s nulovou místní daňovou autonomií je pouze jedna – Irsko, které v této době nemá zavedené fiskální pravidlo na místní vládní úrovni. Ostatní země již vykazují určitou úroveň místní daňové autonomie, přičemž ke zvýšení úrovně místní daňové autonomie došlo u 12 zemí. U některých zemí to byl velmi markantní vzestup – např. u Lucemburska a Slovenska až téměř ke stoprocentní hranici. Stoupá i počet zemí se zavedenými pravidly na subnárodní úrovni. 2 země mají dokonce dvě fiskální pravidla na místní vládní úrovni – Itálie (s místní daňovou autonomií 77,6 %) a Slovensko (s místní daňovou autonomií 94,6 %). Existují však i země s velmi vysokou mírou místní daňové autonomie, které nemají zavedená pravidla na místní vládní úrovni. Jsou jimi Česká republika, která však měla zavedené místní fiskální pravidlo mezi lety 1998 a 2002, které bylo poté zrušeno a následně opět obnoveno, dále Spojené království, Nizozemí a Dánsko.

**Graf 30:** Úroveň daňové autonomie na místní vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2008



**Zdroj:** Tax Statistics (OECD, 2011) a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Třetí graf poskytuje pohled na poslední aktualizovaný rok 2008 databáze o daňové autonomii. V tomto roce si stoprocentní místní daňovou autonomii udrželo pouze Spojené království. U ostatních došlo k mírnému poklesu úrovně místní daňové autonomie. Celkově došlo minimálně u poloviny zemí ke stagnaci či poklesu místní daňové autonomie. Zajímavý je pohled na Portugalsko, které zavedlo další fiskální pravidlo na místní úrovni a nárůst místní daňové autonomie byl u něho nejvyšší ze všech sledovaných zemí (z 62 % na 90 %). 15 zemí z 21 disponuje místní daňovou autonomií na úrovni větší než 50 % a pouze 3 země z těchto 15 nemají zavedené fiskální pravidlo na místní vládní úrovni. Všechny tři země, které mají zavedená dvě fiskální pravidla na místní vládní úrovni, mají úroveň místní daňové autonomie vyšší než 80 %.

Byla provedena také Spearmanova korelace, která nepotvrdila vzájemnou závislost těchto dvou veličin, jak je patrné z hodnoty korelačního koeficientu na obrázku č. 6.

**Obrázek 6:** Spearmanův korelační koeficient pro úroveň místní daňové autonomie a počet fiskálních pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2008

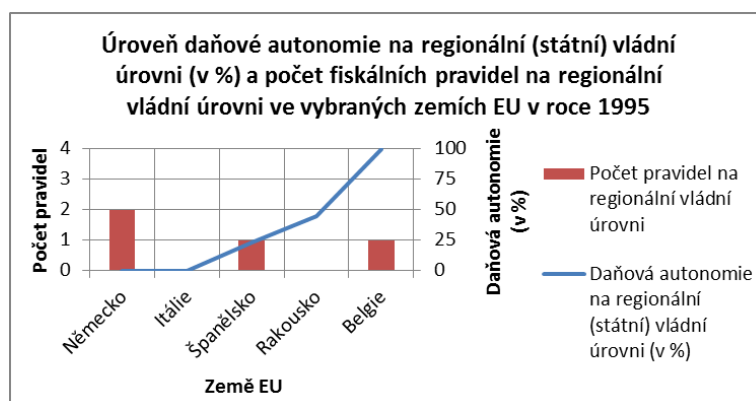
Dvojice proměnných	Spearmanovy korelace (Tabulka2)			
	Počet plat.	Spearman R	t(N-2)	p-hodn.
Počet pravidel na místní úrovni (2008) & Místní daňová autonomie (2008)	21	0,105306	0,461587	0,649619

**Zdroj:** Tax Statistics (OECD) a Databáze fiskálních pravidel (EK, 2012); vlastní zpracování v programu Statistica

#### 4.6.2 Státní vládní úroveň

Nyní následuje srovnání údajů o státní daňové autonomii a o počtu fiskálních pravidel zavedených na regionální úrovni. Data jsou k dispozici pro 5 zemí EU (Belgie, Itálie, Německo, Rakousko, Španělsko).

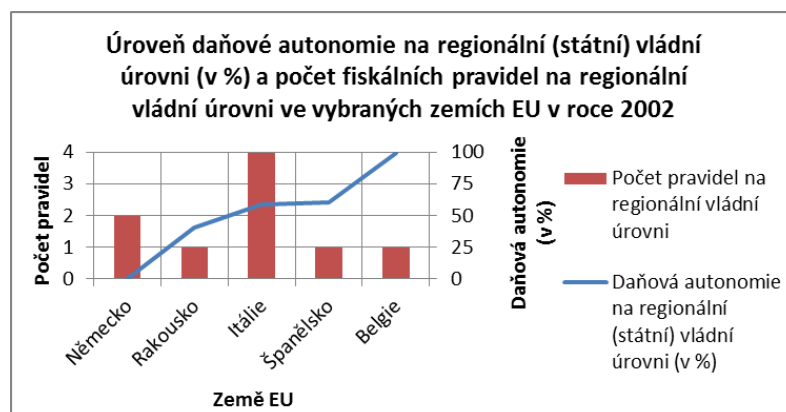
**Graf 31:** Úroveň daňové autonomie na regionální (státní) vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na regionální vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995



**Zdroj:** Tax Statistics (OECD, 2011) a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Graf č. 31 zobrazuje sledované veličiny v roce 1995. V tomto roce se státní daňová autonomie v Itálii a Německu pohybovala na nulové úrovni, Německo však mělo zavedená již v tomto roce 2 regionální fiskální pravidla. Se stoprocentní státní daňovou autonomií je v této skupině zemí pouze Belgie, která v té době měla zavedené jedno regionální fiskální pravidlo. Jedno regionální fiskální pravidlo mělo zavedeno také Španělsko.

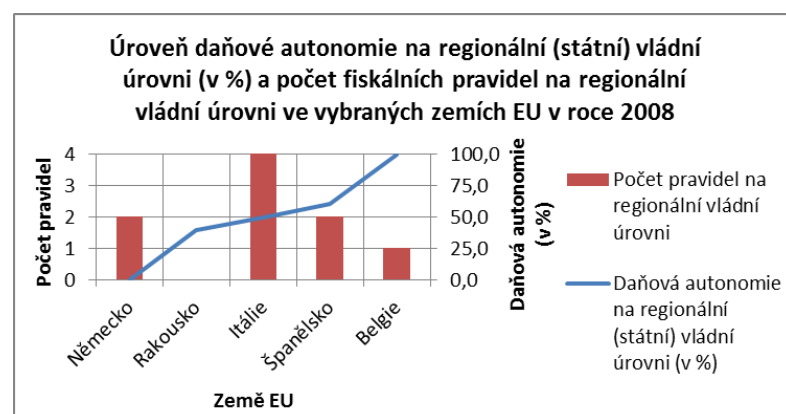
**Graf 32:** Úroveň daňové autonomie na regionální (státní) vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na regionální vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2002



**Zdroj:** Tax Statistics (OECD, 2011) a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Další graf č. 32 nás posouvá do roku 2002, kde si můžeme všimnout, že úroveň státní daňové autonomie se zvýšila. Pouze pro Německo zůstala stále nulová při dvou regionálních fiskálních pravidlech. Nárůst v státní daňové autonomii zaznamenala především Itálie a Španělsko. U Itálie to byl nárůst z nulové úrovně na téměř 58 % státní daňové autonomie. U této země došlo také k nárůstu fiskálních pravidel, která ovlivňují regionální úroveň, a to na čtyři. Další fiskální pravidlo, které ovlivňuje regionální úroveň, zavedlo Rakousko, jehož úroveň státní daňové autonomie se nezměnila, naopak došlo k jejímu nepatrnému poklesu.

**Graf 33:** Úroveň daňové autonomie na regionální (státní) vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na regionální vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2008



**Zdroj:** Tax Statistics (OECD) a Databáze fiskálních pravidel (EK, 2012); vlastní zpracování v programu Excel

S dalším grafem č. 33 se dostáváme do roku 2008, kde lze vidět, že se úroveň státní daňové autonomie u sledovaných zemí výrazně nelišila od roku 2002. Došlo pouze k nepatrným změnám v procentních hodnotách úrovně státní daňové autonomie. Pokud jde o počet regionálních fiskálních pravidel, je to pouze Španělsko, které přidalo další regionální fiskální pravidlo, a to již v roce 2003.

Celkově lze říci, že na úrovni státní (resp. regionální) nedochází k patrnému vývoji počtu zaváděných fiskálních pravidel na regionální úrovni, který by byl ovlivněn výší státní daňové autonomie. Dokazuje to Německo, které má během všech sledovaných let úroveň státní daňové autonomie nulovou, a přesto má zavedená dvě regionální fiskální pravidla. Silnější vztah je vidět na příkladu Itálie, která se zvýšením státní daňové autonomie zavedla také větší počet regionálních fiskálních pravidel.

Provedená Spearmanova korelace nepotvrdila vzájemnou závislost mezi sledovanými veličinami (viz obrázek č. 7). Počet sledovaných případů je však nízký.

**Obrázek 7:** Spearmanova korelační koeficient pro úroveň regionální (státní) daňové autonomie a počet fiskálních pravidel na regionální vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2008

Dvojice proměnných	Spearmanovy korelace (Tabulka4)			
	Počet plat.	Spearman R	t(N-2)	p-hodn.
Počet pravidel na regionální úrovni (2008) & Regionální daňová autonomie (2008)	5	-0,051299	-0,088969	0,934713

**Zdroj:** Tax Statistics (OECD, 2011) a Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Statistica

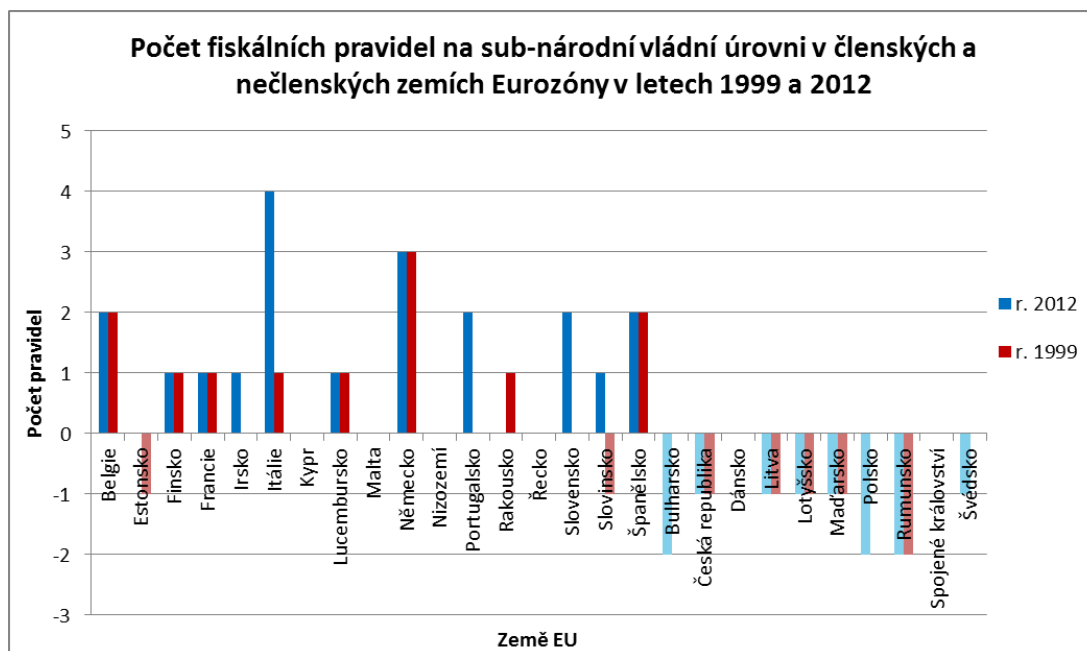
#### 4.7 Vztah mezi členstvím státu v Eurozóně a fiskálními pravidly na sub-národní úrovni

Dalším parametrem k porovnání s četností zaváděných fiskálních pravidel na sub-národních úrovních v zemích EU je skutečnost, zda je členská země EU také členem Eurozóny. K roku 2012 bylo členem Eurozóny 17 členských zemí EU. Jelikož členské státy EU jsou vázány Paktem stability a růstu, je zřejmé, že existuje tlak na tvorbu a dodržování fiskálních pravidel u těchto zemí. Některé prvky tohoto paktu jsou však odlišné podle toho, zda je členská země EU také členem Eurozóny či nikoli. Pakt je přísnější pro země, které jsou součástí Eurozóny, co se týče předkládání návrhu rozpočtů Evropské komisi, nápravných opatření či peněžních sankcí. Následující graf č. 34 ukazuje vývoj počtu fiskálních pravidel na sub-národní vládní úrovni v členských



a nečlenských zemích Eurozóny v letech 1999 a 2012. Země, které jsou vyobrazeny světlejší barvou a zápornou hodnotou nejsou nebo nebyly členy Eurozóny.

**Graf 34:** Počet fiskálních pravidel na sub-národní vládní úrovni v členských a nečlenských zemích Eurozóny v letech 1999 a 2012



**Zdroj:** Fiscal rules database (EU, 2014); vlastní zpracování v programu Excel

Graf ukazuje, že v roce 2012 oproti roku 1999 přibyla fiskální pravidla na sub-národní vládní úrovni u sedmi zemí Evropské unie, z toho ve čtyřech případech se jedná o země, které již v roce 1999 v Eurozóně byly (Irsko, Itálie, Portugalsko, Slovensko), a ve třech případech se jedná o země, které nebyly a nejsou součástí Eurozóny (Bulharsko, Polsko, Švédsko). Estonsko mělo zavedeno fiskální pravidlo na sub-národní vládní úrovni již před svým vstupem do Eurozóny. Po jeho vstupu však bylo toto pravidlo zrušeno. Slovinsko mělo zavedeno fiskální pravidlo na sub-národní vládní úrovni již v období, kdy ještě nebylo součástí Eurozóny.

Celkově je z grafu zřejmé, že i země, které nejsou členy Eurozóny k roku 2012, mají zavedená fiskální pravidla na sub-národní vládní úrovni. Pouze Dánsko a Spojené království tato pravidla nemají. Naopak mezi členskými zeměmi Eurozóny existují případy, kde fiskální pravidla na sub-národní vládní úrovni zavedena nejsou – Estonsko, Kypr, Malta, Nizozemí, Řecko. Tato situace tedy nepotvrzuje patrný vztah mezi těmito veličinami.

## 5 Závěr

Řešení a výsledky této diplomové práce obsahují dvě části. První z nich je analýza vývoje a současného stavu fiskálních pravidel na sub-národních vládních úrovních, se zaměřením na místní a regionální vládní úroveň.

Pokud jde o počet fiskálních pravidel zavedených na těchto sub-národních úrovních, tak vývoj mezi lety 1990 a 2012 vypovídá o neustálém a pozvolném nárůstu počtu fiskálních pravidel. Největší vlna v zavádění těchto pravidel však byla v roce 1990, kdy před tímto rokem byla místní či regionální fiskální pravidla zavedena dvě. V roce 1990 to pak bylo již deset místních či regionálních fiskálních pravidel. Od tohoto roku do roku 2012 počet pravidel neustále narůstal až na 31 místních a regionálních fiskálních pravidel, tento nárůst byl pozvolný.

Co se týče typu fiskálních pravidel, tak na místní a regionální vládní úrovni převládají pravidla vyrovnaného rozpočtu, kterých je takto zavedeno k roku 2012 devatenáct. Na centrální úrovni je počet tohoto typu fiskálního pravidla zanedbatelný. Další v pořadí jsou dluhová pravidla, u kterých je téměř polovina z nich aplikována na místní či regionální vládní úrovni. Naopak výdajová a příjmová fiskální pravidla nejsou na těchto sub-národních vládních úrovních často zaváděna. V roce 2012 existují pouze dvě výdajová fiskální pravidla na regionální vládní úrovni a na místní vládní úrovni není zavedeno žádné.

Dále byly zkoumány postupy v případě neplnění fiskálních pravidel. Na lokální a regionální vládní úrovni jsou to opět pravidla vyrovnaného rozpočtu, u kterých jsou rovnoměrně zastoupena i ta nejsilnější opatření, jako je automatický mechanismus náprav a automatický mechanismus sankcí. Tento typ pravidel je tedy na lokální a regionální vládní úrovni nejpřísněji vymáhán. Naopak u dluhových, výdajových a příjmových fiskálních pravidel se vyskytují převážně slabší opatření a tlak na plnění těchto fiskálních pravidel není tak velký.

Výsledky analýzy tohoto parametru fiskálních pravidel potvrzují zjištění autorů Blöchliger, et. al., (2010), kteří uvádějí, že fiskální pravidla ukládaná sub-národním vládním úrovním jsou přísněji vymáhána než pravidla ukládaná centrální úrovni. Ke zlepšení fiskální disciplíny by mohlo vést zavedení přísnějších postupů v případě neplnění fiskálních pravidel pro všechny země. Celkově totiž převládají mezi fiskálními pravidly méně přísné postupy v případě jejich neplnění. Vývoj naznačuje, že dochází

stále k růstu veřejného dluhu zemí a existují země, kde je vládám umožněno schvalování deficitních rozpočtů. V minulosti také u některých států docházelo k závaznému porušení či nesplnění fiskálních pravidel a nikdo nebyl sankcionován.

V druhé části výsledků a řešení byly prováděny analýzy, komparace a v některých případech korelace vybraných parametrů s cílem potvrdit či vyvrátit navrhované hypotézy. Prvním z parametrů je podíl místního a státního veřejného dluhu na HDP, který byl zkoumán z hlediska počtu zavedených místních a regionálních fiskálních pravidel, ale také z hlediska indexu síly fiskálního pravidla. Korelace ani grafické porovnání nepotvrdily přímý vztah mezi těmito veličinami na místní vládní úrovni. Existuje pouze několik zemí, které daný vztah potvrzují. Mezi lety 1995 a 2003 došlo ke zvýšení podílu místního veřejného dluhu na HDP u šesti zemí EU a z toho čtyři země zároveň zavedly fiskální pravidla na místní vládní úrovni (Itálie, Maďarsko, Portugalsko, Rumunsko).

Jasnější vztah je mezi podílem státního veřejného dluhu na HDP a regionálními fiskálními pravidly, kde podle grafického zobrazení vyplývá, že země, které mají tento podíl vyšší, mají zavedeno více regionálních fiskálních pravidel. Korelační koeficient u těchto parametrů se velmi blíží hodnotě, která by potvrdila tento vztah. Země se státní rozpočtovou úrovní jsou v EU však pouze čtyři – Belgie, Německo, Rakousko a Španělsko, a tak je počet sledovaných proměnných velmi nízký. Při porovnání podílu státního veřejného dluhu na HDP s indexem síly regionálních fiskálních pravidel lze také vyzorovat, že čím vyšší podíl státního veřejného dluhu na HDP, tím vyšší index síly regionálního fiskálního pravidla. U této situace však nebylo možné provést korelaci.

Dalším analyzovaným parametrem byla výdajová a příjmová fiskální decentralizace v porovnání s počtem zavedených fiskálních pravidel na sub-národních vládních úrovních (místní a regionální). Z analýzy vývoje mezi lety 1995, 2003 a 2012 vyplývá, že ve skupině zemí EU s vyšší úrovní příjmové a výdajové decentralizace existuje více zemí, které zavádějí fiskální pravidla na sub-národní vládní úrovni a četnost těchto fiskálních pravidel je ve všech sledovaných letech u této skupiny vyšší. Korelační koeficient nepotvrdil stanovenou hypotézu týkající se fiskální decentralizace.

Fiskální decentralizace je v současnosti napříč zeměmi EU rozvinutá, a tedy kompetence týkající se rozpočtových výdajů a příjmů jsou přenášeny na sub-národní vládní úroveň. Přesto však existuje velmi málo výdajových fiskálních pravidel

aplikovaných na tyto vládní úrovně. (Nelze však opomenout úroveň vládního sektoru, na kterou není tato práce zaměřena).

Posuzován byl také vztah mezi místní a státní daňovou autonomií a počtem místních a regionálních fiskálních pravidel. Co se týče vývoje místní daňové autonomie, vlna jejího zvyšování byla největší hlavně mezi lety 1995 a 2002, kdy v roce 2002 měla pouze jedna ze sledovaných zemí hodnotu místní daňové autonomie nulovou, oproti roku 1995, kdy nulovou místní daňovou autonomií disponovalo osm zemí. Pohledem na rok 2008 lze říci, že patnáct zemí EU z jednadvaceti sledovaných má úroveň místní daňové autonomie vyšší než 50 % a pouze tři země z nich nemají zavedené fiskální pravidlo na místní vládní úrovni. U všech tří zemí, které mají zavedená dvě fiskální pravidla na místní vládní úrovni, je úroveň místní daňové autonomie vyšší než 80 %. Provedená korelace nepotvrdila vzájemnou závislost těchto dvou veličin. Na státní resp. regionální úrovni nebyla hypotéza potvrzena ani provedenou korelací, ani grafickým srovnáním.

Posledním parametrem, který byl analyzován graficky ve vztahu k počtu zaváděných fiskálních pravidel na sub-národní vládní úrovni, je členství či nečlenství zemí EU v Eurozóně. Přesto, že např. Pakt stability a růstu je pro členské země Eurozóny v některých ohledech přísnější než pro nečlenské země, vzájemný vztah mezi těmito veličinami vyzorován nebyl. Existují země EU, které nejsou členy Eurozóny, a přesto mají zavedená fiskální pravidla na sub-národní vládní úrovni (v některých případech i dvě), a existují země, které jsou členy Eurozóny a které fiskální pravidla na sub-národní vládní úrovni zavedená nemají.

## I. Summary

This diploma thesis deals with fiscal rules at the sub-national government level. The main goal is to make an analysis of the evolution and current situation of fiscal rules at the sub-national government level and to make the systematic classification of fiscal rules parameters and their choice in the EU member countries.

The literary overview includes the introduction into the topic of fiscal rules and explains the connection between short-terms and long-terms goals of public finances and motives for the implementation of fiscal rules. There is also presented their typology. The next important part of this theme is the fiscal decentralization, which is also introduced here. This part is concluded by the overview of studies, which examine and evaluate the strength and effectiveness of fiscal rules at sub-national government level. Literature and economic studies focused on the issue of fiscal decentralization and fiscal rules are used as the main source.

The part of solutions and results includes the descriptive analysis of evolution and current situation of fiscal rules in EU member countries (EU-27) with the focus on local and regional sub-national government level. Then some selected parameters (share of sub-national public debt to GDP, fiscal decentralization, fiscal autonomy and (non)membership of EU member countries in the Eurozone) are compared with the number of implemented fiscal rules at the sub-national government level and in some cases with the fiscal rule strength index to prove or refute the set hypotheses.

The hypotheses which are formulated in the methodology of this thesis are not proved by the correlation and by the main graphs. But there are some examples supporting these hypotheses.

**Key words:** fiscal autonomy, fiscal decentralization, fiscal rules, sub-national government level – local and regional

## II. Seznam použitých zdrojů

1. Afonso, A., & Hauptmeier, S. (2009). Fiscal behaviour in the European Union: Rules, fiscal decentralisation and government indebtedness. *ECB Working Papers Series*, 1054, 47. Retrieved from: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1054.pdf>.
2. Ayuso-i-Casals, J., Gonzalez H. D., Moulin, L., & Turrini, A. (2007). Beyond the SGP: features and effects of EU national-level fiscal rules. In J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores, & L. Moulin (Eds.), *The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes: Workshop* (pp. 191-242). Retrieved from: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication9487\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9487_en.pdf).
3. Brennan, G., & Buchanan, J., M. (1980). *The Power to Taxes: Analytical Foundations of Fiscal Constitution*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
4. Blöchliger, H., Charbit, C., Campos, J. M. P., & Vammalle, C. (2010). Sub-central Governments and the Economic Crisis: Impact and Policy Responses. *OECD Economics Department Working Papers*, 752, 31. doi:10.1787/5kml6xq5bgwc-en.
5. Boadway, R. Intergovernmental Redistributive Transfers: Efficiency and Equity. In *Handbook of Fiscal Federalism*, Proceedings [Online]. Ahmad, E.; Brosio, G., Eds.; Edward Elgar: Cheltenham, UK, 2006; pp. 355-380. [http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_1/FEDERALISM%20Handbook%20of%20Fiscal%20Federalism.pdf#page=364](http://www.untagsmd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_1/FEDERALISM%20Handbook%20of%20Fiscal%20Federalism.pdf#page=364).
6. Debrun, X., & Kumar, M. (2007). The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence. *IMF Working Paper*, 07(171), 45. Retrieved from: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07171.pdf>.
7. Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., & Kumar, M. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the European Union. *Economic Policy*, 23 (54), 297–362.
8. European Union, (2014). *Numerical fiscal rules in the EU Member States* [online]. Přístup dne 27. ledna 2014, z [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/fiscal\\_rules/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/fiscal_rules/index_en.htm).
9. European Union, (n.d.). Search the agreements database [online]. Přístup dne 25. února 2014, z <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements/search-the-agreements-database?command=details&lang=en&aid=2012008&doclang=en>.

10. Eyraud, L., & Badia, M. M. (2013). Too small to fail? Subnational spending pressures in Europe. In *Fiscal relations across government levels in times of crisis – making compatible fiscal decentralization and budgetary discipline*. *EC Economic Papers*, 501, (pp. 24-51). doi: 10.2765/44532.
11. Hagen, J. von., & Foremny, D. (2013). Sub-national budgetary discipline during times of crisis: The impact of fiscal rules and tax autonomy. In *Fiscal relations across government levels in times of crisis – making compatible fiscal decentralization and budgetary discipline*. *EC Economic Papers*, 501, (pp. 142-153). doi: 10.2765/44532.
12. Hamerníková, B., Izák, V., Klazar, S., Krebs, V., Kubátová, K., Maaytová, A., ... Wawrosz, P., (2007), *Veřejné finance*. Praha: ASPI.
13. Jílek, M. (2008), *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha, Česká republika: ASPI.
14. Joumard, I., & Kongsrud, P. M. (2003). Fiscal relations across government levels. *OECD Economics Department Working Papers*, 375, 63. doi:10.1787/18151973.
15. Kozelský, T. (2013). Fiskální pakt – smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské měnové unii. *Měsíčník EU aktualit*, 114, 10-16. Retrieved from: [http://www.csas.cz/static\\_internet/cs/Evropska\\_unie/Mesicnik\\_EU\\_aktualit/Mesicnik\\_EU\\_aktualit/Prilohy/mesicnik\\_2013\\_03.pdf](http://www.csas.cz/static_internet/cs/Evropska_unie/Mesicnik_EU_aktualit/Mesicnik_EU_aktualit/Prilohy/mesicnik_2013_03.pdf).
16. McLure, Ch., E., Jr. (2001). The tax assignment problem: Ruminations on how theory and practice depend on history. *National Tax Journal*, 54(2), 339-364. Retrieved from: [http://ntj.tax.org/wwtax%5Cntjrec.nsf/39D88612DF63768A85256AFC007F3F54/\\$FILE/v54n2339.pdf](http://ntj.tax.org/wwtax%5Cntjrec.nsf/39D88612DF63768A85256AFC007F3F54/$FILE/v54n2339.pdf).
17. Peková, J. (2004). *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha, Česká republika: Management Press.
18. Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N., & Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis – Toward the „Next-Generation“ Rules. A New Dataset. *IMF Working Paper*, 12(187), 48. doi:10.5089/9781475518245.001.A001
19. Sutherland, D., Price, R., & Joumard, I. (2005). Sub-central government fiscal rules. *OECD Economic Studies*, 41, 141-181. Retrieved from: <http://www1.oecd.org/eco/public-finance/40506699.pdf>.
20. Ter-Minassian, T. (2007). Fiscal Rules for Subnational Governments: Can They Promote Fiscal Discipline? *OECD Journal on Budgeting*, 6(3), 11. doi: 10.1787/budget-v6-art17-en.

21. Weirts, P. (2008). How do expenditure rules affect fiscal behaviour? *DNB Working Paper* 166, 22. Retrieved from: [http://www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%20166-2008\\_tcm46-170648.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%20166-2008_tcm46-170648.pdf).
22. Wyplosz, C. (2005). Fiscal Policy: Institutions versus Rules. *National Institute Economic Review*, 191, 70-84. doi:10.1177/0027950105052661.



### III. Seznam grafů, obrázků a tabulek

#### Seznam grafů

<b>Graf 1:</b> Celkové vládní výdaje a příjmy v zemích EU-27 v letech 2002-2012 (v % HDP) .....	6
<b>Graf 2:</b> Podíl jednotlivých typů fiskálních pravidel na celkovém počtu zavedených fiskálních pravidel v zemích EU-27 v roce 2012 .....	38
<b>Graf 3:</b> Veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995 .....	46
<b>Graf 4:</b> Veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003 .....	46
<b>Graf 5:</b> Veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012 .....	47
<b>Graf 6:</b> Podíl místního veřejného dluhu na HDP (v %) a počet místních fiskálních pravidel v letech 1995, 2003 a 2012 ve vybraných zemích EU .....	48
<b>Graf 7:</b> Veřejný dluh na místní vládní úrovni v % HDP a počet pravidel na místní vládní úrovni v zemích EU-27 v roce 2012.....	49
<b>Graf 8:</b> Úroveň místního veřejného dluhu (v % HDP) a index síly místních fiskálních pravidel ve vybraných zemích EU v roce 2012.....	53
<b>Graf 9:</b> Státní veřejný dluh (v % HDP) a počet pravidel na regionální úrovni během let 1995, 2003 a 2012 v Belgii a Španělsku .....	55
<b>Graf 10:</b> Státní veřejný dluh (v % HDP) a počet pravidel na regionální úrovni v zemích se státní sub-národní úrovni v roce 2012.....	56
<b>Graf 11:</b> Úroveň státního veřejného dluhu (v % HDP) a index síly regionálních fiskálních pravidel ve vybraných zemích EU v roce 2012.....	57
<b>Graf 12:</b> Podíl sub-národních výdajů na výdajích veřejné vlády v letech 1995, 2003 a 2012 v zemích EU-27 .....	58
<b>Graf 13:</b> Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995 .....	59
<b>Graf 14:</b> Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003 .....	60
<b>Graf 15:</b> Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012 .....	61

<b>Graf 16:</b> Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995 .....	62
<b>Graf 17:</b> Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003 .....	63
<b>Graf 18:</b> Úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012 .....	64
<b>Graf 19:</b> Výdajová decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni v letech 1995, 2003 a 2012 ve vybraných zemích EU .....	65
<b>Graf 20:</b> Podíl sub-národních příjmů na příjmech veřejné vlády v letech 1995, 2003 a 2012 v zemích EU-27 .....	66
<b>Graf 21:</b> Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995 .....	67
<b>Graf 22:</b> Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003 .....	67
<b>Graf 23:</b> Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012 .....	68
<b>Graf 24:</b> Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995 .....	69
<b>Graf 25:</b> Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2003 .....	70
<b>Graf 26:</b> Úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2012 .....	71
<b>Graf 27:</b> Příjmová decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni v letech 1995, 2003 a 2012 ve vybraných zemích EU .....	72
<b>Graf 28:</b> Úroveň daňové autonomie na místní vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995 .....	74
<b>Graf 29:</b> Úroveň daňové autonomie na místní vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2002 .....	75
<b>Graf 30:</b> Úroveň daňové autonomie na místní vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2008 .....	76
<b>Graf 31:</b> Úroveň daňové autonomie na regionální (státní) vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na regionální vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 1995 .....	77

<b>Graf 32:</b> Úroveň daňové autonomie na regionální (státní) vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na regionální vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2002 .....	78
<b>Graf 33:</b> Úroveň daňové autonomie na regionální (státní) vládní úrovni (v %) a počet fiskálních pravidel na regionální vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2008 .....	78
<b>Graf 34:</b> Počet fiskálních pravidel na sub-národní vládní úrovni v členských a nečlenských zemích Eurozóny v letech 1999 a 2012.....	80

### **Seznam obrázků**

<b>Obrázek 1:</b> Spearmanův korelační koeficient pro počet pravidel na místní vládní úrovni a místní veřejný dluh v % HDP v roce 2012.....	49
<b>Obrázek 2:</b> Spearmanův korelační koeficient pro index síly místních fiskálních pravidel a místní veřejný dluh (v % HDP) v roce 2012.....	54
<b>Obrázek 3:</b> Spearmanův korelační koeficient pro počet pravidel na regionální úrovni a státní veřejný dluh (v % HDP) ve vybraných zemích EU v roce 2012 .....	57
<b>Obrázek 4:</b> Spearmanův korelační koeficient pro úroveň výdajové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní úrovni v zemích EU-27 v roce 2012.....	64
<b>Obrázek 5:</b> Spearmanův korelační koeficient pro úroveň příjmové decentralizace a počet fiskálních pravidel na sub-národní vládní úrovni v zemích EU-27 v roce 2012.....	72
<b>Obrázek 6:</b> Spearmanův korelační koeficient pro úroveň místní daňové autonomie a počet fiskálních pravidel na místní vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2008.....	76
<b>Obrázek 7:</b> Spearmanova korelační koeficient pro úroveň regionální (státní) daňové autonomie a počet fiskálních pravidel na regionální vládní úrovni ve vybraných zemích EU v roce 2008 .....	79

## **Seznam tabulek**

<b>Tabulka 1:</b> Počet fiskálních pravidel dle typu v zemích EU-27 k roku 2012 .....	37
<b>Tabulka 2:</b> Vývoj podílu místního veřejného dluhu na HDP (v %) a počtu pravidel na místní vládní úrovni v letech 2009 – 2012 v zemích EU, které podíl tohoto dluhu zvyšují .....	50
<b>Tabulka 3:</b> Vývoj podílu místního veřejného dluhu na HDP (v %) a počtu pravidel na místní vládní úrovni v letech 2009 – 2012 v zemích EU, které podíl tohoto dluhu udržují stabilní či snižují .....	51