**Fiskální decentralizace: případ Belgického království**

Znaků (včetně mezer): 17283

**Úvod**

Na konci května roku 2011 si někteří Belgičané připomněli rok marného hledání politické vlády, která by u kormidla federace vystřídala udržovací vládu Letermovu. Politická reprezentace se zdá být rozdělena více než kdy jindy a *l'union fait la force*,[[1]](#footnote-1) heslo zdobící státní znak země, těžko odolává ironickému úsměšku.

Devoluční proces „*à la belge*“, jehož počátky jsou obvykle umisťovány do 70. let 20. století, se v současné době pravděpodobně nachází na jistém rozcestí. Přičemž patrně ústřední otázkou zůstává, zda belgický federalismus nebude jen „sametovým přechodem“ od unitárního státu ke konfederaci či rozpadu země [Swenden a Jans 2006: 892].

Paradoxně se ale zdá, že roční „bezvládí“ má na běžný denní život jen malý dopad. Belgický žurnalista Gerrit Six popsal situaci pro americkou rozhlasovou stanici NPR následovně: „stále máme pět či šest jiných vlád (…), nepozorujeme větší rozdíl“.[[2]](#footnote-2)

Jistě proto není bez zajímavosti, do jaké míry jsou tyto vlády, o nichž Six hovoří, na centrální vládě nezávislé. Cílem této práce je pak přiblížit míru jejich fiskální autonomie.

Devoluce v Belgii probíhá v dvojité podobě. Vzhledem ke kulturně-jazykovým specifikům země byl čistě teritoriální rozměr devoluce zavržen [Keating 2003: 70]. Přijetí pouze geografického hlediska by Flandry, Valonsko, Brusel a německé kantony obdržely rovné pravomoci v kulturních a socioekonomických oblastech [Hong 2002: 180]. Takovému řešení však zabránil Brusel, většinově frankofonní město. Vlámští politici nebyli ochotni ponechat vlámskou menšinu pod frankofonní vládou a stejně tak se nechtěli vzdát nároků na město, které je ekonomickým centrem Flander a které bylo ještě v předminulém století většinově vlámsky hovořící [Keating 2003: 70]

Teritoriální devoluce tak bylo doplněna o kulturně-jazykovou stránku. V rámci ústavní reformy 1970 byla vytvořena tři jazyková společenství (vlámské, francouzské a německé) a tři regiony – Flandry, Valonsko a Brusel. Devoluce od té doby významně pokročila. Milník v devoluci pak představuje přijetí nové ústavy v roce 1993, kterou se Belgie stala federací. Na rozdíl od většiny tradičních federací, kde bylo hybnou silou spojování států, kantonů či kolonií v jeden politický celek (tzv. *federalizace agregací*), bylo v Belgii (podobně jako ve Španělsku) primární motivací udržení celistvosti země (tzv. *federalizace desagregací*) [Swenden et al. 2006: 864]. Ovšem na rozdíl od Španělska byl proces vývoje regionálních institucí významně pomalejší, a to především díky určité neochotě centrální vlády oslabit svou politickou kontrolu, a to jak na úrovni horizontální (úroveň centrálních institucí), tak vertikální (mezi centrem a regiony) [Swenden a Jans 2006: 877-878].

Zvláštním důsledkem toho je, že jak společenstvím, tak regionům byly přiznány poměrně široké kompetence. Odvrácenou stranou dosažené „kompetenční“ autonomie je ale stále poměrně nízká úroveň autonomie fiskální.

O fiskální autonomii hovoříme tehdy, jsou-li podstátní vládní úrovně oprávněny získávat vlastní příjmy, tedy mohou-li vypisovat a vybírat daně. Jak ukázal Okyeon Yi Hong ve své studii fiskální centralizace v 15 rozvinutých demokraciích (v letech 1960-1995), ve všech zkoumaných demokratických státech je normou tzv. vertikální fiskální nerovnováha, tj. míra centralizace daňového systému je vyšší než míra centralizace výdajů (tj. rozdíl mezi výdaji a příjmy na každé úrovni vládnutí). Zároveň ale upozorňuje, že trend decentralizace daňového systému je vlastní všem vyspělým demokraciím – nicméně míra a tempo decentralizace se významně liší [Hong 2002: 208-237]. Jak je tomu tedy v případě Belgického království?

**Společenství a regiony**

Jak v případě společenství, tak regionů došlo od roku 1970 k významnému rozšíření kompetencí. Společenstvím bylo v roce 1970 povoleno legislativně regulovat užívání jazyka a formulovat kulturní politiku. V rámci institucionální reformy v roce 1980 přibyly kompetence v oblasti tzv. „personalizovaných záležitostech,“ kam připadla zdravotní politika a asistence jednotlivcům – v roce 1988 také vzdělávací systém. V rámci změn 1992/1993 pak byly rozšířeny kompetence v oblasti sociální asistence a zahraniční spolupráce ve sférách spadajících do kompetence společenství [Swenden, Brans a de Winter 2006: 865-868].

Přestože došlo k rozšíření oblastí, za než jsou společenství odpovědná, principy jejich financování zůstávají v čase stejné. Následkem zahrnutí vzdělávání do kompetencí společenství a s tím spojeného podstatného nárůstu výdajů, byl v roce 1989 přijat Zákon o zvláštním financování. Ten stanoví mechanismus financování, v rámci něhož je preferována finanční autonomie před autonomií fiskální [Stichele a Verdonck 2002]. Společenství mohou volně nakládat s vlastními prostředky (finanční autonomie), zároveň ale nejsou oprávněna k výběru daní a nemohou přímo ovlivnit výši ani zdroje svých příjmů (fiskální nesvébytnost). Veškeré příjmy plynou z vládních transferů. Ty se alokují ze třech zdrojů. První a dominantní jsou podíly z výběru daně z přidané hodnoty (DPH) a z daně z příjmu fyzických osob. Druhý představují poplatky za rozhlasový a televizní přijímač (v tomto případě došlo v roce 2001 k „regionalizaci“, viz níže). Třetím zdrojem jsou vládní kompenzace za zahraniční studenty [Stichele a Verdonck 2002: 8].

Vzhledem k tomu, že společenství nemají možnost ovlivňovat své příjmy, jsou tyto entity strukturálně podfinancované. Francouzské jazykové společenství, které neprofituje z propojení regionu a společenství (jak je tomu ve Flandrech), bylo přitom zatím vždy v pozici žadatele o kompenzace, jelikož nebylo schopno financovat vzdělávací systém (platové náklady přitom tvoří 80 % výdajů) [Stichele a Verdonck 2002: 8]. Proto vláda a společenství přistoupily v minulosti k řadě negociacím, v rámci nichž došlo k refinancování společenství, především pak prostřednictvím navýšení transferu plynoucích z podílu z výběru DPH.

V roce 2001 došlo na základě tzv. dohody z Lambermont ke změně výpočtu podílu z výběru DPH, kdy došlo mimo jiné k zohlednění výše daňových odvodů z jednotlivých společenství. To vedlo k zmenšení solidarity mezi těmito entitami a zohlednění hospodářské aktivity v jednotlivých částech země – tedy i k významnému nárůstu příjmů Vlámského společenství [Stichele a Verdonck 2002: 13].

V době vzniku regionů měly tyto pouze minimální kompetence [Keating 2003: 70]. K významné decentralizaci došlo až institucionální reformou v roce 1980. Na jejím základě byly regiony oprávněny upravovat politiku zaměstnanosti, bytovou politiku, plánovat hospodářský rozvoj a veřejné investice. V rámci reforem 1988-89 pak k těmto přibyly zodpovědnost za vědecký výzkum a dopravní politiku. K zásadnímu rozšíření kompetencí logicky přispěla formální federalizace země v letech 1992/1993. Regiony se staly odpovědnými za budování silničních a vodních cest,za určité oblasti zahraničního obchodu, energetiky stejně jako zemědělské politiky. Získaly také oprávnění upravovat meziobecní spolupráci a v rámci přiznané mezinárodní subjektivity uzavírat mezinárodní dohody ve všech sférách spadajících do kompetence regionů. Ty byly od té doby rozšířeny o veškerou odpovědnost za zahraniční obchod a zemědělskou politiku (viz tabulka č. 1).

Tabulka 1 Proces decentralizace

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Státní reformy | 1970 | 1980 | 1988-89 | 1992-93 | 2001- |
| Kompetence společenství | užívání jazyka a kulturní politika | „personalizované“ záležitosti | vzdělávání | * sociální asistence * mezinárodní spolupráce |  |
| Kompetence regionů |  | * politika zaměstnanosti * bytová politika * plánování hospodářského rozvoje * veřejné investice. | * vědecký výzkum * dopravní politika | * budování silničních a vodních cest * určité oblasti zahraničního obchodu, energetiky a zemědělské politiky * meziobecní a mezinárodní spolupráce | veškerá odpovědnost za zahraniční obchod a zemědělskou politiku |
| Fiskální autonomie regionů a společenství | Žádná - nepodmíněné granty | Žádná - nepodmíněné granty doplněny o transfery ze sdílených daní | * Omezená fiskální autonomie regionů * daň z výherních zařízení a sázek, z automatických zábavních zařízení a daň z otevření restauračních zařízení (zcela „regionalizovány“) * daně z nemovitosti a daně z dědictví | | * „regionalizace“ daní: daň z hypotečních úvěrů, darovací daň, daň z převodu nemovitostí, silniční daň pro osobní automobily, poplatky za registraci motorového vozidla, poplatky *Eurovignette* poplatky za rozhlasový a televizní přijímač |

*Zdroj: zpracováno autorem podle Swenden et al. 2006; Stichele a Verdonck 2002*

Regiony – podobně jako dodnes společenství – byly od svého vzniku financovány prostřednictvím vládních transferů, tzv. nepodmíněných či neúčelových grantů. Ty od roku 1980 doplňuje podíl ze sdílených daní. Avšak přijetím Zákona o zvláštním financování v roce 1989) a jeho doplněním v roce 1993, bylo regionům – na rozdíl od společenství – přiznána fiskální autonomie – byť velmi omezená. Zákon stanoví čtyři způsoby financování: (1) transfer podílu z výběru daně z příjmu fyzických osob, (2) vyrovnávací granty (pro regiony s nižší než průměrnou úrovní příjmů na 1 obyvatele), (3) zvláštní účelové granty (proplácené za každé jedno pracovní místo vytvořené regionem a rovnající se ušetřeným nákladům na podporu v nezaměstnanosti, jež je v kompetenci federální úrovně) a (4) tzv. regionální daně [Stichele a Verdonck 2002]

Prostřednictvím regionálních daní, které mohou regiony vypisovat a vybírat, tak získaly určitou míru fiskální autonomie. Avšak míra „regionalizace“ jednotlivých daní se významně liší, a to podle toho, zda mohou regiony určovat základ, sazbu, daňové výjimky či zda veškerý výnos připadá regionům. Jak je zřejmé z  tabulky 3, pouze daň z výherních zařízení a sázek, z automatických zábavních zařízení a daň z otevření restauračních zařízení představovali výhradně regionální daně.V případě daně z nemovitosti a daně z dědictví pak byl základ daně určován federální úrovní.

Výsledkem těchto změn však byl fakt, že regiony zůstaly významně závislé na federálním rozpočtu a na podílu ze sdílených daní. Tři výše zmíněné zcela „regionalizované“ daně tvořily zhruba pouze 4 % veškerých výdajů regionů [Stichele a Verdonck 2002: 25]. To ukazuje, že míra centralizace daňového systému byla v Belgii i po federalizaci země velmi vysoká. Hong ve své práci ukazuje, že v roce 1995 měla Belgie ze všech federálních států zahrnutých do studie (tj. Austrálie, Kanada, Rakousko, Německo a Spojené státy americké) nejvyšší podíl daňových příjmů centrální vlády na celkových daňových příjmech – 87, 5 %. Což je hodnota obvyklá spíše u unitárních států [Hong 2002: 182 a 211].

Tento poznatek ostatně potvrzuje i tabulka č. 2. Podíl příjmů federální vlády na celkových vládních příjmech (tzv. *general government revenues*) představoval v roce 1995 57,3 %. Tedy asi dvakrát více než tomu bylo v případě Německa (27,5 %) a srovnatelně s řadou unitárních států jako například Maďarsko (59,6 %) či Slovensko (61,1 %). Přitom podíl společenství a regionů nedosáhl ani 6 %.

Na druhou stranu je při pohledu na podíl výdajů federální vlády na celkových vládních výdajích (31, 7 %, v Německu to bylo 29, 6 %), resp. podíl společenství a regionů (20, 5 %) zřejmé, že v Belgii existovala významná vertikální fiskální nerovnováha. Jejímž důsledkem výdaje společenství a regionů podstatně převyšovaly jejich vlastní daňové příjmy.

Tabulka 2 Distribuce celkových vládních příjmů a výdajů podle vládní úrovně

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Podíl na celkových vládních výdajích | | | | | | | Podíl na celkových vládních příjmech | | | | | |
| Země | Centrální vláda | | Prostřední úroveň / *Intermediate level* | | Lokální úroveň a systém sociálního zabezpečení | | Centrální vláda | | Prostřední úroveň / *Intermediate level* | | *Lokální úroveň a systém sociálního zabezpečení* | |
|  | 1995 | 2005 | 1995 | 2005 | 1995 | 2005 | 1995 | 2005 | 1995 | 2005 | 1995 | 2005 |
| Belgie | 31,7 | 23,2 | 20,5 | 23,6 | 47,8 | 53, 2 | 57,3 | 55,9 | 5,4 | 9,1 | 37,3 | 35 |
| Německo | 29,6 | 19,1 | 18,7 | 21,9 | 51,7 | 59,0 | 27,5 | 28,2 | 24,0 | 23,7 | 48,5 | 48,1 |
| Maďarsko | 51,4 | 49,4 |  |  | 48,6 | 50,6 | 59,6 | 58,2 |  |  | 40,4 | 41,8 |
| Slovensko | 61,4 | 48,4 |  |  | 38,6 | 51,6 | 61,1 | 53,0 |  |  | 38,9 | 47 |

*Zdroj: Leibfritz 2009: 9*

Byly to především hlasy z regionu Flandry, které volaly v druhé polovině 90. let 20. století po širší fiskální autonomii regionů. Výsledkem byla řada jednání v letech 2000-2001, které vyústily v přijetí zvláštního zákona v roce 2001. Na základě této normy došlo k další regionalizaci daní [Stichele a Verdonck 2002].

Tabulka 3 Regionální daně od r. 2001[[3]](#footnote-3)

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Regionální daně | Základ daně | Sazba daně | Výjimka z daně | Příjem |
| *daň z výherních zařízení a sázek* | *Region* | *Region* | *Region* | *100 % region* |
| *daň z automatických zábavních zařízení* | *Region* | *Region* | *Region* | *100 % region* |
| *daň z otevření restauračních zařízení* | *Region* | *Region* | *Region* | *100 % region* |
| *daně z nemovitosti* | **Region** | *Region* | *Region* | *100 % region* |
| *daň z dědictví* | **Region** | *Region* | *Region* | *100 % region* |
| daň z hypotečních úvěrů | **Region** | **Region** | **Region** | **100 % region** |
| darovací daň | **Region** | **Region** | **Region** | **100 % region** |
| Daň z převodu nemovitosti | **Region** | **Region** | **Region** | **100 % region** |
| silniční daň pro osobní automobily | **Region** | **Region** | **Region** | **100 % region** |
| poplatky za registraci motorového vozidla | **Region** | **Region** | **Region** | **100 % region** |
| poplatky E*urovignette* | **Region** | **Region** | **Region** | **100 % region** |
| poplatky za rozhlasový a televizní přijímač | **Region** | **Region** | **Region** | **100 % region** |

*Zdroj: zpracováno autorem podle Stichele a Verdonck 2002*

Jak ukazuje tabulka č. 3, daně z nemovitosti a z dědictví připadly zcela do kompetence regionů. Do kategorie zcela „regionalizovaných“ daní nově přibyly taktéž následující: daň z hypotečních úvěrů, darovací daň, daň z převodu nemovitosti, silniční daň pro osobní automobily, poplatky za registraci motorového vozidla, poplatky plynoucí ze systému *Eurovignette* (společná silniční daň pro vozidla těžší 12-ti tun, platící v zemích Beneluxu, Švédsku a Dánsku) a poplatky za rozhlasový a televizní přijímač.

Účelem nové zákonné úpravy financování regionů však vedle rozšíření fiskální autonomie bylo i zachování vertikální rozpočtové neutrality. Federální úroveň tedy kompenzuje nižší daňové příjmy způsobené regionalizací daní nižšími transfery z tzv. sdílených daní do rozpočtů regionů, jmenovitě pak daně  přijmu fyzických osob [Stichele a Verdonck 2002: 33].

Dopady reformy ilustruje tabulka č. 4. Regiony se díky rozšíření „regionalizovaných“ daní staly výrazně méně závislými na transferech z federální úrovně. Avšak podíl vládních transferů zůstává stále velmi vysoký (v roce 2007 asi 70 %). Je přitom pravděpodobné, že k další změnám v budoucnosti dojde. Vlámský region patří mezi nejhlasitější zastánce pokračovaní fiskální decentralizace. Z té by patrně benefitoval nejvíce, vzhledem k tomu, že je to v současnosti nejbohatší z belgických regionů, čemuž by přirozeně odpovídali i daňové výnosy [Swenden a Jans 2006: 877-878].

Tabulka 4 Zdroje příjmů regionů a společenství

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Procenta z celkových příjmů | | | | | V procentech HDP | | | |
| Rok | 1990 | 1995 | 2000 | 2007 | 1990 | 1995 | 2000 | 2007 |
| Příjmy celkem | 100 | 100 | 100 | 100 | 11,1 | 12,6 | 13,2 | 14,3 |
| *z toho: vlastní daňové příjmy* | 6,7 | *7,6* | 8,8 | *16,6* | 0,7 | 1,0 | 1,2 | 2,4 |
| *transfery daní* | 74,7 | **71,6** | 69,2 | **59,3** | 8,3 | 9,0 | 9,1 | 8,5 |
| *příjmy z jiných vládních transferů/grantů* | 9,1 | 8,5 | 8,7 | 9,5 | 1,0 | 1,1 | 1,1 | 1,4 |
| *jiné příjmy* | 9,5 | 12,3 | 13,3 | 14,7 | 1,1 | 1,5 | 1,8 | 2,1 |

*Zdroj: Leibfritz 2009: 11*

**Závěr**

Je zřejmé, že federalizace země, ke které došlo v roce 1993, nebyla procesem souměrným. Jak ukazuje tato seminární práce, přesun kompetencí z centra na jazyková společenství a regiony významně předstihl decentralizaci fiskální. Společenství jsou od svého vzniku zcela závislá na příjmech z jiných rozpočtů. Což je do značné míry dáno i jejich „neteritoriálním“ charakterem, který by výběr daní podstatně komplikoval [Swenden a Jans 2006: 885].

Regiony – na rozdíl od společenství – od roku 1988/1989 nabyly oprávnění vypisovat a vybírat daně. Přestože se od této doby důsledkem „regionalizace“ daní jejich fiskální autonomie podstatně rozšířila, zůstávají i dnes zhruba ze 70 % závislými na transferech z centrální úrovně. Belgie se v tomto ohledu významně odlišuje od některých tradičních evropských federací – např. Německa či Švýcarska, kde fiskální decentralizace významně pokročila. Belgie tedy z pohledu centralizace daňového systému i po reformách zůstává spíše podobnou některým unitárním evropským státům (např. Slovensku). Tato skutečnost se potkává s odporem Vlámského regionu, jehož politikové by přivítali větší nezávislost na centrální vládě. Vlámové argumentují, že širší fiskální autonomie by pomohla napřímit vztah mezi plátcem daně a jejím výběrčím, a tedy i zvýšit celkovou úroveň zodpovědnosti na obou stranách [Swenden a Jans 2006: 885]. Takový postoj však koliduje se zájmy Valonska, regionu, který socioekonomicky za Flandry zaostává. Širší fiskální autonomie by patrně znamenala nižší příjmy. Na tomto místě je patrně vhodné připomenout i patrně nejvýznamnější kompetenční spor. Vlámská politická reprezentace by vedle širší fiskální autonomie ráda viděla i decentralizaci systému sociálního zabezpečení (*social security system*), který dnes zůstává v kompetenci federální vlády. I zde jsou Valonský a Vlámský region ve spíše konfliktní pozici. Valonsko, region s větší nezaměstnaností a s dlouhodobými sociálními problémy, by patrně na decentralizaci systému tratilo. „Regionalizace“ by pravděpodobně znamenala snížení meziregionální solidarity a přispěla k rozšíření socioekonomické „propasti“ mezi oběma regiony [Liebfritz 2009: 25-27].

Jisté zůstává, že decentralizace v Belgii není ani zdaleka proces ukončený (je-li vůbec někde takový stav). Naopak v sobě skýtá úctyhodnou potenciální sílu. K jejímuž uvolnění může (ale i nemusí) dojít – třeba už po sestavení příští vlády.

**Literatura:**

Keating, M. (2003): *The New Regionalism in Western Europe*. Edward Elgar Publishing, UK.

Liebfritz, W. (2009): *Fiscal Federalism in Belgium: Main Challenges and Considerations for Reform*. OECD Economics Department Working Papers, No. 743

Hong, Y., O. (2002): *Federalism, Fiscal Centralization and Partisan Competition*. Ph.D Dissertation, The University of Michigan. [Nepublikováno]

Swenden, W.; Brans, M.; Winter, L. (2006): The Politics of Belgium: Institutions and Policy under Bipolar and Centrifugal Federalism. *West European Politics*, vol. 29, no. 5, pp. 877-894

Swenden, W.; Jans, M., T. (2006): ‘Will it Star or Will it go?‘ Federalism and the Sustainbility of Belgium. *West European Politics*, vol. 29, no. 5, pp. 877-894

**Elektronické zdroje:**

Stichele, G.; Verdonck, M. (2002): *The Lambermont Agreement: Why and How?* http:// www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca/en/pdf/Verdonck.pdf [online 25. 4. 2011]

http://www.npr.org/

1. V jednotě spočívá síla [↑](#footnote-ref-1)
2. http://www.npr.org/2011/04/09/135266035/-300-days-without-government-no-worry-for-belgium [online 25. 4. 2011] [↑](#footnote-ref-2)
3. Kurzívou jsou označeny daně, které nebyly reformou z roku 2001 dotčeny. [↑](#footnote-ref-3)