

13 Efektivita veřejné správy měst v České republice

Nikola Bínová

Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní, Studentská 84
532 10 Pardubice, Česká republika, Nikola.Binova@seznam.cz

Title

Effectiveness of Public Administrations in the Cities in the Czech Republic

Klíčová slova

Veřejná správa

Rozpočet

Efektivnost

Výdaje

Centralizovaná a decentralizovaná forma řízení

Keywords

Public administration

Budget

Efficiency

Costs

Centralized and decentralized form of management

125

Abstrakt

Cílem článku je zjistit, která forma řízení veřejné správy měst v ČR je efektivnější, zda centralizovaná nebo decentralizovaná forma. Ke zkoumání bylo vybráno šest krajských měst. Výsledek byl zjištěn komparací jejich výdajů, příjmů a zadluženosti.

Abstract

The aim is to determine which form of management public administrations in the cities of the Czech Republic is more effective, whether centralized or decentralized form. The examination was selected six regional cities. The result was found comparisons of their expenditure, revenue and debt.

Úvod

Efektivní fungování veřejné správy je nutnou podmínkou pro zajištění vysoké kvality služeb občanům a účelné vynakládání veřejných prostředků. Moderní veřejná správa by se měla orientovat na klienty, naplňovat očekávání občanů, flexibilně reagovat na jejich potřeby a fungovat hospodárně.

Mezi základní cíle správních reforem patří právě efektivnost veřejné správy. Hodnocení této efektivnosti je však velmi obtížné. Základním důvodem uvedené obtížnosti je mimořádná pestrost efektů, které mají být ve veřejné správě dosahovány. Zjišťuje se nejen ekonomická efektivnost, ale i efektivnost činnosti veřejné správy, která se projevuje ve vlivu na hodnoty ekonomicky měřitelné jen nepřímo, nebo vůbec neměřitelné. To se týká dopadů na právní regulaci, na dodržování zákonů, na efektivnost a provázanost procesů v území, na životní prostředí, vzdělanost, zdravotní stav obyvatelstva, dopravní obslužnost atd., a v konečném výsledku na kvalitu života a spokojenost obyvatel.

Všechny úrovně veřejné správy by měly mít schopnost efektivně poskytovat soubor veřejných statků pro obyvatelstvo a zároveň i efektivně hospodařit s majetkem, a to v zájmu společnosti. Procesy decentralizace veřejné správy uskutečněné v letech 2000-2002 jsou výsledkem rozšíření pravomocí a kompetencí územních samospráv a především zvyšování jejich zodpovědnosti za rozvoj daného území.

Velká pozornost se dostala veřejné správě a jejímu hospodaření díky finanční a následně ekonomické krizi v roce 2008. Státy vynakládají velké úsilí i finanční prostředky na zmírnění dopadů této krize. To má za následek zvyšování schodků veřejných rozpočtů, což vede vlády k nepopulárním rozpočtovým škrtnům, jejichž účinky dopadají na hospodaření celé veřejné správy a následně i na občany. Je možné očekávat, že při dalších rozpočtových škrtech, které nelze vyloučit, dojde ke stavu kdy některé články, pokud budou fungovat stejným způsobem, nepokryjí funkce, které jim přísluší podle jejich kompetencí.

Výběr krajských měst

Na základě stanovených kritérií, která zajišťují srovnatelnost zvolených měst, bylo ke zkoumání vybráno šest krajských měst: České Budějovice, Hradec Králové, Liberec, Olomouc, Pardubice a Ústí nad Labem. Podmínkami bylo určité rozmezí rozlohy, počtu obyvatel a muselo se jednat o statutární města, která můžou mít decentralizovanou formu řízení. Decentralizovanou formu řízení mají Pardubice a Ústí nad Labem, ostatní města jsou spravována centrálně.

Zdroj dat

Veškerá data sloužící k porovnání daných měst a k dalším výpočtům byla čerpána z ARIS webu, který spravuje Ministerstvo financí, kde nalezneme přehledy výkazů územně samosprávných celků za roky 2001-2009. Údaje byly zjišťovány obročně, aby sledování zahrnovalo co nejdelší časové období, tedy roky 2001-2009.

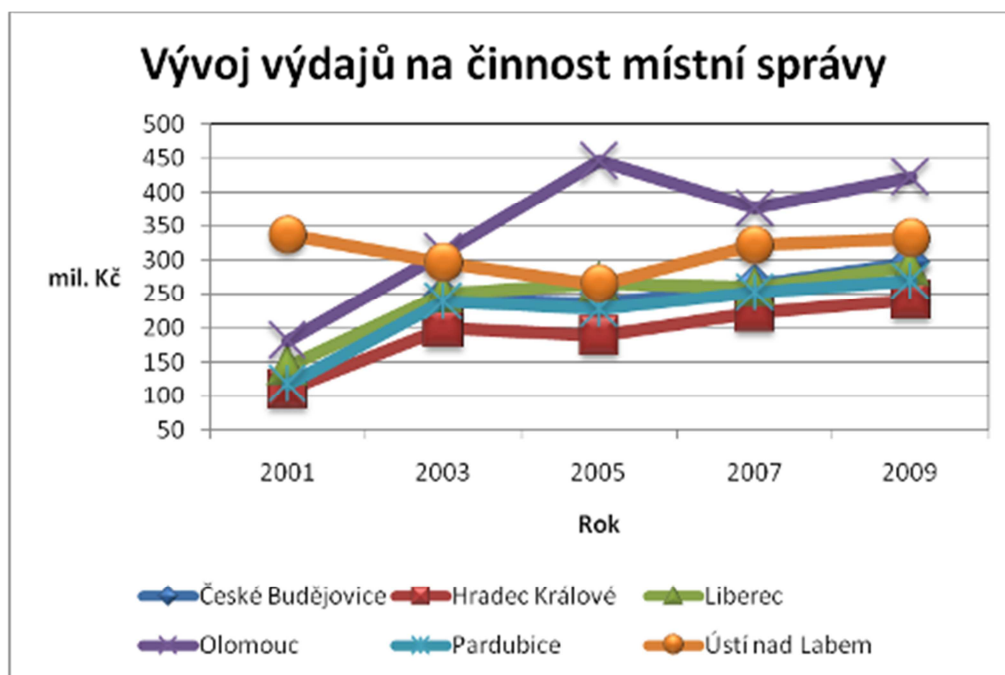
Z ARIS webu byly zjištěny za sledované období pro vybraná města následující položky vyjádřené v peněžních jednotkách:

- výdaje na činnost místní správy
- výdaje na provoz veřejné silniční dopravy
- výdaje na zajištění komunálních služeb
- kapitálové výdaje
- celkové výdaje
- celkové příjmy

Z dat Českého statistického úřadu byl čerpán údaj o počtu obyvatel.

Vybraná města byla porovnána podle výdajů na činnost místní správy, výdajů na komunální služby a kapitálových výdajů. Tyto položky byly vybrány, jelikož je mohou správy měst nejvíce ovlivnit svou činností a hospodařením s veřejnými prostředky. U každé z těchto položek se porovnával její vývoj u vybraných měst během let 2001-2009 pomocí grafů vycházejících z celkových hodnot, následně byly celkové hodnoty přepočteny na obyvatele, jejichž vývoj byl také hodnocen pomocí grafů.

Výdaje na činnost místní správy

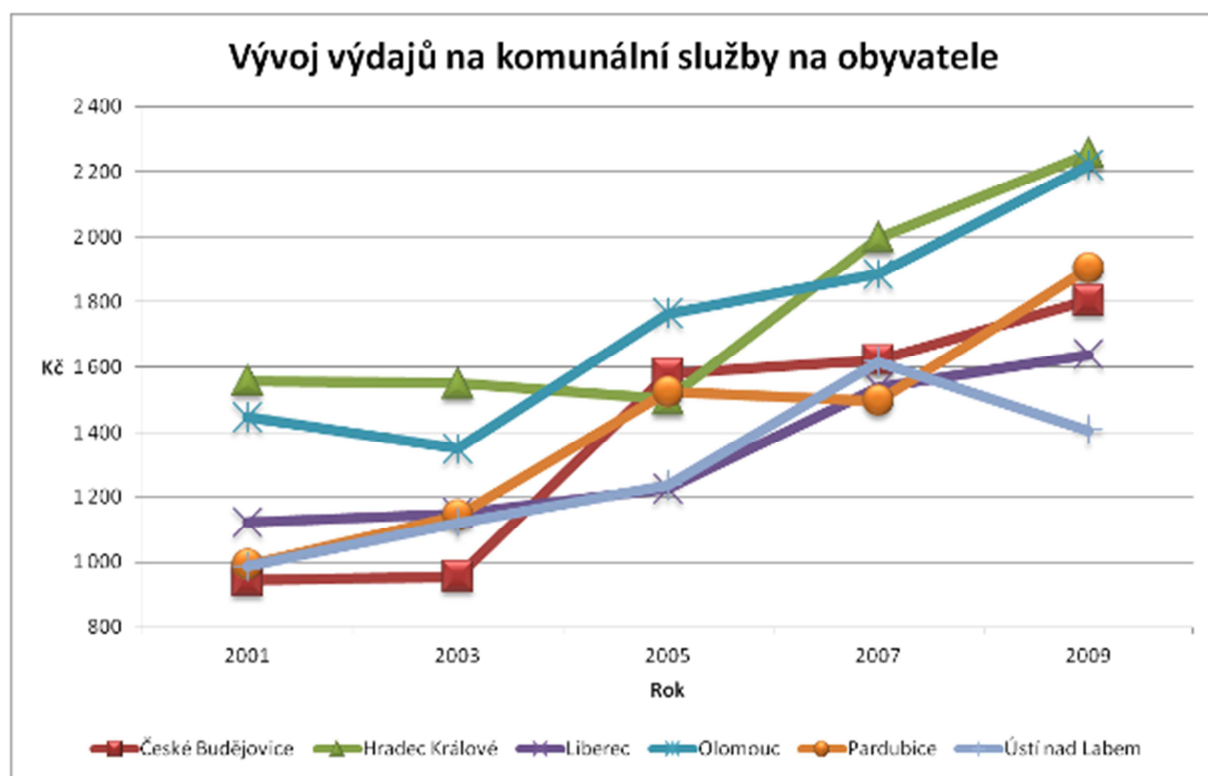


Obrázek 13. 3 Graf popisující vývoj výdajů na činnost místní správy vybraných měst

Zdroj: vlastní zpracování

Při porovnávání daných měst z hlediska celkové hodnoty výdajů na činnost místní správy, dosahuje nejvyšších výdajů město Olomouc. Naopak nejnižší náklady vykazuje Hradec Králové a poté Pardubice. U ostatních měst se výdaje na činnost místní správy nijak výrazně neliší. Z pohledu centralizované a decentralizované formy řízení také nejsou rozdíly nijak významné a nelze určit, který ze způsobů řízení je efektivnější. Přepočet výdajů na obyvatele výsledky nezměnil, nejnižší náklady opět vykazuje město Hradec Králové a nejvyšší Olomouc. Ukazuje se, že decentralizovaná forma řízení je pro Ústí nad Labem neefektivní, jelikož, přesahuje svými výdaji většinu měst s centrální správou. Pardubice jsou však na stejné úrovni jako ostatní města, nelze tedy označit efektivnější formu řízení.

Výdaje na komunální služby

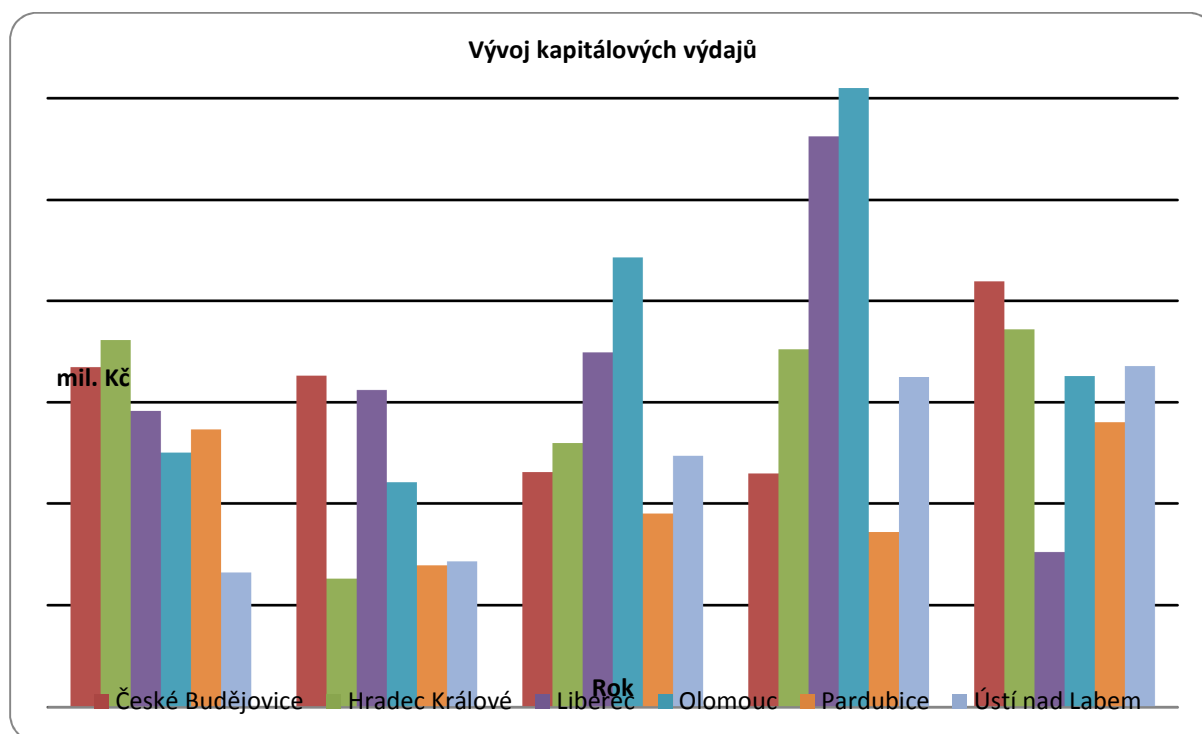


Obrázek 13. 4 Graf vývoje výdajů na komunální služby na obyvatele

Zdroj: vlastní zpracování

Při pozorování vývoje výdajů na komunální služby byl zjištěn vzrůstající trend u všech sledovaných měst v průběhu let 2001 - 2009. Mezi města s nejvyššími výdaji na komunální služby patří Olomouc a Hradec Králové. Naopak Ústí nad Labem a Pardubice patří mezi města s nejnižšími náklady. Z pohledu toho, zda jsou daná města centrálně řízená či nikoliv, Ústí nad Labem a Pardubice s decentralizovanou správou sice téměř v celém období vynakládají nejnižší výdaje, ale rozdíly oproti ostatním městům, kromě Olomouce a Hradce Králové, jsou zanedbatelné a nelze jednoznačně určit, které řízení je efektivnější. Po přepočtu výdajů na obyvatele jsou stále Olomouc a Hradec Králové města s nejvyššími náklady. Naopak u nejúspěšnějších měst došlo ke změně. Nejnižších výdajů dosahuje Liberec a Ústí nad Labem. Pardubice se po přepočtu na obyvatele zařadily k Českým Budějovicím mezi města s průměrnou hodnotou výdajů. Opět nelze jednoznačně vyhodnotit, který způsob řízení je efektivnější.

Kapitálové výdaje



Obrázek 13. 5 Graf vývoje kapitálových výdajů

Zdroj: vlastní zpracování

Vývoj kapitálových výdajů je nesourodý. V roce 2001 byly kapitálové výdaje vybraných měst nejvyrovnanější. V roce 2003 nejvyšší výdaje měla města České Budějovice a Liberec, ostatní města byla vyrovnaná. V letech 2005 a 2007 Olomouc a Liberec byla jednoznačně města s nejvyššími kapitálovými výdaji. Olomouc dokončoval rekonstrukci a dobudování stokové sítě. Liberec se zase připravoval na Mistrovství světa v klasickém lyžování v roce 2009. V posledním sledovaném roce 2009 už se neobjevily žádné výrazné rozdíly, pouze Liberec své kapitálové výdaje velice snížil oproti ostatním městům. Z pohledu formy řízení měst a jejich kapitálových výdajů, Pardubice a Ústí nad Labem s decentralizovanou správou dosahovali většinou nejnižších kapitálových výdajů, přesto nelze jednoznačně označit tuto formu řízení za efektivnější. Graf přepočtených kapitálových výdajů na obyvatele je téměř totožný s grafem celkových hodnot. Nejvyšší výdaje na obyvatele vynakládá Olomouc a Liberec, nejvýrazněji v letech 2005 a 2007. Ústí nad Labem a Pardubice vykazují jedny z nejnižších nákladů na obyvatele. Pokud srovnáme decentralizovanou a centralizovanou formu řízení, tak mezi nimi není velký rozdíl. Pardubice a Ústí nad Labem sice patřily mezi města s nejnižšími výdaji, ale nebylo tomu ve všech letech a rozdíly byly zanedbatelné. Nelze určit, která forma řízení je efektivnější.

Hodnocení finanční stability a schopnosti realizovat budoucí investice (ukazatel finančního zdraví)

Vybraná města byla porovnána také z hlediska indikátoru udržitelného rozvoje na místní úrovni, konkrétně ekonomického indikátoru ECO1 – Hodnocení finanční stability a schopnost realizovat budoucí investice (ukazatel finančního zdraví). Ukazatel vyjadřuje schopnost sídla vytvářet finanční zdroje v rozpočtu pro rozvojové aktivity v budoucnu a možnost využívání cizích zdrojů financování, tj. schopnost sídla dostát svým závazkům (tj. dluhová služba) s cílem indikovat přípustnou zadluženost města. Údaje potřebné pro výpočet ukazatele

finančního zdraví byla čerpána z dat systému ARIS. Zařazení měst do výsledných kategorií A, B nebo C proběhlo na základě výpočtu indikátorů, jejich ohodnocení a podle příslušných vah určení výsledné kategorie. Ukazatel finančního zdraví, byl určen obročně v období 2001 - 2009 pro všechna vybraná města. Následně byl zhodnocen vývoj během daného období a každé město podle poměru jednotlivých kategorií bylo celkově za dané období zařazeno do jedné ze tří kategorií.

Popis výsledných kategorií [3]:

A - Územní jednotka má optimální finanční stabilitu a vysokou schopnost realizovat do budoucna své investice.

B - Územní jednotka je uspokojivě finančně stabilní a udržitelná za předpokladu zachování alespoň stávajících hodnot rozšiřujících indikátorů.

C - Územní jednotka je finančně nestabilní, do budoucna velmi riziková a s ohroženou schopností realizovat své investice. Neodpovídá kritériím ekonomické udržitelnosti.

Město	Kategorie
České Budějovice	B
Hradec Králové	A
Liberec	B
Olomouc	B
Pardubice	A
Ústí nad Labem	B

Tabulka 13.1 Výsledné kategorie finančního zdraví měst

Zdroj:vlastní zpracování

Jednoznačné zařazení do stejné kategorie v průběhu celého sledovaného období dosahují města Hradec Králové, Liberec a Olomouc. U ostatních měst se kategorie udržitelnosti měnila během sledovaných let. Žádné město nebylo zařazeno do kategorie C, což znamená, že se nejedná o finančně nestabilní sídla. Hradec Králové dosáhl nejlepšího hodnocení. Za celé sledované období mu byla přiřazena kategorie udržitelnosti A, tudíž se jedná o územní jednotku s optimální finanční stabilitou a vysokou schopností realizovat do budoucna své investice. Liberec a Olomouc jsou na stejné úrovni, protože celé sledované období dosahovala kategorie B. Můžeme říci, že tato města jsou uspokojivě finančně stabilní a udržitelná za předpokladu zachování alespoň stávajících hodnot rozšiřujících indikátorů. České Budějovice celkově řadíme také to kategorie B, protože na nejlepší kategorii A během 5 sledovaných let dosáhly pouze dvakrát. Hodnocení Pardubic je opačné. Během 5 sledovaných let dosáhly na nejlepší kategorii A třikrát, tudíž tato kategorie převažuje a Pardubice jsou městem s optimální finanční stabilitou. Ústí nad Labem vykazují stejný poměr kategorie A a B jako České Budějovice. Za sledované roky kategorie A jen dvakrát. Ústí nad Labem tedy řadíme do kategorie B s uspokojivou finanční stabilitou.

Z hlediska finančního zdraví měst decentralizovaná forma řízení měst Pardubice a Ústí nad Labem není rozdílná od centralizované formy řízení měst ostatních

Závěr

Při porovnání měst s centralizovanou a decentralizovanou formou řízení nebyly shledány výrazné nebo významné rozdíly u vybraných položek, tudíž nelze jednoznačně určit efektivnější formu řízení.

Vybraná města byla porovnána také z hlediska finančního zdraví. Žádné z měst nebylo zařazeno do kategorie zahrnující finančně nestabilní sídla. Všechna byla zařazena do nejlepší kategorie s optimální finanční stabilitou nebo do kategorie s uspokojivou finanční stabilitou. Při porovnání finančního zdraví měst s centralizovanou a decentralizovanou správou nebyli zjištěny rozdíly, které by vedly k označení jedné formy řízení za efektivnější.

Z provedené analýzy nevyplývá, že centralizovaná forma řízení je globálně efektivnější. Převedení všech územních samospráv na centralizovanou by ve svém důsledku nemuselo znamenat snížení nákladů na veřejnou správu, tudíž by nedošlo ke kýžené úspoře veřejných prostředků.

Tento článek vznikl jako součást Studentské grantové soutěže Fakulty ekonomicko-správní Univerzity Pardubice SG FES 01/2011 na základě stejnojmenné diplomové práce.

Zdroje

- [1] MINISTERSTVO FINANCÍ. *ARISweb* [online]. 4.5.2001 [cit. 2012-04-20]. Dostupné z [www: <http://wwwinfo.mfcr.cz/aris/>](http://wwwinfo.mfcr.cz/aris/)
- [2] Příloha k vyhlášce č. 323/2002 Sb. - Rozpočtová skladba. In: Ministerstvo financí České republiky. 21.12.2010. Dostupné z [www: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vyhlasky_32273.html>](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vyhlasky_32273.html)
- [3] ŠILHÁNKOVÁ, Vladimíra et al. Jak sledovat indikátory udržitelného rozvoje na lokální úrovni?: Návod pro zpracování případových studií [online]. první. Civitas per Populi o. s., 2010, 82 s. [cit. 2012-04-20]. ISBN 978-80-904671-3-2. Dostupné z [www: <http://www.civitas-group.cz/soubory/kucharka_final.pdf>](http://www.civitas-group.cz/soubory/kucharka_final.pdf)