

Změny ve struktuře výdajů českých municipalit The changes in municipalities' expenditure structure: The case of Czechia

Ing. Pavel Zdražil, Ph.D.

<i>Ústav regionálních a bezpečnostních věd Fakulta ekonomicko-správní Univerzita Pardubice</i>	<i>Institute of Regional and Security Sciences Faculty of Economics and Administration University of Pardubice</i>
<i>✉ Studentská 95, 532 10, Pardubice 2, Czech Republic E-mail: Pavel.Zdrazil@upce.cz</i>	

Anotace

Cílem příspěvku je posoudit vývoj struktury výdajů českých municipalit s ohledem na různé velikostní skupiny a identifikovat jejich výdajové priority, a v souvislosti s tím posoudit udržitelnost aplikovaného modelu decentralizace z hlediska rozvojového potenciálu menších obcí. Na bázi běžných a kapitálových výdajů v členění na skupiny odvětvového třídění rozpočtové skladby v období 2003-2017 je analyzován vývoj struktury výdajů obcí ČR. Z analýzy vyplývá nežádoucí trend preference spotřeby na úkor investiční činnosti. Vedle toho byly identifikovány významně rozdílné vzorce v proměně výdajové struktury mezi malými a velkými obcemi. Zejména u malých a nejmenších obcí lze seriózně uvažovat o ohrožení prospektivního rozvojového potenciálu plynoucího ze snahy o udržení kvality života, či její okamžité zvyšování, ale také předpokladatelného přesunu části prospektivního ekonomického prospěchu k větším obcím, které naopak aktivně preferují investice na podporu hospodářství. Na základě zjištěných skutečností se proto udržitelnost současného modelu decentralizace jeví z pohledu malých a nejmenších obcí jako silně problematická a je vhodné uvažovat o jeho reformě.

Klíčová slova

rozpočty obcí, struktura výdajů, Česká republika, fiskální federalismus

Annotation

The aim of this contribution is to assess the development of the municipalities' expenditures structure in Czechia with respect to different size groups, to identify their expenditure priorities, and to assess the sustainability of the decentralization model applied in terms of the development potential of smaller municipalities. Based on the current and capital expenditures, broken down into groups of sectoral classification of budget structure over the period of 2003-2017, the development of the Czech municipalities' expenditures structure is analyzed. The analysis shows an undesirable trend of preferring the consumption to the detriment of investments. Moreover, significantly different patterns were identified in changes of the expenditure structure between small and large municipalities. Particularly in small municipalities, one can consider the threat of development potential, which is challenged by the effort of maintaining the living standards or its immediate increase. It can also be assumed that part of the prospective economic benefits will be transferred to the larger municipalities which actively prefer investments to the support of economics. Based on the results, the sustainability of the current decentralization model appears to be highly problematic from the point of view of small and smallest municipalities, and it is appropriate to consider its reforming.

Key words

municipal budgets, structure of expenditure, Czechia, fiscal federalism

JEL classification: H72, R51

1. Úvod

Následující principy fiskálního federalismu (Oates, 1999), bylo od počátku 90. let 20. století v České republice, po vzoru západních demokracií, v rámci reformy veřejné správy přistoupeno k uplatňování a postupnému rozšiřování decentralizace a k posilování autonomie v oblastech rozhodování o veřejných financích. Začala tak postupná aplikace modelu obecně vycházejícího z hypotéz o neefektivitě alokace zdrojů realizovaných centrální úrovní, která by se proto měla primárně soustředit na mechanismy redistribuce příjmů a zajišťování makroekonomické stability (Musgrave, 1957). Uvedené závěry jsou implikací především klasických tezí o prostorové konkurenci (Tiebout, 1956) a informační asymetrii na centrální, regionální a lokální úrovni (Oates, 1998), na jejichž základě je efektivita centrálního rozhodování o alokaci zdrojů na zabezpečování regionálních a místních potřeb nižší než v případě regionálních a místních samospráv.

Od dokončení druhé fáze reformy veřejné správy v roce 2003 dlouhodobě zaujímají rozpočty územně samosprávných celků v rámci soustavy veřejných financí České republiky přibližně čtvrtinu prostředků, jak na straně příjmů, tak na straně výdajů, přičemž při srovnání s ostatními zeměmi bývalého východního bloku je tento podíl dlouhodobě spíše vyšší (Eurostat, 2019; Rodriguez-Pose, Kroijer, 2009), ačkoli v širším měřítku není ve srovnání s ostatními evropskými zeměmi v zásadě ničím výjimečný (Hemmings, 2006). Největší část z těchto prostředků připadá na rozpočty obcí, které v roce 2017 tvořily 15,7 % příjmů a 15,0 % veřejných výdajů, respektive v letech 2006-2017 v průměru 17,5 % příjmů a 15,9 % výdajů (Český statistický úřad, 2019a). Tyto poměrně stabilní hodnoty ukazují, že rozpočty územně samosprávných celků je nutné považovat za významné determinanty rozvoje na regionální i lokální úrovni, přičemž zejména rozpočty obcí není na místě v rámci této struktury nikterak podceňovat (Sedmíhradská, Kubík, Haas, 2011). V obecné rovině lze totiž rozpočty územně samosprávných celků považovat za jedny z nejvýznamnějších nástrojů, které mohou být využívány k prosazování zájmů a preferencí místních obyvatel, respektive reálně existujících lidí v reálně existujících místech s reálně existujícími problémy (Kraftová et al., 2016), ale také efektivněji reagovat na lokální poptávku po veřejných statcích (Rodriguez-Pose, Kroijer, 2009). Parametry nastavení a plnění rozpočtů pak ovlivňují nejen faktické činnosti a jejich kvalitu v oblastech výkonu vlastní samosprávy a přenesené působnosti, ale také společenský a ekonomický potenciál území (Peková, 2004).

Zejména v posledních letech, respektive v reakci na finanční krizi z konce první dekády 21. století posílila centrální vláda pozici lokálních autorit v rámci fiskálního federalismu (Smith, Bryson, Cornia, 2011), s obvyklým cílem zpomalit rostoucí zadlužování municipalit (Scidmore, Scorcone, 2011), jež se začalo v českém prostředí stávat reálným problémem (Kraftová, Blažková, 2014). Za nejviditelnější akty této decentralizace lze zřejmě považovat úpravy v rozpočtovém určení daní, ale také zavedení institutu místního koeficientu daně z nemovitosti, jehož aplikací si s postupem času navyšuje příjmy stále více obcí (Zdražil, Pernica, 2018). Místní autority pak mohou tyto příjmy využívat ke zmírňování či zpomalování negativních fenoménů, jakož i k zajišťování širokého spektra veřejných statků, respektive k všeobecnému usměrňování krátkodobých i dlouhodobých rozvojových trajektorií (Pike, Rodriguez-Pose, Tomaney, 2006), čímž do jisté míry ovlivňují kvalitu života obyvatel v dané lokalitě. Na úrovni českých municipalit byl jistý vliv utilizace posílené autonomie v rozhodování o příjmech na směřování místního rozvoje prokázán empirickým výzkumem (Zdražil, Pernica, 2018). Zatímco však v oblasti příjmů mají české municipality stále velmi nízkou míru nezávislosti a reálné fiskální autonomie v tomto ohledu nedosahují (Smith, Bryson, Cornia, 2011), v oblasti výdajů je jejich pozice mnohem silnější, zejména pak v oblasti kapitálových výdajů (Sedmíhradská, Kubík, Haas, 2011), přičemž v regionu střední Evropy patří míra jejich výdajové autonomie k nejvyšším (Dabla-Norris, 2006).

Problémem však je, že východiska ani výstupy rozpočtů územních samospráv, respektive obcí, ve směru realizace ekonomického a společenského rozvoje území nejsou a z principu ani nemohou být optimální. Na jednu stranu „blízkost“ k problému poskytuje hodnotné informace, které jsou využitelné pro zefektivnění výběru konkrétních rozvojových projektů (Viturka, 2010) a podpory inovací na regionální a místní úrovni (Klímová, Žitek, 2015). Jak ale podotýká Tomášková a Pařízková (2015), jedná se o problematiku podléhající politickému rozhodování, ve kterém se střetávají nejen rozdílná stanoviska a preference, ale také souhlasné i protichůdné zájmy vycházející z rozdílných úrovní, respektive místní, regionální a centrální. Významnou roli na tomto rozhodování sehrávají i momentální fáze volebních cyklů (Alesina, Roubini, 1992), což v prostředí českých municipalit potvrdil Plaček et al. (2016). Vedle toho jsou obecní rozpočty vystaveny vábení dotačních titulů plynoucích z výzev evropských fondů (Zdražil, Applová, 2017). Tyto prostředky by měly být striktně využívány na principu adicionality a přestože empirický výzkum ukazuje, že k systematickému porušování tohoto pravidla zřejmě nedochází, zvláště v některých oblastech podstatný vliv na strukturu rozpočtů českých obcí mají (Janský, Křehlík, Skuhrovec, 2016).

Právě tyto skutečnosti vyplývající z arbitrárnosti rozhodování o alokaci místních výdajů vyloženě vybízejí ke zvýšenému zájmu o analýzu struktury výdajové stránky municipálních rozpočtů. V českém prostředí je tato problematika o to významnější, že zde byly decentralizační tendence dovedeny takřka do extrému, když na lokální úrovni patří Česká republika s přibližně 6250 obcemi k nejvíce fragmentovaným územím s nejnižší průměrnou velikostí municipalit v celé Evropě (Soukupová et al., 2014). Díky tomu je dosahování úspor z rozsahu při poskytování veřejných statků pro mnohé obce velmi limitováno, a to pouze na několik vybraných oblastí (Matějová, et al., 2017), což přirozeně dále snižuje efektivitu alokace zdrojů a potenciální vliv municipalit na usměrňování lokálních rozvojových trajektorií. Pro představu, více než polovina českých obcí nedosahuje ani kritické velikosti (500 obyvatel), která byla v rozlohou zhruba polovičním a z hlediska populace takřka srovnatelném Švýcarsku identifikována jako mez, pod kterou se relace mezi zajišťovanou kvalitou a náklady na poskytování veřejných statků výrazně zhoršuje (Hemmings, 2006). Současně je třeba podotknout, že v těchto obcích žije jen asi 8 % obyvatelstva, přičemž tento podíl se dlouhodobě snižuje (Český statistický

úřad, 2019b) Je tedy principiální otázkou, jak se v daném kontextu vyvíjí struktura výdajů českých municipalit, s ohledem na jejich velikost, a zda je možné zachovat status quo, či zda by nebylo na místě následovat příkladu nejvyspělejších zemí, jako jsou Austrálie, Dánsko, Finsko, Kanada, či Nizozemí, které v posledních letech realizovaly reformy veřejné správy a počet municipalit právě v zájmu zvýšení efektivity alokace vynakládaných zdrojů na poskytování veřejných statků snížily (Matějová, et al., 2017).

S ohledem na výše uvedené souvislosti je proto cílem tohoto příspěvku posoudit vývoj struktury výdajů českých municipalit s ohledem na různé velikostní skupiny a identifikovat jejich výdajové priority, a v souvislosti s tím posoudit udržitelnost aplikovaného modelu decentralizace z hlediska rozvojového potenciálu menších obcí.

2. Metody

Analýza vedoucí k dosažení stanoveného cíle je primárně zaměřena na kvantifikaci změn ve struktuře výdajů, která je realizována prostřednictvím kalkulace růstových indexů a komparace struktury výdajů v rámci sledovaného období. Soustředí se na období let 2003-2017, respektive od okamžiku dokončení nejvýraznější části druhé fáze reformy veřejné správy, kterou došlo ke zrušení okresních úřadů a převedení jejich agend a zdrojů na obce a kraje, po období, ke kterému byla v době zpracování příspěvku nejnovější dostupná data. Pro alespoň částečné odstranění náhlých výkyvů a faktoru volebního cyklu byla data transformována do průměrných hodnot za tříletá období, respektive 2003-2005 až 2015-2017.

Šetření bylo provedeno na úrovni všech obcí České republiky, přičemž pro potřeby kategorizace obcí dle velikosti se vychází z aktuální metodiky Českého statistického úřadu (2019b), rozšířené o kategorii nejmenších obcí do 100 obyvatel. Na základě kritéria počtu obyvatel tak výzkum rozlišuje 11 velikostních skupin obcí, viz Tab. 1. Z Tab. 1 je patrné, že nejčtenější skupiny jsou tvořeny obcemi od 200 do 999 obyvatel, ale také, že vypovídací schopnost generalizovaných výsledků bude u největších obcí nižší kvůli vyššímu vlivu individuálních odchylek, jenž vyplývá z nízkých počtů obcí v rámci sledovaných skupin. Tab. 1 rovněž zobrazuje distribuci populace napříč sledovanými skupinami.

Tab. 1: Velikostní skupiny obcí (2017)

počet obyvatel	počet obcí	% populace	počet obyvatel	počet obcí	% populace	počet obyvatel	počet obcí	% populace
méně než 100	437	0,36	1 000 - 1 999	748	9,48	20 000 - 49 999	44	12,18
100 - 199	999	1,54	2 000 - 4 999	422	11,54	50 000 - 99 999	12	9,73
200 - 499	2000	6,40	5 000 - 9 999	144	9,22	100 000 a více	6	21,20
500 - 999	1374	9,07	10 000 - 19 999	68	9,29	všechny obce	6254	100

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat Českého statistického úřadu (2019b) a Ministerstva financí ČR (2019)

Struktura výdajů je posuzována v agregaci na úrovni skupin odvětvového třídění rozpočtové skladby v souladu s vyhláškou Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě (ČR, 2019). V tomto kontextu jsou tedy analyzovány agregované výdaje na Bezpečnost státu a právní ochranu (§5xxx; dále jen „bezpečnost“), Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství (2xxx; „průmysl“), Sociální věci a politiku zaměstnanosti (§4xxx; „sociální věci“), Služby pro obyvatelstvo (§3xxx; „služby“), Všeobecnou veřejnou správu a služby (§6xxx; „veřejná správa“) a Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství (§1xxx; „zemědělství“). V rámci těchto skupin jsou výdaje analyzovány v členění na běžné a kapitálové, zdrojem informací o výdajích je databáze Monitor (Ministerstvo financí ČR, 2019).

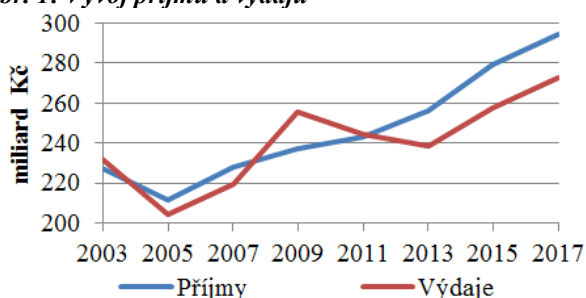
Nelze nezmínit, že v roce 2012 byla realizována „sociální reforma“, na jejímž základě byla převedena agenda výplaty dávek pro zdravotně postižené, dávek v hmotné nouzi a ostatních dávek povahy sociálního zabezpečení z obcí na úřady práce, přičemž ve finančním vyjádření se tento přesun týkal necelých 28 miliard Kč, respektive přibližně 85 % běžných výdajů obcí do oblasti sociálních věcí (Ministerstvo financí ČR, 2019). Pro zachování konzistence výzkumu bylo proto od uvažování zmiňovaných dávek abstrahováno. Nutno připustit, že v průběhu let 2003-2017 došlo k podobným přesunům i v oblasti některých jiných agend, případně inovací, které měly na strukturu rozpočtů vliv. Například se jedná o již zmiňovaný institut lokálního koeficientu daně z nemovitosti, jehož prostřednictvím lze částečně ovlivňovat výši příjmů. Tyto změny však neměly na vývoj struktury obecních rozpočtů tak markantní vliv, a proto k jejich vlivu na výdajovou stránku není v rámci analýzy přihlíženo.

3. Výsledky analýzy a diskuse

Jak je patrné z vývoje absolutní výše příjmů a výdajů zachycených na Obr. 1, rostoucí tendence vykazují jak strana příjmů, tak výdajů. Obce tedy hospodaří se stále vyšším objemem prostředků, ačkoliv, jak již bylo uvedeno výše, z celkového pohledu se ale podíl jejich prostředků na veřejných financích postupem času snižuje. Zatímco u příjmů jsou růstové tendence takřka lineární a celkový nárůst činí téměř 30 %, výdajová strana zaznamenala mnohem výraznější dynamiku, s celkovým nárůstem o necelých 18 %. Dále je patrný, rovněž již zmiňovaný, trend poměrně výrazného růstu výdajů, který byl řešen zadlužováním a který byl po své kulminaci v období ekonomické krize zvrácen, přičemž v posledních letech byl převis příjmů nad výdaji takřka 10%.

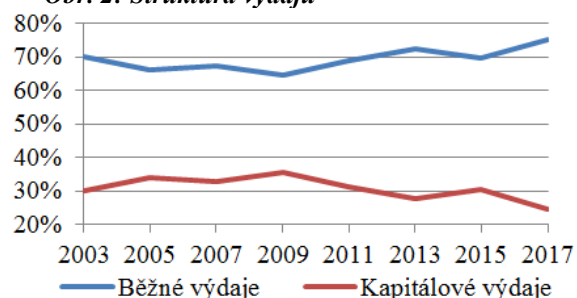
Z Obr. 2 je pak zřejmé, že obecným trendem municipálních rozpočtů bylo až do příchodu ekonomické krize navyšování podílu kapitálových výdajů. Tento trend se však následně otočil, přičemž v roce 2017 vzrostl podíl běžných výdajů na úroveň 75 %, respektive o 5 p. b. výše, ve srovnání s rokem 2003, a o 11 p. b. výše, nežli byl při svém minimu v roce 2006. Toto zjištění je samozřejmě nutné považovat za negativní, neboť lze soudit, že pozitivní bilance rozpočtů z posledních let jsou vykoupeny obecnou změnou přístupu, ve smyslu preference aktuální spotřeby na úkor rozvojové investiční aktivity. Klesající vývoj trendu podílu kapitálových výdajů je o to závažnější, že na úrovni obcí je nezanedbatelná část těchto prostředků spojena s realizací kohezní politiky EU. Lze tak předpokládat, že bez těchto prostředků by byl faktický podíl běžných výdajů ještě výrazně vyšší. Závislost na fondech EU je dobře patrná z překotného výkyvu podílu kapitálových výdajů, když v letech 2014-2015 došlo k výraznějšímu navýšení investiční činnosti v souvislosti s dočerpáním prostředků alokovaných pro programové období 2007-2013, za čímž následoval výrazný propad v letech 2016-2017, který souvisí s poklesem čerpaných dotací z fondů EU – v případě obcí přibližně na úroveň jedné třetiny, ve srovnání s lety 2014-2015 (Ministerstvo financí ČR, 2019; Ministerstvo pro místní rozvoj ČR, 2019).

Obr. 1: Vývoj příjmů a výdajů



Zdroj: vlastní s využitím Ministerstva financí ČR (2019)

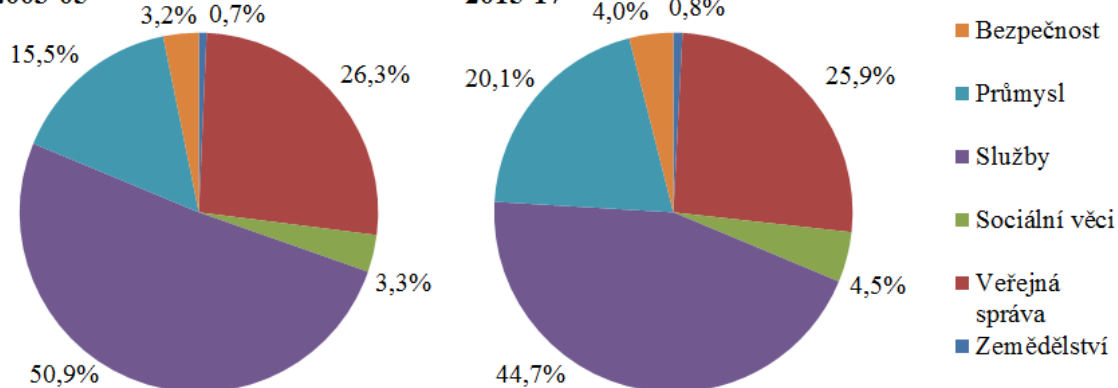
Obr. 2: Struktura výdajů



Zdroj: vlastní s využitím Ministerstva financí ČR (2019)

V otázce vývoje struktury výdajů je nutno připomenout, že v oblasti kapitálových výdajů mají obce mnohem vyšší míru autonomie (Sedmíhradská, Kubík, Haas, 2011), zatímco u běžných výdajů je celá řada položek povahy mandatorní či kvazi-mandatorní. Tato skutečnost je na první pohled patrná ze srovnání Obr. 3 a Obr. 4, ze kterých vyplývá relativní stabilita struktury běžných výdajů, a naopak výrazná proměna výdajů kapitálových.

Obr. 3: Struktura běžných výdajů všech obcí 2003-05 a 2015-17

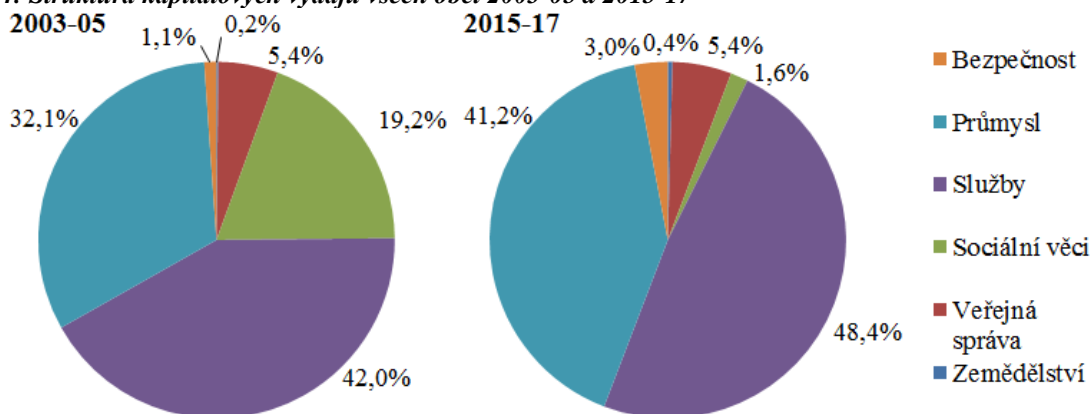


Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat Ministerstva financí ČR (2019)

Ve struktuře běžných výdajů (Obr. 3) se prakticky nezměnil podíl výdajů alokovaných do veřejné správy, který čítá přibližně čtvrtinu prostředků. Určité navýšení je patrné u oblastí sociálních věcí, průmyslu a bezpečnosti a naopak pokles u oblastí služeb, do které v letech 2003-2005 směřovala více než polovina běžných výdajů. Stejně tak je patrné, že oblasti zemědělství, bezpečnosti a sociálních věcí jsou i přes své růstové tendence v rámci obecních rozpočtů vyloženě minoritní, neboť do nich nesměruje ani desetina celkových běžných výdajů.

K vývoji struktury kapitálových výdajů, který je zachycen na Obr. 4, lze rovněž konstatovat stabilní podíl prostředků na veřejnou správu, ač v tomto případě pouze lehce překračující úroveň 5 %. Stejně tak lze opakovat velmi nízké, třebaže významně rostoucí, podíly výdajů na bezpečnost a zemědělství. Relativně méně, ač vzhledem k celkové výši alokace rovněž velmi podstatně vzrostl i podíl výdajů směřovaných do oblastí průmyslu a služeb. Tyto dvě naprosto dominantní oblasti se v letech 2003-2005 podílely na celkových výdajích přibližně 74 %, zatímco v letech 2015-2017 již tvořily téměř 90 % kapitálových výdajů obcí. Nejvýraznější změna však byla zaznamenána u výdajů na sociální věci, které se postupem času takřka vytratily, když se ze třetí nejvýznamnější položky s bezmála pětinovým zastoupením v letech 2003-2005 jejich podíl pro roky 2015-2017 snížil na prakticky zanedbatelných 1,6 %. Nutno podotknout, že pokles výdajů v této oblasti byl systematicky evidován v podstatě po celé sledované období, přičemž změny v agendě běžných výdajů v důsledku „sociální reformy“ se v oblasti kapitálových výdajů nezdaří být zvláště významné. Z hlediska absolutního vývoje oblasti sociálních věcí byly kapitálových výdaje v letech 2015-2017 ve srovnání s roky 2003-2005 méně než poloviční.

Obr. 4: Struktura kapitálových výdajů všech obcí 2003-05 a 2015-17



Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat Ministerstva financí ČR (2019)

3.1 Změny ve struktuře výdajů s ohledem na velikostní skupiny obcí

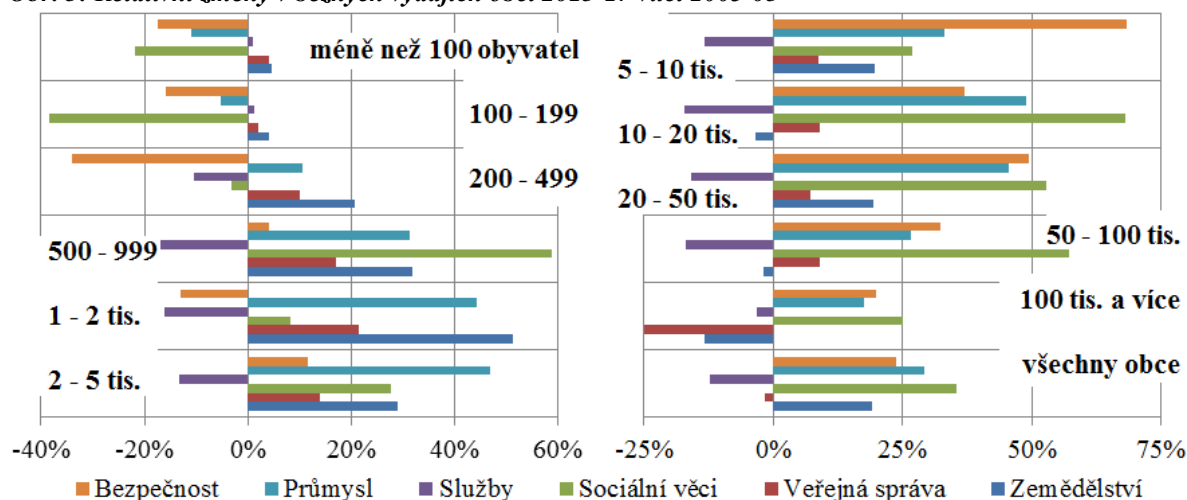
Následující část analýzy hodnotí daný problém z hlediska velikostních skupin obcí. Struktura výdajů, která významně ovlivňuje potenciál rozvoje a rozsah veřejných statků, jež obce svým obyvatelům poskytují, je totiž determinovaná nejen historickým vývojem, preferencemi místních, ekonomickou silou, ale právě i velikostí obce, protože zpravidla platí, že čím je obec větší, tím má i vyšší příjmy – absolutně i relativně - a rozmanitější strukturu výdajů (Kameníčková, Pirohanič, 2008). Vzhledem k omezenému prostoru pro prezentaci výsledků je pozornost primárně upínána na skupiny obcí, které se výrazněji odchylují od výše uvedených obecných trendů.

Z relativního vyjádření změn ve struktuře běžných výdajů během období 2003-2005 až 2015-2017, které jsou zachyceny na Obr. 5, je na první pohled zřejmé, že velikost obce měla na výdajové trendy v jednotlivých odvětvích opravdu velmi podstatný vliv. Zcela jednoznačně z obecných trendů vybočují kategorie nejmenších obcí do 99 a 199 obyvatel. U těchto obcí je díky prakticky nezměněnému podílu výdajů jasně patrná preferovaná alokace do oblastí služeb. Ve všech ostatních kategoriích došlo v tomto ohledu k poklesu, respektive k relativnímu snižování alokace zdrojů do dominantní oblasti služeb ve prospěch zvyšování preference ostatních odvětví. Lze zřejmě konstatovat, že preference služeb je u nejmenších obcí natolik významná, že se prakticky děje na úkor všeho ostatního. Tyto obce jsou totiž jediné, u kterých byly zjištěny relativně nižší objemy výdajů směřovaných do oblastí průmyslu a výrazně nižší prostředky alokované do oblastí sociálních věcí. Podobně zde došlo, navzdory obecným trendům, ke snížení podílu výdajů směřovaných do bezpečnosti, jakož i jen k minimálním změnám v oblastech veřejné správy a zemědělství. Do jisté míry lze podobné tendence konstatovat i u obcí do 499 obyvatel, kde došlo ke relativně nízkému snížení podílu alokace do služeb a sociálních věcí, jakož i nižšímu zvýšení alokace zdrojů do průmyslu a zemědělství.

Ve snaze o udržení podílu výdajů směřovaného do služeb lze nalézt jistou paralelu mezi nejmenšími a největšími obcemi. U obcí se 100 tis. nebo více obyvateli je totiž rovněž zjevný jen minimální relativní pokles v podílu služeb. Ten je výrazně nižší než u ostatních skupin obcí, přičemž i zde je patrné, že do obecně rostoucích oblastí – bezpečnost, průmysl, sociální věci a zemědělství - je nárůst podílu alokovaných zdrojů relativně nižší. Největší obce jsou naopak jediné, u kterých došlo k výraznému snížení podílu výdajů směřovaných do oblastí veřejné správy, z celkového hlediska byla však tato změna prakticky vykompenzována nárůsty u ostatních obcí. Dále lze obecně konstatovat, že u menších obcí do 5 tis. obyvatel se obecně více zvyšovaly alokace do oblastí průmyslu a zemědělství, přičemž zejména oblast bezpečnosti zaznamenala jen ojedinělé nárůsty. U větších obcí

(nad 5 tis. obyvatel) je naopak obvykle patrná jasná preference výdajů na bezpečnost a sociální věci, přestože rozsah zvýšení alokace do průmyslu za těmito oblastmi zpravidla příliš nezaostává. Naopak výdaje na veřejnou správu u větších obcí narostly relativně méně a podíl zemědělství se u některých skupin dokonce snížil.

Obr. 5: Relativní změny v běžných výdajích obcí 2015-17 vůči 2003-05

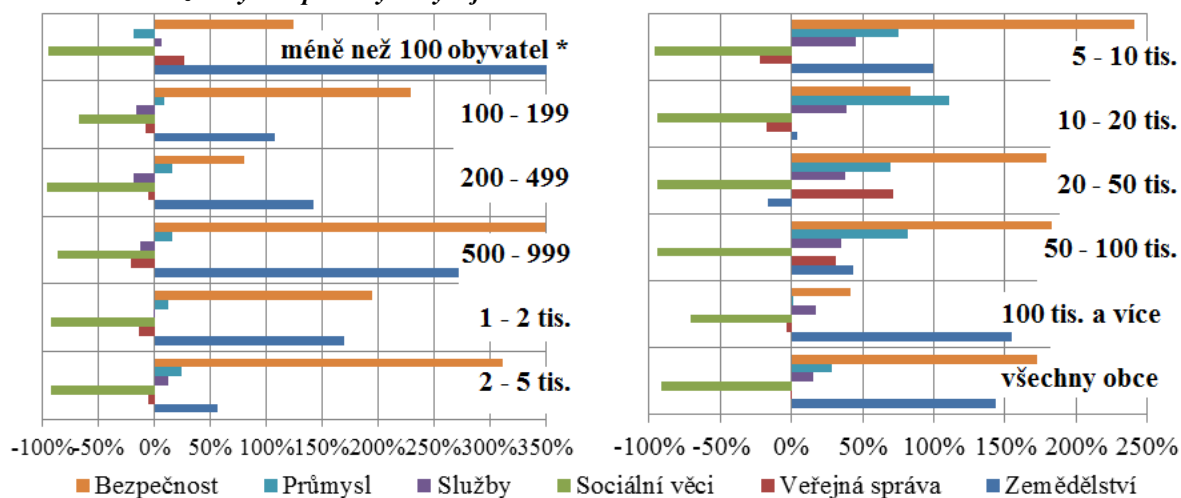


Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat Ministerstva financí ČR (2019)

Na straně kapitálových výdajů, jejichž relativní změny pro období 2003-2005 až 2015-2017 jsou zachyceny na Obr. 6, je zjevná mnohem výraznější rozkolísanost. Obecně lze konstatovat, že praktická eliminace výdajů do sociálních věcí je společná pro všechny typy obcí. Na jednu stranu by se tento vývoj v souladu s odnětím dominantní agendy distribuce sociálních dávek jevil zcela logicky; na druhou stranu je však nutné podotknout, že výše poklesu je relativně rovnoměrně zaznamenána u všech skupin obcí, tedy i nejmenších obcí, které výplatu nepojistných dávek vzhledem k rozsahu plnění v podstatě nebo fakticky nikdy nerealizovaly.

Dále je možné tvrdit, že se u všech skupin obcí relativně výrazně navýšily investice do oblasti bezpečnosti, přičemž v tomto ohledu došlo k nejnižší změně u největších obcí. Společným trendem je rovněž navýšení podílů kapitálových výdajů do oblasti zemědělství, ze kterého výrazněji vybočují obce s 10-50 tis. obyvatel a nejmenší obce do 99 obyvatel – u těch je však změna naopak výrazně nadprůměrná. Přičemž u menších obcí do 2 tis. obyvatel byla intenzita tohoto trendu obecně vyšší. Jak v případě zemědělství, tak v případě bezpečnosti často docházelo k růstu podílu na úrovni dvojnásobku výchozí hodnoty, či dokonce ještě více. Zejména u malých obcí je tato skutečnost důsledkem velmi nízké bazické hodnoty, respektive výchozí úrovně preferencí daných oblastí.

Obr. 6: Relativní změny v kapitálových výdajích obcí 2015-17 vůči 2003-05



* U skupiny 1 dosahuje změna kapitálových výdajů v oblasti Zemědělství 509%

Zdroj: vlastní zpracování s využitím dat Ministerstva financí ČR (2019)

Z Obr. 6 je dále zřetelný nárůst podílu výdajů alokovaných do průmyslu, který se u větších obcí zvyšoval více než u menších, ačkoliv z tohoto pravidla opět vybočují skupiny nejmenších a největších obcí, se záporným,

respektive prakticky nulovým saldem. V neposlední řadě je třeba zmínit i pokles, či jen velmi nízký nárůst, podílu kapitálových výdajů na služby u menších obcí (do 5 tis. obyvatel), zatímco u větších obcí tyto výdaje rostly. U výdajů na veřejnou správu nastal u většiny skupin relativně nepatrný pokles, vyjma nejmenších obcí a obcí s 20-100 tis. obyvatel, kde výdaje naopak vzrostly. Na úrovni všech obcí lze opět hovořit o kompenzaci.

Souhrnně lze na základě analýzy u běžných i kapitálových výdajů konstatovat značné analogie ve změnách struktur u skupin středních obcí (500-5000 obyvatel), větších a velkých obcí (5-100 tisíc obyvatel) a menších a nejmenších obcí (do 499 obyvatel), s nimiž sdílejí některé společné rysy i největší obce (nad 100 tis. obyvatel). Zejména u těchto nejmenších obcí lze uvažovat o výrazném handicapu při zjevné preferenci alokace výdajů do služeb na úkor ostatních oblastí, které jsou nepochybně vedeny snahou o zvyšování, či alespoň zachování stávající kvality života obyvatel. V rámci těchto snah je však zanedbávána i preference průmyslu, respektive potenciálního zdroje dodatečného ekonomického prospěchu, jehož preference u větších obcí naopak významně narůstají, čímž tento potenciál nejmenším obcím dále odčerpávají. (Ne)možnost dosahování úspor z rozsahu při trvání na stanovené preferenci se tak jeví jako značně limitující, neboť i u samotných služeb vede omezenost zdrojů k preferenci okamžité spotřeby na úkor budoucí, čímž je omežován prospektivní rozvojový potenciál. Preference spotřeby na vrub investiční činnosti je však obecný problém identifikovaný napříč všemi obcemi ČR.

4. Závěr

Cílem tohoto příspěvku bylo posoudit vývoj struktury výdajů českých municipalit s ohledem na různé velikostní skupiny a identifikovat jejich výdajové priority, a v souvislosti s tím posoudit udržitelnost aplikovaného modelu decentralizace z hlediska rozvojového potenciálu menších obcí. Na bázi běžných a kapitálových výdajů v členění na skupiny odvětvového třídění rozpočtové skladby v období 2003-2017 byl analyzován vývoj struktury výdajů obcí ČR, který byl dále posuzován na úrovni 11 velikostních skupin obcí. Pro rozřazení do těchto skupin bylo využito kritérium počtu obyvatel, které je pro třídění obcí standardně používáno Českým statistickým úřadem.

Z provedené analýzy vyplývá, že prostředky, se kterými obce hospodaří, obecně narůstají, přičemž ve struktuře běžných výdajů existuje značná rigidnost, která do značné míry logicky vyplývá z legislativního rámce, a naopak na straně výdajů kapitálových je přítomna vyšší míra autonomie. Nicméně v rámci těchto struktur byl identifikován nežádoucí trend substituce kapitálových výdajů výdaji běžnými, respektive preference okamžité spotřeby na úkor rozvojové investiční činnosti. Vedle toho byly identifikovány významně rozdílné vzorce v proměně výdajové struktury mezi malými a velkými obcemi. Zejména u menších a nejmenších obcí je patrná výrazná preference výdajů alokovaných do aktuální spotřeby služeb, a to na úkor spotřeby v ostatních oblastech, jakož i na úkor investic. Jedná se přitom zejména o slabou investiční aktivitu v oné preferované oblasti služeb, ale i potenciálních zdrojů ekonomického prospěchu, respektive průmyslu, který je naopak výraznou investiční preferencí větších obcí. Díky těmto trendům lze zejména u malých a nejmenších obcí zcela seriózně uvažovat o ohrožení prospektivního rozvojového potenciálu plynoucího ze snahy o udržení současné kvality života, či její okamžité zvyšování formou spotřeby, ale také předpokladatelného přesunu části prospektivního ekonomického prospěchu na úroveň větších obcí, které naopak aktivně preferují investice na podporu hospodářství.

Závěrem tak lze konstatovat, že na základě zjištěných skutečností se udržitelnost současného modelu decentralizace jeví z pohledu malých a nejmenších obcí jako silně problematická. Z krátkodobého hlediska by ohrožení prospektivního rozvoje menších obcí zřejmě bylo řešitelné přenastavením parametrů rozpočtového určení daní. Z dlouhodobého hlediska by však mohlo být efektivnějším řešením racionalizovat soustavu obcí prostřednictvím konsolidace, respektive následovat trendy reforem západních zemí. Je však logické, že podobné úvahy je třeba podpořit dalším výzkumem, zvláště pak, když je otázka reformy územní správy a samosprávy z politického hlediska vždy značně nepopulární a prakticky nikdy v ní nelze dosáhnout všeobecného konsensu. Navíc je třeba tyto reformy činit velmi citlivě, aby nedošlo k přílišnému odcizení místní samosprávy od občanů.

Literatura

ALESINA, A., ROUBINI, N., (1992). Political Cycles in OECD Economies. *The Review of Economic Studies*, vol. 59, no. 4, pp. 663-688. ISSN 0034-6527. DOI 10.2307/2297992.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, (2019a). *Česká republika v číslech – 2018*. [online]. [cit. 2019-02-15].

Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/ceska-republika-v-cislech-2018>.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD, (2019b). *Statistiky - VDB*. [online]. [cit. 2019-02-17]. Dostupné z:

https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/cs/index.jspx?_afz=statistiky#katalog=30829.

ČR, (2019). Vyhláška č. 232/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, v aktuálním znění. In *Sbírka zákonů ČR*.

DABLA-NORRIS, E., (2006). The challenge of fiscal decentralization in transition countries. *Comparative Economic Studies*, vol. 48, no. 1, pp. 100-131. ISSN 0888-7233. DOI 10.1057/palgrave.ces.8100063.

EUROSTAT, (2019). *Database*. [online]. [cit. 2019-02-15]. Dostupné z: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/>

- HEMMINGS, P., (2006). Improving Public-spending Efficiency in Czech Regions and Municipalities. *OECD Economics Department Working Papers*, no. 499. DOI 10.1787/884741503537.
- JANSKÝ, P., KŘEHLÍK, T., SKUHROVEC, J., (2016). Do EU funds crowd out other public expenditures? Evidence on the additionality principle from the detailed Czech municipalities. *European Planning Studies*, vol. 24, no. 11, pp. 2076-2095. ISSN 0965-4313. DOI 10.1080/09654313.2016.1233168.
- KAMENÍČKOVÁ, V., PIROHANIČ, O., (2008). Výdaje obcí – porovnání vývoje a struktury obecních výdajů. *Obec a finance*, vol. 13, no. 4., pp. 27-29. ISSN 1211-4189.
- KLÍMOVÁ, V., ŽÍTEK, V., (2015). Inovační paradox v Česku: ekonomická teorie a politická realita. *Politická ekonomie*, vol. 63, no. 2, pp. 147-166. ISSN 0032-3233. DOI 10.18267/j.polek.994.
- KRAFTOVÁ, I., BLAŽKOVÁ, P., (2014). Vztah zadluženosti obcí k jejich ekonomické odolnosti (případ Královéhradeckého kraje). In *Veřejná správa 2014. Sborník příspěvků*. Pardubice: Univerzita Pardubice, pp. 32-40. ISBN 978-80-7395-828-2.
- KRAFTOVÁ, I., MAŠTÁLKA, M., MATĚJA, Z., SVOBODA, O., ZDRAŽIL, P., (2016). *Bezpečný rozvoj regionu – Základní koncept*. Praha: Wolters Kluwer ČR. ISBN 978-80-7552-261-0.
- MATĚJOVÁ, L., NEMEC, J., KŘÁPEK, M., KLIMOVSKÝ, D., (2017). Economies of Scale on the Municipal Level: Fact or Fiction in the Czech Republic? *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 10, no. 1, pp. 39-59. ISSN 1337-9038. DOI 10.1515/nispa-2017-0002.
- MINISTERSTVO FINANCÍ ČR, (2019). *Analytický Monitor* [online]. [cit. 2019-02-28]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/analyza/>
- MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ, (2019). *Dotace EU – Seznam operací (příjemců)* [online]. [cit. 2019-03-01]. Dostupné z: <https://www.dotaceeu.cz/cs/Informace-o-cerpani/Seznamy-prijemcu/>
- MUSGRAVE, R., (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*. New York: McGraw-Hill.
- OATES, W., (1998). *The Economics of Fiscal Federalism and Local Finance*. Northampton: Edward Elgar. ISBN 978-1-85898-355-4.
- OATES, W., (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, vol. 37, no. 3, pp. 1120-1149. ISSN 0022-0515. DOI 10.1257/jel.37.3.1120.
- PEKOVÁ, J., (2004). *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-086-4.
- PIKE, A., RODRIGUEZ-POSE, A., TOMANEY, J., (2006). *Local and Regional Development*. London: Routledge. ISBN 978-0-415-35717-3.
- PLAČEK, M., PŮČEK, M., OCHRANA, F., KŘÁPEK, M., MATĚJOVÁ, L., (2016). Political Business Cycle in the Czech Republic: Case of Municipalities. *Prague Economic Papers*, vol. 25, no. 3, pp. 304-320. ISSN 1210-0455. DOI 10.18267/j.pep.566.
- RODRIGUEZ-POSE, A., KROIJER, A., (2009). Fiscal Decentralization and Economic Growth in Central and Eastern Europe. *Growth and Change*, vol. 40, no. 3, pp. 387-417. ISSN 1468-2257. DOI 10.1111/j.1468-2257.2009.00488.x.
- SEDMIHRADSKÁ, L., KUBÍK, R., HAAS, J., (2011). Political Business Cycle in Czech Municipalities. *Prague Economic Papers*, vol. 20, no. 1, pp. 59-70. ISSN 1210-0455. DOI 10.18267/j.pep.387.
- SKIDMORE, M., SCORSONE, E., (2011). Causes and consequences of fiscal stress in Michigan cities. *Regional Science and Urban Economics*, vol. 41, no. 4, pp. 360-371. ISSN 0166-0462. DOI 10.1016/j.regsciurbeco.2011.02.007.
- SMITH, S., BRYSON, P., CORNIA, G., (2011). The view from city hall: Local perceptions of intergovernmental fiscal relations in the Czech Republic. *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 44, no. 1, pp. 99-110. ISSN 0967-067X. DOI 10.1016/j.postcomstud.2011.01.009.
- SOUKUPOVÁ, J., NEMEC, J., MATĚJOVÁ, L., STRUK, M., (2014). Municipality Size and Local Public Services: Do Economies of Scale Exist?. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, vol. 7, no. 2, pp. 151-171. ISSN 1337-9038. DOI 10.2478/nispa-2014-0007.
- TIEBOUT, C., (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*, vol. 64, no. 5, pp. 416-424. ISSN 0022-3808. DOI 10.1086/257839.
- TOMÁŠKOVÁ, E., PAŘÍZKOVÁ, I., (2015). *Veřejné finance - ekonomické souvislosti*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 978-80-210-7749-2.
- VITURKA, M., (2010). Regionální disparity a jejich hodnocení v kontextu regionální politiky. *Geografie*, vol. 115, no. 2, pp. 131-143. ISSN 1212-0014.
- ZDRAŽIL, P., APPLOVÁ, P., (2017). Dopady programového období 2007-2013 regionální politiky EU na rozvoj českých mikroregionů. In *XX. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 75-82. ISBN 978-80-210-8587-9. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-8587-2017-8.
- ZDRAŽIL, P., PERNICA, B., (2018). Property Tax and Quality of Life in the Czech Municipalities: Does the Policy of Raising Local Coefficient Imply Potential or Risk for Development?. *Review of Economic Perspectives*, vol. 18, no. 2, pp. 123-136. ISSN 1804-1663. DOI 10.2478/revecp-2018-0007.