

Význam ekonomických indikátorů udržitelného rozvoje měst v době finanční krize

Miroslav Pavlas

Tento příspěvek vznikl mj. jako součást výzkumu pro Ministerstvo pro místní rozvoj v rámci výzkumného projektu WD-69-07-4 „Indikátory trvale udržitelného rozvoje jako nástroj sledování a snižování disparit v úrovni obyvatelstva jednotlivých regionů“.

Cílem příspěvku je seznámit účastníky konference s aktuálními výsledky projektu „Indikátory trvale udržitelného rozvoje jako nástroj sledování a snižování disparit v úrovni obyvatelstva jednotlivých regionů“, který je realizován v rámci programu Ministerstva pro místní rozvoj na podporu výzkumu a vývoje „Výzkum pro řešení regionálních disparit“.

Indikátory udržitelného rozvoje slouží k poskytování základních informací o finanční situaci územních samosprávných celků (těmito celky rozumíme obce a kraje, tedy územní samosprávu), kvantifikují a rámcově hodnotí jejich investiční aktivitu. Slouží jako podklad pro ekonomické studie (Feasibility Study, Cost-Benefit Analysis), jsou využitelné pro přípravu projektových dokumentací a komplexnějších rozvojových dokumentů.

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

Indikátor finančního zdraví slouží ke konstrukci základních hodnotících ukazatelů finanční situace měst, a to na základě veřejně dostupných dat (zejména publikovaných prostřednictvím systému ARIS, jehož zřizovatelem je Ministerstvo financí <http://www.info.mfcr.cz/aris/>). Pomocí jednoduchých výpočtů z dat obsažených v konečných finančních výkazech za příslušný kalendářní rok vyjadřuje indikátor vývoj finanční situaci města z hlediska minulosti, tj. 4 – 5 let.

Metodickým východiskem je skutečnost, že stěžejním zdrojem financování rozvojových aktivit jednotlivých územních samosprávných celků (ÚSC) je přebytek běžného rozpočtu. Proto se při měření zkoumá zejména jeho výše i to, jak se vyvíjí v jednotlivých letech, jaký podíl svých běžných příjmů je město (případně jiný územní samosprávný celek) schopno transformovat do přebytku.

Dalším předpokladem konstrukce indikátoru jako měřítka udržitelného rozvoje je skutečnost, že zásadní vliv na rozvoj ÚSC mají jeho investiční aktivity, které se v rámci finančního plánování promítají především do kapitálové stránky rozpočtu, tedy do kapitálových příjmů a investičních (kapitálových) výdajů. Proto je vhodné sledovat, v jakém poměru se na krytí kapitálových výdajů podílejí kapitálové příjmy spolu s běžným rozpočtem (což můžeme považovat za schopnost sídla samofinancovat své rozvojové aktivity).

Interpretace indikátoru je založena na bázi zařazování sídel do tří kvalitativních skupin (A, B, C) podle dosažených výsledků. Na základě dosavadních praktických zkušeností s hospodařením měst jsou ke každému z dílčích výpočtů přiřazeny hodnoty, které lze považovat za optimální (A), únosné (B) a dlouhodobě zcela neudržitelné (C). Každý z dílčích výpočtů má přiřazenu svoji váhu v procentech podle toho, nakolik je jeho výsledek podstatný pro celkové vyhodnocení hospodaření města v jednotlivém roce. Aby bylo možné na základě výsledků vysledovat určitý trend v hospodaření sídla, je efektivní a nezbytné seřadit výsledná data do malé časové řady, tj. vstupní data a především zjištěnou příslušnost ke kvalitativní skupině sledovat v průběhu minimálně 3 – 4 let. Takto zvolený přístup nabízí srovnání

hospodářských výsledků města v uplynulých letech a poskytuje cenná východiska pro finanční plánování budoucího vývoje (prognózování).

Vývoj v posledních dvou letech jasně ukazuje, že pouze pohled vycházející z minulosti nestačí a při hodnocení a prognózování finanční situace municipalit je třeba zohlednit mnohem více faktorů. Zkušenosti získané v rámci výzkumu ukazují, že při správné konstrukci jsou ekonomické indikátory schopny zachytit projevy neočekávaných skutečností a mohou sloužit jako vodítko pro žádoucí kroky z oblasti ekonomiky i finančního řízení, které by místní samosprávy při svých strategických rozhodnutích měly realizovat nebo alespoň brát v potaz.

Schopnost analyzovat hodnoty základních ukazatelů finanční situace obcí a jejich vzájemné proporce s cílem sestavit reálný výhled do budoucna a provázat jej s rozvojovými aktivitami závislé na schopnosti konkrétních pracovníků samosprávných úřadů. Proto se v jednotlivých (ÚSC) výrazně liší. Odlišnosti nejsou způsobeny ani tak velikostí obce či města (ačkoli se dá očekávat, že ve statutárních a větších městech bude povědomí o sledování finanční situace obecně vyšší), jako spíše již zmiňovanou odbornou způsobilostí pracovníků finančních odborů a především mírou koordinace či interakce s politickou reprezentací.

Do roku 2008 bylo prognózování budoucího vývoje finanční situace municipalit v mnoha ohledech takřka rutinní záležitostí a rozdíly u jednotlivých ÚSC se projevovaly hlavně navenek, a to zejména ve způsobu, kvalitě a formě publikování rozpočtů, rozpočtových výhledů a investičních plánů. Finanční situace měst byla v naprosté většině zcela bez problémů, její přechodné zhoršení se objevovalo spíše výjimečně a vyskytlo-li se, většinou kopírovalo cyklus začátku a konce volebního období místní politické reprezentace. Otázka stability daňových příjmů se omezovala především na diskuse o spravedlnosti rozpočtového určení daní a při prognózování nebyl důvod do budoucna očekávat záporný vývoj na straně běžných příjmů. Municipality samozřejmě během roku prováděly rozpočtová opatření, ale nikdy jejich prostřednictvím nemusely operativně reagovat na změnu vnějších faktorů, které nemohou ovlivnit. Například v investiční části rozpočtu byly změny vyvolány přesunem do následujících let, popř. možností získat dotaci ať už ze státních nebo evropských fondů, nikoli neočekávaným nedostatkem vlastních finančních zdrojů.

V době aktuální finanční krize se potvrzuje, jak nezastupitelnou funkci finanční plánování mezi běžnými činnostmi samospráv plní. Nejistota při očekávání budoucího vývoje je velkou zkouškou pro plánování a udržování stability českých obcí, měst, krajů a jejich svazků. Ačkoliv Ministerstvo financí zveřejňuje své fiskální výhledy, pohybuje se v době hospodářské recese rovněž v informační nejistotě. V této situaci nelze spolehlivě vyhodnotit ani dlouhodobě odhadnout, jak se propad daňových příjmů státu negativně projeví na financování jednotlivých obcí, měst a krajů. Dopady na hospodaření měst přitom rozhodně nejsou malého významu, neboť se projevují ve snížení finanční autonomie a schopnosti ÚSC financovat investice z vlastních zdrojů, což klade zvýšené nároky na jejich rozpočtovou kázeň.

Aplikace indikátoru finančního zdraví při zkoumání dopadu finanční krize na finanční stabilitu municipalit

Jak již bylo zmíněno, jeden z největších problémů, se kterým se města potýkají, spočívá v nižší daňové výťažnosti státu, což dopadá na výši jejich daňových příjmů, jejichž pokles může dosáhnout až 15 % (zejména u statutárních měst a krajů). Ačkoli nejsou dosud zveřejněny finální výsledky hospodaření měst za rok 2009, lze předpokládat, že u většiny z nich byly rozpočty na rok 2009 sestavovány s optimističtějšími předpoklady, než jaké

ukazuje výsledná realita. Přesto se budou výsledky hospodaření českých municipalit velmi lišit a za uplynulý rok budou u sledovaných ÚSC zastoupeny všechny kvalitativní kategorie (tj. A, B, i C).

Protože je přebytek běžného rozpočtu jedním ze základních ukazatelů, má jeho výsledek (tj. zda ÚSC skončil v provozním přebytku či ztrátě) hlavní vliv za řazení do příslušné kategorie (kromě vlastní hodnoty je součástí dalších výpočtů, tzv. dílčích indikátorů). Díky takto koncipovanému měření finančního zdraví municipalit můžeme rozpoznat, jakým způsobem se ten který ÚSC postavil k tak markantní změně ekonomického prostředí, jaká nastala ve druhé polovině roku 2008. Je zřejmé, že v rámci střednědobého prognózování v horizontu 3 – 5 let (natož dlouhodobého, tedy ještě delšího) bylo takřka nemožné finanční krizi v takové intenzitě (a zejména takto načasovanou) předpovídat. V době příprav rozpočtů na rok 2009 byl fiskální výhled Ministerstva financí ještě poměrně optimistický (počítal ještě s mírným nárůstem HDP) a řada měst z tohoto předpokladu do určité míry vycházela. Již v průběhu prvních měsíců roku 2009 bylo zřejmé, že města budou muset provádět nezbytná rozpočtová opatření, nebo nebudou mít šanci udržet výsledky hospodaření (a jejich kvalitativní hodnocení z uplynulých let). V praxi takové zhoršení finanční situace komplikuje získání dotací z evropských fondů, snižuje důvěryhodnost města pro bankovní domy a může dále např. zhoršit podnikatelské klima.

Na následujících přístupech, která ÚSC mohou při reakci na dopady finanční krize, bude demonstrována vypovídací hodnota indikátoru finančního zdraví a jeho jednotlivých komponent čili výpočtů (tj. tzv. dílčích indikátorů). V rámci výzkumného projektu MMR je vypracováno 8 případových studií, jejichž prostřednictvím bude použití níže uvedených možných kroků verifikováno u vytipovaných municipalit (statutární město, středně velké město, malé město, venkovské sídlo). Toto ověření bude realizováno ve chvíli, kdy budou známy a zveřejněny auditované (tedy konečné) finanční výsledky hospodaření měst za rok 2009. Následující tři základní opatření pro zachování finanční stability jsou výsledkem krátkodobého finančního plánování (do 1 roku), neboť z výše uvedených důvodů nebylo pro rok 2009 možné předpovídat nastalý vývoj v dlouhodobějších prognózách:

1. Restrikce na straně běžných výdajů – tuto možnost mohou municipality využít takřka bezprostředně, byť v krátkodobém horizontu pouze v omezeném rozsahu, který plně nevykompenzuje pokles daňových příjmů. Negativní vliv na přebytek běžného rozpočtu se sníží (resp. se zmenší případný deficit), což má v rámci indikátoru jednoznačně pozitivní dopad: zachování kladného přebytku běžného rozpočtu (1. dílčí indikátor), jeho dostatečné výše pro krytí dluhové služby (2. dílčí indikátor), jeho dostatečného podílu na financování kapitálových výdajů, (tj. kapacity samofinancování – 3. dílčí indikátor), jeho dostatečného podílu na běžných příjmech (4. dílčí indikátor). Pokles přebytku běžného rozpočtu se u každého z dílčích indikátorů projeví jinak a bude znamenat jinou dílčí hodnotící kategorii (A, B, C) pro daný výsledek. Výhodou dílčích indikátorů je, že jsou tvořeny poměrem minimálně dvou hodnot. Pro zhodnocení, nakolik byla provedená opatření dostatečná, je totiž důležité, zda a nakolik dosažený výsledek provozního hospodaření (po provedených úsporných opatřeních) koresponduje s vyšší těchto druhých hodnot (tedy dluhové služby, kapitálových výdajů a běžných příjmů).

2. Čerpání peněžních rezerv – toto řešení je opakem (případně doplňkem) řešení předchozího. Pokud ÚSC neprovedlo restriktce na straně běžných výdajů nebo pokud nebyly úspory dostatečné, skončilo jeho hospodaření záporným přebytkem běžného rozpočtu (tj. deficitem), který musí být pokryt z peněžních rezerv. Kromě zhoršení 4 dílčích indikátorů budou sníženy i peněžní rezervy v poměru k přebytku (5. indikátor). V takovém případě se municipalita v příslušném roce dostává do nejhorší kategorie C, považujeme ji za finančně nestabilní z krátkodobého pohledu (je-li v této kategorii přechodně, nikoli i v předchozích letech), do budoucna velmi riziková z hlediska finanční stability a schopnosti realizovat své investice.
3. Restriktce investic – tento krok nemá vliv na běžný rozpočet, ale může alespoň ušetřit část peněžních rezerv pro případ nouze. Je dosaženo příznivější hodnoty dílčího indikátoru Kapacita samofinancování, jehož vliv na hodnocení stability ovšem není tak zásadní.
4. Prodej majetku – prodej městského majetku (zejména nemovitostí) by neměl suplovat úspory v běžném rozpočtu. Proto se projeví v kapitálovém rozpočtu a příznivě ovlivní pouze indikátor Kapacita samofinancování s nižší vahou na výslednou kategorii. V tomto případě může být ovšem dosaženo určitého zkreslení, neboť tento příjem nemusí být nutně účtován v kapitálové části rozpočtu, lze ho evidovat jako neinvestiční dotaci, což má na běžný rozpočet vliv.

Ve střednědobém horizontu se s nutností úspor na straně běžných výdajů bude muset vypořádat každá municipalita, tedy i ta, která v roce 2009 tento prostředek k zachování finanční stability nevyužila. Střednědobé finanční plánování má tedy již v letošním roce stěžejní význam a rozpočtová opatření by se již měla v aktuálních rozpočtových výhledech a rozpočtech plně projevit.

Indikátor Stabilita a diverzifikace ekonomické základny

Druhý ekonomický indikátor vypovídá o atraktivnosti lokality vázané na pracovní uplatnění obyvatel a o udržitelnosti ekonomické výkonnosti v návaznosti na diverzifikaci ekonomických činností. Stejně jako první ukazatel využívá v maximální možné míře veřejně dostupná data (především MOS, tedy Databázi Městské obecní statistiky Českého statistického úřadu).

Metodickým východiskem tohoto ukazatele je skutečnost, že nositeli stability ekonomického rozvoje měst jsou podnikatelské subjekty, resp. právnické osoby, na straně jedné a zaměstnanci těchto subjektů na straně druhé.

Proto je tento ukazatel primárně zaměřen na nabídkovou stranu místního trhu práce, tedy charakter zaměstnanosti (aktivity podnikatelských subjektů, pracovní příležitosti pro obyvatele) a jeho možnou náchylnost k zásadním výkyvům (závislost na dominantním zaměstnavateli, nedostatečná podnikatelská aktivita).

Aplikace Indikátor Stabilita a diverzifikace ekonomické základny na ekonomickou stabilitu municipalit

Základními údaji, které je třeba sledovat, by proto měl být **počet podnikatelů** v územním samosprávném celku (vztahený k počtu obyvatel ÚSC). Sledujeme-li vývoj počtu podnikatelů v časové řadě, můžeme vysledovat, nakolik se pokles kupní síly obyvatel v důsledku finanční krize, zvýšení nezaměstnanosti a její další dopady projeví na počtu podnikatelských subjektů. Protože význam indikátoru spočívá v dlouhodobějším sledování, jako součást hodnocení stability ekonomické základny poskytne indikátor data za rok 2009, které ukáží bezprostřední dopad krize, a indikátory za následující léta, kde bude možné vysledovat trend, případně tendenci k návratu do situace před recesí. Stabilita podnikatelské základny bude dána velikostí výkyvu v počtu podnikatelů zejména v klíčových letech 2009 a 2010.

Rozdělení podnikatelských subjektů do skupin podle počtu zaměstnanců umožňuje identifikovat přítomnost dominantního zaměstnavatele, jehož ekonomická kondice výrazně ovlivňuje stabilitu místního trhu práce. Finanční krize vyvolala u řady podnikatelů nutnost restrukturalizace společnosti spojenou mnohdy s redukcí počtu zaměstnanců. Řada podnikatelů se v této situaci dostala do ekonomických problémů, jimž již nebyla schopna čelit, a proto ukončila svou činnost. Proto je velmi nezbytné sledovat, jakým způsobem se vyvíjí počet ekonomických subjektů v jednotlivých velikostních kategoriích.

V rozvinutých ekonomikách je obvyklé, že v určitých velikostně vymezených sídlech dominuje určitý typ ekonomických činností. Proto je v rámci ukazatele sledována rovněž odvětvová struktura ekonomických činností (mj. počty podnikatelů v oblasti služeb, zemědělství, průmyslu, stavebnictví), díky níž je možné vysledovat případnou závislost územní jednotky na dominantním odvětví a náchylnost k nezaměstnanosti způsobené strukturálními změnami v ekonomice, popř. celkové ekonomické recesi. Odvětvová struktura menších obcí a měst se samozřejmě liší, proto je třeba mít možnost vzájemného srovnání, které v kombinaci s dostupnými daty o ekonomické výkonnosti města (resp. sídla) má vypovídací schopnost o stabilitě ekonomické základny do budoucna. Zhruba třetinový podíl na odvětvové struktuře moderních středně velkých měst v současné době tvoří obchod (společně s opravami motorových vozidel a výrobků pro osobní potřebu a převážně pro domácnost).

K doplnění vypovídací schopnosti ukazatele je rovněž sledováno, zda převažuje dojíždka za prací do sídla či vyjíždka mimo jeho území. Jeho smyslem je doplnit obraz podnikatelské aktivity ve městě (resp. sídle) ve vztahu k rovnováze trhu práce. Pokud je ukazatel nepříznivý (tj. vychází výrazně v neprospěch vyjíždky za prací), ukazatel signalizuje, že místní pracovní trh je závislý na spádové oblasti, což se v budoucnu může projevit odlivem obyvatel, resp. jejich stagnací. Může to indikovat rovněž nedostatečnou podporu podnikatelskému prostředí ze strany místní samosprávy. Nárůst vyjíždky za prací může indikovat to, že místní obyvatelé jsou vlivem ztráty zaměstnavatele na svém území nuceni ve větší míře hledat uplatnění mimo své bydliště.

Dalším údajem, který odráží stabilitu podnikatelského prostředí (resp. místního trhu práce), je **porovnání počtu vydaných a zaniklých živnostenských oprávnění**. Finanční krize může způsobit nejen útlum podnikatelské aktivity projevující se zánikem živnostenského oprávnění, ale i její stimulaci, kdy podnikání zahajují i lidé, kteří ztratili práci. Časová řada (tj. údaje alespoň za období 4 let), do které jsou výsledky sestaveny, ukáže, jestli výkyv v počtech živnostenských oprávnění, je srovnatelný s předchozími roky nebo zda opravdu došlo k významnější změně v počtu živnostníků.

Komparace těchto dvou veličin souvisí i s finančním zdravím města, neboť výnos z daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti je z 30% přímo alokovan obci, kde OSVČ podnikají. Srovnání **výnosů daně z příjmů fyzických osob** vztahené k počtu obyvatel získáme přehled o obvyklém výsledku za jednotlivé velikostní kategorie měst a obcí. Pokud je tato výše podprůměrná, diverzifikace ekonomických činností a stabilita trhu práce nedostatečná, indikuje výše těchto výnos, že mezi strategickými kroky takové municipality v ekonomické oblasti musí mít prioritu stimulace podnikatelských aktivit na jejím území.

Komplexní hodnocení stability místního trhu práce samozřejmě velmi souvisí s registrovanou mírou nezaměstnanosti, která v rámci výzkumu patří mezi indikátory za sociální oblast.

Je zřejmé, že ačkoli jsou indikátory konstruovány se snahou o maximální zachycení a předvídatelnost dopadů finanční krize, i z předchozího textu vyplývá, že ne všechny aspekty je možné postihnout. Jedním z požadavků na indikátory je totiž jejich jednoduchost a plošná aplikovatelnost (municipality, externí analytické týmy apod.), což koresponduje i s maximální snahou o využití veřejně dostupných dat. Jejich aktuálnost a kvalita není vždy optimální. Tento přístup tedy nutně musí vést k určitému zkuslení. Proto je třeba chápat indikátory jako celek, neboť jedině soubor jednotlivých dílčích výsledků umožňuje podat přesvědčivý obraz o finanční i ekonomické stabilitě příslušné municipality a dopadech finanční krize, což pomáhá odhalit slabé stránky v ekonomické oblasti, na jejichž řešení by měly být zaměřena nejbližší strategická rozhodnutí.

Autor

Ing. Miroslav Pavlas

Civitas per Populi, Střelecká 574/13, 500 02 Hradec Králové

mira.pavlas@post.cz