

HODNOCENÍ SOUČASNÝCH TENDENCÍ VE VÝVOJI MUNICIPÁLNÍCH ROZPOČTŮ V ČR THE ANALYSIS OF CONTEMPORARY TRENDS IN CZECH MUNICIPAL BUDGETS PERFORMANCE

JÍLEK Milan, (ČR)

ABSTRACT

The theory of fiscal federalism defines certain principles of fiscal decentralization. The process of devolution in public administration and corresponding process of fiscal decentralization are in progress in Czech Republic. The goal of this paper is to characterize the development in Czech municipal budgets considering the thesis of fiscal federalism theory (Musgrave, Oates etc.) and municipal budgets data from 1995 to 2004. The research results in the knowledge, that despite of the increase in the municipal budgets absolute and relative size, there are certain tendencies which conflict with the efforts to decentralize the allocation function. The important feature is the decrease of tax share and increase of grants (prevaingly conditional) share on municipal incomes. The tax autonomy of municipalities, in spite of some objective difficulties, is very small. Further on, there are negative tendencies in the development of municipal expenditure, originating in the discord between the decentralization of responsibilities and the fiscal decentralization. The paper is based on findings of the research project MSM 6007665806.

KEY WORDS

fiscal federalism, fiscal decentralization, municipal budgets

ÚVOD

Územní rozpočty v České republice nabyly po roce 1989 na významu. Jejich význam je dán i skutečností, že ústava ČR zaručuje samosprávu územně samosprávných celků. Základními jednotkami územní samosprávy v ČR jsou obce. Ústava stanoví, že obce jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít svůj majetek, a které hospodaří podle vlastního rozpočtu. Jedním z charakteristických rysů novodobého vývoje ČR je decentralizace ve veřejné správě. Tato decentralizace odpovědností a kompetencí státu nutně souvisí a musí souviset s decentralizací fiskální. Jedná se o součást reformy veřejných financí v České republice. Teorie fiskálního federalismu definuje určité principy fiskální decentralizace. V návaznosti na principy fiskální decentralizace se článek zabývá zkoumáním celkového vývoje rozpočtů obcí v ČR v letech 1994 až 2004.

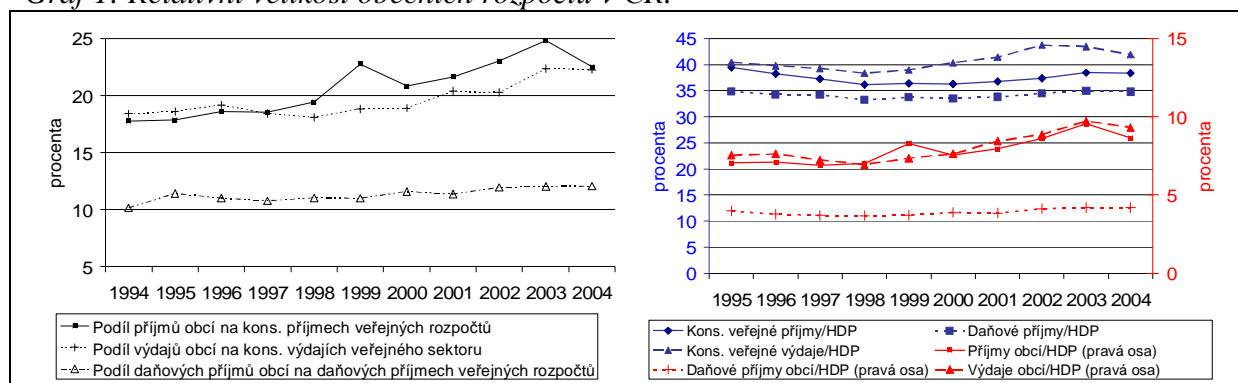
MATERIÁL A METODY

Cílem příspěvku je najít, analyzovat a zhodnotit tendence ve vývoji rozpočtů obcí v ČR. Zdrojem dat pro analýzu jsou souhrnné bilance příjmů a výdajů obcí a dobrovolných svazků obcí poskytnuté MFČR. Data jsou analyzována od roku 1994 do roku 2004. Rozpočty obcí jsou analyzovány z následujících hledisek: 1) Velikost obecních rozpočtů. 2) Příjmy obcí z hlediska struktury a objemu. 3) Výdaje obcí z hlediska jejich objemu a struktury. 4) Saldo hospodaření a zadlužení obecních rozpočtů, jeho výše a struktura. Teoretický základ pro diskusi a hodnocení poskytují práce autorů MUSGRAVE (1994), OATES (1999), BOEX (2004), BIRD (2000), BOADWAY (2001), McLURE (1998) a dalších.

VÝSLEDKY

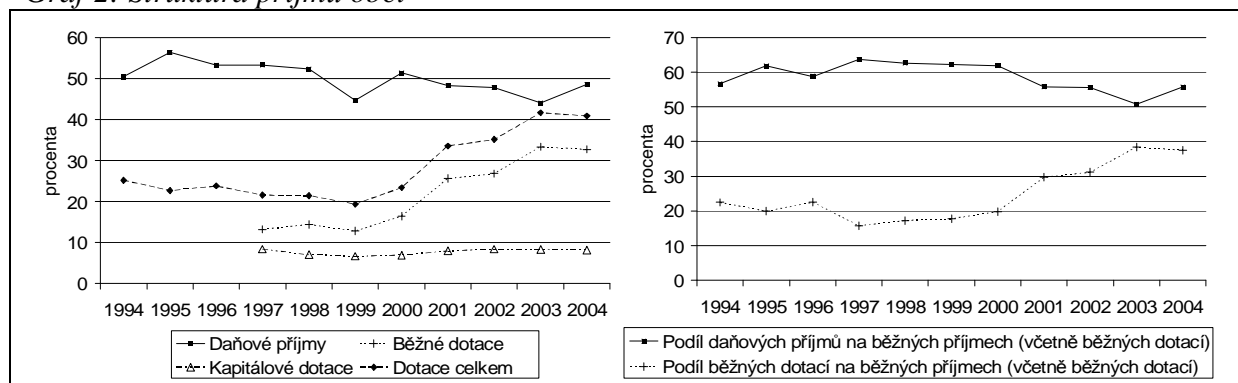
Velikost municipálních rozpočtů. Municipální rozpočty jsou významnou součástí veřejných rozpočtů ČR. V roce 2004 dosahoval podíl příjmů i výdajů municipalit na příjmech resp. výdajích veřejných rozpočtů ČR hodnot 22 až 23%. Z grafu 1 (levá část) je patrná tendence k růstu hodnot tohoto ukazatele. V poměru k HDP (graf 1 – pravá část) činí výdaje i příjmy municipalit přibližně 9%. Dynamika tohoto podílu ve srovnání s podílem veřejných příjmů i výdajů k HDP je vyšší. Uvedené údaje naznačují relativně vysoký stupeň i tempo pokračování fiskální decentralizace. Bližší pohled naznačuje, že dynamika růstu podílu daňových příjmů obcí na daňových příjmech veřejných rozpočtů není zdaleka tak vysoká (graf 1).

Graf 1: Relativní velikost obecních rozpočtů v ČR.



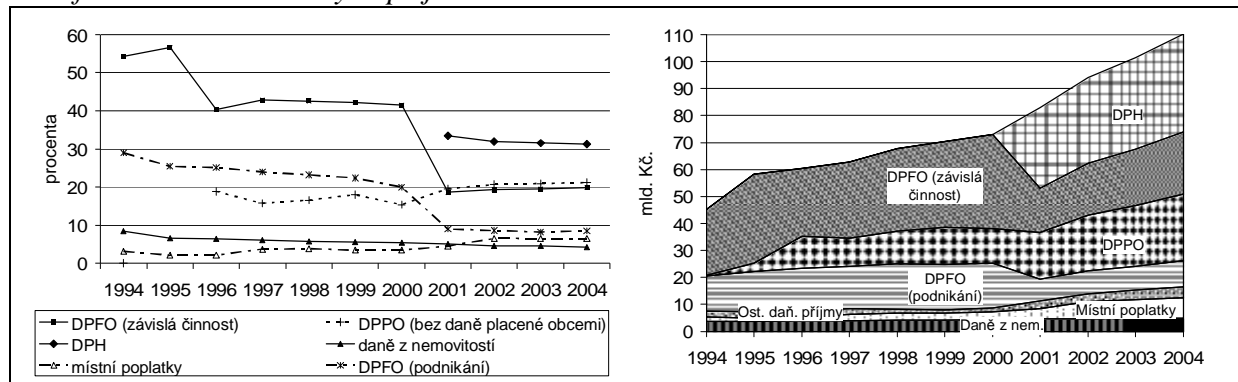
Příjmy obecních rozpočtů. Nejvýznamnějšími příjmy obecních rozpočtů (v dikci rozpočtové skladby MFČR) jsou daňové příjmy a dotace. Jejich podíl na celkových příjmech obcí vykazuje téměř zrcadlově odlišný vývoj (graf 2). Lze říci, že podíl daňových příjmů se snižuje a naopak podíl dotací se zvyšuje. Vyplývá-li z údajů poměrně vysoká rostoucí dynamika podílu dotací na celkových příjmech obcí, situace je rozdílná u dotací běžných a kapitálových. Dynamika běžných dotací je vysoká, zatímco podíl kapitálových dotací stagnuje pod úrovní 10% celkových příjmů obcí.

Graf 2: Struktura příjmů obcí



Struktura daňových příjmů obcí je ovlivněna dvěma základními faktory; výnosy jednotlivých daní a daňovým určením zakotveným v legislativě. Z pohledu na graf 3 je zřejmé, že druhý zmíněný faktor je určující.

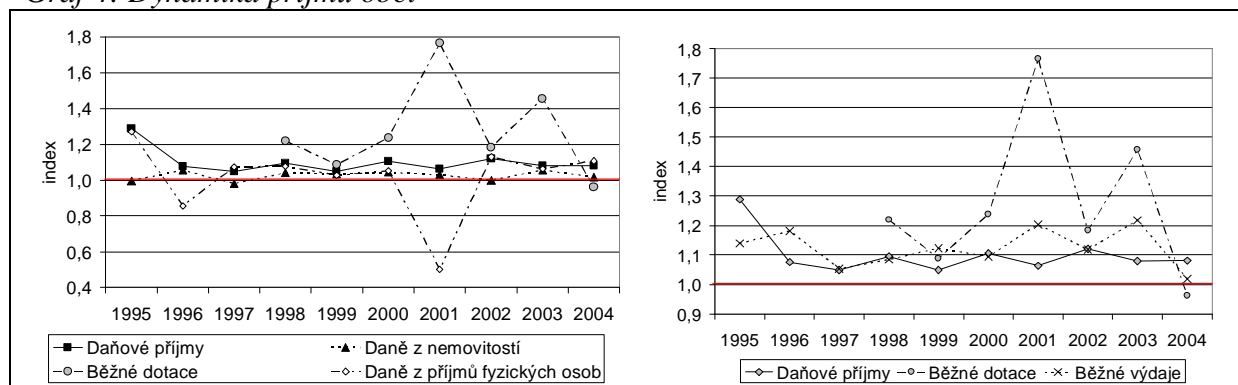
Graf 3: Struktura daňových příjmů obcí



Dynamika příjmů obcí (graf 4) napovídá, že daňové příjmy obcí neustále rostly, a to poměrně vyrovnaným tempem (v průměru indexem 1,09 ročně v letech 1995 až 2005). Lze konstatovat, že daňové příjmy jako celek, i přes poměrně časté změny v daňovém určení, byly ex-post ve sledovaném období stabilizujícím prvkem obecních rozpočtů. Pohled ex-ante a pohled jednotlivých obcí by byl však odlišný. Časté a ne zcela predikovatelné změny v daňovém určení vnášely nejistotu do sestavování rozpočtů obcí a do jejich střednědobého rozpočtového plánování.

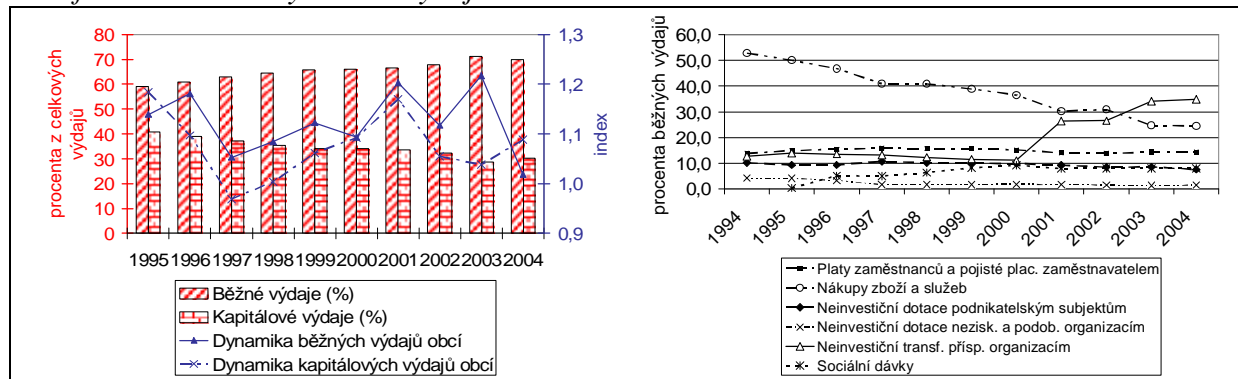
Dalším poznatkem je, že vyšší dynamiku než daňové příjmy měly běžné i kapitálové dotace (v průměru obojí rostly indexem 1,14). V pravé části grafu je vidět, že dynamika běžných výdajů (průměrný index 1995 až 2004 byl 1,11) převyšovala dynamiku daňových příjmů (průměrný index z stejné období 1,10). Dynamika běžných dotací byla sice v průměru 14%, ale byla rozkolísaná.

Graf 4: Dynamika příjmů obcí



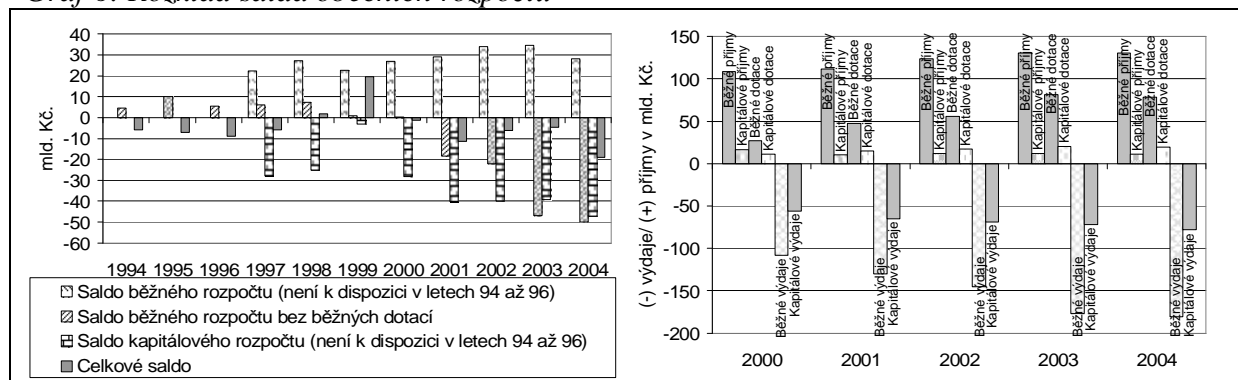
Výdaje obecních rozpočtů. Při analýze výdajové stránky územních rozpočtů na první pohled upoutá zásadní změna ve struktuře výdajů. Jestliže poměr běžných a kapitálových výdajů obcí v roce 1994 činil 60:40, v roce 2003 a 2004 to bylo již 70:30. Tato změna byla dána rozdílnou dynamikou obou druhů výdajů ve sledovaném období (graf 5 – levá část). Růst výdajů obcí souvisí nejen s růstem cen služeb, mezd, surovin a energií, ale také s rostoucím rozsahem úkolů, které stát obcím ukládá. Tento faktor také vysvětluje vyšší dynamiku běžných výdajů obcí a jejich rostoucí podíl na celkových výdajích. Ukazuje se, že ve sledovaném období došlo k výraznému poklesu podílu výdajů na nákup zboží a služeb a k nárůstu podílu neinvestičních transferů příspěvkovým organizacím na běžných výdajích (graf 5 – pravá část).

Graf 5: Struktura a dynamika výdajů obcí



Saldo a dluh obecních rozpočtů. Výše diskutované skutečnosti se promítly do výsledků rozpočtového hospodaření obcí. Celkové saldo rozpočtu obcí bylo v letech 1994 až 2004 převážně deficitní, s výjimkou roků 1998 a 1999, kde byly realizovány vyšší kapitálové příjmy (prodej akciových podílů v energetických společnostech). Tento deficit z hlediska jeho váhy v deficitu veřejných financí není významný. Z grafu 6 vyplývá, že do roku 1999 existoval přebytek běžného rozpočtu obcí i po vyloučení přijatých běžných dotací. Obce tak byly schopny financovat běžné výdaje z daňových a nedaňových příjmů a ještě generovat přebytek k financování části kapitálových výdajů. Vzhledem k vysoké dynamice běžných výdajů obcí (také v souvislosti s nárůstem činností v rámci přenesené působnosti) je od roku 2000 saldo běžného rozpočtu bez započtení běžných dotací více a více deficitní. Přebytek běžného rozpočtu však není dostatečný k financování deficitu rozpočtu kapitálového. Celkově jsou tedy rozpočty obcí deficitní, což se projevuje v růstu zadlužení.

Graf 6: Rozklad salda obecních rozpočtů



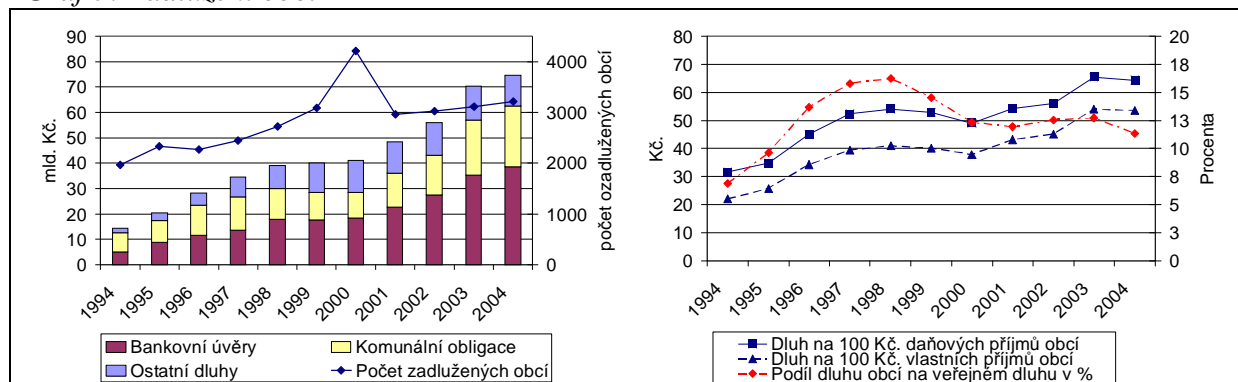
Zadlužení obcí z hlediska národohospodářského v současné době nepředstavuje výrazný problém. Podíl na konsolidovaném dluhu vládního sektoru činil dle údajů MFČR v roce 2004 11,34% (graf 7). Počet zadlužených obcí v ČR se však zvýšil z 1964 v roce 1994 na 3217 v roce 2004, přičemž je patrný trend růstu počtu zadlužených obcí (údaje MFČR). Z toho je zřejmé, že obce využívají v relativně vysoké míře pro své financování kapitálový a úvěrový trh. Jestliže v souhrnu zadlužení obcí není problematické, potíže se objevují na úrovni jednotlivých obcí.

Na zadlužení obcí v ČR se podílí tři základní zdroje: emise komunálních obligací, přijaté úvěry a přijaté finanční výpomoci a ostatní dluhy. Dle údajů MFČR se v roce 2004 úvěry podílely na celkovém dluhu obcí 51,5 %, a komunální obligace 32 %, přičemž celkový dluh obcí dosáhl úrovně 74,8 mld. Kč. V průběhu sledovaného období docházelo k poklesu podílu komunálních obligací a k nárůstu podílu bankovních úvěrů. Uvedené údaje jsou značně ovlivněny zadlužením magistrátních měst. Podíl zadluženosti Prahy, Brna, Ostravy a Plzně na celkové zadluženosti dosáhl v roce 2003 60,2%.

Využívání návratných zdrojů obcemi ovlivňuje nejen samotná potřeba financování, ale také legislativní pravidla upravující tuto činnost. Zákonné normy v ČR neomezují využívání

návratných zdrojů obcemi. V roce 2004 však bylo přijato vládou ČR nelegislativní opatření (usnesení č. 346 o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby), které by mělo eliminovat rizikovou zadluženost obcí a motivovat příslušná zastupitelstva k přijetí odpovídajících opatření.

Graf 7: Zadlužení obcí



DISKUSE

1) Literatura neposkytuje jednoznačnou odpověď na otázku optimálního rozsahu fiskální decentralizace. Tento problém je převážně řešen v rovině normativní ekonomie (BUCHANAN, 1965, MUSGRAVE, 1994). Popsány jsou i výhody a nevýhody decentralizovaných systémů (OATES, 1999, BIRD, 2000, BOADWAY, 2001). Trendy, zaznamenávané v mnoha vyspělých zemích ukazují na zvyšující se míru decentralizace odpovědností a kompetencí ve veřejné správě. Za jeden z důvodů pokračující decentralizace, který se týká i ČR, lze považovat jev demokratizace společnosti.

2) Samotný stupeň fiskální decentralizace není možné vyjádřit pouze decentralizačním poměrem, ale je nutné zhodnotit i strukturu příjmů územních rozpočtů. Velmi důležité z tohoto pohledu jsou příjmy daňové a s nimi spojená daňová pravomoc (McLURE, 1998). V ČR se zvyšuje se absolutní i relativní velikost rozpočtů obcí. To však nevypovídá zcela o průběhu fiskální decentralizace. Stagnuje podíl obcí na daňových příjmech veřejných rozpočtů. Toto je v rozporu s fiskální decentralizací ve veřejných financích (např. OATES, 1999, BIRD, 2000).

3) Dochází ke změnám struktury příjmů obcí. Podíl daňových příjmů a dotací na celkových příjmech obcí v ČR je v současnosti téměř shodný. V daňových příjmech obcí převládají výrazně sdílené daně, jež se svým charakterem podobají obecným dotacím. Daň z nemovitostí se na daňových příjmech podílí méně než 4%. Daňová autonomie obcí v ČR je velmi malá. Podíl místních poplatků na daňových příjmech obcí se sice zvyšuje, nedosahuje však ani 10%. V dotacích obcím převládají dotace účelové, a to i mezi dotacemi běžnými. Podíl kapitálových dotací stagnuje. Tento způsob financování nepřispívá k finanční samostatnosti obcí.

4) Výrazně se mění struktura výdajů obcí. Roste podíl výdajů běžných na úkor výdajů kapitálových. Vzhledem k existujícím potřebám kapitálových výdajů obcí je tento trend negativní. Existuje zde souvislost s výkonem přenesené působnosti obcí, kdy dotace poskytované obcím na tuto činnost nepokrývají plně náklady spojené s touto činností.

5) Rozpočty obcí jako celek hospodaří s deficitem. Bylo tomu tak v celém sledovaném období. Kvalitativně se však situace změnila. Do roku 1999 obce dosahovaly přebytku běžného rozpočtu i bez pomoci běžných dotací. Od roku 2001 je saldo běžného rozpočtu bez započtení běžných dotací deficitní. Projevuje se zde rozpor mezi narůstajícím rozsahem přenesené působnosti obcí a dotacemi určenými na tuto činnost, tedy vertikální fiskální nerovnováha. Obce se potýkají s nedostatkem prostředků na činnost v samostatné působnosti.

Výše uvedený nedostatek prostředků se projevuje ve stagnaci kapitálových výdajů obcí, a to i přes objektivní potřebu jejich realizace.

ANOTACE

Teorie fiskálního federalismu definuje určité principy fiskální decentralizace. V České republice v posledních 15 letech probíhá proces decentralizace ve veřejné správě i související decentralizace fiskální. Cílem příspěvku je charakterizovat a zhodnotit vývoj fiskální decentralizace z hlediska rozpočtů obcí v ČR s využitím poznatků současné teorie fiskálního federalismu (Musgrave, Oates, aj.) a dat z rozpočtů z roků 1995 až 2004. Výsledkem analýzy je poznání, že i přes nárůst absolutní i relativní velikosti rozpočtů obcí v ČR existují určité trendy, které nejsou v souladu s decentralizací alokační funkce veřejných financí. Jako významná skutečnost se jeví snižování podílů daní a zvyšování podílu dotací, vesměs účelových, na obecních příjmech. Daňová autonomie obcí, i přes některé objektivní překážky, zůstává mizivá. Také ve vývoji výdajů obcí lze vysledovat negativní tendence, které mají svůj původ v nesouladu mezi decentralizací odpovědností a decentralizací fiskální. Příspěvek vznikl v rámci řešení výzkumného záměru MSM 6007665806.

KLÍČOVÁ SLOVA

fiskální federalismus, fiskální decentralizace, rozpočty municipalit

LITERATURA

1. BIRD, R.M. 2000. *Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principles, Local Applications*. Working Paper 00-2. International Studies, School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta Georgia, 2000, 37 p.
2. BOADWAY, R. 2001. Inter-Governmental Fiscal Relations: The Facilitator of Fiscal Decentralization. *Constitutional Political Economy*, 2001, vol. 12, (no. 2), s. 93-121. ISSN: 1043-4062
3. BUCHANAN, J. 1965. *An Economic Theory of Clubs*. *Economica*, 1965, (č. 32), s. 1-14
4. MCLURE, Ch. 1998. The Revenue Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management*, 1998, 9 (4), pp.652-683
5. MUSGRAVE, R.A. – Musgrave, P. B. 1994. *Veřejné finance v teorii a praxi*. 1 vyd. Praha: Management Press, 1994. ISBN 80-85603-76-4.
6. OATES, E.W. 1999. An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 1999, vol. XXXVII, (3), p. 1120-1149. ISSN 00220515

KONTAKTNÍ ADRESA

Ing. Milan Jílek, Ph.D., Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Zemědělská fakulta, Katedra účetnictví a financí, Studentská 13, 370 05, České Budějovice, jilek@zf.jcu.cz.

Recenzent: Ing. Viera Papcunová, PhD.