

KAPITÁLOVÉ VÝDAJE A ZADLUŽENÍ OBCÍ V ČR

M. Jílek, R. Plaga

Došlo: 20. prosince 2004

Abstract

JÍLEK, M., PLAGA, R.: *Municipal capital spending and debt in Czech Republic*. Acta univ. agric. et silvic. Mendel. Brun., 2005, LIII, No. 3, pp. 59-68

The paper deals with the contemporary issue of municipal finance. Municipalities in Czech Republic make up important part of public sector and influence the fiscal performance of Czech economy. Simultaneously, the capital expenditure of municipalities has a crucial role in shaping of the entrepreneurial environment and of an environment in the widest sense. The goal of this paper was to analyse the capital expenditure of municipalities in Czech Republic from the national economy point of view and to analyse the financing of capital expenditure between 1994 and 2003. The emphasis was given to the relation between the capital expenditure and the indebtedness of municipalities. The analysis reveals that the capital expenditure make significant share of overall public capital expenditure, the share exceeds 50%. The capital expenditure of municipalities also participate considerably on gross fixed capital formation (10.57% in 2003) and therefore on GDP formation (2.83% in 2003). However, considering the economic cycle, capital expenditure of municipalities has pro-cyclical effect. Analysis the structure of financing of capital expenditure, the operating surplus is very important resource. However, it is not sufficient one even considered together with capital incomes and capital subsidies. It results in using loans to finance the capital expenditure. This happened between 1994 and 2003, with the exclusions of 1998 and 1999. Because of the future high need of capital expenditure, it can be expected that municipalities will employ even more loans. The link between capital expenditure and indebtedness of municipalities can be identified. There is another factor in effect. The volume of operating (especially tax) incomes is not sufficient. The state decentralizes significant portion of activities without providing municipalities with corresponding income. Municipalities then are not able to generate adequate operating surplus to finance the deficit on capital budget. Consequently, the rate of growth of capital expenditure of municipalities declines as well as the share of capital expenditure on overall municipal expenditure.

public finance, municipal budgets, municipal capital spending, municipal debt

Akumulace kapitálu je jedním z nejvýznamnějších faktorů ekonomického růstu. Obce, jakožto základní jednotky územní samosprávy, nejen že spoluvytvářejí vhodné podnikatelské prostředí pro realizaci investic, ale také jsou významnými investory. Kapitálové výdaje obcí slouží k financování dlouhodobých, běžně se neopakujících potřeb, zejména investičních, jejichž význam přesahuje jedno rozpočtové období. Dle PEKOVÉ a PILNÉHO (2002), kapitálové výdaje jsou vynakládány na pořízení nových investic, aby bylo

možné dále zabezpečovat veřejné statky pro občany. Jedná se zejména o investice do lokálního a regionálního veřejného sektoru. Nelze také opominout skutečnost (naopak je třeba zdůraznit), že obcím je ze zákona (zákon č. 128/2000 Sb., o obcích) svěřen náročný úkol pečovat o všestranný rozvoj jejich území a o potřeby jejich občanů. Splnění těchto úkolů zpravidla objektivně vyžaduje značné výdaje kapitálového charakteru.

Dle STEISE (1978) správná rozpočtová politika

obcí se vyznačuje hledáním optimálního mixu tří základních způsobů financování kapitálových výdajů. Těmito základními způsoby je užití běžných daňových příjmů, čerpání vytvořeného rezervního fondu a užití emitovaných dluhopisů. Mezi základní zdroje financování kapitálových výdajů obcí lze zařadit také přijaté kapitálové dotace a přijaté úvěry a návratné finanční výpomoci (PEKOVÁ, 2003).

Financování investic v municipálním veřejném sektoru je relativně velmi nákladnou záležitostí. Pouze málo obcí si může dovolit financovat své kapitálové výdaje pouze na základě průběžného financování (pay-as-you-go) či tvorbou vlastního rezervního fondu. Proto má financování kapitálových výdajů prostřednictvím návratných zdrojů obvykle velký význam. Analýzou dluhového financování obcí jeho konsekvencemi se zabýval například TESAR (2001, 2002), VEDRAL (2002), či Ministerstvo financí ČR (2003).

Dlouhodobým cílem hospodaření obcí z pohledu rozpočtového by měl být vyrovnání nebo přebytkový rozpočet. Nerovnováha v hospodaření obecních rozpočtů dává vzniknout deficitům obecních rozpočtů. Opakující se deficity těchto rozpočtů zpravidla vyúsťují v růst zadlužení obecních rozpočtů.

Možné příčiny vzniku deficitů obecních rozpočtů analyzuje například TESAR (2001). Jednou z příčin deficitů může být vliv ekonomického cyklu. Otázkou však je, jaké je skutečné chování obcí v hlediska realizace kapitálových výdajů a jejich financování. Tuto otázku řešil PAGANO (2002), který se zabýval chováním obcí v USA při financování výdajů v obdobích ekonomického růstu a ekonomické recese.

Zadlužení obcí může souviset také se stavem fiskální decentralizace v zemi. V případě nedostatečné fiskální decentralizace a nedostatečných finančních zdrojů obcí může dojít ke dvěma situacím s velmi podobnými konsekvencemi. Nedostatečná fiskální decentralizace je spojena, na rozdíl od nedostatku finančních zdrojů vlivem hospodářské recese, s dlouhodobějším a přetrvávajícím nedostatkem finančních prostředků. Obce v tom případě mohou pod tlakem rozpočtového omezení zanedbávat kapitálové výdaje, což postupem času povede k omezeným možnostem plnit úkoly v oblasti samostatné působnosti. Jinou možností je, že se obce budou snažit udržet žádanou úroveň kapitálových výdajů, je-li to možné, i za cenu zadlužení. Zadlužení obcí samo o sobě nemusí být problémem, je-li úměrné finančním možnostem obce a slouží-li k dočasnému překlenutí nedostatků finančních prostředků. V tom případě dluhové financování pomůže změkčit existující rozpočtové omezení obce a umožní realizovat potřebné kapitálové výdaje. V opačném případě může docházet k nežádoucímu tlaku na snižování běžných výdajů obcí, popřípadě k problémům se splácením dluhu. Tato situace rov-

něž omezí možnost plnit úkoly obce v samostatné působnosti.

Problémy s nerovnováhou obecních rozpočtů však nemusí pramenit pouze z nedostatečné fiskální decentralizace či z vazby na cyklický vývoj ekonomiky. Jejich příčinou může být i nesprávné rozhodování obcí o realizaci investic a způsobech jejich financování. Je zřejmé, že nesprávné rozhodnutí v této oblasti může ovlivnit rozpočtové hospodaření obce na mnoho let dopředu. Při plánování kapitálových výdajů a investic je důležité vycházet ze střednědobé či dlouhodobé investiční strategie obce a ze střednědobého či dlouhodobého rozpočtového výhledu obce (např. BURNS, 2002; OBROVSKÝ, 2001 aj.).

Z vývoje veřejných financí v ČR je zřejmé, že dochází k nežádoucímu odklání od hodnot Maastrihtských kritérií pro relativní hodnoty salda veřejných rozpočtů a veřejného dluhu (BURNS, 2002; Ministerstvo financí ČR, 2004). Zároveň, vzhledem k pokračující fiskální decentralizaci v ČR, dochází ke zvyšování váhy územních rozpočtů a tedy i rozpočtů obcí v rozpočtové soustavě ČR (OECD, 2000). Lze tedy předpokládat, že případné nerovnováhy v obecních rozpočtech budou v budoucnu více než doposud ovlivňovat fiskální rovnováhu celé ekonomiky. Nabízí se proto otázka, zda hospodaření obcí přispívá k celkově neutěšené situaci veřejných financí ČR, popřípadě zda budoucí vývoj obecních rozpočtů nemůže vyústit ve zhoršení situace veřejných financí v ČR.

Cílem práce je provést analýzu kapitálových výdajů obcí (dále jen KVO) v ČR z hlediska jejich národohospodářského významu a z hlediska způsobů jejich financování v letech 1994 až 2003. Důraz je kladen zejména na vazbu KVO a zadlužení obcí.

MATERIÁL A METODY

Analýza vychází z dat Government Financial Statistics (GFS) zveřejněných Ministerstvem financí ČR, z dat Českého statistického úřadu a ze souhrnných bilancí rozpočtů obcí, sestavovaných Ministerstvem financí ČR. Jsou analyzována data z let 1994 až 2003. Pro propočty využívající údaje HDP jsou využity údaje revidované časové řady národních účtů ČSÚ.

Metodický postup analýzy lze rozdělit do následujících etap:

- 1) Analýza výše a dynamiky KVO v ČR; cílem této etapy je ukázat relativní význam KVO v české ekonomice i ve veřejném sektoru ČR a poukázat na významnost zkoumání uvedené problematiky jako celku.
- 2) Analýza struktury a dynamiky výdajů obcí; cílem této etapy je zhodnocení významu kapitálových výdajů obcí v obecních rozpočtech a jejich proporce k výdajům běžným.
- 3) Analýza zdrojů financování KVO v ČR a jejich

dynamiky; cílem této etapy je posoudit zejména vývoj struktury zdrojů financování v souvislosti s deklarovanou fiskální decentralizací v ČR a zvažít možnou souvislost s vývojem KVO.

- 4) Analýza salda běžného a kapitálového rozpočtu obcí; tato etapa umožní identifikovat vliv výše KVO a způsobu jejich financování na celkovou rovnováhu obecních rozpočtů a zvýrazní vazbu na zadlužení obcí.

VÝSLEDKY A DISKUSE

Kapitálové výdaje obcí významným způsobem ovlivňují municipální veřejný sektor i veřejný sektor jako takový. Význam kapitálových výdajů obcí lze vyjádřit jejich podílem na celkových kapitálových výdajích veřejných rozpočtů (Tab. I). Tento podíl přesahuje 50 % a je tedy velmi vysoký. Pro srovnání, podíl výdajů obcí na výdajích veřejných rozpočtů v roce 2003 byl 25,22 %.

I: Vývoj kapitálových výdajů obcí v mld. Kč. ve srovnání s velikostí kapitálových výdajů veřejných rozpočtů, HDP a hrubou tvorbou fixního kapitálu v ČR

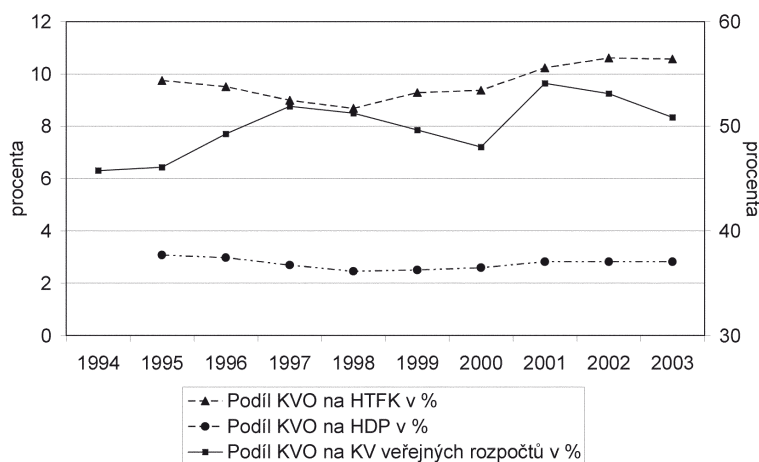
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Kapitálové výdaje obcí (mld. Kč.)	38,2	45,2	49,6	48,0	48,2	51,1	55,8	65,3	68,2	71,5
Běžné výdaje obcí (mld. Kč.)	57,3	65,3	77,1	81,2	88,1	98,9	108,1	130,1	145,4	177,0
Dynamika KVO	NA	1,18	1,10	0,97	1,00	1,06	1,09	1,17	1,04	1,05
KV veřejných rozpočtů ČR (mld. Kč.)	83,4	98,0	100,6	92,5	94,1	103,0	116,2	120,8	128,5	140,7
Dynamika KV veř. rozp.	NA	1,18	1,03	0,92	1,02	1,10	1,13	1,04	1,06	1,10
Podíl KVO na KV veřejných rozp. v %	45,77	46,07	49,27	51,91	51,23	49,65	48,00	54,11	53,11	50,84
Podíl KVO na HTFK v %	NA	9,75	9,51	8,99	8,69	9,29	9,38	10,23	10,61	10,57
Podíl KVO na HDP v %	NA	3,08	2,98	2,69	2,46	2,51	2,60	2,82	2,83	2,83

Vysvětlivky: KV... kapitálové výdaje, KVO...kapitálové výdaje obcí, HTFK...hrubá tvorba fixního kapitálu, GFS...Government Financial Statistics (vládní finanční statistika)

(pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí a GFS, MF ČR, vlastní výpočty)

KVO mají i velký makroekonomický význam. Z Tab. I a ještě lépe z Obr. 1 je patrný nezanedbatelný podíl těchto výdajů na HDP a na hrubé tvorbě fixního kapitálu, přičemž dynamika růstu posledně jmenova-

ného ukazatele je poměrně vysoká. Růst výše uvedených hodnot je možné považovat za projev pokračující decentralizace ve veřejném sektoru ČR.



1: Vývoj kapitálových výdajů obcí (KVO) v b.c. ve vztahu k HDP, hrubé tvorbě fixního kapitálu a k celkovým kapitálovým výdajům (KV) veřejných rozpočtů

(pozn.: podíl KVO na KV veřejných rozpočtů se vztahuje k pravé ose Y)

(pramen: Bilance příjmů a výdajů obcí a GFS, MF ČR)

Hodnocení dynamiky KVO je lépe založit na srovnání hodnot vyjádřených ve stálých cenách. Tato hodnota je rovněž vhodná ke srovnání s tempem růstu reálného HDP. Z Tab. II vyplývá, že tempo růstu KVO v letech hospodářského růstu výrazně převyšovalo

tempo růstu reálného HDP, zatímco v letech hospodářského poklesu (1997 a 1998) byl propad reálných KVO vyšší než u reálného HDP. Tyto údaje vypovídají o procyklickém působení KVO.

II: Kapitálové výdaje obcí ve stálých cenách roku 1995 a tempo jejich růstu ve srovnání tempem růstu reálného HDP

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
KVO ve s.c. 1995 (mld. Kč.)	45,17	47,45	43,28	41,37	42,66	45,18	51,94	55,68	59,57
Tempo růstu KVO ve s.c. (r/r, %)	NA	105,04	91,22	95,58	103,11	105,90	114,98	107,19	106,99
Tempo růstu HDP ve s.c. (r/r, %)	NA	104,16	99,27	98,85	101,21	103,89	102,64	101,49	103,11

(pozn.: KVO přepočteny deflátorem hrubé tvorby fixního kapitálu dle údajů MFČR)

(pramen: Balance příjmů a výdajů obcí a GFS, MF ČR, vlastní výpočty autora)

Na tomto místě textu lze učinit dílčí závěr. Národohospodářský význam kapitálových výdajů obcí je vysoký. Toto lze dokumentovat přibližně 50% podílem kapitálových výdajů obcí na celkových kapitálových výdajích veřejných rozpočtů v ČR. KVO také významně přispívají k ekonomickému růstu, přičemž je patrný procyklický charakter jejich působení.

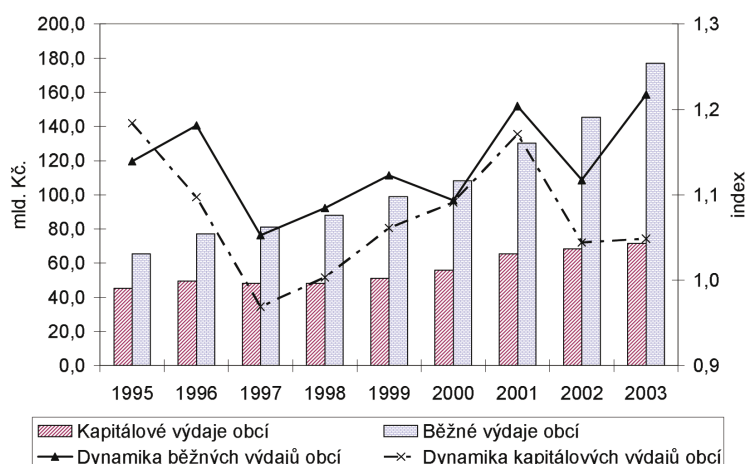
Kapitálové výdaje jsou velmi významnou částí cel-

kových výdajů obcí, relativně mnohem významnější, než je tomu u rozpočtu státního. I přesto, že jejich podíl klesá, tvoří více než 30 % celkových výdajů obcí (Tab. III). Již z těchto hodnot lze usuzovat, že na financování KVO se budou podílet i běžné příjmy obcí. Z Obr. 2 je patrná vyšší dynamika běžných výdajů obcí než KVO.

III: Struktura výdajů obcí a dobrovolných svazků obcí ČR v letech 1994 až 2003

(v procentech)	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Běžné výdaje	60,04	59,11	60,88	62,84	64,63	65,91	65,95	66,57	68,06	71,22
Kapitálové výdaje	39,96	40,89	39,12	37,16	35,37	34,09	34,05	33,43	31,94	28,78

(pramen: Balance příjmů a výdajů, MF ČR a vlastní výpočty autora)



2: Výše a dynamika běžných a kapitálových výdajů obcí v letech 1994 až 2003

(pramen: Balance příjmů a výdajů, MF ČR a vlastní výpočty autora)

Výrazný růst výdajů obcí souvisí nejen s růstem cen služeb, mezd, surovin a energií, ale také s rostoucím rozsahem úkolů, které stát obcím ukládá, ať už v samostatné, ale zejména v přenesené působnosti. Tento faktor také vysvětluje vyšší dynamiku běžných výdajů obcí a jejich rostoucí podíl na celkových výdajích.

TESAŘ (2001), který se také zabývá vývojem obecních výdajů, dochází k závěru, že struktura výdajů se výrazně mění s velikostí obcí. Uplatňuje se tlak na nutnost realizace investic, a to zejména u malých obcí. Následkem je výrazný nárůst kapitálových výdajů právě u malých obcí a tím rostoucí riziko nadměrné zadluženosti. Lze říci, že některé malé obce jsou okolnostmi přímo nuceny přijímat vyšší zadlužení, aby zabezpečily nutné investiční potřeby svého území.

Snahy obcí vylepšit vybavenost infrastrukturou patří mezi základní úkoly obcí v jejich samostatné působnosti, přičemž existence technické infrastruktury je nezbytnou podmínkou rozvoje obce (POLEŠÁKOVÁ, 2002). Toto dvojnásob platí v obcích se zanedbanou infrastrukturou. Je to právě problém zanedbané infrastruktury, který obce nutí k realizaci vyšších objemů kapitálových výdajů. TESAŘ dále uvádí, že území ČR je v tomto ohledu velmi nerovnoměrné, vybavenost obcí je na různé úrovni a rozdíly mezi obcemi jsou velké.

Dílčí závěr: Vzhledem k významné úloze kapitálových výdajů obcí v národním hospodářství lze považovat nižší dynamiku jejich růstu ve srovnání s dynamikou běžných výdajů obcí za znepokojující jev. Kapitálové výdaje obcí jsou spojeny převážně s investiční výstavbou a jsou rozhodující při plnění strategických rozvojových plánů každé obce v její samostatné působnosti.

Kapitálové výdaje obcí již byly definovány jako výdaje, které jsou vynakládány na pořízení investic v rámci místního veřejného sektoru. Lze očekávat, že užitek z těchto investic bude v čase rozložen daleko do budoucnosti. Vzhledem k tomu, že kapitálové příjmy zpravidla nejsou (ani dlouhodobě nemohou být) nejvýznamnější položkou ve struktuře rozpočtových příjmů obcí (5 % až 10 % celkových příjmů, viz Tab. V), je nezbytné, aby se na financování KVO podílely i jiné zdroje příjmů. Rok 1999, kdy obce prodávaly majetkové podíly v energetických společnostech, lze z tohoto pohledu považovat za výjimečný a neopakovatelný.

Z Tab. IV a Tab. V je zřejmé, že hlavními příjmy obcí jsou příjmy běžné, které spolu s běžnými dotacemi tvoří více než 80 % celkových příjmů obcí. Kapitálové příjmy obcí (a kapitálové dotace) tedy evidentně nemohou stačit na financování kapitálových výdajů, jejichž podíl na celkových výdajích obcí přesahuje 30 %.

IV: Vývoj běžných a kapitálových příjmů obcí v letech 1994 až 2003

v mld. Kč.	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Běžné příjmy	61,9	75,5	82,7	87,1	95,2	99,9	108,2	111,9	123,4	130,3
- v tom daňové příjmy	42,2	55,2	62,8	65,8	72,1	75,7	83,6	88,8	99,5	107,5
- nedaňové příjmy	19,7	20,3	19,9	21,3	23,1	24,2	24,6	23,0	23,8	22,8
Kapitálové příjmy	5,2	4,4	7,2	9,7	13,2	36,7	16,3	10,6	11,6	12,0
Běžné dotace	21,1	22,0	24,0	16,3	19,9	21,6	26,7	47,2	55,8	81,3
Kapitálové dotace	4,6	4,6	4,0	10,3	9,7	11,2	11,4	14,6	17,4	20,3

(pramen: Balance příjmů a výdajů, MF ČR)

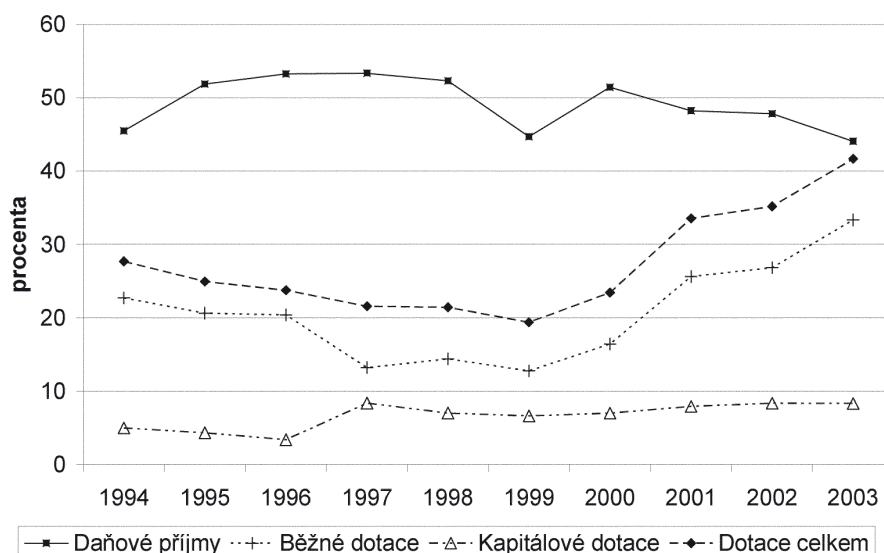
V: Vývoj struktury příjmů obcí v procentech v letech 1994 až 2003

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Běžné příjmy	66,70	70,90	70,13	70,60	69,01	58,94	66,54	60,71	59,25	53,41
Daňové příjmy	45,48	51,86	53,25	53,34	52,27	44,67	51,41	48,22	47,81	44,06
podíl daň. př. na běžných př.	68,19	73,14	75,93	75,56	75,74	75,79	77,26	79,42	80,70	82,49
Kapitálové příjmy	5,62	4,15	6,11	7,83	9,56	21,68	10,02	5,74	5,57	4,93
Běžné dotace	22,70	20,62	20,38	13,20	14,40	12,76	16,42	25,62	26,82	33,34
Kapitálové dotace	4,98	4,33	3,38	8,37	7,02	6,62	7,01	7,93	8,36	8,32
Dotace celkem	27,69	24,95	23,76	21,57	21,42	19,38	23,43	33,54	35,18	41,66

(pramen: Balance příjmů a výdajů, MF ČR a vlastní výpočty autora)

Jedním ze základních prvků skutečné decentralizace ve veřejném sektoru je i decentralizace fiskální, tedy zvyšování podílu vlastních příjmů obcí. Z Obr. 3 vyplývá nepříznivý vývoj struktury příjmů obcí. Tento vývoj je v protikladu ke značné decentralizaci odpovědností na obecní samosprávy. Alarmující je snižování podílu daňových příjmů a zvyšování podílu

převážně účelových běžných dotací, přičemž podíl dotací kapitálových spíše stagnuje. Vzhledem k tomu, že státem poskytované dotace nestačí obci na pokrytí výdajů na zabezpečení úkolů v rámci přenesené působnosti (viz Obec a finance, 2004), dochází k vytěšňování kapitálových výdajů obcí.



3: Vývoj podílu daňových příjmů obcí a dotací na celkových příjmech obcí v %
(pramen: Balance příjmů a výdajů, MF ČR a vlastní výpočty autora)

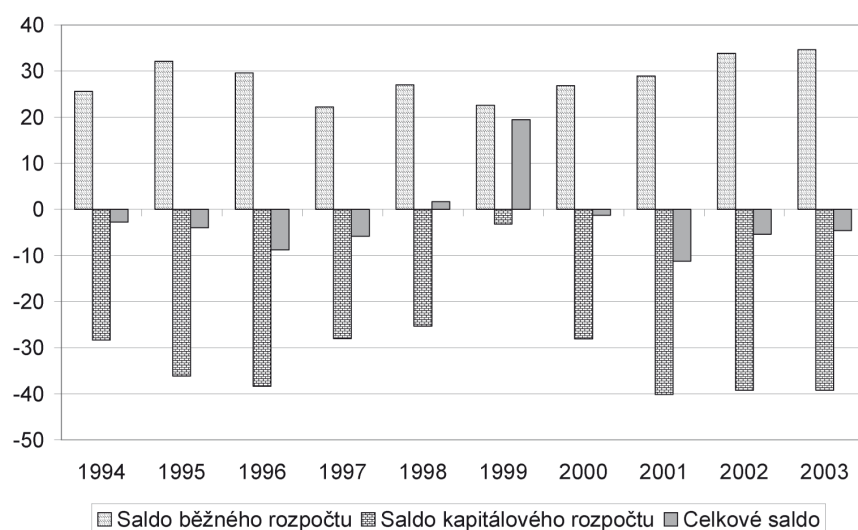
Dílčí závěrem je, že kapitálové příjmy obcí a kapitálové dotace, jejichž společný podíl na příjmech obcí se v posledních letech pohybuje mezi 13 a 14 %, nejsou dostatečným zdrojem pro krytí kapitálových výdajů obcí. Jejich podíl na financování těchto výdajů v roce 2003 činil 45 %, přičemž se pohyboval od 20 % v roce 1995 do 50 % v roce 2000. Zmíněný rok 1999 byl rokem výjimečným.

Tab. VI a Obr. 4 syntetizují výše uvedené údaje a ukazují vývoj salda obecních rozpočtů v členění na běžný a kapitálový rozpočet. Je evidentní, že výše kapitálových výdajů nebyla kryta ani z existujících přebytků běžného rozpočtu. Kapitálové výdaje byly kryty do značné míry návratnými zdroji financování.

VI: Saldo běžného účtu a kapitálového účtu rozpočtů obcí v mld. Kč v letech 1994 až 2003

v mld. Kč.	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Saldo běžného rozp. bez běžných dotací	4,5	10,2	5,6	5,9	7,1	1,0	0,1	-18,3	-22,0	-46,7
Saldo kapitálového rozp. bez kap. dotací	-33,0	-40,8	-42,4	-38,4	-35,0	-14,4	-39,5	-54,8	-56,6	-59,5
Saldo běžného rozpočtu	25,6	32,1	29,6	22,2	27,0	22,6	26,8	28,9	33,8	34,6
Saldo kapitálového rozpočtu	-28,3	-36,1	-38,4	-28,0	-25,3	-3,2	-28,1	-40,2	-39,2	-39,2
Celkové saldo	-2,7	-4,0	-8,8	-5,8	1,7	19,4	-1,3	-11,2	-5,4	-4,6
Celkové saldo bez kapitálových dotací	-7,3	-8,6	-12,8	-16,2	-8,0	8,2	-12,7	-25,8	-22,8	-24,9

(pramen: Balance příjmů a výdajů, MF ČR a vlastní výpočty autora)



4: Vývoj a struktura salda rozpočtů obcí v mld. Kč

(pramen: Balance příjmů a výdajů, MF ČR a vlastní výpočty autora)

Obecní rozpočty skončily, s výjimkou let 1998 a 1999, deficitem. V roce 1997 a 1998 došlo k nominálnímu i reálnému poklesu KVO oproti minulému roku. Deficit kapitálového rozpočtu byl v roce 1998 tedy nižší a mohl být kryt přebytkem rozpočtu běžného. Rok 1999 lze považovat za výjimečný vzhledem k mimořádné výši kapitálových příjmů. Deficity kapitálových rozpočtů obcí v ostatních letech byly částečně financovány návratnými finančními zdroji.

Lze se domnívat, že obce se při rozhodování o využívání návratných zdrojů chovají „umírněně“. Nodostatek zdrojů na financování kapitálových výdajů se projevuje nejen růstem zadlužení obcí, ale i značným zpomalením dynamiky kapitálových výdajů obcí i poklesem jejich podílu na výdajích celkových (Obr. 2). Je zde patrná souvislost s pokračující reformou veřejné správy po roce 2001.

Na zadlužení obcí v ČR se podílí tři základní zdroje: emise komunálních obligací, přijaté úvěry a přijaté finanční výpomoci a ostatní dluhy (TESAŘ, 2002).

Ministerstvo financí ČR uvádí (MF ČR, 2003), že se v roce 2003 úvěry podílely na celkovém dluhu obcí 50 % a komunální obligace 30,8 %, přičemž celkový dluh obcí dosáhl úrovně 70 mld. Kč. Uvedené údaje jsou značně ovlivněny zadlužením magistrálních měst. Podíl zadluženosti Prahy, Brna, Ostravy a Plzně na celkové zadluženosti v roce 2003 dosáhl 60,2 %. Negativním znakem současných dluhů obcí je skutečnost, že pouze čtvrtina dluhů má dlouhodobou povahu. Důvodem je však spíše nabídka bankovních institucí než potřeba krátkodobého a střednědobého financování ze strany obcí. Z Obr. 4 je totiž zřejmé, že potřeba dluhového financování je vyvolávána deficitem kapitálového rozpočtu.

Kapitálový (úvěrový) trh v ČR se obecně velmi liší například od trhu amerického, kde emise obligací (nejen v komunální sféře), jsou převládající formou dluhového financování municipalit (Tab. VI). Z tabulky dále vyplývá poměrně dynamický růst celkového zadlužení obcí při stagnaci počtu zadlužených obcí.

VI: Struktura dluhu obcí v ČR

mld. Kč.	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bankovní úvěry	4,9	8,7	11,6	13,5	18,0	17,6	18,4	22,6	27,3	35,2
Komunální obligace	7,6	8,5	11,9	13,2	11,9	10,9	10,1	13,3	15,9	21,7
Ostatní dluhy	1,8	3,1	4,8	7,7	9,1	11,5	12,5	12,4	12,6	13,5
Celkem	14,3	20,3	28,3	34,4	39,0	40,0	41,0	48,3	55,8	70,4
Počet zadlužených obcí	1964	2337	2270	2447	2721	3090	4210	2958	3027	3108

(pramen: Státní závěrečný účet 2003, MF ČR)

Dílčí závěrem je, že zadlužování obcí má své objektivní, vzájemně související příčiny. Za tyto příčiny lze považovat:

- a) objektivní potřebu kapitálových výdajů, vyvolanou mnohdy zanedbanou infrastrukturou a občanskou vybaveností,
- b) nedostatečnou výši běžných (a zejména daňových) příjmů související s rostoucími běžnými výdaji v rámci přenesené působnosti obcí. Kapitálové příjmy, jakkoliv jsou logickým zdrojem financování kapitálových výdajů, nemohou pokrýt celou potřebu kapitálových výdajů. Výše kapitálových dotací územním rozpočtům ČR není dostatečná k tomu, aby umožnila překlenout nedostatek dlouhodobého financování a obce nejsou schopny generovat dostatečné přebytky svých běžných rozpočtů (viz také TOMÁNEK, 2002; TESÁŘ, 2003).

ZÁVĚR

Z provedené analýzy vyplývá, že kapitálové výdaje obcí jsou velmi významnou součástí kapitálových výdajů veřejných rozpočtů, přičemž jejich podíl převyšuje 50 %. Kapitálové výdaje obcí se významně podí-

lejí na hrubé tvorbě fixního kapitálu (10,57 % v roce 2003) a tedy i na tvorbě HDP (2,83 % v roce 2003). Kapitálové výdaje obcí mají procyklický efekt v rámci hospodářského cyklu.

Významným zdrojem financování kapitálových výdajů obcí je přebytek jejich běžného rozpočtu. Tento zdroj však, a to ani v kombinaci s kapitálovými příjmy a kapitálovými dotacemi, nestačí svou výší na financování kapitálových výdajů obcí. Výsledkem je, že deficit kapitálového rozpočtu obcí je financován i návratnými zdroji. Tak tomu bylo v letech 1994 až 2003, s výjimkou let 1998 a 1999. Vzhledem k vysoké potřebě kapitálových výdajů lze očekávat, že i do budoucna budou kapitálové výdaje obcí významně financovány návratnými zdroji. Existuje tedy přímá vazba kapitálových výdajů obcí a zadlužení obcí. Dalším působícím faktorem je však nedostatečná výše běžných (a zejména daňových) příjmů obcí při zvyšujících se běžných výdajích obcí. Obce nejsou schopny generovat dostatečný přebytek běžného hospodaření k pokrytí deficitů svých kapitálových rozpočtů. To je příčinou poklesu dynamiky kapitálových výdajů obcí i jejich podílu na výdajích celkových.

SOUHRN

Príspevek se zaměřuje na aktuální problematiku financování obcí. Obce tvoří významnou část veřejného sektoru a ovlivňují i fiskální situaci České republiky. Zároveň se ukazuje, že kapitálové výdaje obcí plní nezastupitelnou úlohu při vytváření podnikatelského prostředí i životního prostředí v nejširším slova smyslu. Cílem práce bylo provést analýzu kapitálových výdajů obcí v ČR z hlediska jejich národohospodářského významu a z hlediska způsobů jejich financování v letech 1994 až 2003. Důraz je kladen zejména na vazbu KVO a zadlužení obcí. Z provedené analýzy vyplývá, že kapitálové výdaje obcí jsou velmi významnou součástí kapitálových výdajů veřejných rozpočtů, přičemž jejich podíl převyšuje 50 %. Kapitálové výdaje obcí se významně podílejí na hrubé tvorbě fixního kapitálu (10,57 % v roce 2003) a tedy i na tvorbě HDP (2,83 % v roce 2003). Kapitálové výdaje obcí mají procyklické působení v rámci hospodářského cyklu. Významným zdrojem financování kapitálových výdajů obcí je přebytek jejich běžného rozpočtu. Tento zdroj však, a to ani v kombinaci s kapitálovými příjmy a kapitálovými dotacemi, nestačí svou výší na financování kapitálových výdajů obcí. Výsledkem je, že deficit kapitálového rozpočtu obcí je financován návratnými zdroji. Tak tomu bylo v letech 1994 až 2003, s výjimkou let 1998 a 1999. Vzhledem k vysoké potřebě kapitálových výdajů lze očekávat, že i do budoucna budou kapitálové výdaje obcí významně financovány návratnými zdroji. Existuje tedy přímá vazba kapitálových výdajů obcí a zadlužení obcí. Dalším působícím faktorem je nedostatečná výše běžných (a zejména daňových) příjmů obcí. Stát v rámci decentralizace převádí mnoho úkonů na obce v rámci tzv. přenesené působnosti, aniž by plně pokrýval náklady vzniklé těmito činnostmi. Obce potom nejsou schopny generovat dostatečný přebytek běžného hospodaření k pokrytí deficitů svých kapitálových rozpočtů. Zároveň dochází i k poklesu tempa růstu kapitálových výdajů obcí i jejich podílu na celkových výdajích.

veřejné finance, obecní rozpočty, kapitálové výdaje obcí, zadlužení obcí

Príspevek byl zpracován jako součást řešení výzkumného záměru MSM6007665806.

LITERATURA

- BURNS, A and YOO, K. Y.: Improving the efficiency and sustainability of public expenditure in the Czech Republic. OECD. Economic Department Working Papers no.328. 2002.
- OBROVSKÝ, J.: Rozpočtový výhled. Ano či ne? Moderní obec, 2001, (č. 2), s. 8. ISSN 1211-0507
- OECD: Fiscal Design Across Levels of Government. OECD Country Report: Czech Republic, 2000.
- PAGANO, M. A.: Municipal Capital Spending During the „Boom“. Public Budgeting and Finance, 2002, vol.22 (č.2) p.1-20.
- PEKOVÁ, J. a PILNÝ, J.: Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Praha: ASPI Publishing, 2002. ISBN 80-86395-21-9
- PEKOVÁ, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2003.
- POLEŠÁKOVÁ, M.: Malé obce a investování. Obec a finance, 2002, vol. VIII, (č. 3), s. 24-25. ISSN 1211-4189
- Reforma veřejných financí. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2003.
- STEIS, A. W.: Local Government Finance: Capital Facilities Planning and Debt Administration. 1. vyd. Lexington, Mass.: Lexington Books, 1978.
- TESAŘ, L.: Nové rozpočty obcí a jejich zadluženost. Obec a finance, 2001, vol. VII, (č. 1), s. 13-15. ISSN 1211-4189
- TESAŘ, L.: Skutečná zadluženost obcí. Obec a finance, 2002, vol. VIII, (č. 1), s. 18-21. ISSN 1211-4189
- TESAŘ, L.: Vybavenost území. Obec a finance, 2002, vol. VIII, (č. 2), s. 24. ISSN 1211-4189
- TESAŘ, L.: Vývoj výdajů obecních rozpočtů. Obec a finance, 2001, vol. VII, (č. 3), s. 22-23. ISSN 1211-4189
- TESAŘ, L.: Zadluženost obcí a krajů. Veřejná správa, 2003, vol. XIV, (č. 18), s. I-VIII (příloha).
- TOMÁNEK, P.: Role dotací v územních rozpočtech. Obec a finance, 2002, vol. VIII, (č. 3), s. 50-51. ISSN 1211-4189
- VEDRAL, J.: Schválena regulace obecní zadluženosti. Obec a finance, 2002, vol. VIII, (č. 1), s. 14-15. ISSN 1211-4189
- Vývoj finanční situace obcí a měst. Obec a finance, 2004, vol. IX, (č. 5), s. 18-19. ISSN 1211-4189

Adresa

Ing. Milan Jílek, Ph.D., Katedra účetnictví a financí, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích, Studentská 13, 370 05 České Budějovice, Česká republika, Ing. Robert Plaga, Ústav financí, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita v Brně, Zemědělská 1, 613 00 Brno, Česká republika

