

Ekonomické ukazatele udržitelného rozvoje sídel

Ing. Miroslav Pavlas
Školitel: Prof. Ing. arch. Jan Koutný, CSc.
Ústav teorie urbanismu FA VUT Brno

Název práce

Ekonomické ukazatele udržitelného rozvoje sídel

Klíčová slova

Ukazatel, trvale udržitelný rozvoj, ekonomická stabilita sídel, ekonomická výkonnost území

Cíl disertační práce

Chceme-li prakticky zkoumat udržitelný rozvoj a na základě kvantifikovatelných kritérií hodnotit jeho naplňování v dané jednotce území (od lokální přes regionální úroveň až k úrovni celostátní), je nejvhodnějším způsobem definovat a vymežit k tomuto účelu určité ukazatele případně indikátory.

Nedílnou součástí kritérií trvale udržitelného rozvoje regionů je ekonomický aspekt. Uvážíme-li současné právní postavení a situaci českých měst, je třeba při definici vhodných ekonomických ukazatelů vycházet z praxe finančního plánování sídel a nutnosti podněcování či redukce ekonomických aktivit v konkrétním území, ve vazbě na jeho limity, a to zejména sociální a environmentální. Cílem disertační práce je nalézt vhodné ukazatele ekonomického rozvoje, definovat jejich vzájemné vazby, hodnoty a proporce. Výchozím bodem při výzkumu těchto ukazatelů je jejich maximální vypovídací schopnost pro potřeby sledování rozvoje a výkonnosti (nejen ekonomické) jednotlivých území. V rámci své disertační práce chci proto maximálně vycházet z praktických poznatků a reálných problémů rozvoje českých měst.

Současný stav řešené problematiky

V současné době rozpracovávám na toto téma dva základní ukazatele, které ekonomický aspekt dlouhodobě stabilního rozvoje sídla řeší po stránce finančního hospodaření a stability zdrojů ekonomického rozvoje území.

Ukazatele udržitelného rozvoje sídel by měly poskytnout základní informace 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.

První z ukazatelů vychází ze sledování výsledků hospodaření měst a jejich prognózování (rozpočet, rozpočtový výhled), což patří k běžným činnostem samospráv. 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 v praxi závisí na schopnosti konkrétních

pracovníků samosprávných úřadů a v jednotlivých sídlech (resp. územních samosprávných celcích) se výrazně liší. Odlišnosti nejsou způsobeny ani tak velikostí obce či města (ačkoli se dá říci, že ve statutárních městech je 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.

Ukazatel 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 pocházejících z konečných finančních výkazů za příslušný kalendářní rok vyjadřuje ukazatel vývoj finanční situace města z hlediska minulosti, tj. 4 – 5 let (databáze ARIS shromažďuje finanční výkazy měst od roku 2001). Tento přístup nabízí srovnání hospodářských výsledků města v uplynulých letech a naznačuje trendy jeho vývoje do budoucna, což usnadňuje finanční plánování budoucího vývoje (prognózování).

Metodickým východiskem ukazatele je skutečnost, že stěžejním zdrojem financování rozvojových aktivit sídel 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 ukazatele jako měřítka udržitelného rozvoje je skutečnost, že zásadní vliv na rozvoj sídla 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 považuji za vhodné sledovat u jednotlivých ÚSC podíl běžného rozpočtu a kapitálových příjmů na kapitálových výdajů (což můžeme považovat za schopnost sídla samofinancovat své rozvojové aktivity).

Interpretace ukazatele je založena na bázi zařazování sídel do tří kvalitativních skupin (A, B, C) podle dosažených výsledků. Jedná se o princip, se kterým mj. pracují ratingové agentury. 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.

Velkého významu nabývá finanční plánování zejména v době aktuální finanční krize, jejíž dopady nelze spolehlivě vyhodnotit ani dlouhodobě odhadnout, jak se negativně projeví na financování měst. Tyto dopady na hospodaření měst přitom rozhodně nejsou malého významu, neboť se projevují ve snížení finanční autonomie sídel způsobeném poklesem daňových příjmů. Nižší daňová výtěžnost státu odrážející se ve snížené redistribuci příjmů municipalitám (těmi rozumíme obce, města, kraje, případně svazky obcí) klade zvýšené nároky na jejich rozpočtovou kázeň. Rozpočtová omezení na straně příjmů je třeba kompenzovat na straně výdajů, a to jak běžných, tak investičních (neboli kapitálových). Právě rok 2009 lze označit za velký praktický test dovedností finančního plánování u českých municipalit

a výsledky loňského roku (které bohužel v době přípravy tohoto příspěvku nebyly veřejně k dispozici ve finální, tedy auditované podobě) budou mít velkou vypovídací hodnotu. Konkrétní hodnoty finančních ukazatelů za rok 2009 totiž prokážou nejen schopnost municipalit přijímat operativní rozpočtová opatření, ale také je politicky prosadit či zkoordinovat se politickými nebo strategickými (ve smyslu naplňování strategických rozvojových dokumentů) zájmy. Při výběru a konstrukci dílčích výpočtů pro sestavení prvního z ekonomických ukazatelů udržitelného rozvoje se proto snažím zohlednit i výše uvedené aspekty, které by měly být z výsledných hodnot a jejich interpretace zřejmé.

Druhý z ukazatelů, Stabilita a diverzifikace ekonomické základny 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).

Základními údaji, které je třeba sledovat, by proto měl být počet podnikatelů v územním samosprávném celku (vztážený k počtu obyvatel sídla) a rozdělení podnikatelských subjektů do skupin podle počtu zaměstnanců. Tento postup umožňuje identifikovat přítomnost dominantního zaměstnavatele, jehož ekonomická kondice výrazně ovlivňuje stabilitu místního trhu práce.

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.

Dalším údajem, který odráží stabilitu podnikatelského prostředí (resp. místního trhu práce), je porovnání počtu vydaných a zaniklých živnostenských oprávnění. Komparace těchto dvou veličin souvisí i s finančním zdravím města, neboť výnos z daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti je ze 30% přímo alokován obci, kde tyto osoby podnikají. Dá se tedy konstatovat, že právě stimulace podnikatelských aktivit na území municipality může být (v omezené míře) mj. prostředkem pro zvýšení jejich rozpočtových příjmů (což ukazatel zohledňuje prostřednictvím sledování a vyhodnocování vývoje výnosů daně z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti na jednoho obyvatele).

Také v případě tohoto ukazatele je velmi žádoucí data doplnit do menší časové řady (tj. např. za poslední 4 roky).

Výsledky tohoto ukazatele spolu s jejich adekvátní interpretací by měly územním samosprávným celkům indikovat žádoucí kroky z oblasti ekonomiky, které by místní samosprávy při svých strategických rozhodnutích měly realizovat nebo alespoň brát v potaz.

Závěr

Fyzické proměny tváří českých měst a obcí jsou do značné míry ovlivněny jejich finanční a ekonomickou situací. V dalších fázích výzkumu prováděného v rámci disertační práce bych se chtěl zaměřit na objasňování provázanosti ekonomické stránky rozvoje města s dalšími procesy zejména na poli sociálním a environmentálním, které se na jejich území odehrávají. Tyto procesy rovněž tvoří páteř výzkumu udržitelného rozvoje sídel a spolu s ekonomikou města na sebe vzájemně působí a ovlivňují se.

Seznam použité literatury

Šilhánková, V. a kol. (2009) Indikátory trvale udržitelného rozvoje jako nástroj sledování a snižování disparit v Úrovni obyvatelstva jednotlivých regionů. Periodická zpráva výzkumného úkolu MMR 69-07-4 za rok 2009, Civitas per Populi Hradec Králové (nepublikovaný materiál).

Internetové odkazy:

<http://www.info.mfcr.cz/aris/>.

<http://vdb.czso.cz/xml/mos.html>.

<http://www.risy.cz/>.