



XXII. MEZINÁRODNÍ KOLOKVIUM O REGIONÁLNÍCH
VĚDÁCH. SBORNÍK PŘÍSPĚVKŮ

22ND INTERNATIONAL COLLOQUIUM ON REGIONAL
SCIENCES. CONFERENCE PROCEEDINGS

Place: Velké Bílovice (Czech Republic)
June 12-16, 2019

Publisher: Masarykova univerzita (Masaryk University Press), Brno

Edited by:

Viktorie KLÍMOVÁ

Vladimír ŽÍTEK

(Masarykova univerzita / Masaryk University, Czech Republic)

Vzor citace / Citation example:

AUTOR, A. Název článku. In Klímová, V., Žítek, V. (eds.) *XXII. mezinárodní kolokvium o regionálních vědách. Sborník příspěvků*. Brno: Masarykova univerzita, 2019. s. 1–5. ISBN 978-80-210-9268-6. DOI.

AUTHOR, A. Title of paper. In Klímová, V., Žítek, V. (eds.) *22nd International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masaryk University Press, 2019. pp. 1–5. ISBN 978-80-210-9268-6. DOI.

Publikace neprošla jazykovou úpravou. / Publication is not a subject of language check.

Za správnost obsahu a originalitu výzkumu zodpovídají autoři. / Authors are fully responsible for the content and originality of the articles.

© 2019 Masarykova univerzita
ISBN 978-80-210-9268-6 (online : pdf)

DOI: 10.5817/CZ.MUNI.P210-9268-2019-41

UKAZATEL AUTARKIE JAKO NÁSTROJ BENCHMARKINGU VEŘEJNÉHO SEKTORU (NA PŘÍKLADU KOOPERACE OBCÍ JIHOČESKÉHO KRAJE)

Autarky indicator as a benchmarking tool for the public sector (on the example inter-municipal cooperation in the South Bohemian Region)

JIŘÍ DUŠEK

Katedra managementu a marketingu služeb | *Management and Marketing Services Department*
Vysoká škola evropských a regionálních studií | *College of European and Regional Studies*
✉ Žižkova tř. 6, 370 01 České Budějovice, Czech Republic
E-mail: jiridusek@centrum.cz

Anotace

Velikostní struktura obcí v České republice je charakterizována velkým počtem malých obcí do 2000 obyvatel. Zejména v západních a jižních Čechách a na západní Moravě je pak mnoho malých obcí s velikostí 500 obyvatel a méně. Tato rozptýlená sídelní struktura přináší určité problémy související s kvalitou veřejné správy, jejím financováním a vede k diferenciaci socioekonomického vývoje jednotlivých obcí. Hlavním cílem příspěvku je tak analyzovat nerovnoměrný socioekonomický vývoj obcí Jihočeského kraje na příkladu vývoje spolupráce obcí Jihočeského kraje ve vazbě na finanční soběstačnost obcí (autarkii). Je stanovena hypotéza, že municipality s vyšším ukazatelem autarkie mají tendenci méně se zapojovat do spolupráce obcí, tzn. čím je indikátor autarkie větší, tím je úroveň spolupráce obcí menší. V teoretické části práce je zpracována rešerše poznatků vztahujících se k problematice regionálního rozvoje a spolupráce obcí, dále je definována autarkie obcí (míra finanční soběstačnosti obcí), a představeny jednotlivé metody, které jsou dále aplikovány v rámci prováděné analýzy. Výzkum autarkie a spolupráce obcí uskutečnil autor v letech 2007-2015, poznatky byly následně testovány korelační a regresní analýzou a doplněny popisnými statistikami. Výsledky výzkumu potvrdily předpoklad nerovnoměrného rozvoje území, protože finančně soběstačné obce mají nižší úroveň spolupráce obcí.

Klíčová slova

autarkie, finanční soběstačnost, Jihočeský kraj, regionální rozvoj, spolupráce obcí

Annotation

Size structure of municipalities in the Czech Republic is characterised by a large number of small municipalities up to 2000 inhabitants. There is a lot of small municipalities with 500 inhabitants and less, especially in western and southern Bohemia and western Moravia. This dispersion brings certain problems related to the quality of public administration, its financing and leads to the differentiation of socio-economic development of individual municipalities. The main objective of the paper is to analyse the uneven socio-economic development of the municipalities in the South Bohemian Region, as an example of the development of cooperation between the municipalities of the South Bohemian Region in relation to the financial self-sufficiency of municipalities (autarky). The hypothesis is that the municipality with a higher autarky indicator tends to become less involved in municipal cooperation, which means that the autarky indicator is bigger, the level of municipality cooperation is smaller. The theoretical part consists of research findings related to the problems of regional development and cooperation of municipalities; also the autarky is defined (the degree of financial self-sufficiency of municipalities). Furthermore, various methods are introduced, which are applied in the context of the analysis, because financially self-sufficient municipalities have a lower level of municipality cooperation. The research of autarky and municipality cooperation was carried out by author in 2007-2015, the findings were tested subsequently by correlation and regression analysis and completed with descriptive statistics. The results of the research confirmed the assumption of uneven development of the territory, because financially self-sufficient municipalities have a lower level of municipal cooperation.

Key words*autarky, cooperation of municipalities, financial self-sufficiency, regional development, South Bohemian Region***JEL classification:** R11**1. Úvod**

Sídelní struktura ČR se vyznačuje velkým počtem malých obcí, jinak je tomu i v Jihočeském kraji, který patří na straně jedné mezi kraje s nejmenší hustotou zalidnění z celé ČR, na straně druhé je na 4. místě z hlediska počtu obcí v rámci všech krajů ČR. Roztříštěná sídelní struktura a rostoucí nároky aktérů regionálního rozvoje (shareholders, stakeholders, placeholders) nás dle Balíka, 2009, vedou ke stanovení/definování základního funkčního minima, jež je společné nejnižší samosprávné úrovni demokratických zemí, bez ohledu na rozdílný historický vývoj, rozdílnou velikostní strukturu obcí, odlišné nastavení struktur zastupitelských orgánů či rozdílné postavení komunální úrovně vůči centrálnímu politickému systému. Mezi základní funkce obcí patří funkce politická, ekonomická, sociální, ekologická, bezpečnostní, infrastrukturní a prognostická, v některých obcích je však úroveň těchto funkcí nedostačující, a proto je žádoucí ji řešit → největší problémy, s kterými se obce potýkají, je zhoršující se občanská a technická vybavenost (v některých oblastech zvýrazněna suburbanizací), nedostatek pracovních příležitostí, demografické jevy, právní nejistota, pokles/volatilita příjmů obcí atd. Významným prvkem překonání těchto problémů může být právě spolupráce obcí, ať již při zajišťování základních funkcí obcí a jejich rozvoji nebo při získávání finančních prostředků, např. z evropských fondů, které by pro samostatně jednající subjekt nebylo možné.

2. Význam a důvody spolupráce obcí

Území každého státu je velmi různorodým prostorem s odlišnými možnostmi jednotlivých obcí a s různorodými rozvojovými aktéry, v němž se jako významný rozvojový nástroj musí uplatnit spolupráce. Subjektů ovlivňujících rozvoj obcí je podle Binka, et al, 2010, celá řada, ať už se jedná o aktéry na národní, regionální či lokální úrovni. Opravdový rozvoj obcí se však odehrává na lokální úrovni, kde je využití tradičních rozvojových nástrojů pro „malé“ aktéry omezené. Z hlediska lokálního (místního) rozvoje si dle Bartholomeussena, 2001, pozornost zaslouhují dvě roviny spolupráce/partnerství:

- intrakomunální (vnitroobecní) – Intrakomunální spolupráce je důležitou složkou lokální demokracie, protože dává šanci podílet se na rozvojových rozhodnutích i na realizačních krocích, které s nimi souvisí a dotýkají se života lokálního společenství. Na lokální úrovni je primárním partnerským vztahem vztah občana a místní samosprávy. Jak tento vztah nezůstane jen vztahem formálního svěřeni (volbami) ze strany občana (voliče), tak ani samospráva nezůstane jen v podobě malého zájmu o zpětnou vazbu s občanem, vzniká proto šance na aktivizaci množství dalších cílených partnerství/spoluprací na řešení potřeb a zájmů lokálního společenství. V tomto směru se ukazuje, jaký velký význam má vzájemná komunikace mezi občanem a samosprávou. Důležitým faktorem je, do jaké míry je samospráva (její jednotliví představitelé) schopná i ochotná udržovat tento vzájemný partnerský dialog. Z hlediska spolupráce ve prospěch lokálního rozvoje ve velké míře záleží na schopnosti samosprávy, jako správce sídla (území), vyjednávat a také na schopnosti vstupovat do partnerských kooperačních vztahů.
- interkomunální (meziobecní) – Interkomunální spolupráce/partnerství jsou pro podmínky rozdrobené sídelní struktury státu mimořádně významným pro-rozvojovým prvkem. To, že spolupráce/partnerství se zase začíná objevovat jako určitá hodnota, je i důsledek toho, že v souvislosti se získáním samosprávných kompetencí, samosprávy jsou odkázány na sebe, na vlastní možnosti a především vlastní manažerské schopnosti těch, kteří samosprávu reprezentují. Samosprávy musí proto řešit množství problémů včetně rozvojových, při kterých se ukazuje, že jejich řešitelnost je optimální a v některých případech výlučně možná pouze ve spolupráci více subjektů, včetně subjektů sídelních.

Základní rovinou spolupráce z těchto dvou konceptů je dle mnoha autorů právě spolupráce obcí. Umožňuje totiž obcím snáze řešit problémy či zajišťovat veřejné statky (Binek, et al, 2012). Spolupráce obcí je jako kterýkoliv jiný vztah založený na dobrovolnosti, nelze najít jeden univerzálně platný model, stejně tak není možné komplexně vyřešit všechny vztahy a vazby mezi jednotlivými aktéry kooperačních vztahů. Je také významným vztahem ve všech oblastech lidské společnosti. Klíčovou otázkou je však nalézt co neoptimálnější způsob spolupráce, který povede k dosažení cílů a naplnění představ jednotlivých subjektů.

Základem úspěšné spolupráce obcí je dle Žárské, 2007, komunikace obce s jinými obcemi. Je prostředkem na řešení problémů dalšího rozvoje obce, které není možné anebo finančně únosné, případně z hlediska efektivnosti účelné realizovat jen ve vlastní obci a případně získat úspory z rozsahu. Proto se sdruží s jinou obcí s cílem

realizovat určitou aktivitu. Realizace meziobecní spolupráce a spolupráce se subjekty v území je spojená s uplatňováním, resp. využíváním dalších nástrojů ekonomického a neekonomického charakteru.

Rozvojové představy se na místní úrovni, úrovni obcí, liší podle potřeb daného typu aktéra. Hlavní rozvojové priority se však ani u různých skupin aktérů neliší. Za rozvoj obce považují místní aktéři – jak starostové, tak obyvatelé – především řešení problémů s technickou infrastrukturou (tzv. „tvrdé projekty“). Obyvatelé obcí tak upřednostňují řešení nedostatků, které jsou v obcích přímo viditelné. Rozvojové priority se také obvykle odvíjejí od vybavenosti obce službami. „Měkké“ projekty, které podporují místní aktivity, zlepšují vzdělanost obyvatelstva či jejich kvalifikaci, jsou v obcích často opomíjeny (Binek, et al, 2010). I Galvasová, et al, 2007, uvádí preferenci „tvrdých“ projektů, kterou v rámci účelové spolupráce navazují obce nejčastěji s cílem:

- zabezpečit investiční akce přesahující možnosti jedné obce, případně takové akce, které se realizují na katastrálních územích více obcí (vodovody, kanalizace, plynofikace, koordinace územního plánu atd.),
- podílet se na projektech, které souvisí s rozvojovými aktivitami regionu či mikroregionu a mají významný efekt například pro zaměstnanost a vzdělanost občanů → zvyšování konkurenceschopnosti,
- zabezpečovat výkon přenesené působnosti státní správy.

Každá obec má dle Holečka, et al, 2009, své neopakovatelné kombinace určitých vlastností, které vytvářejí potenciály jeho přírodního, kulturního a ekonomického rozvoje. Využitelnost těchto potenciálů je závislá na smysluplné aktivitě obyvatel, poloze místa a na velikosti (sociálního) kapitálu, který je k dispozici. Kombinace těchto vstupů do jisté míry předurčuje i optimální strategii chování obcí i celého regionu při využívání svého bohatství. Při určitém zjednodušení můžeme rozlišit tři základní oblasti rozvojových aktivit obce:

- zajištění podmínek pro život obyvatel a podnikání (přímý vliv investiční aktivity),
- vytváření prostředí pro rozvoj občanských aktivit (nepřímý vliv),
- vytváření prostředí pro rozvoj ekonomických aktivit (nepřímý vliv).

Obr. 1: Faktory působící na rozvojové rozhodování



Zdroj: Holeček, et al (2009)

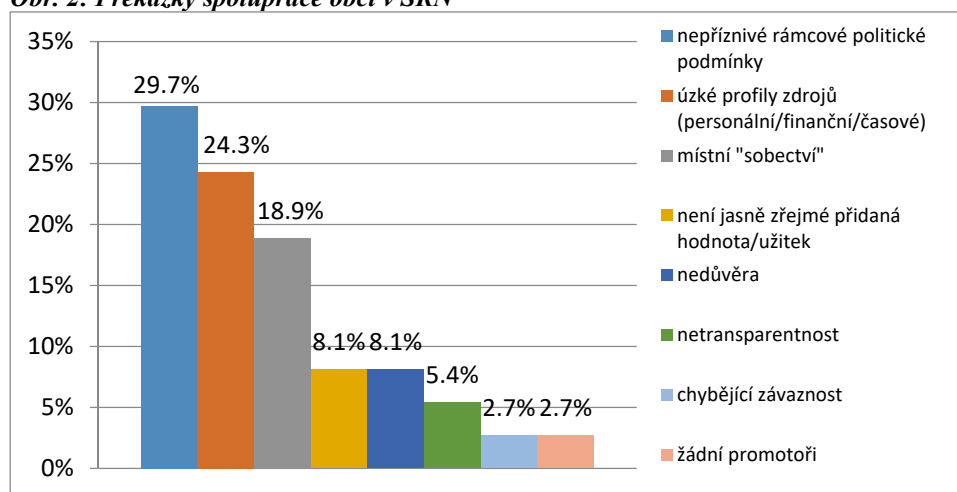
Hledání smyslu municipální spolupráce v současných podmínkách ČR vyžaduje především změnu přístupu od pasivního praktického uplatnění zákonné možnosti sdružování k aktivnímu využití v kontextu celkových veřejných financí. Vítězství demokracie v základním střetu s efektivností pochopitelně mělo a má své ekonomické dopady – nedostatečně vybavené malé obce nejsou schopny uspokojovat veřejné potřeby svých obyvatel efektivně (snížená kvalita veřejných statků, zanedbání dlouhodobého rozvoje obce, zvýšené nároky na dotace, narůstání municipálního zadlužení apod.). Chceme-li se vyhnout antidemokratickému řešení prostřednictvím redukce počtu obcí, je nutné se obrátit k již zmíněné spolupráci obcí. Aktivní dobrovolná spolupráce je jednou z cest k integraci územní samosprávy a zefektivnění veřejných financí. Na základě ekonomických podnětů se proto vytvářejí větší celky, jejichž hranice jsou určeny efektivností aktivit v daném prostoru (Kotvalová, 2001), neboť nejen ústřední orgány státní správy, ale i samostatné obce brzy začaly pociťovat ekonomické problémy a rozvojové bariéry spojené s malým počtem obyvatel (Kadeřábková a Khendriche Trhlínová, 2008). I přesto, že nedostatek finančních prostředků může být pro mnohé obce silnou nebo dokonce hlavní motivací ke spolupráci obcí, nelze dle Binka, et al, 2010, výhody spolupráce omezovat jen na oblast ekonomickou, ale lze tvrdit, že ekonomickou stránku musí mít veškeré činnosti v rámci spolupráce. V této souvislosti je oblast financování společné činnosti obcí klíčovým faktorem efektivnosti spolupráce obcí. V případě, že ekonomické aspekty společné činnosti obcí nejsou dořešeny, tak tato situace může vést v praxi k řadě problémů. Potvrzuje se tak nepřímo známé úsloví, že „o peníze jde až v první řadě“. Blíže o této problematice také Balík, 2008, Peková, Pilný, Jetmar, 2008, Žárska, 2009, Měrtlová, 2012, Hálová, Alina, 2014, Novotná, Volek, Alina, 2014, Kruntorádová, 2015, Kavan, Brehovská, 2016,

Papcunová, Urbaníková, Korenková, 2016, Hrvořová, Polednáková, Szarková, Krásna, Marková, 2017, Barnová, Krásna, 2018, Krásna, et al, 2018, a další.

3. Překážky a bariéry spolupráce obcí

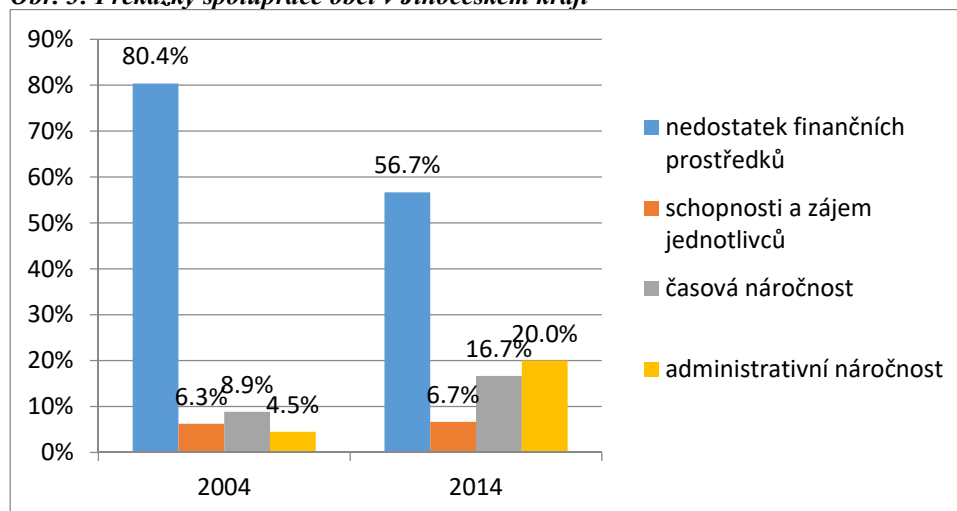
V uplynulých letech bylo v ČR i zahraničí realizováno několik výzkumů věnujících se bariérám spolupráce obcí. Výsledky výzkumů odrážejí příslušná místní a regionální specifika, čili dochází k diametrálně odlišným výsledkům a závěrům v závislosti na konkrétních podmínkách v dané zemi. V SRN dle Schnabla, 2012, patří mezi největší problémy nepříznivé rámcové politické podmínky a úzké profily všech disponibilních zdrojů, významnou bariérou je i místní „sobectví“ a různorodost zájmů jednotlivých aktérů. Ostatní překážky vnímají respondenti jako méně významné s hodnotami v řádu jednotek %. Nepříznivé rámcové politické podmínky odráží zejména složitost německé místní a regionální veřejné správy v jednotlivých spolkových zemích i zkušenosti obcí ze 70. let 20. století, kdy došlo v SRN k vlně dobrovolného i nedobrovolného slučování obcí.

Obr. 2: Překážky spolupráce obcí v SRN



Zdroj: Schnabel (2012)

V ČR vyplývá celá řada problémů z velikostní struktury obcí, proto je nejčastěji uváděnou bariérou (a zároveň i stimulem) spolupráce obcí nedostatek finančních prostředků, což potvrdilo i autorem realizované Dotazníkového šetření zaměřeného na analýzu vybrané problematiky obcí a měst Jihočeského kraje v roce 2004 a 2014, kde „nedostatek finančních prostředků“ jako překážku spolupráce obcí uvádí až 80,4 % obcí, po vstupu do EU se však situace znatelně zlepšila a dosahuje jen úroveň 56,7 %, což je přibližně čtvrtinový pokles. Úroveň 80 % vnímání nedostatku finančních prostředků jako závažné bariéry spolupráce obcí koresponduje s obdobnými výsledky výzkumů prováděnými například Střediskem pro výzkum regionálního rozvoje ZČU v Plzni. Výrazný % růst v průběhu programovacího období 2007-2013 zaznamenala z hlediska překážek spolupráce obcí časová a administrativní náročnost této spolupráce a realizace projektů, kdy respondenti v rámci provedené sumarizace odpovědi poukazují na komplikovanou a rychle se měnící legislativu, nepřipravenost programovacího období, zapojení dalších partnerů atd. Není proto překvapivé, že skoro 20 % obcí nevyužívá možnosti evropských fondů či se nezapojuje vůbec do spolupráce obcí. Na rozdíl od SRN sice respondenti neuvádí jako bariéru politické podmínky, přesto se zde v dalších otázkách objevuje poměrně výrazná nespokojenost se současným modelem veřejné správy, který jen 10-15 % respondentů považuje za dobrý základ dalšího pozitivního vývoje obcí. Nadpoloviční většina respondentů se též domnívá, že by mělo v budoucnu dojít k významným změnám současného modelu, ať se již jedná o změnu financování obcí či větší a efektivnější zapojení veřejnosti na demokratickém rozhodování. Obdobných výsledků dosáhlo i šetření Svazu měst a obcí ČR v rámci projektu *Systémová podpora rozvoje meziobecní spolupráce v ČR*, které jako významnou až velmi významnou překážku realizace meziobecní spolupráce považuje nedostatek financí a nedostatečnou či složitou legislativu. V menší míře pak nízkou podporu ze strany státu. Špatné fungování, řízení nebo právní formu spolupráce starostové označují za velmi významnou (nebo významnou) bariéru jen v 10 % odpovědí. Neochotu, nezájem či neplnění dohod vidí jako významné obtíže pro meziobecní spolupráci 8-10 % respondentů (Hužera, 2014).

Obr. 3: Překážky spolupráce obcí v Jihočeském kraji

Zdroj: Vlastní výzkum (2004, 2014)

4. Finanční autarkie obcí

Všechny předcházející kapitoly věnované motivům spolupráce skloňovaly v různých podobách ekonomické aspekty, ať již jako jeden z hlavních motivů spolupráce obcí, tak i nedostatek finančních prostředků jako stěžejní bariéru regionálního rozvoje. Významný vliv na zapojení municipality do spolupráce obcí proto může mít tzv. míra finanční soběstačnosti obce (autarkie). Finanční soběstačnost není jen schopnost rozhodnout o svých příjmech, ale zároveň schopnost rozhodnout o svých výdajích. O takové finanční soběstačnosti hovoří fiskální federalismus, který zavádí i jiné termíny jako je fiskální pozice, která posuzuje fiskální kapacitu vzhledem k potřebám, kdy jednotka se silnou fiskální pozicí je schopna zajistit velký standard požadovaných potřeb s nízkým poměrem daňových příjmů (Musgrave, Musgrave, 1994). K získání vysoké fiskální pozice musí mít jednotka buď nízké potřeby, nebo velké fiskální pravomoci, nebo velkou daňovou základnu, či má jiné stabilní příjmy. Fiskální kapacita musí zaručovat realizaci zákonných funkcí jednotky. Pokud podmínky nejsou splněny, dochází k fiskálnímu napětí a zadlužování či ke snižování kvality veřejných statků (Šelešovský, 2006).

Můžeme říci, že současné problémy fiskálního federalismu se týkají zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád a veřejného sektoru a jeho ústředním bodem je zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi v rámci veřejného sektoru. Zabývá se optimálním přiřazením příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými články, či úrovněmi fiskálního systému. V širších souvislostech pojednává o možnostech využití funkcí veřejných financí jednotlivými vládními úrovněmi. Lze rozlišit dva základní modely fiskálního federalismu (Provažníková, 2009):

- V centralizovaném modelu existuje velmi nízká míra soběstačnosti nižších vládních úrovní. Nejvýznamnější příjmy plynou do ústředního rozpočtu a pouze ústřední rozpočet je soběstačný. Finanční vztahy mezi rozpočty jsou uskutečňovány po vertikální linii a zejména formou účelových dotací. Vlastní příjmy nižších stupňů nestačí krýt jejich výdaje a jsou odkázány na dotace z vyšších rozpočtů. Přerozdělovací vztahy v rozpočtové soustavě jsou rozsáhlé, právě prostřednictvím dotací stát ovlivňuje intenzivně činnost a hospodaření nižších vládních úrovní (např. ČSSR před rokem 1990).
- Decentralizovaný model předpokládá úplnou míru finanční samostatnosti nižších vládních úrovní bez existence přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy. Existence tohoto modelu by znamenala, že i nejnižší úroveň vlády by disponovala dostatečným objemem příjmů a kompetencí k celoročnímu pokrytí svých výdajových potřeb. Decentralizovaný model fiskálního federalismu se v praxi v čisté podobě nevyskytuje, představuje pouze teoretický model.

Jak vyplývá z výše uvedeného, v každém modelu existuje určitá míra přerozdělovacích procesů z ústřední vlády směrem k nižším článkům. Přerozdělovací procesy se uskutečňují prostřednictvím předem zákonem stanoveného daňového určení a dotacemi a transfery v rámci rozpočtové soustavy a jejich kombinací. V posledních desetiletích je nižším vládním úrovním přerozdělováno více výnosných daní důchodového typu. Tím se zvyšuje míra soběstačnosti rozpočtů územních samospráv a zvyšuje decentralizace pravomocí a odpovědnosti za poskytování statků a služeb. Model fiskálního federalismu využívaný v současné době v ČR lze označit jako kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Ani v současném modelu však nejsou obce a kraje zcela finančně soběstačné.

5. Cíl a metodika příspěvku

Na základě poznatků z teoretických pramenů a z analýzy dosud realizovaných výzkumů v předmětné oblasti autor stanovil následující hypotézu: *Municipality s vyšším ukazatelem autarkie mají tendenci méně se zapojovat do spolupráce obcí, tzn. čím je míra soběstačnosti obce větší, tím je spolupráce obcí menší.* Ověření hypotézy by mělo odpovědět na otázky:

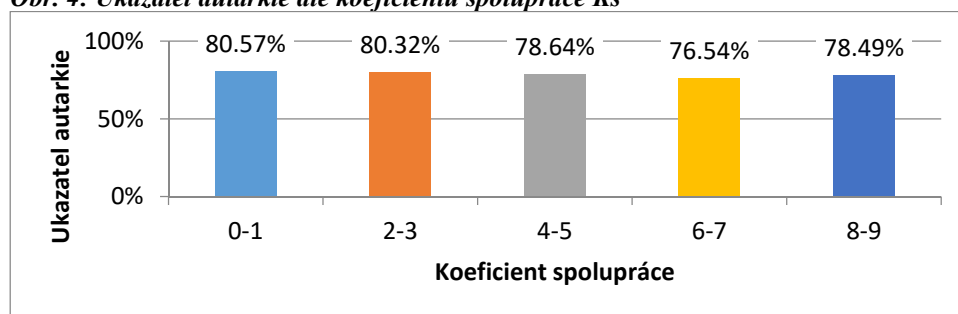
- Jaký vliv má příznivá ekonomická situace municipality na zapojení do spolupráce obcí?
- Měly by mít ekonomickou stránku veškeré činnosti v rámci spolupráce obcí?
- Co se stane, když dojde ke ztrátě jednoho z hlavních motivů spolupráce obcí?

Výzkum zároveň ukazuje, zda dochází v rámci regionálního rozvoje Jihočeského kraje ke konvergenci a odstraňování regionálních disparit, nebo naopak dochází k divergentnímu vývoji. Výzkum zapojení municipalit do 12 způsobů a forem spolupráce obcí byl autorem realizován v letech 2007-2015 na základním souboru 623 obcí Jihočeského kraje, zjištěné výsledky byly následně otestovány pomocí korelační a regresní analýzy, které byly doplněné popisnou statistikou. Aby mohla být objektivně zhodnocena intenzita spolupráce obcí ve zkoumaném regionu, byl autorem zkonstruován za pomoci metody kvantifikace model hodnocení spolupráce obcí. Kvantitativním vyjádřením dimenze je hodnota syntetického ukazatele označovaného jako koeficient spolupráce (K_S) – blíže viz Dušek, 2010. Tento koeficient byl komparován s mírou soběstačnosti (autarkii) obcí, která vyjadřuje, kolik z celkových příjmů obec získává z vlastních zdrojů. Data spolupráce obcí byla získána vlastním výzkumem, podklady pro výpočet finanční autarkie pochází z Ministerstva financí ČR.

6. Výsledky výzkumu a diskuze

V rámci defragmentace obcí vzrostl v posledních 25 letech počet obcí ze 4 100 na 6 253 (+52,5 %), což vyvolalo a vyvolává problémy s financováním obcí. Jedna reforma rozpočtového určení daní stíhá druhou reformu rozpočtového určení daní (1993-1995, 1996-2000, 2001-2007, 2008-2012, 2013-2015, 2016, 2017, 2018-?), municipality však stále čelí nedostatku vlastních příjmů a tím také velmi nízké finanční soběstačnosti (autarkie), jež vyjadřuje, kolik z celkových příjmů obec získává z vlastních zdrojů. Rozhodující příjem obecního rozpočtu představuje běžný a pravidelně (každoročně) se opakující příjem (nejčastěji daňový příjem), který se řadí mezi vlastní příjmy, ačkoliv obce nemají daňovou pravomoc. Hypotéza předpokládá u ekonomicky více soběstačných municipalit menší zájem o kooperaci a získávání dalších finančních prostředků, neboť je schopná své potřeby zajistit z vlastních zdrojů. Grafická analýza naznačuje s rostoucím K_S klesající ukazatel autarkie, což potvrzuje domněnku, že nespolupracující obce jsou ekonomicky soběstačnější. Výjimkou v trendu je 15 municipalit s K_S 8 a 9, jedná se o výsledky zkrslující mix malých i velkých municipalit s ukazatelem autarkie v rozmezí 27,36 % – 94,78 %.

Obr. 4: Ukazatel autarkie dle koeficientu spolupráce K_S



Zdroj: Vlastní výzkum (2017)

Nejdříve vypočítáme korelační koeficient, který udává míru korelace mezi dvěma kvantitativními veličinami. Hodnota Spearmanova korelačního koeficientu je -0,1270255. Korelační koeficient je negativní, což značí negativní závislost mezi veličinami, hodnota ukazuje na nízkou až střední závislost.

V regresním modelu bude závislá proměnná koeficient spolupráce a nezávislá proměnná míra soběstačnosti obce, statistický model bude vypadat následovně:

$$K_S = \alpha + \beta \times \text{míra soběstačnosti obce}$$

Tab. 1: Výstup lineární regrese

Regresní statistika						
Násobné R	0,082886					
Hodnota spolehlivosti R	0,00687					
Pozorování	623					
ANOVA						
	Rozdíl	SS	MS	F	Významnost F	
Regrese	1	0,116627	0,116627	4,295814	0,038618	
Rezidua	621	16,85953	0,027149			
Celkem	622	16,97615				
	Koeficienty	Chyba stř. hodnoty	t Stat	Hodnota P	Dolní 95%	Horní 95%
konstanta - α	0,826344	0,020848	39,63743	3,1E-172	0,785404	0,867285
míra soběstačnosti obce - β	-0,00899	0,004339	-2,07263	0,038618	-0,01752	-0,00047

Zdroj: vlastní zpracování

Navrhnutý regresní model je statisticky významný. P-hodnota testu významnosti modelu je rovna 0,0386, model je tedy významný na 5 % hladině významnosti. Koeficient β je negativní, což ukazuje na negativní závislost. Pokud je tedy vyšší míra soběstačnosti obce, koeficient spolupráce je nižší (a naopak). P-hodnota β koeficientu je menší než 0,05, proto můžeme prohlásit závislost za statisticky významnou. Hypotéza „Municipality s vyšším ukazatelem autarkie mají tendenci méně se zapojovat do spolupráce obcí, tzn. čím je míra soběstačnosti obce větší, tím je spolupráce obcí menší.“ se tak potvrdila, obce s vyšším ukazatelem autarkie nemají tak velkou potřebu zapojovat se do spolupráce obcí, zatímco pro menší municipality může být zapojení do spolupráce obcí nezbytnou nutností. Vyšší ukazatel autarkie umožňuje fungovat obcím nezávisle s určitou mírou autonomie na okolním prostředí. Ukazatele dosahují v Jihočeském kraji rozličných hodnot v rozmezí od 14,51 % do 98,26 %, přičemž Rada Evropy dle Pekové, 2004, doporučuje jako optimální 50 % míru finanční soběstačnosti municipalit. Zároveň Peková, 1998, doplňuje, že je vhodné, aby příjmy rozpočtů obcí, tzn. i daňové příjmy, byly:

- dostatečně výnosné, aby umožnily zvýšit míru soběstačnosti obcí,
- závislé do určité míry na aktivitě obce,
- územně pokud možno rovnoměrně rozloženy,
- předem odhadnutelné, alespoň ve střednědobém horizontu,
- administrativně nenáročné na správu.

Tab. 2: Míra soběstačnosti (autarkie) jihočeských obcí dle velikostní kategorie

Velikost obcí	Počet obcí	ø míra soběstačnosti	Minimum	Maximum
do 199	231	77,63%	14,51%	98,26%
200-499	203	78,07%	18,38%	97,04%
500-999	86	79,12%	27,36%	97,16%
1 000-1 999	50	81,28%	37,54%	97,37%
2 000-4 999	31	83,14%	42,59%	97,07%
5 000-9 999	14	76,11%	60,47%	89,31%
10 000-19 999	2	75,82%	75,61%	76,03%
20 000-49 999	4	78,93%	67,33%	88,30%
50 000-99 999	1	88,72%	88,72%	88,72%

Zdroj: vlastní zpracování

7. Závěr

Při prokazování vzájemných vztahů a souvislostí proměnných v oblasti spolupráce obcí bylo výsledkem výzkumu odhalení několika významných faktorů, které ovlivňují velikost (předpoklady) zapojení obce do spolupráce obcí. Jedním z těchto faktorů je mimo jiné i soběstačnost (autarkie) municipality, tzn. čím je větší finanční autarkie municipality, tím je menší úroveň zapojení do spolupráce obcí. Potvrdil se tak logický předpoklad, že finanční situace obce má významný vliv na rozhodování o kooperaci s dalšími subjekty regionálního rozvoje, což demonstruje např. statutární město České Budějovice, které navzdory své velikosti nelze označit za jádro regionálního rozvoje centrálních regionů kraje (např. nejsou vůbec zapojeny do žádného mikroregionu apod.). V případě dobré finanční situace obce se totiž vytrácí hlavní finanční motiv spolupráce. Problémem finanční autarkie obcí je dle Provozníkové, 2009, skutečnost, že obce mají více či méně omezené pravomoci v ovlivňování příjmů, je nutné o příjmech uvažovat jako o rozpočtovém omezení. Hamerníková a Kubátová, 2004, uvádí, že míra finanční soběstačnosti místních rozpočtů je ovlivněna zejména:

- daňovým určením, kdy může existovat samostatný základ pro místní autority, které rozhodují o jeho využití nebo společný základ, v jehož rámci mají místní orgány možnost stanovit přírážky ke státním daním nebo dostávat určité procento z výnosu tzv. sdílených daní,
- konstrukcí daňového systému, existence nebo neexistence přerozdělování uvnitř fiskálního systému,
- ekonomickými, demografickými a sociálními specifiky místní fiskální jednotky.

Ukazatel finanční soběstačnosti místních rozpočtů je vhodným ukazatelem pro vzájemnou komparaci obcí nejen v oblasti spolupráce obcí, dopravní dostupnosti, občanské a technické vybavenosti, ale lze ho využít i z hlediska možný úprav rozpočtového určení daní (viz např. tabulka 2).

Je zřejmé, že finanční autarkie obce je ze strany obce jen velmi obtížně ovlivnitelná a jedná se tak do určité míry o exogenní faktor. Dle Pekové, 1995, by při rozhodování o finanční stránce hospodaření měla mít municipalita určitý stupeň autonomie a odpovědnosti za hospodaření s ohledem na význam a posilování místní a územní samosprávy. Posilování územní samosprávy vyžaduje, aby byl municipalitám vymezen větší okruh daní a ostatních příjmů, které přímo plynou do municipálního rozpočtu a samy mohou některé druhy příjmů bezprostředně ovlivňovat. Společně se zhoršující se finanční situací některých obcí vyvolává tato problematika stále naléhavěji otázky týkající se dlouhodobé udržitelnosti samostatnosti malých obcí. Stojíme tak před dilematem preference demokracie a správy věcí veřejných i v malých municipalitách nebo naopak ekonomické efektivity veřejné správy. Motivací ke zpracování této práce byl proto nejen současný stav a vývoj spolupráce obcí v ČR, ale i snaha zhodnotit vývoj spolupráce obcí v uplynulých letech, protože zásadním změnám v této oblasti by měla vždy předcházet důkladná analýza a diskuse. Závěry zkoumání se sice týkají „jen“ sledovaného souboru 623 obcí Jihočeského kraje (tj. 9,96 % všech obcí v České republice), vzhledem k velikosti zkoumaného vzorku je však možné uvažovat, že závěry a výsledky výzkumu platí obdobně i v jiných regionech či krajích ČR, i když prošly mírně odlišným historickým, kulturním, politickým, ekonomickým a sociálním vývojem apod.

Literatura

- [1] BALÍK, S., (2008). *Česká komunální politika v obcích s rozšířenou působností. Koalice, voličské vzorce a politické strany na místní úrovni v letech 1994-2006*. Brno: CDK. ISBN 978-80-7325-144-4.
- [2] BALÍK, S., (2009). *Komunální politika: Obce, aktéři a cíle místní politiky*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-2476-984-4.
- [3] BARNOVÁ, S., KRÁSNA, S., (2018). Digitálne pracoviská v kontexte digitálneho humanizmu. In MAJTÁN, Š., et al. *Aktuálne problémy podnikovej sféry*. Bratislava: Ekonóm, pp. 57-62. ISBN 978-80-225-4536-5.
- [4] BARTHOLOMEUSSEN, T., (2001). *Spoločná vec (rozvoj – partnerstvo a medziobecná spolupráca)*. Bratislava: Skupina budovania partnerstva s podporou Nadácie otvorenej spoločnosti.
- [5] BINEK, J., et al, (2010). *Synergie ve venkovském prostoru – Přístupy k řešení problémů rozvoje venkovských obcí*. Brno: GaREP. ISBN 978-80-904308-4-6.
- [6] BINEK, J., et al, (2012). *Přístupy k posílení spolupráce a synergie ve venkovských mikroregionech*. Brno: GaREP. ISBN 978-80-905139-4-5.
- [7] GALVASOVÁ, I., et al, (2007). *Spolupráce obcí jako faktor rozvoje*. Brno: Georgetown. ISBN 80-251-20-9.
- [8] HÁLOVÁ, P., ALINA, J., (2014). Analysis of Investment in Infrastructure and Other Selected Determinants Influence to Unemployment in CR Regions. In *8th International Days of Statistics and Economics Location*. Prague: University of Economics, pp. 445-455. ISBN 978-80-87990-02-5. WOS:000350226700044.
- [9] HAMERNÍKOVÁ, B., KUBÁTOVÁ, K., (2004). *Veřejné finance – pracovní sešit*. Praha: Eurolex. ISBN 80-86432-99-8.
- [10] HOLEČEK, J., et al, (2009). *Obec a její rozvoj v širších souvislostech*. Brno: GaREP Publishing. ISBN 978-80-904308-2-2.
- [11] HRVOLOVÁ, B., POLEDNÁKOVÁ, A., SZARKOVÁ, M., KRÁSNA, S., MARKOVÁ, J., (2017). *Ekonomické a sociálne nástroje ako faktor tvorby pracovných miest*. Brno: Tribun EU. ISBN 978-80-263-11669.
- [12] HUŽERA, J., (2014). *Možnosti pro užší meziobecní spolupráci jsou, shodují se starostové*. [online]. [cit. 2019-01-24]. Dostupné z: <https://moderniobec.cz/moznosti-pro-uzsi-meziobecni-spolupraci-jsou-shoduji-se-starostove>.
- [13] KADEŘÁBKOVÁ, J., KHENDRICHE TRHLÍNOVÁ, Z., (2008). *Region a regionální vědy (Vybrané sociální, kulturní a environmentální aspekty)*. Praha: Vysoká škola finanční a správní. ISBN 978-80-7408-009-8.
- [14] KAVAN, Š., BREHOVSKÁ, L., (2016). Spolupráce Jihočeského kraje a přeshraničních regionů se zaměřením na ochranu obyvatelstva. In *19th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 907-914. ISBN 978-80-210-8273-1. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-8273-2016-117.

- [15] KOTVALOVÁ, J., (2001). Meziobecní spolupráce. *Veřejná správa*, vol. 12, no. 6, pp. 12-21. ISSN 1213-6581.
- [16] KRÁSNA, S., GABRHELOVÁ, G., ČEPELOVÁ, S., BARNOVÁ, S., (2018). *Selected Aspects of Employees' Job Satisfaction*. In MAJTÁN, Š., et al. *Aktuálne problémy podnikovej sféry*. Bratislava: Ekonóm, pp. 599-605. ISBN 978-80-225-4536-5.
- [17] KRUNTORÁDOVÁ, I., (2015). *Politické aspekty financování českých měst*. Praha: Karolinum Press. ISBN 978-80-2462-744-1.
- [18] MĚRTLOVÁ, L., (2012). Porovnání regionálních disparit v regionech České republiky. In *15th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 81-90. ISBN 978-80-210-5875-0.
- [19] MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVE, P. B., (1994). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Praha: Management Press. ISBN 80-85603-76-4.
- [20] NOVOTNÁ, M., VOLEK, T., ALINA, J., (2014). Regional Disparities in Productivity of Small and Medium-Sized Enterprises in the Food Industry. In *17th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 757-763. ISBN 978-80-210-6840-7.
- [21] PAPCUNOVÁ, V., URBANÍKOVÁ, M., KORENKOVÁ, M., (2016). Financovanie preneseného výkonu štátnej správy na úseku matrik na úrovni miestnej samosprávy v SR. In *19th International Colloquium on Regional Sciences. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, pp. 788-795. ISBN 978-80-210-8273-1. DOI 10.5817/CZ.MUNI.P210-8273-2016-101.
- [22] PEKOVÁ, J., (1995). *Finance územní samosprávy*. Praha: Victoria Publishing. ISBN 80-7187-024-2.
- [23] PEKOVÁ, J., (1998). *Hospodaření obcí a externality* [online]. [cit. 2019-01-24]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=32>.
- [24] PEKOVÁ, J., (2004). *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Praha: Management Press. ISBN 978-80-7261-086-0.
- [25] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M., (2008). *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-351-5.
- [26] PROVAZNÍKOVÁ, R., (2009). *Financování měst, obcí a regionů – 2. aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: Grada Publishing. ISBN 978-80-2472-789-9.
- [27] SCHNABEL, F., (2012). *Formy meziobecní a regionální spolupráce v Německu* [online]. [cit. 2019-01-24]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/formy-meziobecni-a-regionalni-spoluprace-v-nemecku>.
- [28] ŠELEŠOVSKÝ, J., (2006). *Financování rozvojových strategií územním rozpočtem*. Brno: Masarykova univerzita. ISBN 80-210-3947-7.
- [29] ŽÁRSKA, E., (2007). *Komunálna ekonomika a politika*. Bratislava: Ekonóm. ISBN 978-80-225-2293-9.
- [30] ŽÁRSKA, E., (2009). Finančná kapacita obce ako determinant rozvoja. In *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí*. Praha: Oeconomica. ISBN 978-80-245-1513-7.

Příspěvek byl zpracován v rámci interního grantu IGA VŠERS 1/2018.