

MARIE MACEŠKOVÁ

REGIONÁLNÍ DIMENZE FISKÁLNÍ POLITIKY NA PŘÍKLADĚ VEŘEJNÝCH INVESTIČNÍCH VÝDAJŮ V ČESKU

M. Macešková: *Regional dimension of fiscal policy on the example of public investment expenditures in Czechia.* – Geografie-Sborník ČGS, 112, 1, pp. 17–32 (2007). – This article deals with a relatively new theme – that of territorial impacts analysis of fiscal policy, or more precisely of implicit regional policy. The nature of public finance regional distribution within fiscal policy has essential regional impacts and implications for regional development. The reason for this statement embodies in the fact that the volume of finance allocated within fiscal policy is several times higher than the one distributed within explicit regional policy. A unique database, including the investment expenditures of the state budget during the period 1995–2003, is used for the purpose of regional analysis. A hypothesis on extremely uneven regional distribution of public capital expenditures in favour of the most socioeconomically developed regions is tested. Furthermore, it is presumed that regional allocation of these financial resources is in accordance with principles of the strategic form of regional policy. Finally, regional analysis of expenditures of the selected state extra-budget funds is undertaken.

KEY WORDS: public investments – fiscal policy – regional policy – Czechia.

1. Úvod

Přestože problematika veřejných financí a fiskální politiky patří tradičně do odborného zájmu ekonomů (např. A. R. Musgrave, B. P. Musgrave 1994; Atkinson, Stiglitz 1980; Peková 2002; Harvey 2005), také geografové se o zmíněné sféry zajímají již několik dekád (např. Bennet 1980; Blažek 1993b, 2002; Heald 1994). Přístup ekonomů a geografů se však významně liší a témata jejich výzkumu jsou velmi různorodé. Zatímco přístup ekonomické analýzy k veřejným financím je zjednodušeně řečeno do značné míry omezen především na statistické modelování a zjišťování efektivnosti alokace veřejných finančních prostředků, geografická analýza se naproti tomu snaží studiem veřejných rozpočtů nalézt implikace pro regionální rozvoj (např. Porteous 1995, Blažek 2002). Téma regionálních dopadů fiskální politiky patří jak z mezinárodního hlediska, tak zejména v Česku a ostatních postkomunistických zemích střední a východní Evropy mezi témata velmi nová, přičemž se jedná o oblast výzkumu zásadního významu pro porozumění procesu regionálního rozvoje (Martin 1999).

V průběhu transformačního období v 90. letech minulého století docházelo v Česku k prohlubování rozdílů mezi regiony, a to jak v dynamice sociálního a ekonomického vývoje, tak i následně v dosažené socioekonomické úrovni (Hampl 2001). Na vytváření a prohlubování meziregionální diferenciace v socioekonomické vyspělosti měla a má vliv celá škála faktorů (viz např. Hampl a kol. 1996, 2001), přičemž za jeden z nich lze považovat redistribuci veřejných finančních zdrojů v území. Tyto finanční prostředky představují v sou-

časnosti přes 42 % HDP Česka a způsob jejich geografické alokace nepochybně významně ovlivňuje socioekonomický vývoj v jednotlivých regionech. Podstatným důvodem, proč se analýzou regionálních dopadů fiskální politiky zabývat je tak skutečnost, že v rámci fiskální politiky státu je alokováno obrovské množství finančních prostředků (v případě Česka se v roce 2004 z centrálních zdrojů jednalo téměř o 1 bilion korun, z územních rozpočtů v témže roce o finanční částku 317 mld. korun), a proto je naprosto nezbytné věnovat pozornost jaké regionální dopady v území má distribuce finančních zdrojů z veřejných rozpočtů, resp. v první řadě jde o určitý „monitoring“, do kterých regionů veřejné finanční prostředky vlastně plynou. Regionální distribuce těchto veřejných zdrojů pak s sebou přináší zásadní implikace pro rozvoj konkrétních regionů. Na rozdíl od tématu distribuce finančních prostředků alokovaných v rámci samotné regionální politiky, jemuž je věnována poměrně značná pozornost (např. Armstrong, Taylor 1985; Martin 1999), analýza regionální dimenze alokace financí z celého státního rozpočtu a ostatních veřejných rozpočtů je prozatím sférou spíše opomíjenou. Nicméně někteří autoři upozorňují na zásadní význam, jež mají výdaje finančních prostředků alokovaných v rámci jednotlivých sektorových a horizontálních politik pro regionální rozvoj (např. Molle 1990, s. 423; Blažek 2002; Heald, Short 2002). Současně někteří odborníci poukazují na „regionalizaci“ sektorových politik a jejich regionální dopady, jež nesouvisí pouze s veřejnými výdaji, ale do značné míry také s institucionálním zajištěním veřejných finančních intervencí a zajištěním jednotného přístupu k řešení regionálních problémů (Blažek, Vožáb 2004; Uhlíř 2004).

Tento příspěvek se zaměřuje na dílčí, avšak velmi významnou část fiskální politiky, a to na veřejné investiční výdaje ze státního rozpočtu a vybraných státních mimorozpočtových fondů a jejich kvantitativní regionální analýzu v Česku.

2. Teoretické přístupy ke studiu regionální dimenze fiskální politiky

Fiskální politika je součástí hospodářské politiky státu a její podoba úzce souvisí se směrem ekonomického přístupu, jež je zastáván ve vztahu k veřejným intervencím v obecném slova smyslu. Z pohledu neoklasické a neoliberalní ekonomie jsou zásahy státu do ekonomiky nežádoucí, naproti tomu stoupenci keynesiánského přístupu státní intervence podporují, avšak pouze v určité fázi hospodářského vývoje. Podobně schvalují veřejné intervence také neomarxisté (Sojka a kol. 1991).

V souvislosti s hodnocením alokace veřejných investičních výdajů dle regionů v závislosti na jejich socioekonomické vyspělosti je z pohledu teorií regionálního rozvoje vhodné zmínit alespoň teorie skupiny „jádro-periferie“, jež se snaží o identifikaci a klasifikaci diferenciacních i nivelizačních mechanismů a zároveň poukazují na význam vládních zásahů pro regionální rozvoj (Blažek, Uhlíř 2002). G. Myrdal ve své teorii kumulativních příčin navrhuje jako řešení problému regulace nerovnoměrného regionálního rozvoje přesunutí zdrojů na investice, zejména celospolečenského charakteru, které umožní dosáhnout úspor z rozsahu dalším subjektům. A. Hirschman se pak domnívá, že veřejné investice by měly být realizovány nejprve v socioekonomicky nejvyspělejších regionech, čímž se posílí jádro rozvoje, a následně nástroji fiskální a monetární politiky pomoci periferiím (Blažek, Uhlíř 2002). Pověštinou jsou tedy vládní výdaje těmito teoriemi považovány za mechanismus, který má ur-

čítým způsobem napomoci k regulaci nerovnovážného regionálního rozvoje, který tyto teorie pokládají za přirozený proces. Zásadní otázkou však zůstává, zda-li alokace veřejných výdajů (nebo některý jejich druh) není naopak jedním z mechanismů, který z regionálního hlediska působí diferenciacním směrem a přispívá tak k nerovnovážnému rozvoji.

Fiskální politiku lze definovat jako záměrnou činnost vlády využívající státního rozpočtu, resp. změn ve struktuře jeho příjmů a výdajů, k regulaci peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty s cílem stabilizovat makroekonomický vývoj (Peková 2002). V zásadě je však fiskální politika ovládána přes celou rozpočtovou soustavu, tj. přes veřejné rozpočty zahrnující kromě státního rozpočtu také územní rozpočty a mimorozpočtové fondy (centralizované i decentralizované). Musgrave a Musgraveová (1994) zdůrazňují kromě stabilizační funkce fiskální politiky, již chápou jako prostředek k zajištění vysoké zaměstnanosti, vhodné míry stability cenové hladiny a rozumné míry ekonomického růstu, také funkci alokační a distribuční.¹

Z ekonomického hlediska je tedy podstatná stabilizace makroekonomická. Avšak stabilizační funkci fiskální politiky je nutné chápat i v dalších dimenzích, přičemž jednou z nich je dimenze regionální (Blažek 1993a, 2002). Opatření přijímaná v rámci fiskální politiky na centrální úrovni s cílem makroekonomické stabilizace totiž mají rozdílné, a v některých případech zásadní dopady v různých regionech státu (např. Armstrong, Taylor 1985). Navíc, obecně přijímané tvrzení o stabilizační funkci fiskální politiky u některých druhů veřejných výdajů nemusí platit. Předpokládá se, že sociálními transfery (tj. běžnými výdaji) do hospodářsky zaostávajících regionů se zvyšují příjmy místních obyvatel a progresivním zdaněním se snižují příjmy obyvatel zejména v socioekonomicky nejvyspělejších regionech. Procesem redistribuce veřejných výdajů tak fiskální politika napomáhá k redukci meziregionální diferenciacce v příjmech obyvatel, k sociální stabilizaci (de la Fluente 2004) a ke snižování rozdílů v životní úrovni mezi regiony všeobecně, což je jeden ze základních cílů regionální politiky. Na tento mechanismus lze tedy nahlížet jako na jeden z aspektů regionální dimenze stabilizační funkce fiskální politiky. Avšak zásadní otázkou zůstává, zda-li se redistribuce financí v rámci fiskální politiky ve prospěch hospodářsky slabých regionů týká obou základních druhů výdajů, tj. běžných i investičních.

Na základě poznatků z dostupné literatury lze usuzovat, že běžné výdaje plní z regionálního hlediska spíše stabilizační funkci, neboť jak již bylo zmíněno výše, jsou alokovány zejména do regionů hospodářsky slabých a strukturálně postižených (např. European Commission 1998) a tedy v souladu s principy pojišťovací regionální politiky (Blažek 1993a). Na druhé straně se předpokládá, že investiční výdaje ze státního rozpočtu jsou alokovány zejména do ekonomicky vyspělých metropolitních regionů (např. The Impact of Member State Policies on Cohesion 2004), a tedy ve shodě s principy strategické regionální politiky (Blažek 2002).

V souvislosti se dvěma výše zmíněnými formami regionální politiky (tj. pojišťovací a strategická) je nezbytné zdůraznit, že lze hovořit o užším (explicitním) pojetí regionální politiky, tj. „tradičním“ pojetí jako (státní) politiky zaměřené na podporu vybraných, byť nikoli nutně problémových regionů (Blažek 1993a). Dále je možné mluvit o implicitní tj. široce pojímané regionální

¹ Alokační funkcí rozpočtové politiky se rozumí zajištění veřejných statků, resp. proces, ve kterém se celkové použití zdrojů rozděluje mezi produkci soukromých a veřejných statků. Změny v rozdělování finančních prostředků a bohatství v souladu s tím, co společnost považuje za „spravedlivé“ rozdělení, označují jako distribuční funkci (A. R. Musgrave, B. P. Musgrave 1994).

politice (např. Cuadrado, de la Dehesa, Precado 1993), která zahrnuje prakticky všechny sektorové (např. zemědělská, dopravní, energetická, zdravotnictví, politika zaměstnanosti) a horizontální (např. politika vědy a výzkumu, podpora inovací) politiky státu (příp. EU), ale také tzv. „non-spending policies“ (např. (de)regulační politiky, antimonopolní politika, sociální politiky), jejichž implementace vyvolává rozdílné regionální dopady. Ačkoliv všechny tyto politiky nemají explicitně definovanou regionální dimenzi, nepochybně přinášejí specifické regionální důsledky a rozdílné dopady na regionální úrovni (např. Cuadrado, de la Dehesa, Precado 1993; Wishlade, Yuill, Davezies 1997; Robert et al. 2001; Blažek, Vozáb 2004).

Problematickou regionálních dopadů fiskální politiky lze tedy analyzovat v kontextu širšího pojetí regionální politiky, tj. implicitní regionální politiky, přičemž tento příspěvek je zaměřen „pouze“ na regionální dopady vyvolané alokací veřejných finančních prostředků, a to pouze investičních² s cílem ověřit výše nastíněnou hypotézu o alokaci veřejných investic do socioekonomicky nejvyspělejších regionů na příkladě Česka.

Problematickou regionální alokace veřejných výdajů mezi rozdílně hospodářsky rozvinuté regiony se zabýval již například Hirschman (1964) či Rahman (1964). Mezi státy, kde se odborníci poměrně systematicky věnují regionální analýze veřejných výdajů, lze řadit Velkou Británii (např. Short 1978; Heald 1994; Heald, Short 2002; Midwinter 2004). Regionální analýze veřejných investičních výdajů ve Španělsku se věnovali např. Guisán a Cancelo (1996) a Angel de la Fuente (2004). V českých podmínkách je tomuto tématu věnována práce Maceškové (2005).

Distribuce veřejných investic s sebou přináší dilema, do jakého typu regionů (zjednodušeně řečeno socioekonomicky vyspělejších nebo do problémových či hospodářsky slabých) by měly být přednostně alokovány. Spíše tradiční přístupy prosazují názor, aby kapitálové výdaje byly směřovány do ekonomicky slabých a strukturálně postižených regionů za účelem vytvoření moderní infrastruktury, vytvoření nových pracovních příležitostí v progresivních odvětvích, odstranění případných ekologických škod z předchozích období aj. Tyto investice by měly napomoci eliminovat infrastrukturační i jiné bariéry růstu, napomoci tak k „vyrovnaní hřiště“ a k nastartování důležitých změn podstatných pro rozvoj a růst zaostávajících regionů. Jiný přístup říká, že investiční výdaje by měly být alokovány do vyspělých metropolitních oblastí země. Na tyto regiony je pohlíženo jako na ekonomická jádra celého státu a takováto alokace veřejných investic je obhajována dvěma hlavními důvody. Prvním je otázka efektivnosti využití alokovaných veřejných investic (např. Caminal 2004; de la Fuente 2004). Druhým důvodem úzce spjatým s prvním je úsilí o dosažení vnější konkurenceschopnosti (např. Blažek 2002). Snahou je posílit hlavní hospodářská centra země, aby obstála v konkurenci s nejvyspělejší-

² Termínem investiční (kapitálové) výdaje nejčastěji rozumíme tok výdajů, který má zvýšit nebo udržet reálnou kapitálovou zásobu. Přesnější definice, která v sobě obsahuje předchozí vymezení, chápe investice jako tok výdajů určený na realizaci projektů, jejichž produkce neslouží k bezprostřední spotřebě. Tyto investiční projekty mohou zvyšovat fyzický i lidský kapitál (Pearce et al 1995). V Česku se hmotným majetkem rozumí samostatné movité věci, popřípadě soubory movitých věcí se samostatným technicko-ekonomickým určením, jejichž vstupní cena je vyšší než 40 000 Kč a mají provozně-technické funkce delší než jeden rok. Nehmotným majetkem se rozumí předměty z práv průmyslového vlastnictví, projekty a programové vybavení a jiné poskytované technické nebo jiné hospodářsky využitelné znalosti, kde vstupní cena jednotlivého majetku je vyšší než 60 000 Kč a jeho doba použitelnosti je delší než jeden rok (Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů).

mi regiony jiných států, což je základním cílem strategické formy regionální politiky. V tomto případě tedy investiční výdaje alokované v rámci fiskální politiky plní funkci finančních prostředků určených na strategickou formu explicitně pojaté regionální politiky.

V poslední době se poměrně intenzivně regionálním dopadům sektorových a horizontálních politik věnuje pozornost na úrovni Evropské unie, přičemž lze rozlišit dvě základní roviny výzkumu – jednak analýzy regionálních dopadů politik členských států a jednak regionální dopady společných politik EU (např. společná zemědělská politika, antimonopolní opatření). První sféra je do velké míry ovlivněna skutečností, že na ekonomickou a sociální kohezi v EU má obrovský vliv regionální distribuce v průměru 47 % HDP členských států v rámci systémů veřejných financí oproti méně než 0,4 % HDP Evropské unie financujícího politiku soudržnosti EU (European Commission 2004). Dále je možné dokumentovat význam fiskálních politik členských států jako faktoru se zásadními implikacemi pro regionální politiku/rozvoj na výsledcích studie Wishlade, Yuill, Davezies (1997) věnující se meziregionálním transferům veřejných financí v 7 členských zemích EU. Z této studie vyplynulo, že z ekonomicky nejbohatších do chudších regionů je systémem daňové politiky přesunuto 4 % jejich HDP, což představuje 8 % HDP chudších regionů. Za předpokladu, že v ostatních členských státech meziregionální transfery veřejných financí sledují obdobný vzorec, finanční částka transferovaná z nejbohatšího regionu ve všech zemích EU do regionů chudších přibližně dvacetkrát převyšuje rozpočet strukturálních fondů (Wishlade, Yuill, Davezies 1997).

Druhý okruh výzkumného zájmu představují společné unijní politiky, jejichž implementace s sebou přináší odlišné regionální dopady v různých regionech (na jednotlivých politikách „vydělávají“ typově odlišné regiony). Tomuto tématu se věnují například studie Directorate-General for Research (1991), práce R. Prud'homme (1993) a Roberta et al. (2001). O systematické postižení problematiky regionálních dopadů „ostatních“ (tj. sektorových a horizontálních, jak na unijní tak na národních úrovních) politik se snaží některé studie v rámci programu ESPON 2006 (The European Spatial Planning Observation Network) usilující též o rozvinutí metody territorial impact assessment pro hodnocení regionálních dopadů (např. Schindegger, Tatzberger 2003).

3. Metodologie studie regionálních dopadů investiční části fiskální politiky v Česku

Rozpočtová soustava České republiky zahrnuje jednak veřejné rozpočty sestávající se ze státního rozpočtu a územních rozpočtů (tj. rozpočtů obcí a krajů), jednak z mimorozpočtových fondů, a to jak centralizovaných, tak i decentralizovaných (Peková 2002). Z tohoto důvodu je nezbytné zohlednit, který z článků rozpočtové soustavy operuje s jakým objemem finančních prostředků. Zmíněné veřejné rozpočty dohromady zahrnují finanční částky v řádu stovek miliard korun ročně, jež jsou v rámci fiskální politiky každoročně alokovány v území, přičemž rozhodující podíl zaujímají běžné výdaje. Navíc absolutní objem veřejných rozpočtů se každoročně zvyšuje. Vzhledem k charakteru analýzy je pak podstatná výše investic z jednotlivých článků rozpočtové soustavy.

Dominantní postavení v soustavě veřejných rozpočtů má státní rozpočet soustřeďující největší objem finančních prostředků (tab. 1). Nicméně jak dokumentuje tabulka 2, z hlediska absolutní částky připadající na centrální in-

Tab. 1 – Celkové výdaje, kapitálové výdaje státního rozpočtu a podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích státního rozpočtu v letech 1995–2004 (v mil. Kč, v %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Výdaje SR	432 738	484 379	524 668	566 741	596 909	632 268	693 920	750 760	808 718	862 892
Kapitálové výdaje SR	44 120	46 396	50 589	50 537	59 031	60 903	49 559	49 733	56 943	66 712
Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích SR (v %)	10,2	9,6	9,6	8,9	9,9	9,6	7,1	6,6	7,4	7,7

Pramen: Statistická ročenka ČR 1997, 1999, 2001, 2002, 2004, 2005.

Tab. 2 – Výdaje vybraných státních mimorozpočtových fondů v letech 2000–2004 (v mil. Kč)

Název fondu		2000	2001	2002	2003	2004
SF životního prostředí (SFŽP)	Běžné	284	311	548	574	490
	Kapitálové	2 617	3 487	3 670	4 188	3 733
	Celkem	2 901	3 798	4 218	4 762	4 223
Státní zemědělský intervenční fond (SZIF)	Běžné	1 551	4 098	8 744	7 661	8 873
	Kapitálové	0	10	37	57	1 971
	Celkem	1 551	4 108	8 781	7 718	10 844
SF dopravní infrastruktury (SFDI)	Běžné	3 491	13 397	16 074	16 177	17 486
	Kapitálové	5 015	13 898	24 133	25 119	34 582
	Celkem	8 506	30 635 ¹⁾	40 187	41 296	52 068
SF rozvoje bydlení (SFRB)	Běžné	1	108	49	111	180
	Kapitálové	0	1 476	3 309	4 121	3 658
	Celkem	1	1 584	3 358	4 232	3 838

Pramen: Statistická ročenka ČR 2000–2004.

¹⁾ ostatní výdaje 3 340

Tab. 3 – Celkové a kapitálové výdaje územních rozpočtů a podíl kapitálových výdajů územních rozpočtů na celkových výdajích územních rozpočtů v letech 2000–2004 (v mil. Kč, v %)

Rok	Celkové výdaje z územních rozpočtů	Kapitálové výdaje z územních rozpočtů	Podíl kapitálových výdajů na celkových výdajích územních rozpočtů (v %)
2000	192 729	62 914	32,6
2001	206 171	65 132	31,6
2002	243 884	70 829	29,0
2003	304 842	78 664	25,8
2004	317 805	86 833	27,3

Pramen: Statistická ročenka ČR 2002, 2003, 2005.

vestiční výdaje³ hrají důležitou roli také státní mimorozpočtové fondy. Značný objem veřejných výdajů je alokován rovněž prostřednictvím územních rozpočtů (tab. 3).

Podstatným aspektem tvorby státního rozpočtu (obecně však všech veřejných rozpočtů) je skutečnost, že při jeho sestavování se téměř absolutně za-

³ Centrální investiční výdaje zahrnují investiční výdaje ze státního rozpočtu a státních mimorozpočtových fondů.

nedbává regionální dimenze a zcela dominantně se uplatňuje sektorový přístup (Robert et al. 2001). Jinými slovy, otázka, kterou řeší osoby zodpovědné za rozhodování o veřejných výdajích zjednodušeně zní, v rámci kterých sfér (odvětví) budou finanční prostředky alokovány, a nikoliv do kterých regionů budou směřovány. Navíc alokace veřejných finančních zdrojů v území může být do určité míry ovlivněna subjektivními faktory jako je například „regionální příslušnost“ politika či vysoce postaveného úředníka.

Dalším charakteristickým rysem státního rozpočtu Česka je aplikace tzv. nabídkového přístupu při jeho sestavování, kdy rozhodující rolí o objemu a struktuře budoucího rozpočtu mají jednotlivá ministerstva a byrokratický aparát, tj. jednotlivá ministerstva jsou v pozici tzv. nabízetelů (Ochrana 2003). V Česku je navíc tento systém dvojitupňový v tom smyslu, že po stanovení výdajů podle jednotlivých sfér na úrovni státního rozpočtu (tj. kolik dostane každé ministerstvo, resp. kapitola státního rozpočtu přiděleno finančních prostředků), se následně v rámci každého resortu určí alokace veřejných zdrojů opět na základě sektorového přístupu.

Neméně závažným problémem při tvorbě rozpočtu je uplatňování přírůstkové (indexové) metody. Jednotlivé kapitoly státního rozpočtu totiž získávají každoročně přibližně stejný podíl z celkového objemu finančních prostředků státního rozpočtu. Pouze absolutní částka se zvyšuje dle určitého klíče, resp. indexu (např. inflace). Jinými slovy dochází k rozpočtování na základě historické báze z počátku 90. let minulého století, ačkoliv výchozí podmínky za základě nichž byla původně struktura státního rozpočtu sestavena, se zcela změnily (Ochrana 2003).

Tento příspěvek se soustřeďuje na regionální analýzu investičních výdajů ze státního rozpočtu evidovaných v databázi ISPROFIN (Informační systém programového financování ze státního rozpočtu) z let 1995-2003. V této databázi jsou shromážděny informace o jednotlivých investičních projektech financovaných ze státního rozpočtu. Při zpracování dat bylo nutné překonat celou řadu metodologických problémů vyplývající již například ze skutečnosti, že řada investičních akcí byla financována z různých zdrojů. Regionální analýza byla provedena do úrovně okresů, přičemž je nezbytné upozornit na metodický problém související s přiřazením investiční akce konkrétnímu okresu. V některých případech se může totiž jednat o evidenci dané investiční akce v okrese, kde má např. sídlo instituce, která investiční prostředky získala (např. Grantová agentura ČR), nicméně faktická realizace mohla být v regionu jiném. Jiným příkladem jsou investice, ze kterých je prospěch dominantně celorepublikový (např. letouny L 159). Nicméně i přesto je regionální dimenze i u takových investic podstatná, neboť tyto investice mají významný multiplikační efekt.

Do analýzy nemohly být z různých důvodů některé investiční akce zahrnuty⁴ (tab. 4). V první řadě se jedná o investice bez regionální alokace nebo alokované do zahraničí, o běžné výdaje a záporné položky. Dále byly z analýzy vyloučeny tzv. mimořádné výdaje v objemu 11,3 mld. Kč zahrnující zejména investiční výdaje na obnovu území postižených povodněmi v letech 1997 a 2002. Navíc byly z analýzy vyloučeny z finančního hlediska extrémní investice, které by výrazně ovlivňovaly charakter regionální distribuce investičních výdajů. V prvním kroku se jednalo o zcela výjimečné investice související s nákupem a logistikou letounů L 159 (evidované v Praze a Kutné Hoře). V kroku

⁴ Blíže k metodologickým problémům v rámci regionální analýzy ISPROFIN viz Macešková (2005).

Tab. 4 – Finanční prostředky ISPROFIN 1995–2003 (v tis. Kč, v %)

ISPROFIN	V tisících Kč	Podíl na celkové částce v %
celkem	522 434 786	100
celkem „zahrnuto do analýzy 1“ za okresy	385 930 578	73,9
celkem „zahrnuto do analýzy 2“ za okresy	353 236 064	67,6
ostatní	168 883 770	32,3
z toho alokace regionálně neurčena	66 304 953	12,7
alokace do zahraničí	4 467 428	0,9
záporné položky	579 339	0,1
běžné výdaje	15 973 973	3,1
mimořádné výdaje	11 229 427	2,1
„extrémní“ investice	70 328 650	13,5
z toho letouny L 159	37 634 139	7,2
dálniční síť, I. a II. žel. koridor	32 694 514	6,3

Pozn.:

- celkem „zahrnuto do analýzy 1“ představuje celkem po odečtení položek, které nebyly do analýzy zahrnuty, tj. mimořádné výdaje, běžné výdaje, alokace do zahraničí a regionálně neurčena, záporné položky a investice v souvislosti s letouny L 159
- celkem „zahrnuto do analýzy 2“ představuje celkem po odečtení položek, které nebyly do analýzy zahrnuty, tj. mimořádné výdaje, běžné výdaje, alokace do zahraničí a regionálně neurčena, záporné položky, investice v souvislosti s letouny L 159 a výstavbou dálniční sítě a I.a II. železničního koridoru
- některé běžné výdaje ISPROFIN, „extrémní“ investice a mimořádné výdaje jsou zahrnuty pouze v položce alokace neurčena a alokace zahraničí

Pramen: ISPROFIN, vlastní výpočty.

druhém pak také o investice do výstavby dálniční sítě a I. a II. železničního koridoru (viz tab. 4). Tyto finančně extrémní investice do dopravní infrastruktury a jejich vliv na charakter regionální distribuce investičních výdajů ze státního rozpočtu je nutno posuzovat dvojím pohledem. Jednak tyto finanční prostředky nejsou alokovány do regionů, kde taková infrastruktura již existuje (např. Vysočina – dálnice D1), a tudíž výše investované částky v těchto regionech by byla touto skutečností limitována. Na druhé straně investice například do dálnice D5 v okrese Tachov jsou realizovány primárně z důvodu dálničního napojení Česka na Bavorsko a západní Evropu a nikoliv z důvodu „pomoci“ Tachovsku. Proto nelze vysoký objem investičních prostředků v takových regionech „přečesovat“.

Celkově byla do regionální analýzy nezahrnující pouze investice do letounů L 159 zahrnuta finanční částka téměř 386 mld. Kč. V případě nezahrnutí také vybraných investic do dopravní infrastruktury objem investic přesahoval 353 mld. Kč alokovaný v letech 1995–2003, tzn. průměrně cca 40 mld. Kč ročně.

Ze státních mimorozpočtových fondů jsou prezentovány investiční výdaje ze Státního fondu dopravní infrastruktury (SFDI) v letech 2001–2004 (téměř 90 mld. Kč) a Státního fondu rozvoje bydlení (SFRB) v letech 2000–2003 (6,1 mld. Kč).⁵

Vzhledem k tomu, že se jedná o vstup do problematiky analýzy regionálních dopadů fiskální politiky Česka, byly k regionální analýze veřejných výdajů použity poměrně jednoduché relativní ukazatele, které byly užity v zahraničí (např. Cuadrado, de la Dehesa, Precado 1993; Heald, Short 2002).

⁵ Přestože se v případě SFRB nejedná pouze čistě o investice, lze z metodického hlediska přijmout druhově netříděná data, neboť na základě závěrečného účtu fondu investice zcela převažují (tab. 2). Jde přitom o finanční prostředky na podporu výstavby nájemního bydlení a projekty realizované v rámci programu revitalizace panelových sídlišť. Analýza regionální distribuce výdajů z ostatních fondů viz Macešková (2005).

Z pohledu metodického je nezbytné upozornit také na význam časového horizontu ve výzkumu veřejných investičních výdajů. Tyto prostředky jsou určeny na financování akcí s očekávanou dlouhodobou návratností a měly by být v souladu s přijatými principy veřejných politik, resp. s všeobecným společným zájmem.

4. Výsledky

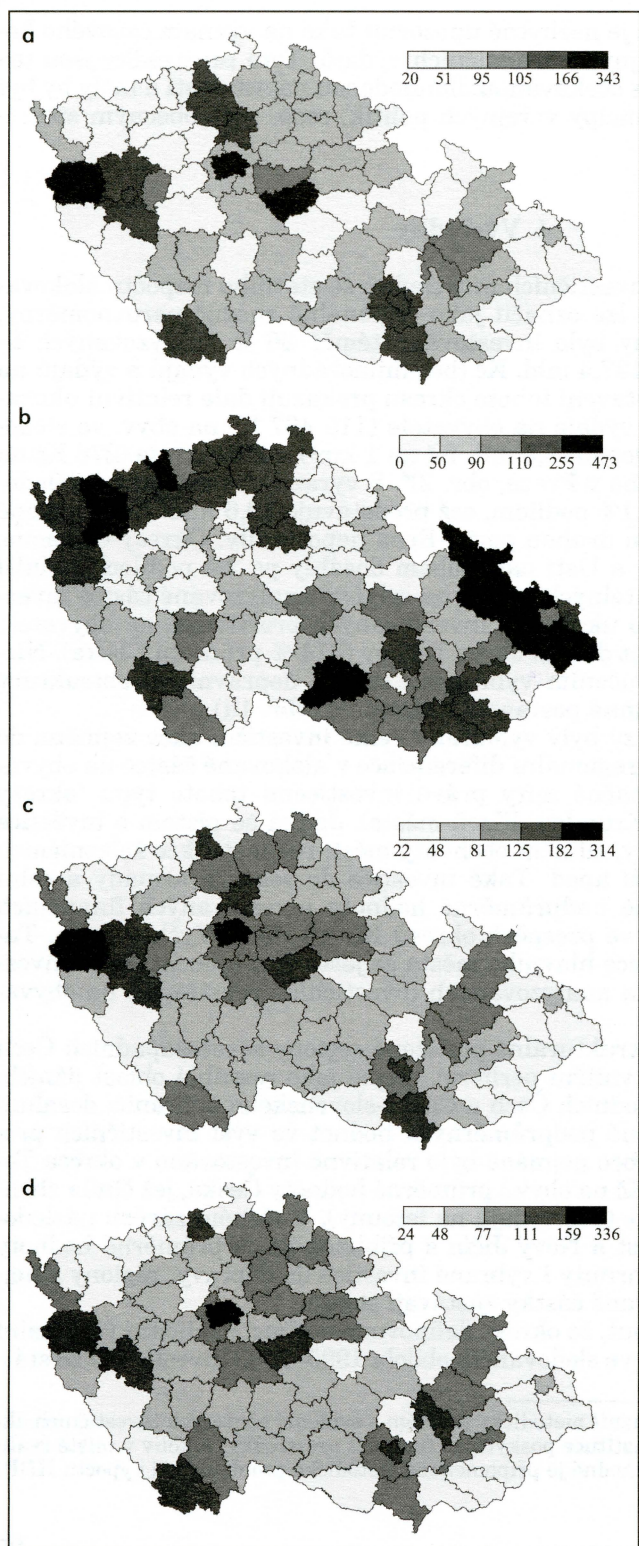
Charakter distribuce investičních prostředků ze státního rozpočtu alokovaných v letech 1995–2003 lze označit jako regionálně značně nerovnoměrný. Do hlavního města Prahy bylo investováno téměř 36 % analyzovaných finančních prostředků, tj. 137,4 mld. Kč (bez mimořádných výdajů a výdajů na letouny). Dominantní postavení tohoto okresu prokazují dále relativní ukazatele vztahující investiční výdaje na obyvatele (115 467 Kč na obyv. ve sledovaném období; obr. 1c), plochu (2,8 mil. Kč na 1 km²) a HDP kraje (276 Kč na 1 000 Kč HDP vytvořeného v Praze; obr. 2)⁶. S výrazným odstupem následoval okres Brno-město s 5,1% podílem, což představuje 19,6 mld. Kč. Nicméně relativní ukazatele jasnou druhou pozici Brna nepotvrdily. Okresy Olomouc, Ostrava-město, Prostějov a Ústí nad Labem dosáhly po 2% podílech a další okresy pak zcela zanedbatelných podílů na celkové analyzované částce investic. Z pohledu relativního ukazatele investovaných prostředků na obyvatele extrémně vysokých hodnot dosáhl okres Tachov (314 % průměru Česka). Nicméně při analýze s vyloučením vybraných staveb dopravní infrastruktury tento okres již tak významné postavení nezaujímá (obr. 1d).

I v případě, že z analýzy byly vyloučeny velké investiční akce zejména do dopravní infrastruktury, regionální diferenciaci v alokované částce na obyvatele je podmíněna do značné míry právě investicemi tohoto typu (okresy Plzeň-jih, Děčín, Český Krumlov, Plzeň-město). Jedná se přitom o investice například do silnic I. třídy, silniční obchvaty měst, rekonstrukce železničních tratí a vlakových nádraží apod. Také investice do sektoru armády a celní správy zapříčiňují značně nadprůměrné hodnoty investovaných finančních prostředků na obyvatele ve prospěch okresů Kutná Hora, Vyškov, resp. Tachov, Děčín (obr. 1d). Pozice hlavního města se ještě více umocní (39 % investic, 336 % průměru Česka analyzovaných investičních prostředků na obyvatele).

Na druhé straně pak strukturálně postižené regiony severozápadních Čech a severní Moravy, oblast vnitřní periferie, stejně jako rozsáhlá oblast jižních, západních, severních i východních Čech a Česko-slovenského pohraničí dosahují ve většině případů výrazně podprůměrných hodnot ve výši investičních prostředků na obyvatele. Vůbec nejméně bylo relativně investováno v okrese Teplice, a to 22 % (tj. 8 092 Kč na obyv.) průměrné hodnoty Česka, jež činila zhruba 37 500 Kč na obyvatele (bez výdajů na letouny). V těsném závěsu následovaly okresy Karviná, Most a Nový Jičín s přibližně 24 % průměrné hodnoty Česka. Pakliže nejsou zahrnuty i vybrané investice do dopravy, regiony s nejnižšími hodnotami alokované částky zůstávají stejné.

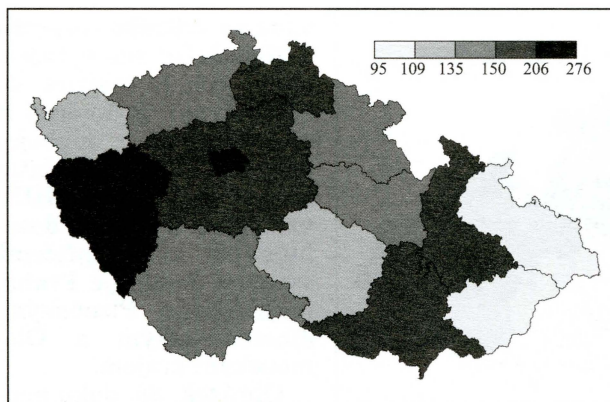
Zjednodušeně lze shrnout, že okresy definované v rámci explicitní regionální politiky (MMR 1998) byly ve sledovaném období 1995–2003 investicemi ze stát-

⁶ Nicméně je nezbytné zdůraznit metodický problém s evidencí některých investičních akcí v místě sídla ústřední instituce poskytující finanční prostředky, nikoliv v místě realizace projektu. Stejně tak vhodné je připomenout metodické problémy při výpočtu HDP.



ního rozpočtu zahrnu-
tých do analýzy téměř
nedotčeny. Na druhé
straně jsou tyto oblasti
přirozeně regiony, kde
bylo investováno nejvíce
v rámci kategorie regio-
nální politika dle klasifi-
kačního třídění ISPRO-
FIN (viz Macešková
2005 a obr. 1b). Avšak
podstatné je zdůraznit
diametrální rozdíl v in-
vestovaných finančních
částkách: 385,9 mld.,
resp. 353,2 mld. Kč ver-
sus 1,4 mld. Kč. Nicmé-
ně na druhou stranu je
nezbytné upozornit na
odlišný charakter invest-
tic určených na regionál-
ní politiku a některých
investic alokovaných
v rámci celého státního
rozpočtu. Zatímco inves-
tice vyhrazené na regio-
nální politiku mají (resp.
by měly mít) charakter
rozvojových investic, ně-
které investice ze státní-
ho rozpočtu mají často
povahu podpory státních

Obr. 1 – Investiční výdaje ze
státního rozpočtu na 1 obyva-
tele okresu v letech 1995-
2003, Česko= 100 % (v %); a)
celkové bez mimořádných vý-
dajů, průměr Česka – 41 190
Kč, b) v rámci kategorie regio-
nální politika, průměr Čes-
ka – 140 Kč, c) celkové bez
mimořádných výdajů a výda-
jů na nákup letounů L 159
a zajištění jejich logistiky,
průměr Česka – 37 532 Kč, d)
celkové bez mimořádných vý-
daj, výdajů na nákup letounů
L 159 a zajištění jejich logisti-
ky a výdajů na výstavbu dál-
niční sítě a železničních kori-
dorů, průměr Česka – 34 352
Kč. Pramen: ISPROFIN, Sta-
tistická ročenka ČR 2000,
vlastní výpočty.



Obr. 2 – Investiční výdaje ze státního rozpočtu bez mimořádných výdajů a výdajů související s letouny L 159 na 1 obyvatele v letech 1995–2003 investované na 1 000 Kč průměrného HDP kraje na 1 obyvatele v letech 1995–2003 daného kraje (v Kč); průměr Česka – 189 Kč na 1 000 Kč HDP.

Pramen: ISPROFIN, Statistická ročenka ČR 1996–2004, vlastní výpočty.

podíl investičních výdajů na 1 obyvatele vztažené k průměrnému HDP kraje na 1 obyvatele v letech 1995–2003. Jinými slovy lze tento obr. interpretovat, kolik bylo v daném kraji v letech 1995–2003 investováno/1 obyvatele na 1 000 Kč HDP/1 obyvatele vytvořeného v daném kraji. Tabulka 5 dále dokumentuje vztah, že v průměru v letech 1995–2003 bylo v okrese Praha ročně investo-

Tab. 5 – Podíl investičních výdajů bez mimořádných výdajů a výdajů související s letouny L 159 na průměrném HDP v letech 1995–2003 kraje v průměru za jednotlivé roky 1995–2003 a relace k Česku (v %)

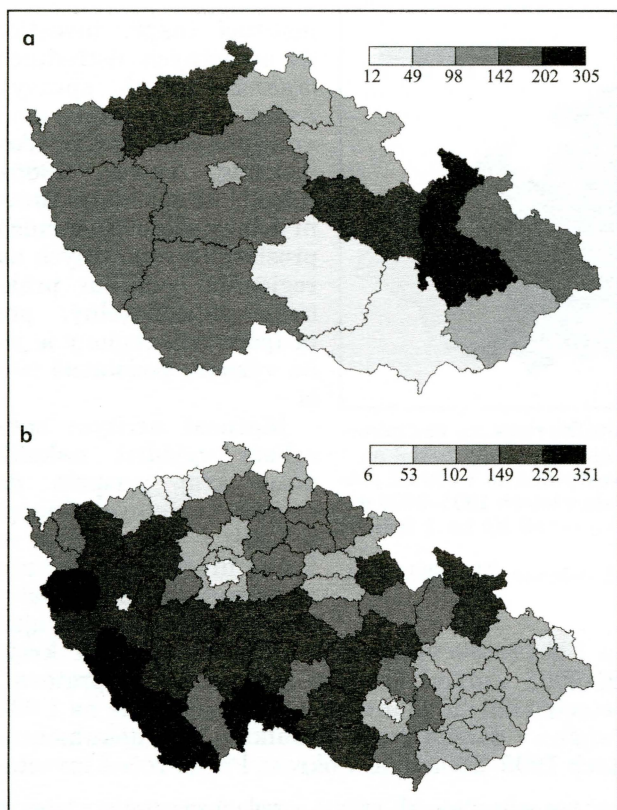
Kraj	Podíl výdajů na průměrném HDP kraje, v letech 1995–2003 v průměru za jeden rok (v %)	Podíl výdajů na průměrném HDP kraje, v letech 1995–2003 v průměru za jeden rok, ČR=100 %	Průměrné HDP v letech 1995–2003, ČR=100 %
Praha	3,07	146	210
Středočeský kraj	2,11	101	81
Jihočeský kraj	1,56	75	90
Plzeňský kraj	2,89	138	96
Karlovarský kraj	1,37	65	82
Ústecký kraj	1,56	74	85
Liberecký kraj	2,07	98	82
Královéhradecký kraj	1,62	77	87
Pardubický kraj	1,65	79	85
Vysočina	1,49	71	79
Jihomoravský kraj	2,27	108	93
Olomoucký kraj	2,24	107	79
Zlínský kraj	1,20	57	83
Moravskoslezský kraj	1,06	50	89
Česko	2,10	100	100

Pramen: ISPROFIN, Statistická ročenka ČR 1996–2004, vlastní výpočty.

Pozn.: kapitálové výdaje i HDP počítáno přes 1 obyvatele.

institucí (např. investice do samotných ústředních orgánů státní správy). Avšak i tyto investice mají multiplikační efekty (Armstrong, Taylor, 1985). Ačkoliv na celostátní úrovni je tedy objem finančních prostředků věnovaných na regionální politiku prakticky zanedbatelný, pro podporované regiony je jeho význam podstatně větší.

Možnost určitým způsobem vyjádřit nakolik daný kraj přispívá do systému veřejných financí a kolik z něj získává ve formě investičních výdajů ze státního rozpočtu nabízí obrázek 2 vyjadřující



Obr. 3 – Výdaje ze státních mimorozpočtových fondů na 1 obyvatele okresu, Česko=100 % (v %); a) SFDI v letech 2001–2004, průměr Česka – 960 Kč, b) SFRB v letech 2000–2003, průměr Česka – 772 Kč.

Pramen: Interní materiály SFDI a SFRB, Statistická ročenka ČR 2000–2004, vlastní výpočty.

že finančně nákladné dálniční tahy byly nejprve vybudovány v jádrových regionech a teprve až v posledních letech dochází k jejich výstavbě na periferii. Relativně na jednoho obyvatele byly výdaje ze SFRB ve sledovaném období koncentrovány spíše do Čech, zejména pak do jižní a jihozápadní části (obr. 3b). Nicméně z hlediska absolutního podílu s 10 % dominoval okres Praha.

5. Závěr

Vzhledem k extrémní šíři problematiky regionálních dopadů fiskální politiky byl článek věnován dílčí složce fiskální politiky, a to regionální analýze investičních výdajů. Přestože investiční výdaje tvoří relativně malou část veřejných výdajů, má charakter jejich regionální distribuce zásadní implikace pro regionální rozvoj. Z analýzy investic ze státního rozpočtu vyplynulo, že jejich dominantní část byla alokována do socioekonomicky nejvyspělejšího regionu Česka, a tedy ve shodě s principy strategické regionální politiky. Tyto finanční prostředky přibližně 670krát (rok 2004) převyšují finance alokované v rám-

váno ze státního rozpočtu 3,07 % HDP zde vytvořeného, což je nejvíce ze všech krajů. Průměrné či nadprůměrné hodnoty ukazatele podílu kapitálových výdajů na HDP vzhledem k Česku dosahuje pět krajů, přičemž výrazně dominuje Praha, následovaná Plzeňským, Jihomoravským a Olomouckým krajem.

Obrázek 3a dokumentuje regionální distribuci investic ze SFDI. Je možné vysledovat tendenci alokace těchto investic spíše do regionů hospodářsky slabých, resp. regionů s nedostatečně rozvinutou dopravní infrastrukturou. Nejvíce bylo investováno v Olomouckém kraji, a to 13 % analyzovaných prostředků, resp. 18 500 Kč/obyvatele. Nicméně je nutné si uvědomit, že některé velké investice do dopravy byly/jsou financovány také z jiných článků rozpočtové soustavy. Dále je nezbytné vzít v úvahu časové hledisko v tom smyslu,

ci explicitní regionální politiky, a proto z hlediska implikací pro regionální rozvoj je charakter alokace těchto finančních zdrojů daleko významnější než role „oficiální“ regionální politiky. Nicméně je nezbytné zdůraznit, že z pohledu běžných veřejných výdajů je Praha velmi pravděpodobně regionem, který na systému redistribuce veřejných financí výrazně „prodělává“. Avšak tuto hypotézu je nutné v další fázi výzkumu prověřit, resp. přezkoumat charakter regionální distribuce běžných veřejných výdajů, jejichž alokace pravděpodobně v regionálním pohledu plní stabilizační funkci fiskální politiky. Dále by bylo vhodné prověřit charakter alokace veřejných finančních prostředků do různých regionů v čase a sledovat, zda dochází ke snižování míry jejich koncentrace v určitých regionech. Naprosto zásadní oblastí, na kterou je nezbytné se zaměřit, je však vlastní analýza dopadů veřejných výdajů na socioekonomický rozvoj konkrétních regionů.

Literatura:

- ARMSTRONG, H., TAYLOR, J. (1985): *Regional Economics and Policy*. Philip Allan, Hertfordshire, 340 s.
- ATKINSON, A. B., STIGLITZ, J. E. (1980): *Lectures on Public Economics*. McGraw-Hill Book Company, Berkshire, 619 s.
- BENNET, R. J. (1980): *The Geography of Public Finance*. Methuen, London, 498 s.
- BLAŽEK, J. (1993a): Regionální vývoj a regionální politika: hlavní přístupy v zemích západní Evropy. In: L. Sýkora (eds.): *Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii*. Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova, Praha, s. 120-146.
- BLAŽEK, J. (1993b): Systém místní správy v zemích západní Evropy. In: L. Sýkora (ed.): *Teoretické přístupy a vybrané problémy v současné geografii*. Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova, Praha, s. 147-166.
- BLAŽEK, J. (2002): Regionální rozvoj a regionální politika – obecné problémy a specifika ČR v období transformace. Habilitační práce. Přírodovědecká fakulta, Univerzita Karlova, Praha.
- BLAŽEK, J., UHLÍŘ, D. (2002): *Teorie regionálního rozvoje (nástin, kritika, klasifikace)*. Karolinum, Praha, 211 s.
- BLAŽEK, J., VOŽAB, J. (2004): The Institutional and Programming Context of Regional Development in the Czech Republic: a Critique. In: D. Drbohlav, J. Kalvoda, V. Voženílek (eds.): *Czech Geography at the Dawn of the Millenium*. Olomouc, Palacky University, Olomouc, s. 255-267.
- CAMINAL, R. (2004): Personal redistribution and the regional allocation of public investment. *Regional Science and Urban Economics*, 34, č. 1, s. 55-69.
- CUADRADO, J.R., DE LA DEHESA, G., PRECEDO, A. (1993): Regional imbalances and government compensatory financial flows: the case of Spain. In: A. Giovannini (ed.) *Finance and Development: Issues and Experience*. Cambridge University Press, Cambridge, s. 261-300.
- DIRECTORATE-GENERAL FOR RESEARCH (1991): *The Regional Impact of Community Policies. Research and Documentation Papers. Regional policy and transport, series 17*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- EUROPEAN COMMISSION (1998): *Economic and social cohesion in the European Union: The impact of Member States' own policies*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 253 s.
- EUROPEAN COMMISSION (2004): *A new partnership for cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 248 s.
- FLUENTE, A. de la (2004): Second-best redistribution through public investment: a characterization, an empirical test and an application to the case of Spain. *Regional Science and Urban Economics*, 34, s. 489-503.
- HAMPL, M. (2001): Geografie transformace v České republice. In: M. Hampl a kol.: *Regionální vývoj: Specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie*. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha, s. 27-41.

- HAMPL, M. a kol. (1996): Geografická organizace společnosti a transformační procesy v České republice. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha, 395 s.
- HAMPL, M. a kol. (2001): Regionální vývoj: Specifika české transformace, evropská integrace a obecná teorie. Přírodovědecká fakulta Univerzity Karlovy, Praha, 328 s.
- HARVEY, S. R. (2005): Public Finance-7th edition. McGraw-Hill, New York, 609 s.
- HEALD, D., SHORT, J. (2002): The regional dimension of public expenditure in England. *Regional Studies*, 36, č. 7., s. 743-755.
- HEALD, D. (1994): Territorial public expenditure in the United Kingdom. *Public Administration*, 72, Summer 1994, s. 147-175.
- HIRSCHMAN, A. O. (1964): Interregional and International Transmission of Economic Growth. In W. Alonso, J. Friedmann: *Regional Development and Planning. A Reader*. Massachusetts, The M.I.T. Press, Cambridge, s. 623-641.
- GUISÁN, M. C., CANELO, M. T. (1996): Territorial Public Expenditure and Revenue: Economic Impact in the European Regional Growth. Euro-American Association of Economic Development, Working Paper no. 8, series of Economic Development, University of Santiago de Compostela, Spain. <http://ideas.uquam.ca/ideas/data/eaecodev.html>, 21 s.
- MACEŠKOVÁ, M. (2005): Analýza regionálních dopadů fiskální politiky: obecné principy a příklad České republiky. Magisterská práce. Univerzita Karlova, Přírodovědecká fakulta, Praha, 143 s.
- MARTIN, R. (1999): The Regional Dimension in European Public Policy: Convergence or Divergence?. Palgrave Publisher, New York.
- MIDWINTER, A. (2004): The Changing Distribution of Territorial Public Expenditure in the UK. *Regional and Federal Studies*, 14, č. 4, Winter 2004, s. 499-512.
- MMR (1998): Zásady regionální politiky vlády České republiky. Praha, MMR ČR, 64 s.
- MOLLE, W. (1990): The Economics of European Integration. Theory, Practice, Policy. Dartmouth Publishing Company Limited, Hants (England), 547 s.
- MUSGRAVE, R. A., MUSGRAVEOVÁ, P. B. (1994): Veřejné finance v teorii a praxi. Praha, Management Press, 581 s.
- OCHRANA, F. (2003): Veřejná volba a řízení veřejných výdajů. Ekopress, Praha, s. 83-184.
- PEARCE, D. W. et al. (1995): Macmillanův slovník moderní ekonomie. Victoria Publishing, Praha, s. 143.
- PEKOVÁ, J. (2002): Veřejné finance úvod do problematiky. ASPI Publishing, Praha, 453 s.
- PORTEOUS, D. J. (1995): The Geography of Finance. Aldershot, Avebury, 230 s.
- PRUD'HOMME, R. (1993): The Potencial role of the EC budget in the reduction of spatial disparities in a European economic and monetary union. In: Commission of the European Communities: *The Economics of Community Public Finance. Reports and Studies*. Directorate-General for Economic and Financial Affairs. *European Economy*, č. 5., Luxembourg, s. 321-351.
- RAHMAN, M. A. (1964): Regional Allocation of Investment. In W. Alonso, J. Friedmann: *Regional Development and Planning. A Reader*. Massachusetts, The M.I.T. Press, Cambridge, s. 654-667.
- ROBERT, J. et al. (2001): Spatial Impacts of Community Policies and Costs of Non-coordination, Study carried out at the request of the Directorate General „Regional Policy“ European Commission. 290 s.
- SHORT, J. (1978): The regional distribution of public expenditure in Great Britain, 1967/70 – 1973/74', *Regional Studies*, 12, s. 499-510.
- SCHINDEGGER, F., TATZBERGER, G. (2003): TIA minimum requirements – a Guidance for Policy Impact Projects of ESPON (contribution for second interim Report of ESPON 3.1). Austrian Institute for Regional Studies and Spatial Planning. http://www.espon.lu/online/documentation/projects/cross_thematic/816/2.ir-3.1.pdf
- SOJKA, M. a kol. (1991): Dějiny ekonomických teorií. VŠE, Praha, 403 s.
- THE IMPACT OF MEMBER STATE POLICIES ON COHESION (2004). Final report. http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/3cr/impact_member.pdf.
- UHLÍŘ, D. (2004): Regional versus National Development: What sort of Policy for new Czech Regions? In: D. Drbohlav, J. Kalvoda, V. Voženilek (eds.): *Czech Geography at the Dawn of the Millenium*. Palacky University, Olomouc, s. 269-277.
- WISHLADE, F., YUILL, D., DAVEZIES, L. (1997): Economic and Social Cohesion in the European Union: The Regional Distribution of Member States' Own Policies. Paper for European Urban and Regional Research Network „Regional Frontiers“ Conference, Frankfurt (Oder), Germany.

Ostatní materiály:

Interní materiály SFDI – rozpočet SFDI 2001-2004 (databáze).

Interní materiály SFRB – rozpočet SFRB 2000-2003 (databáze).

ISPROFIN 1995-2003. Ministerstvo financí ČR, Praha (databáze).

Statistická ročenka ČR 1996-2004. ČSÚ, Praha.

Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů (ve znění všech následujících novel).

S u m m a r y :

REGIONAL DIMENSION OF FISCAL POLICY ON THE EXAMPLE OF PUBLIC INVESTMENT EXPENDITURES IN CZECHIA

The issue of regional dimension and impacts of fiscal policy is one of the very new themes of geographical research both from the international perspective and in Czechia. Interest of geographers in this sphere is closely interrelated to a rather more traditional area of geographical research – that of public finance – and it is supported by investigation of public finance in regional context to detect implications for regional development (Blažek 2002).

The macroeconomic stabilization is one of the principal objectives of fiscal policy (Musgrave, Musgraveová 1994). However, the stabilization needs to be understood in several dimensions, and one of these dimensions is the regional one. The measures in the framework of fiscal policy carried out on the national level with the intention of macroeconomic stabilization may have essential impacts on the regional level (e.g. Armstrong, Taylor 1985; Prud'homme 1993). While drawing up explicit regional policy, regional dimension is inevitably taken into account. However, explicit regional policy represents only a very small part of fiscal policy. On the other hand, when sectoral and horizontal policies are framed, regional aspects are nearly always neglected as the sectoral approach unambiguously dominates over the regional one (Robert et al. 2001). In other words, the question being solved by policy-makers deciding on public expenditures is, into which spheres financial resources will be allocated and not to which regions they will be directed.

The entire fiscal policy, or more precisely sectoral (e.g. agricultural, transport, energy, health service, policy of employment), horizontal (e.g. R&D policy, innovation policy) and so-called non-spending policies (e.g. (de)regulatory policies, social policy), can be considered as implicit regional policy (e.g. Robert et al. 2001; Blažek, Vozáb 2004). Within implicit regional policy a huge volume of financial resources is distributed in a territory, and this amount several times overreaches the potentiality of explicit regional policy. Legislative and institutional frameworks of public (not only financial) interventions play a very important role as well. The nature of public finance distribution among regions brings about fundamental implications for regional development. It is assumed that current expenditures are allocated particularly into socioeconomically weak regions (European Commission 1998), and therefore in accordance with the principles of insurance form of explicit regional policy (Blažek 2002). On the other hand, as far as capital expenditures are concerned, it is presumed that these financial resources are distributed preferably into the most economically developed regions (The Impact of Member State Policies on Cohesion 2004), thus in line with the principles of strategic form of explicit regional policy (Blažek 2002).

The article is intended to test the hypothesis about allocation of central capital expenditures in favour of the most socioeconomically developed regions in Czechia on the level of districts (NUTS 4). The analysis is based on ISPROFIN database (Information system of programming financing from the state budget) from the period of 1995–2003, which includes investments financed from the state budget. The total amount of capital expenditures covered by the database exceeds CZK 522 billion, however, because of the series of methodological constraints, it was necessary to exclude some investment projects from the analysis. Consequently, the entire amount of analysed investments reaches nearly CZK 386 billion. Relative indicators relating investments to population, area and regional GDP were employed. In addition, capital budgets of two state extra-budget funds were included into the regional analysis of public investment expenditures.

The key conclusions emerging from the regional analysis of capital expenditures of state budget have confirmed the dominant role of the city of Prague with the most concentrated

investment activity in Czechia. In this region, almost 36 % of the analysed financial resources were allocated, i.e. CZK 137,4 billion in 1995–2003. In relative terms, this sum represents CZK 115 500 per inhabitant, CZK 276 per CZK 1000 of Prague GDP (the Czech average is CZK 37 500 and CZK 189 respectively). The character of regional distribution of investment expenditures has been found as extremely uneven. Regional differentiation in terms of allocated capital expenditures was conditioned particularly by great – in the sense of finance – projects in the field of transport infrastructure.

It can be summarized that investment expenditures from state budget in 1995–2003 were allocated in accordance with the principles of strategic form of regional policy. However, it is necessary to underline that even if the city of Prague has markedly profited from the capital part of the state budget, from the point of view of the entire state budget (i.e. including its much higher current expenditures), the city of Prague is very much likely the region which contributes to the state budget.

Fig. 1 – Capital expenditures of state budget per 1 inhabitant of a district in 1995–2003, Czechia = 100 % (in %); a: total without extraordinary expenditures; b: expenditures within the category of regional policy; c: total expenditures without extraordinary expenditures and expenditures related to aeroplanes L 159; d: total expenditures without extraordinary expenditures, expenditures related to aeroplanes L 159 and expenditures for selected transport infrastructure. Source: ISPROFIN, The Statistical Yearbook of the Czech Republic 1996–2004, calculations of the author.

Fig. 2 – Capital expenditures of state budget without extraordinary expenditures and expenditures related to aeroplanes L 159 per 1 inhabitant in 1995–2003 invested per CZK 1 000 of average GDP of a self-governing region per 1 inhabitant in 1995–2003 of a self-governing region (in CZK). Source: ISPROFIN, The Statistical Yearbook of the Czech Republic 1996–2004, calculations of the author.

Fig. 3 – Expenditures of the selected state extra-budget funds per 1 inhabitant of a district, Czechia = 100 % (in %); a: State Fund of Transport Infrastructure in 2001–2004; b: State Fund for Housing Development in 2000–2004. Source: Internal materials of the State extra-budget funds, The Statistical Yearbook of the Czech Republic 2000–2004, calculations of the author.

(Pracoviště autorky: autorka je postgraduální studentkou katedry sociální geografie a regionálního rozvoje Přírodovědecké fakulty UK, Albertov 6, 128 43 Praha 2; e-mail: marie.maceskova@gmail.com.)

Do redakce došlo 24. 9. 2006