

STRUKTURA VÝDAJŮ Z ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ NA BIODIVERZITU A LESNÍ HOSPODÁŘSTVÍ V ČESKÉ REPUBLICE

THE STRUCTURE OF TERRITORIAL BUDGETS ON BIODIVERSITY AND FORESTRY IN THE CZECH REPUBLIC

MIROSLAV HÁJEK

Fakulta lesnická a dřevařská ČZU v Praze

ABSTRACT

Territorial budget expenditures are an important part of the environmental financial system. These kinds of public expenditures are a data source for assessments and analyses. The protection of biodiversity and landscape is a substantial part of environmental expenditures and comprises expenditures on the general social function of forests. Expenditures on the general social function of forests have been increasing over the long term. This development conforms to the principle of subsidiarity and is in the best interest of municipalities to support these kinds of measures in forestry.

Klíčová slova: výdaje na ochranu životního prostředí, veřejné výdaje, ochrana biodiverzity, celospolečenské funkce lesa

Key words: environmental expenditures, public expenditures, biodiversity and landscape protection, general social functions of forests

ÚVOD

Výdaje z veřejných rozpočtů jsou důležitým podkladem pro rozhodování na různých stupních řízení a zdrojem dat pro ex post analýzy a rozbory. O výdajích veřejných rozpočtů je na jedné straně známo, že z různých důvodů dlouhodobě rostou (MUSGRAVE-MUSGRAVEOVÁ 1994). Zároveň dochází k diferenciaci různých druhů výdajů, jejichž výše se odvíjí zejména od přijaté státní politiky v dané oblasti. Veřejné výdaje na ochranu životního prostředí zasluhují pozornost nejen s ohledem na jejich (absolutní nebo relativní) výši, ale i na jejich strukturu.

Zaměření výdajů územních rozpočtů je důležité i z pohledu sledování realizace politiky životního prostředí a lesnické politiky na nejnižší úrovni a zároveň posouzení úrovně výdajů do oblastí, které mají celospolečenský přínos a jejichž podporu nelze vždy očekávat ze strany soukromých vlastníků lesa.

Z pohledu realizace dlouhodobých strategií (Státní politiky životního prostředí ČR a Národního lesnického programu pro období do roku 2013) je přínosné sledovat na úrovni územních rozpočtů, na co a v jaké výši jsou orientovány výdaje měst, obcí, dobrovolných svazků obcí a krajů v oblasti ochrany biodiverzity a krajiny a zaměřit se vedle údajů ve fyzických jednotkách také na ekonomické parametry vývoje lesního hospodářství. Ze současných strategií vyplývá v oblasti biodiverzity zaměření zejména na posílení ekologické stability a posílení polyfunkčního poslání lesů.

Problémy spojené s efektivností výdajů z veřejných rozpočtů souvisejí především s jejich účinností. Účinnost lze jednoznačně kladně hodnotit při porovnání přínosu veřejného sektoru a soukromého sektoru. Od veřejného sektoru se očekává, že při svých rozhodnutích o alokaci výdajů zohlední přínosy pro celou společnost

(včetně přínosů, které nejsou vyjádřeny v peněžních jednotkách) a zejména zváží existenci negativních i pozitivních externalit, které jsou v podstatné míře soukromým sektorem opomíjeny. To však předpokládá na druhé straně důkladnou kontrolu při nakládání s veřejnými prostředky a provádění ekonomických analýz efektivnosti, což je často opomíjeno a stává se to jednou z příčin neefektivnosti.

METODICKÁ VÝCHODISKA VE SLEDOVÁNÍ VÝDAJŮ

Informace související s lesním hospodářstvím jsou sledovány zejména prostřednictvím statistického výkazu Les (Mze)1-01. Pro lesy obhospodařované obcemi a městy lze využít pro posouzení ekonomických souvislostí položky náklady lesnické činnosti, ale bohužel zde není podrobnější věcné členění a nelze například zjistit, co je prioritou při hospodaření v těchto lesích (tab. 1), ani jaký je podíl nákladů související s ochranou biodiverzity. Navíc není zřetelná vývojová tendence v daném období. V širším kontextu lze konstatovat, že náklady a tržby významně ovlivňuje politika jednotlivých zastupitelstev obcí (VLKANOVÁ 2007).

Větší možnosti dává členění veřejných výdajů. Výdaje veřejných rozpočtů je možné systematicky sledovat, s ohledem na schválení jednotné metodiky pro veřejné rozpočty, od roku 1997 podle tehdy přijaté koncepce rozpočtové skladby. Koncepce rozpočtové skladby vychází z následujících zásad (KINŠT, PAROUBEK 2006):

Tab. 1.

Náklady lesnické činnosti v lesích měst a obcí v mil. Kč
Forestry costs of municipalities and cities in mil. CZK

Náklady lesnické činnosti v lesích měst a obcí v mil. Kč/Forestry costs of municipalities and cities in mil. CZK								
Rok/Year	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Náklady/Costs	1 082	-	2 309	3 307	2 233	2 574	3 307	3 134

Zdroj: Les(Mze)1-01(internetové stránky Ministerstva zemědělství)

- vztahuje se na hlavní části soustavy veřejných rozpočtů a jejich peněžní operace,
- je postavena na principu peněžních pohybů,
- umožňuje kumulovat operace za jednotlivé veřejné rozpočty do vyšších agregací a pomocí tzv. konsolidace vylučuje možnost dvojího načítání jedné operace,
- kritériem zatřídění peněžní operace je především jejich druhová podstata,
- druhý kritériální pohled na operace veřejných rozpočtů představuje odvětvové (funkční) třídění, které je nezávislé na druhovém,
- uvedená dvě hlediska jsou doplněna možností třídění podle odpovědnosti za správu rozpočtových prostředků.

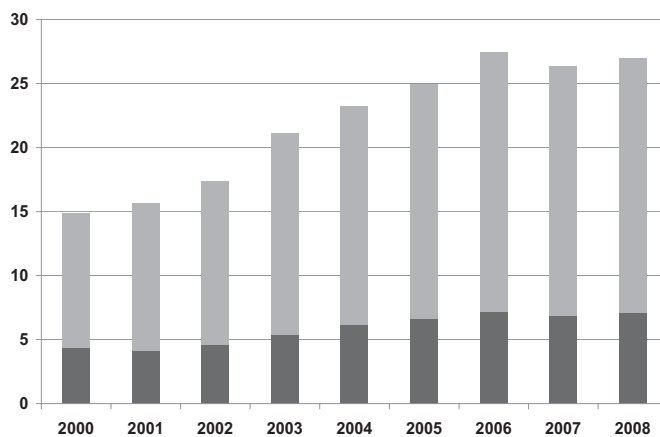
V této souvislosti je třeba si uvědomit, že komunální investice na ochranu životního prostředí jsou financovány z různých finančních zdrojů, což na jedné straně umožňuje realizovat řadu náročných záměrů v komunální sféře, na druhé straně je financování náročné na koordinaci finančních zdrojů, které jsou charakteristické různými přístupy (podmínkami) k poskytnutí finančních prostředků.

Sledujeme-li na úrovni územních rozpočtů oblast biodiverzity, týká se to pododdílu 103 Lesní hospodářství, 233 Vodní toky a vodohospodářská díla a 374 Ochrana biodiverzity a krajiny. V rámci sledování výdajů na ochranu životního prostředí bylo počínaje rokem 1997 rozhodnuto, prostřednictvím metodiky stanovené Ministerstvem životního prostředí, že výdaje na ochranu biodiverzity a krajiny se budou skládat z paragrafů

- 1037 Celospolečenské funkce lesů
- 2334 Revitalizace říčních systémů
- 3741 Ochrana druhů a stanovišť
- 3742 Chráněné části přírody
- 3743 Rekultivace půdy v důsledku těžeb a důlních činností apod.
- 3744 Protierozní, protilavinová, protipožární ochrana
- 3745 Péče o vzhled obcí a veřejnou zeleň
- 3749 Ostatní činnosti.

Paragraf 1037 Celospolečenské funkce lesů byl zařazen pro účely výdajů na ochranu životního prostředí do pododdílu 374 Ochrana přírody a krajiny. Zahrnuje podporu mimoprodukčních funkcí lesa majících celospolečenský význam, jako např. práce leso-technických meliorací a hrazení bystřin, výstavba a údržba lesních cest,

svážnic, chodníků, v lesích se zvláštním režimem hospodaření, protierozní a protilavinová opatření, ochrana a zvelebování chovů ohrožených druhů zvířat, protipožární ochrana lesů, mimořádná opatření při přemnožení hmyzích škůdců a chorob, ostatní práce celospolečenského významu, lesní stráž.

**Graf 1.**

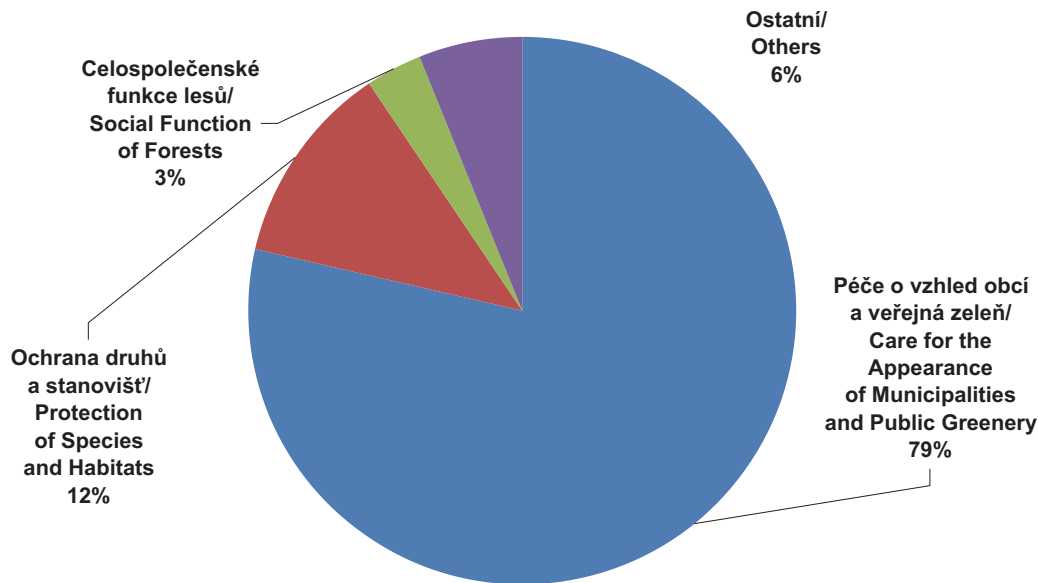
Výdaje na ochranu životního prostředí z územních rozpočtů celkem, z toho na ochranu biodiverzity a krajiny v mld. Kč
Environmental expenditures of the territorial budgets from that biodiversity and landscape protection in bn. CZK

Zdroj: Statistická ročenka životního prostředí ČR

STRUKTURA VÝDAJŮ NA OCHRANU PŘÍRODY A KRAJINY

Z hlediska dlouhodobého vývoje je ve státech s rozvinutou tržní ekonomikou zřejmá tendence v orientaci nástrojů k ochraně životního prostředí do oblasti veřejných financí¹. Jedná se přitom jak o část příjmovou (ekologické daně, daňové úlevy), tak i o část výdajovou, tj. výdaje na podporu akcí (činností) k ochraně život-

¹Například Konference Green Tax Reforms in Europe, Paříž, 10. - 11. října 2000.

**Graf 2.**

Struktura výdajů územních rozpočtů na ochranu biodiverzity a krajiny v roce 2008
The structure of territorial budget expenditures on biodiversity and landscape in 2008

Zdroj: Statistická ročenka životního prostředí ČR

ního prostředí. Na podrobné struktuře veřejných výdajů je zřejmá složitost veřejných financí odehrávajících se ve specifických finančních vztazích mezi veřejnou správou a ostatními subjekty (HAMERNÍKOVÁ 1999). Orientace environmentální ekonomie na veřejné finance logicky vyplývá z prolínání složitých problémů spojených s ochranou životního prostředí všemi odvětvími i sektory, z čehož je zřejmé, že společným jmenovatelem dotčených subjektů jsou veřejné finance (HÁJEK 2003). Lze z toho odvodit, že výdaje z veřejných rozpočtů jsou jedním z důležitých nástrojů politiky životního prostředí.

Nejdůležitější z hlediska objemu výdajů i množství realizovaných konkrétních opatření jsou v České republice územní rozpočty. Porovnáme-li výši výdajů na ochranu životního prostředí s jinými oblastmi financovanými na této úrovni, vydává se z územních rozpočtů více finančních prostředků na školství a dopravu a naopak méně na zdravotnictví a kulturu. Na základě tohoto porovnání se dá konstatovat, že výdaje na ochranu životního prostředí z územních rozpočtů jsou co do výše (oproti ostatním oblastem) průměrné. Nejsou tedy z tohoto pohledu prioritou, nicméně nejsou ani na pokraji zájmu obcí.

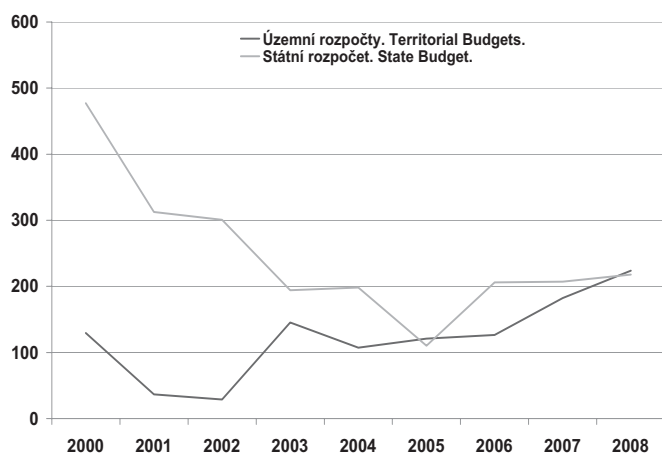
Výdaje na ochranu životního prostředí měst a obcí mají dlouhodobě rostoucí tendenci a za posledních 10 let se téměř zdvojnásobily. Je to v důsledku environmentálních zákonů (zákon o odpadech), ale také z důvodu odpovědného přístupu v obcích a regionech k otázkám souvisejícím s ochranou životního prostředí.

Výdaje na ochranu biodiverzity a krajiny stoupají obdobně jako celkové výdaje na ochranu životního prostředí a dlouhodobě představují cca 26 % z celkových výdajů. Tyto výdaje jsou na druhém místě (po odpadovém hospodářství) z hlediska výše a dlouhodobého meziročního růstu. Na rozdíl od odpadového hospodářství se zde projevuje zájem o zlepšování životního prostředí.

Z grafu 2 je zřejmé, do jakých oblastí směřovaly výdaje územních rozpočtů na ochranu biodiverzity a krajiny v roce 2008. Největší podíl (79 %) představují výdaje na péči o vzhled obcí a především veřejnou zeleň. Jedná se tedy o typickou regionální prioritu, která je plně v kompetenci obcí. Projevuje se zde vzrůstající zájem o financování této oblasti. Konkrétně se jedná z velké části o sekání trávníků a růst výdajů mj. odráží například růst cen pohonných hmot. Rostoucí tendenci výdajů také podporuje „Program pro vítěze ocenění Zelená stuha a Zelená stuha ČR - péče o zeleň a životní prostředí“. Cílem tohoto programu je poskytnutí finančního ocenění vítězům krajských kol soutěže Vesnice roku a vítězi celostátního kola soutěže Zelená stuha na zlepšování životního prostředí v intravilánech obcí. Základní podmínkou je, aby navrhovaná opatření byla prováděna v souladu s daným venkovským prostředím a opatření vedla ke zlepšení celkového stavu veřejných prostranství, přírodních prvků a zeleně v obci tak, aby byl zachován, či obnoven celkový ráz venkova.

Druhým největším výdajovým titulem je ochrana druhů a stanovišť (12 %). Meziročně dochází pouze k mírnému nárůstu těchto výdajů, což svědčí o udržování současného stavu ochrany životního prostředí v regionech.

Celospolečenské funkce lesů jsou na třetím místě z hlediska výše výdajů a představují 3 % z výdajů územních rozpočtů na ochranu biodiverzity a krajiny. Lze konstatovat, že podíl těchto výdajů je významný a navíc dochází k poměrně velkému nárůstu za posledních 10 let (graf 3), i když na počátku tohoto období došlo k velkým meziročním výkyvům, jejichž příčina nebyla zpětně identifikována. Poměrně malý podíl výdajů na celospolečenské funkce lesů vyplývá především z vlastnických vztahů, neboť obce, příp. kraje jsou vlastníky 16,8 % lesů v České republice. Nárůst výdajů mohl být částečně ovlivněn neinvestičními podporami



Graf 3.

Výdaje územních rozpočtů na celospolečenské funkce lesů v mil. Kč
Expenditures of the social functions of forests in mil. CZK

Zdroj: Statistická ročenka životního prostředí ČR

z Programu rozvoje venkova ČR a Operačního programu Životní prostředí (DUDÍK 2007). Výdaje na celospolečenské funkce lesů jsou výhradně neinvestičního charakteru (třída 5 – běžné výdaje), převážně se jedná o opravy a udržování.

Pro úplnost lze dodat, že investiční prostředky jsou v obcích určeny především na rozvoj technické a občanské vybavenosti (čistírny odpadních vod a kanalizace, modernizace škol a nemocnic). Podle zahraničních zkušeností by měl být podíl investičních výdajů na celkových výdajích cca 20 %. Málokterá obec však tuto výši investic splňuje. Celkově má tento podíl klesající tendenci.

Výdaje na celospolečenské funkce lesů mají dlouhodobě vzrůstající tendenci (graf 3). Svědčí to o zájmu o tento druh služeb ze strany obcí. Na druhou stranu dochází k poklesu výdajů ze státního rozpočtu, kde se projevuje jak pokles transakcí, tak celkový zájem řešit tuto problematiku z centrální úrovně, což odpovídá principu subsidiarity.

ZAMĚŘENÍ VÝDAJŮ Z VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ NA OBLAST BIODIVERZITY

Údaje o výdajích z územních rozpočtů na ochranu biodiverzity a celospolečenské funkce lesa jsou součástí informací potřebných při zajišťování biodiverzity na regionální úrovni. Výši výdajů z veřejných rozpočtů lze považovat za jeden z indikátorů zaváděných pro monitoring biodiverzity (BAGNOLI 2008). Údaje o výdajích jsou běžně dostupné v řadě států a lze je proto porovnávat. Na druhé straně konkrétní struktura těchto výdajů je specifická pro každý stát a vyplývá z vnitřních potřeb sledování cílů politiky životního prostředí. Výdaje jsou i indikátorem, odrážejícím hodnotu příslušných ekosystémových služeb.

Na úrovni obcí lze nalézt specifické znalosti a tradice v oblasti ochrany životního prostředí, užitečné pro ochranu biodiverzity. Znalosti přírodních procesů a tradiční praxe ve vztahu k užití kon-

krétního pozemku jsou velmi přínosné. Tyto hodnotné znalosti mohou být kombinovány s moderními vědeckými metodami a mohou formovat základy společné práce a monitoringu (OECD 2008).

Pro úspěšnost politiky životního prostředí v oblasti biodiverzity je důležitá úzká provázanost s veřejnými rozpočty. Její realizace je průběžně korigována systémem nástrojů, kde jednu z rozhodujících rolí sehrávají finanční podpory. I když v analýzách způsobu financování opatření k ochraně životního prostředí narážíme na poměrně složitý systém, resp. na kofinancování z různých finančních zdrojů, lze poměrně přesně určit pravidla, podle kterých jsou používány prostředky z jednotlivých veřejných rozpočtů.

V této souvislosti je třeba připomenout i otázku decentralizace finančních zdrojů (HÁJEK 2003), neboť při snaze o maximální centralizaci veřejných rozpočtů dochází k neefektivnosti při alokaci finančních zdrojů. S přihlédnutím k obecnému principu subsidiarity (náležejícího mezi základní principy politiky životního prostředí) je potřebné řešit problémy ochrany životního prostředí v místě vzniku, tzn. z převážné části v konkrétních lokalitách. Tomu odpovídá i dosavadní tendence výdajů na celospolečenské funkce lesa (graf 3). Uvážíme-li, že z obecného pohledu například transfery z centrálních zdrojů do místních rozpočtů dosahují 60 % a podíl výdajů z místních rozpočtů na celkových výdajích z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí 81 %, mohl by být stupeň decentralizace dostačující. Je proto na zvážení, do jaké míry je účelné finanční prostředky dále decentralizovat a ponechat rozhodování v regionech.

ZÁVĚR

Výdaje územních rozpočtů jsou důležitou součástí systému financování ochrany životního prostředí, jedním z indikátorů a zdrojem dat k ex post analýzám. Ze struktury těchto výdajů vyplývá, že významný podíl je vynakládán na ochranu biodiverzity a krajiny. Celospolečenské funkce lesa jsou součástí těchto veřejných výdajů a na úrovni územních rozpočtů dochází dlouhodobě k jejich nárůstu. Odpovídá to jak principu subsidiarity, tak zájmu veřejného sektoru podpořit odpovídající opatření v lesním hospodářství.

Rostoucí výdaje na ochranu biodiverzity a krajiny z územních rozpočtů svědčí o dlouhodobém zájmu na vytváření zdravých životních podmínek v regionech. Potvrzují naplňování této důležité úlohy, kterou nelze očekávat z centrální úrovně. Zároveň to svědčí o vhodném nastavení legislativních pravidel a struktury územních rozpočtů. Výdaje na podporu celospolečenských funkcí lesů lze považovat za důležitou a dynamickou součást výdajů na ochranu biodiverzity a krajiny. Podpora celospolečenských funkcí lesa je důležitá právě ze strany veřejných rozpočtů, neboť se jedná vesměs o pozitivní externalitu nepeněžní hodnoty, které však mají významný celospolečenský přínos.

Poznámka:

Příspěvek byl zpracován s podporou projektu NAZV č. QH 71296 „Systém hodnocení společenské sociálně-ekonomické významnosti funkcí lesů včetně kritérií a indikátorů polyfunkčního obhospodařování lesů“.

LITERATURA

- BAGNOLI P., GOESCHL T., KOVÁCS E. 2008. People and biodiversity policies. Impacts, issues and Strategies for policy action. Paris, OECD: 249 s. ISBN 978-92-64-03431-0.
- DUDÍK R. 2007. Podpory určené lesnímu hospodářství v roce 2007. In: Ekonomické aspekty integrovaného lesního hospodářství. Brno, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita: 13-19.
- HÁJEK M. 2003. Struktura výdajů z veřejných rozpočtů na ochranu životního prostředí v ČR. Finance a úvěr, 53/1-2: 60-74.
[Http://eagri.cz/public/eagri/ministerstvo-zemedelstvi/statistika/lesy/lesnictvi/resortni/](http://eagri.cz/public/eagri/ministerstvo-zemedelstvi/statistika/lesy/lesnictvi/resortni/), 9.4.2010.
- HAMERNÍKOVÁ B., KUBÁTOVÁ K. 1999. Veřejné finance. Praha, Eurolex Bohemia: 402 s. ISBN 80-902752-1-4.
- KYNŠT J., PAROUBEK J. 2006. Rozpočtová skladba v roce 1997 a praktické příklady. Ostrava, ANAG: 255 s. ISBN 80-7263-356-2.
- MUSGRAVE R. A., MUSGRAVEOVÁ P. B. 1994. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha, Management press: 581 s. ISBN 80-85603-76-4.
- Report by the environment policy committee on implementation of the 2004 council recommendation on the use of economic instruments in promoting the conservation and sustainable use of biodiversity. Paris, OECD 2008. 90 s.
- Statistická ročenka životního prostředí České republiky.
- VLKANOVÁ D. 2007. Ekonomické aspekty hospodaření v lesích územně samosprávných celků. In: Ekonomické aspekty integrovaného lesního hospodářství. Brno, Mendelova zemědělská a lesnická univerzita: 118-122.

THE STRUCTURE OF TERRITORIAL BUDGETS ON BIODIVERSITY AND FORESTRY IN THE CZECH REPUBLIC

SUMMARY

Tracking of territorial budgets is important if we want to analyze the fruitfulness of environmental and forestry policy and to evaluate the level of expenditures on social benefits at the lowest level. The structure of public expenditures yields greater information than if we make analyses only on statistical data. The Czech Republic has used the detailed structure of the public budget since 1997. Paragraph 1037 - General social function of forests was included into subsection 374 – Protection of biodiversity and landscape.

Environmental expenditures of municipalities are increasing and have doubled in the past years. Biodiversity and landscape protection expenditures are increasing too and equal 26 % of total environmental expenditures. General social function of forests is a substantial part of biodiversity and landscape protection expenditures and is increasing at the municipality level. This growth is supported in various ways including financial support. Expenditures were used only for non-investment purposes. This growth shows evidence of the interest municipalities have in the social function of forests.

At the municipality level it is possible to find specific knowledge and traditions within the framework of the environment and biodiversity. Information about the natural processes and the practical use of a particular piece of land is very beneficial. Close cohesion with public budgets is very important to the fruitfulness of environmental policy. Expenditures of territorial budgets are an important part of the environmental financial system. This kind of public expenditure is a data source for assessments and analyses.

Recenzováno

ADRESA AUTORA/CORRESPONDING AUTHOR:

Doc. Ing. Miroslav Hájek, Ph.D., Ministerstvo životního prostředí
Vršovická 1442/65, 100 00 Praha-Vršovice, Česká republika
tel. 267 122 084; e-mail: Miroslav.Hajek@mzp.cz