

Krajské rozpočty pod drobnohledem: odkud mají příjmy, na co jdou výdaje a co přinese změna RUD¹

ZÁŘÍ 2024

PETR JANSKÝ, DANIEL KOLÁŘ

Shrnutí

- Samosprávné kraje plní od roku 2000 důležitou roli v českém systému veřejné správy a hospodaří s významnými prostředky. Tato studie analyzuje příjmy a výdaje 13 krajů v roce 2023 a dopady zamýšlené změny alokace krajských příjmů. Krajské rozpočty očišťujeme o účelově vázané transfery a nezaměřujeme se na specifickou Prahu, která plní roli kraje i obce.
- Příjmy 13 krajů představovaly v roce 2023 120 mld. Kč. Jejich výdaje byly o něco nižší, a sice 109 mld. Kč. Klíčovým pro krajské rozpočty je rozpočtové určení daní (RUD), které určuje velkou většinu příjmů krajských rozpočtů, a tím pádem i prostor pro výdaje. RUD stanovuje, jak velký podíl z výnosu vybraných daní dostanou kraje, obce a stát.
- Kraje s vyšším hrubým domácím produktem (HDP) na obyvatele hospodaří v průměru se srovnatelnými, až menšími rozpočty na obyvatele než kraje s nižším HDP na obyvatele. To je možné chápat jako podporu krajů s nižším HDP na obyvatele, neboli přerozdělovací charakter krajských rozpočtů. Dále ukazujeme, že současný systém RUD zvýhodňuje spíše kraje s menším počtem obyvatel na úkor těch větších, zejména Moravskoslezského a Jihomoravského.
- V přepočtu na obyvatele dnes ze systému RUD benefitují nejvíce kraje Vysočina, Jihočeský a Karlovarský. Naopak nejméně prostředků na obyvatele dostávají kraje Jihomoravský a Moravskoslezský. Mezi kraji jsou v příjmech z RUD velké rozdíly: kraj Vysočina dnes dostává příjmy z RUD na obyvatele v téměř dvojnásobné výši jako Jihomoravský kraj.

¹ Tato studie reprezentuje pouze názor autorů, a nikoli oficiální stanovisko Národohospodářského ústavu AV ČR, v. v. i. či Centra pro ekonomický výzkum a doktorské studium UK v Praze (CERGE). Autoři, působící na Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd UK, děkují za cenné komentáře k pracovním verzím studie Jaromíru Baxovi, Petru Bouchalovi, Danielu Münichovi, Janu Pavlovi a Danielu Prokopovi. Případné chyby však jdou pouze na vrub autorů. Studie byla vydána i díky podpoře Akademie věd ČR v rámci programu Strategie AV21 Společnost v pohybu a veřejné politiky.

- Vláda letos schválila novelu zákona o RUD na základě návrhu Asociace krajů ČR a čeká ji zřejmě schvalování v Parlamentu. Ukazujeme, jak by nový systém změnil krajské příjmy z RUD na obyvatele. Například Pardubický a Olomoucký kraj dnes dostávají z RUD zhruba průměrné příjmy na obyvatele, ale v případě navrhované změny by Pardubický kraj dostával výrazně více a Olomoucký kraj naopak méně. Příjmy mají vzrůst nejvíce Pardubickému, ale také Zlínskému, Libereckému či Karlovarskému kraji. Naopak by klesly kraji Ústeckému, který patří k nejchudším (měřeno HDP na obyvatele). Hlavním poraženým vlivem těchto změn by byl kraj Moravskoslezský, jehož již dnes nízké příjmy z RUD by dále poklesly, a to o zhruba 700 Kč na obyvatele. Pro Jihočeský, Jihomoravský, Středočeský a Plzeňský kraj by změna systému zásadnější změny příjmů z RUD nepřinesla.
- Navržené změny systému RUD jdou podle našeho názoru dobrým směrem, kdy jsou dlouhodobě fixní podíly nahrazeny variabilním mechanismem na základě měnících se krajských charakteristik. Za úvahu by ale stálo do systému doplnit i motivační prvky, které by kraje motivovaly např. k podpoře větší ekonomické aktivity na jejich území, umístování strategických investic nebo zvyšování kvality a efektivity veřejných služeb.
- Pokud jde o strukturu krajských netransferových výdajů, kde mají kraje prostor pro zohlednění vlastních priorit:
 - Zhruba sedmina krajských výdajů jde do školství, a doplňuje tak transferové financování ze státního rozpočtu. Největší část výdajů dává na školství Moravskoslezský a Jihomoravský kraj (19 %, resp. 17 %).
 - Na výstavbu a údržbu silniční sítě vynakládají kraje 12–25 % svých celkových výdajů, na zajištění veřejné dopravy 16–31 %. Rozdíly mezi jednotlivými kraji jsou v tomto ohledu poměrně velké. Souhrnně největší část krajského rozpočtu jde do dopravy ve Středočeském a Jihočeském kraji a také na Vysočině.
 - Dalšími významnými výdaji krajů jsou zdravotnictví (8–17 %), veřejná správa (7–12 %) a kultura (5–15 %). Zdravotnické výdaje míří dominantně do krajských nemocnic a na zdravotnické záchranné služby. Výdaje na veřejnou správu tvoří například platy zaměstnanců krajských úřadů; výdaje na kulturu pak příspěvky kulturním organizacím.

Study 5/2024

Regional Budgets under Scrutiny: where their revenues come from, what they are spent on, and what the budgetary allocation of taxes change will bring²

SEPTEMBER 2024

PETR JANSKÝ, DANIEL KOLÁŘ

Summary

- Since 2000, self-governing regions have played an important role in the Czech public administration system and have managed significant resources. This study analyses the 2023 revenues and expenditures of 13 regions and the impacts of proposed changes in allocation of regional revenues. We subtract earmarked transfers and do not include Prague, which fulfils the roles of both a region and a municipality.
- The revenues of the 13 remaining regions amounted to CZK 120 billion in 2023. Their expenditures were slightly lower, at CZK 109 billion. The key to regional budgets is the allocation of taxes, which determines the vast majority of regional budget revenues, and thus dictates their scope for spending. Budgetary allocation of taxes determines how much of tax revenue collected will go to regions, municipalities, and the state.
- Regions with higher gross domestic product (GDP) per capita manage budgets that are, on average, smaller per capita than do regions with lower GDP per capita. This can be seen as supporting regions with lower GDP per capita, i.e., as a redistributive aspect of regional budgets. We also show that the current budgetary allocation of taxes system tends to favour regions with smaller populations at the expense of those with larger ones, particularly Moravia-Silesia and South Moravia.

² This study represents the authors' own views and not the official position of the Economics Institute of the Czech Academy of Sciences nor of the Charles University Center for Economic Research and Graduate Education (CERGE). The authors, who are affiliated with the Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, are grateful to Jaromír Baxa, Petr Bouchal, Daniel Münich, Jan Pavel, and Daniel Prokop for their valuable comments on the working versions of this study. Any remaining ambiguities or errors are the authors' own. This study was produced with support from the Czech Academy of Sciences within its AV21 Strategy research programme Society in Motion.

- In per capita terms, the regions that benefit most from the budgetary allocation of taxes system today are Vysočina, South Bohemia, and Karlovy Vary region, while South Moravia and Moravia-Silesia receive the least funds per capita. There are large differences in budgetary allocation of tax revenues between the regions: today, the Vysočina region receives almost twice as much tax revenue per capita as does South Moravia.
- In 2024, the government approved an amendment to the budgetary allocation of taxes Act based on a proposal by the Association of Regions of the Czech Republic, which is currently awaiting approval in Parliament. We show how the new system would change regional budgetary allocation of tax revenues per capita. For example, the Pardubice and Olomouc regions currently receive roughly average per capita revenues, but with the proposed changes, the Pardubice region would receive significantly more and the Olomouc region would receive less. The Pardubice region, along with the Zlín, Liberec, and Karlovy Vary regions are expected to see the largest increases in revenue. Conversely, the Ústí nad Labem region, which is one of the poorest (measured by GDP per capita), would see a decrease. The primary loser in the changes would be Moravia-Silesia, where an already low budgetary allocation of taxes revenues would decrease further, by about CZK 700 per capita. For South Bohemia, South Moravia, Central Bohemia and Pilsen region, the changes would not result in any major alterations in the budgetary allocation of taxes revenues.
- In our view, the proposed changes to the budget allocation of taxes system are moving in a good direction, replacing long-term fixed shares with a variable mechanism based on changing regional characteristics. However, it would be helpful to consider adding incentive elements to the system that would motivate regions to, for example, encourage greater economic activity in their territory, to make strategic investments, or to improve the quality and efficiency of public services.
- Regarding the structure of regional non-transfer expenditures, where regions have room to take their own priorities into account:
 - Roughly one-seventh of regional spending goes to education, supplementing transfer funding from the state budget. Moravia-Silesia and South Moravia spend the largest shares of their expenditures on education (19% and 17% respectively).
 - Regions spend 12–25% of their total expenditures on construction and maintenance of road networks, and 16–31% on public transport. The differences between regions in this respect are quite large. In aggregate, the largest percentage of the regional budget is spent on public transport in Central and South Bohemia and in Vysočina.
 - Other important regional expenditures include health (8–17%), public administration (7–12%) and culture (5–15%). Health expenditures primarily include funding for regional hospitals and emergency medical services. Expenditures on public administration consists, for example, of salaries of employees of regional authorities; expenditures on culture consists of contributions to cultural organisations.