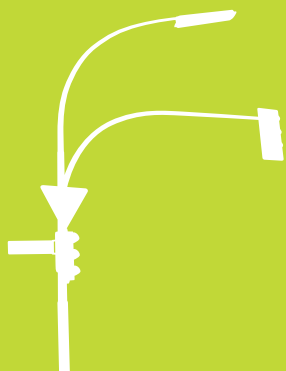


PRŮVODCE KOMUNÁLNÍMI ROZPOČTY

ANEB JAK MŮŽE
INFORMOVANÝ
OBČAN STŘEŽIT
OBECNÍ POKLADNU



OBSAH

Předmluva	7
<i>Část I</i>	
Stručný průvodce systémem místních rozpočtů	10
<i>Část II</i>	
Komunální rozpočty v otázkách a odpovědích	54
<i>Část III</i>	
Výstupy z průzkumu zaměřeného na komunální rozpočty a zapojování veřejnosti do rozpočtového procesu	76
Zdroje a literatura	92

PŘEDMLUVA

Správa věcí veřejných v řadě případů úzce souvisí s vynakládáním prostředků, které byly od občanů získány ve formě zdanění. K tomu, aby byly tyto prostředky využívány efektivně, je nutné při rozhodování uplatňovat ekonomická kritéria a zajistit vysokou míru kontroly, a to jak institucionální, tak i laické, tj. kontroly ze strany veřejnosti.

Velký prostor pro uplatnění laické kontroly představují rozpočty místních samospráv. Na rozdíl od státního rozpočtu jsou problémy, které se zde řeší, obyčejnému člověku podstatně srozumitelnější a následky jednotlivých kroků jsou rychleji viditelné. Ovšem k tomu, aby se občan mohl do rozpočtového procesu účinně zapojit, musí být alespoň rámcově obeznámen s fungováním celého systému. Není přitom nutné, aby se z něj stal erudovaný ekonom, stačí pochopit základní strukturu systému a mít přehled o svých právech ve vztahu k obecním rozpočtům.

Dalším předpokladem většího zapojení veřejnosti do rozpočtového procesu je dostatečné množství informací, které by měly být snadno dostupné a měly by být občanům předkládány v podobě, která je srozumitelná a přehledně poskytuje informace o skutečném stavu hospodaření obce. Bohužel ne vždy bývá tento předpoklad naplněn. O tom svědčí i výsledky průzkumu, který v první polovině roku 2008 provedla Transparency International – Česká republika mezi několika desítkami obcí.

Předložená publikace si klade za cíl pomoci zvýšit účast občanů na správě věcí veřejných na místní úrovni. Je součástí projektu podpořeného Nadací Open Society Fund Praha, který se zaměřuje na veřejné rozpočty na úrovni místních samospráv. Jeho cílem je zvýšit jejich průhlednost, tj. přiblížit proces jejich tvorby a kontroly veřejnosti a přispět k efektivnímu využívání kontrolních mechanismů správy veřejných financí.

Naší snahou je objasnit laické veřejnosti základní aspekty fungování systému místních rozpočtů v České republice, identifikovat v něm (mimo jiné i na základě již zmíněného průzkumu) klíčová slabá místa a navrhnout jejich řešení. Je zřejmé, že proces nápravy zjištěných nedostatků nelze realizovat skokově a tato publikace nevyřeší všechny problémy. Nicméně tlak vzdělaných a zainteresovaných obyvatel přispěje k postupnému zlepšování situace a prosazování změn. Doufáme, že tato publikace se stane užitečnou pomůckou pro občany, kteří mají zájem o dění ve své obci a chtějí se aktivněji zajímat o hospodaření s obecními (tedy i svými) penězi.

ČÁST I

STRUČNÝ PRŮVODCE
SYSTÉMEM MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ

Soustava veřejných rozpočtů: nejen stát, ale i obce a kraje hospodaří s veřejnými prostředky	12
Proč existují místní rozpočty?	13
Fiskální federalismus a pozice místních rozpočtů v ČR	15
Činnost samospráv – přenesená a samostatná působnost	20
Veřejné služby podle rozdělení pravomocí	22
Rozpočet	23
Metody sestavování rozpočtu	25
Rozpočtový proces	28
Příjmy místních rozpočtů	33
Výdaje místních rozpočtů	39
Zadlužování místních rozpočtů a možnosti jeho regulace	41
Kontrola místních rozpočtů	44
Veřejné zakázky a obecní obchodní společnosti – několik poznámek	49
Závěr	51

SOUSTAVA VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ: NEJEN STÁT, ALE I OBCE A KRAJE HOSPODAŘÍ S VEŘEJNÝMI PROSTŘEDKY

Stát jako společenská instituce, jejímž původním úkolem bylo zajištění ochrany životů a majetku obyvatel, začal zejména od 19. století zaujímat stále významnější roli v ekonomických procesech. Důvody, které k tomu vedly, souvisely zejména s rozvojem ekonomické vědy na straně jedné a stále se zvyšujícím tlakem obyvatel na snížení příjmových rozdílů ve společnosti na straně druhé. Ekonomická věda postupem doby začala poukazovat na problém tzv. selhání trhu, kdy trh jako takový nedokáže zajistit efektivní alokaci omezených zdrojů.¹ Některé ekonomické školy z toho vyvozují, že v těchto případech je na místě zásah státu, který má vše napravit. Zároveň, zejména v souvislosti se zaváděním všeobecného rovného hlasovacího práva, rostl tlak veřejnosti na redistribuci důchodů, jejímž cílem bylo zajistit určitou minimální životní úroveň pro každého a tím i posílit sociální stabilitu v zemi.

K tomu, aby stát mohl jak zvyšovat alokační efektivnost, tak i zajistit požadovanou míru redistribuce, musí mít k dispozici dostatečný objem finančních prostředků. Jelikož stát sám o sobě nedisponuje vlastní výrobní kapacitou, která by zdroje vytvářela, musí je získávat od svých občanů ve formě nedobrovolných plateb – daní. Objem takto vybraných prostředků je značný a ve většině vyspělých zemí stát v současné době díky tomu rozhoduje o téměř 40 % vytvořeného produktu (Bailey, 2003).

Stát tedy různou formou rozhoduje o konečné alokaci značného množství prostředků. Ve většině vyspělých zemí však tento proces není zcela centralizován, ale probíhá na několika úrovních. Navenek se to projevuje tím, že veřejné prostředky neprocházejí pouze přes státní rozpočet, ale přes celou soustavu veřejných rozpočtů. Jedním

1) Mezi tzv. selhání trhu je většinou řazena existence veřejných statků, externalit, monopolních konkurenčních struktur a asymetrických informací.

z hlavních prvků této soustavy jsou rozpočty tzv. místních vlád, které jsou zastoupeny rozpočty obcí a vyšších územně samosprávných celků (krajů).

Občané samozřejmě požadují, aby byly peníze, které museli odvést v rámci své daňové povinnosti, vynakládány efektivně, resp. aby se s nimi neplýtvalo a nebyly zcizovány. Míra dosažení tohoto cíle závisí na kvalitě rozpočtového procesu. Odborná i laická veřejnost se však často až příliš soustřeďuje na rozpočet státní, zatímco rozpočty místních vlád zůstávají stranou jejího zájmu. Přitom právě na této úrovni lze vzhledem k menší pozornosti médií, nízké administrativní kapacitě subjektů místních samospráv a často také nepřilíživě vysoké etické úrovni místních politických elit nalézt řadu slabých míst, která mohou vést k neefektivnímu vynakládání vzácných zdrojů.

PROČ EXISTUJÍ MÍSTNÍ ROZPOČTY?

Otázkou, která jistě neekonomicky zaměřeného čtenáře napadne jako první, je, proč vůbec dochází k fragmentaci systému veřejných financí na více úrovní, což vede k celkovému zneprůhlednění toků veřejných prostředků. Proč není jednodušší mít jeden centrální rozpočet a vše přes něj řídit? Ačkoliv je existence systému místních rozpočtů ve většině případů důsledkem historického vývoje,² lze najít i několik závažných ekonomických argumentů, které vytváření nižších úrovní veřejných rozpočtů (tedy proces, který se někdy označuje jako fiskální decentralizace) podporují teoreticky.

2) S vývojem české státnosti je nerozlučně spojena existence různých typů územních samosprávných celků (měst, zemí, žup atd.). K určité eliminaci vlivu vyšších územně samosprávných celků došlo v 17. a 18. století zejména v souvislosti s centralizací habsburské monarchie a s tereziánskými reformami. Naproti tomu obecní samospráva nebyla s výjimkou velkých měst těmito centralizačními procesy příliš dotčena a především v 19. století se úspěšně rozvíjela.

Ekonomické zdůvodnění

Ekonomický argument ve prospěch decentralizačních procesů je založen na předpokladu, že poskytování veřejných statků na místní úrovni je efektivnější a hospodárnější, než pokud by bylo zajišťováno na úrovni centrální. Tento koncept vychází z principu subsidiarity, což je politický princip, podle něhož rozhodnutí a zodpovědnost musí být na tom stupni politického systému, který je nejbližší občanům. Při poskytování veřejných statků³ se tak předpokládá, že na místní úrovni budou kompetentní orgány lépe obeznámeny s preferencemi občanů a poskytované statky lépe přizpůsobí jejich potřebám. Občané se na místní úrovni mohou více podílet na rozhodování a své zástupce mohou snadněji kontrolovat.

Limitujícím faktorem pro decentralizaci je existence úspor z rozsahu⁴ u některých statků, jakož i snaha společnosti o zajištění určitých standardů všem občanům. V prvním případě se jedná o to, že některé statky je efektivnější poskytovat centralizovaně, ve stejné kvalitě a kvantitě na celém území. Příkladem může být národní obrana, soudní systém či výstavba dálkových železničních tratí. V druhém případě jde o přesvědčení společnosti, že každý občan by měl mít nárok na některé služby v garantované kvalitě, aby nebyl oproti ostatním v budoucnu znevýhodněn. Zde můžeme jako příklad zmínit základní školství, jehož standardizace má zajistit stejné výchozí podmínky pro všechny.

U statků poskytovaných veřejným sektorem, u nichž není možné identifikovat úspory z rozsahu a není zde ani pocítována nutnost garantovat jejich minimální kvalitu, je zřejmě výhodnější nechat

jejich zajištění na místních samosprávách. Lze celkem racionálně předpokládat, že o rozsahu a podobě zeleně v obci Jedlová rozhodne kompetentněji rozhodne její starosta než úředník na ministerstvu v Praze, který v dané obci pravděpodobně nikdy nebyl. Navíc pokud budou občané s kvalitou zeleně v obci nespokojeni, bude pro ně jistě jednodušší dát svou nevoli najevo na obecním úřadě v obci, než jet za úředníkem do Prahy, případně psát sáhodlouhé stížnosti.

Zúčtovatelnost (accountability)

Vedle historických a ekonomických důvodů lze pro fiskální decentralizaci najít i argumenty čistě praktické. Systém veřejných financí je ve své podstatě velmi náchylný k deficitnímu financování. Důvodem je fakt, že občané po svých politicích požadují nízké daně na straně jedné a vysokou úroveň veřejných statků/služeb na straně druhé. Politici, vzhledem k tomu, že chtějí být opět zvoleni, jim takovou kombinaci nabízejí.

Nízké daně a vysoká úroveň veřejných statků/služeb však logicky vedou k deficitům veřejných rozpočtů, které mají v dlouhém období negativní ekonomické dopady. Přitom se ukazuje, že občané jsou na deficity podstatně citlivější, pokud se týkají přímo jejich obce, než když je vytváří centrální vláda. Z tohoto důvodu může proces fiskální decentralizace snižovat riziko vysokých deficitů veřejných rozpočtů a podporuje tak makroekonomickou stabilitu.

FISKÁLNÍ FEDERALISMUS A POZICE MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ V ČESKÉ REPUBLICE

Strukturou soustavy veřejných rozpočtů a jejich horizontálními a vertikálními vazbami se zabývá teorie fiskálního federalismu. Snahou odborníků pracujících v této tématice oblasti ekonomie

3) V rámci této publikace budeme pod pojmem veřejný statek chápat takový statek, jehož financování je zajištěno z veřejných zdrojů a je poskytován obyvatelům buď zdarma, nebo za nižší než nákladovou cenu. To se zcela nekryje s ekonomickou definicí pojmu veřejný statek, která takto označuje statky, u nichž je možné identifikovat nerivalitu ve spotřebě a nevyloučitelnost ze spotřeby.

4) Existence úspor z rozsahu znamená, že s růstem objemu produkce klesají průměrné jednotkové náklady.

je najít takové rozdělení příjmů a odpovědnosti za zajištění veřejných statků mezi jednotlivé úrovně rozpočtového systému, které přinese efektivní alokaci prostředků. Odborná veřejnost se ve většině případů shoduje, že na místní úrovni by měla být naplňována především funkce alokační, tedy poskytování veřejných statků a eliminace negativních externalit. Naopak redistribuce a makroekonomická stabilizace by měla připadnout rozpočtům centrálním.

Centralizovaný model

Existují tři základní modely fiskálního federalismu. První lze označit za centralizovaný. V tomto případě plynou všechny veřejné příjmy do centrálního (státního) rozpočtu a zde jsou přidělovány ve formě dotací nižším úrovním. To v praxi znamená, že centrální vláda prostřednictvím peněžních toků může řídit chování nižších článků, takže jejich samostatné (samosprávné) jednání je z větší části iluzorní. V podstatě se jedná o model striktně centralizovaného státu.

Decentralizovaný model

Druhým modelem fiskálního federalismu je přístup zcela decentralizovaný. Každá z úrovní v systému veřejných rozpočtů má ze zákona definované veřejné příjmy a pouze tyto prostředky může utrácet. V praxi by tento přístup znamenal, že subjekty místních vlád (obce a kraje) musí mít pravomoc stanovovat velikost daňových sazeb. Dále by tento přístup znamenal značnou ztrátu kontroly centrální vlády nad chováním místních samospráv. Jediným nástrojem pro regulaci jejich chování (zejména zadluženosti a toho, kam směřují vynakládané prostředky) by zůstaly zákony. Tento přístup je však značně rigidní, a proto není divu, že se s tímto modelem fiskálního federalismu v praxi de facto nesetkáme.

Kombinovaný model

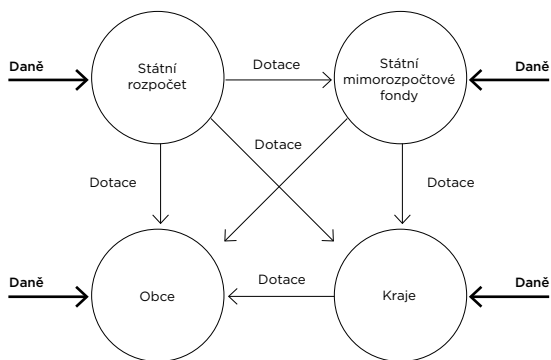
Z výše uvedených důvodů se ve většině vyspělých zemí setkáváme s tzv. kombinovaným modelem fiskálního federalismu. Zde mají subjekty místní vlády ze zákona definované tzv. vlastní příjmy, které však nepokrývají veškeré jejich výdajové potřeby. Z tohoto důvodu jim rozpočty vyšší úrovně poskytují dotace. Míra samostatnosti subjektů místních vlád je zjednodušeně řečeno dána tím, kolik procent z jejich výdajů pokryjí jejich vlastní příjmy. Čím vyšší je toto procento, tím jsou samostatnější. Zachování určitého dotačního vztahu zároveň umožňuje centrální vládě alespoň částečně ovlivňovat chování subjektů místních vlád.

Kombinovaný model fiskálního federalismu v České republice

Česká republika je typickým zástupcem zemí se smíšeným modelem fiskálního federalismu. Můžeme rozlišit dva typy subjektů na úrovni centrální a dva typy subjektů na úrovni místní.⁵ V prvním případě jde o státní rozpočet a státní mimorozpočtové fondy, v případě druhém o kraje a obce. Vztahy mezi jednotlivými subjekty z hlediska toku finančních prostředků ukazuje následující schéma. Z něj vyplývá, že jednotlivé prvky systému veřejných rozpočtů nevstupují do vztahů pouze s prvky vyšší úrovně (obce – státní rozpočet), ale i s prvky na stejné úrovni (obce – kraje).

5) V následujícím výkladu abstrahujeme od existence fondů sociálního zabezpečení, které v České republice představují zdravotní pojišťovny.

SCHÉMA 1: FISKÁLNÍ FEDERALISMUS V ČESKÉ REPUBLICE



Pozn.: Z důvodů přehlednosti je zde abstrahováno od jiných než daňových a dotačních příjmů a nejsou uvažovány finanční vztahy k mezinárodním organizacím (např. EU).

TABULKA 1: PŘÍJMY A VÝDAJE OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY A JEJICH DOBROVOLNÝCH SVAZKŮ V LETECH 2004 - 2006

	2004	2005	2006
Příjmy celkem (mil. Kč)	248 474	228 548	245 606
z toho			
vlastní (mil. Kč)	150 696	165 330	170 190
% z příjmů celkem	60,6	72,3	69,3
dotace (mil. Kč)	97 779	63 198	75 419
% z příjmů celkem	39,4	27,7	30,7
Výdaje celkem (mil. Kč)	258 254	221 708	247 357
saldo (mil. Kč)	-9 780	6 840	-1 751
výdaje jako % HDP	9,2	7,4	7,7

Zdroj: Státní závěrečné účty ČR z let 2004 - 2006, vlastní výpočty

Význam obecních rozpočtů

Z hlediska objemu finančních prostředků jsou ze subjektů samosprávných celků (tj. obcí a krajů) významnější rozpočty obecní. To je dáno jednak jejich historickou tradicí (vznikly podstatně dříve) a jednak objemem kompetencí, které jsou na ně převáděny. Obce a jejich dobrovolné svazky v letech 2004 - 2006 hospodařily s prostředky, které v průměru odpovídaly 8 % HDP. V případě krajů to byla pouze polovina (přibližně 4 % HDP). Celkově subjekty místních samospráv disponují s prostředky odpovídajícími zhruba 12 % HDP, což např. v roce 2007 znamenalo přibližně 424 mld. Kč.

Rovněž z hlediska soběstačnosti jsou na tom podstatně lépe obce, kdy jejich vlastní příjmy tvoří kolem 70 % veškerých příjmů. U krajů je to opět zhruba polovina. Jsou tedy podstatně závislejší na dotačních vztazích k centrálnímu rozpočtu.

TABULKA 2: PŘÍJMY A VÝDAJE KRAJŮ ČESKÉ REPUBLIKY V LETECH 2004 - 2006

	2004	2005	2006
Příjmy celkem (mil. Kč)	100 713	113 469	122 128
z toho			
vlastní (mil. Kč)	16 099	42 784	45 570
% z příjmů celkem	16,0	37,7	37,3
dotace (mil. Kč)	84 614	70 686	76 558
% z příjmů celkem	84,0	62,3	62,7
Výdaje celkem (mil. Kč)	99 886	112 565	124 398
saldo (mil. Kč)	827	904	-2 270
výdaje jako % HDP	3,5	3,8	3,9

Zdroj: Státní závěrečné účty ČR z let 2004 - 2006, vlastní výpočty

ČINNOST SAMOSPRÁV – PŘENESENÁ A SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST

Struktura příjmů obecních rozpočtů a poměr mezi vlastními a dotačními příjmy jsou do značné míry determinovány rozsahem pravomocí a prováděných aktivit, resp. systémem veřejné správy. V České republice byl zvolen tzv. kombinovaný (smíšený) princip, kdy obecní a krajské samosprávy souběžně vykonávají dva druhy činností. První lze shrnout pod pojem „přenesená působnost“, druhá skupina je označována jako „samostatná působnost“.

Přenesená působnost

V tomto případě se jedná o okruh aktivit, které vykonávají orgány obce/kraje jménem státu, nikoli jménem svým. Za kvalitu výkonu těchto činností vůči veřejnosti odpovídá stát a orgány obce/kraje musí respektovat jeho vůli. Lze do jisté míry říci, že si tento typ služeb stát od obcí/krajů objednává a měl by jim pro tyto účely poskytovat i dostatečné prostředky.

Samostatná působnost

U druhé skupiny činností si obce/kraje samy spravují své záležitosti a záležitosti svých členů. V rámci samostatné působnosti jednájí obce/kraje svým vlastním jménem a na vlastní účet.

Obce s rozšířenou přenesenou působností

U obcí se setkáváme se specifickou skupinou tzv. obcí s rozšířenou přenesenou působností. Jedná se o větší obce, na které byla přenesena část pravomocí zrušených okresních úřadů a obsluhují tak zároveň několik obcí ve svém okolí. Někdy jsou též označovány jako malé okresy. Specifickou pozici v celém systému má hlavní město

Praha, které má vzhledem ke své velikosti charakter jak kraje, tak i obce. Následující tabulka uvádí příklady jednotlivých činností vykonávaných v rámci samostatné a přenesené působnosti.

TABULKA 3: PŘÍKLADY ČINNOSTÍ SPADAJÍCÍCH DO SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI OBCÍ

Samostatná působnost	Přenesená působnost
<ul style="list-style-type: none"> Hospodaření obce, včetně tvorby rozpočtu, závěrečného účtu a nakládání s peněžními fondy obce Agenda spojená s účastí obce v právnických osobách Zřizování a řízení organizačních složek Vydávání obecně závazných vyhlášek obce Pořádání místních referend Obecní policie Ukládání pokut za správní delikty Schvalování programu rozvoje územního obvodu obce Agenda územního plánu obce a regulačního plánu a vyhlášení jejich závazné části obecně závaznou vyhláškou Spolupráce s jinými obcemi Agenda místních poplatků Zřizování jednotek dobrovolných hasičů a zajištění naplnění úkolů požární ochrany v obci Zajišťování připravenosti obce na mimořádné události Zřizování a správa předškolních zařízení, základních škol atd. Zřizování a správa zdravotnických zařízení a ochrana veřejného zdraví 	<ul style="list-style-type: none"> Vydávání nařízení obce Rozhodování o místních a účelových komunikacích Projednávání přestupků Ochrana přírody a ovzduší <p>U obcí s rozšířenou přenesenou působností dále:</p> <ul style="list-style-type: none"> Evidence obyvatel Vydávání občanských průkazů a cestovních pasů Vydávání řidičských průkazů Živnostenský úřad Doprava a silniční hospodářství pro silnice II. a III. třídy Dávky a sociální služby Sociálně právní ochrana dětí Péče o staré a zdravotně postižené občany Péče o nepřízpůsobivé občany

Zdroj: Provozničková (2007), příslušné zákony

TABULKA 4: PŘÍKLADY ČINNOSTÍ SPADAJÍCÍCH DO SAMOSTATNÉ A PŘENESENÉ PŮSOBNOSTI KRAJŮ

Samostatná působnost	Přenesená působnost
<ul style="list-style-type: none"> Hospodaření kraje, včetně tvorby rozpočtu, závěrečného účtu a nakládání s peněžními fondy kraje Agenda spojená s účastí kraje v právnických osobách Zákonodárná iniciativa vůči Poslanecké sněmovně Parlamentu Program rozvoje kraje Dopravní obslužnost na území kraje Vydávání obecně závazných vyhlášek 	<ul style="list-style-type: none"> Výkon státní památkové péče u národních kulturních památek Zprostředkování osvojení a pěstounské péče Řízení prevence závažných havárií Kontrola výkonu státní správy orgány obcí ve správním řízení Přezkoumávání hospodaření obcí s počtem obyvatel menším než 5000 Výkon dozoru nad zákonností ve státní správě a samosprávě obcí

Zdroj: Provozničková (2007), příslušné zákony

VEŘEJNÉ SLUŽBY PODLE ROZDĚLENÍ PRAVOMOCÍ

Důsledkem výše uvedeného členění je, že se občané, zjednodušeně řečeno, setkávají se třemi následujícími typy činností, resp. služeb.

Služby státní správy vykonávané přímo

První typ představují služby státní správy vykonávané státní správou přímo. Jedná se zejména o činnosti související s ochranou a obranou, výběrem finančních prostředků pro veřejné rozpočty, regulačními opatřeními v určitých odvětvích apod. Tyto činnosti jsou zajišťovány buď přímo centrálními orgány (například ministerstvy nebo nezávislémi regulačními úřady), nebo jejich dekoncentráty (například územními finančními orgány, úřady práce, okresními správami sociálního zabezpečení apod.).

Služby objednané u obcí nebo krajů

Druhou skupinou jsou činnosti spojené s přenesenou působností, které zajišťují pracovníci jednotlivých obcí/krajů. Jedná se o již zmíněné služby, které si stát u subjektů místní vlády objednal. Mezi ně patří například evidence obyvatelstva, vydávání dokladů nebo organizace parlamentních voleb. V některých případech může obec charakter poskytované služby částečně ovlivnit. Jedná se zejména o oblast základního a středního školství, kde je ale vždy nutné respektovat minimální standardy stanovené na centrální úrovni. Na zajištění služeb poskytovaných v rámci přenesené působnosti jsou obcím poskytovány finanční prostředky z vyšších úrovní veřejných rozpočtů.

Služby zcela v kompetenci místních samospráv

Konečně třetí skupinu tvoří služby, jejichž zajištění a financování je zcela v kompetenci místní samosprávy, která tak rozhoduje jak o rozsahu poskytované služby, tak i o výši uživatelských poplatků. Ve většině případů se ale podoba a rozsah služeb poskytovaných v rámci samostatné působnosti mezi jednotlivými obcemi/kraji příliš neliší. Důvodem je fakt, že většina poskytovaných služeb je nezbytná pro standardní fungování dané municipality. Jedná se například o správu komunikací, zajištění městské hromadné dopravy, provoz kanalizace a přívodu pitné vody, veřejné osvětlení, správu městských lesů a parků, podporu kulturních akcí, správu sportovních zařízení, veřejné knihovnictví, bytové hospodářství, správu hřbitova, sběr odpadu, domovy důchodců a jiná sociální zařízení. V řadě případů je spotřebovávání těchto služeb spojeno s placením uživatelských poplatků, které však většinou nepokrývají veškeré náklady.

Služby poskytované v rámci samostatné působnosti nepodléhají na rozdíl od služeb v přenesené působnosti příliš rozsáhlé institucionální kontrole. Vzhledem k tomu, že v případě samostatné působnosti není možné hovořit o podřízenosti obcí rozhodování centra, není možné ani ze strany centra uplatňovat rozsáhlejší kontrolní mechanismy (viz kapitola o kontrole). Zvyšuje se tak význam kontroly ze strany obyvatel – tedy kontroly laické.

ROZPOČET

Z dosud uvedeného jednoznačně vyplývá, že obce a kraje zajišťují širokou škálu služeb a disponují k tomu značným objemem finančních prostředků. Nástrojem, který usnadňuje řízení všech aktivit a přidělování potřebných prostředků, je rozpočet. Každý si určitě

dokáže při vyřčení tohoto slova něco představit, avšak pro pochopení významu rozpočtového procesu je nutné věnovat jeho vymezení trochu místa. Rozpočet se totiž vyznačuje určitou trojjedností, resp. třemi pohledy, kterými na něj lze nahlížet.

První pohled: rozpočet jako bilance příjmů a výdajů

První pohled vnímá rozpočet jako bilanci příjmů a výdajů za rozpočtové období (jímž je v České republice kalendářní rok), která podává informaci o vyrovnanosti, případně nevyrovnanosti hospodaření dané složky veřejných rozpočtů. Pokud je hodnota příjmů rovna hodnotě výdajů, jedná se o rozpočet vyrovnaný. Dosažení takovéto rovnováhy je však při realizaci rozpočtu dílem náhody. Většinou si nejsou příjmy a výdaje rovny. Pokud příjmy přesáhnou výdaje, jedná se o přebytek; v opačném případě o schodek (deficit).

Dosažením přebytku zůstávají v majetku obce/kraje nepoužité finanční prostředky. Ty je možné použít například na zaplacení části dluhu nebo na vytvoření určité rezervy pro horší časy. Pokud je hospodaření deficitní, musí obec/kraj někde získat dodatečné finanční prostředky. Může buď použít rezervu z minulých let, nebo si půjčit na kapitálovém trhu. Specifickým případem krytí rozpočtového deficitu je prodej majetku. Opticky se tak může zdát, že je rozpočet vyrovnaný, neboť na straně příjmů se objeví výnosy z prodeje. Ve skutečnosti ale tato operace na velikost deficitu vliv nemá, neboť se jedná pouze o změnu ve struktuře aktiv.

Druhý pohled: rozpočet jako finanční plán

Druhou možností, jak chápat rozpočet, je pohlížet na něj jako na finanční plán. Jeho cílem je tak sladění příjmových možností obce/kraje s výdajovými aktivitami. Stejně jako každý občan jsou i obce/kraje omezeny ve svých výdajích výší prostředků, jimiž disponují.

Nutnost sestavit rozpočet omezuje představitele místních samospráv v jejich aktivitách a nutí je přiřazovat jim priority. Důležitou roli zde též hraje schopnost uvažovat v delším časovém horizontu než je jeden rok, což současná legislativa podporuje svým požadavkem na používání institutu rozpočtového výhledu (viz dále).

Třetí pohled: rozpočet jako nástroj na prosazování cílů obecních a regionálních politik

S pojetím rozpočtu jako finančního plánu úzce souvisí i třetí možný pohled na tento institut, kterým je chápání rozpočtu jako nástroje na prosazování cílů obecních a regionálních politik. Struktura výdajů rozpočtu totiž v podstatě určuje, jaké aktivity budou nebo nebudou podporovány. To je také důvodem, proč schvalování rozpočtu představuje jedno z nejdiskutovanějších a často i nejvíce kontroverzních hlasování v zastupitelstvech. Jen pokud obecní či krajská vláda prosadí svou podobu rozpočtu, bude moci realizovat své představy o komunální či regionální politice.

METODY SESTAVOVÁNÍ ROZPOČTU

Správně sestavený rozpočet tedy představuje základ dobré činnosti jakékoliv obce/kraje, neboť s výjimkou regulatorní činnosti ovlivňuje rozsah a kvalitu poskytování služeb obyvatelům. K jeho tvorbě je tak nutné přistupovat s maximální pečlivostí, aby bylo zejména zajištěno, že rozpočet bude reálný na své příjmové straně a zajistí naplnění sledovaných cílů na straně výdajové. Splnění těchto podmínek je do značné míry závislé na zvolené metodě rozpočtování.

Přírůstková metoda

Nejjednodušší a zřejmě v současné době stále nejběžnější je metoda přírůstková neboli inkrementální. Jde o úpravu rozpočtu z minulého období spočívající v navýšení určitým koeficientem. Ten může v některých položkách vycházet z růstu cenové hladiny (inflace), v jiných třeba z demografických změn (např. počet žáků ve školách). Výhodou této metody je její jednoduchost a tedy i rychlost tvorby rozpočtu.

Nevýhod je však hned několik. Tou první a zřejmě nejzávažnější je, že se implicitně předpokládá, že rozpočet v minulých letech byl zpracován správně. Pokud tomu tak není, chyba, která byla vytvořena, se konzervuje a někdy i zvětšuje. Druhou nevýhodou je, že není posuzována efektivnost jednotlivých realizovaných aktivit. Předpokládá se, že pokud byla aktivita prováděna v minulosti, je nutné ji realizovat i nyní. Konečně posledním slabým místem je problematické zachycení jednorázových akcí.

Přístup nulové základny

Z teoretického hlediska lze za vhodnější metodu rozpočtování označit tzv. přístup nulové základny. Při jeho aplikaci je nutné postupovat skutečně komplexně. V prvním kroku je nutné udělat seznam všech služeb, činností a akcí, které chce daný subjekt místní vlády v rozpočtovém období realizovat. Ke každé z výše uvedených položek je nutné vypočítat náklady a jejich součet představuje celkový objem budoucích výdajů.

Může se samozřejmě ukázat, že výdajový nárok je vyšší než disponibilní zdroje dané odhadovanou úrovní příjmů. V tomto případě bude muset obec/kraj přistoupit k redukci některých akcí či rozsahu poskytovaných služeb. Z výše uvedeného vyplývá, že oproti inkrementální metodě je přístup nulové základny podstatně prac-

nější. Na druhou stranu je však takováto tvorba rozpočtu transparentnější a umožňuje zohledňovat jednorázové akce.

Rozpočtování podle výkonu

V případě některých činností obcí/krajů je možné použít tzv. rozpočtování podle výkonu. Jedná se o takové aktivity, u kterých je možné jednoznačně kvantifikovat objem výstupů (např. počet obslužených čtenářů v knihovně, počet důchodců v domě s pečovatelskou službou). V rámci rozpočtování jsou tedy těmto činnostem přiřazeny cílové hodnoty výstupních indikátorů a podle toho jsou alokovány i prostředky. Pokud nejsou cílové hodnoty naplněny, dochází k omezení prostředků.

Programové rozpočtování

Zřejmě nejpokročilejším přístupem v rozpočtování je využití programů. Struktura rozpočtu není navázána na organizační členění obecního/krajského úřadu, ale vychází z hledisek účelnosti. Základem je definování cílů, kterých má být dosaženo. Tyto cíle jsou následně strukturovány podle míry účelnosti, čili podle jejich přínosů pro danou komunitu. Jednotlivým cílům jsou přiřazeny zdroje, které jsou nutné k jejich naplnění. Pokud jsou tedy známy cíle a potřebné zdroje, je možné kalkulovat míry efektivnosti, což není nic jiného než poměr mezi užitky (přínosy) ⁶ a náklady. To umožňuje provést hierarchizaci jednotlivých aktivit podle míry efektivnosti. Při konfrontaci s disponibilními zdroji následně dochází k vyškrtnutí těch aktivit, které mají míru efektivnosti nejmenší.

Výhodou programového financování je možnost ex-ante a ex-post

6) Kalkulace přínosů je ve většině případů znesnadňována faktem, že přínosy z aktivit veřejného sektoru jsou obvykle nehmotné a netržní. Pro jejich ocenění je tak nutné použít nepřímé metody, jako např. metodu stínových cen nebo produkční funkce. Podrobněji viz např. Ochraňa (2002).

kontroly hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Většina programů je navíc sestavována na období delší než jeden rok, což zajišťuje stabilitu přísunu finančních prostředků do prioritních období. Nutnost sledování výstupů (které jsou většinou definovány ve formě výkonných indikátorů) také zajišťuje včasnou korekci případných odchylek. Nevýhodou metody programového financování je zejména její pracnost. Její použití vyžaduje práci skutečně kvalifikovaných lidí, neboť například špatně nastavený systém indikátorů může způsobit více škody než užitku. Navíc nelze programové financování využít na všechny činnosti realizované obcí/krajem. To platí zejména pro výkon přenesené správy.

ROZPOČTOVÝ PROCES

S rozpočtem velmi úzce souvisí pojem rozpočtový proces. V podstatě se jedná o množinu činností, které vedou k tvorbě, plnění a vykazování rozpočtu. Dělí se do čtyř základních fází, jimiž jsou:

- příprava,
- schvalování,
- čerpání,
- zpětná kontrola a vyúčtování.

Rozpočtový proces je tedy neustále se opakující sled kroků, které začínají sestavováním rozpočtu a končí jeho ex-post vyhodnocením a kontrolou. V jednom kalendářním roce se tak v rozpočtovém cyklu nacházejí až tři po sobě jdoucí rozpočty: jeden ve fázi přípravy a schvalování, druhý ve fázi plnění a třetí ve fázi kontroly (viz schéma 2).

SCHÉMA 2: ROZPOČTY V RŮZNÉ FÁZI ROZPOČTOVÉHO PROCESU V JEDNOM KALENDRÁRNÍM ROCE

	I. čtvrtletí 2009	II. čtvrtletí 2009	III. čtvrtletí 2009	IV. čtvrtletí 2009
Rozpočet 2008	Fáze kontroly a auditu	Schválení závěrečného účtu	–	–
Rozpočet 2009	Fáze plnění	Fáze plnění	Fáze plnění	Fáze plnění
Rozpočet 2010	–	–	Fáze příprav na odborech	Fáze schvalování

Příprava rozpočtu je ve většině případů prováděna zaměstnanci obecního/krajského úřadu, vesměs ekonomickým odborem.

Rozpočtový výhled

Návrh rozpočtu by měl ve svých hlavních ukazatelích vycházet z parametrů specifikovaných v rozpočtovém výhledu. Pod tímto pojmem se skrývá relativně moderní nástroj střednědobého finančního plánování, který je v České republice pro místní rozpočty povinně používán od roku 2001. Jedná se v podstatě o stanovení hodnot čtyř významných ukazatelů pro dva až pět let následujících po roce, na který se sestavuje rozpočet. Čtyři výše zmíněné ukazatele jsou:

- celkové příjmy,
- celkové výdaje,
- celkové pohledávky,
- celkové závazky.

Cílem tohoto institutu, resp. jeho povinného používání, je donutit subjekty místních samospráv uvažovat v delším časovém horizontu než je pouze jeden rozpočtový rok. Umožňuje to předcházet vysokému zadlužení a zajišťuje lepší plánování výdajů, zejména investičních.

Při tvorbě rozpočtového výhledu je nutné se vyvarovat zejména nadhodnocování budoucích příjmů a podhodnocování výdajů. Rozpočtový výhled je sestavován na klouzavém principu, tj. s předložením rozpočtu se zároveň prodlužuje o jeden rok dopředu. Určitým problémem je jeho vynutitelnost. Existující legislativa totiž nestanovuje žádné sankce, pokud návrh rozpočtu hodnoty rozpočtového výhledu pro daný rok nerespektuje.⁷ Stejný problém je ostatně možné identifikovat i v legislativním ošetření rozpočtového procesu státního rozpočtu. Této problematice se podrobněji věnuje například TIC (2005).

Příprava rozpočtu

Navrhovaný rozpočet by měl tedy ve svých hlavních parametrech vycházet z již v minulosti schváleného rozpočtového výhledu. Dále je nutné zajistit jeho provázanost na finanční vztahy specifikované v jiných rozpočtech, zejména pak státním, ze kterých jsou poskytovány nenárokové dotace. Podrobnější rozepsání prostředků, tj. alokace mezi jednotlivá pracoviště/aktivity, by mělo jednak vycházet z analýz hospodaření minulých let, jednak reflektovat strukturu sledovaných cílů. Zde velmi záleží na tom, jakou rozpočtovou metodu sestavovatel použije. Při sestavování návrhu rozpočtu hraje klíčovou roli ekonomický odbor.

Projednávání a schvalování rozpočtu

Po sestavení návrhu rozpočtu nastává fáze jeho projednávání a schvalování. Ta je většinou několikastupňová. Nejprve je rozpočet

projednáván ve finančním výboru a následně v radě obce/kraje. Pokud jsou tyto orgány s rozpočtem spokojeny, resp. jsou zapracovány jejich připomínky, je rozpočet předán zastupitelstvu. To jediné má právo rozpočet schvalovat.

Schválený rozpočet v podstatě představuje množinu závazných ukazatelů, kterými se musí následně řídit výkonné orgány obce, jakož i právnické osoby, které jsou příjemci dotací (většinou příspěvkové organizace). V případě obcí musí být návrh rozpočtu zveřejněn nejméně 15 dnů před jeho projednáním v zastupitelstvu, aby se k němu občané měli možnost vyjádřit. To mohou učinit buď písemně v předem stanoveném termínu, nebo ústně na zasedání zastupitelstva.

Schvalování rozpočtu se komplikuje v situaci, kdy ještě nejsou schváleny rozpočty vyšší úrovně a obec tak přesně neví, s jakým rozsahem dotací může počítat. V takovém případě je možné schvalování omezit pouze na tu část, která není na dotační vztahy přímo vázána. Zbytek se doplní po schválení vyšších rozpočtů a vyjasnění dotačních vztahů.

Rozpočtové provizorium

Pokud se nepodaří rozpočet schválit, dochází k hospodaření obce/kraje v rámci tzv. rozpočtového provizoria. V tomto případě probíhá čerpání finančních prostředků buď podle skutečnosti v minulém rozpočtovém období, nebo podle plánovaného rozpočtu. Volba způsobu hospodaření v této specifické situaci je v kompetenci zastupitelstva.

Čerpání rozpočtu

Během rozpočtového období samozřejmě dochází k takovým změnám ve vnějším i vnitřním prostředí, které nebylo možné před-

7) V některých případech však mohou nerespektování rozpočtového výhledu zavinit neanticipované změny ve vnějším prostředí. Mezi ně lze zařadit změny v daňovém určení daní či přijetí nových standardů v oblasti veřejných služeb, které si vyžádá dodatečné investiční výdaje (např. vodárenství).

vídat, a proto je nutné dělat v rozpočtu změny. Pokud se tyto změny dotýkají hodnot závazných ukazatelů schválených zastupitelstvem, jedná se o tzv. rozpočtová opatření. Schvalování rozpočtových opatření je v pravomoci zastupitelstva. V praxi obvykle zastupitelstvo tuto pravomoc, pokud jde o schvalování běžných rozpočtových opatření, převádí na radu a schvaluje pouze mimořádné změny.

Zpětná kontrola a vyúčtování

V průběhu rozpočtového období je nutné provádět pravidelnou, systematickou a průběžnou kontrolu čerpání. Zde hraje významnou roli zejména finanční výbor, který využívá účetní výkazy poskytované finančním odborem.

Po ukončení rozpočtového období je vypracován závěrečný účet, který je předkládán zastupitelstvu. V tomto dokumentu jsou obsaženy komplexní údaje o příjmech a výdajích, členěné podle rozpočtové skladby, jakož i podrobné informace o dalších finančních operacích (včetně tvorby a čerpání fondů). Výsledek hospodaření je nutné nechat přezkoumat. V případě obcí je možné toto přezkoumání zadat externímu auditorovi či auditorské společnosti, přičemž náklady jsou kryty z rozpočtu. Alternativou je přezkoumání hospodaření obce ze strany krajského úřadu a hospodaření kraje ze strany ministerstva financí. Výsledkem je zpráva o přezkoumání hospodaření, která je nedílnou součástí závěrečného účtu.

Projednání závěrečného účtu na zastupitelstvu musí proběhnout do 30. června roku, který následuje po rozpočtovém roce, tj. závěrečný účet k rozpočtu za rok 2009 musí být projednán do 30. června 2010. Stejně jako návrh rozpočtu musí být vhodným způsobem zveřejněn alespoň 15 dnů před jeho projednáváním, které se uzavírá vyjádřením. To může mít dvě základní podoby:

- souhlas s celoročním hospodařením bez výhrad,
- souhlas s výhradami.

V druhém případě musí obec/kraj přijmout opatření, která jsou nutná k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a vyvodit závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily obci/kraji škodu.

TABULKA 5: STRUKTURA ROZPOČTOVÉHO PROCESU A ZAPOJENÍ JEDNOTLIVÝCH INSTITUCÍ

Fáze	Zastupitelstvo	Rada	Finanční výbor	Finanční odbor
Příprava návrhu				X
Projednání návrhu		X	X	
Schválení	X			
Kontrola plnění	X	X	X	X
Závěrečný účet	X	X		X

Mimorozpočtové fondy

K hospodaření mohou obce/kraje používat vedle rozpočtu také mimorozpočtové fondy. Jedná se o doplňkový nástroj, který s sebou přináší výhody i nevýhody. Mezi výhody lze zejména v případě fondů účelových zařadit zdůraznění přímé vazby na financování určitých veřejných potřeb (např. opravy památek). Naopak nevýhodná je obecná fragmentace veřejných prostředků, znepřehlednění toku finančních prostředků a snížení flexibility během rozpočtového období (prostředky mezi jednotlivými fondy nelze během rozpočtového období převádět). Obecně nevýhody převažují nad výhodami, proto větší použití mimorozpočtových fondů nelze doporučit.

PŘÍJMY MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ

Příjmy, které místní rozpočty získávají, lze dělit do několika skupin. Jedná se o příjmy daňové, dotační, nedaňové a z dluhových nástrojů. Z hlediska významnosti jsou nejdůležitější příjmy daňové.

Daňové příjmy

Daňové příjmy je možné dále dělit do dvou skupin. První skupina představuje nárok obce/kraje na část výnosů celostátně uvalených daní. Tyto daně vybírá na centrální úrovni stát a pak jejich výnos na základě předem stanovených koeficientů posílá obcím/krajům. Rozlišujeme zde daně výlučné a sdílené, kdy v prvním případě náleží místním rozpočtům celý výnos daně a v druhém pouze určitá procentuální část. Rozdělení výnosů jednotlivých daní mezi jednotlivé úrovně veřejných rozpočtů zachycuje následující tabulka.

TABULKA 6: ROZDĚLENÍ DAŇOVÝCH VÝNOSŮ VYBRANÝCH CELOSTÁTNÍCH DANÍ V ČESKÉ REPUBLICĚ

Daň	Obce	Kraje	Centrální vláda
DPFO ze závislé činnosti	20,59 % dle počtu obyvatel	8,92 %	68,99 %
	1,5 % dle počtu zaměstnanců		
DPFO vybíraná srážkou	20,59 % dle počtu obyvatel	8,92 %	70,49 %
DPFO z podnikání	30 % dle bydliště podnikatele	5,352 %	52,294 %
	12,354 % dle počtu obyvatel		
DPPO bez daně placené obcemi nebo kraji	20,59 %	8,92 %	70,49 %
DPPO placená obcemi	100 %		
DPPO placená kraji		100 %	
DPH	20,59 %	8,92 %	70,49 %
Daň z nemovitostí	100 %		

DPFO - daň z příjmů fyzických osob; DPPO - daň z příjmů právnických osob; DPH - daň z přidané hodnoty
Zdroj: zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)

Mezi jednotlivé kraje jsou následně částky rozdělovány podle zákonem stanovených koeficientů, které zohledňují lidnatost a rozlohu. Nejvíce získává kraj Středočeský (13,77 %), naopak nejméně hlavní město Praha (3,18 %). V případě obcí je rozdělení přidělené části daňových příjmů komplikovanější. Konstrukce rozdělovacích koeficientů zohledňuje počet obyvatel, rozlohu, ale i fakt, že velká města mají větší finanční nároky na infrastrukturu než malé obce. Procentuální podíl jednotlivých obcí vyhláší každý rok Ministerstvo financí ČR vyhláškou, přičemž vychází z údajů Českého statistického úřadu a Českého katastrálního úřadu.

Místní daně

Druhou část daňových příjmů obcí/krajů tvoří výnosy tzv. místních daní. Současná legislativa však tento pojem nepoužívá a hovoří o místních poplatcích. Obce mohou vybírat následující poplatky:

- poplatek ze psů,
- poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek ze vstupného,
- poplatek z ubytovací kapacity,
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj,
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Většina z výše uvedených poplatků má daňový charakter,⁸ proto je relevantní hovořit spíše o místních daních. Příslušný zákon, který výběr těchto poplatků ošetřuje (zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích), stanovuje pouze základní parametry a nejvyšší možné sazby. Konkrétní výše poplatku a v některých případech i frekvence výběru záleží na každé obci a je stanovována obecně závaznou vyhláškou.

Z fiskálního hlediska je význam výnosů z místních poplatků pro obecní rozpočty podstatně nižší než u výnosů z daňových příjmů vybíraných centrálně. Na daňových příjmech se výnosy z místních poplatků podílejí v rozmezí mezi 5 % (u velkých obcí) a 13 % (vesměs u malých obcí). Nejvýznamnější je ve většině případů poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů, který má v podstatě charakter daně z hlavy. Jeho výnos obce používají na krytí nákladů spojených s odpadovým hospodářstvím.

Dotace

Druhým nejvýznamnějším zdrojem prostředků místních rozpočtů jsou dotace. Obecným cílem dotací je snížení meziregionálních rozdílů a zabránění vzniku chudých a bohatých regionů. Dalším důvodem může být podpora poskytování určitých statků na netržní bázi, kdy užitek z nich mají i obyvatelé jiných obcí/krajů.

Dotace je možné rozdělit do dvou základních skupin. Do první skupiny patří dotace nárokové, které v podstatě představují povinné platby centrální vlády za služby, které si u obcí objednává v rámci přenesené působnosti. Mezi nejvýznamnější z nich patří dotace (příspěvek) na výkon státní správy. Její velikost je ovlivňována rozsahem

⁸ Hlavním rozdílem mezi daní a poplatkem je v ekvivalenci. Zatímco u poplatků by se mělo jednat o cenu určité služby (která však nemusí pokrývat celé náklady), u daně tento vztah identifikovat nelze. Na základě výše uvedeného je například poplatek ze psa spíše daní ze psa než poplatkem.

agendy, která byla na danou obec v rámci přenesené působnosti převedena. Rozlišují se zde např. obce s působností matričního úřadu, obce s působností stavebního úřadu, obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou přenesenou působností.

Další dotace v této skupině mají účelový charakter, což znamená, že po ukončení rozpočtového období musí dojít k jejich vyúčtování a vrácení nevyčerpané části zpět do státního rozpočtu. Do této skupiny je možné zařadit například dotaci na místo v domovech důchodců, dotaci na místo v ústavech sociální péče, příspěvek na školství a dotaci na dávky sociální péče.

Druhou skupinou jsou dotace nenárokové, jejichž získání je vázáno na splnění určitých předpokladů a na rozhodnutí centrální nebo jiné autority. Vesměs se jedná o podporu investičních aktivit místních rozpočtů, a to z důvodu, že by akumulace vlastních zdrojů trvala na obecní úrovni příliš dlouho. V případě nenárokových dotací roste v posledních letech význam té části, která je poskytována ze zdrojů Evropské unie, tedy strukturálních fondů. Oproti dotacím ze státního rozpočtu či účelových mimorozpočtových fondů je však nutné upozornit na větší administrativní náročnost, což do značné míry omezuje šance zejména malých obcí s nízkou fiskální a administrativní kapacitou. Možnou cestou je vytváření dobrovolných svazků a sdružování prostředků.

Nedaňové příjmy

Třetí skupinou příjmů místních rozpočtů jsou nedaňové příjmy. Sem lze zahrnout především výnosy z vlastního podnikání, příjmy z podílů na zisku a dividend a další vesměs pravidelně se neopakující příjmy, jako např. dary nebo dědictví. Příjmy z podnikání nejsou příliš významným zdrojem. Většina činností obcí/krajů a jimi zřízených organizací má totiž primárně neziskový charakter a ziskové příležitosti jsou vesměs náhodné a z finančního hlediska

nevýznamné. To platí i v případě, že obec zakládá obchodní společnost. Ta sice je ve své podstatě určena k podnikání a generování zisku, avšak obce/kraje je využívají spíše pro neziskové účely. Důvod, který je vede k použití právní formy a.s. nebo s.r.o., je vesměs povahy daňové a účetní, kdy současná daňová legislativa klade na neziskové organizace větší administrativní nároky než na klasické obchodní společnosti. Z výše uvedených důvodů jsou příjmy z dividend nebo majetkových podílů ovládaných obchodních společností při porovnání s celkovým rozpočtem zanedbatelné.

Specifickým případem ve skupině nedaňových příjmů jsou příjmy z prodeje vlastního majetku. Jedná se o příjmy jednorázové a jejich využitelnost by měla být omezena pouze na investiční akce, které budou v budoucnu přinášet nějaké výnosy či alespoň užitky obyvatelům. Je nutné se jednoznačně vyhybat krytí běžných výdajů obcí/krajů prodejem majetku, neboť by se jednalo o projídání podstaty. Také je nutné před prodejem majetku pečlivě zvážit, zda daný majetek nebude v budoucnu obec/kraj potřebovat pro své další rozvojové aktivity. To se týká zejména pozemků, které se v budoucnu mohou ukázat jako potřebné například pro bytovou výstavbu nebo pro průmyslovou zónu. Již byly zaznamenány případy, kdy obec prodaný majetek zpětně odkupovala, samozřejmě za horších finančních podmínek.

Příjmy z dluhových nástrojů

Konečně posledním typem příjmů místních rozpočtů jsou úvěry a půjčky. Na rozdíl od předešlých typů se jedná o příjmy návratné, tzn. po určitém období musí být vráceny a jejich inkasování je spojeno s každoročními náklady – úroky. Ty následně zatěžují výdajovou stránku místních rozpočtů a omezují ostatní aktivity. Použití návratných zdrojů by mělo být opět omezeno pouze na financování investičních aktivit, tedy takových, které budou v budoucnu generovat

výnosy. Stejně jako v případě příjmů z prodeje majetku je nutné se vyhybat jejich používání na krytí běžných výdajů.

VÝDAJE MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ

Stejně jako je tomu u příjmů, i výdaje místních rozpočtů se dělí do několika kategorií. Nejjednodušší dělení je na výdaje běžné a kapitálové. V prvním případě se jedná o každoročně se opakující výdaje, které nemají investiční charakter. Je možné sem zahrnout například výdaje na platy zaměstnanců, na materiál, energie atd. Naproti tomu kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobého majetku a souvisí i se splácením půjček, které byly na jejich pořízení získány.

Vedle výše uvedeného dělení na běžné a kapitálové je možné výdaje místních rozpočtů rozdělovat i podle několika dalších hledisek. Zřejmě nejpraktičtější je použít dělení vycházející z rozpočtové skladby.

Dělení výdajů podle rozpočtové skladby

Rozpočtová skladba představuje analytický nástroj pro označování příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. V podstatě se jedná o systém kódů, které jsou přiřazovány jednotlivým finančním transakcím. Přiřazený kód umožňuje v případě místních rozpočtů zjistit, o jaký typ peněžní operace se jednalo a do jakého odvětví byl směřován.

V prvním případě se jedná o tzv. členění druhové, kdy jsou finančním transakcím přiřazovány čtyřmístné kódy. První číslo označuje třídu, druhé seskupení položek, třetí podseskupení položek a čtvrté položku. Z tohoto kódu je tak možné zjistit, zda se jednalo o příjem či výdaj, zda byl výdaj směřován na platy zaměstnanců či se jednalo o úhradu faktury apod.

Rovněž odvětvové členění používá čtyřmístný kód. První číslo označuje skupinu, druhé oddíl, třetí pododdíl a čtvrté paragraf. Výsledný kód udává odvětví, kam daný výdaj směřuje nebo odkud přichází příjem. Lze tak zjistit, zda je podporováno např. lesnictví, odpadové hospodářství nebo kultura.

Vedle odvětvového a druhového členění pracuje rozpočtová skladba ještě s členěním organizačním (kapitolním), které není pro místní rozpočty povinné, a s tříděním konsolidačním. Jejich objasňování je však nad rámec účelu této publikace.

Struktura přidělovaného kódu je zpracována ve vyhlášce ministerstva financí a v její příloze jsou vysvětleny i jednotlivé číselné kombinace. Informace o plnění všech místních rozpočtů strukturované podle rozpočtové skladby jsou on-line přístupné na internetové stránce systému ARIS (Automatizovaný rozpočtový informační systém; <http://www.info.mfcr.cz/aris/>).

Jde o veřejně přístupnou databázi, která poskytuje informace o hospodaření většiny subjektů veřejného sektoru v členění podle rozpočtové skladby. Konkrétně se jedná o kapitoly státního rozpočtu, ústředně řízené příspěvkové organizace, státní fondy a státní finanční aktiva (od roku 1998), subjekty místní vlády (obce, kraje, dobrovolné svazky obcí a regionální rady regionů soudržnosti – NUTS II) a příspěvkové organizace jimi řízené. Z významnějších subjektů veřejného sektoru neobsahuje systém ARIS údaje o zdravotních pojišťovnách, Pozemkovém fondu ČR a obchodních firmách vlastněných vládou. Systém také nezachycuje příjmy a výdaje mimo rozpočtových účtů státního rozpočtu jako je například Fond privatizace (do roku 2005 Fond národního majetku). V systému ARIS může potenciální zájemce o dění ve své obci najít řadu zajímavých informací.

ZADLUŽOVÁNÍ MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ A MOŽNOSTI JEHO REGULACE

Použití úvěrů a půjček je v obecné rovině nutné v situaci, kdy subjekt místní vlády chce vydat v rámci svého hospodaření více finančních prostředků, než činí jeho příjmy. Důsledkem je deficit jeho rozpočtu, který, pokud není krytý z minulých přebytků nebo z prodeje vlastního majetku, vede k růstu dluhového zatížení. Při jeho vysoké úrovni se mohou subjekty místních vlád dostat do významných problémů, neboť značnou část jejich rozpočtů pohltí náklady dluhové služby (úroky, splátky jistin atd.).

V rozpočtu pak již nemusí zůstat dostatek prostředků na zajištění fungování obecních/krajských orgánů a poskytování základních služeb obyvatelům (např. veřejné osvětlení, provoz základních škol). Při vysokém předlužení a následné platební neschopnosti může dojít i k odstavení majetku (viz smutný příklad dopadů vysokého zadlužení na majetek a hospodaření obce v případě Rokytnice nad Jizerou).

ZADLUŽIT SE MOHOU I MĚSTA A OBCE: PŘÍPAD ROKYTNICE NAD JIZEROU

Nejnámějším případem zadlužení města v České republice se stala Rokytnice nad Jizerou. Město se zadlužilo především z důvodu výstavby nové lanovky na Lysou horu. Za účelem financování projektu vydalo obecní obligace za 120 milionů korun a převzalo úvěr ve výši 155 milionů korun. Namísto splácení dluhů město pokračovalo v dalších rozsáhlých investicích. Míra zadlužení města se nakonec vyšplhala až na 430 milionů korun, což je v přepočtu více než sto tisíc korun na obyvatele. Z důvodu neschopnosti splácet své dluhy byla na přelomu května a června 2002 vyhlášena nedobrovolná aukce, v jejímž důsledku město přišlo o značnou část svého majetku. Stát nakonec od České spořitelny dluh za 207 milionů korun koupil a na konci roku 2004 městu značnou část dluhu odpustil. Na splacení zbylých 25 milionů korun si Rokytnice nad Jizerou vzala bankovní úvěr, který bude splácet do roku 2010.

Vysoké deficity hospodaření spojené s nezdravou úrovní dluhu mají negativní dopady především na obyvatele a je v zájmu státu těmito situacím předcházet. Centrální vláda však nemá přímou možnost, jak hospodaření obcí ovlivňovat. Nakládání s rozpočtovými prostředky je totiž zcela v pravomoci obecních/krajských samospráv, do jejichž výkonu (s výjimkou přenesené působnosti) – pokud je v souladu s právním řádem ČR – nemůže vláda zasahovat. Nefungují zde vztahy nadřízenosti a podřízenosti jako u dekoncentrátů ústředních orgánů státní správy.

Centrální vláda se tak ocitá ve velmi problematické pozici, neboť při předlužení obce/kraje, které povede k zastavení poskytování základních služeb obyvatelům, bude stejně muset přispěchat se svými prostředky a celou situaci vyřešit určitou sanací. Důsledkem tak je prostor pro morální hazard ze strany představitelů místních samospráv, kteří mohou v některých případech spoléhat na existenci státu, jakožto věřitele poslední instance.

Ukazatel dluhové služby

Z důvodu alespoň částečného omezení pravděpodobnosti vzniku vysokého zadlužení obcí/krajů disponuje centrální vláda nepřímým nástrojem, který sleduje míru zadluženosti jednotlivých subjektů. Ministerstvo financí každý rok provádí výpočet tzv. ukazatele dluhové služby všech obcí a krajů.

zaplacené úroky + uhrazené splátky vydaných dluhopisů + splátky jistin + splátky leasingu

Ukazatel dluhové služby =

skutečné dosažené daňové a nedaňové příjmy za daný kalendářní rok + prostředky finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí a k rozpočtům krajů podle přílohy zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok

Tento ukazatel vyjadřuje, kolik procent příjmů, které se každý rok opakují, musí být utraceno na obsluhu dluhu ve všech jeho hlavních formách (tedy včetně leasingu). Za hranici, při jejímž překročení již míra zadlužení vstupuje do nebezpečného intervalu, se považuje 30 procent. Pokud některá obec (kraj) tuto hodnotu překročí, obdrží dopis od ministra financí, kde je jí doporučeno, aby byla přijata taková opatření, která zajistí, že v dalších letech bude ukazatel nižší. Dotčený subjekt je také požádán, aby do tří měsíců specifikoval důvody překročení daného ukazatele a aby ministerstvu financí sdělil, jaká opatření budou přijata. Na ministerstvu financí jsou získané informace analyzovány z pohledu, zda existují objektivní okolnosti, které k překročení ukazatele vedly.

Pokud i v dalším roce obec/kraj překročí zmíněných 30 procent, ministerstvo financí předá informaci o tomto hříšníkovi všem poskytovatelům prostředků ze státního rozpočtu a státních účelových fondů, aby při rozhodování k této situaci přihlédl. Jinak řečeno, předlužené obce/kraje by měly mít ztížený přístup k dotacím a návratným finančním výpomocím.

Vývoj zadluženosti obcí

Následující tabulka uvádí celkovou úroveň zadlužení obcí v letech 2004 – 2006. Z údajů je patrné, že dluh mírně narůstá v absolutních číslech, avšak při jeho porovnání s celkovými daňovými příjmy bylo v roce 2006 dosaženo mírného poklesu. Více než polovina z vykazovaného dluhu připadá na čtyři největší města v České republice. Z hlediska počtu obcí, které je možné označit podle definice ministerstva financí za předlužené, lze v posledních letech zaznamenat nárůst. Zatímco v roce 2004 spadalo do této kategorie 192 obcí, v roce 2007 již šlo o 278 obcí.

TABULKA 7: DLUH OBCÍ ČESKÉ REPUBLIKY V LETECH 2004 - 2006

	2004	2005	2006
Dluh obcí celkem (mld. Kč)	74,8	79,0	80,9
z toho			
čtyři největší města - Praha, Brno, Ostrava, Plzeň (mld. Kč)	45,9	48,4	47,4
dluh obcí jako % celkových příjmů	30,1	34,6	32,9

Zdroj: Státní závěrečný účet za rok 2006, vlastní výpočty

KONTROLA MÍSTNÍCH ROZPOČTŮ

Již několikrát jsme zdůraznili, že prostřednictvím místních rozpočtů se vynakládá značný objem prostředků. Proto je nutné vytvořit efektivní kontrolní systém, který zajistí, aby veřejné prostředky:

- nebyly zcizovány,
- byly vynakládány hospodárně, účelně a efektivně.

Splnění prvního úkolu má zajistit zejména tzv. audit shody (kontrola shody). Jeho předmětem je zkoumání, zda jsou finanční prostředky vynakládány v souladu s platnými zákony a zda je o nich správně účtováno a je vedena patřičná evidence. Druhý úkol spadá do kategorie tzv. auditu výkonnosti a jeho snahou je zabránit plýtvání s disponibilními zdroji.

Kontrolu hospodaření obcí a krajů mohou vykonávat externí a interní instituce nebo samotní občané. V prvním případě hovoříme o kontrole institucionální a v druhém o kontrole laické.

Institucionální kontrola

Institucionální kontrola v případě obcí ve většině případů zahrnuje činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu. Důvodem je vymezení kompetencí této kontrolní organizace v Ústavě, kde se hovoří

pouze o kontrole prostředků vynakládaných na centrální úrovni (Ústava České republiky, článek 97). Obce tak zůstávají mimo záběr této instituce, pouze s výjimkou situace, kdy jsou příjemci účelové dotace z centrálního rozpočtu.

Hlavní roli v kontrolním mechanismu tak hraje zastupitelstvo obce. To se jednak vyjadřuje po skončení rozpočtového období k závěrečnému účtu, jednak prostřednictvím finančního výboru průběžně monitoruje průběh hospodaření. Vzhledem k tomu, že řada členů zastupitelstva nemá ekonomické vzdělání, je nutné zajistit, aby informace, které jsou jim předkládány např. ve formě závěrečného účtu, byly pravdivé. To má zajistit institut přezkoumání hospodaření.

Přezkoumání hospodaření

Přezkoumání hospodaření není totožné s klasickým auditem, kterému se například musí povinně podrobovat velké obchodní společnosti. Ve skutečnosti se jedná o modifikaci finančního auditu, jejíž parametry jsou specifikovány v zákoně č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Ve většině případů nejsou sledovány parametry výkonnosti, tedy hospodárnost, účelnost a efektivnost. Výjimku představuje maximálně zkoumání hospodárnosti, tedy přiměřenosti cen nakupovaných vstupů.

Přezkoumání hospodaření u obcí provádí buď najatá externí auditorská společnost, nebo krajský úřad. Krajské úřady, stejně jako magistrát hlavního města Prahy, mohou být přezkoumány ministerstvem financí.

Vlastní proces přezkoumání může probíhat ve dvou režimech. Prvním je přezkoumání jednorázové. Tento režim je vyhrazen pro malé obce (tj. obce, které nevykonávají hospodářskou činnost a jejich počet obyvatel je menší než 800 osob) a přezkoumání je

prováděno po konci rozpočtového období. U větších obcí a krajů se uplatňuje druhý režim, kde je přezkoumání rozděleno do dílčích částí, které jsou prováděny v průběhu běžného roku a na začátku roku následujícího. Výhodou tohoto režimu je možnost reakce obce/kraje na zjištěná pochybení a sjednání jejich nápravy.

NA CO SE ZAMĚŘUJE PŘEZKUM HOSPODAŘENÍ?

Přezkoumávání se zaměřuje na kontrolu údajů, které jsou součástí závěrečného účtu. Jedná se zejména o:

- údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu a o ostatních peněžních operacích včetně údajů o tvorbě a použití peněžních fondů;
- údaje o nákladech a výnosech podnikatelské činnosti;
- údaje o peněžních operacích týkajících se cizích prostředků;
- údaje o peněžních operacích týkajících se sdružených prostředků.

Vedle toho se zkoumá také nakládání s majetkem a jeho evidence a rovněž dodržování právních norem upravujících hospodaření územních samosprávných celků.

Výsledek přezkoumání je zpracován ve *Zprávě o výsledcích přezkoumání hospodaření*, která se přikládá k závěrečnému účtu. Vedle základních identifikačních údajů (název obce, údaje o tom, kdy a kým bylo přezkoumání provedeno atd.) musí tato zpráva obsahovat popis chyb a opomenutí, které přezkoumání odhalilo, včetně odkazů na jednotlivé právní normy, které byly porušeny. V závěru zprávy musí být uvedeno souhrnné vyjádření, které může mít jednu z následujících podob:

- a) nebyly zjištěny nedostatky, nebo
- b) byly zjištěny nedostatky, ale nebylo zjištěno porušení

rozpočtové kázně ani neúplnost, neprůkaznost nebo nesprávnost vedení účetnictví, nebo

- c) byl zjištěn některý z těchto nedostatků:
 - porušení rozpočtové kázně,
 - neúplnost, nesprávnost nebo neprůkaznost vedení účetnictví,
 - pozměňování záznamů a dokladů v rozporu s právním předpisem,
 - porušení pravomocí a povinností orgánů územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí stanovených zvláštními právními předpisy,
 - nebyly odstraněny nedostatky zjištěné při předchozím přezkoumání,
 - nebyly vytvořeny podmínky pro přezkoumání a rozsah skutečného přezkoumání proto neumožnil řádné ověření všech požadavků stanovených zákonem.

Systém finanční kontroly

Další kontrolní institut představuje systém finanční kontroly. Jeho podoba je upravena v zákoně č. 320/2001 Sb. a obsahuje tři subsystemy. První z nich je představován tzv. veřejnosprávní kontrolou, jejímž cílem je zajištění soustavné kontroly nad vynakládáním veřejných prostředků ze strany poskytovatelů u podporovaných osob. Je vykonávána ve třech časových úrovních: předběžná (ex-ante), průběžná (interim) a následná (ex-post).

Druhým subsystemem finanční kontroly je kontrola vykonávaná podle mezinárodních smluv. Nakládání s prostředky na místní úrovni tak může být podrobena kontrole například ze strany Evropské komise, pokud jsou vynakládány finance z evropských fondů.

Konečně posledním subsystemem je vnitřní kontrolní systém. Organizace veřejné správy a tedy i kraje a obce musí vytvořit systém

finančního řízení, který zahrnuje i tzv. řídicí kontrolu. V podstatě se jedná o takové nastavení fungování organizace, které zajistí průběžné sledování realizovaných opatření až do jejich konečného vypořádání a vyúčtování. Vedle systému finančního řízení zákon o finanční kontrole nařizuje obcím a krajům zřídit útvar interního auditu. Jeho cílem je zajistit nezávislé a objektivní přezkoumávání a vyhodnocování operací a vnitřního kontrolního systému orgánu veřejné správy.

Jedná se o útvar štábního charakteru, který by měl vedoucímu dané organizace poskytovat nezávislé informace o tom, jak funguje nastavený vnitřní kontrolní systém, a ad hoc posuzovat vybrané operace jak z hlediska formálního, tak i výkonnostního. V případě obcí, u kterých počet obyvatel nepřesahuje 15 000, je možné nahradit funkci útvaru interního auditu přijetím jiných dostatečných opatření.

Systém finanční kontroly požaduje vykonávání jak auditu shody, tak i auditu výkonnosti. V druhém případě je dominantním přístupem tzv. metodika 3E, která hodnotí hospodaření z hlediska kritérií hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Jak tyto pojmy chápe zákon 320/2001 Sb., ukazuje následující přehled.

METODIKA 3E: HODNOCENÍ HOSPODÁRNOSTI, EFEKTIVNOSTI A ÚČELNOSTI

Hospodárnost je použití veřejných prostředků k zajištění stanovených úkolů s co nejnižším vynaložením těchto prostředků, a to při dodržení odpovídající kvality plněných úkolů.

Efektivnost je takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.

Účelnost je takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů.

Na rozdíl od praktické aplikace auditu shody je použití metodiky 3E velmi náročné jak na čas, tak i na odbornou kvalifikaci auditorů. Z tohoto důvodu se většina kontrol stále zaměřuje na audity shody a otázka posuzování efektivnosti vynakládání veřejných prostředků zůstává řešena nedostatečně.

Laická kontrola

Vzhledem k tomu, že prostředky obcí a krajů byly získány ve většině případů z daní, mají občané právo kontrolovat jejich vynakládání. Aby tato tzv. laická kontrola nebyla do značné míry jen fiktivní, je nutné zajistit občanům přístup k informacím. To by měl zaručovat zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, který dává povinnost organizacím veřejné správy odpovědět na všechny otázky občanů. Výjimku představují situace, kdy informace obsahují osobní údaje či obchodní tajemství nebo podléhají utajení. Získané informace mohou občané využít například při podávání návrhů na změny v rozpočtu či při účasti na zasedání zastupitelstva.

VEŘEJNÉ ZAKÁZKY A OBECNÍ OBCHODNÍ SPOLEČNOSTI - NĚKOLIK POZNÁMEK

Obce a kraje zajišťují pro své občany velice široký okruh různých služeb. Pojem zajištění však nemusí vždy znamenat, že je i produkován. Poměrně často se uchylují k tzv. externímu zajištění, kdy jejich produkci svěřují za úplatu externímu subjektu ze soukromého, případně neziskového sektoru. Důvodem je očekávaná vyšší efektivnost a v některých případech i nedostatek finančních prostředků na investice. Přidělování těchto kontraktů by mělo probíhat podle zákona o veřejných zakázkách.

Přes institut veřejných zakázek obce a kraje ročně alokují finanční prostředky odpovídající více než 5 % HDP. Ne vždy jsou však prostředky touto cestou vynakládány efektivně. Pokud pomíne problém korupce, jehož analýza není předmětem této studie, je hlavním problémem příliš formalizované uplatňování zákona o veřejných zakázkách. Obce a kraje jej ve většině případů chápou jako procesní normu a často vynechávají krok jedna, kterým je porovnání efektivnosti interní a externí produkce. Tuto povinnost jim však implicitně stanovuje zákon o finanční kontrole, který požaduje v rámci ex-ante řídicí kontroly posouzení hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti vynakládaných prostředků. Obce/kraje by tak v první fázi měly vždy provést podrobnou nákladově užitkovou analýzu dosažení stanoveného cíle, přičemž by se měly srovnávat všechny možné cesty vedoucí k jeho naplnění (v obecné rovině lze hovořit o variantě interní produkce, veřejné zakázky a tzv. PPP projektu).

K výše zmíněnému defektu v rozhodování velmi přispívá současná podoba účetnictví veřejných organizací, která je s výjimkou podnikatelské/vedlejší činnosti založena na sledování příjmů a výdajů, nikoliv nákladů a výnosů. Důsledkem mimo jiné je, že obce a kraje neodepisují dlouhodobý majetek a nejsou tak schopny provést přesnou kalkulaci nákladů interní produkce. Rozhodování o externím zadání je tak velmi často prováděno ad hoc a nikoliv na základě racionálních ekonomických analýz.

Absence ekonomického uvažování při používání veřejných zakázek vede i k dalším negativním dopadům. Kritéria pro výběr nejvhodnější nabídky nejsou například často přímo vázána na cíl dané zakázky a doba kontraktu vždy neodráží plánovanou dobu odpisu specifických investic. V některých případech pak obce podepisují i velmi nevýhodné smlouvy, které je dostávají do pozice monopolní závislosti na dodavateli.

Obranou, kterou některé obce používají, je zřizování obecních

obchodních společností. Toto téma je poměrně podrobně rozebráno v Pavel (2008), proto se zde omezíme pouze na shrnutí nejdůležitějších závěrů. Obecně lze konstatovat, že používání obchodních společností vede k podstatnému snížení transparentnosti místních rozpočtů. Prostředky, které jsou v těchto společnostech, se například neobjeví v systému ARIS a většina obcí se brání i uplatňování zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Důsledkem tak je vznik jakési šedé zóny, která může být používána pro umístování spřízněných lidí, případně pro obcházení zákona o veřejných zakázkách.

ZÁVĚR

Celkové zhodnocení fungování systému místních rozpočtů je velmi obtížné. Tento systém se skládá z vysokého počtu organizací, z nichž každá je do značné míry unikátní. Přesto si však dovolíme formulaci několika závěrů, které i přes určitá zjednodušení mají svou vypovídací schopnost.

V oblasti legislativní lze konstatovat, že systém je ve své podstatě ošetřen dostatečně a z makroekonomického hlediska se chová téměř bezproblémově. Za oblast vyžadující změnu tak lze označit pouze systém účetnictví, který je založen na již překonaném principu cash-flow. Jeho reforma je více než nutná a bude základním předpokladem pro zvýšení váhy ekonomických argumentů při rozhodování o vynakládání veřejných prostředků.

Oblastí, ve které již příliš velkou spokojenost konstatovat nelze, je dodržování existujících zákonů a zejména vytváření potřebných podmínek pro ekonomické rozhodování a efektivní vykonávání laické kontroly. Zde empirický výzkum jednoznačně poukázal na řadu problémů. Pokud pomíne otázku korupce, která není předmětem této studie, jedná se zejména o absenci ekonomických

kritérií při rozhodování. To se projevuje například častým používáním přírůstkové metody rozpočtování, nízkou frekvencí auditů výkonnosti či (ve většině případů) neexistencí hodnocení efektivnosti u dotačních titulů.

Z hlediska transparentnosti lze mít závažné připomínky k formálnímu plnění zákonných podmínek vztahujících se k zveřejňování rozpočtové dokumentace. Její podoba je ve většině případů uživatelsky nepřijemná a pro ekonomicky nevzdělaného občana je téměř nesrozumitelná. Aplikace institutu laické kontroly se tak stává do značné míry iluzorní záležitostí.

Na základě výše uvedeného je možné zformulovat následující hospodářsko-politická doporučení:

- V oblasti legislativy je nutné dokončit proces aktualizace účetnictví veřejných organizací a implementace standardních účetních nástrojů (nákladová střediska atd.).
- V oblasti rozhodování o alokaci veřejných prostředků je nutné dát větší prostor ekonomické kalkulaci. Jedná se zejména o situace, kdy se rozhoduje o charakteru produkce veřejných služeb.
- V oblasti kontrolní je nutné zvýšit frekvenci auditů výkonnosti a zlepšit systém alokace a vyhodnocování dotačních titulů.
- V oblasti transparentnosti je nutné zpracovávat rozpočtovou a související dokumentaci v podstatně srozumitelnější podobě, tedy v podobě snadno pochopitelné i pro ekonomicky nevzdělaného občana.

ČÁST II

KOMUNÁLNÍ ROZPOČTY V OTÁZKÁCH A ODPOVĚDÍCH

Proč by se měl občan zajímat o obecní rozpočet?	56	Co to je rozpočtová skladba?	63
Co to je obecní rozpočet?	56	Jaké příjmy má obecní rozpočet?	63
Co je rozpočtový proces a jak probíhá?	57	Co jsou daňové příjmy obce?	64
Co to je rozpočtový výhled?		Co jsou dotační příjmy obce?	65
Má obec povinnost výhled vytvářet?	58	Co jsou nedaňové příjmy obce?	65
Jaké informace, týkající se rozpočtu, musí obec povinně zveřejňovat?	58	Co jsou dluhové příjmy obce?	66
Kde se rozpočet zveřejňuje?	59	Jaké jsou hlavní obecní výdaje?	66
Jaký je proces přípravy návrhu rozpočtu?	59	Co to je závěrečný účet?	67
Má občan možnost účastnit se přípravy rozpočtu?	60	Co je přezkum hospodaření obce?	67
Kdo a jak schvaluje rozpočet?	60	Kdo a jak projednává a schvaluje závěrečný účet?	68
Jaký rozpočet zastupitelstvo schvaluje?		Má občan možnost účastnit se přípravy závěrečného účtu?	69
Co to je rozpis rozpočtu?	61	Jaká jsou práva občana obce při komunikaci se zastupitelstvem obce?	69
Co se stane v případě, že obec rozpočet neschválí?		Kde najdu změny v rozpočtu, které obecní zastupitelstvo schválilo v průběhu roku?	70
Co znamená rozpočtové provizorium?	61	Jsou rozpočty obecních obchodních společností (např. dopravních podniků nebo technických služeb), které jsou vlastněny obcí, součástí rozpočtu obce? Mohu si vyžádat informace o hospodaření obecních obchodních společností?	71
Proč dochází ke změnám v rozpočtu a kdo má pravomoc je schvalovat?	62	Podle jakých metod jsou sestavovány obecní rozpočty?	72
		Co v rozpočtu nenajdeme?	72
		Je možné uspořádat místní referendum o rozpočtu obce?	73
		Co znamená samostatná působnost obce?	73
		Co znamená přenesená působnost obce?	74
		Je možné získat zápisy z finančního a kontrolního výboru?	74

1. PROČ BY SE MĚL OBČAN ZAJÍMAT O OBECNÍ ROZPOČET?

Při kontrole nakládání s veřejnými prostředky na obecní úrovni hraje nezastupitelnou roli veřejnost. Na obecní úrovni neprověřuje rozpočet žádná nezávislá kontrolní instituce, případně tak činí jen ve velice omezené míře. Činnosti, které obec vykonává v samostatné působnosti a na které mají přímý vliv radní a zastupitelé, tak zůstávají mimo jakoukoli odbornou veřejnou kontrolu. Nedostatek kontroly rozpočtů je skvělým předpokladem pro jejich zneužívání a manipulaci. Je tedy právě na veřejnosti, resp. na jednotlivých občanech, aby pokládali základní otázky týkající se vynakládání obecních prostředků – tedy kolik, komu, proč a jak.

Hlavními dokumenty, které mohou občanům poskytnout informace o hospodaření obce, jsou rozpočet a závěrečný účet. Občan ale při jejich studiu může narazit minimálně na dvě vstupní překážky. První představuje odborná náročnost problematiky a druhou povaha zveřejňovaných informací. Proto musí občané svým zájmem o hospodaření obce vyvíjet tlak na obecní představitele, aby dokumenty předkládali ve srozumitelné podobě a tak, aby vypovídaly o skutečném stavu hospodaření obce. Jedině v takovém případě se jedná o hospodaření veřejné.

2. CO TO JE OBECNÍ ROZPOČET?

Rozpočet je základním nástrojem finančního hospodaření obce. Usnadňuje přerozdělování prostředků a finanční řízení obce v období jednoho kalendářního roku. Rozpočet může být chápán jako:

- bilance příjmů a výdajů (podává informaci o vyrovnanosti hospodaření za kalendářní rok);
- finanční plán obce (jde o přiřazování priorit výdajům na základě plánovaných příjmů);

- nástroj k prosazování cílů obecních a regionálních programů.

Při jeho zpracovávání se vychází z rozpočtového výhledu a z rozpisu státního a krajského rozpočtu.

3. CO JE ROZPOČTOVÝ PROCES A JAK PROBÍHÁ?

Rozpočtový proces je cyklus, který začíná sestavováním rozpočtu a končí jeho hodnocením a kontrolou. Rozpočtový cyklus se dá pro zjednodušení rozdělit na čtyři fáze: přípravu, schvalování, plnění a kontrolu. V jednom kalendářním roce se v rozpočtovém cyklu nacházejí až tři po sobě jdoucí rozpočty: jeden ve fázi přípravy a schvalování, druhý ve fázi plnění a třetí ve fázi kontroly.

Některé obce začínají připravovat rozpočet až po schválení státního a krajského rozpočtu a do té doby obec hospodáří podle rozpočtového provizoria (viz otázka č. 11).

V zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je stanoveno, že rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Může být schválen i jako přebytkový, a to v případě, že některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech, nebo jsou určeny ke splácení úvěrů z předchozích let. Stejně tak může být schválen i jako schodkový, pokud je zajištěno vyrovnaní chybějících prostředků (např. finančními prostředky z minulých let, návratnou finanční výpomocí, úvěrem, prodejem dluhopisů) a tato skutečnost je smluvně zabezpečena před schválením rozpočtu (smlouva o půjčce, smlouva o smlouvě budoucí).

Rozpočtový proces obce se řídí hlavně zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích a zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Obec by měla mít vydanou směrnici, která podrobněji ošetřuje postupy v jednotlivých fázích rozpočtového procesu.

4. CO TO JE ROZPOČTOVÝ VÝHLED? MÁ OBEC POVINNOST VÝHLED VYTVÁŘET?

Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem finančního hospodaření obce. Zpravidla se vypracovává na 2 – 5 let následujících po roce, na který se sestavuje rozpočet, a z tohoto důvodu by se měl každoročně aktualizovat. Jeho zpracování je náročné z časového i odborného hlediska.

Výhled má přispět především k vytváření podmínek pro dlouhodobější akce, které překračují rámec jednoho roku. Měl by obsahovat informace o příjmech a výdajích, o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a o potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů (vycházejících například z priorit určených strategickým a komunitním plánem obce).

Přístup k vytváření rozpočtového výhledu není v literatuře jednotný. Některá literatura interpretuje tento pomocný nástroj jako nepovinný, jiná jej chápe jako povinný nástroj, jehož absence je kontrolou kvalifikována jako porušení rozpočtové kázně. Tuto nejednotnost řeší připravovaná novela zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kde je jeho nevypracování nově kvalifikováno jako správní delikt.

5. JAKÉ INFORMACE, TÝKAJÍCÍ SE ROZPOČTU, MUSÍ OBEC POVINNĚ ZVEŘEJŇOVAT?

Zákon č.106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a vyhláška č. 442/2006 Sb. stanoví, jaké informace je obec povinna zveřejňovat. Struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu (obci) způsobem umožňujícím dálkový přístup (např. pomocí webových stránek obce) je stanovena v příloze 1 vyhlášky. Bod č. 8.2 se týká rozpočtu a rozpočtové dokumentace. Obec je povinna zve-

řejnit údaje o rozpočtu v aktuálním a uplynulém roce a obsah účetních výkazů za uplynulý rok. Měl by se uvádět schválený rozpočet i jeho pozdější úpravy.

6. KDE SE ROZPOČET ZVEŘEJŇUJE?

Obec má povinnost zveřejňovat rozpočtovou dokumentaci minimálně na svých webových stránkách a na úřední desce.

Kromě toho jsou informace o plnění všech místních rozpočtů přístupné na internetové stránce systému ARIS (Automatizovaný rozpočtový informační systém) na <http://www.info.mfcr.cz/aris/>, a to za několik let zpětně. Jedná se o veřejně přístupnou databázi, která poskytuje informace o hospodaření (nejen) obcí v členění podle rozpočtové skladby.

7. JAKÝ JE PROCES PŘÍPRAVY NÁVRHU ROZPOČTU?

Sestavování návrhu rozpočtu patří do kompetence ekonomického nebo finančního odboru obecního úřadu, který je tzv. správcem rozpočtu. Příprava rozpočtu začíná zpravidla v srpnu nebo září předcházejícího roku. Správce rozpočtu rozešle instrukce a tabulky jednotlivým správcům dílčích rozpočtů (vedoucí jednotlivých odborů a vedoucí příspěvkových organizací zřízených obcí), kteří navrhnou své požadavky. Správce rozpočtu připraví příjmovou stranu rozpočtu. Odbor správy majetku (nebo jiný odbor, v jehož kompetenci jsou výstavby nebo dlouhodobé investice) připraví návrh kapitálových výdajů. Následuje proces dohadování nad výdaji se správci kapitol.

Sestavený návrh rozpočtu se předkládá k dalšímu dohadování a připomínkování tajemníkovi, starostovi, zastupitelům, komisím

radu, radě, finančnímu výboru, vedoucím odborů, vedoucím organizačních složek, ředitelům organizací. Konečný návrh projednává rada obce a finanční výbor zastupitelstva. Nakonec rada obce návrh rozpočtu předá k projednání a schválení zastupitelstvu města. Návrh rozpočtu musí být zveřejněn minimálně 15 dnů před plánovaným projednáváním na jednání zastupitelstva obce.

8. MÁ OBČAN MOŽNOST ÚČASTNIT SE PŘÍPRAVY ROZPOČTU?

Obec má povinnost zveřejňovat návrh rozpočtu 15 dnů před jeho projednáváním na zastupitelstvu obce, a to minimálně na úřední desce, případně na elektronické úřední desce. Občané mají právo vznést připomínky k návrhu rozpočtu písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Více k právům občanů viz otázka č. 24.

Obce zpravidla nemají zpracovány vnitřní směrnice, jež by obsahovaly postupy pro přijímání a zpracovávání připomínek občanů. Některé obce volí zajímavá řešení, jako je zřízení speciální sekce radničních novin věnované rozpočtu, zřízení zvláštního emailového účtu, webového formuláře či on-line fóra, projednávání návrhu v komisích místních samospráv, zapojení občanů do odborných komisí, případně včasné uspořádání veřejných debat nad plánovaným rozvojem města a potřebnými výdaji. Pro účinné zapojení občanů je nutné, aby dokumentace měla srozumitelnou a uživatelsky vstřícnou podobu.

9. KDO A JAK SCHVALUJE ROZPOČET?

K projednání návrhu rozpočtu dochází na zasedání zastupitelstva obce. To má podle zákona o obcích pravomoc schvalovat

rozpočet obce. Zasedání zastupitelstva svolává a řídí starosta obce. Zastupitelstvo je usnášeníschopné, je-li přítomna nadpoloviční většina všech jeho členů. Pokud by tento požadavek nebyl naplněn nebo pokud by v průběhu zahájeného jednání část zastupitelů odešla, předsedající (starosta) ukončí zasedání a do 15 dnů se koná zasedání náhradní. Schvaluje se struktura příjmů a výdajů i celková výše rozpočtu.

10. JAKÝ ROZPOČET ZASTUPITELSTVO SCHVALUJE? CO TO JE ROZPIS ROZPOČTU?

Zastupitelstvo se při schvalování rozpočtu zabývá jen zásadními číselnými hodnotami schvalovaného rozpočtu, neschvaluje rozpočet v plném podrobném třídění.

Po schválení rozpočtu v této podobě dochází k jeho podrobnému rozpisu. V rozpisu jsou rozpracovány číselné hodnoty z materiálu schváleného zastupitelstvem, a to podle platné rozpočtové skladby. Rozpracování probíhá na všech úrovních orgánů obce a jejích organizačních složek a také u příspěvkových organizací.

11. CO SE STANE V PŘÍPADĚ, ŽE OBEC ROZPOČET NESCHVÁLÍ? CO ZNAMENÁ ROZPOČTOVÉ PROVIZORIUM?

Pokud obec nemá schválený rozpočet před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se její hospodaření v době do schválení rozpočtu pravidly tzv. rozpočtového provizoria. Pravidla rozpočtového provizoria stanovuje zastupitelstvo obce a měla by být stanovena tak, aby nedošlo k narušení plynulosti hospodaření, a to na úrovni všech závislých subjektů. Zpravidla se rozpočtovým provizoriem stává rozpočet předchozího roku. Příjmy a výdaje uskutečněné v období

rozpočtového provizoria se po schválení rozpočtu obce stávají příjmy a výdaji tohoto rozpočtu.

Častým důvodem, proč dochází k rozpočtovému provizoriu, je skutečnost, že obec je povinna vypracovat rozpočet v návaznosti na rozpočtový výhled a na základě rozpisu státního a krajského rozpočtu. Některé obce tedy začínají připravovat rozpočet až po schválení státního a krajského rozpočtu, což může být i po začátku rozpočtového roku. Do té doby obec hospodář dle rozpočtového provizoria.

12. PROČ DOCHÁZÍ KE ZMĚNÁM V ROZPOČTU A KDO MÁ PRAVOMOC JE SCHVALOVAT?

Rozpočet by měl být stabilní a závazný, ale nemůže být nezměnitelný. Především na začátku roku může docházet (z důvodu závislosti na státním a krajském rozpočtu) i k podstatným změnám. Změny mohou být organizačního, metodického, věcného nebo technického charakteru.

Organizační změny mění např. objem příjmů rozpočtových prostředků. Metodické změny mohou být vyvolány změnou právních předpisů (např. může jít o změny vyvolané cenovou regulací). K věcným změnám dochází tehdy, když dojde např. ke snížení příjmu z daní nebo rozšíření okruhu osob pobírajících sociální dávky. V případě technické změny se jedná např. o chybu v textu nebo použití neplatného paragrafu.

Změny v rozpočtu se provádějí tzv. rozpočtovými opatřeními před použitím finančních prostředků a evidují se podle časové posloupnosti.

Podle zákona o obcích zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu rada obce (tam, kde není rada obce, hospodaření zabezpečuje starosta). Stejně tak rada, resp. starosta pro-

vádí rozpočtová opatření (tj. určuje, co se bude se schválenými prostředky dělat), a to v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce. Zastupitelstvo obce má pravomoc schvalovat rozpočtová opatření, stanovovat povinnost radě provádět rozpočtová opatření a také rozhoduje, zda zplnomocní radu obce ke schvalování např. menších rozpočtových změn. Zákon zastupitelstvu tuto povinnost neukládá, tj. pokud zastupitelstvo radu takto nezmocní, zůstává schvalování rozpočtových opatření v pravomoci zastupitelstva obce.

13. CO TO JE ROZPOČTOVÁ SKLADBA?

Rozpočtová skladba je nástroj pro třídění příjmů a výdajů veřejných rozpočtů. Zabezpečuje jednotnost a přehlednost rozpočtů, umožňuje analyzovat příjmy a výdaje a srovnávat tyto údaje mezi jednotlivými obcemi. V podstatě se jedná o systém kódů (v členění na čtyři úrovně), které jsou přiřazovány jednotlivým finančním transakcím.

Přiřazený kód umožňuje v případě místních rozpočtů zjistit, o jaký typ peněžní operace se jednalo (příjem/výdaj) a do jakého odvětví byl směřován. Rozpočtová skladba je stanovena vyhláškou Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

14. JAKÉ PŘÍJMY MÁ OBECNÍ ROZPOČET?

Příjmy obce se dělí na daňové, dotační, nedaňové a pocházející z dluhových nástrojů. Mezi daňové příjmy patří část výnosů celostátně uvalených daní a místní poplatky. Dotační příjmy jsou dvojího typu – nárokové a nenárokové. Mezi nedaňové příjmy patří příjmy z vlastního majetku a z majetkových práv, z výsledků vlastní

hospodářské činnosti a z hospodářské činnosti právnických osob, které obec zřídila, založila nebo v nich má majetková práva.

Nejjednodušší dělení příjmů je na vlastní a běžné příjmy. Běžné příjmy se každoročně opakují a váží se k běžné činnosti obce. Vlastní příjmy jsou závislé na činnosti obce (např. pořizování nebo prodej dlouhodobého majetku).

15. CO JSOU DAŇOVÉ PŘÍJMY OBCE?

Daňové příjmy jsou dvojího typu. První typ představuje nárok obce na část výnosů celostátně uvalených daní. Tyto daně stát vybírá na centrální úrovni a na základě předem stanovených koeficientů posílá obcím příslušnou část. Rozlišujeme zde daně výlučné a sdílené. Výlučnou daní (u níž je obec příjemcem stoprocentního výnosu) je např. daň z nemovitostí nebo daň z příjmů právnických osob, pokud je poplatníkem obec.

Další daně jsou sdílené (DPH, jiné typy daně z příjmů právnických osob a všechny typy daně z příjmů fyzických osob). U všech těchto daní je zákonem o rozpočtovém určení daní stanoven procentuální podíl, který patří obcím jako celku. Ministerstvo financí (po dohodě s ČSÚ) každoročně s účinností od 1. září zveřejňuje vyhlášku, kde stanoví koeficient, podle kterého se vypočítá poměrná část pro každou obec.

Druhým typem daňových příjmů obce jsou místní poplatky. Místní poplatky uvedené v zákoně 565/1990 Sb., o místních poplatcích může na svém území zavést každá obec. Jde o jedinou povinnou platbu, o jejímž zavedení rozhoduje samotná obec (v rámci omezení daných zákonem). Jedná se o poplatky za psa, za lázeňský pobyt, rekreační pobyt, za užívání veřejného prostranství, poplatky ze vstupného, z ubytovací kapacity, za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst, za provozovaný

výherní automat, za provoz systému shromažďování, sběru, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů a za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

16. CO JSOU DOTAČNÍ PŘÍJMY OBCE?

Rovněž dotační příjmy jsou dvojího typu. První typ představují dotace nárokové, které ve své podstatě představují povinné platby centrální vlády za služby, které si u obcí objednala. Jde jednak o dotace na výkon státní správy (u nichž příspěvek závisí na rozsahu poskytovaných služeb), jednak o účelové dotace (u nichž po ukončení rozpočtového období dojde k vyúčtování a vrácení nevyčerpané části zpět do státního rozpočtu; jedná se např. o dotace na místo v domovech důchodců nebo místo v ústavech sociální péče, příspěvek na školství nebo dotaci na dávky sociální péče).

Druhý typ představují dotace nenárokové. Jejich získání je vázáno na splnění určitých předpokladů a na rozhodnutí centrální nebo jiné autority. Nenárokové dotace většinou financují investiční aktivity obcí. V posledních letech roste význam podílu ze zdrojů Evropské unie, tedy strukturálních fondů.

17. CO JSOU NEDAŇOVÉ PŘÍJMY OBCE?

Mezi nedaňové příjmy obce patří příjmy z prodeje a pronájmu vlastního majetku a z majetkových práv. U příjmů z prodeje vlastního majetku je třeba mít na paměti, že jde o příjmy jednorázové, jejichž použití by mělo být omezeno pouze na investiční akce, které budou v budoucnu přinášet nějaké výnosy či alespoň užitky obyvatelům.

Dále sem patří příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti (např. technické činnosti, provoz parkovišť, vydávání a distribuce publikací). Další kategorií nedaňového příjmu jsou příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, které obec zřídila, založila nebo v nich má majetková práva (příspěvkové organizace, obchodní společnosti, obecně prospěšné společnosti, školské právnické osoby, veřejné výzkumné instituce, veřejné neziskové organizace).

18. CO JSOU DLUHOVÉ PŘÍJMY OBCE?

Mezi dluhové příjmy obcí patří úvěry a půjčky. Na rozdíl od daňových, nedaňových a dotačních příjmů se jedná o příjmy návratné a jejich inkasování zatěžuje výdajovou stránku rozpočtu úroky. Použití návratných zdrojů by mělo být rovněž omezeno pouze na financování investičních aktivit, které budou v budoucnu generovat výnosy. Stejně jako v případě příjmů z prodeje majetku je nutné se vyhnout jejich použití na krytí běžných výdajů.

19. JAKÉ JSOU HLAVNÍ OBECNÍ VÝDAJE?

Výdaje se zjednodušeně dělí na běžné a kapitálové. V prvním případě se jedná o každoročně se opakující výdaje, které nemají investiční charakter. Je možné sem zahrnout například výdaje na platy zaměstnanců, na materiál, energie atd. Naproti tomu kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobého majetku a souvisí i se splácením půjček, které byly na jejich pořízení získány.

Druhý možný způsob dělení výdajů vychází z rozpočtové skladby (viz otázka č. 13). Podle přiřazeného kódu je možné například zjistit, zda byl výdaj směřován na platy zaměstnanců či se jednalo o úhradu faktury nebo na jaký účel či do jakého odvětví daný výdaj směřuje

(např. zda se jedná o výdaj určený na dopravu, odpadové hospodářství nebo kulturu).

20. CO TO JE ZÁVĚREČNÝ ÚČET?

Závěrečný účet vypovídá o tom, jak se podařilo naplnit rozpočet, a je určitou formou konečné kontroly hospodaření za uplynulý rozpočtový rok. Je projednáván a schvalován zastupitelstvem obce a to nejpozději 6 měsíců od skončení rozpočtového období.

Obsahuje údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu, ale i jiné údaje v rozpočtu neobsažené, jako jsou údaje o hospodaření zřízených nebo založených právnických osob, hospodaření s majetkem, vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, ke státním fondům nebo ke krajskému rozpočtu. Rovněž obsahuje zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření.

21. CO JE PŘEZKUM HOSPODAŘENÍ OBCE?

Přezkumem se rozumí kontrola hospodaření obce. Přezkum hospodaření obce (dle § 4 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků) může zabezpečovat buď příslušný krajský úřad, nebo externí auditor. Obce do 5000 obyvatel si mohou z uvedených možností vybrat, ostatní obce musí volit externí audit.

Kontrolor zpravidla zjišťuje, zda informace obsažené v předložených výkazech jsou pravdivé a skutečně informují o současné ekonomické pozici obce. Přezkum by měl obce rovněž upozornit na možná rizika jejich hospodaření a sledovat účelnost, hospodárnost a efektivnost vynaložených prostředků. Přezkum hospodaření je součástí závěrečného účtu, který schvaluje zastupitelstvo obce. Za

jeho provedení odpovídá starosta obce, který jej musí objednat do 31. ledna následujícího roku. Náklady na přezkoumání hospodaření obce auditorem hradí obec ze svých rozpočtových prostředků.

22. KDO A JAK PROJEDNÁVÁ A SCHVALUJE ZÁVĚREČNÝ ÚČET?

Závěrečný účet za uplynulý kalendářní rok projednává zastupitelstvo obce nejpozději do 30. června roku následujícího. Součástí závěrečného účtu jsou údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu, údaje o hospodaření zřízených nebo založených organizací, o hospodaření s majetkem, vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, ke státním fondům a ke krajskému rozpočtu, a také zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření.

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření (dle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků) obsahuje vyjádření auditora o možných chybách a nedostatcích, které mohou nebo nemusí mít vliv na rozpočtovou kázeň. Obec musí k těmto chybám a nedostatkům přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve zprávě a do 15 dnů od projednání zprávy podat informaci orgánu, který přezkoumání prováděl (kraj nebo soukromý auditor). Stejná povinnost se týká i obcí a dobrovolných svazků obcí, které si nechaly přezkoumat své hospodaření soukromým auditorem. Projednávání závěrečného účtu tedy zastupitelstvo uzavírá buď souhlasem s celoročním hospodařením bez výhrad, nebo s výhradami, na jejichž základě musí přijmout nápravná opatření.

23. MÁ OBČAN MOŽNOST ÚČASTNIT SE PŘÍPRAVY ZÁVĚREČNÉHO ÚČTU?

Obec má povinnost zveřejňovat návrh závěrečného účtu 15 dnů před jeho projednáváním na zastupitelstvu obce, a to minimálně na úřední desce, případně na elektronické úřední desce (tzn. webových stránkách obce). Občané mají právo vznést připomínky k návrhu rozpočtu písemně ve lhůtě stanovené při jeho zveřejnění, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Více k právům občanů viz otázka č. 24.

24. JAKÁ JSOU PRÁVA OBČANA OBCE PŘI KOMUNIKACI SE ZASTUPITELSTVEM OBCE?

Ze zákona o obcích vyplývají pro občana základní práva, která by v podrobnější podobě měla být obsažena např. v jednacím řádu zastupitelstva obce. Bez ohledu na konkrétní rozpracování se jedná o právo vyjádřit na zasedání zastupitelstva obce své stanovisko k projednávaným věcem v souladu s jednacím řádem zastupitelstva. Dále jde o právo vyjádřit se k návrhu rozpočtu obce a k závěrečnému účtu obce za uplynulý kalendářní rok, a to buď písemně ve stanovené lhůtě, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce, nahlížet do rozpočtu a do závěrečného účtu obce za uplynulý kalendářní rok, do usnesení a zápisů z jednání zastupitelstva obce, do usnesení rady obce, výborů zastupitelstva obce a komisí rady obce a pořizovat si z nich výpisy.

Občanovi je umožněno požadovat projednání určité záležitosti v oblasti samostatné působnosti radou obce nebo zastupitelstvem obce; je-li žádost podepsána nejméně 0,5 procenty občanů obce, musí být projednána na zasedání nejpozději do 60 dnů. Dále má občan možnost podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty.

Tato podání orgány obce vyřizují bezodkladně, nejdéle do 60 dnů, případně do 90 dnů, pokud jde o působnost zastupitelstva obce.

Jednání zastupitelstva obce jsou veřejná, ale ne vždy má občan právo se účastnit rozpravy ústně (zpravidla je nutné předchodí souhlasné odhlasování zastupitelstva obce). Právo vyjádřit svůj názor v praxi znamená, že nemusí být umožněna ústní forma, ale nějaká forma by měla být ustanovena v jednacím řádu. Častá je možnost písemného vyjádření na vývěsní desce v zasedací místnosti zastupitelstva obce nebo možnost účasti v části diskuse. Pro zjištění, jak konkrétně se občan může zapojit do jednání zastupitelstva, je nutné se podívat do příslušného jednacího řádu.

Výše uvedená základní práva jsou rozšířena zákonem o rozpočtových pravidlech územněsprávních celků, který stanoví, že návrh rozpočtu a návrh závěrečného účtu obce musí být zveřejněn a zpřístupněn k připomínkování minimálně 15 dnů před jeho projednáním na zastupitelstvu obce. Připomínky k těmto dvěma dokumentům může občan uplatnit písemně ve lhůtě stanovené při zveřejnění návrhu nebo ústně při projednávání na zastupitelstvu obce.

25. KDE NAJDU ZMĚNY V ROZPOČTU, KTERÉ OBECNÍ ZASTUPITELSTVO SCHVÁLILLO V PRŮBĚHU ROKU?

Obec je povinna zveřejnit schválený rozpočet i jeho pozdější úpravy. Praxe je ovšem taková, že ne všechny obce tuto povinnost dodržují. Vzhledem ke skutečnosti, že pravomoc schvalovat změny rozpočtu má zastupitelstvo obce, měly by být změny obsaženy v zápisech z jednání, které jsou veřejné.

Ke schvalování změn do určité výše nebo změn týkajících se určitého druhu příjmu/výdaje může být a v praxi často bývá zmocněna rada. V takovém případě příslušná změna v zápisu zastupitelstva obce pravděpodobně nebude. Tyto informace je možné si vyžá-

dat prostřednictvím žádosti o informace dle zákona o svobodném přístupu k informacím na finančním a ekonomickém odboru.

26. JSOU ROZPOČTY OBECNÍCH OBCHODNÍCH SPOLEČNOSTÍ (NAPŘ. DOPRAVNÍCH PODNIKŮ NEBO TECHNICKÝCH SLUŽEB), KTERÉ JSOU VLASTNĚNY OBCÍ, SOUČÁSTÍ ROZPOČTU OBCE? MOHU SI VYŽÁDAT INFORMACE O HOSPODAŘENÍ OBECNÍCH OBCHODNÍCH SPOLEČNOSTÍ?

Obecní obchodní společnosti vedou účetnictví odděleně od účetnictví obce. V rozpočtu se objevuje hospodářský výsledek těchto společností na konci rozpočtového roku a stává se součástí závěrečného účtu. V případě, že obec je jediným společníkem obchodní společnosti, je vykonávání úkolů zakladatele nebo zřizovatele vyhrazeno radě obce. Rada obce ve funkci např. valné hromady tak nemusí zastupitelstvu předkládat podrobné výsledky hospodaření.

Pokud jde o informace týkající se hospodaření obecních obchodních společností, většina obcí se brání uplatňování zákona číslo 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím i v případech, kdy je společnost stoprocentně vlastněna obcí. Tuto situaci zohledňuje připravovaná novela zákona o svobodném přístupu k informacím. Ta uvádí obecní obchodní společnosti jako povinný subjekt zákona, což znamená, že samy tyto společnosti budou povinny informace poskytovat.

V případě zájmu o dohledání např. členů statutárních a dozorčích orgánů z řad zastupitelstva nebo rady je možné navštívit centrální registr ekonomických subjektů na adrese http://www.info.mfcr.cz/ares/ares_es.html.cz.

27. PODLE JAKÝCH METOD JSOU SESTAVOVÁNY OBECNÍ ROZPOČTY?

Obecní rozpočty (a rozpočtové výhledy) mohou být sestavovány podle různých metod. Nejběžnější, nejjednodušší a nejrychlejší je metoda přírůstková. Ta spočívá v úpravě rozpočtu z minulého období, který je navýšen o určitá procenta, vypočítaná na základě inflace (růstu cenové hladiny), nebo odvozená z demografických změn (např. stárnutí obyvatelstva). Tento jednoduchý způsob rozpočtování ale např. vůbec neposuzuje efektivnost vynaložených prostředků.

Další metodou rozpočtování je tzv. přístup nulové základny, který je mnohem komplexnější. Nejprve se vytvoří seznam všech služeb a činností, které bude obec realizovat, a následně se vypočítají náklady a z nich i výdajová stránka rozpočtu.

Třetí metodou je výkonové rozpočtování (prostředky se přiřazují kvantifikovatelným činnostem na základě splnění předem stanoveného výkonu).

Další metodou je programová metoda. Na počátku stojí definice cílů, kterým je přiřazena priorita podle míry přínosu pro obec. Vypočítají se potřebné náklady na dosažení těchto cílů. Na základě této metody je možné hodnotit efektivnost obecních aktivit (v porovnání přínos/náklad). Podrobnější informace o metodách rozpočtování najdete v první části této publikace.

28. CO V ROZPOČTU NENAJDEME?

V rozpočtu se nezobrazí stav majetku, který obec vlastní, ani způsob, jakým je tento majetek využíván (zda ho obec pronajímá nebo např. používá k podnikatelské činnosti). V rozpočtu není zachycena celková výše dluhu obce. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů stanoví, že součástí rozpočtu nejsou

ani cizí prostředky (tj. prostředky, které obec nevlastní, má je jen v držení) a sdružené prostředky (např. když se několik obcí sdruží za účelem nějaké společné investice).

Příspěvkové organizace i podnikatelské subjekty (obecní obchodní společnosti) zřizované obcí vedou účetnictví odděleně. Příspěvkové organizace dostávají příspěvek od obce a ten se v rozpočtu zobrazí. U obecních obchodních společností se objevuje v rozpočtu pouze jejich hospodářský výsledek (více viz otázka č. 26).

29. JE MOŽNÉ USPOŘÁDAT MÍSTNÍ REFERENDUM O ROZPOČTU OBCE?

Obecní (místní) referendum je nástroj přímé demokracie, jehož pomocí mohou občané ve své obci závazně rozhodnout o nějakém záměru, pokud spadá do samostatné působnosti obce. Dle zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu je ale rozpočet jedním z vyloučených předmětů pro pořádání místního referenda.

Občané obce tak sice nemohou hlasovat přímo o rozpočtu nebo o místních poplatcích, ale mohou rozhodnout o využití majetku obce nebo vyjádřit svůj postoj k plánované stavbě (např. sportovní haly), kterou by se obec na dlouhé roky zadlužila. Nepřímo tak tímto způsobem mohou o rozpočtu rozhodovat. Podrobné informace o místním referendu jsou k dispozici například na portálu Občanská společnost na adrese <http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=143690>.

30. CO ZNAMENÁ SAMOSTATNÁ PŮSOBNOST OBCE?

Jedná se o okruh aktivit, které vykonávají orgány obce svým jménem. Za kvalitu služeb odpovídá obec sama. Jde například o hospodaření obce, včetně tvorby rozpočtu a závěrečného účtu,

o obecní policii, o účast obce v právnických osobách, o zřízení, správu a řízení organizačních složek, základních škol a předškolních zařízení, o ochranu veřejného zdraví, zajištění městské hromadné dopravy, o provoz kanalizace a přívod pitné vody, o veřejné osvětlení, správu městských lesů a parků, podporu kulturních akcí, správu sportovních zařízení atd.

31. CO ZNAMENÁ PŘENESENÁ PŮSOBNOST OBCE?

Jedná se o okruh aktivit, které vykonávají orgány obce jménem státu. Za kvalitu výkonu těchto činností vůči veřejnosti odpovídá stát a orgány obce musí respektovat jeho vůli. Stát si od obcí tyto služby v podstatě objednává a poskytuje jim na tuto činnost dodatečné prostředky. Ne vždy však pokrývají skutečné náklady na tuto činnost. Jedná se například o služby spojené s místními a účelovými komunikacemi, o ochranu ovzduší a přírody, o evidenci obyvatel, sociální dávky a služby, péči o občany v pokročilém věku a péči o zdravotně postižené.

32. JE MOŽNÉ ZÍSKAT ZÁPISY Z FINANČNÍHO A KONTROLNÍHO VÝBORU?

Občan má právo pořizovat si výpisy zápisů z jednání výborů zastupitelstva obce. V praxi to znamená, že si občan může zajistit kopii zpřístupněného materiálu (např. kopie, fotografie, ruční opis), ale úřad není občanovi povinen poskytnout prostředky k pořizování výpisu. Výpis musí být pořízen pod dozorem a není možné si dokument odnést např. do prostor reprografického obchodu, kde by mohla být pořízena jeho kopie.

Úřad může občanovi poskytnout kopii záznamu (není k tomu povinen). Může tak učinit pouze za úplatu zahrnující všechny náklady s tím spojené, tj. může po občanovi požadovat zaplacení určitého poplatku. V jednacích rádech výborů zastupitelstva by mělo být ošetřeno, jakým způsobem umožní občanům nahlédnout do zápisů a usnesení výborů, a měl by existovat ceník, podle kterého se účtují kopie pořízené ze zápisů z jednání jednotlivých orgánů obce.

ČÁST III

**VÝSTUPY Z PRŮZKUMU
ZAMĚŘENÉHO NA KOMUNÁLNÍ
ROZPOČTY A ZAPOJOVÁNÍ VEŘEJNOSTI
DO ROZPOČTOVÉHO PROCESU**

Souhrnné informace o průzkumu	78
Výsledky průzkumu – vybrané otázky	80
Závěry a hodnocení	87

SOUHRNNÉ INFORMACE O PRŮZKUMU

V rámci projektu podpořeného Nadací Open Society Fund Praha a zaměřeného na veřejné rozpočty na úrovni územních samospráv realizovala Transparency International – Česká republika (TIC) v první polovině roku 2008 průzkum mezi několika desítkami obcí. Cílem průzkumu bylo získat informace o tvorbě, plnění a kontrole rozpočtu a souvisejícím zapojování veřejnosti do rozpočtového procesu.

VZOREK PRŮZKUMU

TIC oslovila 39 obcí, přičemž z každého kraje bylo osloveno krajské město, jedno bývalé okresní město a jedna obec s přenesenou rozšířenou působností.

Z celkového množství 39 obesílaných obcí TIC obdržela odpověď od 37 obcí. Většina odpovědí přišla po termínu stanoveném zákonem. Velké množství odpovědí záměrně či z nepozornosti zpracovatele neuvádí veškeré požadované informace. V řadě případů poskytnutá odpověď nereaguje na položenou otázku, případně odpovídá pomocí přeformulování otázky samotné.

ZPŮSOB DOTAZOVÁNÍ

TIC oslovila obce prostřednictvím žádosti o informace dle zákona 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím. Dodatečné informace byly získávány telefonicky. Poskytnuté informace byly ověřovány na webových stránkách obcí.

OBLASTI DOTAZOVÁNÍ

Od obcí byly požadovány informace, které lze rozdělit do dvou kategorií. Jednak šlo o informace, které se týkaly rozpočtování (tj. směrnice pro vytváření rozpočtu, rozpočtový výhled, způsob přezkumu hospodaření, přidělování dotací soukromým subjektům, způsob vyhodnocování tzv. kritérií 3E – účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti rozpočtování), a jednak o informace týkající se otevřenosti a komunikace s občany (tj. zveřejňování rozpočtů a dokumentů souvisejících s přípravou, schvalováním a plněním rozpočtů, uplatňovaný způsob zveřejnění návrhu rozpočtu, zveřejňování přezkumů hospodaření, zápisů z finančního a kontrolního výboru, zveřejňování seznamu příjemců dotací).

VÝSLEDKY PRŮZKUMU - VYBRANÉ OTÁZKY

MÁ OBEC SMĚRNICI PRO VYŘIZOVÁNÍ ŽÁDOSTÍ O INFORMACE PODLE ZÁKONA O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM?

Většina subjektů má zpracovanou vnitřní směrnici pro vyřizování žádostí dle zákona č. 106/1999 Sb. o svobodném přístupu k informacím.



Tento zákon také ukládá, jaké dokumenty by obce měly povinně zveřejňovat. Průzkum ukázal, že u všech obcí jsou údaje v kategorii povinně zveřejňovaných informací dle zákona průběžně neaktualizované. U mnoha obcí chybí řada důležitých dokumentů (závěrečné účty, zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření, rozpočtové výhledy). Poskytování informací o rozpočtování a hospodaření obce charakterizuje nárazovost a nejednotná struktura. Mnoho dokumentů není na webových stránkách vůbec. Průzkum dále poukazuje na nedostatek proaktivního přístupu ke zveřejňování nad rámec zákona (například chybějící zápisy z jednání finančního a kontrolního výboru).

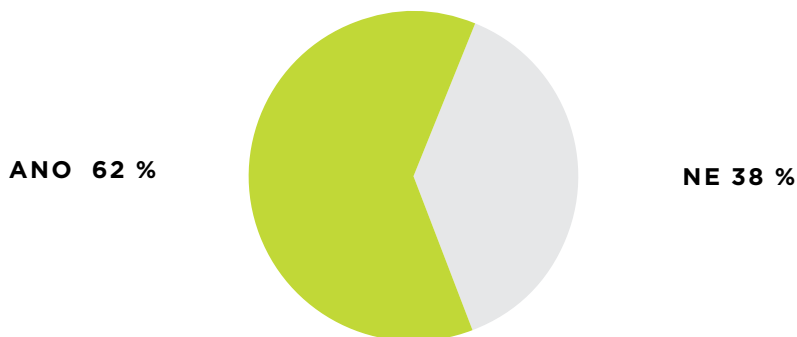
MÁ OBEC SMĚRNICI, KTERÁ BY OŠETŘOVALA PROCES ZVEŘEJŇOVÁNÍ ROZPOČTOVÉ DOKUMENTACE?

Z odpovědí vyplývá, že vnitřní předpisy upravující rozpočtový proces má pouze necelá čtvrtina dotazovaných subjektů. Zbylé subjekty se odkazují na zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. U obcí, které tyto vnitřní předpisy mají, jde zpravidla o neveřejné dokumenty, jejichž kvalita se různí. Většinou se omezují na opis zákonných ustanovení, aniž by hlouběji rozváděly a skutečně upravovaly rozpočtový proces.



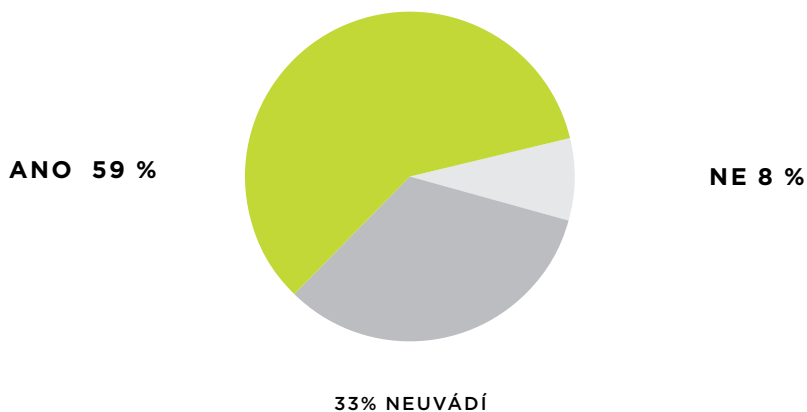
MÁ OBEC ZPRACOVANÝ AKTUALIZOVANÝ ROZPOČTOVÝ VÝHLED?

Aktualizovaným rozpočtovým výhledem se míní výhled začínající rokem 2009. Většina obcí pracuje s rozpočtovým výhledem ve smyslu § 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. U většiny sledovaných obcí nicméně jde o neveřejný dokument (případně není na webových stránkách zveřejněn jako součást rozpočtové dokumentace). Téměř 40 % obcí nedodržuje klouzavý princip tvorby rozpočtových výhledů a období rozpočtového výhledu o rok neposouvají.



POUŽÍVÁ OBEC PŘÍRŮSTKOVOU METODU ROZPOČTOVÁNÍ?

Většina obcí, které na otázku odpověděly, tuto metodu používá. Jedná se o metodu, při které je na základě minulého vývoje odhadována hodnota koeficientu, o který se navýší rozpočet na další roky (rozpočtový výhled). Pouze pětina odpovědí uvádí jiné způsoby rozpočtování. Některé obce se snaží zachytit předpokládané dopady již uzavřených smluv či na straně příjmů identifikovat potenciální možnosti úvěrového krytí.



JAKÝM ZPŮSOBEM OBCE ZVEŘEJŇUJÍ NÁVRH ROZPOČTU?

Většina obcí uvádí, že plní zákonnou povinnost zveřejňovat návrh rozpočtu a závěrečného účtu 15 dnů před jejich projednáváním na zastupitelstvu obce, a to minimálně na úřední desce, případně na elektronické úřední desce. Většina sledovaných elektronických úředních desek neumožňuje přehledné nebo zpětné dohledání této informace. Některé obce uvádějí, že návrh rozpočtu je zveřejněn také v informačních centrech a v radničních novinách.

JAKÝM ZPŮSOBEM OBCE PŘIJÍMAJÍ PŘÍPOMÍNKY OBČANŮ?

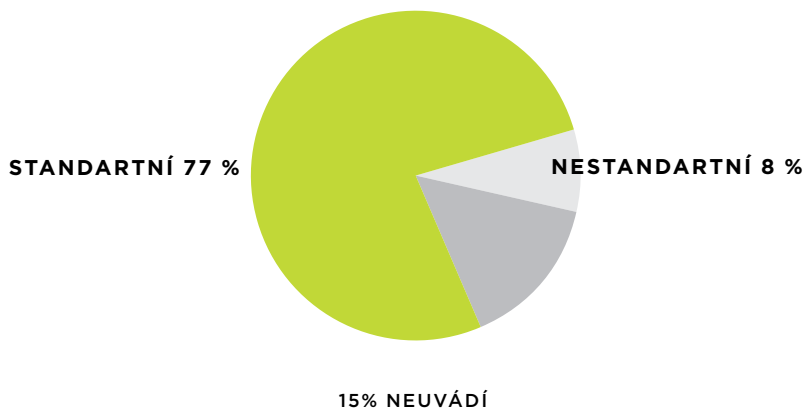
Standardní metodou přijímání připomínek občanů k rozpočtu obce se míní metody stanovené v § 16 zákona č. 128/2000 o obcích, tj. písemné vyjádření v průběhu 15denní lhůty před projednáváním rozpočtu zastupitelstvem obce, nebo ústní vyjádření na zasedání zastupitelstva obce. Nadstandardní metodou jsou míněny veškeré metody jdoucí nad rámec zmíněného zákona, např. zřízení speciálních emailových adres centrálně shromažďujících připomínky k rozpočtu, online fóra, účast občanů v komisích místních samospráv apod.

Většina obcí nemá definované speciální postupy pro zapojení občanů do rozpočtového procesu, ať už podle § 11 a § 17 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, nebo ve smyslu § 16 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a podle dalších zákonných ustanovení. Překvapivé je i zjištění, že jednací řády zastupitelstev obcí jen zcela výjimečně obsahují postupy pro přijímání a zpracovávání připomínek občanů.

Některá zajímavá řešení:

- speciální sekce radničních novin každoročně věnovaná rozpočtu;

- zřízení zvláštního emailového účtu, webového formuláře či on-line fóra;
- možnost projednání návrhu v komisích místních samospráv a možnost zapojení občanů do odborných komisí;
- uspořádání veřejných debat nad rozpočtem.



ZPŮSOB PŘEZKUMU HOSPODAŘENÍ OBCE (OD R. 2004)

Přezkoumávání hospodaření podle § 4 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků zajišťuje u většiny obcí externí auditor. Ve sledovaném vzorku obcí jsou závěry provedených přezkoumání vesměs pozitivní. Zhruba v polovině sledovaných obcí byl verdikt bez výhrad, u zbylé poloviny byla konstatována drobná pochybení mající vesměs formální charakter (např. špatné zaučtování). Pouze v několika případech musel externí posuzovatel konstatovat, že obec nereagovala na zjištění z minulých posouzení a účetnictví neposkytovalo pravdivý a nezkreslený pohled na hospodaření obce. V jednom případě pak bylo zjištěno porušení rozpočtové kázně. U pětiny obcí není prováděn výkonnostní audit (hodnotící účelnost, hospodárnost a efektivnost).

ZVEŘEJŇUJE OBEC ZÁPISY Z JEDNÁNÍ FINANČNÍHO A KONTROLNÍHO VÝBORU?

Jak již bylo zmíněno, průzkum obecně poukazuje na nedostatek proaktivního přístupu ke zveřejňování nad rámec zákona. Jedním z příkladů jsou zápisy z jednání finančního a kontrolního výboru. Přestože některé obce uvádějí, že zápisy se zveřejňují, na webových stránkách obce byly dohledatelné pouze u několika výjimek.



ZVEŘEJŇUJE OBEC SEZNAM PODNIKATELSKÝCH SUBJEKTŮ, KTERÝM BYLA POSKYTNUTA DOTACE? JAKÝM ZPŮSOBEM OBCE VYHODNOCUJÍ ÚČELNOST, EFEKTIVNOST A HOSPODÁRNOST VYUŽITÍ DOTACE?

Průzkum ukázal, že více než tři čtvrtiny obcí zveřejňují tento seznam na internetu, a to buď samostatně, nebo jako součást rozpočtu a závěrečného účtu. Ne vždy jsou však informace dostatečně podrobné. V řadě případů se není možné dozvědět účel dané dotace ani její podíl na celkových nákladech podporované aktivity. Jako nedostatečná se následně ukazuje aktualizace těchto informací (např. navýšení dotace na jednání zastupitelstva) a kontrola čerpání. Většina obcí má pro tento účel zpracovanou směrnici vycházející ze zákona č. 320/2001 Sb., avšak s důrazem na audit shody. Posuzování

hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti není v řadě případů vůbec prováděno. Důvodem je mimo jiné i to, že smlouvy o dotacích vesměs neobsahují kvantifikovatelné indikátory umožňující posoudit stupeň naplnění cíle.

ZÁVĚRY A HODNOCENÍ

Prvním okruhem, který byl v rámci průzkumu analyzován, byl rozpočtový proces. Jeho kvalita se do značné míry pozná na podobě jednotlivých dokumentů, zejména pak na jejich uživatelsky vstřícném zpracování. Je totiž nutné si uvědomit, že nejen většina občanů, ale také značná část zastupitelů nemá ekonomické vzdělání, o speciálních znalostech ve vztahu k ekonomii veřejného sektoru ani nemluvě. K tomu, aby se občané mohli k návrhu rozpočtu vyjadřovat (jak jim umožňuje zákon) a zastupitelé mohli kvalifikovaně hlasovat, je nutné, aby jim rozpočtová dokumentace podala ve srozumitelné podobě dostatek relevantních informací.

PŘEHLEDNOST A SROZUMITELNOST

Na základě analýzy vybraného vzorku rozpočtové dokumentace lze konstatovat obecně nepříliš vysokou úroveň zpracování. Zveřejňování se většinou omezuje na holé tabulky zachycující příjmy a výdaje. Je otázkou, jaké informace z těchto údajů běžný občan získá, zejména pokud se neorientuje v rozpočtové skladbě. I v případech, kdy je možné najít důvodovou zprávu, není to obvykle příliš platné. Jejím obsahem totiž zpravidla bývá komentář výše uvedených tabulek příjmů a výdajů. To by samo o sobě nebylo na škodu, pokud by zde byly informace o účelu jednotlivých výdajových titulů a jejich vazbě na rozvojové aktivity obce. Ve většině případů však důvodová zpráva pouze konstatuje meziroční zvýšení či snížení určité položky, přičemž vysvětlení důvodu těchto pohybů buď chybí, nebo je uvedeno formou odkazu na změny legislativy. Poněkud lepší situace je u některých obcí v oblasti investičních akcí. Rozpočtová

dokumentace obsahuje jejich výčet a někdy i stručnou charakteristiku účelu a jednotlivých kroků.

PŘÍSTUPNOST ROZPOČTOVÉ DOKUMENTACE

Vedle přehlednosti a srozumitelnosti hraje důležitou roli přístupnost rozpočtové dokumentace. Zhruba čtvrtina obcí má pro tento účel vytvořen zvláštní vnitřní předpis. Kvalita těchto předpisů je však velmi rozdílná a nezřídka se jedná pouze o převyprávění zákonem stanovených povinností. Všechny oslovené úřady zcela v souladu s příslušným zákonem zveřejňují návrh rozpočtu na úřední desce a s jedinou výjimkou rovněž v elektronické podobě na internetové stránce obce. V některých případech, zejména u větších měst, jsou rozpočty v papírové podobě k dispozici na informačním středisku či v informační kanceláři.

Zveřejňování rozpočtové dokumentace na webu obce lze považovat za naprostý standard. Ne vždy je ale jednoduché příslušnou položku najít. Vzhledem k tomu, že se jedná o jeden z nejdůležitějších dokumentů obce, bylo by vhodné umístit patřičný odkaz hned na první stránku. Tento přístup však uplatňuje jen malý počet obcí. Obvyklejší je umístění rozpočtové dokumentace pod agendu finančního odboru. Přibližně u čtvrtiny obcí je nalezení rozpočtové dokumentace téměř detektivní záležitostí. Dokumentace je uložena například v rubrice Důležité dokumenty či Dokumenty projednávané zastupitelstvem, v některých případech je nutné použít vyhledávač či postupovat metodou pokusů a omylů.

Samostatným problémem je další související dokumentace hospodaření města. Jedná se zejména o rozpočty schválené v minulých letech, závěrečné účty a výsledky externího přezkumu hospodaření. Více než polovina ze sledovaných obcí na svém webu tyto dokumenty nemá, nebo jsou jen velmi obtížně dohledatelné.

NEDOSTATKY VE ZVEŘEJŇOVÁNÍ ROZPOČTOVÉ DOKUMENTACE: SETRVALÝ STAV?

Velmi negativně lze hodnotit fakt, že se situace v této oblasti téměř nelepší. Důkazem jsou výsledky obdobného výzkumu prezentovaného v Sedmihradská (2005), který byl realizován v roce 2004. Autorka na závěr konstatuje, že současný stav zveřejňování rozpočtové dokumentace je nedostatečný, neboť není přizpůsoben konečnému uživateli, tedy občanovi bez zvláštních účetních nebo ekonomických znalostí. Závěr vyplývající z průzkumu z roku 2008 by mohl být formulován zcela totožně.

MOŽNOSTI ZAPOJENÍ VEŘEJNOSTI

Další, co bylo v rámci provedeného výzkumu sledováno a co do značné míry souvisí s kvalitou a uživatelskou vstřícností rozpočtové dokumentace, byla možnost a způsob podávání návrhů k rozpočtu ze strany obyvatel dané obce. Toto právo je občanům zaručeno zákonem, avšak bez specifikace postupu. Na tento fakt reaguje zhruba polovina obcí zpracováním postupu, jak podněty přijímat a zpracovávat. Druhá polovina nic obdobného nemá a občané tak mohou své podněty podávat až při zasedání zastupitelstva obce. Tento stav obce zdůvodňují vesměs tím, že obyvatelé tuto možnost téměř nevyužívají. Otázkou je, zda to nelze částečně klást za vinu i složité a laikovi obtížně srozumitelné dokumentaci.

U obcí, které přijímání podnětů ze strany občanů rozpracovávají, můžeme najít několik alternativních přístupů. Vesměs jsou podněty přijímány v písemné podobě na podatelnu a jsou následně předávány ekonomickému/finančnímu odboru. Za zajímavé řešení je možné označit zřízení speciální e-mailové adresy pouze pro tento účel či umístění předem připraveného formuláře na web obce. Jeho

použití napomáhá tomu, aby občané svůj návrh vhodně strukturovali, čímž se zvyšuje pravděpodobnost jeho praktické využitelnosti.

INFORMACE O DOTACÍCH

Další oblastí, která byla z hlediska transparentnosti zkoumána, jsou poskytované dotace. Výsledky ukázaly vcelku pozitivní stav, kdy více než tři čtvrtiny obcí zveřejňují jejich seznam na internetu, a to buď samostatně, nebo jako součást rozpočtu a závěrečného účtu. Ne vždy jsou však informace dostatečně podrobné. V řadě případů se není možné dozvědět účel dané dotace ani její podíl na celkových nákladech podporované aktivity, případně chybí aktualizované údaje (například informace o navýšení dotace na jednání zastupitelstva).

Nedostatky jsou také v kontrole čerpání dotací. Většina obcí má pro tento účel zpracovanou směrnici vycházející ze zákona č. 320/2001 Sb. Kladou však důraz na audit shody a často vůbec neprovádějí posouzení hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Důvodem je mimo jiné i to, že smlouvy o dotacích vesměs neobsahují kvantifikovatelné indikátory, které by umožňovaly posoudit stupeň naplnění cíle.

TVORBA ROZPOČTŮ

Vedle otázek spojených s rozpočtovou dokumentací poskytuje výzkum zajímavé výsledky i ohledně uplatňování ekonomických principů při tvorbě rozpočtů a rozpočtových výhledů. Rozpočtové výhledy jsou sice sestavovány v souladu se zákonem, ale liší se jejich délka. Nejčastěji jsou sestavovány na 3 až 5 let. Objevují se však i výhledy na 10 let, nebo naopak pouze na jeden rok.

Otázkou zůstává relevance načrtnutých hodnot příjmů a výdajů. Většina obcí používá přírůstkovou metodu, přičemž hodnota navyšovacího koeficientu se vesměs odhaduje na základě minulého vývoje. Některé obce pak výhled upravují o předpokládané jednorázové změny plynoucí z připravovaných novelizací souvisejících zákonů. Pouze pětina obcí upravuje přírůstkový přístup tak, že se snaží zachytit předpokládané dopady již uzavřených smluv či na straně příjmů identifikovat potenciální možnosti úvěrového krytí. Jako problematické se ukazuje dodržování klouzavého principu tvorby rozpočtových výhledů, kdy některé obce automaticky období rozpočtového výhledu o rok neprodlužují.

ZDROJE A LITERATURA

LITERATURA

Bailey, S. J. (2003): *Strategic Public Finance*. London: Macmillan. ISBN 0333922212.

Boháč, R., Marková, H. (2007): *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck. ISBN 978-80-7179-551-3.

Kolektiv autorů (2004): *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 80-86473-80-5.

Kužilek, O., Žantovský, M. (2001): *Svoboda informací. Svobodný přístup k informacím v právním řádu České republiky*. Praha: Linde. ISBN 80-7201-318-1.

Ochrana, F. (2001): *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. Praha: Management Press. ISBN 80-7261-018-X.

Ochrana, F. (2002): *Manažerské metody ve veřejném sektoru – teorie, praxe a metodika uplatnění*. Praha: Ekopress. ISBN 80-86119-51-3.

Pavel, J. (2008): *Používání obecních obchodních společností v České republice na příkladu krajských měst*. Praha: Transparency International – Česká republika. ISBN 978-80-87123-03-4.

Peková, J. (2005): *Veřejné finance. Úvod do problematiky*. Praha: ASPI. ISBN 80-7357-049-1 (3. vydání).

Potůček, M. a kol. (2005): *Veřejná politika*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 80-86429-50-4.

Provazníková, R. (2007): *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada. ISBN 978-80-247-2097-5.

Sedmíhradská, L., Chyťová, S. (2005): *Obecní rozpočet, jeho příprava a projednání v ČR [Municipal Budget – Preparation and Debate in the Czech Republic]*. In: *Theoretical and practical aspects of public finance [CD-ROM]*. Praha: VŠE, 2005, p. 47. Text in Czech. ISBN 80-245-0862-1.

TIC (2005): *Průhledný státní rozpočet*. Praha: Transparency International – Česká republika. ISBN 80-903032-8-5.

Valeš, L. a kol. (2006): *Politologické aspekty veřejné správy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk. ISBN 80-7380-010-1.

Veselý, A., Nekola, M. (eds.) (2007): *Analýza a tvorba veřejných politik – přístupy, metody a praxe*. Praha: Sociologické nakladatelství. ISBN 978-80-86429-75-5.

ZÁKONY

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (o rozpočtovém určení daní)

Zákon č. 250/2001 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

Zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích

WEBOVÉ STRÁNKY

<http://www.komunikujici-mesto.cz>

http://wwwinfo.mfcr.cz/ares/ares_es.html.cz

<http://wwwinfo.mfcr.cz/aris/>

<http://obcan.ecn.cz/index.shtml?w=u&x=143690>

<http://www.otevrete.cz>

<http://www.smocr.cz>

Webové stránky měst a obcí zapojených do průzkumu

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL - ČESKÁ REPUBLIKA (TIC)
JE JEDNOU Z VÍCE NEŽ 90 POBOČEK MEZINÁRODNÍ SÍŤE
NEVLÁDNÍCH ORGANIZACÍ TRANSPARENCY INTERNATIONAL.
POSLÁNÍM TIC JE ZJIŠŤOVAT STAV KORUPCE V ČESKÉ REPUBLICE
A AKTIVNĚ PŘÍSPÍVAT K JEJÍMU SYSTÉMOVÉMU OMEZOVÁNÍ.
VÍCE INFORMACÍ NALEZNETE NA WWW.TRANSPARENCY.CZ.**



WWW.TRANSPARENCY.CZ
ISBN 978-80-87123-06-5