

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Ekonomická fakulta

Katedra účetnictví a financí

Studijní program: 6208 B Ekonomika a management
Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku



Vazba mezi programem rozvoje, rozpočtovým výhledem a ročními rozpočty obce

Vedoucí bakalářské práce:

Ing. Milan Jílek, Ph.D.

Autor:

Pavλίna Syslová

2007

Prohlášení:

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně pod vedením Ing. Milana Jílka, Ph.D. a uvedla v seznamu literatury všechny použité literární a odborné zdroje.

V Českých Budějovicích 15.4.2007

vlastnoruční podpis autora

Na tomto místě bych ráda poděkovala Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce.

Pavλίna Syslová

Obsah:

Úvod	10
1. Popis současné problematiky	12
1.1. Program rozvoje	12
1.1.1 Program rozvoje obce a jeho sestavování	12
1.1.2 Důvody pro tvorbu programů rozvoje obce.	13
1.1.3 Tvorba programu rozvoje	14
1.1.4 Dokument programu rozvoje	15
1.2 Rozpočtový výhled	16
1.2.1 Rozpočtový výhled a sestavení rozpočtového výhledu	17
1.2.2 Důvod pro tvorbu rozpočtového výhledu	17
1.2.3 Tvorba rozpočtového výhledu	18
1.2.4 Forma rozpočtového výhledu	19
1.2.4.1 Úplná forma rozpočtového výhledu	19
1.2.4.2 Zkrácená forma rozpočtového výhledu	20
1.3 Rozpočet obce	22
1.3.1 Rozpočtové zásady	23
1.3.2 Rozpočtový proces	23
1.3.3 Příjmy a výdaje rozpočtu obce	27
1.3.4 Rozpočtová skladba	28
2. Cíl a metodika	30
2.1. Cíl práce	30
2.2. Metodika	30
2.3. Dotazník	32
3. Výsledky	34
4. Plzeň	48
4.1 Program rozvoje	48
4.2. Rozpočtový výhled	50
4.3. Rozpočet	51
4.4. Shrnutí k městu Plzeň	54
Závěr	55
Summary	58
Přehled použité literatury	59
Seznam tabulek, obrázků a grafů	61

Úvod

Cílem práce je analyzovat existující praxi vazeb programu rozvoje obce, rozpočtového výhledu obce a ročního rozpočtu obce.

Obec je pojímána jako základní územní samosprávné společenství občanů, tvořící územní celek, který je vymezen hranicí.¹ Ale nejen to. Obec je především místo, kde každý z nás žije, pracuje, studuje, tráví volný čas a je s ním nějakým způsobem spojen. Dnešní podoba obce je významně ovlivněna reformou územní samosprávy. Ta dala celé veřejné správě v České republice novou podobu. Vznikly nové územní samosprávné celky a rovněž se změnilo postavení obcí.

Úkolem obce je především pečovat o všestranný rozvoj svého území, o potřeby svých občanů a při plnění svých úkolů chránit též veřejný zájem. Pokud mají obce plnit své úkoly a funkce a účelně a efektivně využívat finanční prostředky a majetek, je zapotřebí využívat k řízení činností určité nástroje. Nástrojem v oblasti rozvoje je tzv. program rozvoje obce. Pro hospodaření územních samosprávných celků jsou používány jako hlavní finanční nástroje rozpočet a rozpočtový výhled.

Program rozvoje je dlouhodobý plán, který by měl obsahovat strategické cíle a priority obce. Střednědobým plánem je rozpočtový výhled, jedná se o finanční plán sloužící jako pomocný nástroj pro sestavení rozpočtu obce. A rozpočet obce je pak krátkodobý plán na jeden kalendářní rok, který odráží realizaci vybraných cílů a běžné hospodaření.

Většinou obcí chybí důležitý článek rozpočtového procesu, tj. program rozvoje. V zákoně není zakotvena povinnost tento dokument zpracovávat. Rozpočtový výhled je od roku 2004 dle zákona povinným finančním nástrojem města, ale chybí metodika a návody z oblasti jeho využívání. Existují pouze doporučení, kterými se obec může řídit.

V širším slova smyslu, všechny tyto uvedené dokumenty tvoří součást rozpočtového procesu obcí. A protože mluvíme o procesu, musí všechny jednotlivé činnosti spojené

¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

s dokumenty na sebe vzájemně navazovat a musí být vzájemně propojeny. Jen tak mohou tvořit celek plně a efektivně sloužit k realizaci úkolů a cílů obce.

1. Popis současné problematiky

1.1. Program rozvoje

Program rozvoje patří mezi nástroje strategického plánování a řízení. Strategické plánování a řízení se dostává opět do popředí jako možnost jak sladit zájmy a aktivity občanů, veřejné správy vedoucí k jejich rozvoji.

Strategické plánování je proces, kdy vznikají představy o tom, čím by se daný subjekt chtěl zabývat, co by chtěl rozvíjet, jaké programy a služby by měly být především nabízeny a jakou cestou se ubírat, aby záměry mohly být realizovány.

Během strategického plánování se pak uskutečňují strategická rozhodnutí a v souvislosti s tím se formulují a volí vhodné strategie jako alternativní cesta k dosažení určitého cíle či záměru.¹

Mají-li obce plnit své úkoly a funkce a účelně a efektivně využívat finanční prostředky a majetek, využívají k řízení určité nástroje. Jedním ze základních nástrojů rozvoje řízení v oblasti rozvoje území obce je strategický plán rozvoje obce, nazývaný také jako program rozvoje obce.²

1.1.1 Program rozvoje obce a jeho sestavování

Program rozvoje obce může být schvalován obecním zastupitelstvem obce v samostatné působnosti.³ Program rozvoje obce je výchozím dokumentem pro hospodaření obce se svěřenými prostředky v **dlouhodobém horizontu**. Smyslem programu rozvoje obce je

¹ Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací, Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 1999, s. 7.

² Hrabalová, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2004, ISBN 80-210-3356-8.

³ Zákon č. 128/2000 Sb., obcích.

organizace všeobecného rozvoje obce na bázi sladování jednotlivých zájmů tak, aby obec jako celek prosperovala.

Program rozvoje není zpracováván jen na úrovni obce, ale bývá zpracováván i na úrovni státní, krajské i na úrovni mikroregionů. Základními dokumenty na úrovni ČR jsou **Strategie regionálního rozvoje ČR** a Státní program regionálního rozvoje upravené zákonem č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje. Z těchto dokumentů pak vychází strategie rozvoje kraje a program rozvoje kraje. Na obecní úrovni je základním dokumentem program rozvoje obce či mikroregionu.

Jak vyplývá ze zákona, nemá program rozvoje obce charakter závazného předpisu. Všechny cíle, postupy a opatření v něm jsou závazné jen pro pořizovatele, ale pro ostatní subjekty obce je závazný jen do míry, v jaké s ním samy vysloví souhlas. S tvorbou a existencí programů rozvoje úzce souvisí několik dalších nástrojů, k nimž patří **rozpočet obce a rozpočtový výhled**.

1.1.2 Důvody pro tvorbu programů rozvoje obce.

Obce hospodaří s omezenými zdroji, omezeným množstvím finančních prostředků i majetku. Je tedy nutné stanovit určitou strategii, v níž obec vymezuje základní priority rozvoje, definuje cíle a jednotlivá opatření jejich realizace. Podstatou programu rozvoje je zajistit rozvoj obce, který spočívá ve vytvoření a zlepšení života v obci.

Budoucí vývoj je do značné míry nepředvídatelný. Podmínkou strategického plánování je tedy vytvoření programu rozvoje obce s jeho cíli, ale také zajištění určité zpětné vazby informující o změnách, tedy možnosti dynamizování a přizpůsobování programu měnícím se podmínkám.

Mezi význam tvorby programů rozvoje můžeme řadit následující :

- program rozvoje pomáhá organizovat změny v obcích,
- řeší problémy dlouhodobě a komplexně,
- definuje prioritní oblasti a cíle rozvoje obce, přičemž do těchto oblastí potom mohou být umísťovány zdroje obce,

- snaží se dosáhnout určitých dohod o budoucím vývoji obce mezi jejími jednotlivými subjekty,
- spojuje rozhodující představitele soukromého a veřejného sektoru v obci,
- vytváří prostor pro vznik veřejno-soukromého partnerství,
- je zdrojem informací pro místní podnikatelskou sféru a určitým podkladem pro tuzemské i zahraniční investory.

1.1.3 Tvorba programu rozvoje

Tvorba rozvojových programů obcí je dlouhodobá záležitost, která se stává z několika kroků. Samotná rozvojová strategie je pak tvořena na dobu několika let, obvykle na dobu 3-5 let.

Základní kroky tvorby programu rozvoje:

1. Příprava procesu strategického plánování a vytvoření veřejno–soukromého partnerství
2. Analýza současné situace obce
3. Stanovení vize a určení problémových oblastí obce
4. SWOT analýza ¹
5. Definice cílu rozvoje obce a opatření vedoucí k jejich naplnění
6. Sestavení a přijetí programu rozvoje
7. Realizace programu rozvoje
8. Hodnocení plnění programu rozvoje a jeho aktualizace

Důležité při tvorbě programu je vytvoření orgánů, které budou za všechny činnosti a aktivity spojené s tvorbou programu odpovídat.

V rámci analýzy je potřeba zjistit informace, které vystihují charakter obce, informace o bydlení, infrastruktuře, životním prostředí v obce, o trhu práce, podnicích, ekonomické situaci atd.

¹ Wokoun, R. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Praha: EFEC, 2001, ISBN 80-86412-08-3.

Vizí můžeme rozumět to, jak by měla obec v budoucnu vypadat. Dle vize jsou pak stanoveny oblasti, jimž bude věnována pozornost. Od jejich stanovení jsou pak odvíjeny další kroky.

Úkolem SWOT analýzy je prozkoumat současnou situaci obce, předpověď budoucí situace, určení směru rozvoje obce a stanovení prostředků pro dosažení stanovených cílů.

Na základě provedené analýzy jsou stanoveny cíle, které by měly být srozumitelné, měřitelné, reálné, hierarchické a kvantitativní.

Při sestavování programu rozvoje se pro jednotlivé cíle stanovují priority rozvoje obce. Priority se vztahují k dostupným finančním prostředkům a jiným zdrojům obce. S takto sestaveným plánem by pak měla být seznámena veřejnost a program je projednáván a schvalován zastupitelstvem obce. Schvalování programu rozvoje zastupitelstvem je stanoveno zákonem o obcích.

Realizací programu rozvoje se rozumí zapojení jednotlivých subjektů do jeho plnění. Samotná realizace pak spočívá v konkrétních krocích, informacích, úkolech a horizontech uskutečnění jednotlivých opatření a priorit.

Na závěr je hodnoceno plnění programu. Obce si volí subjekty kontroly. Je nutná i pravidelná aktualizace programu, která by měla být prováděna alespoň jednou ročně, neboť se nejedná o jednoúčelový dokument.

1.1.4 Dokument programu rozvoje

Zákonem není dána povinnost programy rozvoje zpracovávat ani není stanovena závazná forma tohoto dokumentu. Existují určité vzory, podle nichž by obce mohly program zpracovávat. Při zpracování dokumentu se obec může řídit osnovou, která je rovněž nepovinná. Je pouze určitým doporučením.

Existuje více forem, jak jsou v obcích rozvojové dokumenty zpracovávány. Jednou z možných forem je **forma expertní**, kdy obec zadává zpracování strategie vybrané poradenské agentuře. Vypracování programu nese náklady s tímto spojené, ale agentura vypracuje dokument na profesionální úrovni.

Další forma zpracování dokumentů je **komunitní forma**, kdy je program zpracován komisí obce, tj. do procesu tvorby dokumentu se v rozhodující míře zapojují místní aktéři.

Možná je také **forma vnitřních zdrojů**, která je realizována pomocí zaměstnanců úřadů. V praxi se lze setkat s kombinacemi předcházejících forem

K nejvíce využívaným metodám při přípravě rozvojových strategií patří tzv. expertní a komunitní metoda. Oba tyto přístupy používají různé dílčí metody analýzy současné socioekonomické situace, metody klasifikace dosavadních znalostí o regionu, rozdílné přístupy k vyhodnocení předpokladů dalšího vývoje a stanovení priorit v rámci rozvojové strategie.¹

Jednoleté období, na které se sestavuje rozpočet, zastiňuje důsledky, které neuvážené čerpání finančních zdrojů v běžném roce způsobí v letech následujících. Většině obcí chybí kvalitně zpracovaný program rozvoje a je nedostatkem, že tento nesporně důležitý dokument je zmíněn pouze jedenkrát v zákoně. Dokument v potřebném rozsahu má zpracováno velmi málo obcí. Při tvorbě programu získá obec přehled pozitivních a negativních skutečností ve své působnosti, ale také směry možného rozvoje.²

1.2 Rozpočtový výhled

Na program rozvoje navazuje rozpočtový výhled a rozpočet obce. Rozpočtový výhled je novou kategorií, která odpovídá modernímu pojetí veřejných financí.³

Dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je rozpočtový výhled **pomocným nástrojem** územního samosprávného celku sloužícím pro **střednědobé finanční plánování** rozvoje jeho hospodářství.

¹ Blažek, J., Macešková, M. a kol. Model čtyř kapitálů - nová metoda přípravy rozvojových strategií?, Obec a finance, 2006, č. 5, s. 12-15.

² Obrovský, J. Proč je důležité mít program rozvoje, Moderní obec, 2005, č. 12, s. 20.

³ Wildmannová, M., Šelešovský, J. a kol. Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN. Brno: ESR MU, 2001, ISBN 80-210-2514-X.

1.2.1 Rozpočtový výhled a sestavení rozpočtového výhledu

Rozpočtový výhled se sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na dobu 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. **V zákoně není stanoveno, kdy má být rozpočtový výhled schválen.**¹ Zastupitelstvo může o něm rozhodovat i v jiném termínu, než je schvalování rozpočtu. V zákoně se však ukládá **povinnost sestavovat rozpočet podle rozpočtového výhledu**, tj. rozpočtový výhled je úzce spjat s ročním rozpočtem obce.

Finanční hospodaření územních samosprávních celků se řídí jejich ročním rozpočtem a rozpočtovým výhledem.² Novelou zákona č. 557/2004 je dána povinnost sestavovat rozpočtový výhled, do této doby byla dána pouze možnost sestavení rozpočtového výhledu.

Při sestavování rozpočtu na daný rok by se mělo vycházet z rozpočtového výhledu a na konci roku se vždy zpřesňovat rozpočtový výhled dle faktorů, které ovlivnily hospodaření daného roku.

1.2.2 Důvod pro tvorbu rozpočtového výhledu

Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku po celou dobu trvání závazku. Rozpočtový výhled by měl zobrazovat předpokládané finanční toky spojené s programem rozvoje obce a zároveň stanovit finanční dostupnost priorit obce. Účelem výhledu je, že umožňuje rychlou orientaci ve financování rozvoje obce do budoucnosti.

Pro regionální rozvoj může být rozpočtový výhled relevantní, neboť umožňuje zabudovat jeho podporu dlouhodobě do systému. Pokud je již předem a dlouhodobě plánováno, že určitý podíl výdajů je rezervován výlučně na regionální rozvoj, znamená to,

¹ Trávníček, Z. a kol. Příručka pro starosty venkovských obcí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha 2005.

² Zákon č. 250/2000, o obcích.

že na počátku sestavování rozpočtu pro kalendářní rok je tato kategorie výdajů zastoupena a je obtížné ji z rozpočtu odstranit. Pro regionální rozvoj je třeba zajistit průnik do systému a zajištění jeho pevného postavení. V rámci rozpočtového výhledu by měl být označen jako zásadní priorita. Rozpočtový výhled je někdy sestavován jen pro formu, a v tomto případě nemá velký význam.

Největším omezením využívání rozpočtu při řízení obce je jeho krátkodobost, neboť rozpočet je sestavován na období jednoho kalendářního roku.¹ Rozpočtový výhled je zaváděn proto, že rozpětí ročního rozpočtu je příliš krátké na prosazení změn výdajových priorit. V době, kdy je rozpočet sestavován, je většina výdajů rozpočtového roku již dána platnými závazky. Některé náklady je možné upravovat, ale často jen v nepatrné míře. Je možno upravit jen 5 až 10 % z celkových výdajů.

1.2.3 Tvorba rozpočtového výhledu

Neexistuje žádný stanovený postup sestavení a struktury rozpočtového výhledu. Pouze to, že může být sestavován v menší míře podrobnosti než rozpočet. Při sestavování rozpočtového výhledu by obec měla vycházet z analýzy předchozích rozpočtových období a dalších faktorů, které ovlivnily hospodaření obce.

Aby rozpočtový výhled byl co nejpřesnější, je vhodné postupovat podle následujících kroků:²

- Zpracování analýzy hospodaření územně samosprávného celku za uplynulé minimálně dva až tři roky,
- Rozdělení analyzovaných dat na **běžné a kapitálové příjmy a výdaje**. Běžné položky je pak vhodné dále členit na pravidelně se opakující a nahodilé.
- Přirazení hodnot do rozpočtového výhledu na základě střednědobého výhledu státu – například sdílených daní.
- Z analýzy běžných příjmů a výdajů lze vysledovat určité závislosti, na jejichž základě lze jednotlivým položkám přiřadit dle vývoje koeficienty pro další léta.

¹ Hrabalová, S. Rozpočtový výhled - nástroj střednědobého řízení měst a obcí., Územní samospráva v praxi, Verlag Dashofer, 2001, č. 22, s. 23-32.

² Obrovský, J. Jak postupovat při zpracování rozpočtového výhledu, Moderní obec, 2005, č. 10.

1.2.4 Forma rozpočtového výhledu

Zákonem není stanovena forma rozpočtového výhledu. Ze zákona vyplývá pouze jaký obsah a základní údaje musí rozpočtový výhled obsahovat.

Existuje více způsobů, jak mohou být rozpočtové výhledy zpracovávány. Jednou z možných forem je **forma expertní**, kdy obec zadává pracování rozpočtového výhledu vybrané agentuře.

Další způsob zpracování dokumentů je **komunitní forma**, kdy je rozpočtový výhled zpracován orgány obce. Možná je také **forma vnitřních zdrojů**, která je realizována pomocí zaměstnanců úřadů.

Rozpočtový výhled může být zpracován jako:

- Úplná forma rozpočtového výhledu
- Zkrácená forma rozpočtového výhledu

1.2.4.1 Úplná forma rozpočtového výhledu

Úplný rozsah rozpočtového výhledu obsahuje nejenom samotný rozpočtový výhled obce, ale také tištěnou podobu hodnocení hospodaření města nebo obce.

Analýza se zaměřuje na tyto oblasti hospodaření:

- **Hospodaření v předchozích letech.** Smyslem této části dokumentu je seznámit se s hospodářskou situací obce v minulosti a získat data pro tvorbu časových řad.
- **Aktuální rozpočet.** Jde o zhodnocení aktuálního hospodaření obce včetně odhadu příjmů ze sdílených daní.
- **Rozpočtový výhled.** Výhled je vytvořen v intencích minulého vývoje a dle známých informací o závazcích ze strany města, zamýšlených investic a plánů prodeje majetku města nebo obce.

1.2.4.2 Zkrácená forma rozpočtového výhledu

Zkrácená podoba rozpočtového výhledu v sobě zahrnuje **tvorbu časových řad**, na jejichž základě je pak modelován rozpočtový výhled. Rozpočtový výhled v **datové podobě** odpovídá rozsahu úplné verze rozpočtového výhledu. Neobsahuje však závěrečnou zprávu.

Softwarů k řízení veřejných finančních prostředků je na trhu řada. Patří k nim software **FISO, WISP, GORDIC**. Software FISO pracuje s účetními daty subjektu, která jsou převáděna elektronickou cestou přímo z účetnictví subjektu. Tento software **používá** v současné době více jak **160 obcí** a jejich počet se stále zvyšuje. Software poskytuje objektivní a komplexní **informace o ekonomice a finančním hospodaření subjektu** v minulosti i přítomnosti a výhled možností využití finančních zdrojů v budoucnosti. Umožňuje vytvářet plnohodnotné **podklady pro rozhodování** o způsobech realizace rozvojových cílů a usnadňuje tvorbu podkladů pro žádost o úvěr a přispívá k dobrému styku s bankou. Nesporným přínosem software FISO je možnost pořizovat plánované **plnění** rozpočtovaných položek po měsících. Tato skutečnost umožňuje jednak vytvářet měsíční cash-flow (peněžní toky po měsících) a zároveň i zvyšuje kvalitu **vyhodnocování rozpočtu**.¹

Rozpočtový výhled slouží jako výchozí podkladový materiál územním rozpočtovým celkům ke **střednědobému finančnímu plánování rozvoje obce**. Vychází z obecnějšího strategického plánu a jeho účelem je predikce budoucích příjmů a výdajů zohledňujících ekonomické, kulturní, sociální i ekologické priority obce nebo města ve dvou až pětiletém časovém horizontu. Rozpočtový výhled nemůže sám o sobě zamezit nežádoucímu vzniku dluhů. Pokud je však sestaven v dostatečné podrobnosti, bude vždy signalizovat problémy spojené s čerpáním finančních prostředků v budoucnosti.. Bude rovněž ukazovat na schopnost splácet všechny získané návratné finanční prostředky.²

¹ <http://aqe.cz/content/view/19/>, AQE advisor.

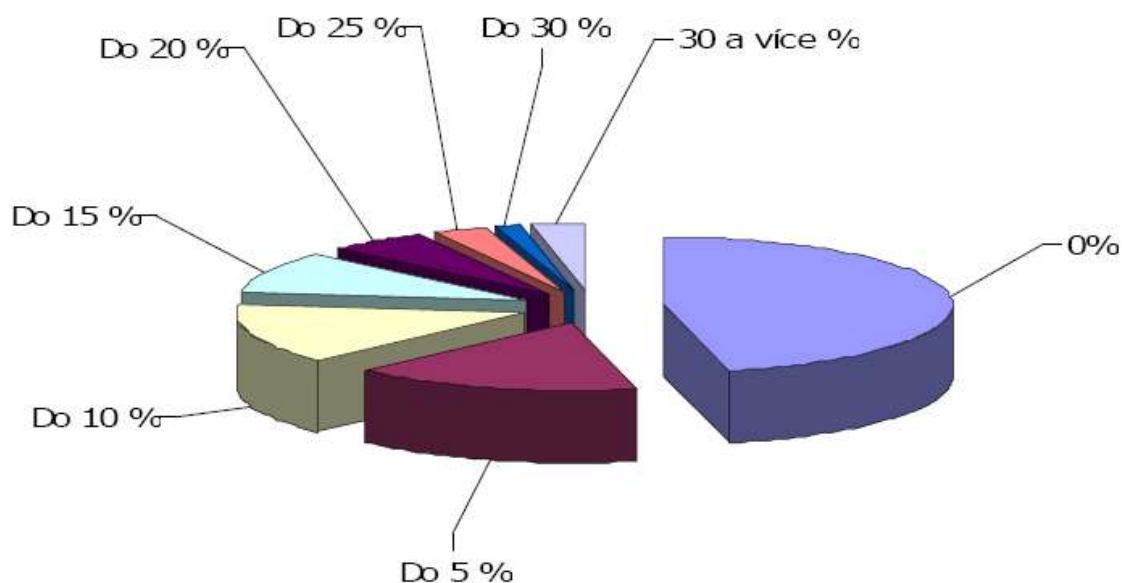
² Obrovský, J. Proč je důležité mít program rozvoje, Moderní obec, 2005, č. 12, s. 20.

Tabulka 1: Zadluženost obcí dle velikostních kategorií v roce 2005

Velikostní kategorie obcí	Počet obcí v kategorii	Počet zadlužených obcí	Podíl zadlužených obcí v kategorii (%)	Zadluženost (mil. Kč)	Podíl na celkové zadluženosti (%)
1-100	557,0	94,0	16,9	49,3	0,1
101-200	1 086	312,0	28,7	292,3	0,3
201-500	2 000	893,0	44,7	1 686,4	2,1
501-1000	1 293	849,0	65,7	3 006,5	3,7
1001-2000	671,0	528,0	78,7	3 534,4	4,5
2001-5000	368,0	336,0	91,3	5 026,8	6,4
5001-10 000	137,0	133,0	97,1	4 221,4	5,3
10 001-20 000	68,0	66,0	97,1	3 486,3	4,4
20 001-50 000	42,0	40,0	95,2	4 773,1	6,0
50 001-100 000	16,0	14,0	87,5	3 690,2	5,0
nad 100 000	5,0	5,0	100,0	49 280,6	62,3
Celkem ČR	6 243	3 270	52,4	79 047,2	100,0

Zdroj: článek Zadluženost obcí roste

Graf 1: Zastoupení obcí podle ukazatele hodnoty dluhové služby



Dle analýzy municipální sféry z roku 2006 provedenou CZECH CREDIT BUREAU má 2884 obcí nulovou hodnotu ukazatele dluhové služby a 194 obcí má hodnotu ukazatele dluhové služby vyšší než 30 %.¹

¹ <http://www.creditbureau.cz/download/Analyza%20zadluzenosti%20municipalit.pdf>

1.3 Rozpočet obce

Rozpočet obce je hlavní nástroj finančního řízení obce. Jedná se o **nástroj krátkodobý**, neboť rozpočet obce zachycuje příjmy a výdaje rozpočtu na daný kalendářní rok. Pomocí rozpočtu se realizují jednotlivé politiky obce, stanovují cíle, priority a provádí kontrola.

Rozpočet je základem finančního hospodaření obcí.

Rozpočet obce je pojímám jako: ¹

- **decentralizovaný peněžní fond**, který se tvoří, rozděluje a používá primárně na principu nenávratnosti, nedobrovolnosti a neekvivalence,
- **bilance příjmů a výdajů** za rozpočtové období (kalendářní rok), které je shodné s rozpočtovým obdobím v celé soustavě veřejných rozpočtů,
- **důležitý finanční plán**, podle kterého obce hospodaří v daném rozpočtovém období,
- **nástroj prosazování cílů** obecní politiky
- **právní dokument** schválený zastupitelstvem obce
- **ekonomický vztah** související se shromažďováním a rozdělováním peněžních prostředků.

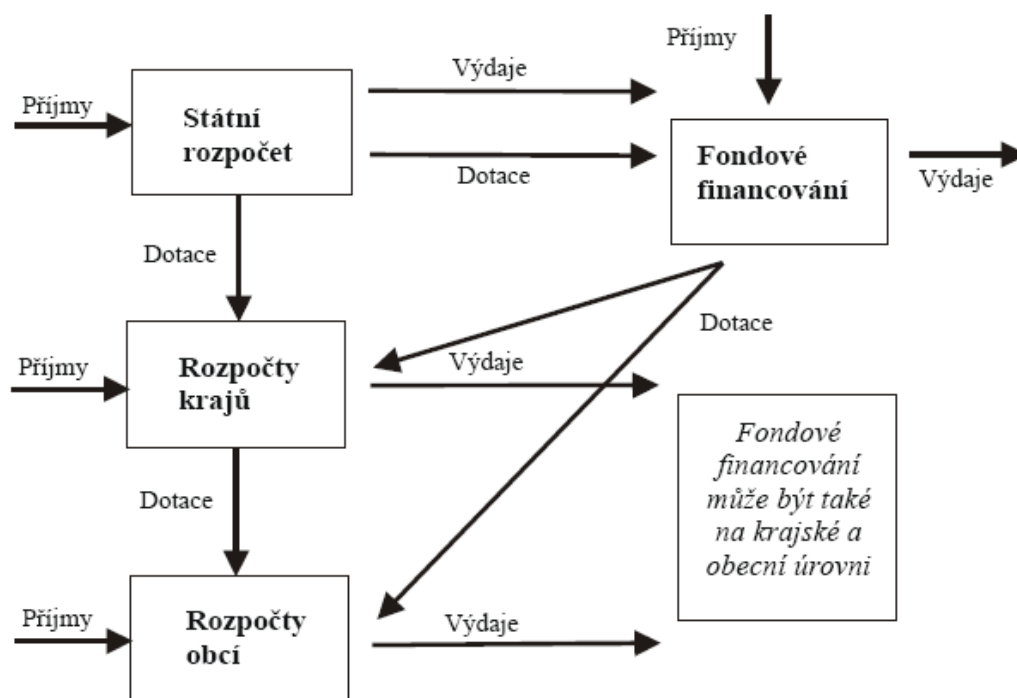
Obecní rozpočet je součástí rozpočtové soustavy České republiky. Rozpočtová soustava zahrnuje státní rozpočet, od roku 2001 rozpočty krajů, rozpočty obcí i fondové financování a je upravena zákonem o rozpočtových pravidlech, tzv. velkými rozpočtovými pravidly. ² Rozpočtování obcí a krajů, ale též dobrovolných svazků obcí je upraveno samostatným, tzv. malými rozpočtovými pravidly. ³

¹ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, Praha: NANAGEMENT PRESS, 2004, ISBN 80-7261-086-4.

² Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice.

³ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

Obrázek 1: Model rozpočtové soustavy ČR



Pramen: Šelešovský J.: Rukověť územní samosprávy, II díl. Brno-Praha: MU v Brně, ESF, Institut pro místní správu Praha, 2002, ISBN 80-210-2955-5.

1.3.1 Rozpočtové zásady

V rozpočtovém procesu se musí dodržovat rozpočtové zásady:

- každoroční sestavování a schvalování rozpočtu obce
- reálnost a pravdivost rozpočtu
- úplnost a jednotnost rozpočtu
- dlouhodobá vyrovnanost rozpočtu
- hospodárnost a efektivnost, účetní audit
- publicita

1.3.2 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces představuje celou řadu činností orgánů obce. Je legislativně upraven zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozpočtový proces má návazný charakter, kdy jednotlivé kroky či fáze rozpočtového procesu na sebe navazují. Jedná se o neustálý proces plánování, realizace, kontroly a aktualizace.

Rozpočtovým procesem se rozumí soubor rozhodnutí různých subjektů, jehož výsledkem je konkrétní rozpočet, který obsahuje cíle a aspirace obce vyjádřené prostřednictvím jejich příjmů a výdajů.¹

Jednotlivé fáze rozpočtového procesu lze rozdělit:

- *analýza minulosti*²
- *stanovení priorit pro rozpočtové období*
- **sestavení návrhu rozpočtu obce odpovědným výkonným orgánem.**³
- **projednávání a schvalování rozpočtu.**
- **plnění rozpočtu a průběžná kontrola** probíhá během rozpočtového období jak ze strany obce, tak i ze strany občanů. Neboť schůze zastupitelstva obce jsou veřejné.
- **následná kontrola rozpočtu a sestavení závěrečného účtu obce.** Závěrečný účet obce mapuje skutečné plnění rozpočtu obce za uplynulý kalendářní rok. Součástí závěrečného účtu vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům kraje, obcí, státním fondům a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob.⁴
- **aktualizace programu rozvoje a rozpočtového výhledu**

Sestavení návrhu rozpočtu odpovědným výkonným orgánem patří mezi nejdůležitější fáze rozpočtového procesu. Spočívá v přesném naplánování příjmů a výdajů rozpočtu, kdy se vychází převážně z rozpočtů minulých let a ze všech vlivů, které v předchozím období ovlivňovaly jeho sestavení. Obec musí odhadnout a zkalkulovat vlastní příjmy, dotace plynoucí ze státního rozpočtu, ze státních účelových fondů nebo z Národního fondu a z kraje. Návrh rozpočtu sestavuje výkonný orgán obce, většinou finanční odbor. Podkladem pro návrh rozpočtu je rozpočtový výhled. To však předpokládá, že rozpočtový výhled je zpracováván v podrobnosti rozpočtu, nikoliv jen v souhrnných základních údajích, jak ukládá zákon. Sestavování rozpočtu pak navazuje na údaje z rozpisu platného

¹ Sedmíhradská L, Chyťová, S. Obecní rozpočet, jeho příprava a projednávání v ČR, Praha: VŠE, 2005, s. 1-14.

² Obrovský, J. Příprava návrhů rozpočtů na příští rok je už za dveřmi, Moderní obec, 2005, č. 9, s.18-19.

³ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, Praha: MANAGEMENT PRESS, 2004, ISBN 80-7261-086-4.

⁴ Obrovský, J. Závěrečný účet? Stručný, přehledný, vypovídající, Moderní obec, 2005, č. 11.

státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria. Státní rozpočet určuje své vztahy k rozpočtům územním samosprávných celků. Obecní rozpočet odráží vazby na jiné rozpočty. Musí obsahovat konkrétní požadavky jednotlivých vedoucích odborů a zastupitelů na základě rozpočtového výhledu nebo programu rozvoje.

Vlastní návrh by měl vycházet z analýzy hospodaření nejméně dva roky zpět. Jednotlivé odbory by měly návrh své části rozpočtu rozdělit na příjmy, běžné výdaje a kapitálové výdaje. Neméně důležité je plánování výdajů, aby pokryly požadované potřeby obce a občanů. Obec přitom musí přednostně zabezpečit krytí veškerých závazků vyplývajících z plnění povinností stanovených jí zákonem. V případě nedostatku finančních prostředků je možné hledat úvěrové zdroje. Deficitní financování je však třeba zvažovat, aby neúměrně nerostlo dluhové zatížení, nepřenášel se dluh na budoucí zastupitelstvo a orgány obce a kraje nebo dokonce na další generace občanů v daném území. Proto se zdůrazňuje požadavek na vyrovnaný rozpočet.

Před projednáním a schvalováním rozpočtu je obec povinna zveřejnit návrh rozpočtu obce tak, aby mohli občané vznášet své připomínky. Lhůta pro připomínky činí 15 dnů. Návrh rozpočtu je projednáván a schvalován zastupitelstvem obce, a to veřejně. V případě nechtění rozpočtu obce, obec hospodaří dle rozpočtového provizoria.

Sestavený návrh rozpočtu se projednává ve finančním výboru a v radě územního samosprávného celku. Případné připomínky těchto orgánů finanční odbor zapracuje do návrhu rozpočtu.

Zastupitelstvu obce je vyhrazeno schvalovat rozpočet obce.¹ Není stanoveno zákonem, v jakým podrobném členění má být rozpočet schválen. Pouze stanoví, že musí vyjadřovat závazné ukazatele.² Zastupitelstvo obce tedy schvaluje závazné ukazatele, které se po schválení rozepisují podle podrobné rozpočtové skladby. Po schválení rozpočtu se jeho rozpis provádí neprodleně. Rozpočet může být po jeho schválení **změněn** z důvodů taxativně stanovených³, a to **rozpočtovými opatřeními**, které se evidují podle časové posloupnosti. Změna závazných ukazatelů je změnou rozpočtu a proto by je mělo měnit

¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

² Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

³ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

pouze zastupitelstvo obce, které je jediným orgánem obce do jehož působnosti spadá schvalování rozpočtu obce, a to pouze z důvodů stanovených v zákoně.

Schválený rozpočet je vyrovnaný, přebytkový nebo schodkový. Schodek však musí pokrýt finanční prostředky z minulých let, nebo smluvně zabezpečená půjčka, úvěr, návratná finanční výpomoc nebo výnos z prodeje majetku či vlastních dluhopisů. Obce schvalují rozpočet s podmínkou vyrovnanosti.

Zastupitelstvo odpovídá za hospodaření s rozpočtovými prostředky, a proto plnění rozpočtu v rámci rozpočtového roku průběžně kontroluje. V případě, že v průběhu roku dojde ke změně, je nutné ji schválit v zastupitelstvu. V situaci nedostatku finančních prostředků během roku je možné využít zvláštní institut, tzv. **rozpočtové opatření**. Tím se rozumí přesun rozpočtových prostředků, použití nových příjmů a vázání rozpočtových výdajů. Při kontrole plnění rozpočtu a jeho vyhodnocování v průběhu roku musí být splněny zásady reálnosti a vyrovnanosti. Pokud není splněna jedna z nich, pak i samotná kontrola není přesná a obec se v průběhu roku může dostat do finančních problémů.

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření obce souhrnně zpracovávají do **závěrečného účtu**. V závěrečném účtu jsou obsaženy údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby a o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití peněžních fondů v tak podrobném členění a obsahu, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření obce a hospodaření s jejich majetkem. Součástí závěrečného účtu je vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, státním fondům a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob.

Závěrečný účet schvaluje zastupitelstvo. Dle zákona o obcích musí být závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích **přezkoumání hospodaření** za uplynulý kalendářní rok projednán do 30. června následujícího roku. Hospodaření obce za uplynulý rok přezkoumává u obcí nad 5000 obyvatel auditor. Obce do 5000 obyvatel mají na výběr, zda si objednájí auditora, nebo pořádají krajský úřad.

Obec může požádat také o mimořádné přezkoumání svého hospodaření v průběhu kalendářního roku. Důležitou roli v dohledu nad finančním hospodařením obce a jejich organizacemi sehrává **finanční výbor**, který si povinně zřizuje zastupitelstvo jako

kontrolní orgán. Finanční kontrola probíhá také dle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

1.3.3 Příjmy a výdaje rozpočtu obce

Úloha a obsah rozpočtů obcí je definován v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Obsahem rozpočtu jsou jeho příjmy a výdaje a ostatní peněžní operace, včetně tvorby a použití peněžních fondů. Příjmová stránka obecního rozpočtu tvoří základnu, z níž mohou být financovány také důležité priority rozvoje obce. Výdajová stránka obecního rozpočtu vyjadřuje jejich realizaci.

Běžný rozpočet je bilance běžných příjmů a běžných výdajů, které se vztahují k rozpočtovému roku a z nichž většina se každoročně pravidelně opakuje. Pomocí běžných příjmů obec financuje své provozní potřeby, které mají neinvestiční charakter.

Kapitálový rozpočet je bilance kapitálových příjmů a kapitálových výdajů, v rámci něhož obec financuje svoje investiční potřeby a kryje tak výdaje na investice. Investice se zpravidla týkají delšího rozpočtového období než je jeden rok a jsou většinou jednorázové z pohledu dané investice.

Běžný rozpočet by měl být sestavován jako vyrovnaný, resp. přebytkový. Krátkodobý přebytek je nutné finančně investovat. Dlouhodobě je přebytkový rozpočet zárukou splácení využívaných návratných příjmů na financování investic v budoucnu.

Legislativa v ČR neupravuje členění rozpočtu na běžný a kapitálový rozpočet. Ale toto členění má své opodstatnění. Pokud obec hospodář v rámci běžného a kapitálového rozpočtu odděleně, může přebytek běžného rozpočtu převáděn do kapitálového rozpočtu a naopak schodek z běžného rozpočtu může být kryt převodem z kapitálového rozpočtu.¹

¹ Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, Praha: MANAGEMENT PRESS, 2004, ISBN 80-7261-086-4.

1.3.4 Rozpočtová skladba

Při sestavování rozpočtu je nezbytná znalost nejen celkového objemu příjmů, ale také jejich přesné členění. Systematické, jednotné a závazné třídění příjmů a výdajů, které se uplatňuje v oblasti veřejných rozpočtů, se označuje jako tzv. **rozpočtová skladba**.

Rozpočtová skladba využívá třídění:¹

- **kapitولní třídění**
- **druhovvé třídění** – je základním systémem třídění v rozpočtové skladbě. Třídí operace do základních okruhů: - příjmy
 - výdaje
 - financování
- **odvětvové**
- **konsolidační**

Kapitولní třídění je pro územní rozpočty dobrovolné.

Druhovvé třídění umožňuje odlišit třídy, seskupení položek, podseskupení položek a jednotlivé položky příjmů a výdajů. To znamená u každé třídy podrobné členění.

Třída 1. Daňové příjmy

Třída 2. Nedaňové příjmy

Třída 3. Kapitálové příjmy

Třída 4. Přijaté dotace

Třída 5. Běžné výdaje

Třída 6. Kapitálové výdaje

Třída 8. Financování

¹ Peková, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy, Praha: MANAGEMENT PRESS, 2004, ISBN 80-7261-086-4.

Odvětvové třídění vychází z účelu, na které se vynakládají finanční prostředky z rozpočtu v souvislosti se zajišťováním potřeb. Odvětvové třídění využívá čtyřmístný kód třídění, tj. na rozpočtové skupiny, oddíly, pododdíly a paragrafy.

- 1 – zemědělství a lesní hospodářství
- 2 – průmyslová a ostatní odvětví a hospodářství
- 3 – služby pro obyvatelstvo
- 4 – sociální věci a politika zaměstnanosti
- 5 – bezpečnost státu a právní ochrana
- 6 – všeobecná veřejná správa a služby

Schéma příjmů a výdajů popisuje složky rozpočtu ¹: (Detailnější třídění příjmů a výdajů je stanoveno rozpočtovou skladbou)

Konsolidační třídění je novým prvkem třídění prostřednictvím záznamových jednotek

¹ Peková, J.: Hospodaření a finance územní samosprávy, Praha: MANAGEMENT PRESS, 2004, ISBN 80-7261-086-4.

2. Cíl a metodika

2.1. Cíl práce

Cílem práce je analyzovat existující praxi vazeb programu rozvoje obce, rozpočtového výhledu obce a ročního rozpočtu obce.

Jedná se o zhodnocení a porovnání programů rozvoje obcí a jejich vazeb na finanční nástroje reprezentované rozpočtovými výhledy obcí a roční rozpočty obcí, stručnou charakteristiku ve vybraných obcích a dále o podrobnější analýzu jejich vazby.

2.2. Metodika

Východiskem zpracování je obsahová **analýza** odborné literatury, legislativy a článků. Při zpracování bakalářské práce je použita dostupná literatura, odborné publikace a periodika, legislativa a interní dokumenty vybraných obcí a informace získané prostřednictvím dotazníků. Vycházela jsem zejména z existujících programů rozvoje, rozpočtových výhledů a rozpočtů získaných z různých pramenů, především uveřejněných na internetových stránkách měst. Následuje analýza interních dokumentů obcí, analýza vybraného rozvojového dokumentu, rozpočtového výhledu a ročního rozpočtu obce.

Analýza je strukturována podle velikostních kategorií obcí. Z hlediska věcného je analýza zaměřena na hodnocení situaci obcí, povědomí obcí o programu rozvoje a jeho financování, tj. o rozpočtovém výhledu a ročním rozpočtu. Je analyzován stav existujících dokumentů a jejich vzájemné vazby a porovnáván s doporučeními.

V praktické části je použit ukazatel dluhové služby, který se vypočte v souladu s usnesením Vlády ČR jako:

$$\text{Ukazatel dluhové služby} = \frac{\text{dluhová služba (splátky dluhů včetně provozních úroků) v daném roce}}{\text{daňové příjmy + nedaňové příjmy + nárokové dotace ze státního rozpočtu}}$$

S ohledem na předpokládaný vzorek zkoumaných obcí byly vytvořeny čtyři velikostní kategorie dle počtu obyvatel. První kategorii odpovídají vesnice a malá města. Druhou kategorii zastupuje městys, do třetí kategorie spadají města a čtvrtou kategorii zastupují velkoměsta.

1. velikostní kategorie – obce do 1500 obyvatel
2. velikostní kategorie – obce do 5000 obyvatel
3. velikostní kategorie – obce do 30000 obyvatel
4. velikostní kategorie – obce s více než 30000 obyvatel

Z každé velikostní kategorie byl vybrán určitý vzorek obcí s ohledem na předpokládanou návratnost dotazníků. Vycházela jsem především z výzkumu Hrabalové¹ Využívání rozpočtových výhledů při řízení měst v ČR, kde celková návratnost dotazníků činila 42,4 %. Pro zjednodušení získávání údajů byly vybrány obce, které zveřejňují rozpočet obce a rozpočtový výhled na svých webových stránkách. Vybraný vzorek obcí se týká celého území České republiky.

Pro získání základních údajů jsem využila **metodu dotazování**. Byla zvolena korespondenční forma výzkumu, pomocí dotazníků, který byl rozeslán na 40 adres náhodně vybraných obcí.

Při zpracování této bakalářské práce je využita **metodu komparace** existujících strategických dokumentů, rozpočtových výhledů a ročních rozpočtů obce ve vazbě na doporučenou metodiku sestavování.

¹ Hrabalová, S. Využívání rozpočtových výhledů, Obec a finance, 2005, č. 5, s. 24 -25.

2.3. Dotazník

Pavčina Syslová, studentka
Ekonomické fakulty, Jihočeské univerzity v Českých Budějovicích
e-mail: PavčinaSyslova@seznam.cz

Město:	
Dotazník vyplnil(a):	
Tel:	E-mail:

1) Sestavujete program rozvoje obce? Pokud ano, na jaké období?
2) Sestavujete jiný dokument(y) nahrazující program rozvoje obce?(např. plán investic na budoucí období) Pokud ano uveďte jaký a na jaké období.
3) Pokud máte program rozvoje obce (zakroužkujte správnou odpověď) a) zpracovává jej finanční odbor města (obce) nebo se podílí na zpracování b) zpracovává jej (nebo se podílí na zpracování) finanční odbor města (obce) ve spolupráci s externí firmou c) zadáváte ke zpracování externí firmě d) jiná možnost (prosím uveďte jaká)
4) Jak často provádíte aktualizaci programu rozvoje?
5) Jaké vidíte přínosy sestavování programu rozvoje obce? Stručně popište.
6) Od jakého roku sestavujete rozpočtový výhled?
7) Navazuje rozpočtový výhled na program rozvoje obce? (Odpovězte ANO či NE). Pokud ano, uveďte stručně jakým způsobem.
8) Rozpočtový výhled (vyberte některou z následujících možností, případně uveďte vlastní) a) sestavujete znovu vždy po uplynutí období, na které byl sestaven předcházející výhled b) sestavujete každý rok znovu c) každý rok zpřesňujete odhady v rozpočtovém výhledu obsažené a predikci posunujete o další rok dopředu d) jiná možnost (uveďte prosím jaká)
9) Rozpočtový výhled sestavujete (vyberte jednu z následujících možností) a) v minimálním povinném rozsahu dle zákona č. 250/2000 Sb..(po novele) b) ve větší podrobnosti (specifikujte) (např., zda je sestavován v podrobnosti rozpočtu)
10) Hodnotíte plnění rozpočtového výhledu? (odpovězte ANO či NE) Pokud ano, uveďte jak často.

11) Vycházíte při návrhu rozpočtu z rozpočtového výhledu? (odpovězte ANO či NE)
12) Máte stanovena pravidla změn rozpočtového výhledu? (odpovězte ANO či NE)
13) Je při schvalování rozpočtu projednáván i rozpočtový výhled? (odpovězte ANO či NE)
14) Rozpočtový výhled (zakroužkujte správnou odpověď či odpovědi) a) je pouze interním materiálem sloužícím pro potřeby úřadu b) je projednáván zastupitelstvem města c) je projednáván za účasti široké veřejnosti d) jiná možnost (prosím upřesněte)
15) Rozpočtový výhled (zakroužkujte správnou odpověď) a) zpracovává finanční odbor města b) zpracovává finanční odbor města ve spolupráci s externí firmou c) zadáváte ke zpracování externí firmě d) jiná možnost (prosím uveďte jaká)
16) Jaké metody při sestavování rozpočtového výhledu používáte? (zakroužkujte správnou odpověď či odpovědi) a) existuje provázanost mezi rozpočtovým výhledem a Programem rozvojem města (obce) b) vycházíte z předpokladu procentního nárůstu jednotlivých položek (příjmů a výdajů) c) analyzujete náklady na jednotlivé služby a faktory, které je ovlivňují d) analyzujete výstupy města (jednotlivé služby) a faktory, které je ovlivňují (rozsah poskytované služby, četnost, poptávku po službě) e) hodnotíte kvalitu poskytovaných služeb f) jiné (uveďte prosím jaké)
17) Požaduje banka předložení rozpočtového výhledu před poskytnutím úvěru? (odpovězte ANO/NE/NEVÍM)
18) Jaké vidíte přínosy uplatnění rozpočtového výhledu? Stručně popište.

3. Výsledky

V rámci bakalářské práce bylo obesláno celkem 40 vybraných obcí. Na dotazníky odpovědělo celkem 22 obcí, celková návratnost dotazníku tedy činila 55%. Návratnost dotazníků v rámci jednotlivých velikostních kategorií je uveden v Tabulce 2.

Tabulka 2: Návratnost dotazníků

Velikostní kategorie	Počet měst v kategorii	Počet odpovědí	Podíl odpovědí
0 - 1500 obyv.	11	4	36,36%
1501 - 5000 obyv.	11	5	45,45%
5001 - 30000 obyv.	11	7	63,64%
více jak 30000 obyv.	7	6	85,71%
celkem	40	22	55,00%

Zdroj: dotazník

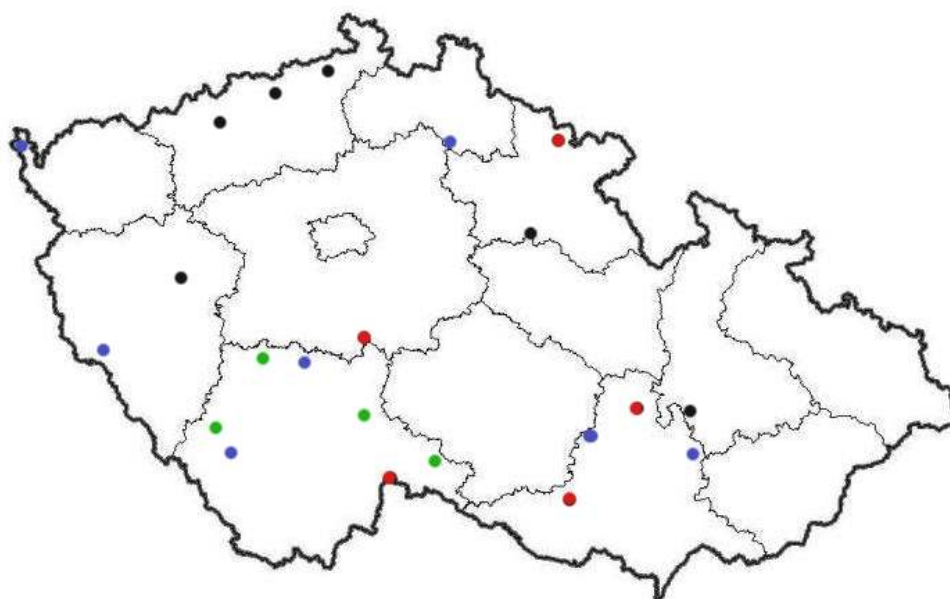
Z Tabulky 2 je patrné, že návratnost dotazníků se zvyšuje v závislosti na velikostní kategorii obce. Celkové procento návratnosti odpovídá předpokladu a blíží se údajům u Hrabalové.¹

Výčet obcí, které odpověděli na dotazník je následující:

1. velikostní kategorie : Klenovice, Kunžak, Malenice, Smetanova Lhota,
2. velikostní kategorie: Miroslav, Nová Bystřice, Rájec – Jestřebí, Votice, Žacléř,
3. velikostní kategorie: Aš, Domažlice, Milevsko, Prachatice, Tišnov, Turnov, Vyškov,
4. velikostní kategorie: Děčín, Hradec Králové, Most, Plzeň, Prostějov, Teplice.

¹ Výzkum Ing. Hrabalové, Využívání rozpočtových výhledů při řízení měst v ČR analýza současné situace. Hrabalová, S. Využívání rozpočtových výhledů, Obec a finance, 2005, č. 5, s. 24-25.

Obrázek 2: Dotčené obce



Zdroj: www.zemepis.com/krajecr.php

Legenda:

- 1. velikostní kategorie – obce do 1500 obyvatel
- 2. velikostní kategorie – obce do 5000 obyvatel
- 3. velikostní kategorie – obce do 30000 obyvatel
- 4. velikostní kategorie – obce mající více jak 30000 obyvatel

Program rozvoje obce není ze zákona povinným dokumentem, který by musely obce zpracovávat. Tudíž není divu, že všechny dotazující obce tento dokument nezpracovávají. Z počtu 22 obcí zpracovává program rozvoje pouze 13 obcí. U obcí s počtem obyvatel 1500-5000 uvedla pouze jedna obec, že zpracovává program rozvoje. Jedna z dotazovaných obcí odpověděla, že v nejbližší době bude tento dokument zpracovávat.

Tabulka 3: Obce sestavující program rozvoje obce

Velikostní kategorie	Počet obcí	Sestavuje program rozvoje obce
0 - 1500 obyv.	4	3
1501 - 5000 obyv.	5	1
5001 - 30000 obyv.	7	4
více jak 30000 obyv.	6	5
celkem	22	13

Zdroj: dotazník

Dotčené obce, které sestavují strategický plán rozvoje tj. program rozvoje obce, zpravidla sestavují i jiné dokumenty. Jedná se převážně o plán investic, akční plán a integrovaný plán města. Tyto dokumenty doplňují strategický plán rozvoje. Pouze jedno město zpracovává všechny výše zmíněné dokumenty. Obce s počtem obyvatel do 1500 sestavují pouze program rozvoje.

Vedle programu rozvoje je nejčastěji používaným dokumentem plán investic, méně často je používán akční plán a integrovaný plán města.

Tabulka 4: Obce sestavující jiné dokumenty

Velikostní kategorie	Počet obcí	Sestavuje jiný dokument	Integrovaný plán města	Plán investic	Akční plán
0 - 1500 obyv.	4	-	-	-	-
1501 - 5000 obyv.	5	2	-	2	-
5001 - 30000 obyv.	7	5	-	5	1
více jak 30000 obyv.	6	5	1	2	2
celkem	22	12	1	9	3

Zdroj: dotazník

Program rozvoje může mít dvě základní podoby, a to expertní nebo komunitní formu. Celkem se na programu rozvoje podílí v pěti případech externí firma. U dvou měst jej zcela zpracovává externí firma a ve třech případech spolupracuje s finančním odborem města. Má se za to, že expertní forma je sice nákladnější, ale za to je zpracována ve velké kvalitě. Tento fakt se jistě odráží ve skutečnost, že program rozvoje zadávají ke zpracování externí firmě větší města a také žádají o jejich spolupráci.

Tabulka 5: Sestavování programu rozvoje obce

Velikostní kategorie	Obce sestavující program rozvoje	a	b	c	d
0 - 1500 obyv.	3	1	-	-	2
1501 - 5000 obyv.	1	-	-	-	1
5001 - 30000 obyv.	4	1	1	2	-
více jak 30000 obyv.	5	-	1	1	3
celkem	13	2	2	3	6

Zdroj: dotazník

Legenda:

- a) program rozvoje zpracovává finanční odbor města (obce) nebo se podílí na spolupráci
- b) program rozvoje zpracovává (nebo se podílí na zpracování) finanční odbor města (obce) ve spolupráci s externí firmou
- c) program rozvoje je zadáván ke zpracování externí firmě
- d) jiná možnost

Jako jinou možnost uváděli obce následující:

- Program rozvoje zpracovává starosta, místostarosta a zastupitelé
- Program rozvoje zpracovávají pracovníci úřadu na základě pověření zastupitelstva
- Na zpracování programu rozvoje se podílí externí konzultant
- Program rozvoje zpracovává odbor rozvoje a územního plánování, jehož součástí je oddělení operačních programů
- Starosta města, pracovnice

Aby program rozvoje plnil svou funkci, je třeba jej **aktualizovat**. Aktualizace by měla být podle rozsahu strategického plánu a rozsahu předpokládaných změn prováděna pravidelně každý rok nebo každý druhý rok.¹ Tuto podmínku splňuje 7 dotčených obcí. 5 obcí uvedlo dle potřeby, ale neuvedly přibližnou dobu.

Tabulka 6: Aktualizace programu rozvoje

Velikostní kategorie	Obce sestavující program rozvoje	pololetně	ročně	dle potřeby	3 roky	po uplynutí období
0 - 1500 obyv.	3	-	-	2	-	1
1501 - 5000 obyv.	1	-	1*	1	-	-
5001 - 30000 obyv.	4	-	2	-	1	-
více jak 30000 obyv.	5	1	3	2	-	-
celkem	13	1	6	5	1	1

Zdroj: dotazník

* Obec Rájec-Jestřebí sestavuje plán investic a oprav, který nahrazuje program rozvoje obce.

¹ Perlín R., Bičík I. Strategický plán mikroregionu, metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích, Praha, 2006.

Obce vidí jako přínosy v sestavování programu rozvoje následující:

- vymezuje potřeby a jejich důležitosti,
- slouží ke zjištění potřeby financí,
- je potřebný pro plánování, zejména financí a úkolů,
- zmapování situace pro další roky,
- je vodítkem pro rozpočtový výhled,
- stanoví strategické rozvoje na základě analýzy potřeb a možností ,
- stanoví priority přípravy investic,
- jasná vize rozvoje, naplánování velkých investic,
- koordinace se strukturálními fondy,
- překlenuje jednotlivá volební období,
- přispívá k cílenému a účelnému vynakládání finančních prostředků,
- dlouhodobý strategický materiál pro zpracování žádostí o dotace EU,
- vyšší úroveň strategického plánování,
- stabilizace financí města.

Každá obec uváděla jiný přínos, než obce ostatní. Jedna obec na tuto otázku odpověděla, že by byla ráda, pokud by takový program rozvoje byl v jejich obci sestaven.

V souvislosti s přijetím zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je zajímavé, odkdy obce sestavují rozpočtové výhledy a jaký vliv měla právní norma na využívání rozpočtového výhledu. Z Tabulky 7 je patrné, že téměř většina obcí má již několikaleté zkušenosti se zpracováním rozpočtového výhledu. V roce 2001 nabyla účinnosti nová rozpočtová pravidla, která nově upravovala rozpočtový výhled. Výklad tohoto zákona byl poněkud problematický, lišily se názory na povinnost sestavování rozpočtového výhledu. Na tuto skutečnost dále navazuje názor, zda tedy docházelo k porušování zákona či nikoliv. Před rokem 2001 využívaly rozpočtový výhled 4 obce. V roce 2004 vyšla v platnost novela zákona o rozpočtových pravidlech, která jasně stanovila povinnost sestavování rozpočtového výhledu. Celkový počet obcí, které sestavují rozpočtový výhled před rokem 2004, je 15. Pouze 7 obcí sestavují rozpočtový výhled po schválení novely zákona o rozpočtových pravidlech. Z tabulky 7 je patrný nárůst měst

využívající rozpočtový výhled po roce 2001. Přikláním se k názoru Hrabalové, že k rozšíření nástroje řízení finančních toků města rozhodně jeho zákonné vymezení přispělo.

Tabulka 7: Od jakého roku sestavuje obec rozpočtový výhled

Velikostní kategorie	Počet obcí	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
0 - 1500 obyv.	4	-	1	-	-	1	2	-
1501 - 5000 obyv.	5	-	-	-	1	2	-	1
5001 - 30000 obyv.	7	1	1	1	1	-	2	2
více jak 30000 obyv.	6	-	1	1	2	2	-	-
celkem	22	1	3	2	4	5	4	3

Zdroj: dotazník

Dotčené obce sestavují nejčastěji rozpočtový výhled na období tří let. Obce tak získávají přehled o příjmech a výdajích společně s rozpočtem obce na čtyřleté období. Období tří let odpovídá právní úpravě, která stanoví, že rozpočtový výhled je střednědobý dokument sestavovaný obvykle na dobu 2-5 let. Města ale také sestavují častěji rozpočtový výhled na 2 roky a 5 let, viz Tabulka 8. Pětileté období umožňuje obcím přesnější představu o příjmech, výdajích a financování. Obce mohou snadněji určit, zda jsou schopny splácet určité investice nebo dluh v budoucích letech. Jedno město zpracovává rozpočtový výhled na osmileté období. Jedno město sestavuje rozpočtový výhled na 1 rok, rozpočtový výhled tak nedává žádný obraz o možnostech hospodaření a rozvoje obce do budoucna. Přikláním se k názoru Hrabalové, že v tomto případě rozpočtový výhled slouží jako interní materiál.

Tabulka 8: Počet let, na které je rozpočtový výhled sestavován

Velikostní kategorie	1	2	3	4	5	8
0 - 1500 obyv.	1	1	1	-	-	1
1501 - 5000 obyv.	-	-	2	2	1	-
5001 - 30000 obyv.	-	4	1	-	2	-
více jak 30000 obyv.	-	1	3	-	2	-
celkem	1	6	7	2	5	1

Zdroj: dotazník

Pokud obce sestavují program rozvoje obce, je žádoucí, aby rozpočtový výhled na tento strategický plán rozvoje obce navazoval, tj. dle programu rozvoje města se rozpočtový výhled zpracovává s ohledem na investice města. Proto je také nutné, aby rozpočtový

výhled byl zpracován na delší období než jsou 1 nebo 2 roky. Pokud rozpočtový výhled nenavazuje na program rozvoje obce, stojí oba dokumenty vedle sebe jako nezávislé a akce z programu rozvoje obce nejsou zpracovávány do rozpočtového výhledu. Tudiž je dále neefektivní program rozvoje zpracovávat. Obce **Smetanova Lhota a Hradec Králové** uvedly v dotazníku, že dosud rozpočtový výhled na program rozvoje nenavazoval, ale jednají o změně.

Tabulka 9: Počet obcí, kde RV navazuje na program rozvoje obce

Velikostní kategorie	Počet obcí	Obce sestavující program rozvoje	RV navazuje na program rozvoje
0 - 1500 obyv.	4	3	2
1501 - 5000 obyv.	5	1	1
5001 - 30000 obyv.	7	4	4
více jak 30000 obyv.	6	5	4
Celkem	22	13	12

Zdroj: dotazník

To, jak je rozpočtový výhled zapojen do rozpočtového procesu závisí na způsobu sestavování rozpočtového výhledu, ale také na tom, zda se při sestavení rozpočtu vychází z rozpočtového výhledu nebo zda je hodnoceno plnění rozpočtového výhledu. Rozpočtový výhled je jistě jinak efektivní pro město, pokud z něho bude vycházet i sestavování rozpočtu. Činnosti spojené se sestavováním rozpočtu a rozpočtového výhledu jsou pak propojeny. Stejně tak tomu je i v případě provázání hodnocení a plnění rozpočtu a rozpočtového výhledu a jejich změny, než kdy budou probíhat tyto činnosti odděleně.

Dle dotazníků obce využívají různé možnosti sestavování rozpočtového výhledu. Z celkového počtu 22 měst, 12 měst každý rok zpřesňují odhady v rozpočtovém výhledu a predikci posunují o další rok dopředu.¹ Tuto metodu lze nazvat „**metodou rolující**“ a jeví se jako nejlepší způsob, jak docílit reálnosti údajů v rozpočtovém výhledu. Z Tabulky 10 je zřejmé, že rolující metodu sestavování rozpočtového výhledu využívají převážně větší města. 5 měst dává přednost sestavení rozpočtového výhled po uplynutí období, na které byl sestaven výhled předcházející. Města ale využívají i jiné možnosti sestavení

¹ Hrabalová, S. Víceleté rozpočtování a možnosti jeho využití na úrovni municipalit, Obec a finance, 2005, č. 4, s. 22.

rozpočtového výhledu. Jedno město uvedlo, že v posledním roce před uplynutím období rozpočtového výhledu sestavují nový, další dle potřeby zpřesnění a jedno město uvádí, že zpřesňuje rozpočtový výhled po dvou letech.

Tabulka 10: Způsob sestavování rozpočtového výhledu

Velikostní kategorie	a	b	c	d
0 - 1500 obyv.	2	-	1	1
1501 - 5000 obyv.	1	1	3	-
5001 - 30000 obyv.	2	-	4	1
více jak 30000 obyv.	-	1	4	1
celkem	5	2	12	3

Zdroj: dotazník

Legenda:

- a) rozpočtový výhled je sestavován vždy po uplynutí období, na které byl sestaven předcházející výhled
- b) rozpočtový výhled je sestavován každý rok znovu
- c) každý rok jsou zpřesňovány odhady v rozpočtovém výhledu obsažené a predikce je posunována o další rok dopředu
- d) jiná možnost

U rozpočtového výhledu by mělo být prováděno hodnocení jeho plnění. Více jak 68% měst v dotazníku uvedlo, že nehodnotí rozpočtový výhled. Údaje jsou uvedeny v Tabulce 11. Tento podíl je relativně velký. Všechna města, která hodnocení rozpočtového výhledu provádí uvedla, že rozpočtový výhled hodnotí jednou za rok. Pokud by města hodnotily rozpočtový výhled častěji, zle předpokládat, že by byla provázanost mezi rozpočtem a rozpočtovým výhledem vyšší.

Tabulka 11: Hodnocení plnění rozpočtového výhledu

Velikostní kategorie	Počet obcí	Hodnotí plnění	Nehodnotí plnění
0 - 1500 obyv.	4	1	3
1501 - 5000 obyv.	5	1	4
5001 - 30000 obyv.	7	2	5
více jak 30000 obyv.	6	3	3
celkem	22	6	15

Zdroj: dotazník

Pokud má být rozpočtový výhled pro město efektivní, je zapotřebí, aby z něj město vycházelo při sestavování rozpočtu. Na tomto závisí i míra začlenění rozpočtového výhledu do rozpočtového procesu. Z Tabulky 12 můžeme zjistit, že všechny dotčené obce při sestavování rozpočtu vycházejí z rozpočtového výhledu (RV).

Tabulka 12: Obce vycházející při sestavování rozpočtu z rozpočtového výhledu

Velikostní kategorie	Počet obcí	Vychází z RV	Nevychází z RV
0 - 1500 obyv.	4	4	-
1501 - 5000 obyv.	5	5	-
5001 - 30000 obyv.	7	7	-
více jak 30000 obyv.	6	6	-
celkem	22	22	0

Zdroj: dotazník

Míra členění a struktura rozpočtového výhledu není stanovena, záleží tudíž na městě, jakou strukturu využívá. Zákon ukládá minimální údaje, které musí rozpočtový výhled obsahovat. Má-li však plnit svojí funkci, měl by být rozpočtový výhled zpracováván ve větší podrobnosti tak, aby navazoval na rozpočet obce. Nejlepší varianta nastává, pokud je rozpočtový výhled zpracován v podrobnosti rozpočtu. Z Tabulky 13 vyplývá, že města zpracovávají rozpočtový výhled nejčastěji v minimálním rozsahu stanoveném zákonem. Města, která mají více jak 30000 obyvatel, sestavují zpravidla rozpočtový výhled ve větší podrobnosti.

Tabulka 13: Rozsah zpracování rozpočtového výhledu

Velikostní kategorie	Minimální povinný rozsah	Ve větší podrobnosti
0 - 1500 obyv.	3	1
1501 - 5000 obyv.	4	1
5001 - 30000 obyv.	5	2
více jak 30000 obyv.	2	4
celkem	14	8

Zdroj: dotazník

Z Tabulky 14 je patrné, že z převážné části města nemají stanovena pravidla změn rozpočtového výhledu. Jedná se zejména o nejmenší obce a obce s počtem obyvatel do 5000. Pokud jsou stanovena pravidla změn, vede to k efektivnímu využívání rozpočtového výhledu.

Tabulka 14: Obce mající stanovená pravidla změn rozpočtového výhledu

Velikostní kategorie	Počet obcí	Pravidla změn jsou stanovena	Pravidla změn nejsou stanovena
0 - 1500 obyv.	4	-	4
1501 - 5000 obyv.	5	1	4
5001 - 30000 obyv.	7	2	5
více jak 30000 obyv.	6	3	3
celkem	22	6	16

Zdroj: dotazník

Ztotožňují se s názorem Hrabalové, že rozpočtový proces je přehlednější a rozpočet a rozpočtový výhled jsou provázanější, pokud je při schvalování rozpočtu projednáván i rozpočtový výhled.

Pouze 6 měst (tj. 27%) uvedlo, že projednávají rozpočtový výhled se schvalováním rozpočtu. Zastupitelstvo ve 22 případech přijímá rozpočtový výhled, ale v šestnácti případech projednávají zvlášť rozpočtový výhled a roční rozpočet. Údaje jsou uvedeny v Tabulce 15. Naskýtá se otázka, nakolik budou tyto dokumenty provázány.

Tabulka 15: Obce projednávající rozpočtový výhled při schvalování rozpočtu

Velikostní kategorie	Počet obcí	RV je projednáván se schvalováním rozpočtu	RV není projednáván se schvalováním rozpočtu
0 - 1500 obyv.	4	-	4
1501 - 5000 obyv.	5	1	4
5001 - 30000 obyv.	7	2	5
více jak 30000 obyv.	6	3	3
celkem	22	6	16

Zdroj: dotazník

V rámci bakalářské práce mě také zajímalo, jakým způsobem je rozpočtový výhled projednáván. U všech dotčených obcí projednává rozpočtový výhled zastupitelstvo města. Jedno město uvedlo, že sice projednává rozpočtový výhled zastupitelstvo města, ale je pojato pouze jako interní materiál sloužící pro potřeby úřadu. Jedná se o město, které má méně jak 5000 obyvatel. Pouze u jednoho města projednává zastupitelstvo rozpočtový výhled za účasti široké veřejnosti.

Tabulka 16: Kdo rozpočtový výhled přijímá a užívá

Velikostní kategorie	Počet obcí	a	b	c	d	a+b	b+c
0 - 1500 obyv.	4	-	4	-	-	-	-
1501 - 5000 obyv.	5	-	4	-	-	1	-
5001 - 30000 obyv.	7	-	7	-	-	-	-
více jak 30000 obyv.	6	-	5	-	-	-	1
celkem	22	0	20	0	0	1	1

Zdroj: dotazník

Legenda:

- a) RV je pouze interním materiálem sloužícím pro potřeby úřadu
- b) RV je projednáván zastupitelstvem města (obce)
- c) RV je projednáván za účasti široké veřejnosti
- d) jiná možnost

S projednáváním rozpočtového výhledu souvisí i zveřejňování rozpočtového výhledu na internetových stránkách. Všechny obce zveřejňují rozpočtový výhled na oficiálních internetových stránkách města. Tuto skutečnost ovlivňuje zejména fakt, že jsem v rámci snadnějšího získávání údajů vyhledávala obce, které zveřejňují dokumenty jako rozpočet, rozpočtový výhled a program rozvoje na internetu. Pokud obce zveřejňují rozpočtový výhled na svých stránkách, může to vést k lepší komunikaci s občany. Pokud je rozpočtový výhled zveřejněn na internetových stránkách, je účinnějším nástrojem kontroly nakládání s prostředky města. Otázkou ale zůstává, do jaké míry je rozpočtový výhled pro občany **srozumitelný**.

Srozumitelnost výhledu je zvýšena, pokud je k tabulkové části připojen i komentář zdůvodňující výši příjmů a výdajů obsažených v rozpočtovém výhledu.

V praxi se lze setkat s několika variantami zpracování rozpočtového výhledu. Nejčastěji zpracovává rozpočtový výhled finanční odbor města a to především u měst majících více jak 5000 obyvatel. Pouze jedno město s počtem obyvatel do 5000 zpracovává rozpočtový výhled ve spolupráci s externí firmou. Jedná se o firmu AQE advisors s.r.o. Ani jedno město nezadáva ke zpracování rozpočtový výhled externí firmě, neboť tento způsob zpracování je poněkud nákladnější. V dotazníku města uváděla i jiné varianty zpracování rozpočtového výhledu.

Na zpracování rozpočtového výhledu se také podílí:

- finanční odbor ve spolupráci s ostatními odbory
- finanční odbor se starostou
- finanční výbor zastupitelstva města s finančním odborem a starostou
- rozpočtářka
- správce rozpočtu
- účetní obce

Tabulka 17: Zpracování rozpočtového výhledu

Velikostní kategorie	Počet obcí	a	b	c	d
0 - 1500 obyv.	4	2	-	-	2
1501 - 5000 obyv.	5	-	1	-	4
5001 - 30000 obyv.	7	6	-	-	1
více jak 30000 obyv.	6	6	-	-	-
celkem	22	14	1	0	7

Zdroj: dotazník

Legenda:

- a) rozpočtový výhled zpracovává finanční odbor města
- b) rozpočtový výhled zpracovává finanční odbor města ve spolupráci s externí firmou
- c) rozpočtový výhled je zadán ke zpracování externí firmě
- d) jiná možnost

Zákonem není stanoven způsob sestavování rozpočtového výhledu, a tak města mohou využívat různé metody. Jak je patrné z Tabulky 18 nejčastěji se používá rozpočtování na základě předpovídání trendů vývoje jednotlivých položek příjmů a výdajů. Zjištěné údaje mohou ztotožnit s údaji z výzkumu Hrabalové.

13 obcí sestavuje program rozvoje města a z toho u osmi měst existuje provázanost mezi programem rozvoje a rozpočtovým výhledem.

Tabulka 18: Metody sestavování rozpočtového výhledu

Velikostní kategorie	Počet obcí	a	b	c	d	a+b	a+c	a+b+c	a+b+c+f	a+c+d	a+c+d+e	b+c	b+c+d	c+d
0 - 1500 obyv.	4	1	2	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-
1501 - 5000 obyv.	5	-	1	-	1	-	2	-	-	-	-	-	1	-
5001 - 30000 obyv.	7	-	2	-	-	-	-	2	1	1	-	1	-	-
více jak 30000 obyv.	6	-	1	-	1	1	-	-	-	-	1	1	-	1
celkem	21	1	6	0	2	2	2	2	1	1	1	2	1	1

Zdroj: dotazník

Legenda:

- a) existuje provázanost mezi rozpočtovým výhledem a programem rozvoje města (obce)
- b) vychází se z předpokladu procentního nárůstu jednotlivých položek (příjmů a výdajů)
- c) analyzují se náklady na jednotlivé služby a faktory, které je ovlivňují
- d) analyzují se výstupy města (jednotlivé služby) a faktory, které je ovlivňují (rozsah poskytované služby, četnost, poptávka po službě)
- e) hodnotí se kvalita poskytovaných služeb
- f) jiné – jedna obec uvedla srovnávání

Rozpočtový výhled slouží také jako nástroj řízení dluhové služby. Pokud město žádá od banky půjčku, ve většině případech požaduje banka po městě rozpočtový výhled. Banka z rozpočtového výhledu snadno zjistí, zda je město schopno v budoucnosti dluh splácet, či zda již nepřekročila hranici ukazatele dluhové služby stanovenou MFČR. Podkladem pro ukazatele dluhové služby slouží právě rozpočtový výhled.

Pokud města nevyužívají služeb bank, v dotazníku bylo uvedeno, že banka po nich logicky rozpočtový výhled nepožaduje.

Obce uvedly následující přínosy uplatnění rozpočtového výhledu:

- rozpočtový výhled limituje požadavky odborů, neboť vyjadřuje možnosti financování potřeb města v závislosti na předpokládaných příjmech, zadlužení měst či dlouhodobých i krátkodobých závazcích apod.
- je nutná delší doba než jeden rok pro přípravu podkladů pro realizaci akcí či využití dotací z fondů EU,
- RV napomáhá při sestavování rozpočtového rámce jako prvotního návrhu rozpočtu na následující rok a zároveň umožňuje náhled na finanční možnosti obce,
- přehled o vývoji finanční situace města do budoucna (kritická místa),
- podklad pro řízení dluhové služby,
- podklad pro plánování investic,
- přehled o předpokládaných příjmech a výdajích v delším horizontu než je rozpočtový rok,
- plán financování do budoucna. Závaznost výhledu pro případné jiné zastupitelstvo v následujících letech – nutnost dokončit rozpracované, započaté investice,
- možnost přípravy jednotlivých akcí. Možnost posouzení zdrojů a potřeb v dlouhodobějším horizontu.
- úspora času při sestavování ročního rozpočtu,
- podklad pro jednání s peněžními ústavy o úvěru,
- zastupitelstvo si stanovuje priority města,
- rozpočtový výhled přispívá velkou měrou k zajištění efektivního využívání vlastních i cizích finančních zdrojů za podmínky dobrého hospodaření.

4. Plzeň



Statutární město Plzeň se nachází v Plzeňském kraji a má 164000 obyvatel. Je čtvrtým největším městem České republiky.

4.1 Program rozvoje

Zastupitelstvo města Plzně rozhodlo v roce 2001 o pořízení Programu rozvoje města Plzně (dále jen PRMP). V rámci zpracování PRMP bylo založeno unikátní portfolio rozvojových projektů pro období let 2004-2018. Jejich celkový počet je 318 a celkový finanční rámec 24 miliard Kč. Na zpracování programu rozvoje se podílí finanční odbor města ve spolupráci s externí firmou. Dále se na zpracování podílí útvar koncepce a rozvoje města a příspěvková organizace. Program vznikl na základě diskuse partnerů zapojených do tvorby PRMP v pracovních skupinách, na workshopech a diskusích s veřejností. Hlavními důvody vzniku byly měnící se vnější podmínky i dynamický rozvoj města, potřeba koordinace dílčích koncepčních dokumentů a nástrojů řízení rozvoje města, potřeba koordinace s rozvojovými záměry Plzeňského kraje a potřeby související se vstupem ČR do Evropské unie, kde jsou programové dokumenty nutným předpokladem pro získávání prostředků ze Strukturálních fondů apod.

Program zakládá ve městě dlouhodobý proces strategického plánování. Jedná se o **dokument otevřený**, který je průběžně aktualizován podle měnících se podmínek města. U PRMP je realizována pravidelná **roční aktualizace**.

Program se zabývá městem jako celkem, nikoli jen jeho některými dílčími odvětvovými, územními či organizačními částmi (**princip komplexnosti**). Program obsahuje 3 části: **analytickou, návrhovou a implementační**.

- *Část analytická* zahrnuje situační analýzu, SWOT analýzu (silné a slabé stránky, ohrožení a příležitosti) a definování hlavních problémů rozvoje města.
- *Část návrhová* je zaměřena na stanovení vize rozvoje města Plzně, prioritních oblastí, cílů a opatření a definování projektů pro naplňování cílů a opatření. Část návrhová rovněž definuje postup implementace a aktualizace Programu, seznam priorit na tříleté programovací období a roční realizační plán.
- *Část implementační* se v přípravě realizačních plánů na daný rok věnuje realizaci konkrétních projektů v osmi prioritních oblastech.

Prioritní oblasti Programu rozvoje města Plzně:

1. Koordinace investiční výstavby
2. Optimalizace hospodaření města s movitým i nemovitým majetkem
3. Obyvatelstvo, suburbanizace, vnitřní prostředí města
4. Doprava
5. Výzkum, inovace a nové technologie
6. Prezentace města, cestovní ruch
7. Rozvojové plochy pro zajištění zaměstnanosti
8. Předcházení krizovým situacím

Město Plzeň uvedlo do dotazníku, že vidí jako přínosy programu rozvoje obce stabilizaci financí města a vyšší úroveň strategického plánování.

Každoročně je připravován seznam prioritních projektů pro příští programovací období a realizační plány. **Realizační plán** je základním nástrojem implementace PRMP pro období jednoho roku. Jeho účelem je soustředit a popsat projekty, které budou realizovány v daném roce, a umožnit tak efektivní řízení a kontrolu naplňování PRMP. Po skončení období se také hodnotí plnění realizačního plánu.

Plán priorit byl zpracován na léta 2007-2010. Plán priorit je jedním z podkladových materiálů pro přípravu rozpočtového výhledu Plzně. Plán priorit je sestavován jako čtyřletý spolu s rozpočtovým výhledem města.

4.2. Rozpočtový výhled

Rozpočtový výhled byl poprvé sestaven v roce 2002. Zpracovává jej finančním odbor města a projednává zastupitelstvo města. Rozpočtový výhled na období 2007-2009 je součástí návrhu rozpočtu na rok 2006 a obsahuje také komentář vysvětlující vývoj. Rozpočtový výhled je nejen východiskem pro sestavování rozpočtů v dalších letech, ale i základním finančním plánem pro zařazování nově zahajovaných akcí do rozpočtu města, hlediskem při zadlužování, apod.

Rozpočtový výhled navazuje na program rozvoje obce, neboť obsahuje výdaje vyplývající z programu rozvoje. Jak bylo řečeno výše, je rozpočtový výhled sestavován každý rok znovu společně s plánem priorit. Každý rok je také hodnoceno plnění rozpočtového výhledu a také jsou stanovena pravidla změn rozpočtového výhledu.

Při sestavování rozpočtového výhledu se používají metody existence provázanosti mezi rozpočtovým výhledem a programem rozvoje města, analýza nákladů na jednotlivé služby a faktory, které je ovlivňují, analýza výstupů města a faktory, které je ovlivňují a také je hodnocení kvality poskytovaných služeb. Banka požaduje předložení rozpočtového výhledu před poskytnutím úvěru. Rozpočtový výhled slouží městu Plzeň zejména jako podklad pro řízení dluhové služby a podklad pro plánování investic.

Při zpracování výhledu MMP na období 2007-2009 bylo přihlédnuto k podkladům správců dílčích rozpočtů. Výhled městských obvodů byl zahrnut v předložené výši do souhrnné bilance města.

Daňové příjmy v letech 2007-2009 jsou predikovány ve výši, která znamená pro příjmy z daní cca 3% meziroční nárůst. Ve výhledu příjmů z poplatků jsou od roku 2007 zapracovány příjmy v souvislosti s připravovanou změnou vyhlášky o odpadech, podobná částka je zapracována i ve výdajích.

Nedaňové příjmy resp. příjmy z pronájmu městského majetku mají klesající tendenci v rozpočtovém výhledu MO z důvodu postupného prodeje městských bytů. Nedaňové příjmy rozpočtu MMP se výhledově drží na stejné úrovni.

Ve výhledu provozních výdajů jsou od roku 2007 již zapracovány náklady spojené s připravovanou vyhláškou města o odpadech ve výši cca 100,0 mil. Kč, ale protože podobná částka je zapracována i v příjmech, je dopad této vyhlášky do rozpočtu minimální, má vliv pouze na objem rozpočtu města.

Kapitálové příjmy resp. příjmy z prodeje majetku mají klesající tendenci, kdy v roce 2006 a 2007 ještě doznívá II. vlna prodeje bytů, přičemž v roce 2007 a 2008 se ještě předpokládá prodej vojenského bytového fondu, který bude převeden do majetku města na počátku roku 2006, ale do dalších let je třeba počítat s útlumem těchto příjmů. Do výhledu kapitálových příjmů je dále zapracována dotace z Fondu soudržnosti EU a Státního fondu životního prostředí na financování projektu Doplnění vodohospodářské infrastruktury která objem těchto příjmů významně navyšuje.

Je třeba si uvědomit, že s vývojem mimořádných příjmů (kapitálových příjmů) přímo úměrně souvisí vývoj výdajů na investiční výstavbu. Plánované výdaje na investiční výstavbu jsou v letech 2006-2009 ovlivněny financováním projektu Doplnění vodohospodářské infrastruktury

4.3. Rozpočet

Rozpočet je zpracován nejen v tabulkové části, ale součástí je i slovní komentář. Který činí rozpočet srozumitelnější. Při sestavování příjmů a výdajů je využito druhového členění. Saldo rozpočtu je schodkový.

Nedostatek vlastních příjmů a příjmů z dotací vede obce k hledání cizích zdrojů a zadlužování. Město Plzeň si vyhodnocuje ukazatele dluhové služby, viz Tabulka 19 a také zjišťuje jeho vývoj, viz Graf 1. Jako podklad pro řízení dluhové služby slouží Plzni rozpočtový výhled.

Tabulka 19: Ukazatel dluhové služby

č.ř.		2003	2004	SR 2005	N2006	V 2007	V 2008	V 2009
1	daňové příjmy	2601,4	2 737,2	2 737,7	3 047,6	3 212,0	3 280,7	3 362,0
2	nedaňové příjmy	652,5	591,4	467,9	631,7	427,2	429,0	430,4
3	nárokové dotace ze SR	263,4	281,8	268,4	304,3	303,4	303,4	303,4
4	ř.1 + ř. 2 + ř.3	3517,4	3 610,4	3 474,0	3983,6	3 942,6	4 013,1	4 095,7
5	provozní úroky	15,6	14,5	26,3	26,5	24,1	20,5	33,6
6	splátky jistin	164,9	152,6	122,0	164,3	130,8	128,1	117,8
7	splátky leasingu	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
8	dluhová sl. ř.5 + ř.6 + ř.7	180,5	167,0	148,4	190,8	154,9	148,6	151,4
9	UKAZATEL DLUHOVÉ SLUŽBY ř.8 / ř.4 v %	5,132	4,626	4,27	4,79	3,93	3,703	3,697

Zdroj: město Plzeň

Legenda:

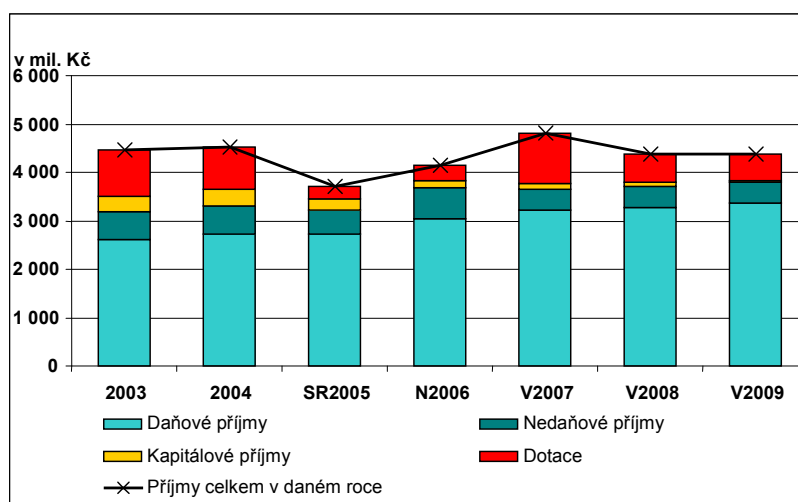
SR- schválený rozpočet

N- návrh rozpočtu

V- rozpočtový výhled

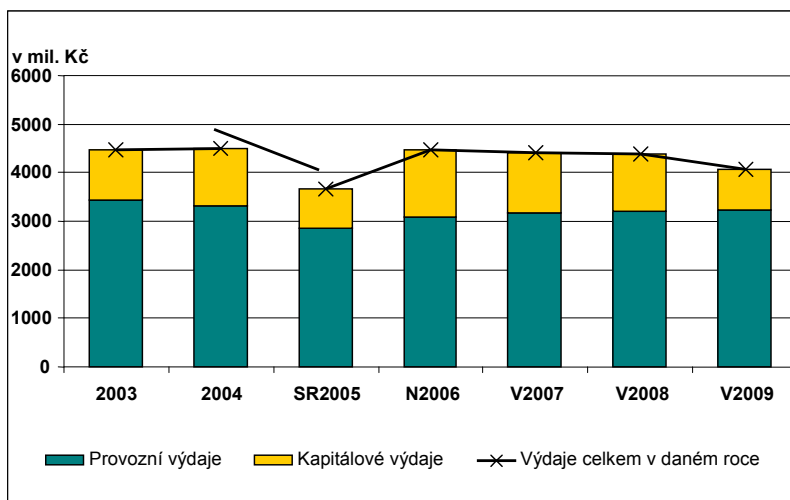
Z uvedené tabulky vyplývá významně nízká míra zadlužení, která městu dává vynikající pozici pro získávání zdrojů z evropských fondů. Je však třeba hledat takové typy projektů, které budou alespoň částečně samofinancovatelné, a to zejména s ohledem na následné nároky na provozní výdaje.

Graf 2: Vývoj příjmů města Plzně v letech 2003 – 2009



Zdroj: město Plzeň

Graf 3: Vývoj výdajů města Plzně v letech 2003 – 2009



Zdroj: město Plzeň

4.4. Shrnutí k městu Plzeň

Město Plzeň připravilo svou rozvojovou strategii v roce 2003. Dokument je zpracován jako komplexní pohled na město. Součástí programu rozvoje jsou analytická část, návrhová a implementační. Město se svým programem řídí, což dokazuje hodnocení plnění realizačního plánu, který je každoročně zpracován.

S problematikou programu rozvoje úzce souvisí i finanční stránka rozvoje Plzně. Rozpočtový výhled je sestaven nejen v tabulkové části, kde jsou vyčísleny příjmy a výdaje, ale obsahuje i komentář, který vysvětluje budoucí vývoj. Mezi plánovanými projekty města a předpokládaným odhadem kapitálových investic rozpočtového výhledu je vidět souvislost. Dle mého názoru je tedy dobrým finančním nástrojem.

Dalším kladem rozpočtového výhledu města Plzně je to, že je v souladu s běžným rozpočtem. Při zpracování rozpočtu obce se vychází z rozpočtového výhledu. Bližší analýzou je zjištěno, že rozpočet obce se neodchyluje od předpokládaných příjmů a výdajů z rozpočtového výhledu.

Závěr

Obec ze zákona pečuje o svůj rozvoj. Významným nástrojem plánování rozvoje jsou strategické dokumenty, tj. program rozvoje, plán investic, realizační plán atd. V současné době jsou tyto dokumenty zpracovávány v souladu s rozhodnutím každé obce, neboť jejich sestavování a řízení se podle nich není ze zákona povinné. Rovněž není ze zákona stanovena jejich podoba. Existuje pouze určitá doporučená forma, jak by tento dokument měl vypadat.

Tomu odpovídá i zjištěná zkušenost, že jen 59 % z dotčených měst program rozvoje zpracovávají. Sestavování programu rozvoje se v praxi ukázalo jako problematické. Z celkového počtu 22 obcí zpracovalo program rozvoje pouze 13 měst. 12 z nich uvedlo, že program rozvoje navazuje na rozpočtový výhled. Ve většině obcí, které nezpracovaly svoji strategii, ještě nevidí pro její vytvoření uplatnění, popřípadě nemají o tomto dokumentu povědomí.

Dle mého názoru by bylo vhodné obce informovat o důležitosti i důvodech, proč by měly program rozvoje zpracovávat. Myslím si, že určitě nebude vhodné stanovit povinnost ze zákona sestavovat program rozvoje. Mohlo by dojít k situacím, že by program rozvoje nebyl zpracováván za jistým účelem ale pouze pro formu a tak by neplnil svůj význam. Důležitá je ale také osvěta obcí v této oblasti, jejíž důsledkem by mělo být rozhodnutí města program rozvoje zpracovávat. Záleží dále na možnostech obce, jakým způsobem budou program rozvoje zpracovávat. Protože se jedná o rozsáhlý dokument, vyžadují při zpracování jisté odborné znalosti, bylo by nejvhodnější spolupracovat s externí firmou, či přímo zpracování programu zadat externí firmě ke zpracování. Některé obce se při jejich zpracování obrátily na poradenské agentury, které mají v této oblasti profesionální znalosti a zkušenosti a mohou být nápomocni při zpracování strategického dokumentu. Menší obce této možnosti nevyužívají také z důvodu nákladové náročnosti.

Argumentem zdůvodňujícím proč dokument vytvořit byla kromě přehledu potřebných příjmů a výnosů také možnost podpory ze strukturálních fondů. Poslední dobou je aktuální otázka čerpání dotací a grantů na investice a projekty.

Každé město vypracovává jiný program. Odlišnost jednotlivých dokumentů vyplývá z různých potřeb, z rozdílných priorit a dalších specifických podmínek jednotlivých obcí, které se pro pořízení strategického programu rozvoje tj. programu rozvoje rozhodly.

V bakalářské práci jsem se zabírala zejména návazností programu rozvoje na finanční plány, jako rozpočtový výhled a rozpočet obce. Některá města zpracovávají vedle programu rozvoje i jiné dokumenty, některé program rozvoje doplňují a některé stojí nezávisle vedle sebe. Jedná se o integrovaný plán města, plán investic a akční plán. Opět záleží na rozhodnutí obce, zda bude zmíněné rozvojové dokumenty zpracovávat. Dle mého názoru sestavení těchto dokumentů je přínosem pro obec pokud doplňují strategický plán rozvoje.

Důležitou otázkou sestavování programů rozvoje je také finanční stránka. Rozvojové strategie a jejich projekty by měly být v souladu s disponibilními zdroji. Investiční akce jsou financovány z rozpočtu, který se sestavuje na jeden rok a ve většině případech investiční akce toto období přesahují. Jistý přehled o budoucím vývoji disponibilních zdrojů umožňuje rozpočtový výhled. Rozpočtový výhled se stal povinným nástrojem finančního řízení. Měl by zobrazovat předpokládané finanční toky v závislosti na realizaci strategického plánu rozvoje. Rozpočtový výhled by měl také vycházet z cílů a priorit programu rozvoje a vypovídat o tom, zda jsou tyto cíle dosažitelné. Díky rozpočtovému výhledu, pokud je správně zpracován mohou města určit, zda jsou do budoucna schopna realizovat jistý projekt i náklady s ním související. Rozpočtový výhled ale také dává obraz o předpokládaném vývoji zadluženosti města.

V rozpočtových výhledech nastávají značné odlišnosti. Některé obce mají již se sestavováním rozpočtového výhledu zkušenosti, neboť jej zpracovávaly již před rokem 2001, kdy byla stanovena povinnost rozpočtový výhled sestavovat. Jsou však i takové obce, které porušily předpis a rozpočtový výhled sestavují o 1-4 roky později. Pokud se jedná o dobu, na kterou je rozpočtový výhled zpracován, obce většinou zpracovávají rozpočtový výhled v rozmezí stanoveným zákonem (tj. 2-5 let). Tato doba se jeví jako neoptimálnější vzhledem k délce investičních projektů.

Aby měl rozpočtový výhled význam, měla by predikce jednotlivých příjmů a výdajů vycházet ze zkušeností z hospodaření v předchozích letech. Kapitálové výdaje by měly

vycházet z investičních plánovaných akcí města. Tak by byl zároveň v souladu s programem rozvoje. Dle praxe opět existuje více možností, jak rozpočtový výhled sestavovat. Na rozpočtový výhled je kladen požadavek aktuálnosti. Obce nejčastěji volí metodu zpřesňování odhadů v rozpočtovém výhledu a predikce posunují o další rok dopředu. Tato metoda se jeví jako nejschůdnější. Rozpočtový výhled ale musí být také srozumitelný. Dle mého názoru, pokud má rozpočtový výhled plnit zásadu srozumitelnosti, měl by obsahovat vedle finanční části také komentář vysvětlující všechny zkušenosti, které k sestavení rozpočtového výhledu vedly. V praxi se ukázala jako problematická provázanost mezi programem rozvoje a rozpočtovým výhledem. U 8 obcí ze 13, které sestavují program rozvoje, neexistuje provázanost. Tuto skutečnost vidím jako hrubý nedostatek, který by měly obce napravit. S provázaností rozpočtového výhledu a rozpočtu obce se jeví situace lépe. Všechny dotčené obce uvedly, že vychází při sestavování rozpočtu z rozpočtového výhledu. Vidím tu ale jeden nedostatek, pokud nebude rozpočtový výhled zpracován s ohledem na program rozvoje a aktualizován, pak zřejmě ani příjmy a výdaje nebudou odhadovány ve správné výši.

Dle výzkumu docházím k závěru, že zjištěná situace v obcích není příliš uspokojivá a to zejména v malých obcích. Je třeba tuto problematiku řešit. Je nutná především osvěta a dále samotná snaha obcí využívat rozvojové a finanční nástroje plně pro svůj prospěch i prospěch občanů.

Summary

The bachelor's thesis deals with the municipality development programme, budget outlook, and annual municipality budget in selected sample municipalities.

In the theoretical part, the thesis studies individual documents, their legal regulation and recommendations for their preparation and application.

The practical part contains an analysis of the existing links between the municipality development programme, budget outlook and annual municipality budget. It also includes a more detailed description of links between the development programme and financial instruments, i.e. between the budget outlook and the annual budget of the municipality, the city of Plzeň.

According to the results of the analysis of examined municipalities, the current situation is not very satisfactory. The municipalities do not use the municipality development programme and financial instruments as defined by the recommendations for their preparation and application. Particularly in smaller villages, there is no education in this field and the regulations are frequently infringed.

Keywords:

Municipal development programme, municipal budget, budget outlook.

JEL: H 72

Přehled použité literatury

1. Blažek, J., Macešková M. a kol. Model čtyř kapitálů – nová metoda přípravy rozvojových strategií?, *Obec a finance*, 2006, č. 5, s. 12-15.
2. Hrabalová, S. Teorie a praxe rozvoje měst a obcí. Brno: Masarykova univerzita v Brně, Ekonomicko-správní fakulta, 2004, ISBN 80-210-3356-8.
3. Hrabalová, S. Víceleté rozpočtování a možnosti jeho využití na úrovni municipalit, *Obec a finance*, 2005, č. 5., s. 22-23, ISSN 1211-4189.
4. Hrabalová, S. Využívání rozpočtových výhledů, *Obec a finance*, 2005, č. 5, s. 24-25.
5. Hrabalová, S. Rozpočtový výhled - nástroj střednědobého řízení měst a obcí., *Územní samospráva v praxi*, Verlag Dashofer, 2001, č. 22, s. 23-32
6. Obrovský, J. Jak postupovat při zpracování rozpočtového výhledu, *Moderní obec*, 2005, č. 10, s. 19-20.
7. Obrovský, J. Proč je důležité mít program rozvoje, *Moderní obec*, 2005, č. 12, s. 20.
8. Obrovský, J. Příprava návrhů rozpočtů na příští rok je už za dveřmi, *Moderní obec*, 2005, č. 9, s.18-19.
9. Obrovský, J. Závěrečný účet? Stručný, přehledný, vypovídající, *Moderní obec*, 2005, č. 11, s. 21-22.
10. Peková, J. Hospodaření a finance územní samosprávy, Praha: MANAGEMENT PRESS, 2004, ISBN 80-7261-086-4.
11. Peková, J. Veřejné finance (úvod do problematiky). Praha: ASPI, 2002, ISBN 80-7357-049-1.
12. Perlín R., Bičík I. Strategický plán mikroregionu, metodická příručka pro zájemce o strategické plánování ve venkovských mikroregionech a obcích, Praha, 2006.
13. Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: Strategie rozvoje měst, obcí, regionů a jejich organizací, Brno., ESF MU, Brno, 1999, ISBN 80-210-2126-8.
14. Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol.: Rukověť uzemní samosprávy, II. Díl. Brno-Praha: ESF MU, Institut pro místní správu Praha, 2002, ISBN 80-210-2955-5.

15. Sedmihradská, L., Chyťová, S. Obecní rozpočet, jeho příprava a projednávání v ČR, Praha: VŠE, 2005, s. 1-14.
16. Trávníček, Z. a kol. Příručka pro starosty venkovských obcí, Ministerstvo pro místní rozvoj, Praha, 2005.
17. Wildmannová, M., Šelešovský, J. a kol. Územní samospráva v ČR, Rakousku a SRN, Brno: ESR MU, 2001, ISBN 80-210-2514-X.
18. Wokoun, R. a kol. Úvod do regionálních věd a veřejné správy, Praha: EFEC, 2001, ISBN 80-86412-08-3.

Zákony:

128/2000 Sb., o obcích

250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších novel

320/2001 Sb. o finanční kontrole

248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje

[www stránky dotčených obcí](#)

Seznam tabulek, obrázků a grafů

Tabulka 1 Zadluženost obcí dle velikostních kategorií v roce 2005

Tabulka 2 Návratnost dotazníků

Tabulka 3 Obce sestavující program rozvoje obce

Tabulka 4 Obce sestavující jiné dokumenty

Tabulka 5 Sestavování programu rozvoje obce

Tabulka 6 Aktualizace programu rozvoje

Tabulka 7 Od jakého roku sestavuje obec rozpočtový výhled

Tabulka 8 Počet let, na které je rozpočtový výhled sestavován

Tabulka 9 Počet obcí, kde RV navazuje na program rozvoje obce

Tabulka 10 Způsob sestavování rozpočtového výhledu

Tabulka 11 Hodnocení plnění rozpočtového výhledu

Tabulka 12 Obce vycházející při sestavování rozpočtu z rozpočtového výhledu

Tabulka 13 Rozsah zpracování rozpočtového výhledu

Tabulka 14 Obce mající stanovená pravidla změn rozpočtového výhledu

Tabulka 15 Obce projednávající rozpočtový výhled při schvalování rozpočtu

Tabulka 16 Kdo rozpočtový výhled přijímá a užívá

Tabulka 17 Zpracování rozpočtového výhledu

Tabulka 18 Metody sestavování rozpočtového výhledu

Tabulka 19 Ukazatel dluhové služby

Obrázek 1 Model rozpočtové soustavy

Obrázek 2 Dotčené obce

Graf 1 Zastoupení obcí podle ukazatele hodnoty dluhové služby

Graf 2 Vývoj příjmů města Plzně v letech 2003 – 2009

Graf 3 Vývoj výdajů města Plzně v letech 2003 - 2009