

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky



Diplomová práce

Analýza hospodaření obce Lovosice

Bc. Jiří Berka

© 2019 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Jiří Berka

Veřejná správa a regionální rozvoj

Název práce

Analýza hospodaření obce Lovosice

Název anglicky

Analysis of economy of municipality Lovosice

Cíle práce

Hlavním cílem práce je zhodnocení hospodaření obce Lovosice ve sledovaném období 1990-2017.

Hlavní cíl bude naplněn pomocí cílů dílčích. Mezi dílčí cíle je možné zařadit:

- 1) Analýzu jednotlivých rozpočtových období.
- 2) Deskripci vývoje hospodaření za sledované období
- 3) Identifikaci hlavních faktorů ovlivňujících hospodaření

Metodika

Práci je možno metodicky rozdělit do několika částí.

První část představuje stanovení předmětu zkoumání. Spolu se stanovením předmětu zkoumání autor vymezí i jednotlivé metody zkoumání. Vymezení předmětu a metod zkoumání je nezbytné pro další správné zpracování řešené problematiky a nalezení vhodného řešení.

Druhá část se zaměří jak na současný stav tak na vývoj během sledovaného období. Zároveň budou vysvětleny některé pojmy. V této části bude probíhat studium obsahu odborných a vědeckých knih a časopisů, ze kterých bude čerpáno. Zdrojem informací budou české i zahraniční publikace a příslušné legislativní předpisy.

Třetí část představuje vlastní výzkumnou činnost. Výzkum je založen na sběru dat ve vybrané obci, jejich analýze, komparaci a vyhodnocení. Součástí této části je také diskuse výsledků.

Na základě zjištěných poznatků budou definovány patřičné závěry.

Doporučený rozsah práce

60 – 80 stran

Klíčová slova

Rozpočet, obec, příjmy a výdaje obce, analýza, financování obce

Doporučené zdroje informací

- BOHÁČ, R. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-045-5.
- KRAFTOVÁ, I. *Finanční analýza municipální firmy.*
- PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy : teorie a praxe v ČR.*
- PEKOVÁ, J. – KADEŘÁBKOVÁ, J. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.
- PEKOVÁ, J. *Veřejné finance : teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-698-1.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů : teorie a praxe*. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0.
- PŮČEK, M., J. *Udržitelné finanční řízení obcí a regionů. Vydání 1*. Praha: NSZM, 2015
- STIGLITZ, J. E. *Economics of the public sector*. New York ; London: W. W. Norton, 2000. ISBN 978-0-393-96651-0.
- VODÁKOVÁ, J. *Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2013. ISBN 978-80-7478-324-1.

Předběžný termín obhajoby

2018/19 LS – PEF

Vedoucí práce

Ing. Irena Benešová, Ph.D.

Garantující pracoviště

Katedra ekonomiky

Elektronicky schváleno dne 11. 3. 2019

prof. Ing. Miroslav Svatoš, CSc.

Vedoucí katedry

Elektronicky schváleno dne 11. 3. 2019

Ing. Martin Pelikán, Ph.D.

Děkan

V Praze dne 26. 03. 2019

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Analýza hospodaření obce Lovosice" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucího diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu použitých zdrojů na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 29.03.2019

Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval Ing. Ireně Benešové, Ph.D., za její odborné připomínky, konzultace a v neposlední řadě děkuji za její ochotu a vstřícný přístup při zpracování této práce. Poděkování patří i sekretariátu Městského úřadu Lovosice za poskytnutí archivních dat.

Analýza hospodaření obce Lovosice

Abstrakt

Tato práce se zabývá hospodařením obce Lovosice v dlouhodobém horizontu. Jsou zde analyzovány příjmy a výdaje od roku 1990 po současnost. Právě na základě dlouhé časové řady je možno lépe zachytit některé trendy ve financování obce. Teoretická část se soustřeďuje na charakteristiku veřejné správy, obcí, efektivnost, pak také na objasnění rozpočtu, procesu jeho sestavení včetně uvedení rozpočtových metod. V rámci struktury rozpočtu jsou rozlišeny druhy příjmů a výdajů obce. Pozornost je věnována i vývoji daňových příjmů podle novelizací rozpočtového určení daní. V úvodu praktické části je představena obec Lovosice včetně údajů o hlavních zaměstnavatelích, vývoji nezaměstnanosti a počtu obyvatel. Následující kapitoly se věnují vlastní analýze příjmů a výdajů. Zkoumány jsou jednotlivé daňové příjmy, investiční i neinvestiční dotace a dále pak běžné a kapitálové výdaje. Výdaje jsou členěny také podle významných položek (odvětví). Pro finální zhodnocení finanční situace obce jsou vybrány některé významné hodnotící ukazatele. V závěru je na základě zjištěných skutečností provedeno celkové zhodnocení hospodaření obce.

Klíčová slova: územní samospráva, rozpočet obce, daňové příjmy, dotace, běžné a kapitálové výdaje, ukazatele hospodaření obce, běžný rozpočet, rozpočtové určení daní, financování obce.

Analysis of economy of municipality Lovosice

Abstract

This work deals with the financial management of Lovosice Municipality in a long-term horizon. Revenues and expenditures from 1990 to the present days are analysed in the study. Trends in financing of the community may be shown better on the basis of a longer time sequence. The theoretical part focuses on characteristics of the public administration, municipalities, efficiency, then also on clarification of the budget, the process of its compilation including explanation of the budgetary methods. Different types of income and expenditures of the municipality are distinguished within the context of the budget structure. Attention is paid to development of the tax revenue according to amendment to the budgetary determination of taxes. In the introductory practical part, the municipality of Lovosice is presented including data on major employers, development of unemployment and the number of inhabitants. The following chapters are dedicated to own analysis of income and expenditures. Individual tax income, investment and non-investment subsidies and further current and capital expenditures are then examined. Expenses are broken down also according to major items (sectors). Some significant evaluation indicators are selected for the final evaluation of financial situation of the municipality. In the end, the overall evaluation of the community's financial management based upon the findings is provided.

Keywords: local government, budget of the municipality, tax revenue, subsidies, current and capital expenditure, community's financial management indicators, current budget, budgetary allocation of taxes, community funding.

Obsah

1 Úvod.....	12
2 Cíl práce a metodika	13
2.1 Cíl práce	13
2.2 Metodika	13
2.3 Ukazatele hospodaření	15
3 Teoretická východiska	18
3.1 Veřejná správa a místní samospráva	18
3.1.1 Moderní přístupy ve veřejné správě.....	19
3.1.2 Veřejný sektor a efektivnost	21
3.1.3 Benchmarking	23
3.2 Charakteristika obce.....	25
3.2.1 Majetek obcí	25
3.3 Rozpočet obce	27
3.3.1 Charakteristika a funkce rozpočtu	27
3.3.2 Rozpočtové metody	28
3.3.3 Rozpočtový proces.....	30
3.3.4 Struktura rozpočtu obce	31
3.4 Příjmy.....	31
3.4.1 Daňové příjmy	33
3.4.2 Rozpočtové určení daní	34
3.4.3 Vývoj daňových příjmů	35
3.4.4 Nedaňové příjmy obcí.....	40
3.4.5 Ostatní příjmy	41
3.4.6 Kapitálové příjmy	41
3.4.7 Přijaté dotace a transfery.....	42
3.5 Výdaje	45
4 Analýza hospodaření města Lovosice.....	48
4.1 Vývoj hospodaření města	51
4.1.1 Vývoj a struktura příjmů.....	52
4.1.2 Rozbor příjmů v období let 1990 - 1996.....	53
4.1.3 Rozbor příjmů v období let 1997 - 2017.....	57
4.2 Analýza výdajů.....	66
4.2.1 Vývoj a struktura výdajů v období 1990-1996	66
4.2.2 Vývoj a struktura výdajů v období 1997-2017	67
5 Výsledky a diskuse	72

5.1	Vybrané ukazatele hospodaření.....	73
5.1.1	Celkové příjmy na obyvatele	73
5.1.2	Daňové příjmy na obyvatele	75
5.1.3	Celkové výdaje na obyvatele	77
5.1.4	Saldo běžného rozpočtu na obyvatele	78
5.1.5	Podíl salda běžného rozpočtu na běžných příjmech	79
5.1.6	Podíl běžných příjmů a běžných výdajů	80
6	Závěr.....	82
7	Seznam použitých zdrojů.....	85
8	Přílohy	90

Seznam obrázků

Obrázek 1:	Členění příjmů.....	33
Obrázek 2:	Členění výdajů	47

Seznam grafů

Graf 1:	Příjmy obcí podle druhového členění rozpočtové skladby za rok 2016.....	34
Graf 2:	Daňové příjmy obcí	39
Graf 3:	Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2001-2018	40
Graf 4:	Vývoj podílu dotací na celkových příjmech obcí	43
Graf 5:	Transfery obcím ze státního rozpočtu v roce 2017 podle vybraných kapitol.....	44
Graf 6:	Počet obyvatel Lovosic.....	49
Graf 7:	Nezaměstnanost obyvatel okresu Litoměřice a města Lovosice (v %)	51
Graf 8:	Vývoj celkových příjmů	52
Graf 9:	Podíl daňových příjmů na celkových příjmech 1990-1996.....	55
Graf 10:	Podíl dotací a daňových příjmů na celkových příjmech.....	56
Graf 11:	Struktura daňových příjmů 1990-1996, vlastní zpracování.....	57
Graf 12:	Podíl daňových příjmů na celkových příjmech	58
Graf 13:	Vývoj a struktura daňových příjmů	59
Graf 14:	Vývoj daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti.....	61
Graf 15:	Vývoj hlavních daňových příjmů	63
Graf 16:	Podíl dotací na celkových příjmech.....	63
Graf 17:	Vývoj a podíl investičních a neinvestičních dotací	64
Graf 18:	Příjmy podléhající funkčnímu třídění.....	65
Graf 19:	Vývoj celkových výdajů	66
Graf 20:	Struktura výdajů 1990-1996	67
Graf 21:	Poměr běžných a kapitálových výdajů 1997-2017.....	68
Graf 22:	Struktura výdajů podle vybraných položek 1997-2017.....	70
Graf 23:	Vývoj celkového salda hospodaření (v tis. Kč).....	72
Graf 24:	Celkové příjmy na jednoho obyvatele	74
Graf 25:	Daňové příjmy na jednoho obyvatele	75
Graf 26:	Celkové výdaje na jednoho obyvatele	77

Graf 27: Saldo běžného rozpočtu na jednoho obyvatele	78
Graf 28: Saldo běžného rozpočtu na běžné příjmy	79
Graf 29: Podíl běžných příjmů a běžných výdajů.....	80

Seznam tabulek

Tabulka 1: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993-1995	38
Tabulka 2: Největší investiční transfery do obcí z programů SR a SF v roce 2016.....	45
Tabulka 3: Největší zaměstnavatelé v Lovosicích 2017-2018	50
Tabulka 4: Struktura příjmů podle kapitol 1990 - 1996	54

Seznam použitých zkratk

ČR	Česká republika
ČSÚ	Český statistický úřad
DPH	Daň z přidané hodnoty
DN	Daň z nemovitostí
DPFO	Daň z příjmu fyzických osob
DPPO	Daň z příjmu právnických osob
MD	Ministerstvo dopravy
MěÚ	Městský úřad
MF	Ministerstvo financí
MK	Ministerstvo kultury
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
MŠ	Mateřská škola
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
MPSV	Ministerstvo práce a sociálních věcí
MV	Ministerstvo vnitra
MZE	Ministerstvo zemědělství
MŽP	Ministerstvo životního prostředí
RUD	Rozpočtové určení daní
SFDI	Státní fond dopravní infrastruktury
SVČ	Samostatná výdělečná činnost
VPS	Výkon přenesené působnosti
ZŠ	Základní škola

1 Úvod

Obnovení demokratického zřízení v České republice znamenalo zásadní změnu v mnoha oblastech společenského života. Aby byly demokratické principy naplněny, bylo nutné provést četná opatření. Vedle rozsáhlé privatizace státního majetku bylo zejména nutné přeměnit nebo zřídit zcela nové veřejné instituce a vybavit je potřebnými pravomocemi. Před rokem 1989 působily v obcích národní výbory, které vykonávaly státní správu a spravovaly pouze státní majetek. Přijetím zákona o obcích v roce 1990 započala reforma místní samosprávy, kterou došlo k zániku místních a městských národních výborů jako státních orgánů a k obnovení samosprávy na úrovni obcí.

Financování obecních rozpočtů se neustále vyvíjí. Zanedlouho uplyne již třicet let od obnovení samosprávy obcí. Během tohoto období prošla veřejná správa vývojem, do kterého významně zasáhla její reforma v letech 2000 až 2002, a také změny rozpočtového určení daní v duchu decentralizace a posilování samosprávy. Jak se obce adaptovaly na měnící se podmínky a jak tyto změny postupem času ovlivňovaly jejich hospodaření, se pokusí na příkladu města Lovosice přiblížit tato práce.

Hlavním posláním obce je zabezpečení veřejných služeb pro své občany. Právě dostupnost a kvalita veřejných služeb je určujícím faktorem kvality života. Kvalitou života tedy nerozumíme jen materiální blahobyt (zabezpečení), ale také např. zdravé životní prostředí, dostupné vzdělání, zdravotnictví, bezpečnost, možnost kulturního a sportovní vyžití atd. Úkolem obcí je pro své obyvatele veřejné služby zajistit a rozvíjet. Aby tento úkol mohly samosprávné jednotky co nejlépe naplnit, musí pro jejich financování maximálně hospodárně využít svůj majetek a místní potenciál.

Zajištění udržitelnosti veřejných služeb a rozvoje regionu předpokládá odpovědné a efektivní obecní hospodaření. K dosažení co nejlepšího stavu je však potřeba i kontrola hospodaření, a to nejen ze strany nadřízených autorit, ale jistou kontrolní roli by měli plnit i sami občané. Obyvatelé obcí by proto neměli být jen v postavení konzumentů veřejných služeb, ale jako daňoví poplatníci se také aktivně zajímat, jaké obec plánuje kroky a jak se svěřenými prostředky hospodaří.

2 Cíl práce a metodika

2.1 Cíl práce

Diplomová práce je zaměřena na zodpovězení těchto hlavních otázek:

- Jaký byl vývoj hospodaření města Lovosice v období let 1990-2018
- Které hlavní faktory ovlivnily změny hospodaření ve sledovaném období a jakým způsobem?
- Jaká je současná ekonomická situace města Lovosice?
- Jaký lze očekávat další vývoj a jaké jsou hlavní možnosti pro zlepšení ekonomické situace?

Hlavním cílem práce je zhodnocení hospodaření města Lovosice na základě vybraných hodnotících ukazatelů a porovnání struktury příjmů a výdajů ve sledovaném období 1990-2017.

Práce má za úkol vysvětlit vývoj objemu a struktury rozpočtu a analyzovat hlavní důvody změn. Má ukázat původ současného stavu a současně odpovědět, jaký je aktuální trend financování obce.

Jelikož se bude jednat o srovnání ukazatelů v dlouhém období, a to od obnovení samosprávy obcí po současnost, je záměrem na příkladu obce zjistit mimo jiné, jak byl ovlivněn vývoj hospodaření změnami rozpočtového určení daní, reformou státní správy a dalšími zákonnými úpravami. Hlavní cíl práce bude naplněn pomocí cílů dílčích. Mezi **dílčí cíle** patří:

- Analýza jednotlivých rozpočtových období
- Deskripce vývoje hospodaření za sledované období
- Identifikace hlavních faktorů ovlivňujících hospodaření

2.2 Metodika

Práce bude metodicky rozdělena na část teoretickou (literární rešerše) a část praktickou (analytickou). Teoretická část v jednotlivých kapitolách přiblíží úlohu veřejné správy a místní samosprávy, problém efektivity veřejného sektoru, roli obce a navazující téma hospodaření s majetkem. Obsáhlejší kapitola bude věnována municipálnímu

rozpočtu, jeho sestavení a struktury. Na základě změn rozpočtového určení daní je věnována pozornost vývoji daňových příjmů jakožto základnímu zdroji financování činností obce. V teoretické části bude využito odborné literatury, článků, vědeckých publikací, právních předpisů a internetových zdrojů. Metodicky se bude jednat o analýzu dokumentů.

V praktické části bude nejprve představeno město Lovosice a jeho základní socio-ekonomická charakteristika. Následně budou analyzovány výkazy skutečného plnění rozpočtů, jež jsou podklady pro jednání zastupitelstva, případně závěrečné účty a účetní výkazy z jednotlivých let období 1990-2018. Zvláště bude proveden rozbor v příjmové části rozpočtu a zvláště v části výdajové. Jednotlivé položky budou rozepsány do tabulky (v programu Excel) a komparací rozpočtových období zjišťovány hlavní rozdíly.

V období let 1990 – 1996 budou porovnávány souhrnné kapitoly rozpočtu podle tehdejšího třídění. Po změně rozpočtové skladby z roku 1997, kdy byla změněna metodika a rozpočty jsou členěny podrobněji, bude porovnáváno více položek v rámci jednotlivých tříd. Budou porovnávány jednotlivé daňové příjmy, hlavní nedaňové příjmy a dále příjmy z prodeje majetku, běžné a kapitálové dotace, hlavní běžné výdaje, investiční výdaje, případně ostatní výdaje a financování. V případě, že se nepodaří dohledat výkazy s daty skutečného plnění za rozpočtová období 90. let, budou využity výkazy s odhady celkového plnění podle dosavadního skutečného vývoje kvartálů v daném roce. Některá data mohou být též doplněna z městské kroniky.

Na základě zjištěných dat bude provedena deskripce vývoje hospodaření s využitím grafů. Znázorněn bude kontinuální vývoj celkových příjmů včetně podílu příjmů daňových a podílu transferů. Podrobněji bude rozebrán vývoj daňových příjmů včetně grafického znázornění a také poměr investičních a neinvestičních dotací. Bude znázorněn vývoj celkových výdajů a podrobněji zkoumány běžné a kapitálové výdaje. Jak u příjmů, tak u výdajů budou zjišťovány vývojové trendy. Pro názornost bude hospodaření znázorněno pomocí vývoje celkového salda za sledované období (včetně přijatých úvěrů a jejich splátek).

Díky pořízení podrobných dat mohou být rozpoznány faktory, které ovlivnily danou kategorii příjmů či výdajů. K přiblížení některých údajů mohou být využity také statistické metody jako statistický průměr, medián, časové řady a regresní spojnice trendů zobrazená na grafu.

Pro další zhodnocení hospodaření obce budou využity vybrané hodnotící ukazatele uvedené v kapitole 2.3. Ukazatele hospodaření. Mezi nejvýznamnější patří: celkové saldo, saldo běžného rozpočtu (bez vlivu investičních dotací a investičních výdajů), celkové příjmy na jednoho obyvatele, daňové příjmy na jednoho obyvatele a celkové výdaje na jednoho obyvatele. Zjištěné hodnoty příjmů na obyvatele budou porovnány s aktuálním celostátním průměrem obcí, jejichž počet obyvatel přesahuje 5 tisíc (zveřejněným v Deníku veřejné správy). Poměr salda provozního rozpočtu k běžným příjmům vyjadřuje *index provozních úspor*, jehož optimální hodnota je 20%, neměl by klesnout pod 10%.

Na základě shromážděných poznatků bude provedeno závěrečné zhodnocení.

2.3 Ukazatele hospodaření

Finanční analýza slouží pro zkvalitnění finančního rozhodování subjektu územní samosprávy a je důležitým nástrojem řízení. Analýza by vedle rozboru minulého hospodaření měla také odhalovat pozitivní i negativní faktory, které hospodaření ovlivnily.

Hodnocení hospodaření obce se provádí pomocí ukazatelů stavových (například rozvaha), tokových (například výsledovka), rozdílových, poměrových. Je možno provádět srovnání časové nebo prostorové, a to zejména s využitím poměrových ukazatelů. Prostorovým srovnáním se rozumí například komparace mezi obcemi stejné velikosti či s průměrem v zemi (Kadeřábková a Peková, 2012).

Poměrová analýza se zaměřuje na rozpočtové hospodaření, analýzu příjmů a výdajů a analýzu zadlužení (Růžičková, 2015).

Finanční analýzou a ukazateli hospodaření obce se zabývá řada autorů, například Kraftová (2002), Vodáková (2013), Růžičková (2015) a další. V odborné literatuře se lze shledat s poměrně značným výčtem ukazatelů, avšak u některých z nich může být v určitých případech problémem jejich obtížná interpretace a nižší vypovídající hodnota.

Podle publikace Místní finance v ČR (2018) jsou pro posouzení hospodaření obcí uváděny následující ukazatele.

V oblasti **rozpočtového hospodaření**:

Brutto úspora představující množství finančních prostředků na splácení dluhu.

Netto úspora, což je úspora zbývající po splacení dluhu.

Samofinancování neinvestičních výdajů v %, představuje poměr vlastních příjmů a neinvestičních výdajů celkem x 100.

Srovnání výsledku hospodaření s celkovými příjmy v %.

Analýza příjmů zahrnuje tyto ukazatele:

Meziroční růst příjmů v %, který je dán poměrem celkových příjmů bez návratných zdrojů daného roku a předchozího roku x 100.

Meziroční růst vlastních příjmů v %.

Finanční nezávislost v % je vyjádřena poměrem vlastních příjmů a celkových příjmů x 100.

Celkové příjmy na jednoho obyvatele.

Vlastní příjmy na jednoho obyvatele.

Analýza výdajů podle výše uvedené publikace využívá ukazatele:

Meziroční růst neinvestičních prostředků v % představuje poměr celkových neinvestičních výdajů daného a předcházejícího roku x 100.

Srovnání neinvestičních a celkových výdajů v %.

Neinvestiční výdaje na jednoho obyvatele

Meziroční růst investičních výdajů v %.

Srovnání investičních a celkových nákladů v %.

Investiční výdaje na jednoho obyvatele.

Celkové výdaje na jednoho obyvatele.

Analýza zadlužení je prováděna pomocí ukazatelů:

Výše celkového dluhu na jednoho obyvatele.

Platební schopnost I vyjadřuje, za jak dlouho mohou být splaceny celkové závazky.

Tento ukazatel je stanoven poměrem nesplacených závazků a brutto úspory (objemu finančních prostředků na splácení dluhu)

Platební schopnost II vypovídá o schopnosti obce uhradit roční splátku z brutto úspory

Zadluženost I v % je zjišťována pomocí poměru ročních splátek dluhu a celkových příjmů x 100.

Zadluženost II v % je vyjadřována podílem ročních splátek dluhu na vlastních příjmech x 100. (Kukalová a Pfeiferová, 2018)

V některých odborných textech jsou uváděny další ukazatele. V oblasti rozpočtového hospodaření je důležitým ukazatelem *index provozních úspor*, jehož optimální hodnota je podle Obrovského 20% a neměl by klesnout pod 10 %. Pavlík považuje za optimální hodnotu 25%.

V oblasti zadluženosti se také používá *index dluhové služby*, což je poměr dluhové služby a dluhové základny. Dluhovou službu představuje součet splátek půjčených prostředků, dluhopisů, úroků a leasingů. Dluhovou základnou jsou celkové příjmy (po konsolidaci). Indexu dluhové služby vlastně podle výše uvedeného textu odpovídá ukazatel "*Zadluženost I*". Tento ukazatel by podle Obrovského neměl překročit hodnotu 25%, Pavlík uvádí hranici 30% (Pavlík a kolektiv, 2014; Obrovský, 2012).

3 Teoretická východiska

Veřejnou správou se rozumí správní činnosti a úřady, které uskutečňují veřejnou politiku a působí ve veřejném zájmu na různých úrovních. Veřejná správa zahrnuje výkon státní správy a výkon samosprávy. Samosprávu lze dále rozlišit na samosprávu územní, jakou je obecní nebo krajská a zájmovou, kterou představují například profesní komory (Horzinková a Novotný, 2010; Kruntorádová, 2015).

V ČR je zaveden smíšený model veřejné správy, kdy obce a kraje vykonávají kromě vlastní samosprávy i určitou část státní správy, která na ně byla delegována v rámci tzv. přenesené působnosti. Samospráva je výrazem decentralizace a demokracie, neboť má oprávnění vykonávat svoje záležitosti samostatně (Provazníková, 2015).

3.1 Veřejná správa a místní samospráva

K obnovení samosprávy na úrovni obcí došlo reformou místní samosprávy započatou v roce 1990, při níž byly národní výbory zrušeny na všech stupních. Toto období je označováno jako první fáze reformy veřejné správy. Výkon státní správy převzaly okresní úřady a specializované orgány s řadou detašovaných pracovišť. Hlavním bodem první fáze byl vznik krajů jako vyšších územních správních celků a tím naplnění článku 99 Ústavy ČR. K tomu došlo přijetím zákona č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územně správních celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, s účinností od 1.1.2000, kdy bylo vytvořeno 14 krajů. S touto fází reformy souvisí i přijetí zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ale především důležitý zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Cílem reformy bylo zvýšení kvality výkonu veřejné správy a mimo jiné i přiblížení státní správy občanům uskutečňováním její decentralizace a dekoncentrace.

V případě krajů byl decentralizační efekt dosažen přenesením kompetencí do samostatné působnosti. Dekoncentrační efekt, při němž kompetence přešly do přenesené působnosti, byl však podle Provazníkové (2015) výraznější.

Druhá fáze reformy spočívala ve zrušení okresních úřadů ke konci roku 2002 a přechodu jejich kompetencí především na obce s rozšířenou působností. S tím souvisel i převod majetku na obce a přechod příslušných pracovníků (Provazníková, 2015).

Postavení samosprávy zakotvila Evropská charta místní samosprávy, která vstoupila v platnost v roce 1988 a byla přijata členskými státy Rady Evropy. Česká republika ratifikovala tuto úmluvu až po deseti letech, avšak byla respektována v zákonodárství už v roce 1990 při obnovení územní samosprávy. Jak uvádí Peková (2011a) Evropská charta místní samosprávy zdůrazňuje:

- princip demokracie a decentralizace moci
- právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí jak formou zastupitelské demokracie, tak různými formami přímé účasti občanů v orgánech územní samosprávy;
- princip vysoké míry autonomie místních orgánů, pravomoci i odpovědnosti v zajišťování svěřených záležitostí;
- potřebu odborného, profesionálního výkonu rozhodnutí volených orgánů
- právo na různorodé finanční zdroje podle rozsahu působnosti místní samosprávy
- právo vybírat místní daně a poplatky a stanovit jejich výši místními orgány
- ochranu finančně slabších místních samospráv, potřebu kompenzace důsledků nerovnoměrného rozdělení potenciálních finančních zdrojů a nákladů;
- potřebu dotačního systému při preferenci neúčelových dotací;
- právo na sdružování za účelem zajišťování záležitostí společného zájmu;
- potřebu spolupráce místní samosprávy (i na mezinárodní úrovni);

(Peková, 2011a s. 28; Parlament ČR, Sněmovní tisk 14/0, část č.3/4).

3.1.1 Moderní přístupy ve veřejné správě

Jelikož veřejná správa je součástí celospolečenského transformačního procesu, je nucena reagovat na měnící se potřeby a vývoj ve společnosti.

Během sedmdesátých let se nepříznivá situace ve světové ekonomice promítala i do financování veřejné správy ze státních rozpočtů. Vedoucí správních úřadů tak byli postupně nuceni hledat některé účinnější nástroje, přístupy. Hledání možných úspor a zlepšení je od té doby neustálý proces. V posledních desetiletích lze pozorovat odklon od tradičních administrativních metod k metodám manažerským (Vodáková, aj., 2013).

Tento trend zmiňuje více dalších autorů. Peková (2011a) uvádí, že reformy veřejné správy a územní samosprávy se ve vyspělých evropských zemích zaměřují na efektivní rozdělení kompetencí mezi státem a samosprávou, zlepšení účinnosti řízení, využívání metod managementu a marketingu i v organizacích ve veřejném sektoru, dosažení alokační efektivnosti na všech úrovních, zlepšení veřejné občanské kontroly. Snahou je i nalézt optimální velikost obce jako základního stupně samosprávy. Reformy financí územní samosprávy mají za cíl zvýšení relativní finanční soběstačnosti územní samosprávy, posílení vlastních příjmů a posílení rozhodovací pravomoci v hospodaření.

Mezi moderní přístupy zvýšení účinnosti veřejné správy patří:

- Program **Nové řízení veřejné správy** (New Public Management), založený na činnosti manažera, který není jen vykonavatelem rozhodnutí jiných orgánů, ale usiluje o hospodárné využívání zdrojů a nese adresnou odpovědnost (Wright a Nemeč, 2003).
- **Zásady dobré veřejné správy** (Good Governance), které byly přijaty EU. Členské státy by měly zajišťovat nastavení cílů, výkonnostních ukazatelů, kontrolovat a optimalizovat poskytnuté služby, aby byly hospodárné a účelné a provádět monitorovací zprávy (Ochrana a Půček, 2011).
- **Smart Administration** je způsob řízení správy vycházející z vizí, koncepcí, strategických operativních plánů orientovaných k dosažení stavu efektivního fungování veřejné správy, veřejných služeb a udržitelného rozvoje území. Správa je založena na zjišťování poptávky občanů po veřejných statcích a službách. Důležitý je výběr nejpotřebnějších a nejdůležitějších investic a opatření, měření dosahování cílů a účinná, nezkreslená komunikace všech aktérů (Ochrana a Půček, 2011).

Další směr rozvoje veřejné správy v ČR se snaží stanovit Strategický rámec rozvoje veřejné správy ČR pro období 2014 - 2020. Dokument poukazuje na nutnost optimalizace výkonu veřejné správy v území, neboť současná správní struktura je považována za komplikovanou a nepřehlednou. V oblasti řízení je potřebná modernizace především z důvodu neznalosti procesů výkonu agend, nejednotnosti při výkonu stejných agend, značné regulatorní zátěže občanů, podnikatelů a institucí, roztržitosti používaných metod řízení, nemožnosti vyhodnotit funkčnost a efektivitu veřejné správy. V praxi dochází

k nadužívání institutu veřejnoprávních smluv a přesouvání agend na jiné obce bez řádného zdůvodnění, přičemž jsou smlouvy uzavírány na dobu neurčitou, takže následně se již nezkoumá, zda trvá veřejný zájem. Neexistuje také dostatečně přehledný systém informací o uzavřených a ukončených veřejnoprávních smlouvách. Dále dokument upozorňuje, že díky chybějící zpětné vazbě není zjištěno, kolik státní správa v přenesené působnosti skutečně stojí. Některé obce příspěvek státu na výkon přenesené působnosti plně nevyužijí a zároveň jiné obce na výkon státní správy doplácí z vlastních zdrojů určených na samosprávu (Provazníková, 2015; MVCR, 2016).

Dalším aspektem financování obcí je podle Provazníkové jejich malá finanční autonomie, neboť obce nemají mnoho možností jak zvyšovat své daňové příjmy. V ČR je 78 procent obcí s počtem obyvatel do jednoho tisíce, pro něž je problematické financování rozsáhlejších investic, a jež jsou mnohem více ohroženy rizikem platební neschopnosti. Zároveň se u malých obcí projevuje problém nízké odbornosti a profesionality obecních orgánů. S růstem transparentnosti a efektivnosti souvisí také rozvoj eGovernmentu jehož většímu využívání stále brání technické a koncepční nedostatky. Jedním ze strategických cílů je i profesionalizace a rozvoj lidských zdrojů ve veřejné správě (Provazníková, 2015).

3.1.2 Veřejný sektor a efektivnost

Posláním veřejného sektoru v moderní společnosti je podle Pekové (2011a) předcházet důsledkům selhání trhu, řešit důsledky selhání trhu a zajistit udržitelný sociálně-ekonomický rozvoj společnosti. Kromě vytváření podmínek pro fungování veřejného sektoru, například budování infrastruktury, vytvoření právního rámce, ochrana soukromého vlastnictví apod., je úkolem veřejného sektoru zajistit potřebné veřejné statky efektivní alokací finančních prostředků v rozpočtové soustavě. Základní metodou dosažení efektivní alokace zdrojů ve veřejném sektoru je hlasování. Zajištění efektivnosti ve veřejném sektoru je jeden z největších problémů. Ke zhodnocení efektivní alokace totiž chybí zisk jako kritérium úspěšnosti, a proto se využívají jiná kritéria. K objektivnímu posuzování veřejných výdajů se využívají komparativní metody, normy, limity, standardy, hodnocení občany a komplexní audit. Sledování určitého druhu výdajů přináší objektivnější výsledky, je-li časová komparace prováděna v delším intervalu za pokud

možno srovnatelných podmínek. Pokud je porovnáván určitý druh výdajů mezi subjekty, například v rámci regionu jedná se o komparaci prostorovou (Peková 2011a).

Při hospodaření s veřejnými prostředky jsou sledovány principy efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti (jak uvádí i § 4 písm. d) zákona o finanční kontrole).

Efektivností se rozumí stav, kdy se z dostupných zdrojů podaří získat maximální množství statků a maximální užitek. Jedná se tedy o určitou optimální kombinaci účinnosti a hospodárnosti (Špaček, 2007). Půček (2015) uvádí, že efektivnost znamená takové použití veřejných prostředků, jímž se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění (kritérium hodnotí produktivitu vynaložených výdajů).

Účelností se rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (kritérium prověřuje ekonomickou racionalitu použitých zdrojů).

Hospodárností se rozumí takové použití veřejných prostředků, kdy stanovených cílů a úkolů je dosaženo s nejnižším vynaložením zdrojů. Ukazatelem hospodárnosti je tedy minimalizace nákladů při splnění stanoveného cíle (Půček, 2015).

Ve veřejném sektoru působí objektivně tendence k neefektivnosti, neboť produkty veřejného sektoru nejsou poskytovány za tržní cenu, nýbrž za uživatelský poplatek nebo cenu daňovou. Zatímco vstupy jsou peněžně kvantifikovatelné, užitek občanů lze obtížně kvantifikovat, neboť je často nehmotný, nepřímý. V praxi se projevují tendence k maximalizaci vstupů a minimalizaci výstupů. Protože nedostatečný tlak na snižování nákladů může vést k neefektivní alokaci zdrojů, zdůrazňuje se v posledních letech ve veřejné správě význam kvalifikovaného managementu.

Příčiny neefektivnosti jsou dány zejména tím, že ve veřejném sektoru se obtížně definují objektivní potřeby určitého statku pro určitou skupinu či lokalitu, efektivnost vložených prostředků se projevuje se značným zpožděním a je obtížně měřitelná. Často se projevuje problém neadresné odpovědnosti, zejména v podmínkách nekonkrétního, nepřímého vlastníka. Dochází k tomu, že úřady mnohdy neopodstatněně prosazují maximalizaci objemu svého rozpočtu. Nejsou také dostatečně vypracovány nebo využívány normy a limity pro určité druhy výdajů. Zejména v malých obcích může být problémem neodbornost a neprofesionalita rozhodování (Peková, 2011a).

Ve veřejné správě je obtížné stanovit objektivní hodnocení provedené činnosti a výkonů organizace i tehdy, jsou-li měřitelné. Můžeme například říci, že zjištěná úroveň spokojenosti občanů se službami je dobrým výsledkem? Jsou náklady na zaměstnance vysoké nebo nízké? Odpověď lze nalézt pouze srovnáním s jinou obdobnou organizací poskytující tytéž služby, či se standardem. Proto je mnohými autory zdůrazňován význam benchmarkingu (jako jednoho z nástrojů konceptu New Public Management).

3.1.3 Benchmarking

Benchmarking je metodou sloužící k porovnání nákladovosti, kvality služeb, výkonnosti a hospodárnosti. Jde o techniku hledání a analýzy nejlepší praxe, s níž se pak organizace poměruje. Informace o srovnatelných činnostech mohou být pro organizace důležitou pobídkou pro zlepšení. Benchmarking může vytvářet trvalý tlak na zlepšování a může být považován za alternativu tržnímu procesu (MVCR, 2006).

Benchmarking může být použit na základě vlastní dobrovolné iniciativy obcí a měst, které chtějí znát svou úroveň služeb, chtějí se zlepšovat a hledají vhodné partnery pro porovnávání. Povinný benchmarking je ovšem aplikován například ve Velké Británii, kde má sloužit k otevřenému informování veřejnosti o kvalitě poskytovaných služeb, a za tímto účelem se sestavují různé žebříčky. Benchmarking tam zavádí zpravidla ministerstvo a může být využíván jako soubor cílů pro jednotlivé organizace, čímž je na ně vytvořen konkurenční tlak namísto přímě kontroly. Na evropské úrovni existuje databáze Evropského institutu pro veřejnou správu, kde je možné porovnat výsledky jednotlivých úřadů zjištěných na základě měření pomocí metody CAF (Common Assessment Framework – společný hodnotící rámec) (MVCR, 2006).

V ČR byl jeden z prvních projektů využívající metody vzájemného srovnání realizován v letech 2000 až 2002. Projekt „Cena a výkon“ se týkal svozu a likvidace komunálního odpadu v šesti statutárních městech a byl inspirován praxí místních samospráv ve Velké Británii (Bednařík, 2004).

Na reformu státní správy, kdy část pravomocí zaniklých okresních úřadů přešla na 205 obcí s rozšířenou působností, reagoval v roce 2003 projekt „Benchmarking v oblasti rozšířené působnosti obcí 3. typu“. Do projektu se dobrovolně zapojilo 49 měst a analyzováno bylo 29 oblastí, čím se stal projekt ve své době ojedinělým nejen v ČR, ale i v Evropě. Vzhledem k účasti a rozsahu mohly mít výsledky projektu dopad na více než

čtvrtinu obyvatel ČR. V projektu byly analyzovány například agendy evidence obyvatel, stavebního úřadu, památkové péče, dopravně správní agendy, územní plánování, přestupky, živnostenský úřad, sociální dávky a sociálně právní ochrana dítěte, životní prostředí (odpady, ochrana ovzduší, vodní hospodářství atd.) (MVCR, 2006).

V roce 2005 proběhl v rámci programu vědy a výzkumu navazující projekt „Benchmarking nákladů na výkon státní správy obcí s rozšířenou působností“. Cílem bylo stabilizovat metodiku nákladů v agendách a poskytnout krajským a ústředním orgánům údaje k aktualizaci způsobu úhrady výkonu státní správy obcím od státu. Metodika výpočtu nákladů musela vycházet například z toho, že nelze díky smíšenému modelu státní správy a samosprávy účetně přiřadit jednotlivým činnostem přímé a režijní náklady, že výkon státní a samosprávy se prolíná i v náplních práce zaměstnanců, že účetnictví obcí není většinou vedeno podle procesů jako tzv. manažerské účetnictví, že účetnictví nepřipouští odepisování majetku a vychází se z pořizovacích cen, čímž se investice a rekonstrukce v nákladech neprojevují časově rovnoměrně. Díky účasti 40 městských úřadů obsáhl projekt téměř šestinu obyvatel ČR (MVCR, 2006).

Projekt Benchmarking obcí s rozšířenou působností vyústil v udržitelnou, nedotovanou iniciativu. V roce 2017 bylo do Benchmarkingové iniciativy 2005 zapojeno 73 měst a obcí s rozšířenou působností. Města se porovnávají v 58 agendách státní správy, samosprávy a provozních agend. (Benchmarkingová iniciativa 2005, 2017, bi2005.cz)

Ze zkušeností vyplývá, že poměrně dobře lze aplikovat benchmarking tam, kde jsou procesy definovány zákonem, tedy u agend přeneseného výkonu státní správy. V případě samosprávných agend je využití složitější také z důvodu kumulace výkonu státní správy a samosprávy jedním pracovníkem, nebo i proto, že některé činnosti jako například pečovatelská služba, knihovna nebo stavební četa nemají charakter správní činnosti, což je třeba rozlišit (Voldánová, 2013).

Členové Benchmarkingové iniciativy mohou provádět vzájemné porovnávání on-line pomocí databázového software, umožňujícího vkládat data, provádět výběry dle stovek kritérií, modelování, optimalizaci, kumulativní počty, apod. Rozsáhlá datová základna je využívána k tvorbě celkových analýz konkrétních agend, kterých je pro členy připravováno přibližně 12-14 ročně nebo lze databázi využít pro účely analýz na míru konkrétního města (Voldánová, 2013).

3.2 Charakteristika obce

Obce jsou podle Ústavy základními samosprávnými územními celky, společenstvími občanů, která mají právo na samosprávu.

Postavení obcí dále také vymezuje zákon o obcích, podle kterého „Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek. Obec vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající“ (§2, odst. 1, zákona o obcích).

Poslání obce je obecně vymezeno v § 2 odst. 2 zákona o obcích: „Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem.“

Obce jsou povinny dle § 9a zákona o obcích provádět finanční kontrolu podle zákona o finanční kontrole, jehož hlavním cílem je mimo jiné (§ 4, písm. d) prověřovat hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Přičemž (dle § 2, písm. o) se účelností rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažení cílů při plnění stanovených úkolů (Půček, 2015).

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) podle rozsahu výkonu státní správy rozlišuje:

- obecní úřad obce s rozšířenou působností (206 obcí) – k 1.10.2018
- obec s pověřeným obecním úřadem (393 obcí) – k 1.10.2018
- obec se základním rozsahem přenesené působnosti (6 258 obcí) – k 1. 1. 2016

(Portál územního plánování, 2017; Český statistický úřad, 2018).

3.2.1 Majetek obcí

Vlastnictví majetku je předpokladem existence územní správy. Obce mohou vlastnit půdu, vodní plochy, stavby (v některých zemích i kulturní památky) nebo též různé druhy movitého majetku. O způsobu využití rozhodují volené orgány obce a členové těchto orgánů za svá rozhodnutí odpovídají svým voličům. Primárně majetek slouží k zabezpečování veřejných statků, avšak část majetku může obec podle svého uvážení pronajmout nebo prodat.

Díky vlastnictví majetku je obci umožněn rozvoj veřejného sektoru. Lze jej vkládat do neziskových organizací, jež obec zřídila, je však nutné vyjasnit práva organizací k disponování s majetkem. Obci je umožněna i vlastní podnikatelská činnost, neboť majetek může být využit jako vklad do ziskových obchodních společností a jako zdroj

dalších příjmů např. z podílů na zisku. Tento způsob, kdy hmotný i nehmotný majetek je vkládán do kapitálových společností, je označován termínem kapitalizace majetku. Majetek je důležitý také jako záruka pro získání úvěru a jako faktor ovlivňující bonitu obce (Peková, 2011b; Pilný, 2014).

Počátkem 90. let získaly obce ze zákona zpět znárodněný majetek, který vlastnily k 31.12.1949. Část historického majetku však vrácena nebyla, neboť se během období komunistického režimu dostala do vlastnictví jiných subjektů formou osobního užívání osob nebo práva trvalého užívání družstev a jiných organizací. Na základě rozhodnutí Ministerstva kultury se vracely obcím kulturní památky, muzea, galerie apod. Obce dále získaly stavby a pozemky převedené do vlastnictví obcí na základě původního práva hospodaření, bytový fond s pozemky tvořící jeden funkční celek a objekty komplexní bytové výstavby rozestavěné k 31.12.1992.

Do majetku obcí patří mimo movitého a nemovitého majetku i finanční prostředky. V letech 1992 – 1994, zejména malé obce svůj majetek prodávaly a daly přednost okamžitému příjmu z prodeje před příjmy z pronájmu. Důvodem byla potřeba financování rozestavěných investic, neboť stát omezoval kvůli problémům s transformací ekonomiky investiční dotace (Peková, 2011b).

Příjmy z prodeje majetku výrazně převýšily příjmy z pronájmu, když průměrně za ČR tvořily 80% příjmů z hospodaření s majetkem. Prodával se zpravidla majetek pro obce bezprostředně nepotřebný, ale roli hrál i špatný stav nemovitostí vyžadujících nákladné opravy. Středně velké obce však dávaly přednost dlouhodobým příjmům z pronájmu. Kapitálové příjmy obce většinou použily na investice do technické infrastruktury, nákup nemovitého a movitého majetku nebo na finanční investování (Peková, 2011b).

V současné době se doporučuje zpracování koncepce využití obecního majetku. Všeobecným problémem obcí je totiž skloubení nedostatku finančních prostředků s náklady na správu mnohdy rozsáhlého majetku. Úlohou koncepce je nalezení přijatelného a co nejefektivnějšího způsobu využití vlastněného majetku. V této oblasti působí poradenské společnosti, které obcím doporučují komplexní přístup a po zpracování analytické části jsou navržena optimalizační řešení, která odrážejí zvyklosti a výjimečnosti jednotlivých obcí. Zohledňuje se také demografický vývoj, poloha a velikost obce (Bagarová Grzywa, 2002).

3.3 Rozpočet obce

Rozpočty obcí a krajů jsou územními rozpočty, které jsou součástí veřejných rozpočtů v rámci rozpočtové soustavy ČR. Územní rozpočet je vytvářen, rozdělován a používán na základě nevratného, neekvivalentního a nedobrovolného způsobu financování. Tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků upravuje zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

3.3.1 Charakteristika a funkce rozpočtu

Na rozpočet lze nahlížet jako na peněžní fond, bilanci příjmů a výdajů, finanční plán a nástroj k prosazování cílů municipální politiky.

Příjmy a výdaje jsou bilancovány za rozpočtové období, jímž je kalendářní rok, a je třeba je chápat jako tokovou veličinu. Během rozpočtového období totiž dochází k časovému nesouladu mezi vývojem příjmů a výdajů. Ačkoli rozpočet by měl být sestavován jako vyrovnaný, může v odůvodněných případech být i deficitní nebo přebytkový. Na vyrovnaní bilance je pak nutné užití rozpočtových rezerv. Některé druhy příjmů z vyšších rozpočtů jako jsou sdílené daně nebo dotace obec získává až na začátku dalšího rozpočtového období a pokud na financování potřeb obce nestačí finanční rezervy, využívají obce například překlenovací úvěry (Provazníková, 2015).

Rozpočet je nejdůležitějším plánovacím dokumentem, podle něhož územní samosprávné celky hospodaří. Jako finanční plán odráží vybrané cíle municipální politiky a je nástrojem realizace volebních programů, dlouhodobého sociálně-ekonomického rozvoje, nástrojem prosazování lokálních zájmů a preferencí obyvatelstva daného území.

Financováním různých potřeb plní rozpočet funkci **alokační**, která je na úrovni samosprávy rozhodující. Ve vztahu k sociálně slabým občanům se omezeně využívá také funkce **redistribuční**. Územní samospráva může realizací rozvojových programů s využitím dotací ovlivňovat růst ekonomického potenciálu území, čímž se v omezené míře naplňuje i **stabilizační** funkce rozpočtu. Některými autory je uváděna i funkce **kontrolní**, neboť pomocí rozpočtu lze sledovat účel, množství a příjemce vynakládaných prostředků. (Kadeřábková a Peková, 2012; Stiglitz, 2000).

Vzhledem k tomu, že obce nejsou finančně soběstačné a mají omezené pravomoci, je třeba při plánování financování určitých záměrů chápat příjmy jako rozpočtové omezení.

Zároveň však některé výdaje mají mandatorní charakter a jsou pro obce dobře odhadnutelné.

3.3.2 Rozpočtové metody

Rozpočtové omezení a tlak na zvýšení efektivnosti se odráží i v požadavku na zefektivnění technik a postupů metod sestavování rozpočtů. Za tím účelem je nutno co nejpřesněji identifikovat a uspokojovat potřeby obyvatel. Postupně se v evropských zemích, podobně jako v soukromém sektoru, začaly využívat techniky finančního plánování, kontroly a auditu dříve aplikované ve městech USA počátkem 70 let.

Tradičně se používá **přírůstkový (indexový) způsob**, který vychází ze současného rozpočtu. Na základě odhadu meziročních změn je potom sestaven rozpočet budoucí. Metoda zohledňuje například inflaci, demografické změny či legislativní změny, avšak nebere v úvahu, zda je služba poskytována efektivně, spravedlivě a nereflektuje priority a měnící se zájmy občanů.

Běžně se také používá **fixně stanovený rozpočet**. Tento přístup může obec využít v případě zajišťování veřejných statků prostřednictvím jiných organizací. Obec tak poskytuje paušální částku, kterou si organizace rozdělí dle svého zvážení na jednotlivé nákladové položky (Provazníková, 2015).

Půček (2015) připomíná, že v praxi je snahou správců jednotlivých kapitol rozpočtu utratit rozpočet na 100% z obavy, že pokud by realizovali úsporu, rozpočet sestavovaný indexovou metodou by tuto skutečnost v příštím roce zohlednil a v důsledku se jim snížil. Některé úspory mají trvalý ráz, ale řada z nich je spíše neopakovatelná. Podle autora je možné tuto metodu využívat například pro kalkulaci běžných výdajů při použití nákladových standardů, například pro oblast školství, sekání trávy, úklid atd. *„Je však nežádoucí, aby přírůstková metoda byla propojena pouze s institucionálním financováním (tedy neexistuje uvedený standard, prostředky jsou rozdělovány indexovou metodou bez prověření účelnosti), kdy není na vstupu prověřována účelnost alokace veřejných zdrojů a nejsou sledovány výstupy ve formě výkonných ukazatelů. Cílem by proto měla být systémová přeměna sestavování rozpočtu na systém, který je částečně či plně založen na poptávkovém přístupu – zavádění některé z moderních rozpočtových metod.“* (Půček, 2015, s. 47).

Jednou z moderních rozpočtových metod je **přístup nulové základny**. Tento přístup podrobuje každou činnost či položku rozpočtu vyčerpávajícímu zkoumání ve vztahu k cílům a postupům jak jich dosáhnout. Výhodou je komplexnost přístupu k tvorbě rozpočtu, avšak tento způsob je velmi časově náročný. Při odhadu výdajů se nejprve zjišťuje, zda se má služba zajistit, poté se stanovuje standard pro danou službu, odhadují se jednotkové náklady, potřebný odhad služby a odhad celkových nákladů. Obce mohou postup opakovat u každé služby např. po pěti letech. Metoda není vhodná pro univerzální použití.

Další metodou je **performance budgeting** (rozpočtování dle výsledku), jejímž základem je strukturování položek rozpočtu podle typů činností (ne například podle rozpočtové skladby) a jejíž součástí je sběr informací o výsledcích, nákladech na jejich dosažení a hodnocení efektivnosti. Soustřeďuje se na to, zda je činnost zabezpečena s co nejnižšími náklady, avšak nebere v úvahu, zda je činnost opodstatněná (Půček, 2015; Provazníková, 2015).

Metoda programového rozpočtování sleduje hledisko účelnosti. Navrhované výdaje jsou uspořádávány podle jejich výsledků nebo podílu na plnění cílů. Zdroje jsou alokovány do hlavních a dílčích programů či programových kroků. V prvním kroku jsou zkoumány záměry a cíle územního celku a dále se porovnávají a oceňují alternativní varianty. Nevýhodou je souběžná existence manažerské a organizační struktury a z toho vyplývající „dvoukolejnost“ řízení.

Tyto moderní přístupy mají podle Provazníkové (2015) společný prvek, kterým je větší soustředění na aktivity, výstupy a výsledky na jejichž dosažení byly veřejné prostředky přiděleny. Jsou využívány analytické přístupy mající původ v soukromém sektoru a důraz je kladen na skutečnost účelu, nikoli fakt samotné existence služby, činnosti či instituce. Na rozdíl od klasických přístupů, které kladou důraz na kontrolní funkci rozpočtu, přístup performance budgeting a přístup nulové základny se zaměřuje na řídicí funkci. Přístup programového rozpočtování se orientuje na plánovací funkci rozpočtu.

Moderní rozpočtové metody jsou velmi komplexní, a neboť vyžadují řadu analýz, jeví se jako časově, finančně i odborně velmi náročné. Obce je však mohou využít jako podpůrné přístupy u vybraných aktivit.

Patrným trendem ve vyspělých zemích zejména od 90. let je vedle tradičních ročních rozpočtů i sestavování střednědobých finančních plánů, tj. rozpočtových výhledů na dobu 3-5 let a dlouhodobých plánů (Provazníková, 2015).

3.3.3 Rozpočtový proces

Postup sestavení a schválení rozpočtu vychází ze zákona 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů a je zahrnut v několika krocích.

Návrh rozpočtu vychází z analýzy hospodaření v minulosti. Obsahuje rozbor potřeb a možných prostředků na jejich realizaci. Měla by platit zásada kladného provozního salda. Nárůst provozních příjmů má být vyšší (minimálně shodný) než u provozních výdajů a případný meziroční pokles provozních příjmů je nižší než pokles provozních výdajů. Při odhadu výše sdílených daní jako nejdolejších příjmů obce lze využít data získaná na webu Svazu měst a obcí ČR.

Projednání rozpočtu radou obce, finančním výborem, případně starostou. V této fázi se posuzuje provozní rozpočet v kontextu hodnot minulého období, dílčí rozpočty odborů, zejména dodržení limitu provozních výdajů a sestavují se závazné ukazatele. Své připomínky mohou uplatnit i občané a to písemně ve stanovené lhůtě od zveřejnění návrhu nebo ústně při zasedání zastupitelstva. Změny v navrhovaném rozpočtu by měly zohledňovat jeho celkovou vyrovnanost. Pokud je saldo provozního rozpočtu kladné je celková vyrovnanost ovlivněna plánovanými investicemi a dluhovou službou.

Schválení rozpočtu zastupitelstvem, kdy je rozpočet podrobně rozepsán podle rozpočtové skladby (Obrovský, 2014).

Součástí rozpočtového procesu je dále **realizace rozpočtu a kontrola jeho plnění**. Na těchto činnostech se podílí zejména finanční výbor, zastupitelstvo a rada obce.

V poslední fázi je zveřejněn závěrečný účet, který představuje přehled o skutečném plnění rozpočtu a provádí se následná kontrola. Tu zabezpečuje buď krajský úřad, nebo auditor.

3.3.4 Struktura rozpočtu obce

Rozpočet je podle charakteru příjmů a výdajů obvykle sestavován jako **běžný** a **kapitálový**. Běžný rozpočet zahrnuje příjmy a výdaje, které se zpravidla každoročně opakují (provozní platby). Jednorázové a zpravidla neopakující se příjmy a výdaje vztahující se k investicím zahrnuje rozpočet kapitálový.

Na rozdíl od krajů, kde jsou rozhodujícím druhem příjmu dotace, u obcí jsou zásadní příjmy daňové.

Příjmy a výdaje jsou členěny do tříd podle druhového třídění platného od roku 1997 (Kadeřábková a Peková, 2012).

Systematické, jednotné a závazné třídění příjmů a výdajů upravuje vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě ve znění pozdějších předpisů. **Rozpočtová skladba** zahrnuje různá hlediska třídění. Odpovědnostní členění příjmy a výdaje podle správců kapitol a je pro obce nepovinné. U druhového členění, které je pro obce povinné jsou příjmy a výdaje tříděny podle jejich druhu (například plat, opravy, energie). Toto členění obsahuje čtyři úrovně podrobnosti. Pro obce je povinné také členění příjmů a výdajů podle odvětví (například základní školství, odpadové hospodářství, kultura). Smyslem konsolidačního členění je vyloučení duplicit (Půček, 2015).

Rozpočtovou skladbu upravuje vyhláška Ministerstva financí, jejíž poslední změny směřovali k vylepšení z hlediska možnosti mezinárodního srovnávání (Provazníková, 2015).

3.4 Příjmy

Nejdůležitějším zdrojem financování potřeb obce jsou příjmy daňové, nedaňové a dotace, patřící do kategorie nenávratných příjmů. Členění příjmů zobrazuje následující obrázek 1.

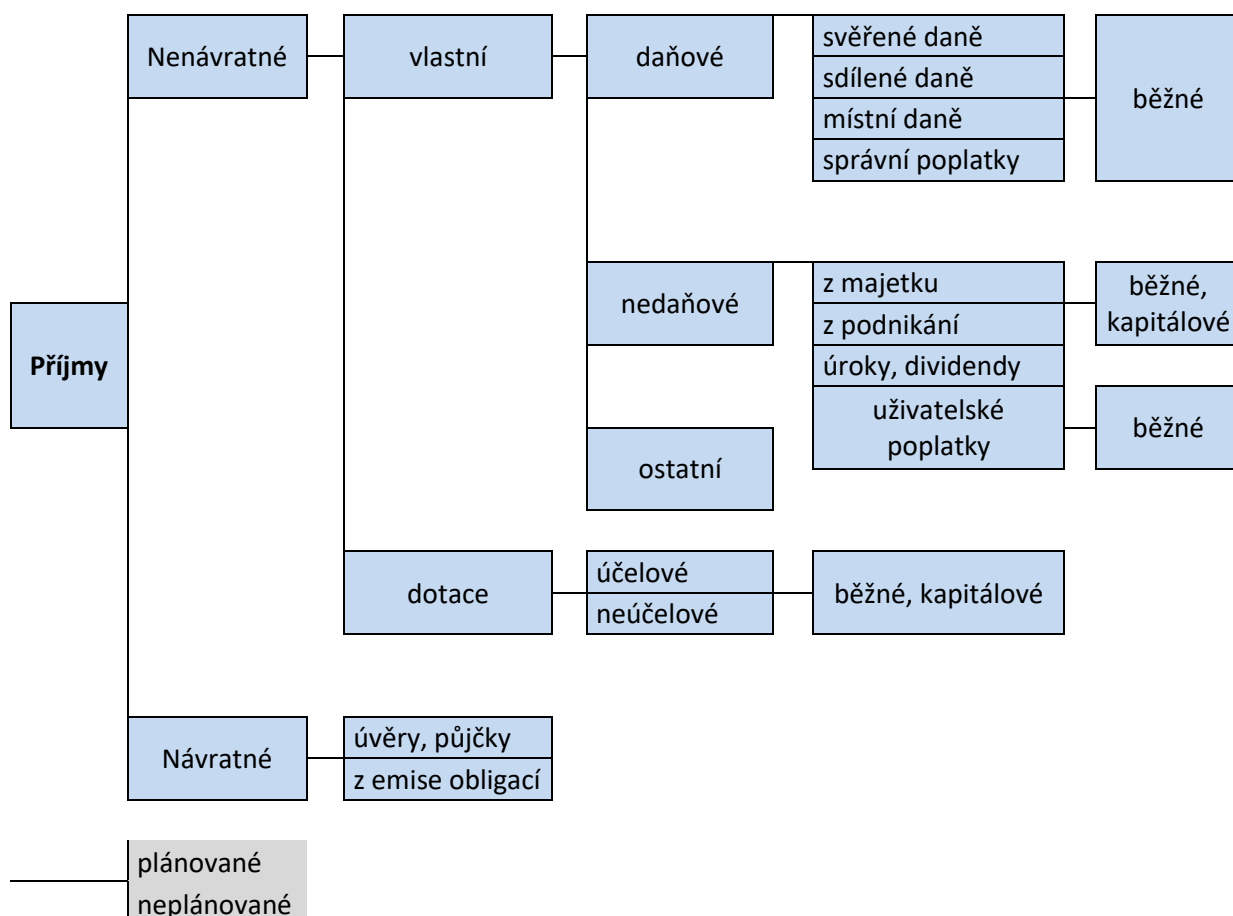
Podle zákona o rozpočtových pravidlech jsou skupiny příjmů tvořeny zejména

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv
- příjmy z výsledků vlastní činnosti a z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle zákona příjmem obce, která organizaci zřídila
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonu státní správy
- výnosy z místních poplatků
- výnosy daní nebo podíly na nich

- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů
- dotace z rozpočtu kraje
- přijaté peněžité dary a příspěvky
- další příjmy podle zvláštních zákonů.

Struktura příjmů ovlivňuje *míru finanční soběstačnosti*, kterou vyjadřuje poměr vlastních příjmů na celkových příjmech x 100.

Obrázek 1: Členění příjmů



Zdroj: Peková, 2011a, s. 318, vlastní zpracování

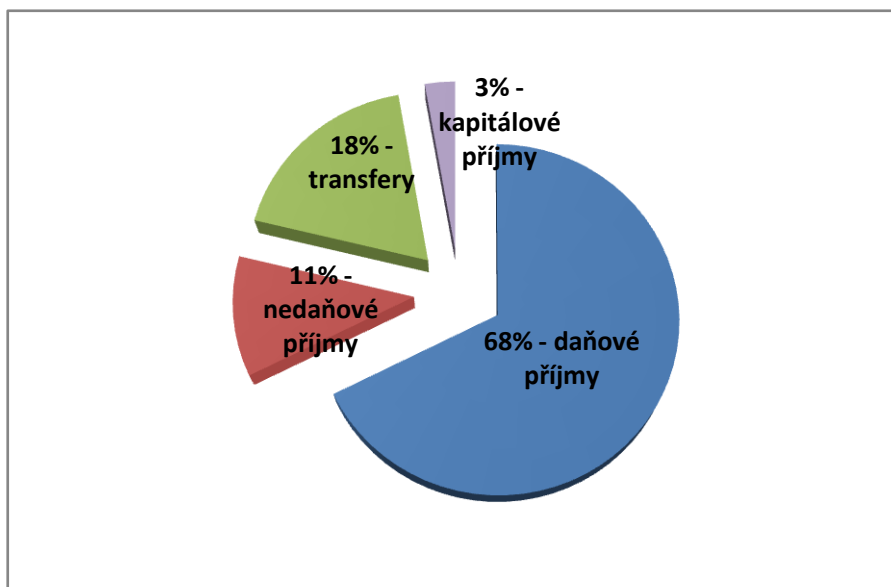
3.4.1 Daňové příjmy

Daňové příjmy jsou hlavním nenávratným zdrojem financování potřeb a nejsou nijak účelově vázány. Mezi daňové příjmy patří zejména svěřené daně, sdílené daně, místní poplatky, správní poplatky, poplatky a odvody v oblasti životního prostředí.

Svěřenou daní je daň z nemovitých věcí a daň z příjmů právnických osob, kde je poplatníkem obec. Celý výnos z těchto daní plyne do rozpočtu obce. Výnosy sdílených daní jsou rozdělovány mezi více veřejných rozpočtů (státní rozpočet, rozpočty krajů a rozpočty obcí). Sdílenými daněmi jsou daň z přidané hodnoty (DPH), daň z příjmu fyzických osob (DPFO), daň z příjmu právnických osob (DPPO), daň z hazardních her.

Na celkovém objemu příjmů mají daňové příjmy největší podíl, například v roce 2016 představovaly téměř 68% příjmů obcí, jak dokumentuje následující graf.

Graf 1: Příjmy obcí podle druhového členění rozpočtové skladby za rok 2016



Zdroj: vlastní zpracování dle Deník veřejné správy, 2016

3.4.2 Rozpočtové určení daní

Právní úprava daňových příjmů je uvedena v zákoně č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o rozpočtovém určení daní“).

Rozpočtové určení daní (RUD) bylo v ČR od roku 1993 několikrát měněno. Do roku 2001 daňové určení upravoval zákon o rozpočtových pravidlech.

Změny měly za cíl posílením příjmů obecních rozpočtů zvýšit finanční soběstačnost měst a obcí. Několikanásobné rozdíly v míře finanční soběstačnosti v 90. letech se částečně podařilo zmenšit úpravou rozpočtového určení daní z roku 1996, 2001 a u malých obcí až úpravou z roku 2008. Cílem byla též stabilizace příjmů v čase k usnadnění střednědobého plánování obcí. Vyrovnaní dynamiky vývoje daňových příjmů rozpočtů obcí a daňových příjmů státního rozpočtu umožnilo určení zhruba 40% výnosu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků do státního rozpočtu v roce 1996 a převedení DPH mezi sdílené daně od roku 2001. Cíl snížit prostorové rozdíly v daňovém výnosu mezi obcemi se nepodařilo v 90. letech výrazněji splnit. Záměru do určité

míry napomohlo posílení sdílených daní pro rozpočty obcí změnou daňového určení z roku 2001, pro rozpočty krajů v letech 2002 a 2005 a změna rozpočtového určení daní pro obce od 1.1.2008 (Peková, 2011b).

Novela zákona o RUD mezi lety 2002 - 2007 se obcí dotkla u daně z příjmů ze závislé činnosti, kdy ve snaze o posílení motivační složky ke zvyšování zaměstnanosti a zvýšení principu zásluhovosti, připadl obcím podíl 1,5 % podíl celorepublikového výnosu daně. V rámci reformy veřejné správy došlo k novému přerozdělení sdílených daní i mezi kraje, kterým se zrušením okresních úřadů zvyšovaly kompetence.

Na významný propad daňových příjmů malých obcí reagovala poměrně zásadní novela zákona o RUD platná od roku 2008. Jejím cílem bylo odstranění nerovnoměrného daňového výnosu na obyvatele mezi obcemi a zvýšení výdajových možností malých obcí. Skutečnost, že výdaje obcí jsou závislé i na řadě dalších faktorů než jen na prostém počtu obyvatel do jisté míry novela zohlednila rozšířením o nová kritéria. Nově bylo použito kritérium celkové výměry obce a kritérium prostého počtu obyvatel (s vahami 3%). Stávající kritérium počtu obyvatel upraveného koeficienty velikostních kategorií obcí (váha 94%) bylo modifikováno. Aby nedocházelo ke skokovým přechodům mezi velikostními kategoriemi obcí a spekulacím s počty obyvatel, byl zaveden koeficient postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi.

Z důvodu pokračujících poměrně velkých disproporcí v daňových příjmech na obyvatele mezi jednotlivými velikostními kategoriemi obcí byla od roku 2013 přijata další novela zákona o RUD. Vyšší příjmy na obyvatele dosahovaly nejmenší kategorie obcí a velká města, nejmenší příjmy naopak měly obce v kategorii 1- 10 tis. obyvatel. Zejména u malých obcí se ukázalo, že kritérium celkové rozlohy katastrální výměry způsobilo neopodstatněné rozdíly v daňových příjmech obcí. Novelou bylo také zavedeno kritérium počtu žáků základních a mateřských škol k úhradě neinvestičních nákladů mezi obcemi (Provazníková, 2015).

3.4.3 Vývoj daňových příjmů

Vývoj daňových příjmů lze rozčlenit na tři etapy podle významných změn v rozpočtovém určení daní.

V letech **1993 – 1995** byly obcím určeny následující daňové příjmy.

Daň z příjmů fyzických osob je příjmem územních rozpočtů od roku 1993. Obce získaly celý výnos daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti rozdělený podle bydliště podnikatele. Bydliště však nemusí být totožné s místem provozování, což vedlo ke vzájemné konkurenci obcí a jejich snaze umístit trvalé bydliště podnikatele na své území. Dělo se tak například pomocí zvýhodněných nabídek nemovitostí. Protože v uvedeném období nebyla daň z příjmu právnických osob příjmem obcí, znamenala změna právní formy podnikání významnou ztrátu příjmů. Stabilita rozpočtových příjmů byla také oslabována tím, že obce musely vyplácet vratky daní, což zejména pro malé obce představovalo problém (Kruntorádová 2015, Peková, 2011b).

Výnos daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti obce sdílely s okresními úřady v poměru 40% : 60%, od roku 1994 se poměr vyrovnal 50% : 50 % a za rok 1995 se změnil ve prospěch obcí 55% : 45%. Tato daň byla zásadní a představovala v roce 1994 a 1995 přes 80 % příjmů obcí. Faktory, které ovlivňovaly výnos daně, mohly obce ovlivnit nepřímo, například politikou budování průmyslových zón nebo vytvářením podmínek pro přilákání větších zaměstnavatelů (Provazníková, 2015).

Daň z nemovitých věcí je od roku 1993 svěřenou daní, jejíž celý výnos se obcím přiděluje podle polohy nemovitosti. Dělí se na daň z pozemků a daň ze staveb a jednotek. Od daně jsou osvobozeny vybrané pozemky včetně pozemků ve vlastnictví té obce, na jejímž katastrálním území se nacházejí. Po novele zákona o dani z nemovitosti (od 1.1.2008) je obcím umožněno od daně z pozemků osvobodit dle vlastního zvážení některé zemědělské pozemky.

U obytných budov a stavebních pozemků může obec rozhodnout o použití korekčního koeficientu až o tři kategorie nižšího nebo jednu kategorii vyššího, než odpovídá jejímu počtu obyvatel. Od roku 2008 je koeficientů sedm. U ostatních druhů staveb kromě obytných domů, mohou obce závaznou vyhláškou zvýšit sazbu daně vnitřním koeficientem 1,5. Díky změně zákona může obec od roku 2008 na všechny nemovitosti na svém území stanovit také místní koeficient ve výši 2,3,4 nebo 5, kterým se vynásobí daňová povinnost poplatníků za jednotlivé druhy pozemků, staveb, samostatných nebytových prostor a za byty, či jejich soubory.

Vyšší výnos obcím zajistila další novela z roku 2009, která zdvojnásobila základní sazby daně z nemovitostí s výjimkou zemědělských pozemků a staveb k podnikání, a také zrušila osvobození novostaveb od placení daně (Provazníková, 2015; Boháč 2013).

Podle Pekové (2011b) je podíl daně z nemovitostí na celkových příjmech relativně malý (kolem 3-4 %). Tento podíl po roce 2000 ještě klesal, neboť rostl podíl daně z příjmů a od roku 2001 i z DPH. Až od platnosti zmíněných novelizací, tj. roku 2008, se její význam nepatrně zvýšil. Provazníková (2015) uvádí, že i ve srovnání s jinými evropskými zeměmi je daň z nemovitostí poměrně málo výnosnou daní. Podle Provazníkové (2015) je tato skutečnost částečně způsobena tím, že obce nemohou ovlivnit plnění daňové povinnosti a zefektivnit výběr daně, neboť daň je spravována finančními úřady, které musí dodržovat ke třetím osobám zásadu mlčenlivosti.

Rozdíly v daňovém výnosu mezi obcemi ovlivňuje struktura nemovitostí v návaznosti na konstrukci této daně (Peková, 2011b).

Správní poplatky jsou poplatky za provedení správních úkonů podle zákona o správních poplatcích. Jedná se například o poplatky za vystavení dokladů, povolení stavby, živnostenského oprávnění apod. Obce je nemohou ve většině případů ovlivnit.

Místní poplatky jsou považovány za obecní daně a obec je ukládá podle zákona o místních poplatcích. Jelikož mají fakultativní charakter, rozhoduje o uplatnění poplatku obec v rámci zmíněného zákona. Jedná se například o poplatek za užívání veřejného prostranství, poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj do roku 2012, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování odpadů, poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a jiné. Poplatky objemově nepředstavují významnější zdroje příjmů pro obce.

Daň z hazardních her je upravena zákonem č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her v souvislosti s komplexní úpravou trhu s hazardními hrami od 1.1.2017 (přinesl v celé oblasti hazardu významné změny). Obcím je aktuálně rozdělován 65% výnos dílčí daně z technických her podle počtu herních pozic v dané obci k celkovému počtu herních pozic v ČR.

U ostatních dílčích daní je obcím přidělován podíl 30% a to podobným způsobem určení podílu jako u DPPO. Daň nahradila odvod z loterií a jiných podobných her zavedený v roce 2012. Tehdy byl zrušen místní poplatek, povinný odvod části výtěžku a správní poplatek za povolení. Obce měly nárok na 80 % celostátního výnosu rozděleného poměrně podle podílu přístrojů jednotlivých provozovatelů.

Tabulka 1: Struktura daňových příjmů obcí v letech 1993-1995

Ukazatel	1993		1994		1995	
	mld.	%	mld.	%	mld.	%
Daň z příjmů fyzických osob	19,5	65,2	37,7	83,2	47,9	82,0
-ze samostatné činnosti	3,0	10,0	13,1	28,9	14,8	25,3
-ze závislé činnosti	-	-	24,6	54,3	33,1	56,7
Daň z příjmů právnických osob	-	-	0,1	0,2	3,1	5,3
Daň z nemovitosti	3,0	10,0	3,8	8,4	3,8	6,5
Správní a místní poplatky a ostatní příjmy	7,4	24,7	3,7	8,2	3,1	5,3
Daňové příjmy celkem	29,9	100,0	45,3	100,0	58,4	100,0

Zdroj: Provazníková, 2015, s. 110, vlastní zpracování

Další etapou vývoje daňových příjmů je období let **1996 – 2000**.

Novela rozpočtových pravidel od 1.1.1996 přinesla zásadní změnu, která se týkala daně z příjmu ze závislé činnosti, když se obcím snížil podíl na celookresním výnosu na 30 %. Dalších 30% připadlo okresním úřadům a 40% státnímu rozpočtu. 2/3 z uvedených 30% se obcím rozdělovaly podle podílu počtu obyvatel obce na počtu obyvatel okresu a 1/3 byla příjmem obce, kde bylo sídlo plátcovy pokladny.

Daň z příjmu právnických osob byla od roku 1996 sdílena obcemi v objemu 20% na jejím celostátním výnosu a měla představovat určitou kompenzaci za ztrátu 25% podílu na dani z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti.

Sankční poplatky související s životním prostředím byly zařazeny do daňových příjmů na základě metodiky rozpočtové skladby od roku 1997. Jedná se o poplatky za znečišťování životního prostředí provozovateli tzv. „malých zdrojů znečištění“, poplatky za vznik komunálního odpadu a poplatky za uložení odpadků na skládky (Provazníková, 2015; Boháč 2013).

Provazníková (2015) uvádí, že novým rozpočtovým určením nebyl dlouhodobě odstraněn nerovnoměrný daňový výnos obcí v rámci území a nerovnosti v důsledku kompenzovala vyrovnávací dotace ze státního rozpočtu. Znevýhodněny byly zejména malé obce nemající na svém území sídlo plátcovy pokladny, kdy sídla pokladen se začala soustřeďovat do několika největších měst. Jedním z důvodů byla také rostoucí nezaměstnanost v některých regionech. Nadále také přetrvávalo vzájemné konkurování malých obcí k získání trvalého bydliště podnikajících osob.

Díky zásadní novelizaci RUD lze další období vymezit **od roku 2001 po současnost**.

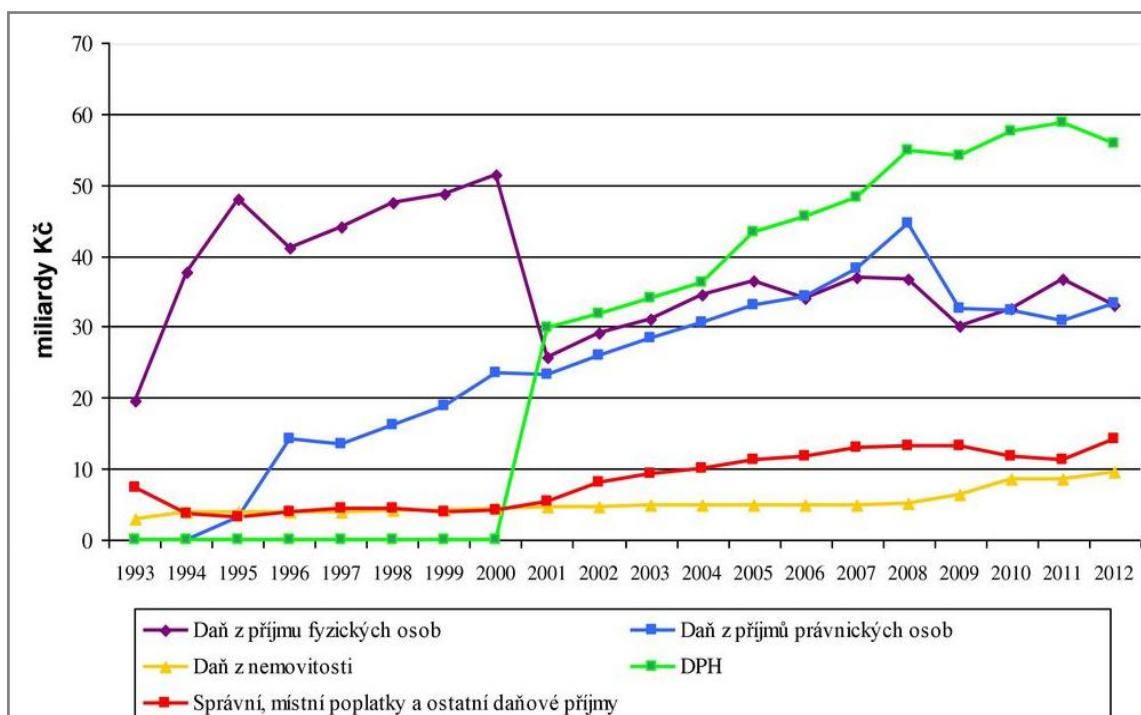
Především značné rozdíly v daňových příjmech obcí ovlivněné vázaností obcí na daně s nestabilním výnosem, s pohyblivou složkou a nerovnoměrně rozloženou základnou měla odstranit zásadní korekce rozpočtového určení. (Provazníková, 2015)

Daň z přidané hodnoty, resp. její podíl na celostátním výnosu se stala od roku 2001 novým příjmem obcí. Opatření by z dlouhodobého hlediska mělo přispět ke stabilitě hospodaření obcí.

Od roku 2000 rozpočtové určení více využívá sdílené daně. Obcím připadlo od roku 2001 20,59% z celostátního podílu sdílených daní. Jen u DPFO ze samostatné výdělečné činnosti zůstal obcím podíl 30% a to až do roku 2017 kdy byl tento druh příjmu zrušen. Podíly ze sdílených daní byly dále v letech 2002, 2008, 2013, 2017 a 2018 korigovány, jak níže dokládá tabulka *Vývoj daňových příjmů obcí podle rozpočtového určení daní* v příloze.

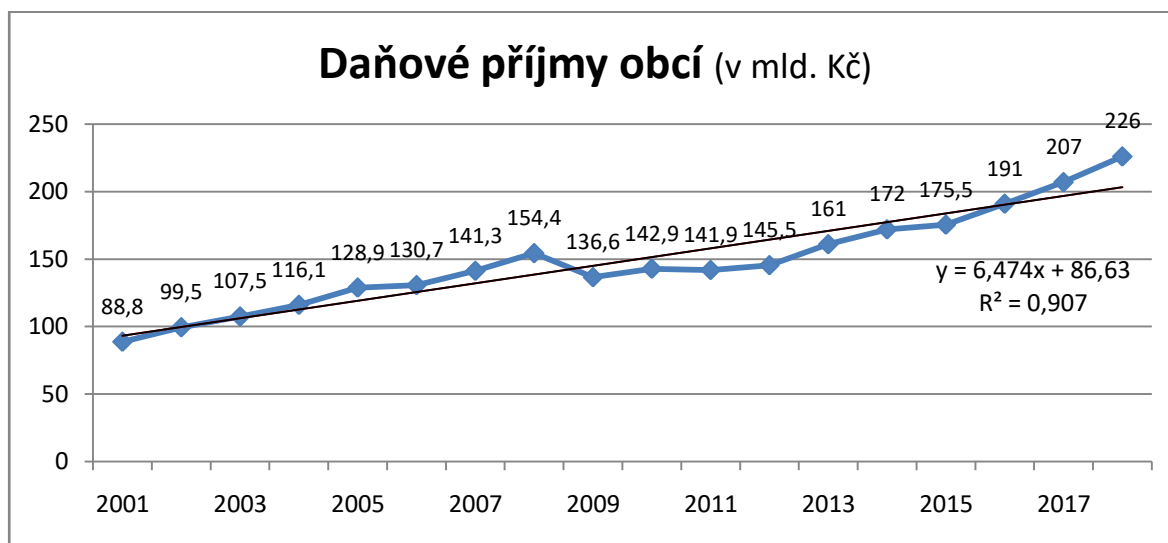
Změna v roce 2001 přinesla zhruba pro 80% obcí zvýšení daňových příjmů. Využívání sdílených daní znamená uplatňování solidarity jako obecného principu ve veřejných financích (Peková, 2011b).

Graf 2: Daňové příjmy obcí



Zdroj: slideplayer.cz

Graf 3: Vývoj daňových příjmů obcí v letech 2001-2018



Zdroj: Vlastní zpracování dle Parlament České republiky, *Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2013: část G* Sněmovní tisk č. 857/0, část č. 1/38; Matej (2018).

3.4.4 Nedaňové příjmy obcí

Do této skupiny patří příjmy z majetku (pronájmu), vlastního podnikání, uživatelské poplatky, příjmy sankční povahy a ostatní nedaňové příjmy. Pro rozpočet obce jsou nedaňové příjmy relativně stabilním prvkem. V roce 1993 činil jejich podíl v rozpočtech obcí 24%, v dalších letech postupně klesal k 10%.

Příjmy z majetku vznikají na základě rozhodování orgánů obce o hospodaření s majetkem obce. Je třeba zvážit, zda dokáže obec konkrétní majetek efektivně využívat - viz předchozí kapitola 3.2.1. Výše příjmů z pronájmu majetku závisí na tom, jaký majetek obec vlastní, zda je potřebný pro zabezpečení veřejných statků, které obec musí zabezpečovat (Peková 2011b; Pilný, 2014).

Příjmy z vlastního podnikání mohou mít charakter běžných i kapitálových příjmů. Mezi tyto příjmy patří podíl na zisku s kapitálovým majetkovým vkladem obce. Za nejvhodnější právní formu založené společnosti se považuje společnost s ručením omezením, neboť díky způsobu ručení do jisté míry eliminuje podnikatelské riziko. Kapitalizace hmotného majetku jeho vložením do kapitálových společností může pomoci k operativnějšímu prosazování ekonomických zájmů, investičních a jiných rozhodnutí.

Tyto příjmy se vyskytují spíše u větších měst, kde jako založené nebo spoluzaložené obchodní společnosti existují například akciové společnosti krajské nemocnice nebo podniky městské hromadné dopravy (Peková 2011b; Deník veřejné správy, 2014, Pilný).

Do této skupiny patří také příjmy z finančního investování, jejichž objem a význam závisí na množství dlouhodobě či krátkodobě volných prostředků.

Peková (2011b) zmiňuje, že v ČR je podíl této skupiny příjmů (bez příjmů z prodeje majetku) na celkových příjmech rozpočtů nižší než ve vyspělých zemích, kde dosahuje 20%. Tyto příjmy umožňují obcím vyrovnávat hospodaření, mají vliv stabilitu hospodaření a na suverenitu obce.

Uživatelské poplatky patří mezi běžné příjmy. Jsou využívány zejména u smíšených statků a každý uživatel platí za službu podle objemu, v jakém ji spotřebovává. Zvolený poplatek je ve větší či menší míře dotovaný z daňového výnosu i z dalších nedaňových příjmů (Provazníková, 2015). Peková (2011b) uvádí, že je postupně přecházeno k takové konstrukci uživatelských poplatků, která kryje ekonomicky nutnou výši nákladů na produkci veřejných statků.

3.4.5 **Ostatní příjmy**

Jsou nepravidelné příjmy, kam se řadí příjmy z mimorozpočtových fondů, návratné příjmy, příjmy ze sdružování finančních prostředků, dary, výnosy z veřejných sbírek a další nahodilé příjmy (Provazníková, 2015).

Mimorozpočtové fondy mohou obce podle zákona o rozpočtových pravidlech zřizovat pro konkrétní účel nebo bez účelového určení. Tyto fondy mohou být tvořeny například přebytkem hospodaření minulého roku nebo také převody prostředků rozpočtu během roku.

3.4.6 **Kapitálové příjmy**

Mezi vlastní kapitálové příjmy patří příjmy z prodeje majetku (movitého, nemovitého, finančního). Prodej znamená pro rozpočet obce jednorázový příjem, který by měl dle Pekové (2011b) být využit na financování potřebných investic.

Například Peková zmiňuje, že obce bezúplatně získaly z fondu národního majetku v rámci 2. vlny privatizace akcie plynárenských a energetických společností, které začaly v roce 1998 prodávat. Tyto prodeje znamenaly mimořádný růst kapitálových příjmů.

3.4.7 Přijaté dotace a transfery

Od obnovení samosprávy v roce 1990 je kladen důraz na posilování úlohy územní samosprávy, což se po roce 1992 odráží ve snaze o posílení vlastních finančních prostředků obcí a snížení podílu peněžních transferů z rozpočtové soustavy k dosažení vyšší míry finanční soběstačnosti obcí (Peková, 2011b).

V současné době tvoří transfery z různých úrovní veřejných rozpočtů 18 % celkových příjmů obcí a po daňových příjmech jsou nejvýznamnějším zdrojem financování obecních rozpočtů (Matej, 2017).

Dotace lze členit na **běžné**, které jsou pravidelné a slouží k financování provozních potřeb, a na dotace **kapitálové**, jež jsou nepravidelné, zejména investičního zaměření, sloužící k zajištění standardu poskytovaných veřejných statků.

Z teoretického hlediska jsou dotace členěny také na dotace **účelové** a **neúčelové**, přičemž v praxi převažují účelové dotace. Příkladem neúčelové dotace, kde není sledován účel využití, je příspěvek na výkon státní správy v přenesené působnosti. Výše tohoto příspěvku je závislá na :

- rozsahu přenesené působnosti,
- velikosti správního obvodu vyjádřené počtem obyvatel
- podílu velikosti správního centra a velikosti správního obvodu, kde velikost správního centra je vyjádřena počtem obyvatel obce (MVCR, 2018, mvcr.cz).

Dotace, které obce získávají na základě schváleného státního rozpočtu a nemusí o ně žádat, jsou označovány jako **nárokové**. Tyto dotace představují předvídatelný příjem rozpočtu. Podmínkou získání **nenárokové** dotace je splnění určitých kritérií. Je však nutné počítat i s tím, že ani po splnění kritérií nemusí být každá žádost uspokojena.

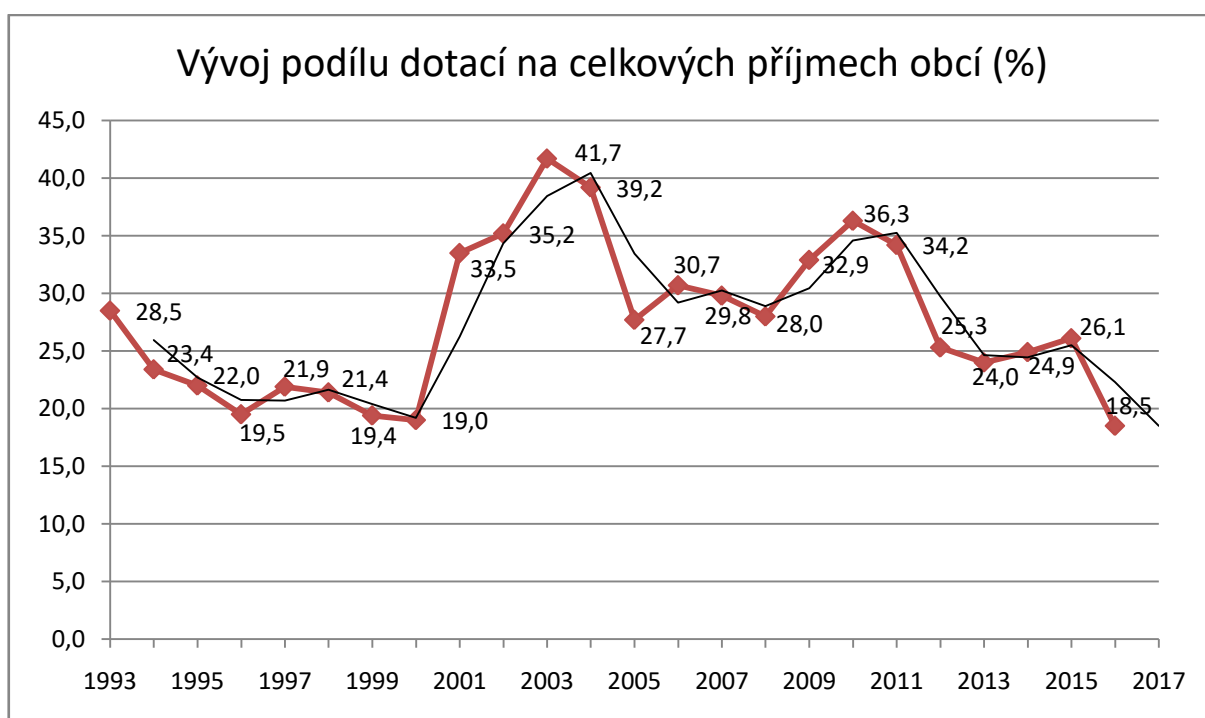
Z nedostatků, které jsou v systému přidělování dotací v rámci ČR shledávány, lze poukázat zejména na složitost a vysoký podíl účelových dotací. Využívání především účelových dotací podle Pekové (2011b) nepodporuje zvýšení nezávislosti obcí v rozhodování a prohlubování jejich odpovědnosti. Zároveň však připomíná, že i toto konstatování je diskutabilní, protože v posledních letech se většina těchto dotací nemusí přísně v účetnictví zúčtovat na konci roku. Vyšší využití neúčelových dotací, jež by umožnilo větší distribuční spravedlnost, komplikuje absence vhodných kritérií. Teorie

municipálních financí však pohlíží na sdílené daně jako na neúčelové transfery a tudíž by bylo možné využít i kritéria pro rozdělování sdílených daní (Peková, 2011).

Podle Provažníkové (2015) v zemích EU přetrvává trend přechodu na neúčelové dotace při větším důrazu na specifikaci standardů a výkonnostních ukazatelů a jejich průběžném hodnocení, které je podkladem pro poskytování dotací. Současně je podporována orientace obcí na tvorbu rozpočtů zaměřených na výkonnost.

Podíl dotací na příjmech obcí od roku 1993 ukazuje následující graf.

Graf 4: Vývoj podílu dotací na celkových příjmech obcí



Zdroj: vlastní zpracování dle Provažníkové, 2015, 141 s.; Deník veřejné správy, 2015, 2016

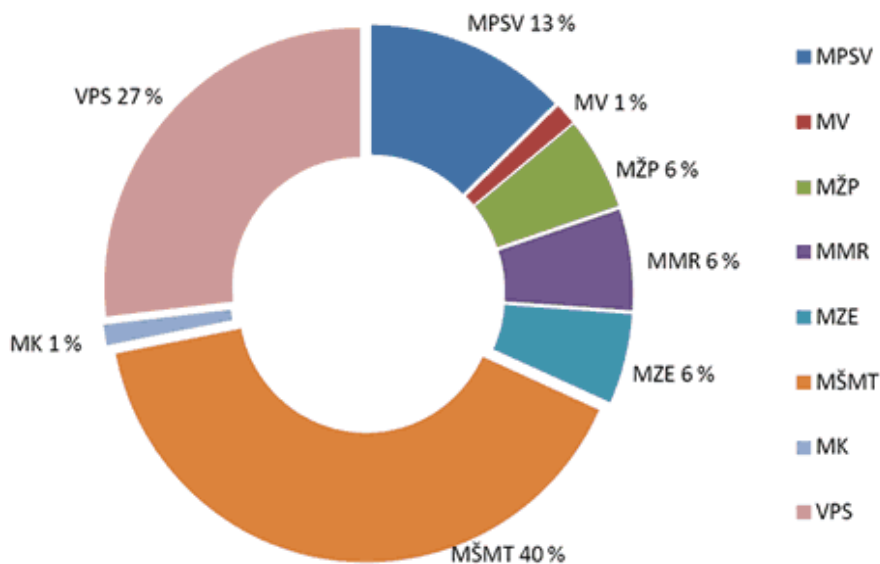
V současnosti jsou obcím poskytovány z veřejných rozpočtů

- nárokové dotace na základě zákona o státním rozpočtu, které obce musí dostat i v případě neplnění státního rozpočtu, neboť jsou schválené zákonem;
- dotace z kapitoly všeobecná pokladní správa státního rozpočtu, kam patří například dotace spojené s přípravou a konáním voleb, vybrané investiční dotace na podporu a rozvoj regionálního školství nebo i mimořádné dotace na výdaje související s likvidací následků povodní;

- dotace z rozpočtových kapitol některých ministerstev (běžné i kapitálové), které jsou nenárokové, například na výstavbu nájemních bytů a infrastruktury ve vlastnictví obce poskytované Ministerstvem pro místní rozvoj, nebo investiční dotace na vodohospodářské projekty poskytované Ministerstvem životního prostředí;
- dotace ze státních mimorozpočtových fondů, jež jsou účelové, často kapitálové, jako například dotace z Fondu dopravní infrastruktury na údržbu a opravu komunikací, nebo dotace ze Státního fondu životního prostředí;
- dotace od krajů, kdy kraj přerozděluje dotace ze státního rozpočtu, například na přímé náklady ve školství, nebo v rámci grantů, které kraje vyhlašují v rámci své samostatné působnosti;
- dotace z Evropské unie, které jsou vypláceny ze strukturálních a investičních fondů EU, jsou přísně účelové (podle aktuální regionální politiky EU), spojené s určitým stupněm spolufinancování ze strany obcí.

(Provazníková, 2015; Kukulová a Pfeiferová, 2018)

Graf 5: Transfery obcím ze státního rozpočtu v roce 2017 podle vybraných kapitol



Zdroj: Matej, 2018

Více než třetina transferů byla poskytnuta z MŠMT. Značnou část tvoří neinvestiční prostředky na úhradu přímých nákladů na vzdělávání (platy, školní pomůcky a podobně), dotace pro soukromé školy nebo podporu asistentů pedagogů. MPSV financuje zejména

činnosti v oblasti sociálně-právní ochrany dětí a sociální služby, prováděné obcemi s rozšířenou působností (dvs.cz, 2018).

Tabulka 2: Největší investiční transfery do obcí z programů SR a SF v roce 2016

Kapitola	Program	tis. Kč
MPSV	Operační program Zaměstnanost	1 761 956
Mze	Podpora výstavby a technického zhodnocení kanalizací pro veřejnou potřebu	1 316 220
SFDI	Financování dopravní infrastruktury	992 333
MD	Zavádění systémů řízení a regulace silničního provozu v Praze – 2015	953 908
MMR	Integrovaný operační program	858 713
VPS	Podpora rozvoje a obnovy materiálně technické základny regionálního školství	745 921
MŽP	Podpora zlepšování vodohospodářské infrastruktury a snižování rizika povodní	670 964
MMR	OP Praha Konkurenceschopnost	559 778
Mze	Podpora výstavby a technického zhodnocení vodovodů pro veřejnou potřebu	520 680

Zdroj: Matej, 2017

3.5 Výdaje

Objem a strukturu výdajů obcí na počátku 90. let nejvíce ovlivnilo zrušení krajských a okresních národních výborů spolu s následným napojením lokálních příspěvkových a rozpočtových organizací pod řídicí pravomoc obcí. Podrobněji analyzovat výdaje obecních rozpočtů umožňuje samostatné vykazování hospodaření obcí od roku 1994. Objem a strukturu výdajů ovlivňuje řada faktorů, zejména rozsah přenesené působnosti, velikost obce, počet obyvatel a jiné. Struktura výdajů obcí je tedy dána strukturou jejich působnosti. (Peková, 2011b).

V rámci samostatné působnosti obec vynakládá prostředky na:

- školství, kam spadá údržba a provoz školských zařízení, jejichž financování je sdíleno ústřední vládou,
- zdravotnické služby menších nemocnic a polikliniky,
- kulturu a rekreaci, kam patří provoz knihoven, muzeí, divadel, sportovních areálů a další,
- veřejnou bezpečnost a obecní policii,
- pouliční osvětlení,
- sanitární služby jako svoz komunálního odpadu nebo úklid komunikací,

- územní plánování,
- komunikace a MHD,
- vodovody a kanalizace,
- obecní byty

Výdaje v rámci přenesené působnosti závisí na rozsahu výkonu státní správy, ke které byla daná obec pověřena. Z ustanovení zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (§ 9 odst. 1 písm. c)), dle kterého „z rozpočtu obce hradí výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem“, vyplývá, že na úhradu těchto výdajů se předpokládá použití i dalších příjmů rozpočtu obce. Na problém obtížného určení skutečných nákladů na výkon státní správy upozorňuje Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020, kde se uvádí, že některými obcemi nemusí být příspěvek na výkon státní správy plně využíván, zatímco jiné obce mohou na tuto činnost doplácet z vlastních prostředků určených na zajištění samosprávy (Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014-2020, str. 36).

Základní rozlišení výdajů na **běžné** a **kapitálové** vymezuje podle druhového hlediska rozpočtová skladba (podrobnější rozlišení ukazuje následující schéma). Pro účely plánování a analýzy se používá i členění na výdaje **návratné** a **nenávratné**. Je možné také třídění z odvětvového hlediska podle účelu použití, funkcí. Z hlediska rozpočtového plánování jsou rozeznávány výdaje **plánovatelné**, které mají mandatorní charakter a výdaje **neplánované**, kam patří například výdaje na odstraňování škod. Opakovatelné běžné výdaje mají v rozpočtech obcí rozhodující podíl (Schneiderová a Tocauer, 2017).

Pro ekonomické analýzy a rozpočtové plánování je důležité také rozlišení **mandatorních** výdajů. Tyto výdaje lze jen obtížně snižovat, neboť jsou obligatorní, ovlivňované zákonem, zatímco u ostatních výdajů je hledání možných úspor snazší.

Peková (2011b) na základě analýzy mandatorních výdajů obcí zpracované v období let 2005-2007 uvádí, že „vysoké běžné mandatorní výdaje obcí podtrhují potřebu intenzivnějšího sdružování malých obcí pro zabezpečování co největšího spektra lokálních veřejných statků, aby se dosahovalo potřebných úspor z rozsahu...“ Pro snížení výdajů je důležité také vyhodnocovat způsoby efektivní spolupráce se soukromým sektorem využitím výhod konkurenčního prostředí (Peková, 2011b, str. 553).

Výši běžných výdajů ovlivňuje podle Pekové (2011b) také nedostatečná objektivizace potřeb a neexistence standardů výkonů (minimálního standardu kvality).

Obrázek 2: Členění výdajů

Běžné	platy a související	platy za provedenou práci (mzdy, odměny a další)	
		povinné pojistné placené zaměstnavatelem	
	neinvestiční nákupy	nákup materiálu	
		úroky a ostatní finanční výdaje (kurzové ztráty)	
		nákup vody, paliv, energie	
		ostatní nákupy (opravy hmotné věci, nehmotného	
		poskytnuté zálohy, jistiny, záruky a vládní úvěry	
		výdaje související s neinvestičními nákupy,	
	VÝDAJE	neinvestiční transfery	podnikatelským subjektům, neziskovým a
			veřejnoprávním subjektům (veřejným rozpočtům
obyvatelstvu (sociální dávky a další)			
neinvestiční transfery do zahraničí			
neinvestiční půjčky	(ve stejném členění jako neinvestiční transfery)		
kapitálové	investiční výdaje	investiční nákupy (dlouhodobého majetku,	
		nákup akcií a majetkových podílů	
	investiční transfery	(ve stejném členění jako neinvestiční transfery)	
	investiční půjčky	(ve stejném členění jako neinvestiční transfery)	

Zdroj: vlastní zpracování dle Schneiderová a Tocauer, 2017; Peková, 2011b, 508 s.

Možnosti zvyšování hospodárnosti, efektivnosti a užitečnosti rozpočtových výdajů lze hledat v racionalizaci nákladů na jednotku výkonu při využití benchmarkingu a dalších metod objektivizace nákladů. Je důležité, aby obec komunikací s občany zjišťovala, které veřejné služby a statky jsou preferovány.

4 Analýza hospodaření města Lovosice

Město Lovosice se nachází v Ústeckém kraji, v těsném sousedství okresního města Litoměřice a leží na levém břehu Labe, na úpatí Českého středohoří. V současné době činí jeho celková rozloha 11,89 km² a žije zde 8 772 obyvatel (uir.cz, 2018).

První historická zmínka o Lovosicích pochází z roku 1143, k povýšení na město došlo roku 1600. Velkého rozmachu město dosáhlo v 19. století, kdy bylo vybudováno množství silnic, první tovární objekt parního mlýna a roku 1850 byl zahájen provoz železnice na trati Praha – Lovosice. Značný význam měl i lovosický přístav. Zejména železnice podnítila vznik podniků potravinářského průmyslu, koželuzny, továrny na výrobu železného zboží a dalších provozů. Díky výhodnému dopravnímu propojení byla vystavěna i chemická továrna na výrobu průmyslových hnojiv či nedaleká vápenka a cementárna. V roce 1849 se Lovosice staly okresním soudním městem, jímž byly až do roku 1960. V současnosti jsou obcí s rozšířenou působností (meulovo.cz, 2018).

Lovosice postupným vývojem získaly charakter průmyslového města. V jeho katastru vedle malých a středních podniků působí i řada velkých podniků. V oblasti chemického průmyslu je to především výrobce průmyslových hnojiv Lovochemie a.s., firma Preol a.s., která zpracováním řepky vyrábí metylester, glycerin i potravinový olej, nebo producent a zpracovatel viskózních a textilních vláken Glanzstoff - Bohemia, s.r.o. V potravinářství zde také působí čokoládovna a výrobce sladkého trvanlivého pečiva Mondelez CR Biscuit Production s.r.o. V průmyslové zóně provozují činnost i další podniky zahraničních investorů. Především firma japonského investora TRCZ s.r.o. zabývající se výrobou ovladačů a bezpečnostních komponentů automobilů, dále výrobci šroubů, drátěných výrobků, maziv a dalších chemických výrobků.

Protože Lovosice jsou díky své poloze významným dopravním uzlem, působí zde i řada firem zabývajících se logistikou. Městem prochází železniční koridor Praha – Ústí nad Labem – Drážďany a navíc se zde sbíhá několik vedlejších železničních tratí, například z České Lípy, Mostu, Loun, Litoměřic a Teplic. Město má výborné spojení s Prahou i Drážďany také díky dálnici D8 a využití má i nákladní říční přístav na Labi.

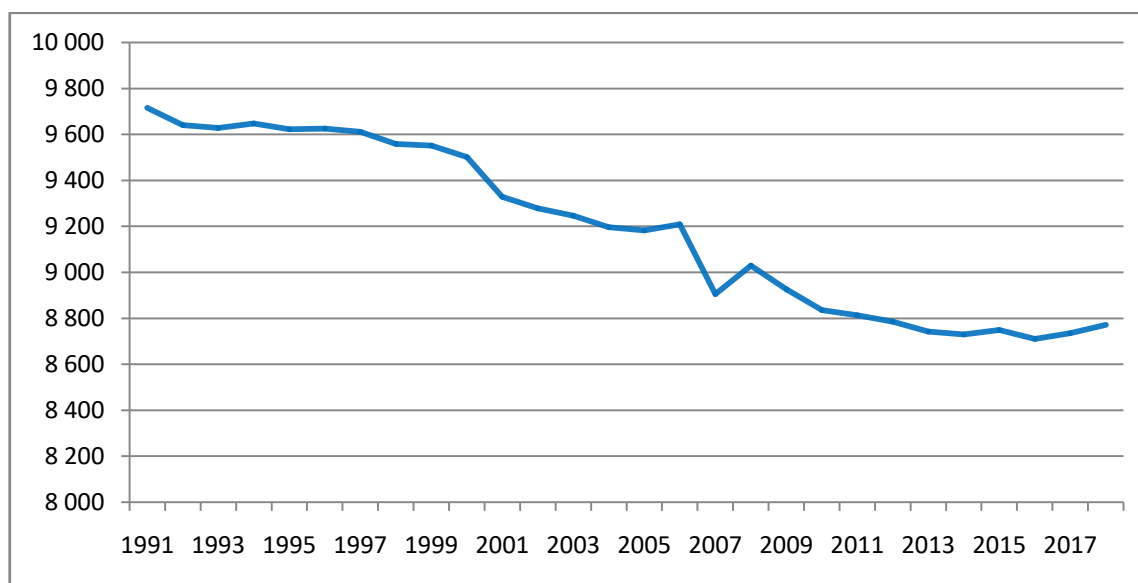
Ve městě jsou tři základní školy, víceleté gymnázium a integrovaná střední škola s učilištěm. Město zřídilo také tři mateřské školky, základní uměleckou školu, centrální školní jídelnu, dům dětí a mládeže, příspěvkové organizace kulturního střediska a technických služeb. Lovosice nabízí množství sportovišť jako je zimní stadion, plavecký

bazén, tenisové kurty, fotbalová hřiště s travnatým i umělým povrchem, atletický stadion nebo sportovní haly na házenou a basketbal. Lze říci, že sportoviště, co do množství a kvality, jsou považovány za chloubu města. Vedení města se zároveň snaží pozdvihnout Lovosice i v oblasti kulturního vyžití. Kromě pořádání mnohých akcí pro různé věkové skupiny, probíhá v současnosti také významná rekonstrukce samotného objektu kulturního střediska (meulovo.cz, 2018).

Dostupnost zdravotnických služeb je pro obyvatele města velmi dobrá. Ordinuje zde několik praktických i zubních lékařů a nejbližší nemocnice je vzdálena 10 km v sousedních Litoměřicích.

Jako mnoho dalších měst se však i Lovosice potýkají s dlouhodobým úbytkem obyvatel, jak ukazuje graf 6.

Graf 6: Počet obyvatel Lovosic



Zdroj: Český statistický úřad, 2018, vlastní zpracování

Značný úbytek obyvatel mezi roky 1990 a 1991 (o 2 712) byl dán územní změnou, kdy se mezi obyvatele Lovosic nadále nezapočítávali obyvatelé některých přilehlých vesnic. Na křivce je patrný dlouhodobý pokles, i když v posledních pěti letech stav obyvatel víceméně stagnuje. Podle projekce vývoje obyvatelstva v Ústeckém kraji do roku 2050 lze však očekávat další pokles.

Podle sociodemografických analýz města z let 2013 a 2018 se ve městě prohlubuje obecný trend stárnutí populace v důsledku klesající porodnosti a vyššího věku dožití. Z této

skutečnosti podle analýzy vyplývá pro budoucnost potřeba zvýšení kapacity v domech pro seniory a domech s pečovatelskou službou. Porostou také nároky na zajištění lékařské péče. Stárnutí populace se projeví také ve vyšší poptávce po menších, cenově i fyzicky dostupných bytech. Protože u dětí a mládeže se počítá s nízkým úbytkem, měla by být současná kapacita školek a školských zařízení dostačující (meulovo.cz, 2018).

V současné době je průměrný věk obyvatel Lovosic 42,6 let, přičemž k 1.1.2018 zde žilo 8 772 obyvatel. K tomuto datu bylo evidováno 5 543 ekonomicky aktivních obyvatel (15-64 let) (czso.cz, 2018).

Největšími zaměstnavateli v Lovosicích jsou níže uvedené společnosti.

Tabulka 3: Největší zaměstnavatelé v Lovosicích 2017-2018

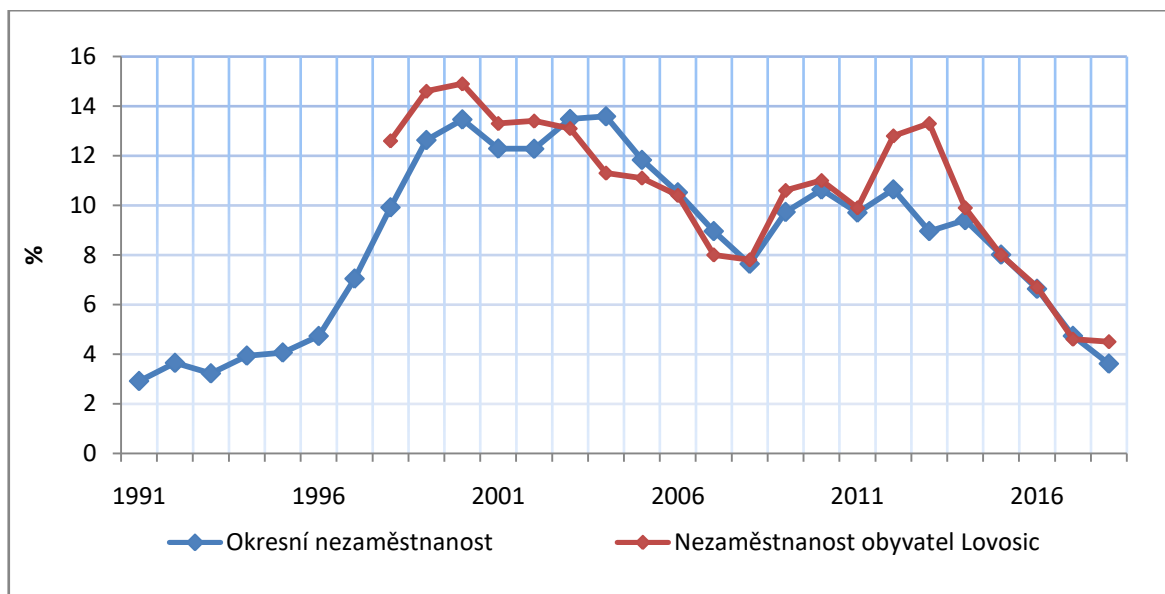
Největší zaměstnavatelé v Lovosicích	rok	2017	2018
TRCZ s.r.o.		960	943
Lovochemie a.s.		677	695
Glanzstoff - Bohemia s.r.o.		480	476
Mondelez CR Biscuit Production s.r.o.		337	330
Raeder & Falge s.r.o.		279	285

Zdroj: vlastní zpracování dle dat Úřadu práce ČR, kontaktní pracoviště Litoměřice

Z uvedených dat vyplývá, že teoreticky by pouze samotní největší zaměstnavatelé mohli aktuálně zaměstnat 49 % ekonomicky aktivních obyvatel Lovosic.

Vývoj průměrné roční nezaměstnanosti podle počtu uchazečů o zaměstnání v okrese Litoměřice a v obci Lovosice udává graf 7.

Graf 7: Nezaměstnanost obyvatel okresu Litoměřice a města Lovosice (v %)



Zdroj: Úřad práce ČR, kontaktní pracoviště Litoměřice, vlastní zpracování

Ačkoli je nezaměstnanost v Ústeckém kraji v rámci ČR nadprůměrná, okres Litoměřice vykazuje míru nezaměstnanosti nižší než je krajský průměr. Nejvíce registrovaných uchazečů o zaměstnání bylo v Lovosicích během roku 2000, kdy nezaměstnanost byla na úrovni 14,9%, zatímco okresní průměr byl 13,5%.

4.1 Vývoj hospodaření města

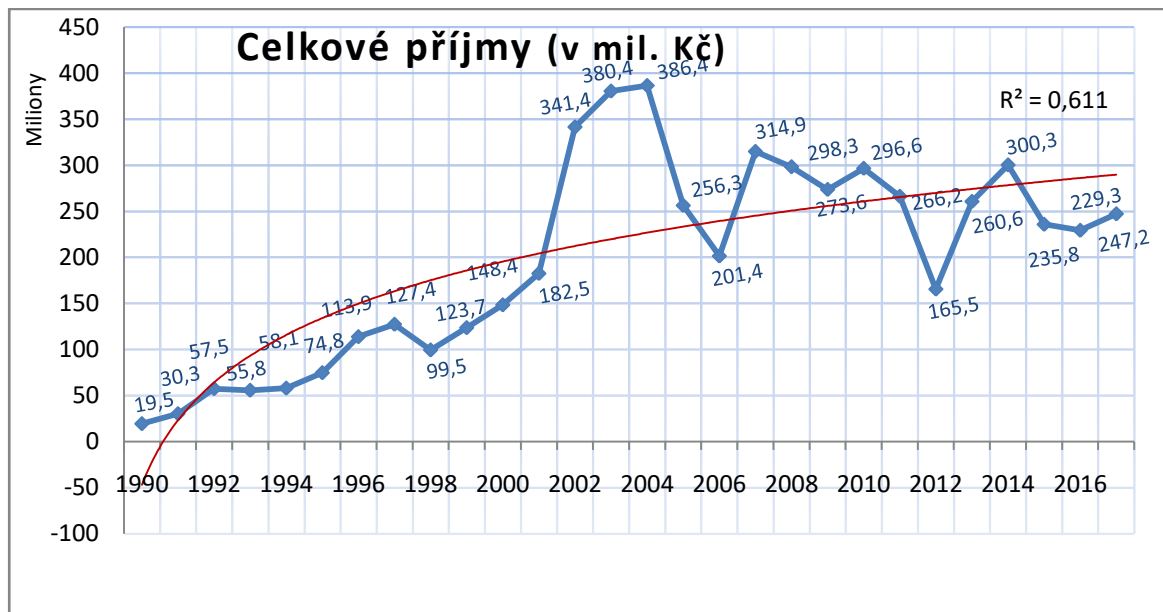
Pro zhodnocení hospodaření města byly použity údaje o příjmech a výdajích dostupné z archivních materiálů Městského úřadu Lovosice. Byly použity převážně závěrečné účty, které byly také podkladem pro jednání zastupitelstva o rozpočtu obce v období let 1990 až 2018. Přehled příjmů a výdajů byl veden ve struktuře odpovídající tehdejšímu členění rozpočtu. V období let 1990 - 1996 se jednalo o třídění podle kapitol, po změně metodiky od roku 1997 je třídění podrobnější a v následujících letech počet položek narůstal. Skutečný výsledek hospodaření se podařilo dohledat za všechna rozpočtová období, pouze za období let 1993, 1994 a 1995 byla data skutečného plnění použita z městské kroniky. Jelikož kronika obsahuje za rok 1995 jen souhrnná data k jednotlivým kapitolám rozpočtu, byly pro zachycení co nejvěrnějšího podání daňových

příjmů, jež jsou součástí obsáhlé kapitoly “Všeobecná pokladní správa“, použity hodnoty očekávané skutečnosti podle hospodaření k třetímu kvartálu roku 1995.

4.1.1 Vývoj a struktura příjmů

Vývoj celkových příjmů obce (včetně úvěrů) znázorňuje následující graf č. 8.

Graf 8: Vývoj celkových příjmů



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, vlastní zpracování

Celkové příjmy od počátku 90. let zvolna rostly. Výrazný růst je pak zaznamenán v roce 2002, kdy se příjmy proti předchozímu roku téměř zdvojnásobily. Tento výkyv byl zapříčiněn zejména jednorázovým příjmem z prodeje pozemků na výstavbu průmyslové zóny (56 mil.) a povodňovými dotacemi včetně pojistného plnění (41 mil.). Patrný vliv měl v témže roce i nárůst neinvestičních dotací o 38,1 mil., kdy obec obdržela mimo jiné i dotaci související s reformou státní správy. Značný propad příjmů nastal v roce 2005, a to o 34% proti stavu z roku 2004. Došlo totiž ke snížení neinvestičních dotací o 51,6 mil. proti předchozímu roku, což se na výši celkových příjmů výrazně projevilo. Díky růstu neinvestičních dotací a zejména prodeji pozemků pro průmyslovou zónu ve výši 82,5 mil. Kč celkové příjmy v roce 2007 výrazně vzrostly. Propad neinvestičních dotací o 81 mil. Kč proti roku předchozímu výrazně ovlivnil pokles celkových příjmů v roce 2012. Jak byly

celkové příjmy ovlivněny daňovými příjmy, dotacemi a jinými zdroji, podrobněji ukáže následující rozbor.

4.1.2 Rozbor příjmů v období let 1990 - 1996

Výkazy plnění rozpočtu, ze kterých byla data čerpána, člení příjmy mezi roky 1990 – 1996 podle níže uvedených kapitol:

702 - Vodní hospodářství

709 – Zemědělství

710 - Doprava

714 - Školství

715 - Zdravotnictví

716 - Kultura

719 - Vnitřní správa (MěÚ)

728 - Sociální zabezpečení (od roku 1992 Práce a sociální věci)

739 - Místní hospodářství

740 - Výstavba měst

741 - Všeobecná pokladní správa (zahrnuje daně, poplatky, příjmy z pronájmu majetku, příjmy z prodeje nemovitostí, dotace a prostředky z okresního úřadu).

Podíl jednotlivých kapitol na celkových příjmech je uveden v tabulce č. 4.

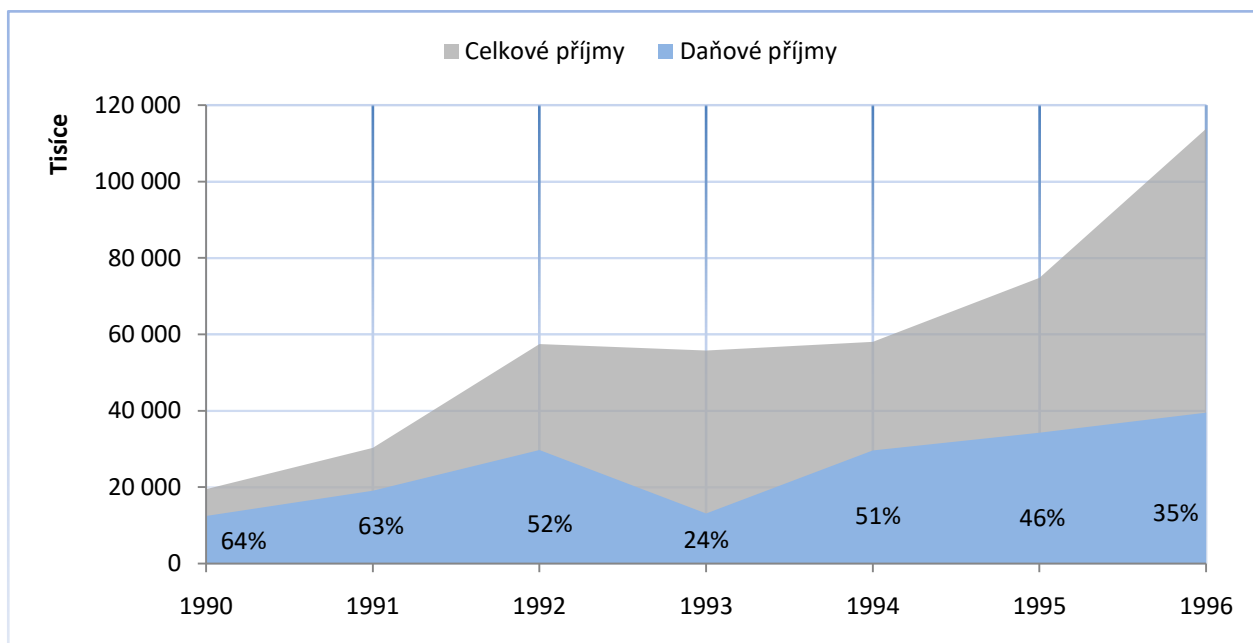
Tabulka 4: Struktura příjmů podle kapitol 1990 - 1996

V tisících Kč	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Všeobecná pokladní správa	17 100	26 953	37 820	51 703	56 288	72 826	112 146
Výstavba měst	14	154	11 381	-	-	55	0
Místní hospodářství	116	320	192	717	1 200	264	272
Práce a sociální věci	34	232	235	-	-	-	57
Vnitřní správa	78	297	380	286	495	557	585
Kultura	347	52	52	52	52	-	-
Zdravotnictví	79	84	103	116	120	506	538
Školství	1 649	1 900	2 036	2 905	592	295	17
Doprava	-	190	730	-	-	-	-
Zemědělství	-	-	-	-	170	320	241
Vodní hospodářství	80	132	58	-	-	-	-

Zdroj: vlastní zpracování na základě dat výkazů plnění rozpočtů a kroniky města

Na celkových příjmech v letech 1990 – 1996 mají zásadní podíl příjmy z kapitoly Všeobecná pokladní správa. Tato kapitola zahrnuje příjmy daňové, správní a místní poplatky, sankční poplatky, příjmy z prodeje nemovitostí, příjmy z nájmu, dotace z okresního úřadu a jiné dotace či půjčky. V roce 1992 je významný také příjem z kapitoly Výstavba měst, který však tvoří příjmy z prodeje nemovitostí, zahrnované v ostatních uvedených letech právě do kapitoly Všeobecná pokladní správa. V kapitole Školství představuje hlavní zdroj příjmu centrální školní jídelna.

Graf 9: Podíl daňových příjmů na celkových příjmech 1990-1996



Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, městská kronika, vlastní zpracování

V letech 1990 a 1991 byly daňové příjmy složeny z daně zemědělské, domovní a především daně ze mzdy, která v roce 1990 tvořila 97 % celkového objemu rozpočtu. Následující rok podíl na státních příjmech daně ze mzdy činil 73 % daňových příjmů. Obec také obdržela dislokační poplatky ve výši 3,2 mil., představující 16 % daňových příjmů roku 1991. Jednalo se poplatek za umístění kanceláří, provozoven, skladů a dalších zařízení sloužících k podnikatelské nebo jiné výdělečné činnosti v územním obvodu obce, podle zákona České národní rady č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. V roce 1992 se zvýšily daňové příjmy o 10,7 mil., tedy zhruba o třetinu. Na těchto příjmech se nepatrně podílí daň domovní, daň z objemu mezd, 8,4 % znamená daň z příjmů včetně daně důchodové, 52 % představuje podíl na státních příjmech obdržený z okresního úřadu (daň ze mzdy) a dislokační poplatky činily 7,3 mil. Kč, tj 24,6 % daňových příjmů. V dalších letech se dislokační poplatky již neposkytovaly.

Rok 1993 je spojen s celkovou reformou daňového systému. Tato reforma se promítla i do snížení daňových příjmů o 16,6 mil., což znamenalo v roce 1993 jejich značný propad oproti minulým rokům. V tomto roce je nově evidována daň z nemovitostí (zaniká domovní daň) znamenající 18 % podíl na daňových příjmech. Daň ze závislé

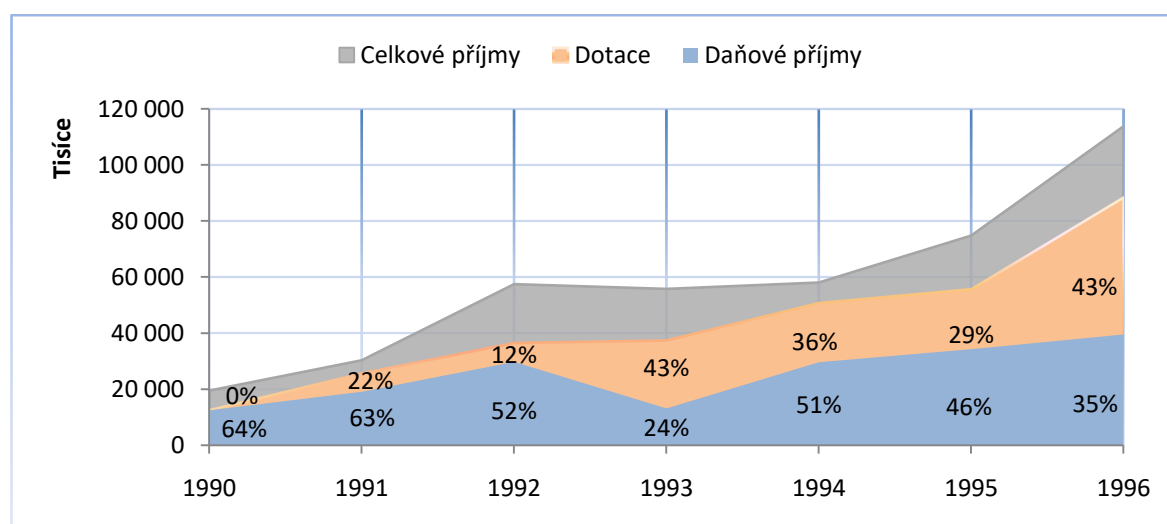
činnosti včetně daně z příjmu z podnikání fyzických osob (dále zkratka FO) tvoří 49 % a zbytek doplňuje doplatek za zrušené daně, místní a správní poplatky.

Výrazný, více než dvojnásobný vzestup daňových příjmů na 29,6 mil. Kč nastal v roce 1994. Mezi lety 1994 a 1996 daňové příjmy rovnoměrně rostly o cca 5 mil. každý rok. V tomto období se daň z nemovitostí pohybovala na úrovni 10 % daňových příjmů. Výrazný byl podíl daně z příjmu ze závislé činnosti (44 %, 53 %, 33 %) a daně z příjmu z podnikání fyzických osob (32 %, 25 %, 16 %). V roce 1996 se podíl daně z příjmu ze závislé činnosti a z podnikání FO snížil, zato nově přibyla daň z příjmu právnických osob (dále PO) tvořící 26 % daňových příjmů. Velmi speciální část daní je představována daní z příjmu právnických osob za obce, kterou obec odvádí sama sobě a objevuje se na straně výdajů.

Graf 10 vypovídá o tom, že ačkoli daňové příjmy kromě propadu v roce 1993 rostly, jejich podíl na příjmech celkových poměrně kolísal. To bylo ovlivněno druhými nejvýznamnějšími příjmy, kterými jsou transfery (dotace a prostředky z okresního úřadu), zahrnuté v kapitole Všeobecná pokladní správa.

Vývoj dotací počátkem 90. let a jejich podíl na celkových příjmech je znázorněn v grafu 10.

Graf 10: Podíl dotací a daňových příjmů na celkových příjmech

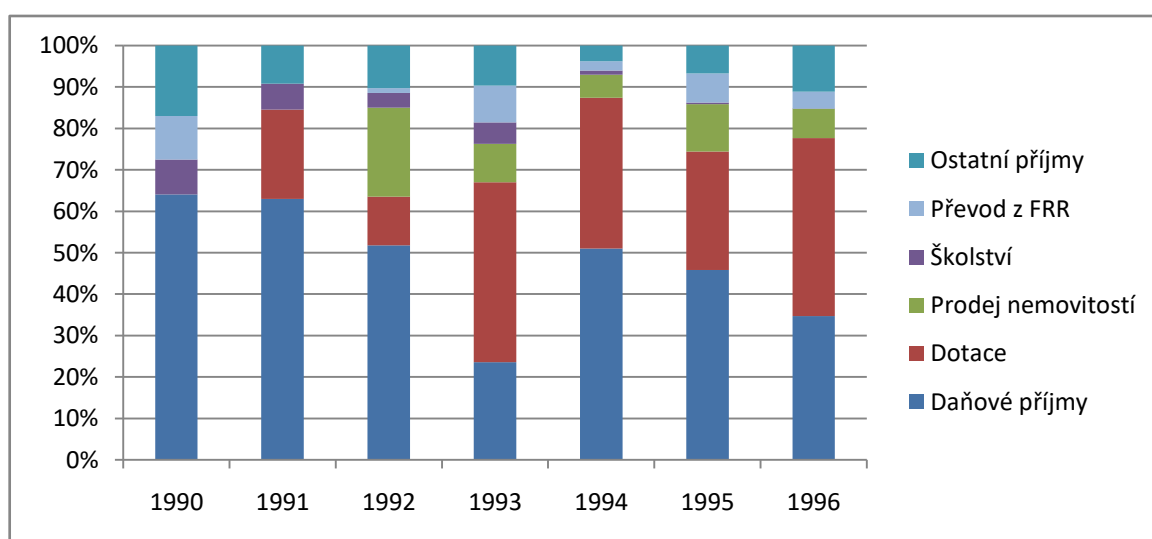


Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, městská kronika, vlastní zpracování

Příjmy z dotací výrazně narostly v roce 1993, kdy činily 24 mil. Kč (nárůst o 17,5 mil.). Byly tak kompenzovány nízké daňové příjmy za tento rok. Suma zahrnovala účelové

dotace, účelové vyrovnávací dotace a nově oproti minulým letům také věrnostní a stabilizační odměny. Tento příspěvek (850,- Kč na obyvatele, celkem 8,3 mil.) byl používán na podporu ekologického vytápění, realizaci zeleně, výjezdy dětí do škol v přírodě, pitný režim ve školách aj. Účelové dotace a věrnostní a stabilizační odměny byly vypláceny i v letech 1994, 1995. Od roku 1993 obec také získávala dotace na plynofikaci. Dotace ze SFŽP na plynofikaci (včetně půjčky) ve výši 37,7 mil. Kč znamenala v roce 1996 podstatný nárůst příjmů. Nevyčerpané 4 miliony byly následující rok vráceny.

Graf 11: Struktura daňových příjmů 1990-1996, vlastní zpracování



Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, městská kronika, vlastní zpracování

Protože nejvýznamnější příjmy v letech 1990 – 1996 byly převážně zahrnuty v kapitole Všeobecná pokladní správa, byly z této kapitoly vybrány zvláště daňové příjmy, dotace a příjmy z prodeje nemovitostí (Graf 12). V prvních dvou letech nejsou příjmy z prodeje majetku zaznamenány. V kapitole Školství jde především o příjmy z centrální školní jídelny a z malé části z pronájmů, např. internátu. Mezi významné příjmy lze zahrnout i převod z fondu rezerv a rozvoje (FRR). Ostatní příjmy jsou tvořeny zejména prostředky z pronájmů budov a pozemků, sankcí a ostatních poplatků, např. za jesle, pečovatelskou službu a jiné.

4.1.3 Rozbor příjmů v období let 1997 - 2017

Od roku 1997 jsou členěny příjmy a výdaje na základě nové rozpočtové skladby (opatření Ministerstva financí čj.124/38 276/1996) podle funkčního třídění (hledisko účelu)

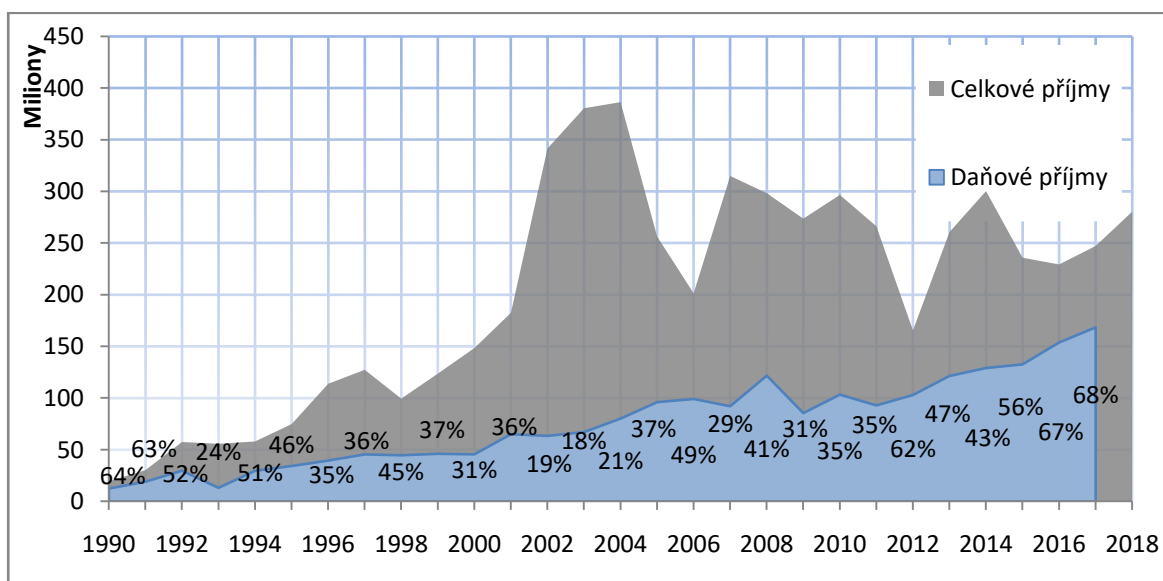
na skupiny a oddíly, podle druhového třídění na třídy (organizační hledisko) a seskupení položek.

Přehled funkčního třídění na skupiny: 1. Zemědělství a lesnictví, 2. Průmyslová ostatní odvětví hospodářství, 3. Služby pro obyvatelstvo, 4. Sociální věci a politika zaměstnanosti, 5. Obrana, bezpečnost a právní ochrana, 6. Všeobecná veřejná správa a služby.

Přehled druhového třídění na třídy: 1. Daňové příjmy, 2. Nedaňové příjmy, 3. Kapitálové příjmy, 4. Přijaté dotace, 5. Běžné výdaje, 6. Kapitálové výdaje, 7. Ostatní výdaje, 8. Financování.

Vývoj daňových příjmů a jejich podíl na příjmech celkových za sledované období je znázorněn pomocí níže uvedeného grafu.

Graf 12: Podíl daňových příjmů na celkových příjmech



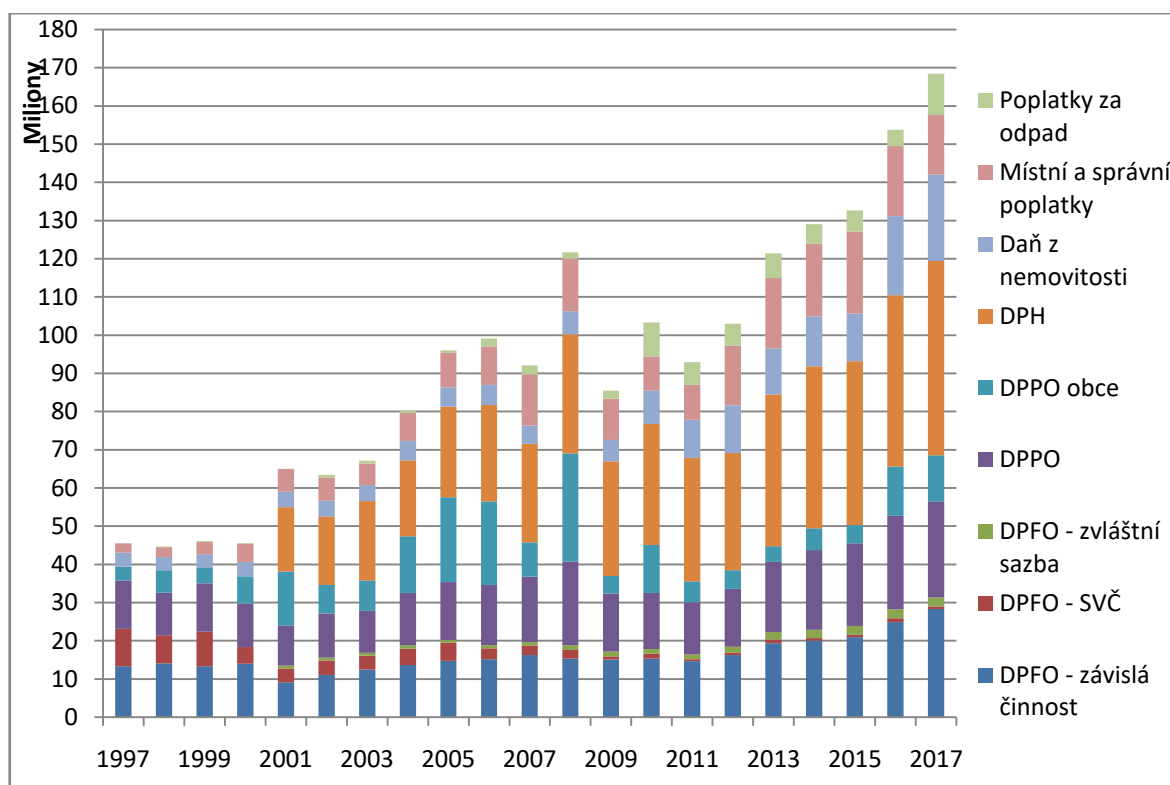
Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, městská kronika, vlastní zpracování

Křivka daňových příjmů je z dlouhodobého hlediska téměř plynule stoupající, zatímco křivka příjmů celkových je výrazně kolísavá. Proto i podíl daňových příjmů na celkových příjmech je značně proměnlivý, když se pohybuje od 19% v roce 2002 až po 68% za rok 2017.

Nárůst daňových příjmů je patrný v roce 2001, kdy byl obcím nově přidělován **podíl na DPH**. Tato daň má v daňových příjmech nejvýznamnější zastoupení. V roce 2001 činil příjem z DPH 16,9 mil. Kč a od počátku neustále rostl až k 50,9 mil. Kč, obdrženým v roce

2017 (30% daňových příjmů). Rozpočtovým určením daní byl od roku 2008 změněn původní podíl z celostátního výnosu DPH pro obce z 20,59% na 21,4%, což se projevilo zvýšením tohoto druhu příjmu o 5,3 mil. Kč (tj. o 20%). V roce 2013 byl podíl na DPH pro obce snížen na 20,83%, přesto díky dobrému celostátnímu výběru daně, kdy se zvýšily obě sazby DPH o 1 % na 21% a 15%, byl v tomto roce příjem pro město o 9 mil. vyšší (téměř o jednu třetinu). Nejvyšší příjem z DPH (50,86 mil. Kč) měla obec v roce 2017, kdy byl podíl obcí na dani navrácen zpět na úroveň 21,4%. Proti předchozímu roku 2016 došlo ke zvýšení o 6 milionů.

Graf 13: Vývoj a struktura daňových příjmů



Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, vlastní zpracování

Další nejvýznamnější podíl na daňových příjmech má **daň z příjmu právnických osob** (DPPO). Mezi lety 1996 – 2000, kdy bylo obcím vypláceno 20% z celostátního výběru této daně podle počtu obyvatel obce, se inkaso pohybovalo v rozmezí od 10,4 – 12,7 mil. Kč. Ačkoli zákon o rozpočtovém určením daní přiznal obcím od roku 2001 podíl 20,59 % DPPO, byl tento rok zaznamenán pokles z 11,4 mil. na 10,5 mil. To mohlo být způsobeno nižším celostátním výběrem daně i změnou kritérií pro jeho přerozdělení.

V závislosti na vývoji celostátní ekonomiky příjmy z DPPO pro obec zvolna rostly k 17 mil. obdrženým v roce 2017. V roce 2008 byl příjem znatelně vyšší, a to 21,9 mil. Kč. Vliv mohla mít změna podílu obcí na celostátním inkasu z DPPO v rozpočtovém určení daní pro období 2008 – 2012 na 21,4%. V dalším roce však došlo k propadu příjmu na 15 mil. Další úprava podílu pro obce na 23,58% z celostátního výběru DPPO od roku 2013 pomohla tento daňový příjem zvýšit na 18,4 mil. Nejvíce obec obdržela v roce 2017, a to 25,1 mil. Kč.

Daň z příjmu právnických osob, kde poplatníkem je sama obec, platí město do svého rozpočtu. Daná částka se proto vyskytuje také na straně výdajů. Jedná se tedy o průběžnou položku, která neovlivňuje výsledné saldo rozpočtu. Mezi lety 1997 – 2017 daňový odvod velmi kolísal, a to od částky 3,6 mil. Kč z roku 1997 po 28,3 mil. z roku 2008. Na tuto daň má vliv zisk z podnikatelské činnosti obce, který spočíval v pronájmu majetku a zejména v jeho prodeji. Daňový příjem v roce 2008 byl dán hlavně prodejem pozemků průmyslové zóny za 82,5 mil. Kč v roce 2007. Jak je patrné, výnos daně z příjmu právnických osob placené obcemi je významně závislý na podnikatelských aktivitách dané obce.

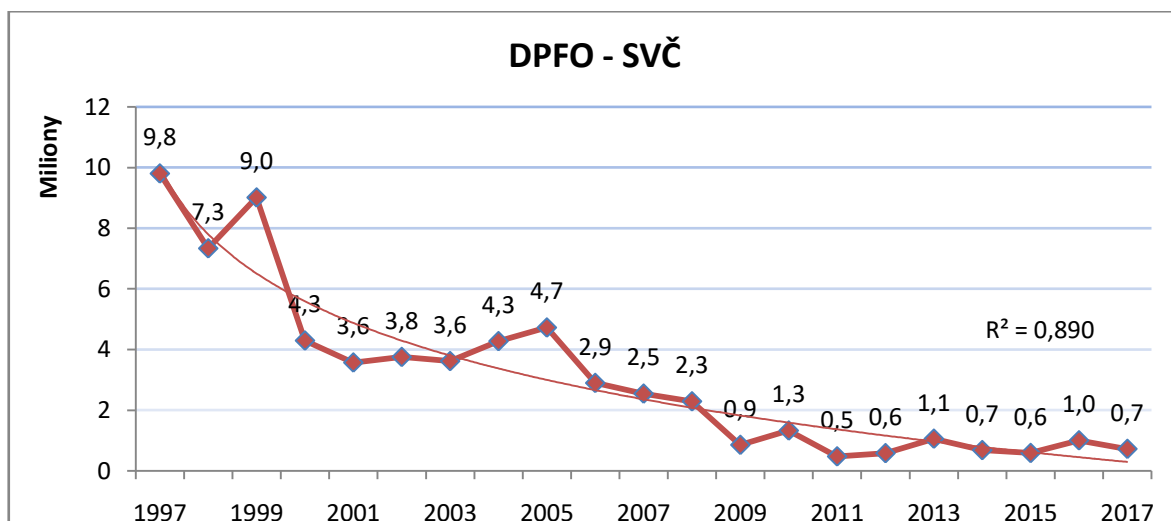
Na daňových příjmech má značné zastoupení i **daň z příjmu fyzických osob** (DPFO) ze závislé činnosti. Mezi lety 1996 – 2000, kdy si obce rozdělovaly 30 % jejího celookresního výnosu podle počtu obyvatel a plátcovi pokladny, se příjem pro město pohyboval mezi 12,9 – 14,1 miliony korun. Po změně daňového určení od roku 2001, kdy obcím připadalo 20,59 % celostátního inkasa DPFO ze závislé činnosti podle velikostního kritéria a skutečného počtu obyvatel obce, došlo k propadu příjmu z této daně pro město Lovosice na 9,1 mil., což je od roku 1994 nejméně. V dalších letech však příjem zvolna rostl s malým poklesem po roce 2007 i přes zvýšení podílu pro obce na 21,4 % od roku 2008. K návratu na úroveň roku 2007, kdy město obdrželo 16,2 mil., došlo v roce 2012. Dále se tento příjem každoročně poměrně výrazně navyšoval, a to o 3 mil. v roce 2013 až k maximu 28,3 mil. z roku 2017. Tomu vedle růstu zaměstnanosti napomohlo i zvětšení podílu státního výnosu DPFO ze závislé činnosti pro obce na 22,87 % od roku 2013 a na 23,58 % od roku 2017.

Pozitivní vývoj lze sledovat i u příjmu na podílu z celostátního hrubého výnosu DPFO vybírané srážkou podle zvláštní sazby (dohoda o provedení práce, dohoda

o pracovní činnosti apod.), byť na daňových příjmech má jen velmi malý podíl. Od částky 0,8 mil. z roku 2001 tento příjem pomalu rostl k současným 2,4 mil. Kč.

Opačný trend lze sledovat u **daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti (DPFO-SVČ)**. Zatímco v roce 1997 příjem z této daně činil 9,8 mil. Kč (22 % daňových příjmů), v roce 2017 je to jen 0,7 milionu korun. V letech 1993 až 2000 obce získávaly 100 % DPFO z podnikání podle trvalého bydliště, od roku 2001 do konce roku 2016 jim bylo přidělováno 30 % DPFO ze SVČ podle trvalého bydliště. Od roku 2002 obcím ještě připadl podíl na 20,59 % z 60% celostátního hrubého výnosu DPFO mimo příjmů ze závislé činnosti (SVČ). Tento podíl se zvyšoval od roku 2008 na 21,4 % a od roku 2013 na současných 23,58 %. V roce 2000 je již patrný pokles o více než polovinu na 4,3 mil. Kč. Další pokles nastal v roce 2006 (2,9 mil.) a od té doby, navzdory uvedeným úpravám v rozpočtovém určení daní, se tento příjem téměř každý rok snižuje. Nejméně obec obdržela (zřejmě pod vlivem hospodářské krize) v roce 2011, 471 tis. Kč.

Graf 14: Vývoj daně z příjmu fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti



Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, vlastní zpracování

Autonomní **daň z nemovitosti (a později daň z nemovitých věcí)** přináší městu trvale rostoucí výnos. Roku 1997 činil příjem 3,7 mil. Kč. Ke zvýšení o 3,1 mil. proti předchozímu roku (na 8,7 mil.) došlo roku 2010. Nejvíce narostl příjem v roce 2016, kdy město obecně závaznou vyhláškou nově stanovilo místní koeficient ve výši 2, jímž se násobí daň poplatníka za jednotlivé druhy pozemků (mimo orné půdy, zahrad apod.), zdanitelných staveb nebo zdanitelných jednotek. Příjem se zvýšil v roce 2016 o 8,2 mil. na

20,7 mil. Kč. Navýšení koeficientu daně z nemovitých věcí je plně v kompetenci obcí. Některé obce se tím snaží vyrovnat snižující se příjem spojený např. s nedoplatky na poplatky za svoz tuhého komunálního odpadu. Výhodou daně z nemovitých věcí je její výběr finanční správou, kdy obce nemusí řešit vlastní zaměstnance.

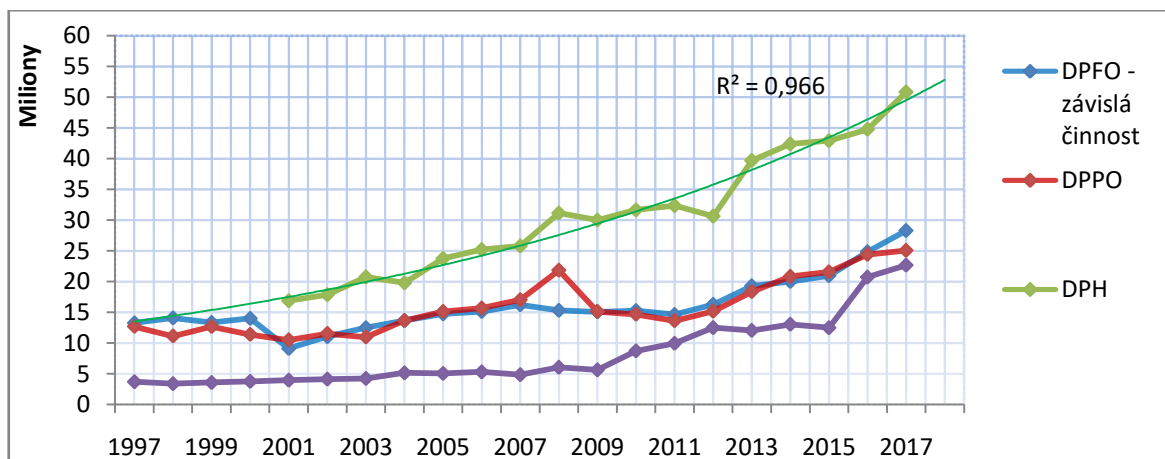
Daňové příjmy rovněž zvyšovaly **místní a správní poplatky**. Od roku 1997, kdy obec vybrala 2,4 mil. Kč, příjem každoročně stoupal k 13,8 mil. roku 2008. Pokles nastal následující rok (o 3 mil.) a mírně také v dalších dvou letech. Příjem z poplatků výrazně vzrostl v roce 2012 (o 6,5 mil.) na 15,6 mil. Kč. Tyto příjmy rostly i v dalších letech, nejvíce však obec získala v roce 2015, kdy na místních a správních poplatcích inkasovala 21,5 mil. Na tomto výsledku měly podíl především poplatky a odvody z výherních hracích přístrojů, které například v roce 2015 činily 10,4 mil. Kč, zatímco v roce 2011 město obdrželo 2,9 mil. Kč.

Významný byl také výběr poplatku za uložení a svoz komunálního odpadu. V roce 2000 byla stanovena roční výše poplatku 300 Kč na občana a tehdy obec získala 1,5 mil. Kč. Následující rok pak bylo vybráno 2,9 mil. Kč. Poplatek dále od roku 2003 nebyl vybírán a znovu byl zaveden od roku 2012 ve výši 492 Kč na občana, kdy byly vybrány téměř 4 mil. Kč. Ke snížení sazby o polovinu, na 250 Kč na občana došlo v souvislosti se zvýšením koeficientu pro výpočet daně z nemovitosti v roce 2016, čímž byl kompenzován nižší výběr poplatku.

Městu také rostly příjmy z poplatku za znečištění životního prostředí daného hlavně poplatkem právnických osob za ukládání odpadů na skládce v katastru města. Tyto příjmy jsou znázorněny jako poslední článek grafu 14, z něhož vyplývá, že nejvyšší příjem byl v roce 2010, 8,9 mil. a v roce 2017, 10,8 mil. Kč.

Vývoj hlavních daňových příjmů je shrnut v grafu č. 15.

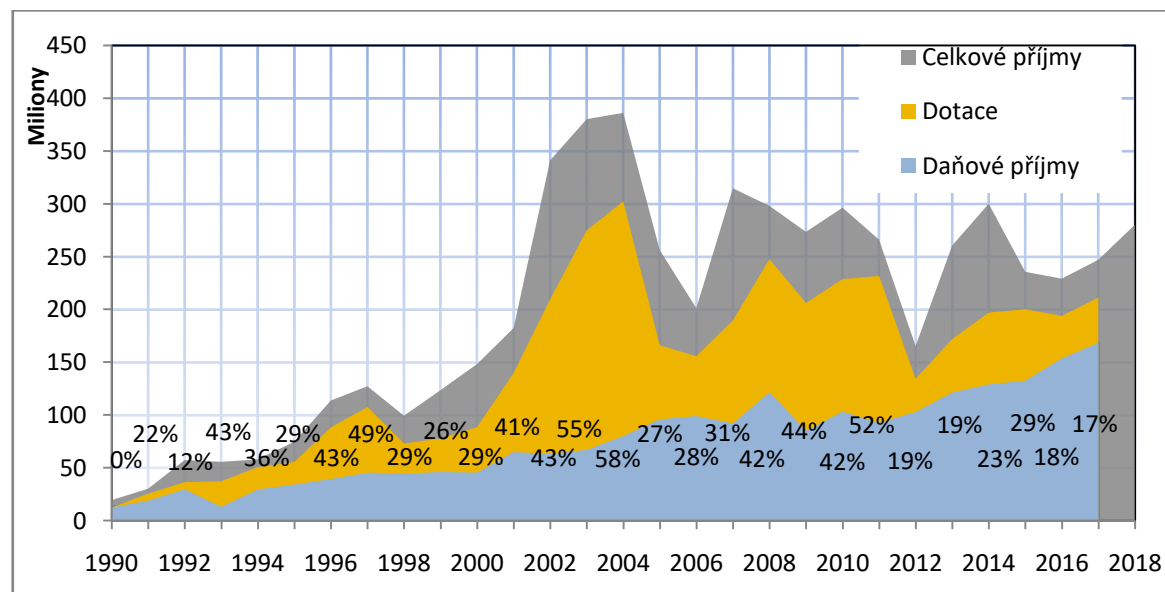
Graf 15: Vývoj hlavních daňových příjmů



Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, vlastní zpracování

Vedle daňových příjmů jsou pro hospodaření obcí podstatné přijaté transfery a dotace. Jejich zastoupení na celkových příjmech znázorňuje graf č 17. Podíl dotací je uveden i v procentech.

Graf 16: Podíl dotací na celkových příjmech

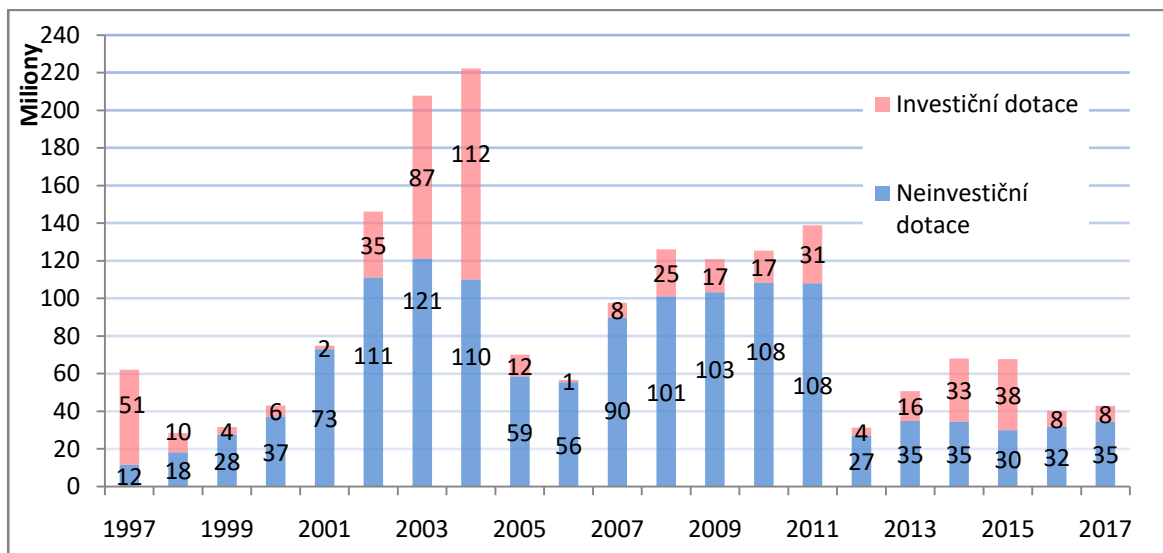


Zdroj: závěrečné výkazy, účty, městská kronika, vlastní zpracování

Jak je patrné, zatímco daňové příjmy téměř plynule rostly, příjmy z dotací byly nerovnoměrné a značně kopírují proměnlivý vývoj celkových příjmů. Dotace, které obec

obdržela, jsou členěny na dotace investiční a neinvestiční, přičemž neinvestiční dotace převládají. Jejich vzájemný poměr ukazuje graf č. 17.

Graf 17: Vývoj a podíl investičních a neinvestičních dotací



Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, vlastní zpracování

Neinvestiční dotace jsou zastoupeny převážně účelovými transfery na sociální dávky, školství, výkon státní správy a na činnosti související s rozšířenou působností obce. Investiční dotace jsou určeny na financování konkrétních investičních akcí.

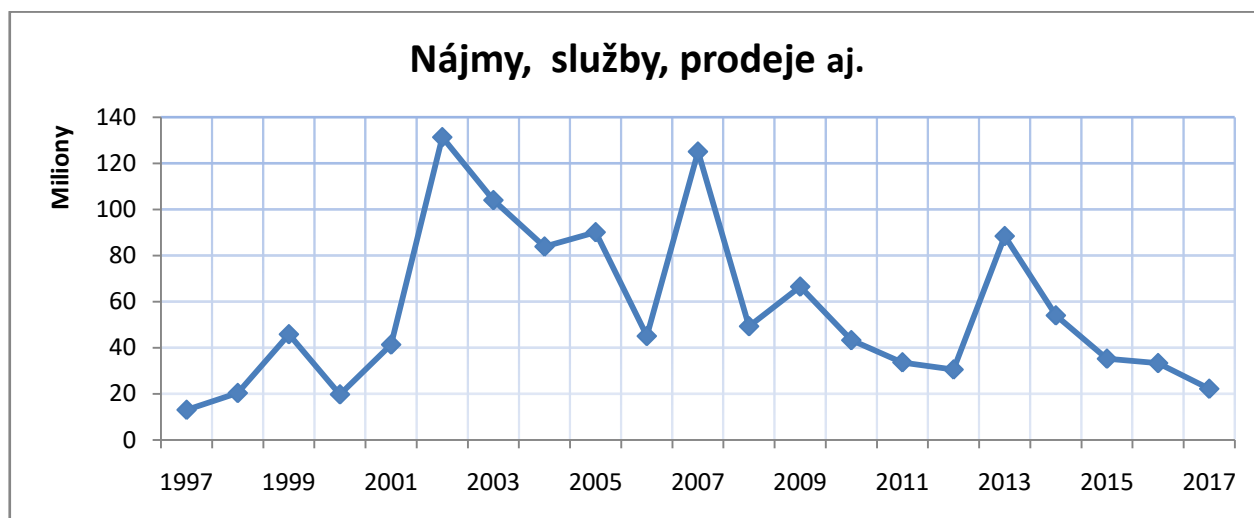
V roce 1997 investiční dotace vysoce převažovaly, když Státní fond životního prostředí (SFŽP) poskytl prostředky na realizaci etapy plynofikace. Polovina této dotace však byla návratná (ve formě půjčky). Nárůst neinvestičních dotací je zřetelný v roce 2001, kdy oproti předchozímu roku bylo obci navíc vedle okresní dotace odvedeno na školství 35,2 mil. ze státního rozpočtu. V dalším roce 2002 obci plynuly na školství (mzdy, pomůcky) ještě další neinvestiční dotace z krajského úřadu. Tato změna souvisela se zánikem okresních úřadů. Nově byl také obcím distribuován příspěvek na reformu státní správy.

Nejvyšší dotace město obdrželo v letech 2002-2004. Investiční dotace byly poskytnuty Ministerstvem školství mládeže a tělovýchovy (MŠMT) na rekonstrukci sportovního areálu poškozeného povodněmi (20,8 mil. Kč v roce 2002) a hlavně Ministerstvem průmyslu a obchodu (MPO) na budování infrastruktury průmyslového a logistického centra (r. 2002 -14,3 mil., r. 2003- 86,7 mil. r. 2004- 9 mil.). V roce 2004

byla také ve spolupráci s agenturou CzechInvest a Ministerstvem pro místní rozvoj (MMR) získána dotace na regeneraci areálu bývalého cukrovaru ve výši 86 mil. Kč. Zřetelný pokles neinvestičních dotací od roku 2005 je dán ustanovením školského zákona (§161 zák. č. 561/2004 Sb.), podle nějž jsou již dotace na školství z krajského úřadu (mzdové náklady) plně poukazovány přímo školským zařízením. V dalších letech značně vzrostly neinvestiční dotace především na sociální oblast. Rasantní snížení neinvestičních dotací, které je vidět v roce 2012, bylo zapříčiněno legislativní změnou, po níž došlo k převedení sociálních dávek pod Úřady práce.

Zbývající část představují příjmy, které podléhají funkčnímu třídění (PFT). Ty jsou tvořeny především platbami za nájmy, služby a prodeje, ale patří sem i pojistné plnění.

Graf 18: Příjmy podléhající funkčnímu třídění



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, vlastní zpracování

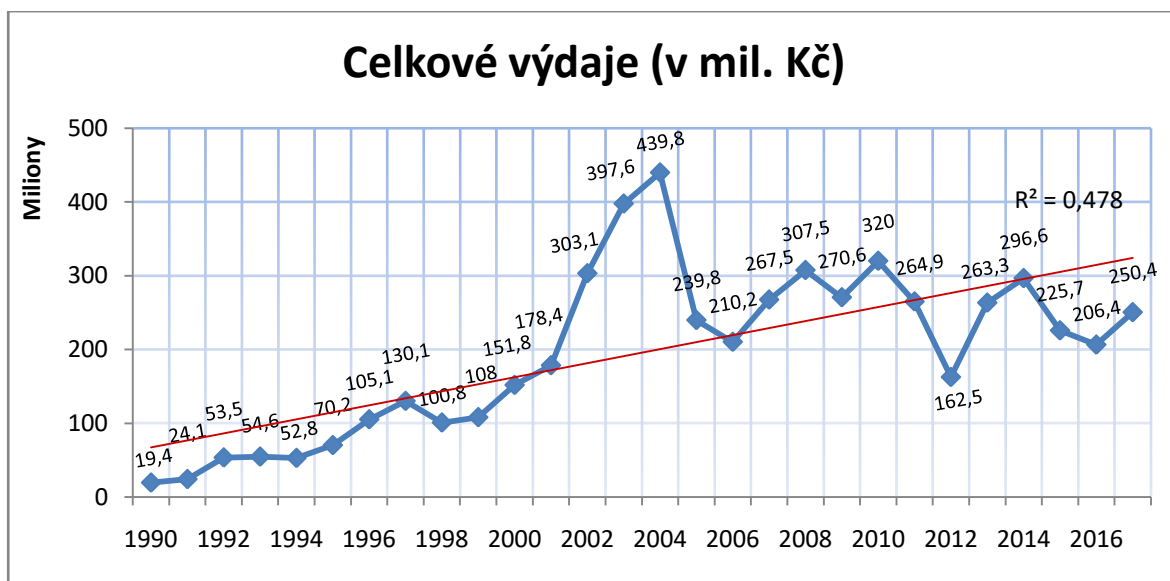
Jak je patrné, jsou tyto příjmy značně proměnlivé (průměrně v zobrazovaném období činily 57 mil. Kč.). Výrazně se zde projevuje prodej pozemků průmyslové zóny v roce 2002 za 56,1 mil. Kč a v roce 2007 za 82,5 mil. Kč. Tyto pozemky byly prodány také v jiných letech, zejména v roce 2003 za 19,2 mil. Kč a v roce 2005 za 13,7 mil. Kč. Dalším velmi vlivným faktorem byly pojistné úhrady, které obec obdržela v důsledku povodňových škod, a to za rok 2002 - 41,2 mil. Kč, 2003 - 47,1 mil. Kč, 2004 - 28,8 mil. Kč, 2013 - 50,1 mil. Kč a v roce 2014 - 23 mil. Kč. Vyšší příjmy za prodej dalších pozemků, bytů a nebytových prostor jsou patrné i v roce 2009.

Příjmovou stranu závěrečných účtů ovlivnily také úvěry. Zejména se jednalo o 20 mil. v roce 2000 na průmyslovou zónu, revolvingový úvěr 30,8 mil. Kč z roku 2004, 23,8 mil. přijatých v roce 2010 na revitalizaci ulic ve východní části města (u nádraží) a 49 mil. Kč v roce 2014 na rekonstrukci objektu pro knihovnu a informační centrum. Pro pokrytí časového nesouladu příjmů s výdaji byl v některých letech čerpán také kontokorentní a revolvingový úvěr (například 9 mil. - 2013 a 15 mil. - 2017).

4.2 Analýza výdajů

Výše celkových výdajů je ovlivněna množstvím celkových příjmů, které představují rozpočtové omezení pro vyrovnaný rozpočet. Vývoj celkových výdajů znázorňuje modrá křivka na grafu. Je zřejmé, že v některých letech výdaje překročily objem příjmů, což bude podrobněji analyzováno níže.

Graf 19: Vývoj celkových výdajů

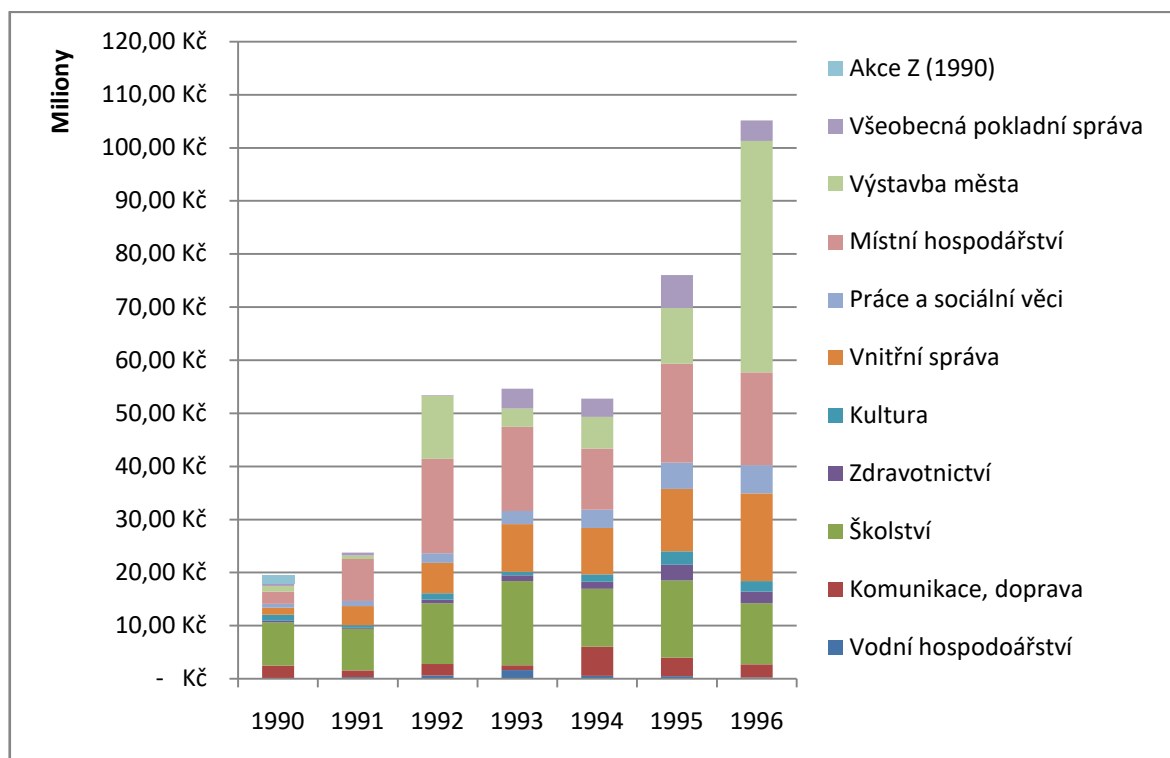


Zdroj: závěrečné výkazy, účty, vlastní zpracování

4.2.1 Vývoj a struktura výdajů v období 1990-1996

Náklady byly v období let 1990-1996 tříděny obdobně jako na straně příjmů podle kapitol. Přehled kapitol a jejich zastoupení na celkových nákladech je uveden pomocí grafu č. 20.

Graf 20: Struktura výdajů 1990-1996



Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, vlastní zpracování

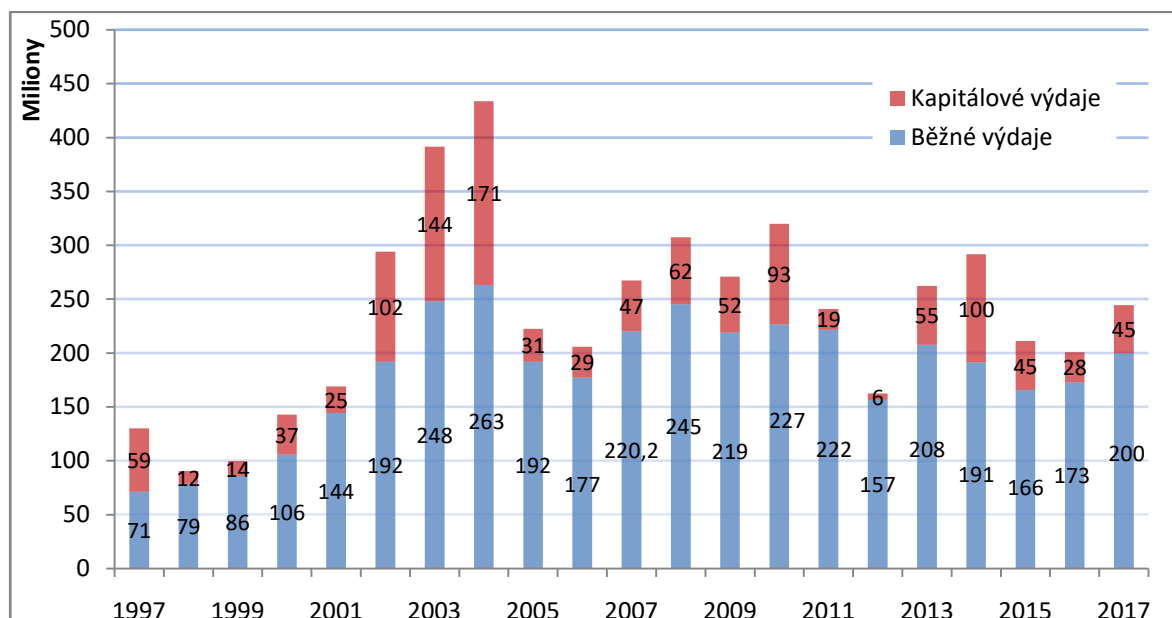
Jednotlivé kapitoly zahrnují jak běžné tak investiční výdaje, které však nejsou v použitém (dostupném) výkazu plnění rozpočtu za zmíněná období podrobně rozčleněny. Jejich podíly na celkových výdajích tudíž nelze přesněji zjistit. Lze odhadovat, že investiční výdaje jsou nejvíce zastoupeny v kapitole Výstavba města. Významnou část výdajů roku 1996 tvoří v této kapitole investice na plynofikaci ve výši 43.6 mil. Kč. V kapitole Všeobecná pokladní správa jsou od roku 1993 zastoupeny převážně příspěvky na provoz tělovýchovné jednoty. Místní hospodářství zahrnuje výdaje na bytové hospodářství, veřejné osvětlení, pohřebnictví, veřejnou zeleň, čištění komunikací a ostatní služby. Výrazné zvyšování výdajů (16.5 mil. Kč v roce 1996) v kapitole Vnitřní správa bylo dáno vývojem nákladů na správu městského úřadu.

4.2.2 Vývoj a struktura výdajů v období 1997-2017

Rozpočtová skladba od roku 1997 umožňuje rozeznat dva základní druhy výdajů. **Běžné výdaje**, které jsou neinvestiční a zpravidla se opakují, obsahuje třída 5 rozpočtové

skladby. **Kapitálové výdaje**, jež jsou jednorázové, investičního zaměření, zahrnuje třída 6. Vzájemný poměr běžných a kapitálových výdajů v jednotlivých letech udává graf 21.

Graf 21: Poměr běžných a kapitálových výdajů 1997-2017



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, vlastní zpracování

Za období let 1997 a 1998 nebyly pro přesné zachycení stavu k dispozici podrobné výkazy plnění rozpočtu (neobsahují rozlišení jednotlivých výdajů podle tříd). Údaj investičních výdajů roku 1997 je převzat pouze ze skupiny výstavba a údržba inženýrských sítí, (probíhala závěrečná etapa plynofikace). Za rok 1998 je zachycena pouze investice na plynofikaci (11,7 mil.) a několik drobných investičních nákupů, které jsou z výkazu patrné.

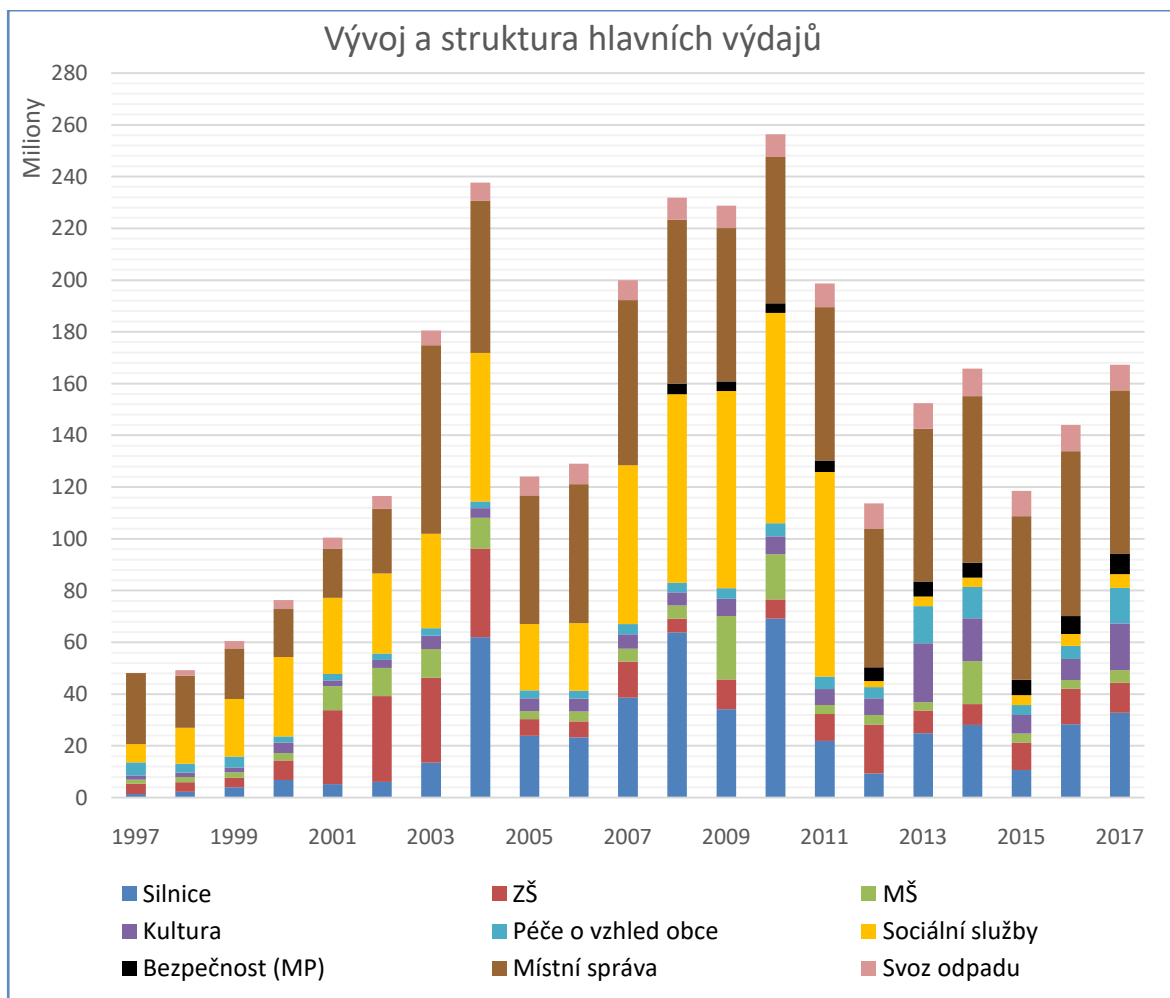
Nejvíce investičních prostředků město vynaložilo v letech 2002-2004. Investováno bylo v roce 2002 zejména do části průmyslové zóny včetně nákupu pozemků 76 mil. Kč a rekonstrukce sportovního areálu postiženého povodněmi 20,8 mil. Kč. Také v roce 2003 bylo investováno do oprav sportovního areálu 7,9 mil. Kč (bez dotace 5,9 mil. Kč), dále téměř 28 mil. Kč do nové budovy městského úřadu v souvislosti s reformou státní správy, ale hlavně 100,7 mil. Kč do průmyslové zóny. Rok 2004 znamenal největší objem investic za sledované období. Vynaloženo bylo 69,2 mil. Kč na demolice a dekontaminace v areálu bývalého cukrovaru, 49 mil. Kč na úhradu směnky za stavby v ulici Zámecká, 28,4 mil. Kč na výstavbu nového domu s pečovatelskou službou (24 bytových jednotek) a 9 mil. Kč na kanalizaci. Významným obdobím z hlediska investic byly dále roky 2010

a 2014. V roce 2010 se jednalo hlavně o opravy chodníků a komunikací (56,4 mil. Kč), výstavbu cyklostezky (15,5, mil. Kč) a zateplení jedné z mateřských škol (13,7 mil. Kč). V roce 2014 se uskutečnila revitalizace historické vily pro městskou knihovnu a informační centrum za 49 mil. Kč, 2. etapa revitalizace parku a náměstí (7 mil. Kč) a další opravy chodníků a komunikací.

U běžných výdajů je zřetelný nárůst od roku 2001, kdy se navýšily zejména výdaje v oblasti školství, a to vlivem dotací ze školského úřadu. Pomocí těchto neinvestičních transferů obec financovala základní školy (převážně mzdové náklady) do roku 2005, od kterého je vidět pokles běžných výdajů. Tato změna nastala v souvislosti s novelou školského zákona, jak již bylo zmíněno v předchozí kapitole. Reforma státní správy se projevila citelným navýšením běžných výdajů v roce 2003. Obec musela zabezpečit výkon státní správy v přenesené působnosti, což znamenalo navýšení mzdových prostředků o 108 %. V roce 2002 bylo na platy zaměstnanců včetně zdravotního pojištění a sociálního zabezpečení vynaloženo 13,7 mil. Kč, v roce 2003 bylo vyplaceno již 28,5 mil. Kč. V současnosti (2017) je za platy zaměstnanců včetně odvodů hrazeno 40 mil. Kč. Znatelný propad běžných výdajů v roce 2012 byl dán legislativní změnou, kdy výplaty sociálních dávek přešly do kompetence úřadů práce, což se konkrétně projevilo rasantním propadem běžných výdajů v této oblasti. Zatímco v roce 2011 bylo na sociálních službách zapláceno 79 mil. Kč, v roce následujícím to bylo již jen 2,3 mil. Kč, kdy většina prostředků sloužila pouze na pečovatelskou službu. Růst běžných výdajů opět nastal v roce 2013 z důvodu vyšších neinvestičních výdajů souvisejících hlavně s opravami majetku po povodni z pojistného plnění (46,6 mil. Kč) a také s vybudováním centra pro cestovní ruch.

Lze tedy shrnout, že kolísání běžných výdajů bylo hlavě způsobeno legislativními změnami a také výrazně odlišnými neinvestičními náklady na opravy a údržbu majetku v jednotlivých letech, převážně z důvodu povodní.

Graf 22: Struktura výdajů podle vybraných položek 1997-2017



Zdroj: závěrečné výkazy plnění rozpočtů, vlastní zpracování

Z grafu č. 22 je na první pohled patrné kolísání jednotlivých výdajů. Největší podíl mají výdaje na **sociální oblast**, avšak pouze v některých letech 2007 -2011 z důvodu výše zmíněného převodu výplat dávek pod úřady práce.

Další výraznou část výdajů představuje **místní správa** (63 mil. V roce 2017). Zde největší podíl zaujímají platy zaměstnanců, platby na sociální zabezpečení a zdravotní pojištění, nákup služeb pro městský úřad, energie atd. Zajímavé je u této položky sledovat vývoj v delším horizontu. Ještě například v roce 2000 činily tyto výdaje necelých 19 mil. Kč, v roce 2003, kdy se plně projevila reforma státní správy, výdaje vyskočily na téměř 73 mil. Kč. Důvodem skokového navýšení byla také investice zhruba 28 mil. Kč na výstavbu nové budovy městského úřadu. V dalších letech se výše výdajů na místní správu snížila a pohybovala se v intervalu 50 mil. Kč (rok 2005) – 64 mil. Kč (rok 2014). Na viditelné

snížení mezi lety 2011-2012 z 59 mil. Kč na 53 mil. Kč měl zřejmý vliv odchod části pracovníků ze sociálního odboru, kteří se nově stali úřadu práce na základě změny zákona. Na mzdách (bez odvodů) bylo v roce 2011 vyplaceno 29 mil. Kč, o rok později 25 mil. Kč. V roce 2017 výdaje na mzdy činí opět téměř 29 mil. Kč, což je od roku 2002 cca. trojnásobné navýšení.

Z grafického znázornění výdajů na **základní školy** (graf 22) je dobře patrný vliv výše zmíněné legislativní změny, kdy financování provozu škol od roku 2005 převzal krajský úřad. Zvýšené výdaje v některých dalších letech (např. 2012) souvisely s údržbou a opravami budov.

Také výdaje na **údržbu komunikací** značně kolísají z důvodu různě velkých investic v jednotlivých letech. Nejvíce bylo vynaloženo v roce 2010 (69 mil. Kč), kdy probíhala revitalizace městské čtvrti za nádražím (27 mil. Kč), opravy chodníků v některých ulicích (16 mil. Kč) a jiné. V tomto roce byla vybudována i cyklostezka za 15,5 mil. Kč, ale investice není součástí této položky (není obsažena v grafu 22), je zařazena mezi ostatní záležitosti pozemních komunikací.

Péče o vzhled obce zahrnuje převážně náklady na údržbu a výsadbu zeleně. Výdaje se pohybují od 2,5 mil. Kč k 14,4 mil. Kč za rok 2013, kdy bylo investováno 9 mil. Kč do revitalizace parku na náměstí. Je zajímavé, že město se od roku 2016 rozhodlo zrušit nákup služby na sečení trávy od soukromé firmy a tuto činnost bude zabezpečovat vlastními silami pomocí vlastní příspěvkové organizace. S tím byla spojena investice do potřebné techniky ve výši 3 mil. Kč. Následující rok město pořídilo další techniku za 4 mil. Kč. V roce 2017 byla také v rámci položky péče o vzhled města vybudována nová fontána na náměstí za 4 mil. Kč.

Plynulý pozvolný růst je u výdajů na **bezpečnost** (městskou policii) a **svoz komunálního odpadu**. Platby za svoz odpadu vzrostly z 2,1 mil. Kč v roce 1998 na 9,8 mil. Kč v roce 2017. Od zřízení městské policie v roce 2008 (4,1 mil. Kč) se výdaje zvýšily k 7,8 mil. Kč v roce 2017.

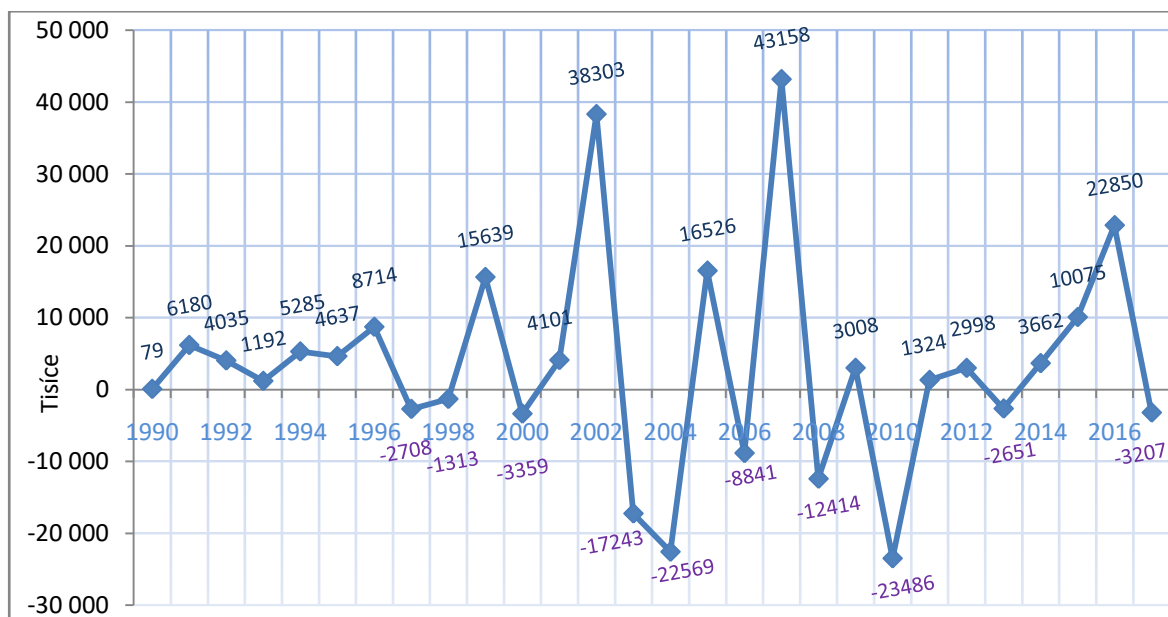
Také u výdajů na **kulturu** si lze v posledních letech všimnout navýšení. To je zapříčiněno investicemi do budovy kulturního střediska, přičemž rekonstrukci financuje město zcela bez dotací.

5 Výsledky a diskuse

Pro zhodnocení finanční kondice obce je možné použít ukazatele z oblasti rozpočtového hospodaření, likvidity a zadluženosti jak již bylo podrobněji uvedeno.

Základním orientačním ukazatelem hospodaření je rozdíl celkových příjmů a celkových výdajů. Výsledné saldo vypovídá o tom, zda hospodaření skončilo s přebytkem, deficitem či zda bylo vyrovnané. O finanční kondici obce samotný jednorocní výsledek hospodaření nevypovídá, ale při dlouhodobějším pohledu je určité hodnocení možné. Výsledky za jednotlivá rozpočtová období (od roku 1998 bez započtení přebytku z předchozího období) popisuje graf 23. Do roku 1997 byl zřejmě zapojován přebytek z minulých let. Znázorněné saldo představuje rozdíl celkových příjmů (včetně úvěrů) a celkových výdajů.

Graf 23: Vývoj celkového salda hospodaření (v tis. Kč)



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, vlastní zpracování

Jak je z grafu patrné, mezi lety 1990 – 2017 převažuje období, kdy bylo hospodaření přebytkové (18 let) zatímco deficit byl zaznamenán v deseti letech. Soustavný přebytek hospodaření byl vykazován do roku 1996, v dalších letech se kladné a záporné výsledky víceméně střídají. Obec nehospodařila s dlouhodobým deficitem. Nejvyšší přebytek hospodaření byl dosažen v roce 2007 (47,4 mil. Kč) a dále v roce 2002 (38,3 mil. Kč). Deficit byl nejvyšší v roce 2004, kdy obec reagovala na finanční situaci přijetím

revolvingového úvěru 30,85 mil. Kč (úvěr je zohledněn v grafu). Výrazným deficitem skončilo hospodaření i v letech 2003 (17,2 mil. Kč) a 2010 (23,8 mil. Kč). Také v roce 2010 obec přijala úvěr, a to ve výši 23,8 mil. Kč. Za celé sledované období převažují příjmy nad výdaji o 94 mil. Kč. Obec tedy hospodařila převážně s přebytkem. Tuto skutečnost znázorňuje graf, který značí, že dlouhodobě je vykazováno kladné saldo na úrovni cca 3 mil. Kč.

Průměrně splácela obec od roku 1998 ročně zhruba 7 mil. Kč za úvěry. Jak již bylo uvedeno v kapitole 4.1.3 (str. 67), jednalo se zejména o úvěry na investice (hlavně v letech 2000, 2010, 2014) i překlenovací úvěry k pokrytí časového nesouladu v cash flow.

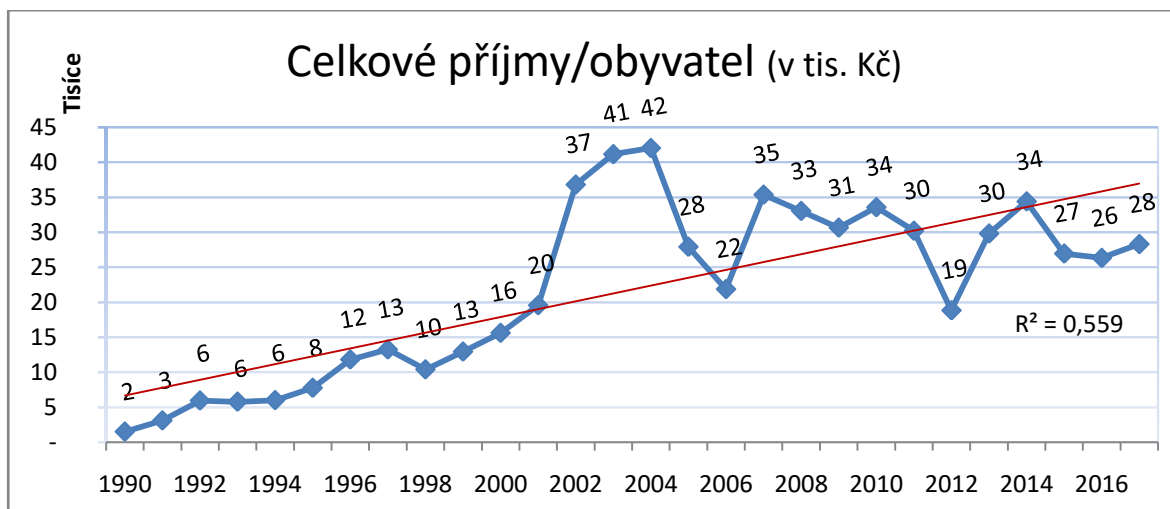
5.1 Vybrané ukazatele hospodaření

Mezi další významné ukazatele patří poměr celkových příjmů na obyvatele, daňových příjmů na obyvatele, celkové výdaje na obyvatele, saldo běžného rozpočtu na obyvatele a poměr salda běžného rozpočtu k běžným příjmům.

5.1.1 Celkové příjmy na obyvatele

Jedná se o jednoduchý základní ukazatel, který umožňuje porovnávat velikost rozpočtů za jednotlivá období i mezi obcemi navzájem. Jeho pomocí je vyjadřováno, v jaké výši se pohybují finanční zdroje obce. Ukazatel však zahrnuje i kapitálové příjmy a investiční transfery, z čehož plyne jisté omezení při jeho interpretaci. Je třeba dále zkoumat, zda meziroční změny jsou způsobeny vyšším inkasem investičních dotací (viz ukazatel salda běžného rozpočtu níže v kapitole 5.1.4).

Graf 24: Celkové příjmy na jednoho obyvatele



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, ČSÚ, vlastní zpracování

Bylo zjištěno, že od počátku sledovaného období vzrostly celkové příjmy na obyvatele zhruba desetinásobně. Jistý vliv měla inflace, která podle českého statistického úřadu byla nejvyšší v devadesátých letech. Rekordní inflace byla změřena v roce 1991, kdy činila 56,6%. Také v dalších letech byla míra inflace vysoká, například v roce 1993 dosáhla 20,8 %, v roce 1992 11,1%, 1998 10,7 %.

Podle Kameníčkové (2017) dosahovaly v roce 2016 celkové příjmy v průměru 22 045 Kč na obyvatele. Lépe na tom byly větší obce nad 5 tis. obyvatel, když inkasovaly průměrně 23 531 Kč na obyvatele. Obce s počtem obyvatel od 1 000 do 4 999 dosahovaly průměrně 19 800 Kč na obyvatele. V tomto porovnání dosahují Lovosice velmi dobrého výsledku, překračujícího celostátní průměr větších obcí v roce 2016 o téměř 12 %, tj. 2,8 tis. Kč na obyvatele.

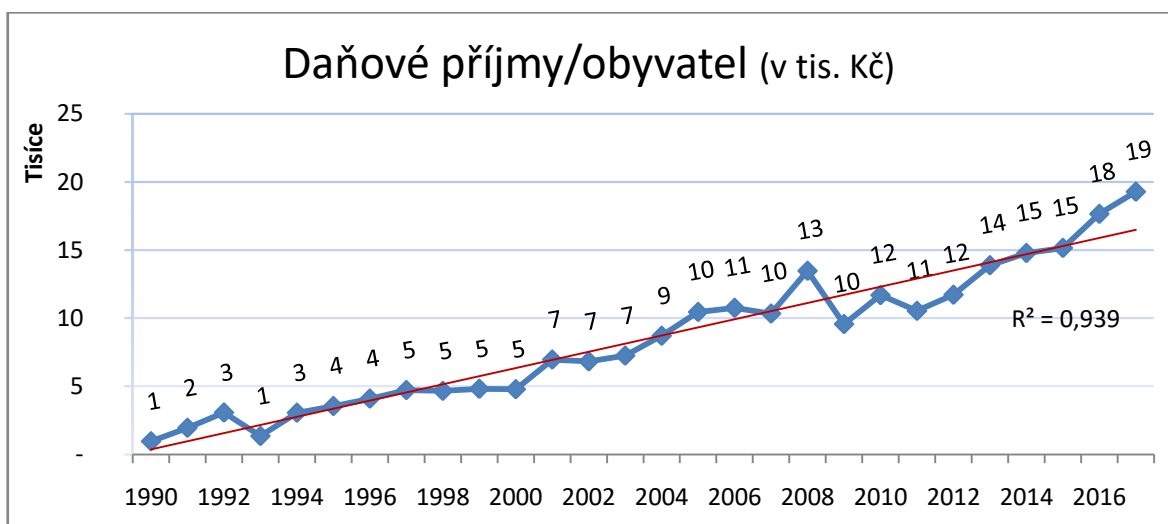
Z grafu je patrné, že celkový vývojový trend je ovlivněn mimořádným obdobím let 2002 – 2004, kdy obec inkasovala značné dotace na výstavbu průmyslové zóny a krytí povodňových škod, a proto je níže uveden také ukazatel vývoje daňových příjmů na obyvatele a vývoje běžného rozpočtu, který je očištěný od transakcí na investiční účely.

Navíc celkové příjmy zahrnují i kategorii příjmů kapitálových, tj. převážně z vlastní podnikatelské činnosti obce, kde převažují tržby z prodeje majetku a nájemné.

5.1.2 Daňové příjmy na obyvatele

Daňové příjmy znamenají pro obec stabilní zdroj financování. Na základě meziročního srovnání lze obzvláště v delším horizontu sledovat vlivy hospodářské situace i změn v rozpočtovém určení daní, které ovlivňují významné daňové výnosy. Při interpretaci je třeba vzít v úvahu, že DPPO placená obcí z vlastní podnikatelské činnosti se projevuje i ve výdajích a nejedná se tak o příjem posilující zdroje. V tomto případě je patrný vliv mimořádného prodeje pozemků v roce 2007, který se odrazil na daňových příjmech roku 2008.

Graf 25: Daňové příjmy na jednoho obyvatele



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, ČSÚ, vlastní zpracování

Stejně jako v případě celkových příjmů na obyvatele, uvádí Deník veřejné správy ve výše zmíněném článku, že největší obce vykazovaly v roce 2016 nejvyšší daňové příjmy na obyvatele. Průměr obcí nad 5 tisíc obyvatel činil 16 112 Kč na obyvatele. Obce s počtem obyvatel od 1 tisíce do 5 tisíc získaly v roce 2016 průměrně 13 533 Kč na obyvatele. I v tomto porovnání si Lovosice stojí výtečně, když byly nad průměrem ČR v kategorii obcí nad 5 tisíc obyvatel o 9,5%.

Z předchozí kapitoly rozboru příjmů vyplývá, že podíl daňových příjmů na příjmech celkových ve sledovaném období značně kolísal, avšak v posledních dvou letech je jejich podíl shodný s celostátním průměrem, tj. aktuálně 68%. Rostoucí podíl daňových příjmů a nižší zastoupení účelových transferů vypovídá o trendu posilování finanční autonomie obce (samostatnost v rozhodování jak naloží se svými prostředky).

Mezi daňovými příjmy dominuje podíl na DPH (30% daňových příjmů v roce 2017). Dalším zásadním daňovým příjmem, který téměř každým rokem stoupal je podíl na DPFO ze závislé činnosti a podíl na DPPO, které mají na daňových příjmech téměř stejné zastoupení (viz graf v kapitole rozboru daňových příjmů). Naopak nepatrný je DPFO SVČ.

Ačkoli jsou možnosti obce ke zvýšení daňových příjmů omezené, je možné některých nástrojů či parametrů využívat. Klíčovým parametrem pro rozpočtové určení daní obcím (viz příloha) je počet obyvatel, počet zaměstnanců s výkonem práce v obci, počet živnostníků s bydlištěm v obci a také počet žáků v zařízeních zřízených městem. Dále obec stanovuje zákonem omezenou výši koeficientu pro výpočet daně z nemovitosti a také výši místních poplatků.

Jak bylo zjištěno, počet obyvatel v Lovosicích dlouhodobě klesá (viz graf č. 6). Město se však může pokusit tento trend zvrátit svou rozvojovou strategií, zejména v oblasti bytové výstavby, rodinné politiky nebo poskytování sociálních služeb. Růst obyvatel s sebou totiž nese i více podnikatelských příležitostí. Ačkoli podniky v Lovosicích nabízí mnoho pracovních míst a mnoho lidí sem za prací dojíždí, nejsou tito lidé více motivováni k tomu, aby se zde usadili.

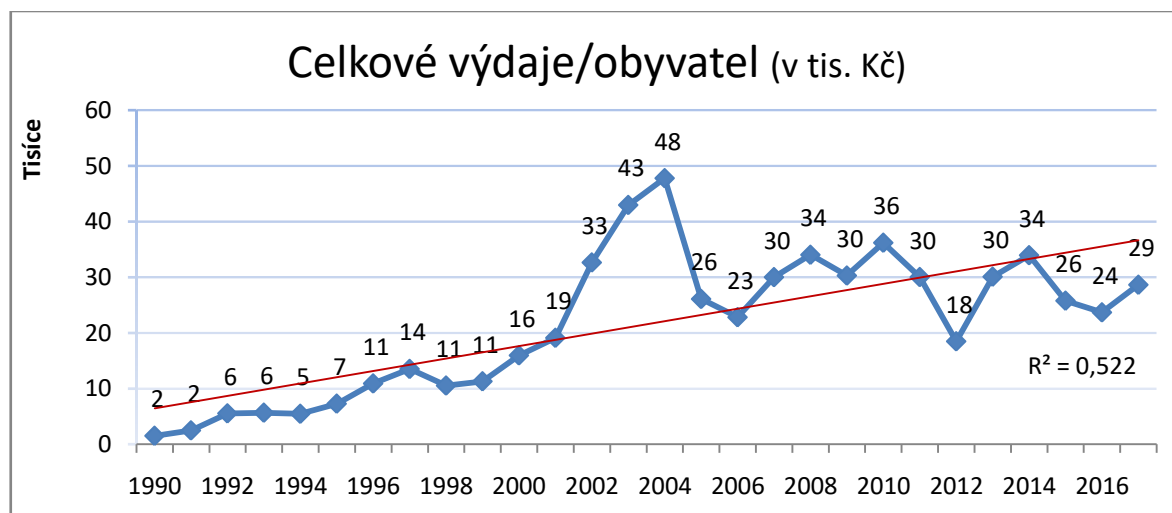
Možnost zvýšení koeficientu pro daň z nemovitých věcí (celý výtěžek náleží obci), byla využita od roku 2016, což znamenalo zvýšení daňových příjmů o 8,2 mil. Kč. Na druhou stranu byl snížen poplatek za svoz a ukládání komunálního odpadu na polovinu (snížení příjmů o 2 mil. Kč), což by se však mohlo projevit v poklesu počtu neplatičů. Díky významnému nárůstu příjmu ze sdílených daní, jak je podrobněji uvedeno v předchozí kapitole 4.1.3, si obec mohla dovolit vzdát se příjmů plynoucích z daně za provozování technických hracích zařízení (tzv. výherních automatů), když obecně závaznou vyhláškou zakázala provoz tohoto druhu hazardních her na svém území. Tento výpadek je postupný v závislosti na zániku jednotlivých povolení, ale plně se projeví od roku 2018, kdy proti roku 2015 poklesne příjem z daně z provozu hazardních her cca. o 8 mil. Kč. Z toho vyplývá, že některé chudší obce mohou být motivovány k tomu, aby na svém území „podporovaly“ provoz heren, ačkoli diskutovaná závislost na tomto druhu hazardu s sebou nese další sociální a bezpečnostní problémy. Je otázkou, zda by nebylo vhodnější v souvislosti s nově přijatým zákonem o hazardních hrách ponechat celý výtěžek daně z hazardu státu.

Protože daňové příjmy jsou pro hospodaření obce rozhodující, je pozitivní, že do budoucna lze (za předpokladu zdárného celkového vývoje ekonomiky) očekávat další růst, jak jednoznačně ukazuje trendová přímka. Důležité však je, aby tyto příjmy byly dostatečné vzhledem k vývoji výdajů.

5.1.3 Celkové výdaje na obyvatele

Tento ukazatel umožňuje základní srovnání jednotlivých rozpočtových období i sledování rozdílů mezi obcemi. Výše výdajů je ovlivňována velikostí obce a rozsahem její činnosti. Protože je problematické určit, jaké je optimální množství výdajů na obyvatele, lze ukazatele využít především pro zhodnocení vývoje hospodaření a další plánování výdajů.

Graf 26: Celkové výdaje na jednoho obyvatele



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, ČSÚ, vlastní zpracování

Vývoj celkových výdajů je obdobný jako u vývoje celkových příjmů včetně trendové linie. Protože jsou zde zahrnuty jak běžné tak kapitálové výdaje, je i zde vidět mimořádné investiční období let 2002 – 2004 a také vliv legislativních změn v roce 2002, 2005, 2012, jak detailněji popisuje kapitola 4.2.2.

Obec je při realizaci rozpočtové politiky na výdajové straně omezena množstvím mandatorních výdajů, ale zdá se, že v oblasti výdajů má obec větší možnosti k ovlivnění svého hospodaření. Kapitálové výdaje totiž mají totiž v některých letech dosti významný podíl, jak je pomocí grafu 21 uvedeno ve výše zmíněné kapitole. O investicích rozhodují volení zastupitelé, ale aby peníze byly co nejlépe využity, přinesly co nejvyšší užitek, je

třeba zjišťovat priority obyvatel města. Rozhodování však také ovlivňuje možnost získání dotací na daný projekt. Výhodné mohou být například projekty na snižování energetické náročnosti a zvyšování energetické účinnosti, které do budoucna snižují běžné výdaje (jsou návratné). To by se mohlo týkat konkrétně zastaralé budovy a zařízení zimního stadionu. Právě běžné tj. opakované výdaje v rozpočtech převažují.

5.1.4 Saldo běžného rozpočtu na obyvatele

Je základním ukazatelem pro hodnocení zdravého hospodaření obce. Ukazuje schopnost obce dosahovat přebytek v provozní části rozpočtu. Tato schopnost je ovšem limitována objemem mandatorních výdajů. Saldo je zachyceno za období let 2000-2017, neboť ze starších výkazů je obtížné přesné zjištění běžných a kapitálových výdajů.

Graf 27: Saldo běžného rozpočtu na jednoho obyvatele



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, ČSÚ, vlastní zpracování

Z grafu je vidět, stoupající trend, který má zřejmě hlavní příčinu v narůstajících daňových příjmech. V roce 2000 činily příjmy z daní a poplatků 45,6 mil. Kč, v roce 2017 je to již 168,4 mil. Kč. Je pozitivním zjištěním, že dlouhodobě město dokáže tvořit rezervy z provozního rozpočtu. Je však třeba mít na zřeteli, že na výrazně kladném výsledku z roku 2002 se podílely pojistné náhrady a dotace z povodňového fondu (41,2 mil. Kč), které jsou svou povahou mimořádné, ale řadí se mezi běžné příjmy. Rovněž město obdrželo v tomto

roce oproti minulým obdobím neinvestiční dotaci v důsledku reformy státní správy (12,9 mil. Kč) a neinvestiční dotaci od krajského úřadu na provoz škol (19,8 mil. Kč). Značnou úhradu od pojišťovny v důsledku povodní město obdrželo také v roce 2013 (50,1 mil. Kč).

Pro budoucí plánování by bylo dobré přesněji zjistit množství mandatorních výdajů a jejich strukturu. K tomuto účelu může obec využít některou z moderních metod rozpočtování, jak je popsáno v teoretické části. Například lze jednou za několik let provést rozpočtování s nulovou bází. Podstatnou část mandatorních výdajů tvoří výdaje za mzdy, přičemž množství zaměstnanců ve veřejné správě je neustálým tématem. Je také třeba zmínit, že obec dostává na provoz státní správy dotace. Při hledání úspor je nutno zvažovat, jak se opatření dotkne kvality nabízených služeb a zda nevyvolá dodatečné náklady. Pro optimalizaci počtu zaměstnanců proto mohou dobře sloužit benchmarkingová srovnání mezi obcemi (viz kapitola 3.1.3 v teoretické části).

5.1.5 Podíl salda běžného rozpočtu na běžných příjmech

Údaje z následujícího grafu vypovídají o tom, jaký podíl z běžných příjmů se podařilo městu v jednotlivých letech uspořit. Tento ukazatel je důležitý pro plánování budoucích aktivit. Čím více prostředků městu zbude, tím více může investovat, aniž by nutně potřebovalo použít úvěr.

Graf 28: Saldo běžného rozpočtu na běžné příjmy



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, vlastní zpracování

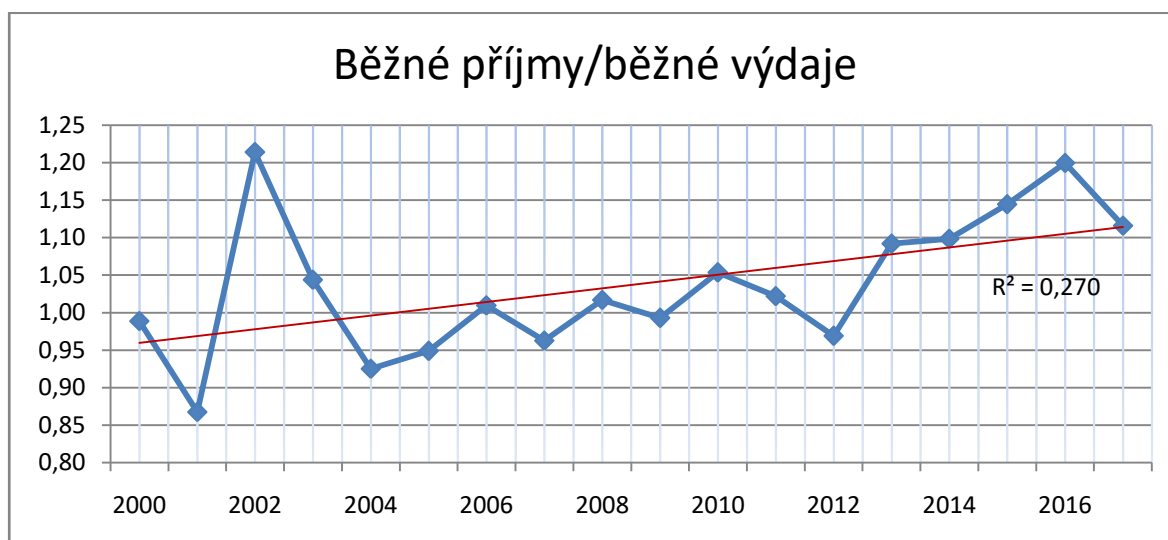
Na základě zjištěných dat lze říci, že do roku 2012 městu jen stěží stačily finance na běžný provoz. Ke zlepšení došlo od roku 2013, ovšem i zde je třeba brát na vědomí, že tento rok obec obdobně jako v roce 2002 obdržela pojistné náhrady za povodňové škody, a to ve výši 50 mil. Kč. Od roku 2013 však získala také více prostředků z daní, zejména narostl příjem z celostátního podílu na DPH (viz kapitola 4.1.3, graf 15) .

Jak ukazuje trendová přímka grafu, obci se daří dlouhodobě zvyšovat úspory z běžných hospodářských aktivit. Za tímto pozitivním trendem je ovšem třeba vidět hlavní vlivné faktory. Přes optimistický vývoj posledních let způsobený rostoucími daňovými příjmy by bylo vhodné do budoucna běžné výdaje nezvyšovat a hledat cesty k úsporám, neboť růstová fáze českého hospodářského cyklu může být v následujících letech přerušena.

5.1.6 Podíl běžných příjmů a běžných výdajů

Pomocí grafu 29 je znázorněna míra krytí běžných výdajů běžnými příjmy. Tento ukazatel má obdobné využití jako předchozí podíl salda běžného rozpočtu na běžných příjmech.

Graf 29: Podíl běžných příjmů a běžných výdajů



Zdroj: závěrečné výkazy, účty, vlastní zpracování

Jak již bylo zmíněno, obec by měla být obezřetná při dalším plánování běžných výdajů. Měla by uvážlivě pořizovat majetek tak, aby náklady na jeho údržbu neúměrně nezvyšovaly běžné výdaje. Obec je totiž silně závislá na ekonomickém cyklu státu, neboť příjmy z vlastní podnikatelské činnosti jsou v posledních letech poměrně nízké. Bylo by vhodné vedle hledání úspor vytvořit i plán využití majetku, aby v případě poklesu celkové ekonomiky mohla obec eventuální nižší příjmy eliminovat. Například je možný prodej zahrad na rodinnou výstavbu domů či plán postupného zvyšování nájemného dosud vlastněných nemovitostí.

Zdá se, že v poslední době se rozmáhá podnikání v sociálních službách a vzhledem k demografické situaci se očekává zvýšená poptávka. Příležitostí pro obec by mohlo být zabezpečování těchto služeb pomocí příspěvkové organizace, která by zároveň spravovala současné činnosti v sociálních službách. Výhodou příspěvkové organizace je adresná odpovědnost jejího ředitele, který podléhá vedení města.

Je také otázkou jak investovat uspořené prostředky. Poměrně bezpečnou variantou je například nákup státních dluhopisů, rizikový, ale výnosný může být obchod s akcemi či realitami. Jelikož však obec nakládá s prostředky veřejnými, musí jednat odpovědně.

6 Závěr

Hlavním cílem práce bylo zhodnocení hospodaření obce Lovosice v období let 1990– 2017. Dále měla práce analyzovat vývoj objemu a struktury rozpočtu a také se zaměřit na hlavní důvody změn. Za tímto účelem byly formulovány dílčí cíle a otázky, na které měla být výzkumem nalezena odpověď.

1. Jaký byl vývoj hospodaření v období 1990-2018

Bylo zjištěno, že během sledovaného období došlo k více než dvanáctinásobnému zvýšení objemu rozpočtu. Zatímco v roce 1990 byly zjištěny celkové příjmy ve výši 19,5 mil. Kč, v roce 2017 činily již 247 mil. Kč. V přepočtu na jednoho obyvatele je to 2 tis. Kč v roce 1990 a 28 tis. Kč v roce 2017. Trendová linie příjmů je tedy výrazně stoupající. Je však třeba vzít v úvahu také inflaci, která dosahovala v devadesátých letech poměrně vysokých hodnot, a použitá data nebyla očištěna deflátorem. Vývoj příjmů a výdajů byl velmi nerovnoměrný. Zlomový je rok 2002, kdy došlo téměř dvojnásobnému růstu oproti předchozímu roku. K velkým diferencím došlo i mezi lety 2005-2007 a 2012-2013. Nerovnoměrnému vývoji příjmů odpovídal i nerovnoměrný vývoj výdajů, neboť obec výrazně nepřesahovala rozpočtové omezení z příjmové strany. Největší investice proběhly v letech 2003 a 2004, převážně do infrastruktury průmyslové zóny. Dlouhodobé hospodaření města je vyrovnané, průměrná výše splácených úvěrů vzhledem k výši celkových příjmů neznáčí vážné zadlužení.

2. Které hlavní faktory ovlivnily změny hospodaření a jakým způsobem?

Nerovnoměrný vývoj ovlivnily zejména mimořádné kapitálové příjmy, neinvestiční transfery determinované legislativními změnami a investiční dotace. Za strmým růstem celkových příjmů v roce 2002 stojí zejména prodej pozemků průmyslové zóny (56 mil. Kč), dotace a pojistné plnění v důsledku povodní (41 mil. Kč) a růst neinvestičních dotací o 38 mil. Kč, neboť od tohoto roku jsou Lovosice obcí s rozšířenou působností. Pokles objemu rozpočtu v roce 2005 byl nejvíce ovlivněn snížením neinvestičních dotací o 52 mil. Kč z důvodu změny školského zákona, kdy financování provozu škol zajišťuje přímo krajský úřad. Růst příjmů v roce 2007 byl způsoben hlavně dalším prodejem pozemků průmyslové zóny za 82,5 mil. Kč a rostly i neinvestiční dotace v sociální oblasti. Od roku 2012 přešly výplaty sociálních dávek pod úřady práce, což znamenalo propad objemu rozpočtu (o více než 70 mil. Kč mezi roky 2011-2012). Vývoj daňových příjmů byl i přes změny RUD téměř plynule stoupající. Od roku 2001 je nejvýznamnější podíl z celostátního

inkasa DPH, který se od té doby ztrojnásobil a v roce 2017 představuje 30% daňových příjmů. Příjem z DPFO SVČ naopak téměř soustavně klesal. Ostatní sdílené daně mají rostoucí trend, je však patrný pokles v roce 2009 vlivem hospodářské krize. Tento pokles se nejvíce projevil u DPPO. Od roku 2016 obec uplatnila u daně z nemovitostí možnost navýšení místního koeficientu na úroveň většiny okolních obcí, čímž se od té doby příjem téměř zdvojnásobil (13% daňových příjmů v roce 2017).

3. Jaká je současná ekonomická situace města?

Vzhledem k uplynulému vývoji lze říci, že v současné době je hospodářská situace velmi dobrá. Lze tak vyvodit především z ukazatele salda běžného rozpočtu zpracovaného od roku 2000. Bylo zjištěno, že až do roku 2012 městu jen stěží stačily prostředky na zabezpečení běžného provozu. Situace se zlepšila od roku 2013 a další roky se kladné saldo zvyšovalo. Obec je tedy schopna dosahovat úspor z provozního rozpočtu a o to více peněz může vynaložit na investice. Je zřejmé, že tento stav způsobuje i celkově výborná kondice České ekonomiky s minimální nezaměstnaností, což se odráží v daňových příjmech. V porovnání s celostátním průměrem obcí s počtem obyvatel nad 5 tisíc, převyšují Lovosice tento průměr za rok 2016 jak v ukazateli daňových příjmů na obyvatele, tak v ukazateli celkových příjmů na obyvatele, a to o 9,5% v daňových a o 12% v celkových příjmech. Jak bylo uvedeno výše, zadluženost je nízká. Opět je však nutné zmínit změny RUD.

4. Jaký lze očekávat další vývoj a jaké jsou hlavní možnosti pro zlepšení ekonomické situace?

V posledních letech se zvyšuje podíl daňových příjmů, hlavně ze sdílených daní. Daňové příjmy například v roce 2017 představovaly 68% celkových příjmů, což odpovídá celostátnímu průměru. Další vývoj tedy značně závisí na celkové ekonomické situaci státu. Dlouhodobý trend zahrnující období ekonomické krize i současné konjunktury je celkově pozitivní. Pro zlepšení ekonomické situace je možné hledat opatření spíše na výdajové straně. Je vhodné vybírat návratné investice, které snižují provozní výdaje. Zajímavé jsou projekty na snížení energetické náročnosti. Konkrétně se může jednat o provoz zimního stadionu. Finance jsou limitovány množstvím mandatorních výdajů. Lze tedy doporučit jejich přesnou analýzu včetně výdajů na údržbu majetku. Pro optimalizaci nákladů je možno využít benchmarkingových srovnání. Do Lovosic dojíždí mnoho zaměstnanců, ale

nemají větší motivaci se zde usadit. V úvahu tak připadá využití majetku pro podporu bydlení, rodin, poskytování sociálních služeb a celkovému zatraktivnění města.

7 Seznam použitých zdrojů

BAGAROVÁ GRZYWA, Martina. Koncepce využití obecního majetku. Moderní obec [online]. 2013, [cit. 2018-03-15]. Dostupný na World Wide Web: <<http://moderniobec.cz/koncepce-vyuziti-obecniho-majetku/>>

BEDNAŘÍK, Jan. Benchmarking pomůže zlepšit úroveň veřejných služeb. Moderní obec [online]. 2004 [cit. 2018-02-14]. Dostupný na World Wide Web: <<https://www.moderniobec.cz/benchmarking-pomuze-zlepsit-uroven-verejnych-sluzeb/>>.

Benchmarkingová iniciativa 2005, [online]. [cit. 2018-02-14]. Dostupné z WWW : <<https://www.bi2005.cz/>>

BOHÁČ, Radim, 2013. Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7478-045-5.

Český statistický úřad. Obyvatelstvo Ústeckého kraje podle hlavních věkových skupin a projekce vývoje obyvatelstva – celkem [online]. 2018, [cit. 2018-07-07]. Dostupné z WWW: https://www.czso.cz/csu/xu/obyvatelstvo_usteckeho_kraje_podle_hlavnich_vekovych_skupin_a_projekce_vyvoje_obyvatelstva_celkem

Český statistický úřad. Databáze demografických údajů za obce ČR [online]. 2018, [cit. 2018-07-07]. Dostupné z WWW: <https://www.czso.cz/csu/czso/databaze-demografickych-udaju-za-obce-cr>

Český statistický úřad. Obce s rozšířenou působností [online]. 2018, [cit. 2018-03-25]. Dostupné z WWW: https://www.czso.cz/csu/rso/obce_s_rozsirenou_pusobnosti

Deník veřejné správy. Hospodaření obcí a dobrovolných svazků obcí v roce 2016. Deník veřejné správy [online]. 2017, [cit. 2018-04-10]. Dostupný na World Wide Web: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6738796>>.

ELIÁŠ, Antonín. Dotace obcím – jejich struktura a využití. Deník veřejné správy [online]. 2010, [cit. 2018-05-02] Dostupný na World Wide Web: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6448273>>.

HORZINKOVÁ, Eva a Vladimír NOVOTNÝ, 2010. Základy organizace veřejné správy v ČR. 2. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., ISBN 978-80-7380-263-9.

KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ, 2012. Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-910-4.

KAMENÍČKOVÁ, Věra. Rozpočtové hospodaření podle velikostních skupin obcí (1. část). Deník veřejné správy [online]. 2017, [cit. 2018-12-14]. Dostupný na World Wide Web: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6739222>>

KRAFTOVÁ, Ivana, 2002. Finanční analýza municipální firmy. 1. vyd. Praha: C. H. Beck. ISBN 80-7179-778-2.

KUKALOVÁ Gabriela a Daniela PFEIFEROVÁ, 2018. Místní finance v ČR. Česká zemědělská univerzita v Praze. ISBN 978-80-213-2850-1.

MATEJ, Miroslav. Financování obcí v ČR - současný stav a další vývoj RUD a dotací. Deník veřejné správy [online]. 2017, [cit. 2018-05-16]. Dostupný na World Wide Web: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6743008>>.

MATEJ, Miroslav. Hospodaření obcí v roce 2017. Deník veřejné správy [online]. 2018, [cit. 2018-05-14]. Dostupný na World Wide Web: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6756075>>.

MVCR, Ministerstvo vnitra České republiky. Strategický rámec rozvoje veřejné správy České republiky pro období 2014 – 2020 [online]. (PDF). 2016, [cit. 2018-04-01]. Dostupné z WWW: <<https://www.mvcr.cz/clanek/strategicky-ramec-rozvoje.aspx>>.

MVCR, Ministerstvo vnitra České republiky, kolektiv autorů. Benchmarking ve veřejné správě 2006, 2.vyd. [online]. (PDF). 2006, [cit. 2018-03-14]. Dostupné z WWW: <<https://www.mvcr.cz/soubor/benchmarking-vs.aspx>>. ISBN 80-239-7326-6.

MVCR, Ministerstvo vnitra České republiky. Příspěvek na výkon státní správy [online]. Dostupné z WWW: <https://www.mvcr.cz/clanek/prispevek-na-vykon-statni-spravy-prispevek-na-vykon-statni-spravy.aspx>

OBROVSKÝ, Jan. Rozpočet obce. Jak jej odpovědně připravit a schválit. Moderní obec [online]. 2014, [cit. 2018-04-11]. Dostupný na World Wide Web: <<http://moderniobec.cz/rozpocet-obce-jak-jej-odpovedne-pripravit-a-schvalit/>>

OBROVSKÝ, Jan. Jak připravovat rozpočet obce. Moderní obec [online]. 2012, [cit. 2018-04-15]. Dostupný na World Wide Web: <<https://www.moderniobec.cz/jak-pripravovat-rozpocet-obce/>>

Oficiální stránky města Lovosice. Historie města Lovosice [online]. (PDF) [cit. 2018-07-20] <https://www.meulovo.cz/historie%2Dmesta%2Dlovosice/d-13659>.

OCHRANA, František a Milan PŮČEK, 2011. Efektivní zavádění a řízení změn ve veřejné správě: Smart Administration. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-667-7.

Opatření Ministerstva financí čj. 124/38, 276/1996

PAVLÍK, Marek a kolektiv, 2014. Jak úspěšně řídit obec a region. Praha: Grada Publishing, a.s. ISBN 978-80-247-5256-3

PEKOVÁ, Jitka, 2011a. Veřejné finance: teorie a praxe v ČR. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-698-1.

PEKOVÁ, Jitka, 2011b. Finance územní samosprávy: teorie a praxe. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-614-1.

PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek, 2012. Veřejný sektor-řízení a financování. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7357-936-4.

PILNÝ, Jaroslav. Hospodaření s majetkem obcí [online]. 2014, [cit. 2018-03-05]. Dostupný na World Wide Web: <<http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6643218>>.

Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Sněmovní tisk č. 857/0, část č. 1/38, Dokumentace k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2013: část G [online]. (PDF) [cit. 2018-05-16]. Dostupné z WWW: <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=857&CT1=0>

Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna. Evropská charta místní samosprávy, Sněmovní tisk 14/0, část č. 3/4, [online]. [cit. 2018-02-25]. Dostupné z WWW: <https://www.psp.cz/sqw/text/text2.sqw?idd=27732>

Portál územního plánování. [online]. [cit. 2018-03-25]. Dostupné z WWW: <https://portal.uur.cz/spravni-usporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>

PROVAZNÍKOVÁ, Romana, 2015. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe. 3. vyd. Praha: Grada. Finanční řízení. ISBN 978-80-247-5608-0.

PŮČEK, Milan, 2015. Udržitelné finanční řízení obcí a regionů. 1. vyd. Národní síť Zdravých měst. ISBN 978-80-906033-0-1.

Rozpočty a výkazy pro hodnocení plnění rozpočtu (podklady pro jednání zastupitelstva) v období 1990 – 2018

RŮŽIČKOVÁ, Petra, 2015. Finanční analýza metody, ukazatele, využití v praxi. 5. vyd. Praha: Grada Publishing, a.s. ISBN: 978-80-247-5534-2.

Sdružení místních samospráv. Vývoj daňových příjmů obcí a rozpočtového určení daní. [online]. (PDF). [cit. 2018-03-25]. Dostupné z WWW: <https://www.smscr.cz/cz/kalkulacky/vyvoj-rud-v-cr>

SCHNEIDEROVÁ, Ivana a Martin TOCAUER, 2017. Rozpočtová skladba v roce 2017. 1. vyd. Praha : Acha obec účtuje. ISBN:978-80-905420-4-4.

slideplayer.cz [online]. [cit. 2018-05-14]. Nástroje finančního řízení - rozpočet obce. Dostupný z WWW: <https://slideplayer.cz/slide/12175293/>

Sociálně-právní institut, s.r.o. Sociodemografická analýza města Lovosice 2013 [online]. (PDF) [cit. 2018-08-16] Dostupný z WWW: <https://www.meulovo.cz/assets/File.ashx?id_org=8770&id_dokumenty=22164>.

STIGLITZ, Joseph Eugene, 2000. Economics of the public sector. 3rd ed. New York: W. W. Norton. ISBN 978-0-393-96651-0.

ŠPAČEK, David. Moderní principy veřejné správy a vyhodnocování její elektronizace. Brno, 2007. Disertační práce (Ph.D.). Masarykova univerzita. Ekonomicko-správní fakulta. Dostupný také z WWW: <https://is.muni.cz/th/u74de/Disertacni_prace_Spacek.pdf>.

Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů

Územně identifikační registr ČR [online]. [cit. 2018-08-16]. Dostupné z WWW: www.uir.cz/obec/565229/Lovosice

VODÁKOVÁ, Jana. aj., 2013. Nástroje ekonomického řízení ve veřejném sektoru. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika. ISBN 978-80-7478-324-1.

VOLDÁNOVÁ, Jana. Benchmarking ve veřejné správě. Deník veřejné správy [online]. 2013, [cit. 2018-02-15]. Dostupný na World Wide Web: <<http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6624392>>.

Výzkumný ústav práce a sociálních věcí, v. v. i. Sociodemografická analýza správního obvodu obce s rozšířenou působností Lovosice 2018 [online]. (PDF).[cit. 2018-08-16]. Dostupný z WWW: <https://www.meulovo.cz/assets/File.ashx?id_org=8770&id_dokumenty=42438>

WRIGHT, Glen a Juraj NEMEC, 2003. Management veřejné správy: Teorie a praxe. Praha: Ekopress, ISBN 80-86119-70-X.

Zákon č. 367/1990 Sb., Zákon České národní rady o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

Zákon 131/2000., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zákon 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 565/ 1990., Zákon České národní rady o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 187/2016 Sb., o dani z hazardních her, ve znění pozdějších předpisů

Závěrečný účet města Lovosice v období 2007- 2017

Kronika města Lovosice

8 Přílohy

Vývoj daňových příjmů obcí podle rozpočtového určení daní

1993-1995

Zákon o rozpočtových pravidlech

100% daně z nemovitosti	100% DPPO placená obcemi	100% DPFO z podnikání	40% okresního výnosu DPFO ze závislé činnosti a z funkčních požitků (50% pro rok 1994, 60% pro rok 1995)
-------------------------	--------------------------	-----------------------	---

1996 – 2000

100% daně z nemovitosti	100% DPPO placená obcemi	100% DPFO z podnikání (podle trvalého bydliště)	20% DPPO (podle počtu obyvatel)	30% celookresního výnosu DPFO ze závislé činnosti (rozdělované z 20% podle počtu obyvatel a 10% podle plátcovy pokladny)
-------------------------	--------------------------	---	---------------------------------	--

2001

Zákon o rozpočtovém určení daní

100% daně z nemovitosti	100% DPPO placená obcemi	30% DPFO ze SVČ podle trvalého bydliště	20,59% DPH	20,59% DPFO (závislá činnost)	20,59% DPPO	Kritéria – velikostní kategorie, skutečný počet obyvatel obce
-------------------------	--------------------------	---	------------	-------------------------------	-------------	---

2002 – 2007

100% daně z nemovitosti	100% DPPO placená obcemi	20,59% DPH	30% DPFO ze SVČ podle trvalého bydliště	20,59% DPFO ze SVČ z 60% podílu státu na této dani	20,59% DPFO (závislá činnost)	1,5% DPFO podle počtu zaměstnanců v obci	20,59% DPPO
-------------------------	--------------------------	------------	---	--	-------------------------------	--	-------------

Kritéria – velikostní kategorie, skutečný počet obyvatel obce

2008 – 2012

100% daně z nemovitosti	100% DPPO placená obcemi	21,4% DPH	30% DPFO ze SVČ podle trvalého bydliště	21,4% DPFO ze SVČ z 60% podílu státu na této dani	21,4% DPFO (závislá činnost)	1,5% DPFO podle počtu zaměstnanců v obci	21,4% DPPO
-------------------------	--------------------------	-----------	---	---	------------------------------	--	------------

Kritéria – velikostní koeficienty, rozloha obce, prostý počet obyvatel, přepočtený počet obyvatel
Zvláštní kritéria pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu

2013 – 2016

100% daně z nemovitosti	100% DPPO placená obcemi	20,83% DPH	30% DPFO ze SVČ podle trvalého bydliště	23,58% DPFO ze SVČ z 60% podílu státu na této dani	22,87% DPFO (závislá činnost) - 23,58% v roce 2016	1,5% DPFO podle počtu zaměstnanců v obci	23,58% DPPO
-------------------------	--------------------------	------------	---	--	--	--	-------------

Kritéria – velikostní koeficienty, rozloha obce, prostý počet obyvatel, přepočtený počet obyvatel, a počet dětí a žáků navštěvujících školu zřízenou obcí. Zvláštní kritéria pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu.

2017

100% daně z nemovitosti	100% DPPO placená obcemi	21,4% DPH	23,58% DPFO ze SVČ z 60% podílu státu na této dani	23,58% DPFO (závislá činnost)	1,5% DPFO podle počtu zaměstnanců v obci	23,58 % DPPO
-------------------------	--------------------------	------------------	--	--------------------------------------	--	--------------

Kritéria – velikostní koeficienty, rozloha obce, prostý počet obyvatel, přepočtený počet obyvatel, a počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí. Zvláštní kritéria pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu.

2018

100% daně z nemovitosti	100% DPPO placená obcemi	23,58% DPH	23,58% DPFO ze SVČ z 60% podílu státu na této dani	23,58% DPFO (závislá činnost)	1,5% DPFO podle počtu zaměstnanců v obci	23,58 % DPPO
-------------------------	--------------------------	-------------------	--	-------------------------------	--	--------------

Kritéria – velikostní koeficienty, rozloha obce, prostý počet obyvatel, přepočtený počet obyvatel, a počet dětí a žáků navštěvujících školu zřizovanou obcí. Zvláštní kritéria pro Prahu, Brno, Plzeň a Ostravu.

Zdroj: vlastní zpracování dle Provazníková, 2015; Sdružení místních samospráv