



Ekonomická
fakulta
Faculty
of Economics

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Ekonomická fakulta

Katedra účetnictví a financí

Bakalářská práce

Rozpočtový proces v teorii a praxi obce

Vypracovala: Kateřina Samcová

Vedoucí práce: Ing. Marie Vejsadová Dryjová, Ph.D.

České Budějovice 2022

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Ekonomická fakulta

Akademický rok: 2019/2020

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Kateřina SAMCOVÁ**
Osobní číslo: **E18066**
Studijní program: **B6208 Ekonomika a management**
Studijní obor: **Účetnictví a finanční řízení podniku**
Téma práce: **Rozpočtový proces v teorii a praxi obce**
Zadávající katedra: **Katedra účetnictví a financí**

Zásady pro vypracování

Obecní rozpočty jsou v České republice závislé na přerozdělovaných příjmech, což má za následek minimální míru ovlivnění výše obecních příjmů, které se následně stávají zdrojem financování obecních výdajů.

Cíl:

Cílem práce je analyzovat rozpočet a rozpočtový proces na úrovni vybrané obce a jeho transparentnost na základě platné legislativy a praxe.

Metodika:

Teoretická část shrnuje základní charakteristiky pojmů a vymezuje právní předpisy v oblasti rozpočtu obcí, následně se zaměřuje na rozpočtový proces, kde je kladem důraz na fázi přípravy, tvorby a schválení rozpočtu, která má rozhodující vliv na finanční hospodaření obce v následujícím roce. Rovněž popisuje rozpočtovou skladbu. V praktické části práce je zprvu charakterizována daná obec a následně je analyzován rozpočtový proces dané obce. Praktická část se zaměřuje na transparentnost rozpočtového procesu jako celku a na vliv slabých míst legislativy. Na základě výsledků jsou navržena případná doporučení.

Použité metody – řízený rozhovor, pozorování, komparace, analýza, syntéza.

Databáze – interní materiály vybrané obce.

Osnova:

1. Úvod.
2. Základní pojmy a právní předpisy.
3. Rozpočtový proces obce.
4. Rozpočtová skladba.
5. Charakteristika vybrané obce.
6. Analýza rozpočtového procesu obce vybrané obce.
7. Vyhodnocení, případná doporučení.
8. Závěr.

Rozsah pracovní zprávy: **40-50 stran**

Rozsah grafických prací:

Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

1. HAMERNÍKOVÁ, B.(2017). Veřejné finance: vybrané problémy. Praha: Wolters Kluwer.

2. HAMERNÍKOVÁ, B., & MAAJTOVÁ, A. (2010). *Veřejné finance*. Praha: WoltersKluwer.
3. PAROUBEK, J.(2019). *Rozpočtová skladba v roce 2019: výklad a koncepce rozpočtové skladby, 151 praktických příkladů*. (8. Vyd). Olomouc: ANAG.
4. PROVAZNÍKOVÁ, R.(2015). *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. (3.vyd.). Praha: Grada Publishing.
5. SEMIHRADSKÁ, L.(2015). *Rozpočtový proces obcí*. Praha: Wolters Kluwer.
6. VÍTKOVÁ, P.(2018). *Rozpočtové hospodaření územních samosprávných celků: praktická příručka* (2. Vyd.). Ostrava: Dagmar Sedláčková ? Econom-Press.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Marie Vejsadová Dryjová, Ph.D.**
Katedra účetnictví a financí

Datum zadání bakalářské práce: **5. února 2020**

Termín odevzdání bakalářské práce: **15. dubna 2021**



doc. Dr. Ing. Dagmar Škodová Parmová
děkanka

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
EKONOMICKÁ FAKULTA
Studentská 13 (1)
370 05 České Budějovice



doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.
vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 5. února 2020

Prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci jsem vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury. Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to v nezkrácené podobě elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne 11. 4. 2022

.....

Kateřina Samcová

Poděkování

Tímto bych ráda poděkovala především Ing. Marii Vejsadové Dryjové, Ph.D. za odborné vedení a cenné rady, které napomohly k tvorbě mé bakalářské práce. Dále děkuji vedoucí rozpočtového oddělení Ing. Evě Jankovcové za poskytnutí podkladů a informací potřebných pro zpracování této práce.

Obsah

1 Úvod	3
2 Základní pojmy a právní předpisy	4
2.1 Obec	4
2.1.1 Orgány obce	4
2.1.2 Působnost obce	6
2.2 Veřejné statky	6
2.2.1 Formy zabezpečování veřejných statků	7
2.3 Rozpočet obce a jeho funkce	8
2.3.1 Decentralizovaný peněžní fond	8
2.3.2 Účetní bilance	9
2.3.3 Finanční plán	10
2.3.4 Nástroj prosazování cílů municipální a regionální politiky	11
2.4 Struktura rozpočtu	11
2.5 Rozpočtové metody	12
3 Rozpočtový proces	14
3.1 Návrh rozpočtu	15
3.1.1 Střednědobý rozpočtový výhled	15
3.2 Schválení rozpočtu	16
3.3 Hospodaření podle rozpočtu a kontrola	17
3.3.1 Změny rozpočtu	17
3.3.2 Kontrola hospodaření	18
3.4 Závěrečný účet obce	19
3.5 Transparentnost rozpočtového procesu	20
4 Rozpočtová skladba	22
5 Metodika	25

6 Charakteristika obce	27
7 Rozpočtový proces	29
7.1 Analýza hospodaření města v předešlých letech	29
7.2 Návrh rozpočtu	34
7.2.1 Střednědobý výhled rozpočtu	37
7.3 Schválení rozpočtu a střednědobého výhledu	38
7.3.1 Rozpočtové provizorium	40
7.4 Plnění rozpočtu a kontrola hospodaření	41
7.4.1 Finanční kontrola hospodaření.....	47
7.5 Závěrečný účet.....	48
7.6 Dopady pandemické krize	49
8 Vyhodnocení a diskuse, doporučení.....	51
8.1 Střednědobý rozpočtový výhled	51
8.2 Návrh rozpočtu	52
8.3 Schválení rozpočtu a rozpočtového výhledu	52
8.4 Plnění rozpočtu	54
8.5 Kontrola rozpočtu	54
8.6 Závěrečný účet.....	55
9 Závěr.....	56
I. Summary	57
II. Seznam literatury	58
III. Seznam grafů	
IV. Seznam tabulek	
V. Seznam příloh	
VI. Přílohy	

1 Úvod

Územně samosprávné celky jsou legislativně označovány jako veřejnoprávní korporace, které hospodaří se svým majetkem a sestavují svůj rozpočet, dle kterého jsou povinni se řídit. Hlavním úkolem územně samosprávných celků neboli obcí je poskytování veřejných statků a služeb, ale také usilování o rozvoj obce.

Základním a nejrozsáhlejším stupněm územně samosprávných celků v České republice jsou obce, dalším vyšším stupněm jsou kraje. Pokud počet obyvatel obce přesáhne hranici 3 000, může se stát městem. Obce po vzoru zavedeného smíšeného modelu vykonávají kromě samosprávy také státní správu, a to dle rozsahu přenesené působnosti. Tím nejdůležitějším pro řízení a rozvoj obce je rozpočet, který je úzce spjatý se státním rozpočtem. Jelikož hlavním příjmem pro obce jsou daňové příjmy plynoucí právě ze státního rozpočtu, mohou obce jen stěží ovlivnit výši zdrojů potřebných pro financování svých výdajů.

Celé hospodaření obce je řízeno rozpočtovým procesem, jehož fáze jsou definovány v zákone č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Počátkem rozpočtového procesu je sestavení rozpočtu a rozpočtového výhledu. Následně je nutné jejich schválení v zastupitelstvu obce do počátku roku, na který je rozpočet tvořen. Poté je obec povinna hospodařit dle schváleného rozpočtu, pokud však dochází ke změnám je potřeba, aby zastupitelstvo danou změnu schválilo v podobě rozpočtového opatření. V průběhu rozpočtového roku a jeho konci probíhá kontrola rozpočtu, jejíž cílem je zjistit jakékoli nedostatky a stanovit proti nim opatření. Po skončení kalendářního roku, končí také doba hospodaření dle původně schváleného rozpočtu a dochází k přezkumu hospodaření a jeho vyhodnocení zaneseného do závěrečného účtu, který je následně schvalován zastupitelstvem obce. Celý tento proces od sestavování návrhu rozpočtu až po závěrečný účet trvá nejčastěji 1,5 roku.

Hlavním cílem této práce je analyzovat rozpočet a rozpočtový proces na úrovni vybrané obce a jeho transparentnost. Teoretická část popisuje základní pojmy v oblasti rozpočtu obcí, dále je popsán rozpočtový proces a rozpočtová skladba. V praktické části práce je nejdříve vybraná obec charakterizována, dále je analyzován celý rozpočtový proces s důrazem na transparentnost a slabá místa v legislativě. Nakonec jsou dle výsledků navržena doporučení pro efektivitu a transparentnost rozpočtového procesu.

2 Základní pojmy a právní předpisy

Územní samospráva v České republice je tvořena dvoustupňovým systémem. V ústavním zákoně č. 1/1993 Sb. hlava VII je obec definována jako základní stupeň územní samosprávy a kraje jako vyšší územní samosprávný celek jsou druhým stupněm tohoto systému. Vzhledem k tomu, že jsou všem samosprávným celkům vymezeny pravidla a omezení o zásahu do ostatních jednotek, není cílem této organizační struktury upravovat jejich nadřízenost a podřízenost (Provazníková, 2015).

2.1 Obec

Obec je zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích definována jako samosprávný územně ohraničený celek, který je veřejnoprávní korporací s možností spravování vlastního majetku, financí a vlastního rozpočtu. Mezi její úlohy patří ochrana veřejného zájmu, ale také péče o své občany a rozvoj obce.

V zákoně je dále uvedeno, jak se rozdělují obce na města, statutární města a další druhy. Územně samosprávný celek se může stát městem, pokud počet obyvatel na tomto území přesáhne hranici 3 000 občanů. Pokud samosprávný celek není městem ani jiným z níže uvedených druhů je obcí, která může mít pověřený obecní úřad nebo rozšířenou působnost. Tyto pojmy jsou detailně popsány níže v kapitole působnosti obce. Obec se také může stát městysem, a to pomocí vlastní žádosti a následného rozhodnutí Parlamentu ČR. Posledním druhem jsou statutární města disponující většinou krajským úřadem a rozdělením na městské části (Peková, 2011).

2.1.1 Orgány obce

Peková (2011) uvádí, že orgány obce jsou tvořeny dle zákona o obcích č. 128/2000 Sb. zastupitelstvem, radou obce, obecním úřadem, v jehož čele stojí starosta a poradními orgány formou výborů.

Zastupitelstvo obce má rozhodovací pravomoc a je oprávněno rozhodovat o záležitostech samosprávního charakteru. Člen zastupitelstva je zástupcem zvolené politické strany v dané obci, tyto volby se konají každé 4 roky a někteří z těchto členů se na základě volby ostatních zastupitelů stanou starostou, místostarostou a členy rady

obce. Počet míst v zastupitelstvu je určen velikostí území obce a počtem obyvatel. Zastupitelé rozhodují například o využití peněžních fondů, rozpočtu obce a poskytování dotací. Aby byl návrh předložený na jednání zastupitelstva schválen, musí získat nadpoloviční většinu hlasů všech členů. Jednání zastupitelstva probíhají dle schváleného jednacího řádu a jsou veřejně přístupná, proto může jednání zastupitelstva hrát důležitou roli v získávání zpětné vazby od občanů, kteří se mohou během diskuse zapojit a zastupitelstvo tak může vyslechnout a analyzovat jejich názory a preference.

Rada obce nemá žádnou zásadní pravomoc, je spíše orgánem vykonávající zákonem dané úkony. V čele stojí starosta, místostarostové a další členové jako například ve statutárních městech primátor a náměstci primátora. Počet členů rady nesmí přesáhnout více než jednu třetinu počtu členů v zastupitelstvu a zároveň jejich počet musí být lichý v rozmezí 5-11 členů. V rámci samostatné působnosti je rada obce podřízena zastupitelstvu, tato skutečnost se projevuje i na některých úlohách obce, mezi ty patří například příprava materiálů pro jednání zastupitelstva, zabezpečení jejich usnesení, kontrola hospodaření obce a zřízení komisí a výkonných orgánů obce.

Starosta je statutárním orgánem obce podléhajícím zastupitelstvu. Vystupuje na veřejnosti jako představitel obce, jenž svolává jednání zastupitelstva a rady obce, nese odpovědnost za provedení auditu hospodaření obce a transparentnost činností obce.

Obecní úřad je složen starostou, místostarostou, tajemníkem a ostatními zaměstnanci. Ve městech je namísto obecního úřadu úřad městský. Vedoucím pracovníkem úřadu je starosta a místostarosta s tajemníkem působí jako jeho zástupci. Tajemník je zaměstnanec, který má na starosti administrativu obce a v rámci zákona o obcích má dohled nad ostatními zaměstnanci obce. Dalšími orgány spadajícími pod obecní úřad jsou odbory neboli oddělení. Každé oddělení se zabývá různými odvětvími, jako jsou: finance, doprava, školství, majetek a podobně. Pro efektivitu obce je velmi důležité, aby tato oddělení spolu komunikovala a spolupracovala.

Výbory jsou spíše kontrolními orgány obce. Výbory, jež je obec povinna zřídit jsou finanční a kontrolní výbor, zřízení dalších výborů je zcela dobrovolné a v kompetenci zastupitelstva. Hlavním úkolem finančního výboru je zajistit kontrolu správného hospodaření obce s majetkem a finančními prostředky. Kontrolní výbor je zřízen výhradně pro kontrolu plnění usnesení vydané zastupitelstvem a radou obce.

2.1.2 Působnost obce

V ČR se rozlišuje působnost přenesená a působnost samostatná. V rámci **přenesené působnosti** je obec státem pověřována vykonáváním státní správy, tím jsou delegovány určité povinnosti na nižší úroveň veřejné správy. To v praxi znamená, že obec je pověřena určitým úkolem a obecní úřad tak koná ve jménu státu s plnou zodpovědností. Z přenesené působnosti plyne obcím příjem ze státního rozpočtu. „Podle rozsahu státní správy, kterou vykonávají, a rozsahu působnosti, kterou mají, se obce dělí na:

- obce (obce I. stupně),
- obce s pověřeným osobním úřadem (obce II. stupně),
- obce s rozšířenou působností (obce III. stupně, což bývají větší města s velkým správním obvodem)“ (Maaytová et al., 2015, p. 140).

Dalším typem působnosti je **samostatná působnost** obce, jejichž hlavním úkolem je jednání v zájmu obce a jejich občanů a tyto záležitosti může obec spravovat pouze za předpokladu, že nespádají pod přenesenou působnost a stát pověřil v této věci obec a nikoliv kraj. Pomocí místních preferencí se obec stará o svůj sociálně-ekonomický rozvoj a potřeby obyvatel, zabývá se například poskytováním veřejných statků a služeb v oblasti bydlení, dopravy, vzdělání, kultury a podobně. V důsledku samosprávné funkce má obec vlastní rozpočet a může založit nejen svou organizační složku ale i příspěvkovou organizaci (Jílek, 2008).

2.2 Veřejné statky

Někdo by si mohl myslet, že jsou veřejné statky označovány za veřejné, protože jejich financování pochází z veřejných rozpočtů, ale ve skutečnosti jsou takto nazvány na základě způsobu jejich distribuce. Zda budou finance vynaloženy z veřejných prostředků, určují různé skutečnosti, mezi ně patří například politické, sociální a kulturní faktory (Hamerníková, 2017).

Veřejné statky slouží k uspokojování lidských potřeb a v širším pojetí jsou rozdělovány na volné statky a ekonomické statky. Volné statky jsou volně dostupné veřejnosti a není potřeba je produkovat a rozdělovat mezi spotřebitele, tudíž je jejich tržní cena nulová. Ekonomický statek naopak podléhá produkci a následné distribuci a jsou rozdělovány na dělitelné a nedělitelné statky (Hamerníková & Maaytová, 2010).

V rámci územní samosprávy je nedělitelný statek označován jako **čistý veřejný statek**. U takového statku nemůžeme samozřejmě zabránit občanům ve spotřebě, ale zároveň nelze zajistit plnou kvalitu. Peková (2011) ve své knize uvádí příklad přetížené dálnice a následné zvýšení času stráveného na vozovce. Snížená kvalita způsobena přetížením neboli vysokou poptávkou platí pro všechny spotřebitele.

Opakem čistých statků jsou **statky smíšené**, které jsou vyznačovány výše zmíněnou dělitelností. Lze u nich změřit spotřebu každého jedince, čímž je umožněno určení ceny v podobě uživatelského poplatku, jehož výše není dána nabídkou a poptávkou, ale je stanovena na základě rozhodnutí zastupitelstva obce nebo kraje. Cílem poplatku není dosažení zisku, jsou většinou pokryty pouze náklady (Peková, 2011).

2.2.1 Formy zabezpečování veřejných statků

Výše zmíněné veřejné statky jsou zabezpečovány organizačními složkami obce, příspěvkovými organizacemi, obchodními korporacemi nebo neziskovým sektorem.

Organizační složka není samostatným právním subjektem a její financování je v rukou zřizovatele, kterým je daná obec nebo kraj. O zřízení složky je rozhodnuto zastupitelstvem. Neplnou z ní téměř žádné příjmy, jelikož se jedná o poskytování neziskové služby v podobě školství, zdravotnictví a kultury apod. (Provazníková, 2015).

Příspěvkové organizace nabývají oproti organizační složce širšími pravomocemi, protože nejsou příliš závislé na příjmech zřizovatele a mohou řídit i personální stránku organizace. Zde jsou zabezpečovány prioritně smíšené veřejné statky za uživatelský poplatek. Případný přebytek, který nemusí být odveden zřizovateli připadá příspěvkové organizaci, to může vyvolat zvýšenou motivaci k poskytování kvalitních veřejných statků (Provazníková, 2015), (Peková, 2008).

Obchodní korporace je právnickou osobou, jejíž právní formy jsou vymezeny zákonem č. 90/2012 Sb. o obchodních společnostech a družstvech. Tento druh spolupráce nese pro obec určitá rizika z důvodu působení podniku v podnikatelské sféře. Další možností jsou družstva vytvořena iniciativou uživatelů, kteří mají zájem o danou službu. Obec se může stát pouze členem družstva, nikoliv jeho zřizovatelem. Dnes jsou spíše využívána bytová a sociální družstva (Provazníková, 2015).

Neziskové organizace jsou vyznačovány svou neziskovostí, samosprávností a dobrovolností. Mohou být založeny územně samosprávným celkem, ale také podnikatelským subjektem. Neziskovými organizacemi jsou například spolky, jejichž cílem je uspokojení a ochrana zájmů členů, dále nadace a nadační fondy, ústavy, církve, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné instituce a odborové organizace (Jošt, 2019).

2.3 Rozpočet obce a jeho funkce

Za účelem udržení stabilizační fiskální politiky, má stát hospodaření územně samosprávných celků pod přísným dohledem. V rámci pravidel této politiky jsou samosprávy povinny udržovat dlouhodobě vyrovnaný rozpočet, sestavovat rozpočet na roční bázi a realizovat rozpočtové prognózy. Pravidla nesou také výrazné omezení v daňové pravomoci a rozhodování o výdajích a jejich krytí, za které jsou následně zodpovědné. Obsažena je také regulace zadluženosti a kontrola hospodaření, po které může být státem udělena sankce za porušení těchto pravidel.

Je zřejmé, že hlavním nástrojem pro kontrolu hospodaření obce je rozpočet a rozpočtový výhled, jenž jsou tvořeny pomocí financování vyznačující se nenávratností, neekvivaleností a nedobrovolností. Tento způsob financování je využíván nejen u obecních a krajských rozpočtů, ale i u ostatních veřejných rozpočtů (Peková, 2011).

2.3.1 Decentralizovaný peněžní fond

Územní rozpočty fungují jako decentralizované peněžní fondy, jejichž smyslem je rozdělovat a používat získané příjmy především na zabezpečení veřejných statků. Příjmy jsou získávány buď přerozdělením příjmů ze státního rozpočtu nebo z vlastních činností (Provazníková, 2015).

Toky těchto příjmů a výdajů jsou nenávratné a jejich podílem je určen objem finančních prostředků použitých v rozpočtovém období. Tyto toky jsou především označovány jako tokové veličiny finančních prostředků, které přicházejí na příjmový účet a následně se používají na potřebné výdaje, proto jejich objem na příjmovém a výdajovém účtu nebude nikdy korespondovat s výší uvedenou ve schváleném rozpočtu obce. Tento styl hospodaření je možno dle Pekové (2011) vyjádřit obecným vzorcem:

$$F_1 + P - V = F_2 \quad (1)$$

Kde: F_1 – představuje počáteční peněžní stav,
 P – příjmy během rozpočtového období,
 V – vynaložené výdaje,
 F_2 – konečný stav peněžních prostředků.

Když je objem peněžních prostředků na konci období vyšší než na počátku, jedná se o finanční rezervu plynoucí do dalšího rozpočtového roku. Pokud ovšem nastane opačná situace, kdy $F_2 < F_1$ je nerovnováha řešena použitím rezerv z minulého období nebo návratným příjmem, například v podobě kontokorentního úvěru (Peková, 2011).

2.3.2 Účetní bilance

Rozpočet obce nese také funkci tzv. účetní bilance. Postupy účetního oddělení obce jsou prováděny na základě zákona o účetnictví č. 563/1991 Sb., jejich cílem je vyhovět požadavkům na vyrovnaný rozpočet, kdy jsou příjmy rovny výdajům nebo na přebytkový rozpočet, kde příjmy převažují nad výdaji.

V případě přebytkového rozpočtu může být nerovnováha účetním odborem vyřešena, pomocí vyúčtování přebytku do rezerv, které mohou posloužit například na budoucí investice. Avšak tyto rezervy by měly být zařazovány do výdajů cíleně, protože mohou být nápomocné při nedostatku finančních prostředků na začátku následujícího rozpočtového období. Jejich tvorbou se tak lze vyhnout zadlužování obce, ale pokud je už obec dluhově zatížena mohou být rezervy použity i na splácení úvěrů. Může také nastat časový nesoulad finančních toků na účtech příjmů a výdajů, které jsou zřízeny v peněžním ústavu. To znamená, že obec nebude mít dostatek finančních prostředků na krytí výdajů, řešením je kromě využití rezerv kontokorentní úvěr. Časový nesoulad může být zaznamenán i u krátkodobého přebytku, jehož řešením je investování do termínovaného účtu nebo státních pokladničních poukázek (Peková, 2011).

2.3.3 Finanční plán

Rozpočet obce může také sloužit jako finanční plán, jehož cílem je naplánovat hospodaření příjmů a výdajů tak, aby byla po dobu rozpočtového období obec schopna krýt své výdaje. Finanční plán je tvořen výhradně zahrnutím výdajů, jejichž krytí je financované reálně očekávanými budoucími příjmy a rezervami, kterými obec již disponuje. Popřípadě pracuje i s formou krytí nenávratnými příjmy, a to nejen pod podmínkou, že je obec schopná jej splatit ale také získat. Na straně příjmů působí určitá rozpočtová omezení zabráňující přílišné snaze obcí, dosáhnout vysokých příjmů, kterými by mohly být zastíněny některé výdajové cíle. Jisté povinnosti nese i plánování výdajů, jejichž značnou částí jsou veřejné statky, které se sice dají do značné míry predikovat, ale musí být také brán zřetel na různé měnící se potřeby obyvatel. To znamená, že je potřeba, aby byla provedena analýza efektivnosti stávajících výdajů a na jejím základě byly napraveny možné nedostatky struktury výdajů (Provazníková, 2015).

Tím, že jsou pravidla sestavování finančního plánu na obou stranách značně odlišná, je těžké určit, zda začít nejprve s plánováním výdajů anebo příjmů. Pokud je upřednostněno plánování výdajů před příjmy, jedná se o tzv. institucionální pojetí rozpočtování, které může fungovat dle následujících třech modelů:

- **shora-dolů**, kde jsou rozpočty jednotlivých orgánů a institucí sestavovány podle rozpočtových parametrů a limitů dané obcí,
- **zdola-nahoru**, zde jsou obcí obdrženy rozpočty od podřízených organizací a následně je na základě rozpočtových možností obce rozhodnuto o jejich akceptaci,
- **souhra obou** předchozích, která přináší delší proces ústupků ze strany podřízené organizace. To znamená, že je organizací vypracován návrh rozpočtu a následně je obcí vrácen zpět na přehodnocení požadavků, většinou se jedná o dotace. Tento proces se opakuje, dokud nedoje k akceptaci rozpočtu obcí i organizací.

Pokud je však obcí preferováno nejdříve plánování příjmů, jedná se o výše zmíněná rozpočtová omezení. V praxi tato omezení fungují tak, že obec je nucena své výdaje plánovat jen podle nenávratných příjmů, ovšem výhodou tohoto přístupu je především snaha o snížení výdajů a jejich přehodnocení (Peková, 2011).

2.3.4 Nástroj prosazování cílů municipální a regionální politiky

Rozpočet obce lze vnímat i jako nástroj municipální politiky, kterým je usilováno o ekonomický a sociální rozvoj, a to pomocí jednotlivých funkcí vykonávaných obcí na jejím území. V rámci těchto funkcí je rozhodováno o činnostech obce a jejich financování během rozpočtového období, dále o lokálních veřejných statcích, daních a místních poplatcích pro následující rozpočtové období. S cílem zjištění efektivity těchto činností jsou občané obce informováni o plánech rozvoje obce a její finanční situaci. Obec tyto funkce plní v rámci svých cílů a záměrů (Provazníková, 2015).

2.4 Struktura rozpočtu

Územní rozpočet je sestavován ve dvou rovinách jako běžný rozpočet a kapitálový rozpočet. Tímto rozdělením je možno separovat běžné hospodaření obce od investičního hospodaření, což může být nápomocné při analýze využití daňových a nedaňových příjmů a pro určení potřeby financování nenávratnými příjmy (Provazníková, 2015).

Běžný rozpočet obsahuje běžné příjmy a běžné neinvestiční výdaje, které se ve většině případů opakují každý rok. V dlouhodobém horizontu by měl být běžný rozpočet vyrovnaný nebo přebytkový, a to v důsledku rozpočtového omezení běžných výdajů běžnými příjmy. Schodkový běžný rozpočet může nastat jen ve výjimečných případech náhlé významné změny jako například povodně. Obecné schéma běžného rozpočtu je uvedené v příloze č. 1 (Peková, 2008).

Kapitálový rozpočet pracuje spíše s jednorázovými příjmy a výdaji. Jelikož jsou kapitálové výdaje používány především na objemné investice, je možné při financování kapitálových výdajů použití návratných zdrojů v podobě investičního úvěru, popřípadě emise municipálních cenných papírů. Každopádně je na místě důkladné zvážení těchto nákladných investic, jelikož návratnými příjmy je budoucí hospodaření výrazněji zatíženo. Nenávratné příjmy a výdaje nemusí být rozpočtovány jako vyrovnané. Obecné schéma kapitálového rozpočtu je uvedené v příloze č. 2 (Peková, 2008).

2.5 Rozpočtové metody

Provazníková (2015) uvádí, že musí být při plánování a sestavování rozpočtu obce používány metody v souladu s požadavky státu i obyvatel na co nejvyšší míru efektivity a zároveň respektovat rozpočtová omezení. Pro zefektivnění by měla obec technickým výzkumem zjistit potřeby obyvatel a zajistit nejlepší možné uspokojení potřeb. Proto jsou obcemi v současné době hojně používány níže uvedené postupy převzaté ze soukromé podnikatelské sféry, jež Provazníková (2015) popisuje ve své knize.

Přírůstkový přístup – při tomto způsobu rozpočtování se municipální politika a výdaje používané na financování veřejných statků ve své podstatě nemění, pouze se upravují o odhadované meziroční změny. To znamená, že při sestavování rozpočtu následujícího období se aktuální rozpočet jednoduše upraví například o zjištěné dopady činností částečně uskutečněných během rozpočtového roku, ale i o působení jednorázových změn. Další úpravy se týkají inflace, demografických změn, aktuální legislativy a investičních projektů. Ovšem nevýhodou přírůstkového způsobu je nedostatečné obnovení nákladů na služby a používání jejich původní struktury, tudíž obec nepracuje s myšlenkou, zda jsou v současné době poskytované služby prioritní a jestli slouží všem obyvatelům spravedlivě.

Fixně limitovaný rozpočet je obcí používán pouze za předpokladu, že je obec zřizovatelem jiných organizací. V rámci tohoto způsobu obdrží zřízená organizace fixní výši finančních prostředků, o jejichž přerozdělení rozhoduje jednotka sama. Obec však může zapojit i určité požadavky pro kontrolu počtu zaměstnanců, prémie a také výši odhadů nákladů.

Přístup nulové základny vzhledem k tomu, že tento postup nevyužívá žádné návaznosti na stávající výdaje, je proces jejich zjištění plný zkoumání vhodnosti postupů všech činností konaných k dosažení stanovených cílů. Při stanovení výdaje se tedy postupuje následovně:

- „zda se má služba zajistit,
- stanovení standardu pro danou službu,
- odhad jednotkových nákladů služby při daném standardu,
- odhad objemu služby potřebného k zajištění standardu,
- odhad celkových nákladů nutných na zajištění dané služby“ (Provazníková, 2015, p. 55).

Náročnost přístupu nulové základny je příliš vysoká, aby tento přístup využívaly obce každý rok u všech služeb, proto je vhodné jej uskutečňovat v intervalu 5 let a pouze u služeb s rychle měnící se potřebou obyvatel.

Přístup rozpočtování dle výsledků zohledňuje především skutečnost, zda obec splnila své cíle, tudíž je tento přístup podstatně odlišný od předchozích přístupů, které dbaly výhradně na efektivnost hospodaření obce. Při tomto způsobu sestavování rozpočtu obec vymýšlí postupy, které by měly být použity při uskutečňování stanovených cílů a zároveň je určen zdroj finančních prostředků pro jejich realizaci. Následně je analyzován skutečný dopad financování. Jedním z principů takto sestaveného rozpočtu je jeho strukturování rozdílné od běžné rozpočtové skladby svým tříděním dle činností obce. Dalším principem je vyhodnocování výsledků o nákladech na zrealizování cílů. Při řádném postupování se může tato metoda stát nápomocnou při hledání deficitů v činnostech obce, ale také v zajišťování co nejnižší nákladovosti.

Programové rozpočtování třídí výdaje v rozpočtu dle významnosti při uskutečňování cílů obce nebo jejich výsledků, tudíž je patrné, že hlavním kritériem struktury rozpočtu je účelnost. Tento postup může obci pomoci rozdělovat své příjmy vzhledem k svým cílům, jelikož mezi první kroky patří zkoumání cílů s ohledem na aktuální činnosti obce. Tím program odhalí, zda a v jaké míře byly cíle obce splněny, nebo jestli se naopak vzájemně nenarušují, tyto skutečnosti jsou pro obec velice důležité v dalším rozhodování. Následně se určí různé varianty postupů, které mohou lépe zajistit splnění stanovených cílů. Varianty se vzájemně porovnávají na základě nákladovosti, časové náročnosti a míry dosažení cíle a nejlepší varianty poslouží na sestavení programového a finančního plánu. V současné době se finanční plány sestavují na střednědobé bázi většinou na 3 až 5 let, ale používají se i dlouhodobější.

3 Rozpočtový proces

V rámci rozpočtového procesu jsou uskutečňovány činnosti, bez kterých by řízení hospodaření územního samosprávného celku během rozpočtového období nebylo možné. Pravidla těchto činností jsou dána zákonem o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů č. 250/2000 Sb., ve kterém je vymezeno jak financování územních samosprávných celků, tak i fáze rozpočtového procesu a obsah rozpočtu. Rozpočtový proces se však může, v jednotlivých obcích lišit, jelikož zákon neudává přesný a podrobný postup přípravy, projednávání a schvalování rozpočtu (Provazníková, 2015).

Rozpočtový proces by měl probíhat na základě obecně stanovených zásad a principů a brát zřetel na potřeby obce. Zároveň je potřeba do procesu zahrnout všechny příslušné účastníky, jelikož otevřenost celého procesu může být přínosem pro efektivní dosažení stanovených cílů (Lorenc, 2018).

Zásadami, kterými by měl být rozpočtový proces řízen jsou:

- **zásada úplnosti** – všechny položky příjmů a výdajů musí být vedeny v úplných částkách,
- **zásada jednotnosti** – veškeré příjmy a výdaje jsou zaznamenány v účetnictví tzn. na jednom místě a jednotným způsobem,
- **zásada reálnosti a pravdivosti** – dle které je potřeba sestavit reálný rozpočet tak, aby nebylo nutné přistoupit k rozpočtovým přesunům a platbám nezajištěných rozpočtem, které mohou být provedeny pouze za přesně stanovených podmínek v rámci tzv. rozpočtového opatření,
- **zásada každoročního sestavování a schvalování** – umožňuje snadnější provádění kontroly a přináší lepší přehled o struktuře příjmech a výdajích,
- **zásada vyrovnanosti** – vyžaduje sestavení vyrovnaného rozpočtu v co nejdelším časovém úseku,
- **zásada efektivnosti a hospodárnosti,**
- **zásada publicity,**
- **zásada přehlednosti** (Hamerníková & Maaytová, 2010).

Trvání rozpočtového období je sice jeden kalendářní rok, ale doba trvání celého rozpočtového procesu je nejčastěji 1,5 roku, jelikož s přípravou návrhu rozpočtu na další období se začíná v září. Jednotlivé etapy rozpočtového procesu tvoří:

- sestavení návrhu územního rozpočtu,
- projednání a schválení rozpočtu,
- realizace během rozpočtového období a průběžná kontrola plnění,
- následná kontrola plnění rozpočtu,
- sestavení závěrečného účtu obce (Peková, 2011).

Podrobné schéma rozpočtového procesu je uvedené v příloze č. 3.

3.1 Návrh rozpočtu

Návrh rozpočtu a podklady pro sestavení rozpočtu jsou v kompetenci finančního výboru jakožto výkonného orgánu obce. Návrh rozpočtu je tvořen na základě rozpočtového výhledu, rozpisu platného státního rozpočtu, ale také dle vazeb na jiné rozpočty například krajů, svazku obcí a podobně. Návrh rozpočtu je mimo jiné také ovlivněn požadavky vedoucích odborů, zastupitelů a zřízeních organizací.

Samotný návrh rozpočtu je sestaven dle analýzy hospodaření předešlých dvou let. Přičemž každým odborem jsou předkládány návrhy jejich rozpočtů, jejichž struktura by měla obsahovat příjmy, běžné výdaje a kapitálové výdaje. Návrh je projednán finančním výborem a radou obce, následně jsou jejich připomínky finančním odborem zpracovány a přidány do návrhu rozpočtu obce (Provazníková, 2015).

3.1.1 Střednědobý rozpočtový výhled

Střednědobý rozpočtový výhled je dle zákona o rozpočtových pravidlech č. 250/2000 Sb. vypracován na dobu dvou až pěti let následujících po aktuálním rozpočtovém roce. V tomto zákoně a ani v žádném jiném není uvedeno, jakým orgánem obce by měl být rozpočtový výhled projednán a schválen (Sedmíhradská, 2015).

Avšak z tohoto zákona vyplývá povinnost zveřejnit rozpočtový výhled 15 dní před dnem, ve kterém je projednáván v zastupitelstvu. Z této povinnosti by mohlo plynout, že rozpočtový výhled by měl být schválen zastupitelstvem obce.

Účelem rozpočtového výhledu by mělo být přehledné zobrazení předpokládaných příjmů, výdajů, závazků v podobě splátek úvěrů a úroků z úvěru a pohledávek obce. Při zpracování rozpočtového výhledu není udělena legislativní povinnost postupovat dle rozsahu rozpočtové skladby, tím je obci dána volnost při strukturování příjmů, výdajů i financování. Zároveň je vhodné, aby jeho zpracování bylo shodné s rozpočtem a to tak, že je vypracován jako vyrovnaný, schodkový či přebytkový (Vítková, 2018).

Lorenc (2018) uvádí, že sestavení střednědobého výhledu rozpočtu je zpravidla započato vyhodnocením příjmů a výdajů v předešlých letech a v aktuálním období.

Na straně **příjmů** je důležité predikovat vývoj daňových příjmů dle rozpočtového určení daní, ale i odhadnout vývoj svých nedaňových příjmů z poskytování služeb, z pronájmu majetku a podobně. V rozpočtovém výhledu by se neměly vyskytovat položky, jejichž získání není zcela jisté (Lorenc, 2018).

Ve **výdajích** je potřeba zahrnout příspěvky poskytované zřizovaným či založeným organizacím, závazky z uzavřených smluv, splátky a úroky z úvěrů a půjček, výdaje spojené s péčí o majetek, výdaje na investice započaté v minulých letech a až po nich zahrnout výdaje na nové investice (Lorenc, 2018).

Schodek hospodaření může být **financován** dvěma způsoby, buď přebytkem hospodaření z minulých let nebo návratnými finančními zdroji, jež je obec schopna v budoucích obdobích hradit v podobě splátek (Lorenc, 2018).

3.2 Schválení rozpočtu

Rozpočet je schvalován zastupitelstvem jako vyrovnaný, přebytkový nebo schodkový a to v tzv. závazných ukazatelích. Schodkový rozpočet je schválen, pokud jsou v něm zahrnuty i finanční prostředky k jeho financování (Provazníková, 2015).

Závazný ukazatel představuje rozpočtovanou částku, jejíž sestavení a dodržení je povinné. Ve většině případech je stanoven jako maximální hodnota případně jako fixní hodnota. V rámci výdajů má maximální částka vypovídací schopnost a její určení je možné, tedy kromě finančních vztahů k jiným veřejným rozpočtům a vůči zřízeným či založeným organizacím, tam závazný ukazatel působí jako přesná částka. Na straně příjmů jsou však vyžívány jako minimální hodnoty (Tocauer & Schneiderová, 2019).

Ze schválených závazných ukazatelů se provádí rozpis rozpočtu, který je upraven v § 14 v zákoně č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů následovně: „*Po schválení rozpočtu v zastupitelstvu územního samosprávného celku a orgánech svazku obcí se jeho rozpis provádí neprodleně. Součástí rozpisu rozpočtu je sdělení závazných ukazatelů rozpočtu těm subjektům, které jsou povinny se jimi řídit. Při rozpisu rozpočtu se rozpočet člení podle podrobné rozpočtové skladby.*“

V zákoně je dále definován pojem **rozpočtové provizorium**, které je využíváno v případě, že schválení rozpočtu není provedeno do 1. ledna. Dle rozpočtového provizoria je hospodařeno až do doby schválení rozpočtu, avšak tato situace by měla nastat zcela mimořádně jako například když nově zvolené zastupitelstvo nesouhlasí s již navrženým rozpočtem. Pro využití rozpočtového provizoria je zapotřebí, aby byla do začátku rozpočtového roku schválena pravidla pro jeho sestavení, pokud již dříve nebyla zavedena. Sestavení těchto pravidel není nějak blíže specifikováno legislativou, platí však podmínka zahrnutí všech prostředků vynakládaných během celého roku, a nejen na dobu rozpočtového provizoria (Tocauer & Schneiderová, 2019).

3.3 Hospodaření podle rozpočtu a kontrola

Je nutné, aby finanční hospodaření obce bylo uskutečňováno dle schváleného rozpočtu a zároveň byla zajištěna pravidelná, úplná a systematická kontrola. Pravidla plnění rozpočtu jsou dána zákonem č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a jejich nedodržení je kvalifikováno jako přestupek (Lorenc, 2018).

3.3.1 Změny rozpočtu

Při realizaci rozpočtu mohou být zjištěny určité odlišnosti od schváleného rozpočtu způsobené:

- **organizačními změnami** například zřízením nebo zrušením příspěvkové organizace,
- **metodickými změnami** rozumíme především legislativní změny v sazbách DPH, rozpočtového určení daní a podobně,
- **věcnými změnami** jsou ty ovlivňující hospodaření obce jako například neuskutečnění plánované investice, zvýšení cla a energií (Lorenc, 2018).

Změnou se rozumí zásah do rozpočtu, jako je zvýšení nebo snížení příjmů a výdajů. Změny jsou realizovány pomocí rozpočtových opatření, protože pouze požádání zastupitelstva o schválení změny není dostačující (Tocauer & Schneiderová, 2019).

Musí být tedy předloženo rozpočtové opatření, kterým se dle § 16 zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech rozumí:

„a) přesun rozpočtových prostředků, při němž se jednotlivé příjmy nebo výdaje navzájem ovlivňují, aniž by se změnil jejich celkový objem nebo schválený rozdíl celkových příjmů a výdajů,

b) použití nových, rozpočtem nepředvidaných příjmů k úhradě nových, rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu,

c) vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje.“

Dále je v zákoně popsáno schválení rozpočtového opatření, které je nutné vykonat dříve, než bude uskutečněn nezajištěný výdaj, tudíž ještě před uzavřením smluv a objednávek. Proto je důležité správné nastavení rychlého a přehledného procesu, dle kterého budou změny realizovány (Vítková, 2018).

3.3.2 Kontrola hospodaření

Peková (2011) uvádí, že ve výše zmíněném zákoně o finanční kontrole ve veřejné správě je finanční kontrola hospodaření obce prováděna kontrolními orgány, kde je tato veřejnoprávní kontrola rozlišována na průběžnou a následnou kontrolu. Kontrola je také prováděna vnitřním kontrolním systémem a interním auditem.

Cílem **průběžné veřejnoprávní kontroly** je, aby bylo zjištěno, zda jsou při uskutečňování a vyúčtování hospodaření dodrženy předem určené postupy a jestli jsou takto nastavená pravidla aktuální vzhledem k rizikům. Kontrolována je také včasnost a správnost zanesených skutečností o provedených transakcích ve výkazech, informačních systémech a podobně.

Při **následné veřejnoprávní kontrole** je především zjišťováno, zda jsou zapsané údaje o hospodaření pravdivé a zobrazují skutečnost a jestli jsou operace prováděné v rámci právních předpisů, rozpočtu, projektů a podobně.

Dalším typem kontroly je **vnitřní kontrolní systém**, jehož kvalita je určena mírou nezávislosti orgánu, kterým je kontrola prováděna. Proto je svěřen nezávislému vnitřnímu útvaru. Cílem takového systému je zajištění efektivního řízení hospodaření v souladu s předem stanovenými záměry a zároveň nalezení chyb uskutečněných během hospodaření a následné doporučení postupů pro jejich předcházení.

Poslední způsob kontroly představuje povinný **účetní audit**, jehož záměrem je prozkoumat a ověřit konsolidované účetní výkazy. Jedná se o nezávislé vyjádření názoru k věrohodnosti a poctivosti obrazu o finanční a majetkové situaci subjektu. Audit je rozlišen na:

- **Vnitřní audit** – jedná se o interní audit, který je prováděn nezávislým orgánem v daném územním samosprávném celku. Napomáhá k vyšší efektivitě pracovníků ve výkonných orgánech a je úzce spojen s vnitřním kontrolním systémem.
- **Vnější audit** – zde se jedná o zákonem povinný externí audit, který je prováděn auditorem nezávislým na daném subjektu. Auditor musí disponovat odbornou způsobilostí. Samotný audit má přesně stanovené normy pro předmět auditu, rozsah auditu a výrok auditora.

3.4 Závěrečný účet obce

Závěrečný účet obce je vyhotoven po uplynutí celého kalendářního roku. Hlavními údaji obsaženými v této zprávě jsou údaje o plnění příjmové stránky rozpočtu a údaje o vynaložení výdajů členěných dle rozpočtové skladby. Dále jsou také obsaženy informace o jiných finančních operacích, jejichž členění musí být dostatečně podrobné, pro co nejdůkladnější zhodnocení finančního hospodaření subjektu. V závěrečném účtu jsou zahrnuty i údaje o hospodaření zřízených či založených právnických osob. Pro úplnost dokumentu jsou vloženy komentované účetní informace o závazcích, pohledávkách, majetku a investicích (Lorenc, 2018).

Vyhotovením závěrečného účtu jsou pověřeny výkonné orgány přesněji finanční odbor a rada obce. Jeho schválení je v kompetenci zastupitelstva. Územní samosprávný celek je povinen si nechat krajským úřadem nebo vlastně zvoleným auditorem provést přezkoumání svého hospodaření za uplynulý rok. Zpráva z tohoto přezkoumání je použita

během projednávání a schválení závěrečného účtu zastupitelstvem, a to nejdéle do 30. června s konečným výrokem o souhlasu bez výhrad nebo souhlasu s výhradami k chybnému nebo nedostatečnému hospodaření (Provazníková, 2015).

V konečném vyhotovení závěrečného účtu by měly být pro lepší vypovídací schopnost pro zastupitele a občany vloženy přehledné grafy a tabulky. Celá struktura dokumentu by měla obsahovat následující části:

- přehled a porovnání hospodaření uplynulého roku se schváleným rozpočtem a saldo hospodaření, přehled je rozdělen do jednotlivých tříd rozpočtové skladby,
- zhodnocení příjmů, které jsou rozděleny na daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté dotace a následně podrobné rozdělení daňových příjmů na sdílené daně, výlučné daně, místní poplatky a správní poplatky,
- měsíční přehled plnění sdílených daní a je možno i zobrazení jejich plnění v předešlých třech letech,
- přehled běžných výdajů v odvětvovém členění rozpočtové skladby, pro zjištění nejvíce výdajově zatíženého orgánu a následně vyhodnocení celkových výdajů,
- analýza příjmů a výdajů zobrazena po jednotlivých měsících,
- vyhodnocení salda hospodaření neboli rozdíl běžných příjmů a výdajů uveden v měsících,
- měsíční zůstatky peněžních prostředků a měsíční přehled o běžných a kapitálových výdajích (Provazníková, 2015).

3.5 Transparentnost rozpočtového procesu

Lorenc (2018) upozorňuje, že s cílem zajištění informovanosti občanů o finančním hospodaření obce a pro ucelenost právní úpravy rozpočtové odpovědnosti byl zákon o rozpočtových pravidlech územně samosprávného celku č. 250/2000 Sb. novelizován. Upravujícím zákonem je zákon č. 24/2017 Sb., kterým jsou rozšiřovány především povinnosti ohledně zveřejnění některých dokumentů, konkrétně se dotýká těchto oblastí: střednědobého výhledu, rozpočtu a rozpočtových opatření, pravidel rozpočtového provizoria, závěrečného účtu a souvisejících přestupků.

Jak návrhy, tak i schválené dokumenty jsou zveřejněny na internetových stránkách obce v plném rozsahu. Na fyzické úřední desce je z důvodu kapacity uvedena pouze informace o zveřejnění dokumentu a jeho internetový odkaz. Kromě odkazu na celý dokument je nutné obeznámit občany s možností nahlédnutí do listinné podoby dokumentu a s místem kde tak mohou učinit.

Návrh dokumentu je zveřejněn 15 dní před jeho projednáváním. Důvodem pro tuto povinnost je, že občané mají právo předložit písemné připomínky. Tato práva jsou sepsána a zahrnuta do samotného návrhu. Občan může také vznést připomínku ústně během veřejného projednávání.

Schválený dokument je zveřejněn nejdéle do 30 dnů od schválení a jeho sejmutí je možné až po schválení nového dokumentu. Mezi dokumenty, u kterých se tato doba může lišit patří:

- **Střednědobý výhled rozpočtu** může být schválen až po uplynutí dvou let, na které byl sestaven, ale to pouze za podmínky, že není potřeba jej aktualizovat. Zároveň je mohou být jeho aktualizace prováděny i v kratším intervalu, než je 1 rok, ale takové situace jsou nepravděpodobné. Muselo by se jednat o zásadní změnu pro financování způsobenou například živelnou pohromou a podobně.
- **Rozpočet**, jehož součástí je rozpočtové opatření, je zveřejněn až do doby schválení dalšího rozpočtu, ale pokud je použito rozpočtové provizorium, tak se jeho sejmutí odkládá na další rok. Je vhodné, aby byl rozpočet zveřejněn po celou dobu rozpočtového roku, a to i za situace, kdy by byl příští rozpočet schválen dřív, než je rozpočtový rok ukončen.
- **Závěrečný účet** je zveřejněn do doby schválení následujícího závěrečného účtu.
- **Pravidla rozpočtového provizoria** jsou zveřejněna do schválení rozpočtu.

4 Rozpočtová skladba

Veřejné rozpočty jsou závazně členěny dle rozpočtové skladby, jejichž cílem je roztrždit veškeré peněžní operace obcí, krajů, dobrovolných svazků obcí a organizačních složek, u kterých je obec nebo kraj zřizovatelem. Pro peněžní operace v rámci podnikatelské činnosti zřízených subjektů, příspěvkových organizací a operacích na účtech s cizími prostředky není povinnost třídění uvalena (Provazníková, 2015).

Rozpočtová skladba je upravena vyhláškou Ministerstva financí č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě, tato vyhláška je poměrně často novelizována s cílem udržení stability, zohlednění nových právních předpisů a zvýšení konkrétnosti a obecnosti obsahu jednotlivých položek (Paroubek, 2019).

Tocauer & Schneiderová (2019) uvádí následující druhy třídění příjmů a výdajů, kde pouze první dva druhy označují za přínosná pro sestavení rozpočtu obce:

- **Druhové** – rozhodující je podstata peněžních toků.
- **Odvětvové** – třídí pouze některé příjmy a veškeré výdaje dle různých oblastí činností organizace.
- **Konsolidační** – kde se jedná o tzv. záznamovou jednotku. Provazníková (2015) uvádí, že cílem této jednotky je, eliminace duplicit při transferech mezi fondy uvnitř organizace a tím zabránit korelaci příjmů a výdajů.
- **Prostorové** – třídění dle prostorového původu.
- **Nástrojové** – třídění dle původu zdroje.
- **Transferové** – třídění dle účelu transferů a půjčených prostředků.

Druhové třídění

Druhové třídění je pro rozpočtovou politiku velmi významné. Je základním systémem třídění, ve kterém jsou zahrnuty veškeré peněžní operace a lze jej snadno propojit s účetnictvím. Peněžní operace jsou tříděny na příjmy, výdaje a financování.

Pomocí druhového třídění je možno rozlišit jednotlivé třídy (jednomístným kódem), seskupení položek (dvoumístným kódem), podseskupení položek (třímístným kódem) a konkrétní položky příjmů a výdajů (čtyřmístným kódem). Jako například:

1 Daňové příjmy → 11 Daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů → 111 Daně z příjmů fyzických osob → 1111 Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti

Prvním okruhem rozdělení peněžních operací jsou výše zmíněné **příjmy**, které jsou tříděny do čtyř tříd kde první tři třídy představují vlastní příjmy subjektu:

- třída 1 – daňové příjmy,
- třída 2 – nedaňové příjmy,
- třída 3 – kapitálové příjmy,
- třída 4 – přijaté dotace,

Výdaje jsou členěny do tříd na běžné a kapitálové výdaje následovně:

- Třída 5 – běžné výdaje obsahující provozní a neinvestiční výdaje,
- Třída 6 – kapitálové výdaje obsahující pouze investiční výdaje.

Posledním okruhem druhového třídění rozpočtové skladby je **financování** pod třídou osmou. Finanční operace této třídy jsou využívány při financování schodku, nebo při využití přebytku hospodaření pro financování investic a podobně (Peková, 2011).

Provazníková (2015) uvádí, že součástí této třídy jsou tzv. stavové veličiny představující změnu výše finančních prostředků na bankovních účtech. Zahrnutí těchto stavových ukazatelů je nutné pro sestavení účetních výkazů o plnění příjmů a výdajů. Dalším využitím stavových ukazatelů, je při zjištění salda rozpočtu, které je pomocí financování vybalancováno. Proto financování salda bude mít vždy opačné znaménko, než samotné saldo rozpočtu. Tento jev Tocauer & Schneiderová (2019) definují, jako základní rovnici rozpočtové skladby, která je demonstrována následovně:

$$\begin{aligned} & \text{Příjmy (tř. 1 – 4) – výdaje (tř. 5 – 6)} \\ & \qquad \qquad \qquad = \\ & \text{Saldo (rozdíl) příjmů a výdajů (+přebytek / - schodek)} \\ & \qquad \qquad \qquad = \\ & \text{-/+ **Financování** (tř. 8)} \end{aligned}$$

Odvětvové třídění

Lorenc (2018) tvrdí, že z hlediska odvětvového třídění je řešena především otázka účelu dané operace, je tedy důležité, jaká činnost je prováděna pomocí dané operace. Význam tohoto třídění není nijak spjat s ostatními druhy třídění rozpočtové skladby a účetnictvím. Tento druh členění lze kombinovat s například druhovým tříděním, a tak mohou být sumarizovány položky různého druhového třídění na jednom místě v rozpočtu. Výhodou odvětvového členění je, že může být více srozumitelné pro zastupitele při schválení rozpočtu a také pro občany, kteří mohou snadno zjistit do jakých odvětví je obcí nejvíce investováno.

Dle Tocauer & Schneiderové (2019) princip tohoto třídění spočívá v členění se čtyřmi úrovněmi, které jsou pojmenovány následovně: **skupina** – první úroveň (jednomístná jednotka), **oddíl** – druhá úroveň (dvoumístná jednotka), **pododdíl** – třetí úroveň (třímístná jed.), **paragraf** – čtvrtá úroveň (čtyřmístná jed.). Jako například:

Skupina 2xxx – Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství

Oddíl 22xx – Doprava

Pododdíl 221x – Pozemní komunikace

Paragraf 2212 – Silnice

Dále oproti třídám v druhovém členění jsou u odvětvového členění rozlišovány následující skupiny:

1xxx – Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství

2xxx – Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství

3xxx – Služby pro obyvatelstvo

4xxx – Sociální péče a politika zaměstnanosti

5xxx – Bezpečnost a právní ochrana

6xxx – Všeobecná veřejná správa a služby

5 Metodika

Hlavním cílem práce je analyzování rozpočtu a jednotlivých fází rozpočtového procesu ve vybraném územně samosprávném celku.

Dílčím cílem je zaměřením se během analýzy na transparentnost celého rozpočtového procesu a zároveň poukázat na slabá místa v legislativě.

Posledním dílčím cílem je na základě získaných informací z analýzy rozpočtového procesu navrhnout doporučení, která by přispěla k efektivnosti rozpočtového procesu a jeho transparentnosti, tak aby byl rozpočet a rozpočtový proces co nejvíce otevřený a srozumitelný pro občany vybraného územně samosprávného celku.

První částí práce je část teoretická, v jejímž úvodu byly vysvětleny základní pojmy a právní předpisy. Nejprve byl zde definován pojem obec a její orgány, dále byly popsány druhy působnosti obce. Čímž bylo navázáno na definování veřejných statků a způsoby jejich zabezpečování. Následně byl charakterizován rozpočet, jeho funkce, struktura a metody jeho sestavování. Jelikož je tato práce zaměřena především na rozpočtový proces je další rozsáhlou kapitolou právě popis všech jeho fází. Na konci teoretické části jsou charakterizovány dva nejčastěji obcemi používané druhy třídění příjmů a výdajů.

Použitými zdroji pro vypracování teoretické části byly především knižní publikace zabývající se veřejnými financemi a hospodařením obcí. Mezi další zdroje patřil hlavně zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech ale také zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.

Po teoretické části následuje praktická část práce, jejíž náplní je popis celého rozpočtového procesu, tak jak reálně probíhá v praxi. Územně samosprávným celkem vybraným pro tuto práci je město Strakonice, řadící se do skupiny s více než 20 tis. obyvateli. Vybráno bylo z toho důvodu, že ve větším městě je rozpočtový proces rozmanitější a zajímavější pro zkoumání. Zároveň udržet transparentnost celého rozpočtového procesu je pro město velice důležité, ale také více obtížné než pro menší obce, jelikož obsáhlost zveřejňovaných dokumentů může občanům bránit se v nich vyznat.

Data použitá v této části práce jsou primárně data z roku 2020, protože tento rok je posledním rokem ve vybraném městě, který má již rozpočtový proces zcela ukončený. Primárním zdrojem zkoumaných dat jsou interní materiály města. Další informace byly získány z internetových stránek města a osobních rozhovorech se správkyní rozpočtu. Mimo těchto zdrojů byl, pro snazší získání číselných dat z rozpočtů, použit web monitor.statnipodkladna.cz. V praktické části je prvně vybrané město charakterizováno, následně pro lepší představu o finančním hospodaření města je provedena stručná analýza hospodaření v letech 2015-2019. Poté je postupně každá fáze rozpočtového procesu detailně popsána včetně konkrétních datumů jak provedení jednotlivých úkonů, tak i zveřejnění všech dokumentů. Mezi zkoumané fáze patří:

- návrh rozpočtu a rozpočtový výhled – kterým je věnována největší pozornost, jelikož jejich sestavení ovlivňuje celé hospodaření města,
- schválení rozpočtu a rozpočtového výhledu – jehož součástí je i vysvětlení důvodu pro použití rozpočtového provizoria,
- plnění rozpočtu a kontrola hospodaření – zde byl kladen důraz právě na plnění rozpočtu, je zde zobrazeno plnění rozpočtu v letech 2015-2020, a to z důvodu značného ovlivnění hospodaření pandemickou krizí
- závěrečný účet – součástí popisu této fáze je přezkum hospodaření města.

Vzhledem k tomu, že hospodaření roku 2020 bylo výrazně ovlivněno pandemickou krizí, byla po rozpočtovém procesu zařazena kapitola o dopadech této krize.

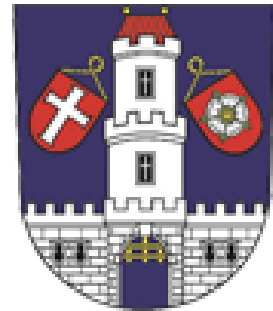
Veškerá číselná data byla zpracována v excelovských tabulkách, jejichž pomocí byla také pro lepší přehlednost a srozumitelnost prezentována v tabulkách a grafech. Ukazatelem použitým v této práci je procentní podíl na celkovém souboru, který byl při analýze použit pro zjištění plnění rozpočtu. Zde bylo provedeno srovnání mezi schváleným rozpočtem a skutečným hospodařením, následně byly největší rozdíly vyhledány v dokumentech města a popsány společně s vypočtenou procentuální změnou.

Na závěr je provedeno porovnání rozpočtového procesu popsaného v teoretické a praktické části práce, poté je provedena syntéza výsledků s důrazem především na slabá místa v legislativě a transparentnost celého rozpočtového procesu. Zde jsou průběžně také navržena doporučení pro efektivnost rozpočtového procesu a jeho transparentnost.

6 Charakteristika obce

Základní údaje

Oficiální název:	Město Strakonice
Adresa:	Velké náměstí 2 386 01 Strakonice
IČ:	00251810
Umístění:	Jihočeský kraj



Město v číslech

Počet obyvatel:	23 tisíc obyvatel
Celková výměra katastru:	3468 ha
První písemná zpráva:	rok 1243

Městský úřad

Starosta města:	Mgr. Břetislav Hrdlička
Místostarostové:	Ing. Rudolf Oberfalcer a Josef Zoch
Počet členů zastupitelstva:	21
Odbory:	Odbor dopravy Odbor finanční Odbor majetkový Odbor rozvoje Odbor vnitřních věcí Odbor sociální Odbor školství Odbor – stavební úřad Odbor životního prostředí Obecní živnostenský úřad
Další útvary:	Tajemník, interní audit, personalistika a mzdy, sekretariát, pracovník pro styk s veřejností
Komise:	11 komisí
Výbory:	Finanční výbor Kontrolní výbor

Město Strakonice je okresní město ležící v Jihočeském kraji na soutoku řek Otavy a Volyňky. Město je vzdálené zhruba 60 km od Českých Budějovic, 80 km od Plzně a 110 km od hlavního města Prahy. Město je obcí, jenž disponuje pověřeným obecním úřadem pro 49 dalších obcí a rozšířenou působností celkem pro 68 obcí. Město je rozděleno do následujících 8 městských částí: Strakonice I, Strakonice II, Přední Ptákovice, Modlešovice, Virt, Hajská, Střela a Dražejov. Je zde dostupné autobusové a vlakové nádraží i Městská hromadná doprava s trasami napříč městskými částmi.

V blízkém okolí Strakonic se nachází vrchy Ryšová a Kuřidlo, které jsou kvalifikovány jako přírodní rezervace. Mezi nejstarší a historicky významné objekty, jež se ve městě nachází jsou Strakonický hrad a Kostel sv. Markéty. Strakonický hrad je od roku 1995 národní kulturní památkou, dnes jeho prostory disponují dvěma opravenými sály, Muzeem středního Pootaví a městskou knihovnou. Strakonice jsou také známé konáním každoročního Mezinárodního dudáckého festivalu, kterého se účastní dudáci z více než deseti států.

Ve městě se nachází velmi rozsáhlá občanská vybavenost, kromě úřadů a odborů je zde zřízen i orgán Městské policie. Dále mezi příspěvkové organizace zřízené městem patří 8 mateřských škol, 4 základní školy a STARZ – Správa tělovýchovných a rekreačních zařízení, která spravuje tato sportoviště: plavecký stadion, zimní stadion, fotbalová hřiště, sportovní haly a atletickou dráhu. Dalšími příspěvkovými organizacemi jsou Městský ústav sociálních služeb, Šmidingerova knihovna a Městské kulturní středisko spravující například Dům kultury, Kino Oko a Letní kino. Město Strakonice je i jediným akcionářem v Měšťanském pivovaru – Dudák, a.s., je tak poslední obcí v České republice, která má ve svém vlastnictví pivovar. Působí zde také technické služby a strakonická televize, které jsou společnostmi s ručeným omezením, jejichž výhradním společníkem je město Strakonice. Z oblasti zdravotnictví je zde okresní nemocnice, poliklinika a další zdravotnické soukromé i nesoukromé pracoviště.

Komise pro volební rok 2019-2022, kterým obecní úřad pomáhá v jejich činnostech, jsou například komise pro: školství, sociální věci a zdravotnictví, kulturu a cestovní ruch, sport a volnočasové aktivity, rozvoj města a podnikání, dopravu, bezpečnost a prevenci a další. Rozpočty města Strakonice schválené zastupitelstvem během posledních 10 let byly převážně schodkové. Výjimkou však byly roky 2013-2016, kdy schválené rozpočty byly přebytkové. Většinou bylo financování schodků řešeno použitím prostředků z minulých let.

7 Rozpočtový proces

V následující tabulce č. 1 jsou popsány jednotlivé fáze rozpočtového procesu města Strakonice, jeho harmonogram a přiřazení jednotlivých orgánů města odpovědných za provedení dané fáze rozpočtu.

Tabulka 1: Fáze rozpočtového procesu města Strakonice

Fáze rozpočtového procesu	Harmonogram	Odpovědné orgány
Rozpočtový výhled	září	správce rozpočtu
Návrh rozpočtu	září	správce rozpočtu
Projednání návrhu rozpočtu	říjen - listopad	starosta a místostarostové, finanční výbor, rada města
Projednání a schválení rozpočtu	prosinec	zastupitelstvo
Hospodaření podle schváleného rozpočtu	v průběhu rozpočtového roku	správce rozpočtu, účetní, rada města, zastupitelstvo, ředitelé organizací
Schválení rozpočtových změn	v průběhu rozpočtového roku	rada města, zastupitelstvo
Kontrola rozpočtu - vnitřní průběžná kontrola	v průběhu rozpočtového roku	správce rozpočtu, účetní, rada města, zastupitelstvo, finanční výbor
- přezkoumání hospodaření	únor - červen	auditor
Závěrečný účet - vyhotovení - schválení	únor - červen červen	finanční odbor zastupitelstvo

Zdroj: interní materiály města, vlastní zpracování

7.1 Analýza hospodaření města v předešlých letech

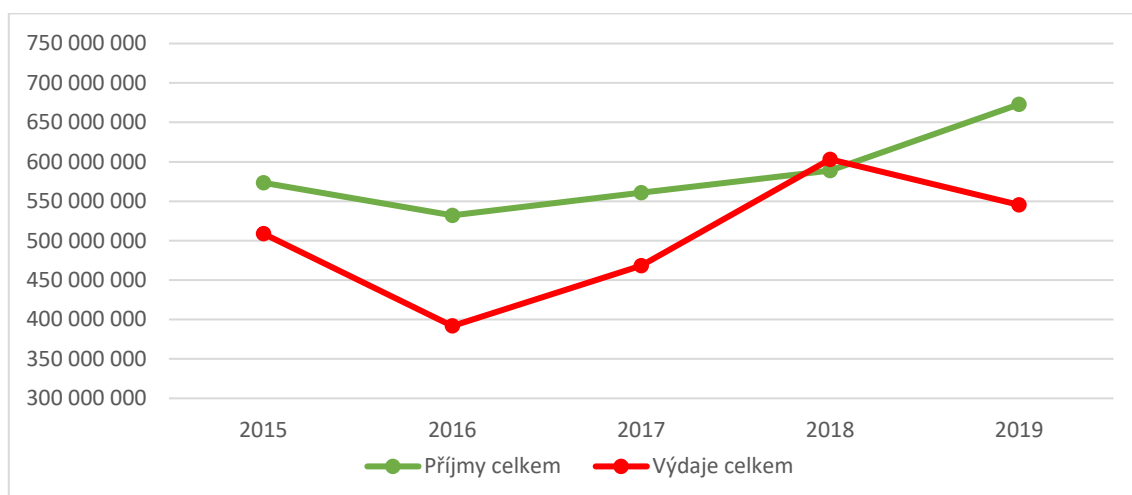
Na rozdíl od schválených rozpočtů zmiňovaných v předešlé kapitole je skutečné hospodaření města v dlouhodobějším časovém horizontu spíše přebytkové. To lze vidět v následující tabulce č. 2, kde jsou uvedeny jednotlivé druhy příjmů a výdajů dle druhového třídění a také saldo rozpočtu města Strakonice v letech 2015-2019.

Tabulka 2: Hospodaření města Strakonice v letech 2015-2019 (v Kč)

	2015	2016	2017	2018	2019
Příjmy celkem	573 280 480	532 075 076	560 781 924	588 725 384	672 860 645
Daňové příjmy	309 212 020	329 968 142	354 842 238	379 365 235	407 023 777
Nedaňové příjmy	92 702 229	94 518 619	93 241 318	91 501 540	82 934 968
Kapitálové příjmy	6 664 180	5 417 820	7 829 232	11 463 806	42 952 112
Přijaté transfery	164 702 050	102 170 495	104 869 136	106 394 803	139 949 788
Výdaje celkem	508 909 323	391 757 627	468 328 138	603 168 341	545 352 207
Běžné výdaje	338 242 680	346 644 057	366 908 698	416 956 548	424 739 497
Kapitálové výdaje	170 666 643	45 113 570	101 419 440	186 211 793	120 612 710
Saldo rozpočtu	64 371 157	140 317 449	92 453 786	-14 442 957	127 508 438

Zdroj: *monitor.statnipokladna.cz, vlastní úprava*

Vývoj celkových příjmů a výdajů je zobrazen v grafu č.1, zde je vykazován pouze jeden schodek za celých 7 let. A to v roce 2018 z důvodu rozsáhlých investic na rekonstrukce kulturního domu, výstavbu nové sportovní haly, opravy komunikací apod., na které se meziročně zvýšily výdaje okolo 80 mil. Kč. Výjimečnými výdaji v tomto roce byly také výdaje na rozvoj informačních a komunikačních systémů města. Dále je v roce 2016 zaznamenán enormní přebytek ve výši více než 140 milionů Kč, kdy se na křivce výdajů projevilo výrazné snížení investičních nákupů v porovnání s předchozím rokem, přesněji nákupů dlouhodobého hmotného majetku o více než 120 mil. Kč. Z křivky příjmů lze usoudit, že v posledních letech disponují poměrně rostoucím trendem a jejich vývoj je tak z hlediska hospodaření stabilní.

Graf 1: Vývoj celkových příjmů a výdajů v letech 2015-2019 (v Kč)

Zdroj: *monitor.statnipokladna.cz, vlastní úprava*

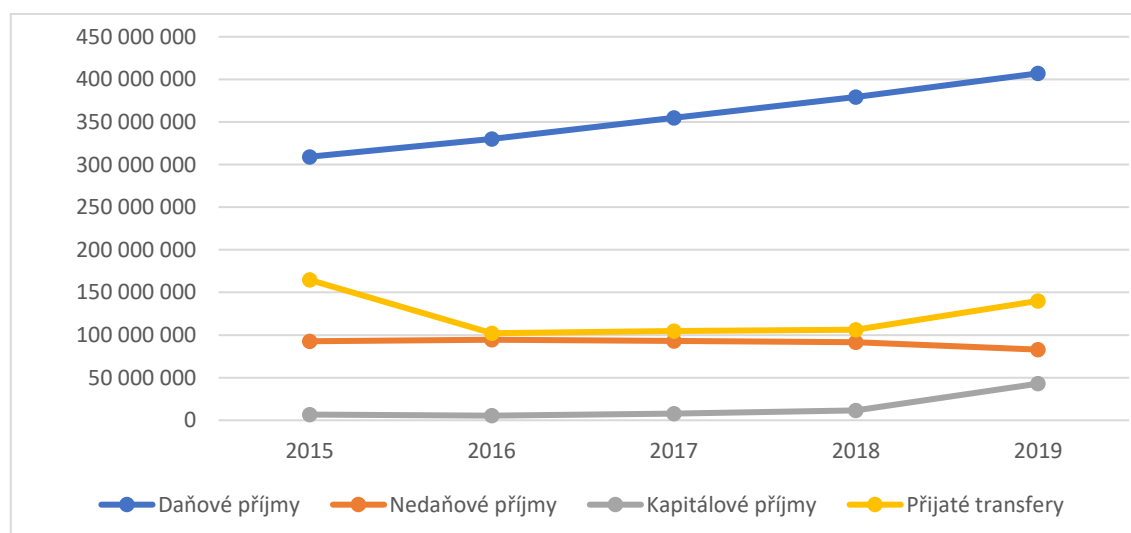
Vývoj jednotlivých druhů **příjmů** dle druhového třídění je zobrazen v grafu č. 2, kde je křivka **daňových příjmů** rostoucí, takový vývoj je zapříčiněn výší sdílených daní neboli daní z příjmů, daní z přidané hodnoty a z ostatních daní a poplatků (například z poplatků za svoz komunálního odpadu, vlastnictví psů apod.) a také výší příjmů z těchto daní ve státním rozpočtu a jejich přerozdělování dané legislativou.

Trend **nedaňových příjmů** je ovlivněn především příjmy z vlastní činnosti města a přebytcích z organizací přímo napojených na rozpočet města, proto se jejich výše v uplynulých letech výrazně nemění.

Největší podíl na **přijatých transferech** v roce 2019, kdy došlo k jejich zvýšení, mají neinvestiční dotace z Jihočeského kraje, největší část této dotace je tvořena dotací pro Městský ústav sociálních služeb Strakonice na podporu poskytovaných sociálních služeb v hodnotě přibližně 45 mil. Kč.

Zvýšení u **kapitálových příjmů** v roce 2019 plynulo z nuceného odkupu akcií České spořitelny a. s. novým majitelem, kde bylo poskytnuto městu protiplnění za tyto akcie ve výši více než 41 mil. Kč.

Graf 2: Vývoj jednotlivých druhů příjmů v letech 2015-2019 (v Kč)



Zdroj: monitor.statnipokladna.cz, vlastní úprava

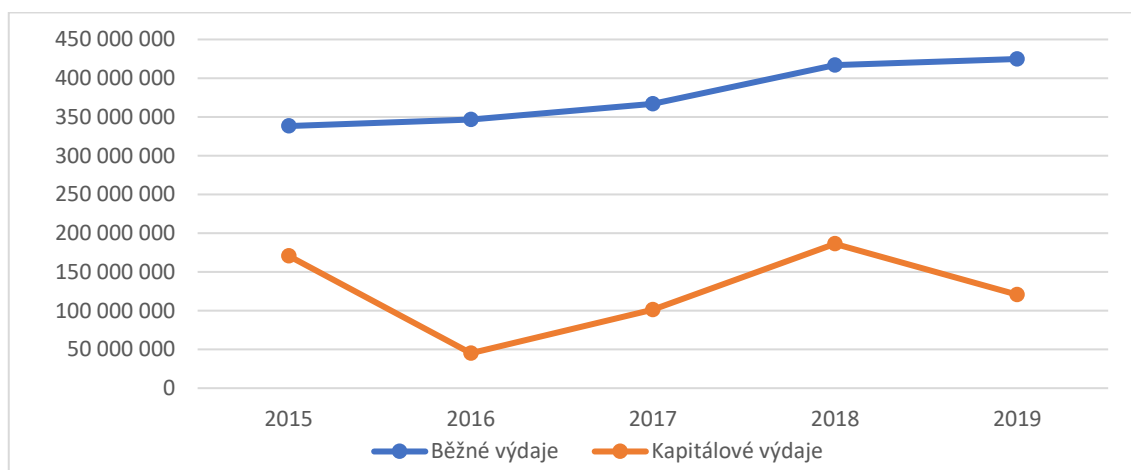
Podíly jednotlivých příjmů na celkových příjmech jsou vypočteny v tabulce č. 3, zde je vidět nejvyšší zmíněná změna v kapitálových příjmech o 4,43 procentních bodů.

Tabulka 3: Podíly jednotlivých druhů příjmů na celkových příjmech (v %)

	2015	2016	2017	2018	2019
Daňové příjmy	53,94	62,02	63,28	64,44	60,49
Nedaňové příjmy	16,17	17,76	16,63	15,54	12,33
Kapitálové příjmy	1,16	1,02	1,40	1,95	6,38
Přijaté transfery	28,73	19,20	18,70	18,07	20,80
Příjmy celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Zdroj: monitor.statnipokladna.cz, vlastní úprava

V grafu č. 3 je patrné poměrně výrazné kolísání **výdajů** způsobené spíše kapitálovými výdaji. Obecně je znám fakt, že toto kolísání je pro kapitálové výdaje zcela běžné, protože jsou zde zahrnuty investiční nákupy, které se každým rokem mění dle investičních záměrů obce. Naopak u běžných výdajů by trend neměl vykazovat výrazné meziroční změny, jelikož obsahují převážně periodicky vynakládané výdaje, jejichž výše se během let nijak významně nemění, což město Strakonice splňuje.

Graf 3: Vývoj jednotlivých druhů výdajů v letech 2015-2019 (v Kč)

Zdroj: monitor.statnipokladna.cz, vlastní úprava

V tabulce č. 4 jsou vypočteny podíly běžných a kapitálových výdajů na celkových výdajích v průběhu minulých 5 letech. V roce 2016 bylo zmiňované snížení kapitálových výdajů o 22,02 procentních bodů.

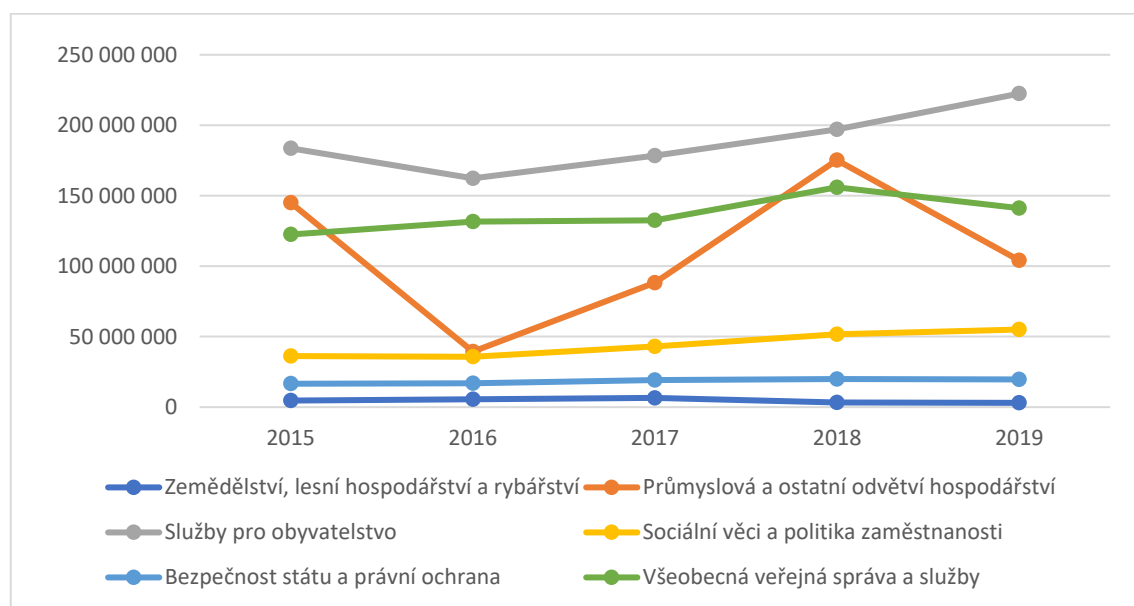
Tabulka 4: Podíly jednotlivých druhů výdajů na celkových výdajích (v %)

	2015	2016	2017	2018	2019
Běžné výdaje	66,46	88,48	78,34	69,13	77,88
Kapitálové výdaje	33,54	11,52	21,66	30,87	22,12
Výdaje celkem	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Zdroj: monitor.statnipokladna.cz, vlastní úprava

Pro lepší vyobrazení skutečných výdajů města Strakonice jsou v grafu č. 4 znázorněny výdaje v odvětvovém třídění. Zde je zřejmé, že dle tohoto třídění se výrazné výdajové změny nachází v oblasti průmyslu a ostatních odvětvích hospodářství. Přesněji v roce 2016 došlo ke snížení investic v tomto odvětví v položkách vodního hospodářství o téměř o 80 mil. Kč a v dopravě o více než 25 mil. Kč.

Graf 4: Vývoj jednotlivých výdajů dle odvětvového třídění v letech 2015-2019 (v Kč)



Zdroj: *monitor.statnipokladna.cz, vlastní úprava*

Je nutno podotknout, že **financování** zobrazené v příloze č. 4 je v druhovém třídění, proto jsou znaménka u některých částek opačná (vždy uvedeno ve sloupci položka), jak je vysvětleno ve 4. kapitole. Financování v analyzovaných letech probíhalo na stejném principu, a to ve spolupráci s krátkodobými prostředky na bankovních účtech z minulého roku. Každý rok kromě roku 2016 a 2019 byly z přebytku hospodaření uhrazeny nejprve splátky dlouhodobých přijatých prostředků a zbylé prostředky byly vloženy na bankovní účty města. V roce 2016, kdy byl zjištěn schodek rozpočtu, bylo zapotřebí naopak z těchto účtů prostředky vybrat a zafinancovat jimi splátky zmíněných půjček a daný schodek ve výši více než 14 mil Kč. Jediná výjimečná situace nastala v roce 2019, tehdy byl vykazován poměrně výrazný přebytek, který byl použit na krátkodobé operace řízení likvidity v hodnotě 100 mil. Kč, a tak zbývající prostředky potřebné na splátky půjček byly opět vybrány z bankovních účtů.

7.2 Návrh rozpočtu

Zastupitelstvem města Strakonice byla v roce 2017 schválena upravená směrnice s názvem Směrnice k sestavování, schvalování a úpravám rozpočtu města Strakonice dále jen „rozpočtová směrnice“ v níž jsou popsány postupy všech fází rozpočtového procesu města v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích. V případě novelizace těchto zákonů je směrnice upravena finančním odborem a schválena zastupitelstvem města.

Dle této rozpočtové směrnice se město řídilo i při sestavování rozpočtu na rok 2020, kdy práce na návrhu rozpočtu započaly již v **září roku 2019**. Důvodem takto brzkých prací na návrhu rozpočtu je termín daný rozpočtovou směrnicí, kterou je udělována povinnost k **15. září** roku předcházejícímu schvalovanému roku předložit finančnímu odboru návrhy na zařazení příjmů a výdajů do rozpočtu města na následující kalendářní rok těmto subjektům: starosta, místostarosta, zastupitelé, tajemník, vedoucí jednotlivých odborů, organizačních složek a ředitelé příspěvkových organizací.

Rozpočtová směrnice dále říká, že veškeré požadavky subjektů na rozpočet musí být řádně okomentovány a požadavky na navýšení výdajů řádně zdůvodněny, je také nutné tyto požadavky uvádět v pořadí dle priorit od číslice 1. Jediná povinná úprava struktury jednotlivých návrhů dle rozpočtové směrnice se týká výdajů, ty musí být členěny na investiční a neinvestiční. Mimoto struktura navržených příjmů a výdajů není nijak přesně směrnicí upravena, kromě návrhů příspěvkových organizací.

Pro ty má město směrnici schválenou radou města s názvem Směrnice k rozpočtovému procesu pro příspěvkové organizace zřízené městem Strakonice, ta upravuje minimální požadovanou strukturu rozpočtu, která obsahuje úplné plánované náklady a výnosy příspěvkových organizací (včetně předpokládaných dotací a doplňkových činností), zdůvodnění navýšení příspěvku na provoz, případný požadavek o investiční příspěvek a plánované použití fondů organizace. Náklady a výnosy jsou požadovány z důvodu určení výše neinvestičního příspěvku města na provoz těchto organizací, který je stanoven jako pokrytí rozdílu mezi náklady a výnosy.

Příspěvkové organizace mají také odlišné datum (5. září) odevzdání pracovního návrhu rozpočtu, jelikož je potřeba, před oficiálním odevzdáním finančnímu odboru, jej podat k připomínkování odboru školství a cestovního ruchu (v případě základních a mateřských škol) nebo finančnímu odboru (v případě MěKS, STARZ, MěÚSS,

Šmidingerova knihovna). Případné úpravy pracovního návrhu rozpočtu jsou zpracovány nejpozději do **30. září**, aby mohl finanční odbor zpracovávat návrhy příspěvkových organizací spolu s návrhy ostatních subjektů a orgánů města.

Správce rozpočtu, kterým je vedoucí rozpočtového oddělení společně se svou podřízenou kolegyní, zpracovává obdržené návrhy do dokumentu nazývajícím se Návrh rozpočtu příjmů a výdajů na následující kalendářní rok – požadavky. Následně je dokument projednáván s vedoucí finančního odboru, správcem rozpočtu, příkazci operací a vedením města s cílem především upravit navržené výdaje ve vztahu k reálně dosažitelným příjmům města. Jak moc se u jednotlivých odborů a organizací změnila požadavky na rozpočet města na rok 2020 po tomto projednávání lze vidět v příloze č. 5, zde jsou uvedeny jak požadavky na rozpočet, tak i výsledný návrh rozpočtu připravený ke schválení. Největší snížení požadovaných výdajů bylo zaznamenáno u odboru majetkového, zde se jednalo převážně o opravy a rekonstrukce objektů a staveb v majetku města nebo zřízených příspěvkových organizací včetně školských zařízení.

Kromě požadavků byl návrh rozpočtu na rok 2020 sestaven na základě výhledu rozpočtu, z údajů jiných rozpočtů (státního rozpočtu, rozpočtu Jihočeského kraje apod.), skutečnosti minulých let a také z rozpočtového provizoria, jelikož v roce 2020 bylo město nuceno přistoupit k hospodaření dle pravidel rozpočtového provizoria.

Výsledný návrh rozpočtu na rok 2020 byl přednožen dne 5. 2. 2020 radě města k projednání, kterého se účastnila i vedoucí finančního odboru. Na tomto zasedání rada města neuvedla žádné připomínky k předloženému návrhu, a tak ho doporučila zastupitelstvu ke schválení. Poté byl návrh rozpočtu vyvěšen **dne 10. 2. 2020** na úřední desce města a sejmut byl až po schválení zastupitelstvem. Tím byla dodržena zákonná lhůta zveřejnění návrhu rozpočtu 15 dní před schvalováním v zastupitelstvu města.

Dále byl návrh předložen k projednání finančnímu výboru. K tomuto zasedání konaného dne 20. 2. 2020 byli přizváni vedoucí finančního odboru a správce rozpočtu.

Finanční výbor upozornil především na nedostatečné rezervy na kofinancování plánovaných dotací. Bylo tedy diskutováno, zda by nebylo vhodné, aby rozpočet do budoucna obsahoval rezervy na dofinancování neobdržených nebo nedostatečných dotací a tím se město vyhnulo přílišným množstvím rozpočtových opatření v průběhu roku. Finanční výbor také uvedl, že město výši dotací při sestavování návrhu rozpočtu samozřejmě neví, ale z dat minulých let lze vypočítat minimální průměrnou výši

prostředků potřebných na dofinancování dotací, a určit tak výši rezervy. Dále byl navržen přesun plánovaných výdajů ve výši 10 mil. Kč na rekonstrukci komunikace v ulici Volyňská na jiné potřebné výdaje, jelikož by práce na tomto projektu měly začít dříve než v roce 2020. Finanční výbor také upozornil, že některé výdajové položky budou s největší pravděpodobností generovat vyšší skutečné výdaje jako například opravy plaveckého stadionu, sportovních hal apod.

Příjmy z konečného vyhotovení návrhu rozpočtu společně se skutečností roku 2019 jsou uvedeny v tabulce č. 5, zde je patrné, že příjmy byly stanoveny až na přijaté dotace a kapitálové příjmy přibližně na stejné úrovni jako skutečnosti roku 2019. Důvodem nízkých navrhovaných částek zejména u kapitálových příjmů je fakt, že město dopředu neví, zda a za jakou cenu bude případně prodávat svůj majetek, a tak není zahrnutí těchto příjmů možné. Tak je tomu i u dotací u nichž město při sestavování návrhu nezná výši v budoucnu obdržené částky nebo není jisté, zda město danou dotaci vůbec získá. Naopak u daňových příjmů je jejich výše předem známá buď ze státního rozpočtu nebo z predikce daňových příjmů, kterou vyhotovuje Ministerstvo financí.

Dále pro lepší srovnatelnost se skutečností roku 2019 jsou v téže tabulce uvedeny znovu výdaje návrhu rozpočtu, ale na rozdíl od předchozích v druhovém třídění. Zde byl návrh běžných výdajů po úpravách požadavků odborů a organizací stanoven tak, aby byl zajištěn provoz úřadu a příspěvkových organizací města. Do kapitálových výdajů byly zařazeny požadované rozsáhlé investice, jako rekonstrukce domu kultury, rekonstrukce ulice Volyňská apod. Nakonec je zřejmé, že i po vysoce nákladných požadavcích na výdaje rozpočtu, byl výsledný návrh výdajů rozpočtu srovnatelný se skutečnými výdaji předešlého roku.

Tabulka 5: Návrh rozpočtu roku 2020 a skutečnost roku 2019 (v tis. Kč)

Položka	Skutečnost 2019	Návrh rozpočtu 2020
Příjmy celkem	672 861	554 700
Daňové příjmy	407 023	404 540
Nedaňové příjmy	82 935	79 585
Kapitálové příjmy	42 952	3 500
Přijaté transfery	139 951	67 075
Výdaje celkem	545 352	634 320
Běžné výdaje	424 739	458 790
Kapitálové výdaje	120 613	175 530

Zdroj: interní materiály města, vlastní úprava

V tabulce č. 6 je uvedeno saldo rozpočtu před úpravami požadavků a výsledného návrhu rozpočtu. U obou návrhů byl veden schodek rozpočtu, ale u požadavků byl schodek výrazně vyšší a město by tak muselo krýt schodek rozpočtu a splátky úvěrů a půjček z prostředků z minulých let ve výši necelých 431 mil. Kč, což je velmi vysoká suma, kterou by si město nemohlo finančně dovolit. Proto bylo přistoupeno k už zmíněné výrazné úpravě požadavků jednotlivých subjektů, a tak konečný schodek rozpočtu stoupal do výše skoro 80 mil. Kč.

Tabulka 6: Saldo a financování dle požadavků na rozpočet a výsledného návrhu rozpočtu (v tis. Kč)

Položka	Požadavky na rozpočet	Návrh na rozpočet
Saldo rozpočtu	-411 195	-79 620
Financování celkem	411 195	79 620
Splátky úvěrů a půjček celkem (-)	-19 755	-19 755
Použití prostředků minulých let (+/-)	430 950	99 375

Zdroj: interní materiály města, vlastní úprava

7.2.1 Střednědobý výhled rozpočtu

Střednědobý výhled rozpočtu dle rozpočtové směrnice slouží především jako nástroj pro střednědobé finanční plánování rozvoje města. Ačkoliv je v rozpočtové směrnici uvedeno, že střednědobý výhled může být sestavován na dobu 2-5 let následujících po roce na který je aktuálně sestavován rozpočet, město jej zpracovává na období 2 let a každý rok se jen zaktualizuje dle plánovaného rozvoje města, dlouhodobých závazků a uzavřených smluv. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů města. Postup jeho sestavování probíhá stejným způsobem jako u návrhu rozpočtu, a to tak že jejich sestavování, projednávání, schvalování a zveřejňování probíhá ve stejnou dobu.

To znamená, že práce na návrhu střednědobého výhledu rozpočtu na roky 2021-2022 započaly taktéž **15. 9.** odevzdáním všech požadavků na finanční odbor, který jej zpracoval a předložil radě města a finančnímu odboru k projednání. Ani jeden z orgánů města neměl žádné připomínky, až na finanční výbor.

Ten vznesl připomínku, zda je vhodné, aby bylo v nejbližších 2 letech přistoupeno k přípravě průmyslové zóny Hajská z důvodu nízké poptávky zaměstnanců po nových pracovních pozicích a zároveň ohrožení stávajících zaměstnavatelů ve Strakonicih přesunem zaměstnanců do nových firem. Proto by dle výboru bylo vhodné zónu maximálně připravit do budoucna a se samotným projektem začít až budou náznaky stoupaní poptávky po pracovních místech. Dalším důvodem je spíše potřeba bytové výstavby, jelikož nedostatek bytů trápí město mnohem více než nedostatek pracovních míst, a tak finanční výbor navrhuje zvážit použití lokality Hajská na výstavbu bytů a přesunout případnou průmyslovou zónu do jiné lokality.

Výsledný střednědobý výhled rozpočtu na roky 2021-2022 byl zveřejněn ve stejnou dobu jako návrh rozpočtu na rok 2020. Struktura zveřejněného výhledu rozpočtu byla velice podobná návrhu rozpočtu, který je v jednom ze sloupců také zaznamenán. Jednotlivé položky jsou přehledně sumarizované tak, že je zachováno určení účelu daných částek a lze tak říct, že tento rozpočtový výhled disponuje dostatečnými informacemi pro sestavení budoucích rozpočtů. Součástí výhledu rozpočtu byl i přehled o dlouhodobých závazcích a pohledávkách města.

7.3 Schválení rozpočtu a střednědobého výhledu

Výsledný návrh rozpočtu na rok 2020 a návrh střednědobého výhledu na roky 2021-2022 byly, dle rozpočtové směrnice, jež se řídí zákonem č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, rozeslány členům zastupitelstva nejméně 15 dní před jejich projednáváním v zastupitelstvu města. Zasedání zastupitelstva, na kterém se mimo jiné projednávaly i zmiňované návrhy, se konalo z důvodů blíže uvedených v kapitole Rozpočtové provizorium až dne 26. 2. 2020. Jednání se zúčastnilo 20 z 21 členů zastupitelstva, a tak bylo zasedání označeno za usnášeníschopné.

Zasedání bylo zahájeno starostou města, který obeznámil členy zastupitelstva o pořízení zvukové nahrávky celého zasedání, která je následně nahrána na internetové stránky města. Dále byli zastupitelé seznámeni s programem jednání, k němuž měli možnost přidat nový bod jednání. Této možnosti bylo využito a celkově byly navrženy další 3 body jednání, ze kterých se pouze jeden týkal finančního odboru a to, aby zastupitelstvo vzalo na vědomí zápis z jednání finančního výboru ze dne 20. 2 2020, na němž byl projednáván rozpočet.

Jelikož mají občané dle výše zmíněného zákona právo vznést své připomínky k návrhům rozpočtu a rozpočtového výhledu buď písemnou formou anebo ústní formou při jejich projednávání, je další součástí jednání zastupitelstva tzv. 30 minut pro občany. Tato část spočívá v tom, že starosta města vyzve občany k vznesení případných připomínek k následně projednávaným bodům programu anebo pokud existují již písemné připomínky, přistoupí se k jejich prodiskutování. V tomto zasedání k žádným připomínkám veřejnosti nedošlo a jednání pokračovalo jednotlivými body programu.

Při jednání o bodech týkajících se finančního odboru, které obsahovaly projednávání a schválení rozpočtu a rozpočtového výhledu měl úvodní slovo správce rozpočtu, který uvedl souhrnné informace o jednotlivých třídách příjmů, výdajů a financování rozpočtu. U rozpočtového výhledu uvedl podklady pro jeho sestavení. Po úvodních slovech nebyly zaznamenány jakékoliv náměty přítomných zastupitelů k těmto dvěma navrhovaným dokumentům, a tak bylo přistoupeno k jejich schvalování.

Dalším projednávaným bodem bylo, aby zastupitelé vzali na vědomí již zmíněný zápis ze zasedání finančního výboru, ve kterém byly uvedeny připomínky k návrhům rozpočtu a rozpočtového výhledu. K tomuto zápisu nikdo nevznesl jakékoliv připomínky. Starosta města pouze poukázal na fakt, že finanční výbor by měl řešit zejména finance města a připomínky k územním plánům, rozvoji nebo majetkovým záležitostem by měly přijít spíše od zastupitelů nebo členů komise pro rozvoj.

Výsledky hlasování zastupitelů ve všech třech zmíněných bodech je zaznamenáno v tabulce č. 7, zde je zřejmé, že díky hojnému počtu hlasů byly návrhy rozpočtu a střednědobého výhledu odsouhlaseny, a tak by se mělo dle legislativy přistoupit k rozpisu rozpočtu do podrobného členění rozpočtu. Avšak, díky podrobnému členění návrhu rozpočtu, správce rozpočtu prováděl pouze rozčlenění jednotlivých položek výdajů do sloupců běžných a kapitálových výdajů a následné sumarizování výdajů v dalším sloupci s názvem závazné ukazatele. Rozpis rozpočtu samozřejmě obsahoval také skutečnost předešlého roku.

Tabulka 7: Výsledky hlasování zastupitelstva města Strakonice

Předmět hlasování	Výsledky hlasování		
	Pro	Proti	Zdrželo se
Návrh rozpočtu	17	0	3
Návrh střednědobého výhledu rozpočtu	18	0	2
Zápis č. 1 z jednání finančního výboru	20	0	0

Zdroj: interní materiály města, vlastní zpracování

Následně byl takto rozepsaný rozpočet společně s rozpočtovým výhledem zveřejněn **dne 13. 3. 2020** na internetových stránkách města a oznámení o jejich zveřejnění na úřední desce taktéž, včetně informací o možnosti nahlédnutí do listinné podoby těchto dokumentů a odkazu na jejich elektronickou podobu. Sejmutí oznámení o zveřejnění bylo provedeno až po opětovném schválení dokumentů. Tímto byla dodržena zákonná lhůta zveřejnění schváleného dokumentu do 30 dní od jeho schválení a zároveň povinnost nechat zveřejněný rozpočet a rozpočtový výhled do doby jejich opětovného schválení. Město navíc tyto zveřejněné schválené dokumenty nechává vyvěšené na svých internetových stránkách i po době nutného zveřejnění.

7.3.1 Rozpočtové provizorium

Důvodem použití rozpočtového provizora v roce 2020 bylo zneplatnění komunálních voleb konaných v říjnu 2018 Krajským soudem v Českých Budějovicích, který tak rozhodl na základě žaloby podané lídrem jednoho z poražených hnutí. V žalobě bylo uvedeno, že vítězné hnutí bylo zvýhodněno v předvolební kampani větším propagačním prostorem na výleповých plochách města a radničním zpravodaji. Po několika stížnostech vítězného hnutí na rozhodnutí o neplatnosti voleb jak u Ústavního soudu, tak i u Krajského soudu padlo konečné rozhodnutí, že se komunální volby ve Strakoniciích zopakují dne 14. 12. 2019 a do té doby bude vedení města zastřešovat rada města z volebního období 2014-2018 a dosavadní starosta města s omezenými možnostmi a hospodařením dle rozpočtového provizoria.

Rada města věděla, že po opakujících se volbách nové zastupitelstvo nestihne rozpočet na rok 2020 schválit, a tak byla **dne 11. 12. 2020** schválena pravidla rozpočtového provizoria všemi 7 členy. Poté byla tyto pravidla zveřejněna na internetových stránkách a úřední desce města **dne 2. 1. 2020**, tím město dodrželo 30denní lhůtu pro zveřejnění schváleného dokumentu. Příjmy a výdaje uskutečněné v období rozpočtového provizoria tedy od 1. 1 do 26. 2. se staly příjmy a výdaji schváleného rozpočtu roku 2020.

7.4 Plnění rozpočtu a kontrola hospodaření

Za plnění rozpočtu města Strakonice během rozpočtového roku zodpovídá starosta města, vedoucí jednotlivých odborů, tajemník a ředitelé zřízených organizací. Krytí vynakládaných výdajů v průběhu roku je zajištěno z větší části daňovými příjmy, které přichází postupně každý měsíc ze státního rozpočtu. Dalším významným zdrojem jsou přijaté dotace, které jsou vynakládány pouze na již předem určený výdaj. Právě kvůli dotacím dochází v průběhu roku ke značným změnám v rozpočtu, jejichž zajištění je prováděno pomocí rozpočtových opatření.

Postupy při tvorbě a schvalování rozpočtových opatření jsou popsány stejně jako všechny ostatní fáze rozpočtového procesu v již zmíněné rozpočtové směrnici. Dle této směrnice mají povinnost žadatelé neboli vedoucí odborů a ředitelé organizací podat žádost o změnu v rozpočtu s řádným zdůvodněním finančnímu odboru nejméně 8 dní před jejich schvalováním. Tato doba může být zkrácena ve zcela výjimečné situaci po projednání s vedením města.

Dále finanční odbor z předložené žádosti zpracuje návrh na rozpočtové opatření a předloží jej radě města na doporučení a poté zastupitelstvu města na schválení. Samotné schválení změn rozpočtu je v pravomoci zastupitelstva města, které ale v souladu se zákonem č. 128/2000 Sb. o obcích přenechalo tuto pravomoc radě města v následujícím rozsahu: jednotlivé rozpočtové opatření do 250 tis. Kč včetně a při řešení havarijních situací do 500 tis. Kč, povinná rozpočtová opatření v případě přijetí finančních prostředků z jiných rozpočtů a jejich výdaj na určený účel. Takto provedená rozpočtová opatření jsou předkládána na vědomí na nejbližším zasedání zastupitelstva.

Správce rozpočtu uvědomí žadatele rozpočtových změn o jejich schválení či neschválení a zároveň provede jejich evidenci dle časové posloupnosti. Zveřejnění těchto opatření je povinné do 30 dnů od jejich schválení a doba zveřejnění musí být shodná s dobou zveřejnění rozpočtu, ke kterému se rozpočtová opatření vztahují. Vzhledem k tomu, že je rozpočet na rok 2020 stále zveřejněn na internetových stránkách města, jsou rozpočtová opatření taktéž nadále přístupná. V tabulce č. 8 je zobrazen přehled schválených rozpočtových opatření v roce 2020 a datum schválení prvních opatření z jednotlivých souborů a datum zveřejnění celých souborů opatření.

Tabulka 8: Přehled rozpočtových opatření města Strakonice v roce 2020

Soubor rozpočtových opatření	Datum schválení prvních opatření ze souboru	Datum zveřejnění souboru opatření
Rozpočtová opatření č. 01 - 09	18. březen 2020	16. duben 2020
Rozpočtová opatření č. 10 - 20	6. květen 2020	21. květen 2020
Rozpočtová opatření č. 21 - 27	3. červen 2020	30. červen 2020
Rozpočtová opatření č. 28 - 33	22. červenec 2020	13. srpen 2020
Rozpočtová opatření č. 34 - 45	19. srpen 2020	17. září 2020
Rozpočtová opatření č. 46 - 55	30. září 2020	23. říjen 2020
Rozpočtová opatření č. 56 - 64	4. listopad 2020	4. prosinec 2020
Rozpočtová opatření č. 65 - 73	9. prosinec 2020	5. leden 2021

Zdroj: interní materiály města, vlastní úprava

V roce 2020 bylo městem Strakonice provedeno celkem 73 rozpočtových opatření. Důvodem pro takové množství změn v rozpočtu během roku byly převážně přijaté dotace, granty, příspěvky a jejich použití, opatření k řešení krizové situace vyvolané pandemií koronaviru či přesuny v rámci schválených rozpočtovaných výdajů. V tabulce č. 9 je kromě plnění rozpočtu zobrazen také schválený rozpočet, rozpočet po provedených úpravách.

Tabulka 9: Plnění rozpočtu v roce 2020

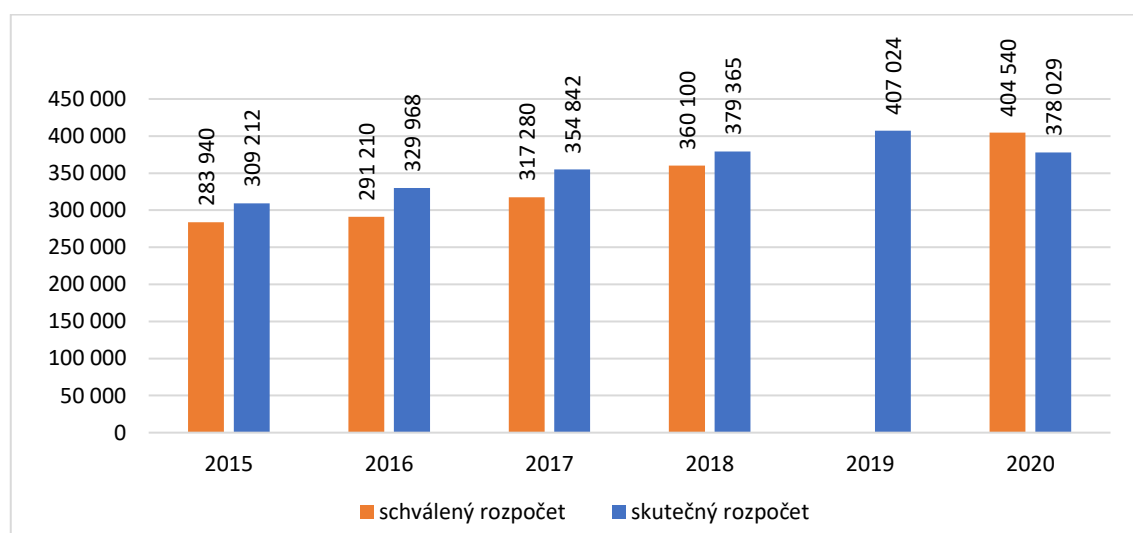
Položka	Schválený rozpočet (v Kč)	Upravený rozpočet (v Kč)	Skutečnost (v Kč)	Skutečnost/ Upravený rozpočet (v %)
Příjmy po konsolidaci	554 700 000	593 187 543	622 045 489	104,86
Daňové příjmy	404 540 000	355 132 500	378 028 616	106,45
Nedaňové příjmy	79 585 000	79 814 730	86 519 406	108,40
Kapitálové příjmy	3 500 000	3 500 000	1 338 089	38,23
Přijaté dotace	67 075 000	154 740 313	156 159 379	100,92
Výdaje po konsolidaci	634 320 000	683 141 067	551 524 329	80,73
Běžné výdaje	458 790 000	515 276 685	449 205 313	87,18
Kapitálové výdaje	175 530 000	167 864 382	102 319 017	60,95
Saldo rozpočtu = příjmy - výdaje	-79 620 000	-89 953 524	70 521 160	-78,40
Financování	79 620 000	89 953 524	-70 521 160	
Splátky úvěrů a půjček	-19 755 000	-19 755 000	-19 754 792	100,00
Použití prostředků minulých let	99 375 000	109 708 524		
Zvýšení prostředků na bank. účtech			-50 766 368	

Zdroj: Závěrečný účet města Strakonice za rok 2020, vlastní úprava

V následujících grafech této kapitoly jsou postupně dle jednotlivých tříd vyobrazeny schválené a skutečně vynaložené příjmy a výdaje města Strakonice v letech 2015-2020, z těchto hodnot lze vypočítat procentuální změnu skutečného plnění rozpočtu oproti plánovanému rozpočtu v roce 2020 a zároveň určit, zda tyto změny probíhaly i v přechodných letech.

Skutečné **daňové příjmy** v roce 2020, vyobrazené v grafu č. 5, se oproti plánovaným snížily o 6,55 % hlavně kvůli špatné ekonomické situaci v ČR způsobené pandemií, kdy došlo k úplnému výpadku daňových příjmů. Že se jednalo o ojedinělou situaci, lze usoudit i v porovnání s předchozími lety, tedy kromě roku 2019. Tehdy stejně jako na začátku roku 2020 probíhalo hospodaření dle rozpočtového provizoria.

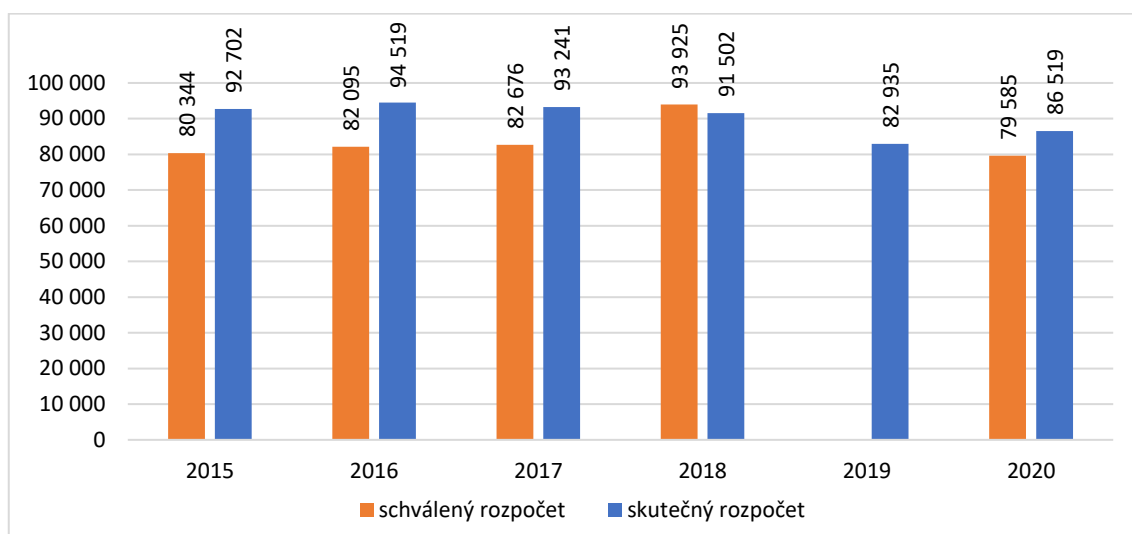
Graf 5: Schválené a skutečné daňové příjmy v letech 2015-2020 (v tis. Kč)



Zdroj: monitor.statnipokladna.cz, vlastní zpracování

Z grafu č. 6 lze vypočítat, že **nedaňové příjmy** ve zkoumaném roce zaznamenaly zvýšení o 8,71 % způsobené především vyššími příjmy a odměnami za tříděný odpad pod položkou 2111, vyššími skutečnými příjmy z pronájmu majetku města a původně neplánovanými příjmy z pojistných plnění plynoucích z pojistných událostí během roku. Dále je z grafu patrné, že v roce 2020 nedošlo k žádné výrazné změně oproti plnění nedaňových příjmů v minulých letech.

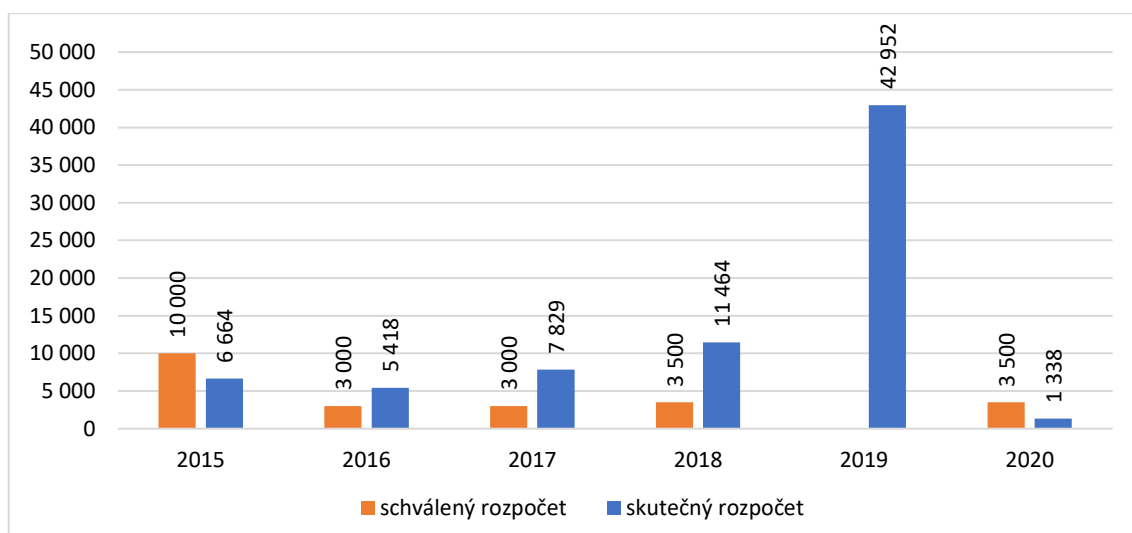
Graf 6: Schválené a skutečné nedaňové příjmy v letech 2015-2020 (v tis. Kč)



Zdroj: *monitor.statnipokladna.cz, vlastní zpracování*

U **kapitálových příjmů** zobrazených v grafu č. 7 došlo v roce 2020 k výraznému snížení oproti plánovaným o 61,77 % neboli o 2 162 tis. Kč převážně v důsledku neuskutečnění plánovaných prodejů bytů ve vlastnictví města. Jelikož k podobnému snížení došlo i v roce 2015, je zřejmé, že plnění kapitálových příjmů ve zkoumaném roce není nijak zvláště odlišné od jejich plnění v předchozích letech. Jediná nezvyklá částka byla vykazována v roce 2019, jejímž důvodem byl nucený prodej akcií.

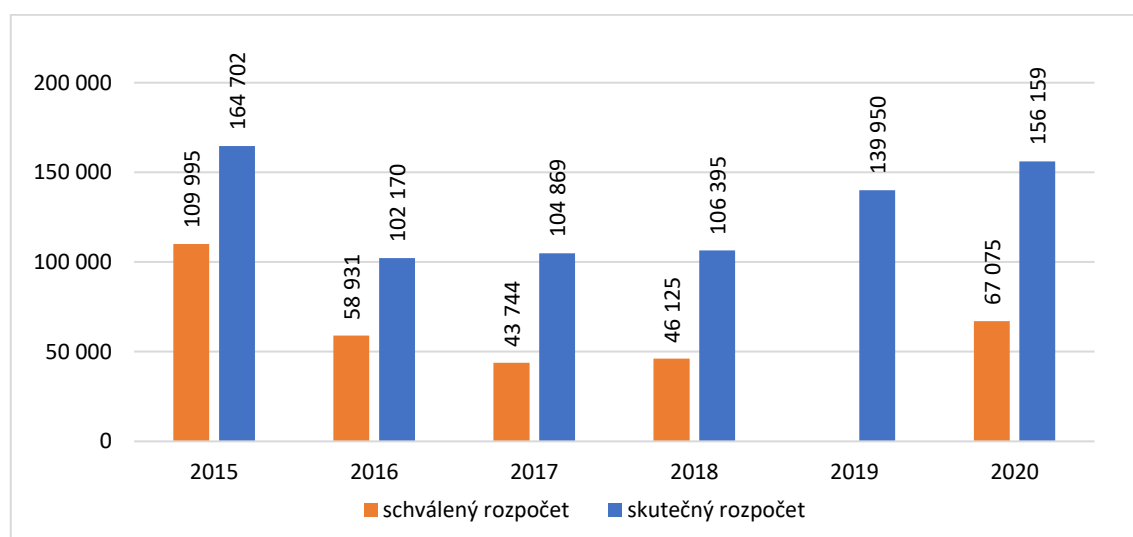
Graf 7: Schválené a skutečné kapitálové příjmy v letech 2015-2020 (v tis. Kč)



Zdroj: *monitor.statnipokladna.cz, vlastní zpracování*

Naopak **přijaté dotace** znázorněné v grafu č. 8 vykazovaly ve zkoumaném roce velmi vysoké zvýšení způsobené především tím, že do plánovaného rozpočtu byly zahrnovány pouze předem jisté dotace, a tak během roku docházelo ke značným změnám. Nejvyšší změny vyvolala především dotace z Jihočeského kraje pro Městský ústav sociálních služeb Strakonice ve výši 40 817 tis. Kč na podporu poskytovaných služeb a příspěvek ze státního rozpočtu v hodnotě 28 308 tis. Kč na již zmíněný pokles příjmů v souvislosti s koronavirem. V grafu lze dále vidět, že změna mezi plánovanými a skutečně přijatými dotacemi v roce 2020 je značně výrazná a v porovnání s rokem 2017, kdy byla zaznamenána druhá největší změna ze zde uvedených, byla změna ve zkoumaném roce o 27 959 tis. Kč vyšší.

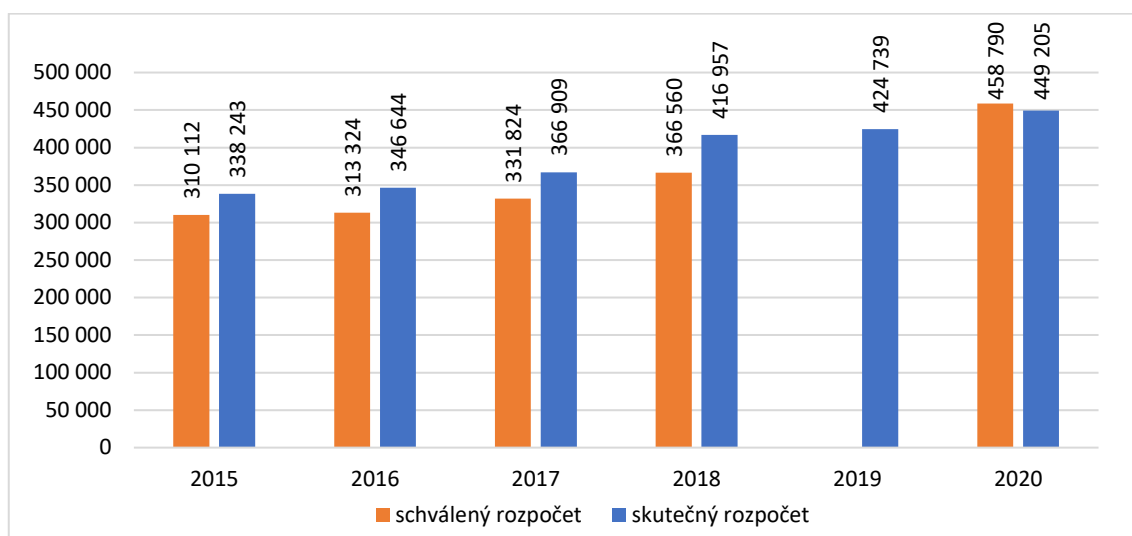
Graf 8: Schválené a skutečně přijaté dotace v letech 2015-2020 (v tis. Kč)



Zdroj: monitor.statnipokladna.cz, vlastní zpracování

V **běžných výdajích** vyobrazených v grafu č. 9 bylo zaznamenáno v roce 2020 nepatrné snížení o 2,09 %, které činilo necelých 10 mil. Kč. Nejvyšší snížení bylo zapříčiněno neuskutečněním některých plánovaných oprav a rekonstrukcí budov. Většinou se jednalo o snížení v poměrně malých částkách, jako například odklad rekonstrukce střechy Domova pro seniory, na níž byly naplánovány výdaje ve výši 2 000 tis. Kč, přičemž reálně byly vykonané pouze odborné posudky v hodnotě 15 tis. Kč. Z grafu je patrné, že neplnění plánovaných běžných výdajů není tak úplně běžné a že tento ojedinělý jev byl vyvolán pandemickou krizí, kdy realizace některých plánovaných projektů nebyla možná.

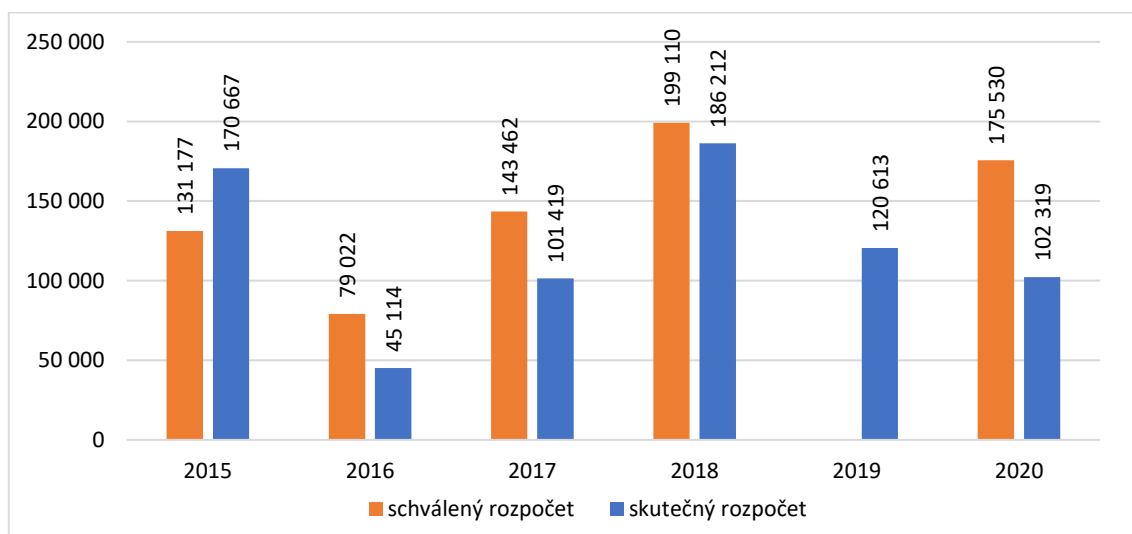
Graf 9: Schválené a skutečné běžné výdaje v letech 2015-2020 (v tis. Kč)



Zdroj: *monitor.statnipokladna.cz, vlastní zpracování*

Kapitálové výdaje znázorněné v grafu č. 10 se v roce 2020 snížily o 41,71 %. Příčinou takového snížení bylo odložení některých plánovaných investic v důsledku pandemie, což je patrné i ve srovnání s minulými lety a zároveň úspory u zrealizovaných investic. Mezi odložené investice patřila například výstavba bezbariérové trasy mezi Domovem pro seniory v ulici Rybniční a Kulturním domem, která byla nakonec pouze připravena na nadcházející roky, a tak místo plánovaných 30 mil. Kč bylo využito pouze necelých 2,2 mil. Kč.

Graf 10: Schválené a skutečné běžné výdaje v letech 2015-2020 (v tis. Kč)



Zdroj: *monitor.statnipokladna.cz, vlastní zpracování*

7.4.1 Finanční kontrola hospodaření

Finanční odbor provádí k poslednímu dni každého kalendářního měsíce kontrolu plnění rozpočtu, jejíž přehled je zveřejněn na intranetu města. Pokud podle průběžných výsledků dochází k odchýlkám od plánovaného rozpočtu, mají jednotliví vedoucí odborů a ředitelé organizací povinnost neprodleně oznámit situaci (zrušení plánované akce, vyšší výdaje apod.) finančnímu odboru, ten zajistí předložení této informace na nejbližším zasedání rady města.

Vnitřní finanční kontrola hospodaření města je také prováděna **finančním výborem**, který může kdykoliv přistoupit ke kontrole určitých záležitostí a projednat je na zasedání výboru. Zápis se zasedání je vždy předložen na vědomí radě města. Z důvodu epidemie koronaviru se v průběhu roku 2020 mnoho jednání neuskutečnilo, přesto finanční výbor na žádném z mála zasedání neshledal žádné pochybení při plnění rozpočtu.

Radě města byl dle rozpočtové směrnice v druhé polovině rozpočtového roku předložen dokument nazývaný se Rozbor hospodaření za 1. pololetí roku 2020 jenž obsahoval: bilanci příjmů a výdajů, jejich okomentované grafické znázornění, příjmy a výdaje dle podrobného členění rozpočtu, přehled doposud schválených rozpočtových opatření, a nakonec přehled přijatých úvěrů a půjček. Rada města rozbor vzala na vědomí bez připomínek. Sestavení dokumentu zajišťuje finanční odbor.

Vedle vnitřní kontroly hospodaření je městem v souladu se zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole prováděn interní audit. Každý rok je **interním auditorem** sestaven a starostou města schválen plán interního auditu. Z důvodu neobsazenosti pozice interního auditora od podzimu 2019 do září 2020 nebyl plán auditu na rok 2020 sestaven a audit byl proveden pouze jako operativní. Ve zprávě útvaru interního auditu za rok 2020 bylo uvedeno, že v provedených auditech, jejichž předmětem bylo poskytování cestovních náhrad a registr smluv, nebyly zjištěny žádné skutečnosti, které by mohly ohrozit úplnost a průkaznost účetnictví.

Další kontrola plnění rozpočtu je prováděna **krajským úřadem**, kterému je každý měsíc zasílán výkaz označený Fin 2-12 M s názvem Výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad.

Poslední součástí kontroly je ta prováděná **veřejností**, tato kontrola je spíše jen teoretická, jelikož ve zkoumaném roce nebyly ze strany občanů vzneseny na zasedáních zastupitelstva žádné připomínky, tedy kromě žádostí o opravy komunikací a podobně.

7.5 Závěrečný účet

Finanční odbor má po skončení rozpočtového roku povinnost zpracovat závěrečný účet, jehož obsahem je hodnocení hospodaření města a jím zřízených nebo založených organizací. Poté co je závěrečný účet sestaven, je předkládán finančnímu výboru, aby jej doporučil ke schválení zastupitelstvu. Návrh závěrečného účtu za rok 2020 byl projednán na zasedání finančního výboru konaného dne 31. 5. 2021, kde byl doporučen zastupitelstvu ke schválení bez výhrad. Následně byl návrh předložen radě města, která jej dne 9. června 2021 taktéž doporučila schválit bez výhrad.

Před schválením závěrečného účtu musí být jeho návrh zveřejněn nejméně 15 dní před jeho projednáváním v zastupitelstvu, tato povinnost byla dodržena, jelikož město zveřejnilo návrh závěrečného účtu včetně zprávy o výsledku přezkumu hospodaření dne **4. června 2021** na úřední desce a internetových stránkách města. Zastupitelstvo následně dne **23. června 2021** schválilo závěrečný účet dle doporučení rady a finančního výboru bez výhrad. Následně by měl být schválený závěrečný účet zveřejněn nejpozději 30 dní od jeho schválení. Město Strakonice vykonalo zveřejnění v zákonné lhůtě dne **28. června 2021** na internetových stránkách města v plném znění včetně příloh, kterými byla zpráva z přezkumu hospodaření a účetní výkazy Fin 2-12 M obsahující plnění rozpočtu za celý rok 2020. Na úřední desce bylo zveřejněno pouze oznámení o zveřejnění na internetových stránkách společně s jeho internetovým odkazem a sdělením, kde lze do závěrečného účtu nahlédnout.

Závěrečný účet obsahoval podrobné členění skutečných příjmů a výdajů, jejich plnění včetně grafů a komentářů, přehled rozpočtových opatření, přehled přijatých a poskytnutých dotací, popis vynaložených výdajů na jednotlivé projekty, hospodaření zřízených nebo řízených organizací, přehled závazků a pohledávek, soupis majetku, přehled finančních prostředků, přehled vyúčtování s ostatními rozpočty.

Přezkum hospodaření města Strakonice je vykonáván Krajským úřadem Jihočeského kraje. V roce 2020 kvůli epidemii koronaviru byl přezkum prováděn v podmínkách mimořádných opatření, a tak dle doporučení Ministerstva financí byly podklady přezkumu předávány elektronickou formou a konzultovány dálkovou formou. Přezkoumání bylo složeno ze dvou dílčích přezkumů konaných ke konci roku 2020 a konečného přezkumů konaného v červnu 2021. Předmětem přezkumu je především hospodaření města s finančními prostředky a majetkem, podnikatelská činnost města a vedení účetnictví. V přezkumech nebyly zjištěny žádné závazné chyby či nedostatky a ani žádné rizikové oblasti.

7.6 Dopady pandemické krize

Dopadů způsobených pandemickou krizí, které ovlivnily plnění rozpočtu a průběh některých fází rozpočtového procesu, bylo hned několik. Z hlediska rozpočtu byla zaznamenána nejvýraznější změna v porovnání s předchozími lety, kdy probíhalo plnění rozpočtů ještě za standardních podmínek, v daňových příjmech. Jelikož i daňové příjmy do státního rozpočtu zaznamenaly značné snížení (bez pojistného o 6,1 %), převážně u daní z příjmů (kvůli plošným karanténám a zákazům provozu podniků apod.), byly nižší i daňové příjmy města Strakonice přijaté právě ze státního rozpočtu. Přehled snížení jednotlivých přijatých daňových příjmů města v porovnání s předešlým rokem je zobrazen v příloze č. 6. Výpadek těchto příjmů byl městu kompenzován státním příspěvkem ve výši 28 mil. Kč. Další změnou bylo snížení nájmů provozovněm, které nemohly vykonávat svou činnost, což vyvolalo také nečekané snížení příjmů.

Rozpočet v roce 2020 vykazoval také nestandardní výdaje, jako například zvýšení výdajů na krizové řízení, jež zahrnovalo nákup ochranného materiálu apod. nebo výdaje na zabezpečení nouzového stavu. Krize také vyvolala výrazné snížení investičních výdajů. Jelikož některé plánované projekty nebylo možné kvůli epidemickým opatřením zrealizovat, musely být pomocí rozpočtových opatření přesunuty do příštího roku. Dalším dopadem krize byly celkem značné vratky částí účelových příspěvků poskytnutých městem do rozpočtů zřízených organizací, které jsou městu vraceny na konci roku. Nevyčerpaní příspěvků se týkalo především organizací, jejichž působení zasálo zavření škol a zákaz shromažďování, jako například STARZ – Správa tělovýchovných a rekreačních zařízení, která vracela téměř celý příspěvek.

Účinky epidemiologických opatření dopadaly také na průběh rozpočtového procesu města Strakonice, a to hlavně na kontrolu plnění rozpočtu, jelikož pro minimalizaci rizika přenosu koronaviru byl omezen počet zasedání finančního výboru, který má povinnost dohlížet na plnění rozpočtu a kontrolovat hospodaření s finančními prostředky města. Tudíž mnoho kontrol finanční výbor v roce 2020 nevykonal a jeho kontrola tak nebyla vykonána v takové míře jako v předešlých letech. Nestandardní průběh měl také již zmíněný přezkum hospodaření, který se konal dálkovou formou zasíláním elektronických podob podkladů a případných konzultací pomocí videohovorů.

8 Vyhodnocení a diskuse, doporučení

V této kapitole jsou především popsány zjištěné odlišnosti a problematiky, které jsou průběžně diskutovány a zároveň jsou navrhovány případná doporučení pro zlepšení.

8.1 Střednědobý rozpočtový výhled

Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů uděluje povinnost obcím sestavit rozpočtový výhled, avšak jeho přesná podoba není nijak legislativně stanovena, je pouze dán výčet povinně zahrnovaných informací. Tato skutečnost dává obcím velký prostor pro kreativitu při tvorbě rozpočtového výhledu, ale také možnost určit si významnost jeho sestavení, to potvrdila i Češková (2007), která rovněž uvádí, že města přistupují k rozpočtovému výhledu s velmi různou důležitostí.

Dále je zákonem vymezeno pouze rozmezí 2-5 let, na které má být rozpočtový výhled sestaven. Město Strakonice sestavuje rozpočtový výhled pouze na 2 roky, jelikož by každoroční aktualizace rozpočtového výhledu na dobu delší než 2 roky byla příliš náročná, kvůli rychlému rozvoji města a často měnících se okolností ohledně plánovaných investic. Myslím, že zpracování rozpočtového výhledu na dobu delší, než dva roky by bylo pro město přece jen přínosné, jelikož i občany by mohlo zajímat jaké investice jsou v nejbližších 5 letech plánovány. Dle Hrabalové (2006) jsou pro vypracování rozpočtového výhledu stěžejní nástroje řízení rozvoje města jako je strategický plán a rozvojový plán. Tudíž by vypracování dlouhodobějšího rozpočtového výhledu nemělo být pro město tak velkou zátěží. Jak dodává Sedmihradská (2015), rozpočtový výhled na dobu 5 let je častější volbou obcí. Peková (2011) spatřuje výhodu ve střednědobém plánování v tom, že napomáhá plánování dlouhodobých zdrojů pro realizaci plánu rozvoje obce, financování budoucích investičních i neinvestičních výdajů, a to z pohledu návratných i nenávratných zdrojů.

V návaznosti na tuto problematiku je městu doporučeno, alespoň rozšířit rozpočtový výhled o stručný přehled aktuálně plánovaných akcí vedoucích k rozvoji města. Přehled by mohl být přínosný jak pro město, tak pro občany, jelikož by mohl posloužit i jako aktuální a velmi stručný strategický neboli rozvojový plán města, jako doplnění již sestaveného na dobu 15 let.

8.2 Návrh rozpočtu

Ve Strakonicih je při tvorbě návrhu rozpočtu uplatňován systém „zdola-nahoru“, kdy jednotlivé odbory zpracují své požadavky bez jakýkoliv limitů, ty jsou na jednání vedení města s vedoucími odborů a organizací seškrtnány dle finančních možností města postupně od těch méně důležitých výdajů. V roce 2020 byly požadavky na rozpočet opravdu enormní a muselo se tak přistoupit k výrazným škrtnům tak, že schodek se po úpravách snížil o necelých 332 mil Kč. Městu je doporučeno, aby pro všechny odbory stanovilo výdajové limity. Uspíšil by se tím proces tvorby návrhu rozpočtu a zároveň vedoucí odborů by dopředu věděli, jaké výdaje si mohou dovolit a nedocházelo by k tak vysokým požadavkům. Tuto skutečnost potvrzuje i Provazníková (2015), která uvádí, že stanovení limitů je vhodné zejména u provozních výdajů. Rovněž Sedmihradská (2021) dodává, že po zavedení limitů pro neinvestiční výdaje došlo k jejich snížení.

Slabina v legislativě je především v neurčení podoby rozpočtu. Díky této skutečnosti si obce mohou při sestavování rozpočtu určit členění a míru podrobnosti. Strakonice volí pro svůj rozpočet kombinaci druhového a odvětvového třídění, neboť používají pro označení řádků jak paragrafy, tak položky, které jsou dále přesněji popsány v textové části. Popis položek je velice podrobný a lze tak snadno zjistit účel jednotlivých výdajů, což je shledáno jako velmi dobrý krok, jelikož Bulíčková (2016) uvedla, že nedostatek našla v pojmenování položek pouze dle rozpočtové skladby, tyto položky mohou být nedostatečně vystihující a pro občany poměrně nesrozumitelné.

8.3 Schválení rozpočtu a rozpočtového výhledu

Po sestavení návrhu rozpočtu a rozpočtového výhledu města Strakonice dochází k jeho projednání mimo jiné i ve finančním výboru, který ve svém zápisu ve zkoumaném roce uvedl několik upozornění pro zastupitelstvo města. Jednalo se například o to, aby město nezahrnovalo do výdajů částky na investice jejichž uskutečnění je plánované až v dalším roce. Zastupitelstvo sice vzalo při schvalování rozpočtu tento zápis na vědomí, ale žádné úpravy nevykonalo, přičemž ze skutečného hospodaření vyplývá, že tato upozornění byla opodstatněná. Městu bych v budoucnu doporučila, aby bralo více v potaz připomínky finančního výboru, neboť jeho členové se financemi zabývají a mohou tak předejít některým rozpočtovým opatřením.

Po sestavení návrhů rozpočtu a rozpočtového výhledu dochází dle zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů k jejich zveřejnění, od kterého mají občané možnost předložit své připomínky písemně nebo osobně při projednávání rozpočtu v zastupitelstvu města. Město Strakonice má na začátku programu všech zasedání zastupitelstva zařazeno tzv. 30 minut pro občany, kdy je diskuse otevřená pro veřejnost, další možnosti vyjádření mají občané před samotným schválením rozpočtu a rozpočtového výhledu. Ovšem v roce 2020 této příležitosti nikdo nevyužil. Tuto skutečnost potvrzuje i Sedmihradská (2015), která popisuje, že zájem veřejnosti o schvalování rozpočtu není moc velký, a tudíž i k připomínkování nedochází tak často. To, že ve Strakonici nedochází k žádným připomínkám, může být tím, že na stránkách města mají občané možnost vyjádřit své připomínky nebo dotazy na jakákoliv témata, která jsou, popřípadě před zodpovězením PR zaměstnancem konzultována s příslušným odborem. Po nahlédnutí do diskuse jsem zjistila, že spousta připomínek se týká oprav komunikací, chodníků apod., čímž mohou občané podnítit zahájení řešení dané situace. Proto je možná snižená potřeba občanů účastnit se zasedání zastupitelstva nebo podávat písemné připomínky přímo na rozpočet.

Pokud by ovšem k připomínkám došlo, není v žádné směrnici města upraveno, jakým postupem by byla zpracována. Kudrna (2011) uvádí, že jedním ze slabých míst v legislativě je právě chybějící postup, jak by mělo zastupitelstvo po připomínce občana postupovat, neboť tím může být právo vyjádřit se k rozpočtu oslabeno.

Další nedostatek je spatřován v nezveřejnění zápisu z jednání finančního výboru o návrhu rozpočtu. Zastupitelstvo na veřejném jednání bez jakéhokoli komentáře bere na vědomí zmíněný zápis finančního výboru, který svým způsobem upozorňuje na nedostatky v rozpočtu, o kterých ale občané vůbec nic neví. Dalším doporučením pro město Strakonice je zveřejnění tohoto zápisu, které by posílilo transparentnost rozpočtového procesu a také důvěryhodnost občanů v co nejlepší vynakládání finančních prostředků. Sedmihradská (2021) uvádí, že v jedné městské části Prahy bylo zavedeno veřejné jednání finančního výboru společně s vedoucími odborů, kde mohli občané stejně jako u jednání zastupitelstva vznášet své připomínky. Bohužel také uvádí, že možnosti zúčastnit se diskuse využilo velice malé množství občanů. Otázkou tedy zůstává, zda občané mají o hospodaření dostatečný zájem, aby se obcím vyplatilo úsilí vynaložené na transparentnost celého rozpočtového procesu.

8.4 Plnění rozpočtu

Chalupová (2013) spatřuje mezeru v legislativě především v tom, že schválený rozpočet nemá formu neměnného dokumentu. Zastupitelstvo tak nepohlíží na rozpočet jako například na závaznou vyhlášku, kterou je nutné se řídit. Sedmihradská (2015) na vzorku 13 měst obsahující i město Strakonice zjistila, že se během roku množství rozpočtových opatření zvyšuje. V roce 2020 došlo celkem k 73 rozpočtovým opatřením, kdy v prvním čtvrtletí jich bylo nejméně, což bylo také způsobeno rozpočtovým provizoriem od 1. ledna do 26. února, poté jejich počet stoupal a největší množství opatření bylo schvalováno ve třetím čtvrtletí.

Zastupitelstvo města Strakonice přenechává schvalování některých rozpočtových opatření na radě města, což Procházková (2010) považuje za překážku v transparentnosti rozpočtového procesu, jelikož jednání rady obce nejsou veřejná jako jednání zastupitelstva obce. Tím jsou občané z této části procesu vynecháni.

8.5 Kontrola rozpočtu

Vlivem pandemické krize proběhla finanční kontrola města Strakonice v roce 2020 ve velmi omezeném režimu, a tak nelze plně posoudit správnost a efektivnost vnitřního kontrolního systému. Ani interní audit neproběhl řádným způsobem, ten by měl právě mimo jiné posoudit efektivnost kontrolního systému. Avšak nedostatek byl přece jenom spatřen v chybějící směrnici, která by přesněji popisovala vnitřní kontrolní systém města. Stručný popis průběžné kontroly finančního odboru, rady a zastupitelstva se nachází pouze v rozpočtové směrnici u jednotlivých fází rozpočtového procesu. Fröhlichová a Kvapil (2019) upozorňují na nedostatky ve vnitřních předpisech veřejné správy a doporučují zařadit především metody a postupy kontroly, pracovníky odpovědné za provedení a vzor záznamu kontroly.

8.6 Závěrečný účet

Provazníková (2015) uvádí, že závěrečný účet by měl obsahovat přehledné tabulky a komentáře, které přispívají ke srozumitelnosti nejenom pro občany ale i zastupitele. Závěrečný účet města Strakonice obsahuje vše, co Provazníková (2015) uvádí, včetně přehledu vynaložených výdajů, které jsou rozepsány na jednotlivé položky a k nim připsané komentáře. Na základě zjištěných výsledků je možno tvrdit, že město Strakonice se velice snaží, aby jejich zveřejňované dokumenty byly dostatečně podrobné a srozumitelné, což napomáhá nejenom k transparentnosti celého procesu ale také k důvěryhodnosti.

9 Závěr

Hlavním cílem této práce bylo analyzování rozpočtu a rozpočtového procesu na úrovni vybraného územně samosprávného celku.

Díličními cíli bylo analyzovat transparentnost rozpočtového procesu a na základě získaných informací navrhnout doporučení, která by mohla zapříčinit větší otevřenost rozpočtového procesu pro občany. Dalším cílem bylo zjistit slabá místa v legislativě, která dávají obcím prostor pro jejich kreativitu při určování jednotlivých postupů a tvorbě dokumentů.

Územně samosprávným celkem vybraným pro tuto práci bylo město Strakonice řadící se do skupiny s více než 20 tis. obyvateli. Pro lepší představu o hospodaření města byla v praktické části práce zahrnuta nejprve stručná analýza rozpočtů v letech 2015-2019. Dále byly zkoumány všechny fáze rozpočtového procesu roku 2020, jelikož byl tento rok poslední s dokončeným rozpočtovým procesem včetně závěrečného účtu.

Analýzou bylo potvrzeno, že celý rozpočtový proces byl v souladu se zákonem č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech, dále byl rozpočtový proces upraven interní rozpočtovou směrnicí města a dále byla správcem rozpočtu pro správné postupování při jednotlivých fázích používaná knižní publikace, která byla použita i v teoretické části této práce. Tudíž zkoumaný rozpočtový proces nebyl nijak výrazně odlišný od rozpočtového procesu popsaného v teoretické části.

V analýze jednotlivých fází rozpočtového procesu bylo nalezeno několik drobných nedostatků a prostoru pro zlepšení transparentnosti celého procesu. Ve vyhodnocení bylo navrženo, aby byl rozpočtový výhled rozšířen o přehled aktuálně plánovaných investic města v příštích letech, což by přispělo k přehlednosti a srozumitelnosti tohoto dokumentu především pro občany. Dále bylo navrženo, aby město zvážilo stanovení výdajových limitů pro jednotlivé odbory, čímž by se předešlo k přehnaně vysokým požadavkům. Nakonec bylo navrženo zveřejnění zápisů z jednání finančního odboru o návrhu rozpočtu.

Na základě této analýzy bylo zjištěno, že dalším zajímavým tématem pro zkoumání by mohl být zájem občanů o hospodaření obcí a zkoumání kroků, které by obce mohly učinit pro podporu jejich zájmu.

I. Summary

This thesis deals with the analysis of the budget and the budgetary process with a focus on the transparency of the entire budgetary process. Furthermore, it is pointed out the weak points in the legislation that allow municipalities to be creative at certain stages of the budget process. The municipality chosen for this thesis was the town of Strakonice, which belongs to a group of more than 20,000 citizens. In addition, all stages of the 2020 budgetary process were examined, as this is the last year with the budgetary process already completed, including the final bill.

The budgetary process of the town of Strakonice is not significantly different from the budgetary process described in the theoretical part, so only a few minor shortcomings and room for improving the transparency of the whole process were found. In the evaluation, it was proposed that the budget outlook should be extended by an overview of the town's currently planned investments in the coming years, which would contribute to the clarity and comprehensibility of this document, especially for citizens. It was also suggested to consider setting spending limits for individual unions to avoid excessively high demands.

Keywords: budgetary process, budget, transparency, municipal finance

JEL Classification: H72 State and Local Budget and Expenditures

II. Seznam literatury

Odborné publikace

1. Hamerníková, B. (2017). *Veřejné finance: vybrané problémy*. Wolters Kluwer.
2. Hamerníková, B., & Maaytová, A. (2010). *Veřejné finance* (2., aktualiz. vyd). Wolters Kluwer Česká republika.
3. Jílek, M. (2008). *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. ASPI.
4. Jošt, M. (2019). *Nestátní neziskové organizace: právní úprava, účetnictví, audit, transparentnost*. Oeconomica, nakladatelství VŠE.
5. Lorenc, J. (2018). *Rozpočtová skladba a účetnictví ... pro územní samosprávné celky*. M LORDY.
6. Maaytová, A., Ochrana, F., & Pavel, J. (2015). *Veřejné finance v teorii a praxi*. Grada Publishing.
7. Paroubek, J. (2019). *Rozpočtová skladba v roce ...* (8. aktualizované vydání). ANAG.
8. Peková, J. (2008). *Veřejné finance: úvod do problematiky* (4., aktualiz. a rozš. vyd). ASPI.
9. Peková, J. (2011). *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Wolters Kluwer Česká republika.
10. Provazníková, R. (2015). *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe* (3. aktualizované a rozšířené vydání). Grada Publishing.
11. Sedmihradská, L. (2015). *Rozpočtový proces obcí*. Wolters Kluwer.
12. Tocauer, M., & Schneiderová, I. (2019). *Rozpočet a rozpočtový proces*. Acha obec účtuje.
13. Vítková, P. (2018). *Rozpočtové hospodaření územních samosprávných celků: praktická příručka* (2. vydání). Dagmar Sedláčková - EconomPress.

Internetové zdroje

1. Bulíčková R. (2016). *Rozpočtový proces ve vybrané obci* (Bakalářská práce, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích). Dostupné z: https://theses.cz/id/ug1sk9/Bakal_sk_prce_Renata_Bul_kov.pdf?zpet=%2Fvyhledavani%2F%3Fsearch%3Dbulíčková%20renata%26start%3D1
2. Češková M. (2007). *Rozpočtový proces obcí – srovnání rozpočtové praxe obcí na konkrétním příkladě* (Bakalářská práce, Masarykova univerzita). Dostupné z: https://is.muni.cz/th/gpoat/Rozpocetovy_proces_obci.pdf
3. Fröhlichová M. a Kvapil M. (2019). Deník veřejné správy. *Finanční kontrola*. (cit 26. 3. 2022) Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6766232>
4. Hrabalová S. (2006). Deník veřejné správy. *Využívání rozpočtových výhledů*. (cit 26. 3. 2022) Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6206183&ht=Vy_u%9E%EDv%E1n%ED+rozpo%8tov%FDch+v%FDhled%F9
5. Chalupová H. (2013). *Rozpočtový proces na úrovni obce v teorii a praxi* (Diplomová práce, Masarykova univerzita). Dostupné z: https://is.muni.cz/th/g4xwm/Aktualni_-_nova.pdf
6. Kudrna J. (2011). *Rozpočtový proces, kontrola a plnění rozpočtu malých obcí* (Diplomová práce, Masarykova univerzita). Dostupné z: https://is.muni.cz/th/nlwj4/diplomka_-_Kudrna_final.pdf
7. Ministerstvo financí (2021). *Plnění státního rozpočtu ČR za leden až prosinec 2020*. (cit 27. 3. 2022) Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/pokladni-plneni-sr-40434>.
8. Monitor – kompletní přehled veřejných financí (nedatováno). *Rozklikávací rozpočet*. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/ucetni-jednotka/00251810/prehled>
9. Procházková P. (2010). *Rozpočtový proces obcí v ČR* (Bakalářská práce, Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích). Dostupné z: https://dspace.jcu.cz/bitstream/handle/123456789/4582/BP_Prochazkova_Rozpocetovy_proces_obci_v_CR.pdf?sequence=1
10. Sedmihradská L. (2021). Deník veřejné správy. *Příprava rozpočtu obce*. (cit 27. 3. 2022) Dostupné z: <https://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6820771>
11. Strakonice (nedatováno). *Rozpočet*. Dostupné z: <https://www.strakonice.eu/rozpocet>

12. Strakonice (nedatováno). *Základní údaje*. Dostupné z: <https://www.strakonice.eu/content/poloha>.

Legislativa

1. Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR
2. Zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích)
3. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
4. Zákon č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
5. Zákon č. 320/2001 Sb. o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
6. Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví

III. Seznam grafů

Graf 1: Vývoj celkových příjmů a výdajů v letech 2015-2019 (v Kč).....	30
Graf 2: Vývoj jednotlivých druhů příjmů v letech 2015-2019 (v Kč).....	31
Graf 3: Vývoj jednotlivých druhů výdajů v letech 2015-2019 (v Kč)	32
Graf 4: Vývoj jednotlivých výdajů dle odvětvového třídění v letech 2015-2019 (v Kč)	33
Graf 5: Schválené a skutečné daňové příjmy v letech 2015-2020 (v tis. Kč)	43
Graf 6: Schválené a skutečné nedaňové příjmy v letech 2015-2020 (v tis. Kč).....	44
Graf 7: Schválené a skutečné kapitálové příjmy v letech 2015-2020 (v tis. Kč)	44
Graf 8: Schválené a skutečně přijaté dotace v letech 2015-2020 (v tis. Kč).....	45
Graf 9: Schválené a skutečné běžné výdaje v letech 2015-2020 (v tis. Kč).....	46
Graf 10: Schválené a skutečné běžné výdaje v letech 2015-2020 (v tis. Kč).....	46

IV. Seznam tabulek

Tabulka 1: Fáze rozpočtového procesu města Strakonice	29
Tabulka 2: Hospodaření města Strakonice v letech 2015-2019 (v Kč).....	30
Tabulka 3: Podíly jednotlivých druhů příjmů na celkových příjmech (v %).....	32
Tabulka 4: Podíly jednotlivých druhů výdajů na celkových výdajích (v %).....	32
Tabulka 5: Návrh rozpočtu roku 2020 a skutečnost roku 2019 (v tis. Kč)	36
Tabulka 6: Saldo a financování dle požadavků na rozpočet a výsledného návrhu rozpočtu (v tis. Kč)	37
Tabulka 7: Výsledky hlasování zastupitelstva města Strakonice.....	39
Tabulka 8: Přehled rozpočtových opatření města Strakonice v roce 2020	42
Tabulka 9: Plnění rozpočtu v roce 2020.....	42

V. Seznam příloh

Příloha 1: Schéma běžného rozpočtu

Příloha 2: Schéma kapitálového rozpočtu

Příloha 3: Schéma rozpočtového procesu obce

Příloha 4: Financování salda rozpočtu v letech 2015-2019 (v Kč)

Příloha 5: Požadavky na rozpočet a návrh rozpočtu na rok 2020 – výdaje (v tis. Kč)

Příloha 6: Přehled skutečných daňových příjmů města Strakonice v roce 2020 (v tis. Kč)

VI. Přílohy

Příloha 1: Schéma běžného rozpočtu

Příjmy	Výdaje
Daňové: - svěřené daně - sdílené daně - místní (a regionální) daně - správní poplatky (daně)	- všeobecně veřejné služby (veřejná správa apod.) - veřejný pořádek (policie, hasiči apod.) - vzdělání - péče o zdraví (veřejné zdravotnictví atd.)
Nedaňové: - uživatelské poplatky za služby - příjmy z pronájmu majetku - příjmy od vlastních neziskových organizací - zisk z podnikání	- bydlení - komunální služby - na podnikání - ostatní běžné výdaje (nahodilé, placené pokuty apod.)
Přijaté transfery: - běžné dotace ze státního rozpočtu - běžné dotace ze státních fondů - od územních rozpočtů - ostatní běžné příjmy (nahodilé, přijaté dary, sankce apod.)	- placené úroky - běžné dotace jiným rozpočtům
(Saldo – přebytek)	(Saldo – schodek)

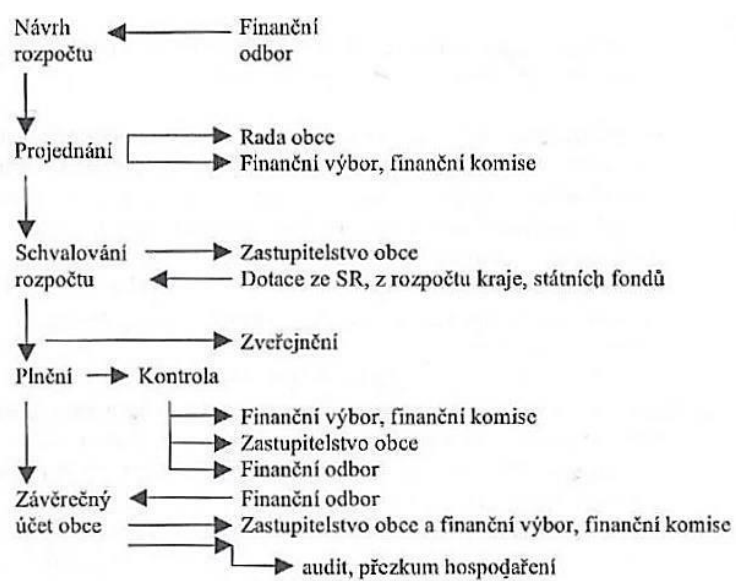
Zdroj: (Provazníková, 2015, p. 61)

Příloha 2: Schéma kapitálového rozpočtu

Příjmy	Výdaje
<ul style="list-style-type: none">- z prodeje majetku- kapitálové přijaté dotace z rozpočtové soustavy- příjmy z půjček apod.- příjmy z emise vlastních obligací- přebytek běžného rozpočtu- dary na investice apod.	<ul style="list-style-type: none">- na investice- kapitálové dotace jiných rozpočtům- na nákup obligací, akcií- poskytované střednědobé a dlouhodobé půjčky- splátky dříve přijatých půjček- krytí deficitu běžného rozpočtu

Zdroj: (Provazníková, 2015, p. 62)

Příloha 3: Schéma rozpočtového procesu obce



Zdroj: (Peková, 2011, p. 408)

Příloha 4: Financování salda rozpočtu v letech 2015-2019 (v Kč)

Položka	2015	2016	2017	2018	2019
Saldo rozpočtu	+64 371 156,51	+140 317 449,32	+92 453 786,39	-14 442 956,20	+127 508 438,45
Financování celkem	-64 371 156,51	-140 317 449,32	-92 453 786,39	+14 442 956,20	-127 508 438,45
Změna stavu krát. prostředků na bankovních účtech kromě účtů státních finančních aktiv, které tvoří kapitolu OSFA (+/-)	-21 432 833,81	-97 428 577,32	-49 564 914,39	57 331 828,20	15 380 397,55
Aktivní krát. operace řízení likvidity – příjmy (+)	-	-	-	-	300 000 000,00
Aktivní krát. operace řízení likvidity – výdaje (-)	-	-	-	-	-400 000 000,00
Uhrazené splátky dl. přijatých půjčených prostředků (-)	-42 938 872,00	-42 888 872,00	-42 888 872,00	-42 888 872,00	-42 888 836,00
Operace z peněžních účtů organizace nemající charakter příjmů a výdajů vládního sektoru (+/-)	549,30	-	-	-	-

Zdroj: monitor.statnipokladna.cz, vlastní úprava

Příloha 5: Požadavky na rozpočet a návrh rozpočtu na rok 2020 – výdaje (v tis. Kč)

Položka	Požadavky na rozpočet	Návrh rozpočtu
Výdaje celkem	886 076	634 320
Úroky z úvěru	2 900	2 900
Odbor majetkový	491 352	236 735
Odbor životního prostředí	9 665	7 720
Odbor dopravy	180	180
Stavební úřad	30	30
Odbor sociální	1 691	1 610
Odbor rozvoje	5 980	4 110
Městská policie	20 258	20 760
Odbor informatiky a provozu	20 017	17 553
Tajemník	100 005	101 325
Odbor vnitřních věcí	1 550	1 550
Odbor školství a cestovního ruchu	53 004	51 473
Městský ústav sociálních služeb	11 500	10 000
Městské kulturní středisko	26 300	27 050
Šmidingerova knihovna	10 720	13 164
Správa tělovýchovných s rekreačních zařízení	31 226	28 950
Údržba města	56 600	56 600
Ostatní	43 098	52 610

Zdroj: interní materiálů města, vlastní úprava

Příloha 6: Přehled skutečných daňových příjmů města Strakonice v roce 2020
(v tis. Kč)

Položka	Skutečnost 2019	Rozpočet za rok 2019	Skutečná daňová výtěžnost v roce 2020	Meziroční změna příjmů
	Sdílené daňové příjmy celkem	336 918	313 700	-6,89 %
1111	DPFO - závislá činnost	90 798	85 276	-6,08 %
1112	DPFO - samostat. výdělečná činnost	2 311	1 283	-44,48 %
1113	DPFO z kapitálových výnosů	7 792	7 828	0,46 %
1121	DPPO (bez daně placené obcí)	72 589	58 588	-19,29 %
1211	DPH	163 428	160 725	-1,65 %

Zdroj: interní materiály města, vlastní úprava