

**Česká zemědělská univerzita v Praze**

**Provozně ekonomická fakulta**

**Katedra práva**



**Diplomová práce**

**Problematika hospodaření s finančními prostředky  
u vybraného územně samosprávného celku**

**Jan Eberle**

**© 2019 ČZU v Praze**

# ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Provozně ekonomická fakulta

## ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Bc. Jan Eberle

Provoz a ekonomika

Název práce

**Problematika hospodaření s finančními prostředky u vybraného územně samosprávného celku**

Název anglicky

**Financial management issues within a particular territorial self-governing unit**

---

### Cíle práce

Cílem této práce je vysvětlení problematiky hospodaření územně samosprávných celků. V analytické části bude zhodnoceno hospodaření města Kladna ve dvou po sobě následujících volebních obdobích (2011 – 2014 a 2015 – 2017) a následně porovnání hospodaření obce v těchto obdobích s přihlédnutím k volebním programům největších koaličních stran. Výstupem práce bude posouzení vývoje hospodaření města Kladna, zhodnocení skutečného plnění rozpočtových cílů ve sledovaných obdobích a doporučení možných opatření ke zlepšení hospodaření obce.

### Metodika

V teoretické části diplomové práce bude použita metoda literární rešerše a analýza právních předpisů, odborné literatury a dalších relevantních zdrojů.

V praktické části práce budou analyzována relevantní data, kvantitativní i kvalitativní, poté budou tato data podrobena vzájemné komparaci. Závěrem budou metodou syntézy vyhodnocena jednotlivá zjištění.

**Doporučený rozsah práce**

60 – 80

**Klíčová slova**

Státní rozpočet, komunální rozpočet, Kladno, příjmy, výdaje, investice, zastupitelstvo, rozpočtová skladba, sestavený rozpočet, skutečný rozpočet

---

**Doporučené zdroje informací**

Červenka, M. Soustava veřejných rozpočtů, 2009

Sedmíhradská, L. Rozpočtový proces obcí, 2016

ÚZ č. 1183 – Rozpočet a financování územních samosprávných celků, organizačních složek státu a příspěvkových organizací, Majetek státu 2017

Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

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

---

**Předběžný termín obhajoby**

2018/19 LS – PEF

**Vedoucí práce**

Ing. JUDr. Eva Daniela Cvik, Ph.D. et Ph.D.

**Garantující pracoviště**

Katedra práva

---

Elektronicky schváleno dne 26. 3. 2019

**JUDr. Jana Borská, Ph.D.**

Vedoucí katedry

---

Elektronicky schváleno dne 26. 3. 2019

**Ing. Martin Pelikán, Ph.D.**

Děkan

V Praze dne 29. 03. 2019

---

### Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Problematika hospodaření s finančními prostředky u vybraného územně samosprávného celku" jsem vypracoval samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autor uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušil autorská práva třetích osob.

V Praze dne 31. 3. 2019

---

## Poděkování

Rád bych touto cestou poděkoval vedoucí této práce Ing. JUDr. Eva Daniela Cvik, Ph.D. et Ph.D. za odborné konzultace a rady k jejímu vypracování a Mgr. Denise Cívínové za pomoc s výběrem tématu. Dále bych chtěl poděkovat především své manželce a synovi, ale také ostatním členům rodiny za morální podporu při tvorbě této práce, a také po celou dobu studia.

# **Problematika hospodaření s finančními prostředky u vybraného územně samosprávného celku**

---

## **Financial management issues within a particular territorial self-governing unit**

### **Abstrakt**

Tato diplomová práce se zabývá problematiku spojenou s hospodařením územně samosprávného celku, konkrétně je věnována vývoji a změnám v rozpočtu města Kladna v letech 2011 – 2017. Toto období je zvoleno záměrně, protože přímo vymezuje dvě po sobě jdoucí volební období vycházejících z voleb do zastupitelstev měst a obcí, které se konaly v letech 2010 a 2014. Volební výsledky významně proměnily složení politických stran v obecním zastupitelstvu, jsou tedy očekávány změny rozpočtu i zastoupení jednotlivých položek rozpočtové skladby.

Teoretická část práce popisuje formou literární rešerše jednotlivé prvky soustavy veřejných rozpočtů, jejich zakotvení v příslušných právních předpisech a sleduje vzájemnou provázanost těchto prvků.

Cílem praktické části práce je porovnání kvantitativních dat z rozpočtů a jejich skutečného plnění ve dvou po sobě jdoucích volebních obdobích 2011 – 2014 a 2015 – 2017, vysvětlení změn mezi těmito rozpočty, a to i s přihlédnutím k volebním programům nejsilnějších koaličních stran v obecním zastupitelstvu. Výstupem práce je posouzení hospodaření v těchto obdobích a možná doporučení k jejich zlepšení.

**Klíčová slova:** Státní rozpočet, komunální rozpočet, Kladno, příjmy, výdaje, rozpočtová skladba, sestavený rozpočet, skutečný rozpočet

## **Abstract**

This diploma thesis deals with issues concerning the economic governance of territorial self-governing units. More particularly, it focuses on the developments and changes in the budget of the city of Kladno in 2011-2017. The timeframe was selected on purpose, as it directly reflects two consecutive mandates following the local elections of 2010 and 2014 respectively. The elections results significantly changed the constellation of political parties represented in the city assembly. Therefore, we expect changes in the overall budget as well as in the ratio and composition of individual budget items.

The theoretical part takes the form of literature review and outlines the different elements of the Czech system of public budgets, including their legal regulation as well as the mutual inter-relatedness of these elements.

The aim of the practical part is to use the available quantitative data for a comparison of the city budgets in the two consecutive terms of 2011-2014 and 2015-2017, as well as to explain the changes among them, with particular reference to the election manifestos of the largest parties in the governing coalition. The output of the thesis is an evaluation of the economic governance in the two periods, including recommendations for its improvement.

**Keywords:** state budget, municipal budget, Kladno, incomes, costs, budgetary structure, draft budget, actual budget

## Obsah

1 Úvod.....	12
2 Cíl práce a metodika .....	14
2.1 Cíl práce.....	14
2.2 Metodika .....	14
3 Teoretická východiska .....	18
3.1 Soustava veřejných rozpočtů .....	18
3.2 Státní rozpočet .....	19
3.2.1 Zákon o státním rozpočtu .....	19
3.2.2 Rozpočtový cyklus.....	19
3.3 Rozpočet územního samosprávného celku.....	25
3.3.1 Metody sestavování rozpočtu .....	25
3.3.2 Rozpočtový proces.....	28
3.3.3 Přezkoumávání hospodaření .....	34
3.3.4 Příjmy a výdaje .....	36
4 Praktická část .....	37
4.1 Představení obce .....	37
4.1.1 Historie města .....	37
4.1.2 Orgány města .....	38
4.1.3 Politická situace .....	40
4.2 Rozpočet města Kladna .....	41
4.3 Příjmy.....	43
4.3.1 Absolutní hodnoty.....	45
4.3.2 Relativní hodnoty.....	49
4.4 Výdaje.....	53
4.4.1 Absolutní hodnoty.....	55



4.4.2 Relativní hodnoty.....	61
4.5 Průměrný rozpočet.....	64
4.6 Analýza volebních programů.....	65
5 Výsledky a zhodnocení výsledků .....	66
6 Závěr .....	75
7 Seznam použitých zdrojů.....	79
8 Přílohy.....	82

## Seznam tabulek a grafů

TABULKA 1 - VLASTNÍ ZPRACOVÁNÍ.....	41
TABULKA 2 - ROZPOČTOVÁ SKLADBA V % - VLASTNÍ TVORBA.....	49
TABULKA 3: PROCENTUÁLNÍ ZASTOUPENÍ JEDNOTLIVÝCH VÝDAJOVÝCH ODVĚTVÍ 2011 - 2017 - VLASTNÍ TVORBA.....	61
TABULKA 4: PRŮMĚRNÝ ROZPOČET - VLASTNÍ TVORBA .....	64
TABULKA 5: SROVNÁNÍ PRŮMĚRNÝCH ABSOLUTNÍCH HODNOT .....	66
TABULKA 6 - PŘÍJMY ABSOLUTNÍ - VLASTNÍ TVORBA.....	82
TABULKA 7 - VÝDAJE ABSOLUTNÍ - VLASTNÍ TVORBA.....	85
TABULKA 8 - VÝDAJE DLE ODVĚTVÍ - VLASTNÍ TVORBA .....	86
GRAF 1: HOSPODAŘENÍ Kladna 2011 - 2017 - VLASTNÍ ZPRACOVÁNÍ.....	42
GRAF 2: RELATIVNÍ PODÍL SKUTEČNÝCH A ROZPOČTOVANÝCH HODNOT.....	42
GRAF 3: DAŇOVÉ PŘÍJMY 2011 – 2017-VLASTNÍ TVORBA .....	45
GRAF 4: NEDAŇOVÉ PŘÍJMY 2011 - 2017 - VLASTNÍ TVORBA .....	46
GRAF 5: KAPITÁLOVÉ PŘÍJMY 2011 - 2017 - VLASTNÍ TVORBA .....	47
GRAF 6: PŘIJATÉ DOTACE 2011 - 2017 - VLASTNÍ TVORBA.....	48
GRAF 7: PŘIJATÉ ÚVĚRY 2011 - 2017 - VLASTNÍ TVORBA.....	49
GRAF 8: SKLADBA ROZPOČTOVANÝCH PŘÍJMŮ V % - VLASTNÍ TVORBA .....	50
GRAF 9: SKLADBA SKUTEČNÝCH PŘÍJMŮ V % - VLASTNÍ TVORBA .....	50
GRAF 10: PRŮMĚRNÉ ZASTOUPENÍ ROZPOČTOVANÝCH PŘÍJMŮ (%) - VLASTNÍ TVORBA .....	52
GRAF 11: PRŮMĚRNÉ ZASTOUPENÍ SKUTEČNÝCH PŘÍJMŮ (%) - VLASTNÍ TVORBA.....	52
GRAF 12: BEZPEČNOST STÁTU A PRÁVNÍ OCHRANA - VLASTNÍ TVORBA .....	55
GRAF 13: PRŮMYSLOVÁ A OSTATNÍ ODVĚTVÍ HOSPODÁŘSTVÍ - VLASTNÍ TVORBA .....	56
GRAF 14: SLUŽBY PRO OBYVATELSTVO - VLASTNÍ TVORBA .....	57
GRAF 15: SOCIÁLNÍ VĚCI A POLITIKA ZAMĚSTNANOSTI - VLASTNÍ TVORBA.....	58
GRAF 16: VŠEOBECNÁ VEŘEJNÁ SPRÁVA A SLUŽBY - VLASTNÍ TVORBA .....	59
GRAF 17: ZEMĚDĚLSTVÍ, LESNÍ HOSPODÁŘSTVÍ A RYBÁŘSTVÍ - VLASTNÍ TVORBA .....	60
GRAF 18: PROCENTUÁLNÍ ZASTOUPENÍ ROZPOČTOVANÝCH VÝDAJŮ - VLASTNÍ TVORBA .....	62
GRAF 19: PROCENTUÁLNÍ ZASTOUPENÍ SKUTEČNÝCH VÝDAJŮ - VLASTNÍ TVORBA .....	62
GRAF 20: PRŮMĚRNÉ ZASTOUPENÍ ROZPOČTOVANÝCH VÝDAJŮ (%) - VLASTNÍ TVORBA .....	63
GRAF 21: PRŮMĚRNÉ ZASTOUPENÍ SKUTEČNÝCH VÝDAJŮ (%) - VLASTNÍ TVORBA .....	63

GRAF 22: PRŮMĚRNÁ SKLADBA PŘÍJMŮ PRO JEDNOTLIVÁ OBDOBÍ - VLASTNÍ TVORBA.....	67
GRAF 23: PRŮMĚRNÁ SKLADBA VÝDAJŮ PRO JEDNOTLIVÁ OBDOBÍ - VLASTNÍ TVORBA .....	70

# 1 Úvod

Statutární město Kladno patří k nejlidnatějším sídlům České republiky. S počtem obyvatel blížícím se 70 tisícům se nachází v tomto pomyslném žebříčku v druhé desítce, konkrétně na třináctém místě (k 1. 1. 2018), ve Středočeském kraji je pak dokonce nejlidnatějším sídlem. S ohledem na významnost tohoto města v celostátním měřítku a také proto, že jsem se „na Kladně“ narodil a strávil zde většinu svého dosavadního života, zvolil jsem právě Kladno jako vybraný územní samosprávný celek pro potřeby této diplomové práce.

V roce 2018 proběhly v České republice volby do zastupitelstev měst a obcí. Tato práce se bude věnovat hospodaření města Kladna v předchozích dvou volebních obdobích. Vzhledem k tomu, že se právě v těchto obdobích změnila vládnoucí koalice včetně postu primátora, lze očekávat změny v komunálním rozpočtu i v rozpočtové skladbě. Zajímavé bude sledovat právě tyto změny, a to i s rovněž s přihlédnutím k volebním programům nejsilnějších vládnoucích stran.

Teoretická část práce bude zaměřena na některé prvky soustavy veřejných rozpočtů, konkrétně na rozpočet státní a rozpočty územních samosprávných celků. Tato část se bude věnovat provázanosti těchto prvků mezi sebou, ale především budou analyzovány právní předpisy týkající se rozpočtu územního samosprávného celku.

Praktická část diplomové práce se bude zabírat podrobnou analýzou dat ze závěrečného účtu města Kladna, které budou vzájemně porovnávány. Za pomoci komparačních metod bude analyzován soulad skutečného hospodaření se schváleným rozpočtem, dále budou podrobně rozebrány nalezené rozdíly a také předpokládané změny v hospodaření mezi oběma politickými obdobími. Jako pomocný faktor k určení příčiny těchto změn byl vybrán politický program nejsilnějších vládnoucích stran v daných obdobích.

Cílem této práce není kritika politických stran za realizaci určitých investic, které mohou být subjektivně považovány jako zbytečné, ale objektivní zhodnocení plnění sestaveného rozpočtu. Politické strany získaly od občanů mandáty do komunálního zastupitelstva na základě politických programů, kterými svou stranu před komunálními volbami prezentovaly a propagovaly. V těchto programech se obvykle uvádí, jakými směry by se výdaje měly v následujících čtyřech letech pohybovat. Proto bude kriticky zhodnocena efektivita z hlediska plnění sestaveného rozpočtu, porovnání vládnoucích koalic právě

z tohoto hlediska, porovnání výše zmíněných změn mezi rozpočty pro obě volební období, a dále také soulad či nesoulad politických programů s údaji vyplývajícími z podrobné analýzy závěrečného účtu města. Z těchto zmíněných faktorů budou vyvozena doporučení pro zlepšení hospodaření ve městě Kladně.

## **2 Cíl práce a metodika**

V této kapitole bude vyjádřen cíl a popsána metodika této práce.

### **2.1 Cíl práce**

Jak už napovídá název této diplomové práce, cílem práce je podrobně rozebrat a vysvětlit problematiku spojenou s hospodařením územních samosprávných celků. Analytická část se bude věnovat detailnímu rozboru hospodaření města Kladna ve dvou po sobě jdoucích volebních obdobích, a to konkrétně 2011 – 2014 a 2015 – 2017. Tato období byla zvolena autorem práce záměrně z důvodu aktuálnosti a také proto, že v těchto obdobích se výrazně proměnily síly zastoupení jednotlivých stran v městském zastupitelstvu, změnila se tedy i vládnoucí koalice a to včetně postu primátora.

Vzhledem k těmto skutečnostem jsou očekávány změny v rozpočtovém hospodaření a také rozdíly v rozpočtové skladbě. Tyto změny budou následně analyzovány a vysvětleny. Jako pomocný faktor určující tyto změny byly zvoleny volební programy nejsilnějších koaličních stran pro obě volební období.

Výstupem práce bude posouzení vývoje hospodaření, objektivní zhodnocení skutečného plnění daných rozpočtových cílů v obou sledovaných obdobích a také doporučení možných opatření ke zlepšení hospodaření města Kladna.

### **2.2 Metodika**

Teoretická část této práce bude zaměřena na analýzu právních předpisů a dalších relevantních zdrojů. Formou literární rešerše bude vysvětlena problematika hospodaření samosprávných celků. Konkrétně bude tato část práce věnována státnímu rozpočtu a rozpočtům územních samosprávných celků, a to z důvodu provázanosti těchto prvků soustavy veřejných rozpočtů.

Podrobněji pak budou v teoretické části práce analyzovány zdroje, týkající se právě rozpočtu územního samosprávního celku, kterému je tato práce především věnována. Vysvětlen bude rozpočtový cyklus (proces), tvorba příjmů a výdajů, metody sestavování rozpočtu, ale také problematika týkající se kontrol a přezkoumávání.

Praktická část práce bude věnována obecnímu rozpočtu města Kladna v letech 2011 – 2017. Toto období bylo autorem práce zvoleno záměrně z důvodů uvedených v cíli této diplomové práce.

V této části práce tedy proběhne důkladná analýza systému řízení města Kladna včetně politické situace, tedy zastoupení politických stran v orgánech obce v průběhu dvou volebních období, konkrétně 2011 – 2014 a 2015 – 2017. Vysvětleny budou pravomoci a odpovědnosti těchto orgánů vzhledem k obecnímu rozpočtu.

Následně dojde k analýze příjmů a výdajů v celém sledovaném období. Rozbor obou kategorií bude proveden z hlediska absolutních a relativních hodnot.

Absolutními hodnotami bude znázorněn vývoj jednotlivých prvků rozpočtové skladby z hlediska absolutních čísel, tedy konkrétního objemu finančního plnění. U příjmů i výdajů budou z tohoto hlediska sledovány následující hodnoty:

- Rozpočtované: Jedná se o hodnoty, které jsou uvedeny ve schváleném rozpočtu pro určitý rok a to včetně průběžně schválených změn.
- Skutečné: Tato kategorie udává hodnoty skutečného finančního plnění příjmů a výdajů uvedeného v závěrečném účtu města.
- % plnění: Udává, z kolika procent byly v dané kategorii plněny rozpočtované hodnoty. Tato hodnota vychází z následujícího výpočtu.

$$\% \text{ plnění}_n = (\text{Rozpočtované}_n / \text{Skutečné}_n) * 100$$

Následující hodnoty budou sledovány ve výše určeném čase, tedy od roku 2011 do roku 2017.

Relativní hodnotami bude vyjádřen procentuální podíl jednotlivých složek rozpočtové skladby vzhledem k celkovým příjmům nebo výdajům. Tyto hodnoty budou získány následujícím výpočtem:

$$\% \text{ zastoupení složky}_n = \text{absolutní hodnota příjmů složky}_n / \text{absolutní hodnota celkových příjmů}_n$$

Pro výdaje vypočteno analogicky:

$$\% \text{ zastoupení složky}_n = \text{absolutní hodnota výdajů složky}_n / \text{absolutní hodnota celkových výdajů}_n$$

V praktické části práce dále dojde k výpočtu průměrných rozpočtů, a to jak z hlediska absolutního, tak i relativního. Základní průměrný rozpočet bude vycházet z celého sledovaného období. Průměrné hodnoty celku budou však počítány za pomoci dále vysvětleného indexu růstu (poklesu).

Tento index bude získán aritmetickým průměrem dvou hodnot, dílčích indexů. Samotné dílčí indexy jsou hodnoty, které budou spočteny jako podíl dvou hodnot v rámci dané kategorie v po sobě jdoucích obdobích. Například dílčí index dvou rozpočtovaných příjmů mezi roky 2015 a 2016 bude spočítán následovně:

$$I_{2016 \text{ PR}} = \text{PR}_{2016} / \text{PR}_{2015}$$

Následně bude aritmetickým průměrem spočítán index pro celou kategorii PR pro roky 2015 – 2017 a tímto indexem bude násobena hodnota roku 2017. Dostaneme tedy predikované hodnoty pro rok 2017 + 1.

Hodnota 2017 + 1 bude přidána do souboru hodnot pro výpočet aritmetického průměru daných kategorií.

Tímto způsobem bude srovnán počet hodnot v obou politických obdobích na čtyři, čímž bude následně zamezeno většímu vlivu jednoho politického období na aritmetický průměr z důsledku množství datových údajů.

Průměrné hodnoty pro politické období 2015 – 2017 však budou nadále počítány výhradně z dat připadajících k tomuto období.

Dílčí průměrné rozpočty pak budou vycházet z jednotlivých politických období a následně budou porovnány s rozpočtem základním.

V praktické části budou také analyzovány volební programy nejsilnějších koaličních stran v daných politických obdobích, které budou sloužit jako pomocný faktor k vysvětlení změn.



Výstupem práce bude posouzení vývoje hospodaření města Kladna, jeho zhodnocení z hlediska skutečného plnění rozpočtových cílů a doporučení možných opatření ke zlepšení hospodaření obce.

## 3 Teoretická východiska

### 3.1 Soustava veřejných rozpočtů

Rozpočtovou soustavou se rozumí jednotlivé orgány a instituce, které uskutečňují vytváření jednotlivých rozpočtů, přerozdělování a užívání veřejných financí nebo je případně kontrolují. Obecně lze tedy říci, že do rozpočtové soustavy můžeme zařadit orgány, které zajišťují a účastní se celého procesu a rovněž orgány kontrolní. Dále je také možné rozpočtovou soustavu rozšířit o jednotlivé vazby mezi těmito prvky, tedy vztahy spojené s tokem financí v rámci rozpočtové soustavy.

Vzhledem k tomu, že pojem soustava veřejných rozpočtů není zákonem vymezen, pro potřeby této práce bude soustava veřejných rozpočtů chápána jako „*souhrn jak veřejných rozpočtů, popř. dalších státních fondů, tak orgánů a institucí z oblasti veřejných financí*“ (BAKEŠ M. a kolektiv, 2009, s. 106). Další kapitoly pak budou věnovány státnímu rozpočtu a rozpočtům územních samosprávných celků. Rozpočty státních fondů nebudou dále podrobně rozebírány.

Ačkoliv lze všechny druhy veřejných rozpočtů označit jako relativně samostatné, jsou tyto rozpočty vždy určitým způsobem provázané s ústředním, tedy státním rozpočtem. Pomocí jisté vzájemné provázanosti systému je totiž možné udržovat určitou úroveň veřejných statků po celém území České republiky. Státní rozpočet tak plní mimo jiné stabilizační funkci. Na rozdíl od státního rozpočtu je pomocí krajských a obecních rozpočtů umožněno zastupitelům územních samosprávných celků směřovat finance do odlišných odvětví dle specifických potřeb v dané obci či kraji. „*Struktura veřejných rozpočtů souvisí s dělbou kompetencí při zajišťování veřejných statků mezi jednotlivé správní stupně – od ústřední vlády po městské a obecní úřady*“ (BAKEŠ M. a kolektiv, 2009, s. 106).

## 3.2 Státní rozpočet

Státní rozpočet je legislativně ukotven především v zákoně o státním rozpočtu, dále bude v této kapitole popsán jeho rozpočtový cyklus.

### 3.2.1 Zákon o státním rozpočtu

Státní rozpočet je nejdůležitější složkou soustavy veřejných rozpočtů České republiky. Je legislativně ukotven v zákoně o státním rozpočtu na příslušný rok a jeho přílohách.

Zákon o státním rozpočtu<sup>1</sup> specifikuje stanovení celkových příjmů, výdajů a případně také schodku státního rozpočtu pro příslušný rok (pokud se nepředpokládá rozpočet vyrovnaný neboli rovnost příjmů a výdajů). V případě, že se jedná o rozpočet schodkový, obsahuje předmětný zákon rovněž způsob vypořádání schodku.

Paragrafové znění zákona o státním rozpočtu dále specifikuje „*finanční vztahy státního rozpočtu vůči rozpočtu EU, rozpočtu hlavního města Prahy, postup pro stanovení výše příspěvku na výkon státní správy obcím a hl. městu Praze, pojistná kapacita a výše dotace ze státního rozpočtu na doplnění pojistných fondů Exportní garanční a pojišťovací společnosti, a.s. (EGAP) a také Seznam dotací*“ (Ministerstvo financí – Sekce veřejné rozpočty, 2018) v roce 2019 poskytovaných z vyjmenovaných kapitol státního rozpočtu.

Přímo v paragrafovém znění zákona o státním rozpočtu jsou vyjmenovány také jeho přílohy, zmocnění pro ministra financí a datum jeho vlastní účinnosti.

### 3.2.2 Rozpočtový cyklus

Pravidla a jednotlivé fáze rozpočtového cyklu jsou legislativně ukotveny v zákoně o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)<sup>2</sup> a v Jednacím řádu Poslanecké sněmovny<sup>3</sup>. Rozpočtovým cyklem se rozumí časový úsek od přípravy státního rozpočtu až po jeho konečné zhodnocení. Tento cyklus je možné rozdělit do následujících fází:

---

<sup>1</sup> Pro rok 2019 je v účinnosti zákon č. 336/2018 Sb. o Státním rozpočtu České republiky na rok 2019, v platném znění.

<sup>2</sup> Zákon č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění.

<sup>3</sup> Zákon č. 90/1995 Sb. o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, v platném znění.

- Příprava
- Schvalování
- Realizace a hodnocení
- Závěrečné vyhodnocení

Dle informací zveřejněných Ministerstvem financí přesahuje délka jednoho rozpočtového cyklu dva roky.

### *Příprava*

Vzhledem k platnosti zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti<sup>4</sup>, který určuje Ministerstvu financí povinnost vypracovávat rozpočtovou strategii sektoru veřejných institucí pro následující tři roky, je možné tato opatření také chápat jako část přípravy státního rozpočtu.

Celková fáze přípravy státního rozpočtu končí 30. září, tedy tři měsíce před jeho předpokládanou účinností a musí splňovat následující termíny:

- V období, jež ohraničuje konec května, jsou Ministerstvem financí shromažďovány podklady pro následný rozpočtový rok, které vypracovávají správci jednotlivých kapitol a státní fondy. Z těchto podkladů pak Ministerstvo financí vypracuje předběžný návrh příjmů a výdajů, který předkládá Vládě České republiky<sup>5</sup> do 31. května.
- V následujícím období probíhá schvalování předběžného návrhu Vládou, pokud je tento návrh schválen, vrací se Ministerstvu financí, které do 30. června sdělí schválené příjmy a výdaje správcům jednotlivých kapitol.
- Následující měsíc vypracují výše zmínění správci kapitol a státních fondů předběžné návrhy svých rozpočtů. Ty jsou následně projednávány s Ministrem financí, který do 31. srpna vypracuje návrh zákona o státním rozpočtu.

---

<sup>4</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, v platném znění.

<sup>5</sup> Dále jen „*Vláda*“.

- V posledním období, tedy do 30. září, je návrh výše zmíněného zákona projednáván Vládou. Finální verze zákona je po schválení Vládou předložena ke schválení Poslanecké sněmovně České republiky<sup>6</sup>.

Předložením návrhu zákona o státním rozpočtu do Poslanecké sněmovny končí fáze přípravy a nastává fáze druhá, která spočívá v procesu schvalování státního rozpočtu.

### *Schvalování*

Na rozdíl od ostatních zákonů je zákon o státním rozpočtu schvalován pouze Poslaneckou sněmovnou, která rozhoduje o jeho přijetí. Tato výjimka z běžného legislativního procesu je ukotvena přímo v článku 42 odst. 2 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění<sup>7</sup>. Senát České republiky tak státní rozpočet neprojednává ani neschvaluje. K návrhu zákona o státním rozpočtu se přikládá rozpočtová dokumentace, která se skládá ze sedmi dokumentů. Pro rok 2019 se jedná o následující dokumenty:

- Makroekonomický rámec a fiskální politika
- B. Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2019
- C. Tabulková část
- D. Struktura příjmů a výdajů kapitol státního rozpočtu podle druhů a odvětví
- E. Struktura výdajů vedených v informačním systému programového financování EDS/SMVS podle kapitol státního rozpočtu
- F. Zpráva o očekávaném vývoji státních finančních aktiv a pasiv
- G. Rozpočty územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti

Schvalovací proces návrhu zákona o státním rozpočtu v Poslanecké sněmovně má svá specifika. Spolu se schvalováním tohoto návrhu nelze spojit projednávání přijetí nebo změny dalšího zákona. Před prvním čtením musí být návrh zákona předsedou Poslanecké

---

<sup>6</sup> Dále jen „*Poslanecká sněmovna*“.

<sup>7</sup> Dále jen „*Ústava*“.

sněmovny vždy nejprve přikázán rozpočtovému výboru. Kompletní návrh poté prochází v Poslanecké sněmovně prvním čtením, v němž se projednávají tzv. základní údaje státního rozpočtu. Mezi tyto základní údaje patří celkové plánované příjmy, výdaje, schodek a způsob jeho vypořádání, dále celkový vztah k rozpočtům územním samosprávným celkům a rozsah zmocnění Ministra financí a Vlády.

Při schválení základních údajů v prvním čtení již není možné tyto údaje v dalším schvalovacím procesu změnit. Jednotlivé kapitoly rozpočtu jsou pak předloženy kompetentním výborům Poslanecké sněmovny k projednání. Výsledkem projednání ve výborech jsou doporučující usnesení, jež projednává rozpočtový výbor, který k nim přijme usnesení pro další hlasování v Poslanecké sněmovně.

Ve druhém čtení je návrh zákona předmětem odborné rozpravy, v rámci níž jsou předkládány pozměňovací návrhy, které jsou dále projednávány.

Návrh zákona následně putuje do čtení třetího - takzvané rozpravě k návrhu zákona o státním rozpočtu. V této fázi schvalovacího procesu jsou možné pouze formální úpravy technického charakteru. Jestliže Poslanecká sněmovna předkládaný návrh zákona neodsouhlasí ani ve třetím čtení, je možné opakovat čtení druhé.

Schválený zákon následně putuje k podpisu prezidentovi republiky, který může zákon schválit, vrátit jej Poslanecké sněmovně se svým stanoviskem nebo nechat marně uplynout lhůtu ke schválení.

Proces schvalování státního rozpočtu by měl být ukončen do konce kalendářního roku, tedy do 31. prosince. Pokud se tak nestane, stát hospodaří v takzvaném rozpočtovém provizoriu. Období rozpočtového provizoria začíná 1. ledna, tedy dnem kdy měl vejít v účinnost státní rozpočet pro příslušný rok, končí pak dnem, kdy zákon o státním rozpočtu nabude účinnosti. Rozpočtové provizorium se řídí jeho ukazateli. „*Ukazatele rozpočtového provizoria stanoví v rozpočtovém systému Ministerstvo financí v součinnosti se správci kapitol jako závazné ukazatele čerpání výdajů pro období rozpočtového provizoria*“ (Ministerstvo financí – Sekce veřejné rozpočty, 2018). Tyto ukazatele se zpracovávají měsíčně.

Pokud je zákon schválen Poslaneckou sněmovnou před prvním dnem daného rozpočtového roku, avšak nenabude účinnosti před začátkem tohoto roku, potom se období rozpočtového provizoria řídí tímto zákonem.

## *Realizace a hodnocení*

Realizace státního rozpočtu se řídí závaznými ukazateli. Jedná se o nejnižší jednotky struktury rozpočtu uvedené v zákoně o státním rozpočtu. Závazné ukazatele podrobně specifikují výdaje a příjmy jednotlivých kapitol. Správci těchto kapitol jsou povinni dodržovat účelovost výdajů, která je závaznými ukazateli specifikována a také dodržovat jejich výši.

Závazné ukazatele je možné v případě potřeby v průběhu roku změnit. „*Pokud ke změnám závazných ukazatelů nejsou oprávněni správci kapitol, předloží je správce kapitoly ministerstvu. Ministerstvo provede požadovaná rozpočtová opatření, neshledá-li v návrzích na jejich provedení nesrovnalosti*“ (Ust. §25 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)).

Pokud tedy vznikne potřeba úhrady, která není rozpočtově zajištěna, provádí se rozpočtová opatření. Nejčastěji jsou rozpočtová opatření využívána na přesun plánovaných příjmů a výdajů v rámci kapitoly. „*Tímto způsobem se řeší případy, kdy nelze zajistit úhradu nutného výdaje, který byl do rozpočtu zařazen, ale částka na jeho krytí je nepostačující nebo nebyla rozpočtována vůbec*“ (BAKEŠ M. a kolektiv, 2009, s. 141). Mění se tedy rozpočtová skladba dané kapitoly, ale nemění se její saldo. Obecně lze tedy tvrdit, že pokud správce kapitoly potřebuje neplánovaně investovat, musí svou hospodárností získat finanční prostředky z vlastních předem schválených zdrojů.

Subjekt kompetentní ke schválení a provedení rozpočtových opatření se mění podle jejich objemu a typu přesunů finančních prostředků. Může jím být správce kapitoly nebo organizační složky státu v případě, že se nemění závazné ukazatele. Naopak pokud se mění závazné ukazatele, je nutné schválení Ministrem financí nebo Rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny. Kompetence jednotlivých subjektů blíže popisuje výše zmíněný zákon<sup>8</sup>. Poté, co jsou zmíněná rozpočtová opatření zanesena do rozpočtového systému, označují se jako provedená.

Ministerstvo financí podává Vládě průběžně během roku rozpočtové zprávy o plnění státního rozpočtu, které následně vláda předkládá Poslanecké sněmovně. Právě Poslanecká sněmovna je pak za hospodaření se státním rozpočtem odpovědná. Rozpočtové zprávy jsou připravovány čtvrtletně. Nejobsáhlejší je pololetní zpráva, která na rozdíl od čtvrtletní a tři

---

<sup>8</sup> Ust. §24 zákona č.218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)

čtvrtletní obsahuje také výhled plnění rozpočtu do konce roku včetně případných stabilizačních kroků při jeho vychýlení. V současné době také Ministerstvo financí zveřejňuje měsíční zprávy o plnění státního rozpočtu.

### *Závěrečné vyhodnocení*

Konečné vyhodnocení rozpočtového hospodaření státu je obsaženo ve státním závěrečném účtu. Státní závěrečný účet shrnuje výsledky hospodaření státu za rozpočtové období, konkrétně pak vyjadřuje rozdíly plánovaných a skutečných příjmů a výdajů. „*Státní závěrečný účet projednáváný po uplynutí rozpočtového období je zhodnocením toho, jak se podařilo splnit cíle politiky státu, které byly vytyčeny při přijetí státního rozpočtu*“ (BAKEŠ M. a kolektiv, 2009, s. 146).

Návrh státního závěrečného účtu vypracovává Ministerstvo financí ve spolupráci se zástupci územních samosprávných celků a státních fondů a předkládá jej Poslanecké sněmovně nejpozději do 30. dubna následujícího roku. Spolu s ním jsou Poslanecké sněmovně předkládány i závěrečné účty jednotlivých kapitol.

V případě, že se liší výsledné saldo státního rozpočtu od salda rozpočtu uvedeného v zákoně o státním rozpočtu, Vláda předloží Poslanecké sněmovně spolu se státním závěrečným účtem návrh na hospodaření s neplánovaným přebytkem nebo úhradu schodku. O hospodaření s těmito prostředky poté rozhoduje sama Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu státního závěrečného účtu. „*Pokud Poslanecká sněmovna při projednávání návrhu státního závěrečného účtu rozhodne, že přebytek, případně jeho část se použije k financování výdajů státního rozpočtu v běžném rozpočtovém roce, převedou se tyto prostředky do příjmů státního rozpočtu běžného rozpočtového roku*“ (BAKEŠ M. a kolektiv, 2009, s. 146).

Celý proces končí schválením návrhu státního závěrečného účtu v Poslanecké sněmovně. Státní závěrečný účet je pak Ministerstvem financí uveřejněn spolu se stanoviskem Poslanecké sněmovny.

Pomocí státního závěrečného účtu se uzavírá hospodaření všech článků rozpočtové soustavy za předchozí rozpočtový rok. Jeho zhodnocením je pak možné posoudit úroveň finančního hospodaření státu.



### 3.3 Rozpočet územního samosprávného celku

Pojem územní samosprávný celek je zakotven v článku 99 Ústavy, dle něhož se Česká republika „člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky“. (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, Čl. 99). Z toho je tedy patrné, že obce jakožto základní samosprávné jednotky hierarchicky spadají pod kraje a obdobně jsou na tom i jednotlivé rozpočty. Státní rozpočet a rozpočty obcí a krajů jsou vzájemně propojeny finančními vazbami.

Hospodaření územního samosprávného celku je řízeno dvěma nástroji a to rozpočtem, který se sestavuje obdobně jako státní rozpočet s roční periodou, a střednědobým výhledem. Zatímco rozpočet můžeme chápat jako finanční plán sestavený na jeden rok, střednědobý výhled rozpočtů se sestavuje na období dvou až pěti let po ročním rozpočtu. Střednědobý výhled se sestavuje na základě uzavřených smluv a z nich plynoucích závazků pro územní samosprávný celek. Jak je uvedeno v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění, střednědobý výhled by měl obsahovat následující údaje: „*souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. U dlouhodobých závazků se uvedou jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku nebo svazku obcí po celou dobu trvání závazku*“ (Ust. §3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů).

Samotný rozpočet je z těchto dvou nástrojů významnější. Jak už bylo zmíněno výše, jedná se o finanční plán hospodaření daného území na jeden rozpočtový rok, který je shodný s kalendářním rokem. Tímto plánem se řídí financování činností daného územního samosprávného celku a nakládání s veřejným majetkem. Rozpočet ve své podstatě slouží jako nástroj k prosazování zájmů daného územního samosprávného celku a jeho obyvatel.

#### 3.3.1 Metody sestavování rozpočtu

K sestavování rozpočtů územních samosprávných celků je v České republice využíváno několika různých metod. Nelze však jednoznačně říci, která metoda se nejvíce blíží ideálu. Proto se v praxi jednotlivé metody obvykle kombinují. Pro účely této práce budou níže popsány některé z tradičních metod tvorby rozpočtu.

### *Prírústková metoda tvorby rozpočtu*

Prírústková metoda (též známá jako indexová) vychází z rozpočtu předchozího období (roku). Důležité pro tuto metodu je stanovit koeficient indexace, kterým se pak násobí předchozí příjmy a výdaje obce. Tento koeficient vychází především z inflace, demografického vývoje dané oblasti, plánovaných investic, případné změny legislativy a dalších faktorů. Obecně lze tedy říci, že základem úspěchu prírústkové metody je dobrý odhad výše popsanych meziročních změn v dané oblasti.

Výhodou této metody je bezesporu rychlost sestavení nového rozpočtu. Naopak mezi rizika můžeme zařadit možnost opakování chyb rozpočtu, které nastaly v předchozích obdobích. Může rovněž dojít ke změnám priorit občanů v daném místě a stávající rozložení výdajů tak již nemusí být vyhovující.

Využití prírústkové metody obvykle vede ke zvýšené tvorbě rezerv v předmětné oblasti, neboť výdaje jsou zpravidla nadhodnoceny.

### *Metoda fixně stanoveného rozpočtu*

Základem metody fixně stanoveného rozpočtu je určení pevné částky na provoz územního samosprávného celku. Pevně stanovenou částku je pak možné navyšovat o očekávanou míru inflace. Tato metoda se využívá především u obcí, kterým jsou poskytovány veřejné statky či služby prostřednictvím dalšího subjektu. Tento subjekt, kterým často bývá určitá organizace, pak poskytuje zmíněné statky a služby za paušální úhradu poskytnutou z územního rozpočtu. Poskytnuté finanční prostředky se poté dále přerozdělují k uhrazení nákladových položek v rámci organizace.

### *Metoda nulového základu*

Metoda nulového základu (označována také jako „ZBB“ z anglického „Zero based budgeting“) vychází, jak již vyplývá ze samotného názvu, z nulového základu. Tato metoda nezohledňuje požadavky na zdroje z předchozích let.

V praxi u metody ZBB stanovíme určitý výdajový strop, poté se jednotlivým výdajovým položkám přiřadí priority a podle těchto priorit jsou položky postupně zařazovány do rozpočtu až do naplnění rozpočtu po zmíněný strop. Stěžejním prvkem této

metody je pak právě stanovení priorit, které určují, jakým směrem bude rozpočet územního samosprávného celku směřovat.

#### *Metoda rozpočtování dle výsledku*

Metoda rozpočtování dle výsledků vyžaduje od představitelů územního samosprávného celku „*porovnávat, zda využití zdrojů bylo efektivní a hospodárné a zároveň zda bylo dosaženo žádoucích účinků a cílů*“ (VOJTÍŠKOVÁ, M., 2018). K použití této metody je tedy nutné zhodnotit jednotlivé ukazatele rozpočtu na jeho veškerých úrovních.

#### *Metoda programového rozpočtování*

Při tvorbě rozpočtu metodou programového rozpočtování se na rozdíl od struktury zohledňuje účelnost. V této metodě je tedy nutné stanovit cíle, kterých má být dosaženo. Poté se hodnotí jednotlivé výdajové položky právě podle jejich účelnosti, tedy z hlediska přínosu pro oblast v porovnání s jejími náklady. Rizikem může být nedostatečně objektivní hodnocení účelnosti. Zásadní aspekt pak představuje přesná specifikace stanovených cílů, které by měly být reálné a realizovatelné.

#### *Metoda participativního rozpočtování*

Základem metody participativního rozpočtování je možnost participace občanů daného územního samosprávného celku na rozdělení veřejných zdrojů. Tuto metodu není možné aplikovat pro celý rozpočet, využívá se pouze u jeho částí. V praxi se z místního rozpočtu vyčlení určitá částka a občané daného sídla mohou rozhodnout na základě vlastních podnětů či návrhů o tom, kam by bylo vhodné vyčleněné prostředky směřovat. Míra participace může být odlišná - od tvorby jednotlivých návrhů až po rozhodování o podpoře konkrétního návrhu.

### 3.3.2 Rozpočtový proces

Bez ohledu na zvolený druh metody sestavování rozpočtu by se rozpočtový proces i rozpočtové hospodaření mělo řídit několika stěžejními zásadami, které vycházejí z právních předpisů tento proces ukotvujících. Mezi tyto zásady patří:

#### 1) Zásada každoročnosti

Vzhledem k tomu, že rozpočtový rok je shodný s rokem kalendářním a hospodaření obce se řídí právě ročním rozpočtem, první zásadu představuje každoročnost rozpočtu. Tato zásada se projevuje jednak v tom, že rozpočet musí být každý rok sestavován i schvalován a rovněž v tom, že do rozpočtu se uvádí pouze příjmy a výdaje daného územního samosprávného celku za příslušný rok. Obce i kraje jsou povinny hospodařit podle ročního rozpočtu.

#### 2) Zásada reálnosti a pravdivosti

Přesnost odhadu výdajové a příjmové stránky určuje kvalitu sestaveného rozpočtu. K dosažení kvality je tedy nutné sestavit rozpočet reálný.

#### 3) Zásada úplnosti a jednotnosti

Členění rozpočtu je jednotné pro všechny místní rozpočty. Pravidla tohoto členění jsou dána takzvanou rozpočtovou skladbou, která je podrobněji popsána níže.

#### 4) Zásada dlouhodobé vyrovnanosti

Snaha o vyrovnané hospodaření (rozpočet) by měla být jednou z hlavních priorit při sestavování rozpočtu. Rozpočet samozřejmě může být schodkový i přebytkový, ale dlouhodobý trend by se měl přibližovat vyrovnanosti.

#### 5) Zásada publicity

Publicita a transparentnost jsou velmi důležitými aspekty veřejné kontroly oblastních rozpočtů. Díky nim mají občané možnost zhodnotit efektivnost rozpočtu a případně se k němu vyjádřit.

#### 6) Zásada účelovosti

Účelovost rozpočtu je dána povinností obcí respektovat právě účel použití financí, pro něhož byly finance určeny strukturou platné rozpočtové skladby.

#### 7) Zásada efektivnosti a hospodárnosti

S finančními prostředky v rámci rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků musí být nakládáno efektivně a hospodárně.

Obdobně jako u státního rozpočtu můžeme rozpočtový proces rozdělit do několika následujících fází.

### **3.3.2.1 Návrh**

Návrh rozpočtu územního samosprávného celku vypracovává finanční odbor příslušného obecního nebo krajského úřadu (případně magistrátu města). Návrh vychází z výše zmíněného střednědobého výhledu a rovněž navazuje na rozpis státního rozpočtu (nebo rozpočtového provizoria), kde jsou specifikovány vztahy mezi rozpočtem státním a rozpočty územních samosprávných celků. V případě, že se jedná o rozpočet obecní, návrh zohledňuje také údaje v rozpisu krajského rozpočtu, konkrétně pak vztahy uvedené k rozpočtům obcí.

*„Rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Může být schválen jako přebytkový, jestliže jsou příjmy určeny k využití v následujícím období nebo ke splácení jistiny úvěru z předchozích let. Rozpočet může být schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let, nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů.“ (VOJTÍŠKOVÁ, M., 2018)*

Návrh rozpočtu musí být v kompletní podobě zveřejněn na internetových stránkách územního samosprávného celku nejpozději patnáct dnů před jeho projednáváním zastupitelstvem. Návrh je v tištěné podobě vyvěšen rovněž na úřední desce, ale pouze v omezeném rozsahu.

### ***3.3.2.2 Projednávání a schvalování***

Jak je uvedeno v příslušných zákonech<sup>9</sup>, o schvalování rozpočtů rozhoduje obecní či krajské zastupitelstvo. Schválený rozpočet pak musí být obdobně jako jeho návrh zveřejněn na internetových stránkách daného územního samosprávného celku a ve zjednodušené verzi i na úřední desce spolu s odkazem na umístění kompletního znění na internetu. Lhůta pro zveřejnění schváleného rozpočtu je stanovena na třicet dnů od data schválení.

### ***3.3.2.3 Pravidla rozpočtového provizoria***

Pokud není rozpočet schválen před 1. lednem rozpočtového roku, je povinností územního samosprávného celku do konce roku před rozpočtovým rokem schválit pravidla rozpočtového provizoria. Tato pravidla stanovuje u obcí i krajů příslušné zastupitelstvo a vychází z rozpočtu předchozího roku. Pomocí rozpočtového provizoria se zajistí plynulost hospodaření daného samosprávného celku až do odsouhlasení nového rozpočtu. Údaje týkající se toku financí v době rozpočtového provizoria se pak stanou součástí údajů nového rozpočtu.

### ***3.3.2.4 Rozpočtová skladba***

Schválený rozpočet musí splňovat také pravidla rozpočtové skladby. Zákon o rozpočtových pravidlech<sup>10</sup> pak obsahuje zmocnění pro Ministerstvo financí k vydání vyhlášky, která stanovuje pravidla pro rozpočtovou skladbu. Konkrétně se jedná o vyhlášku Ministerstva financí č. 323/2002 Sb. o rozpočtové skladbě, v platném znění. Právě tato vyhláška klasifikuje jednotné třídění příjmů a výdajů a tím zajišťuje přehlednost územních rozpočtů. Rozpočtová skladba je tedy určitým třídícím standardem, který je připraven pro snadnější orientaci v oblasti veřejných rozpočtů.

---

<sup>9</sup> Ust. § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění a ust. § 35 odst. 2 písm. i) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění.

<sup>10</sup> Ust. § 2 odst. 4 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), v platném znění

Rozpočtová skladba „*má důležitý význam nejen pro sestavování rozpočtů, ale i pro kontrolu jejich plnění. Z jednotlivých údajů je zřetelně vidět, odkud a kam prostředky jdou, kde se soustřeďují, který zdroj příjmů má největší význam a kam se poskytují, na jakou oblast se vydává více a kam méně atd.*“ (BAKEŠ, M. a kolektiv, 2009, s. 133).

Orientace v rozpočtové skladbě by měla být snadná, aby ji bylo možné použít i při tvorbě souvisejících analýz. Proto by rozpočtová skladba měla splňovat následující zásady:

- Srozumitelnost: Každý, kdo má zájem se informovat o transakcích územních rozpočtů by měl rozpočtové skladbě porozumět.
- Jednotnost: Jasně definované jednotlivé položky, přičemž všechny položky mají jednoznačnou identifikaci.
- Kompatibilita: Kompatibilní podle mezinárodních standardů k zajištění transparentnosti i na mezinárodní úrovni.

Výše zmíněná vyhláška přímo určuje, podle jakých hledisek se příjmy a výdaje rozpočtu třídí. Pro účely této práce budou dále vysvětlena tato nejzásadnější třídící hlediska:

- Druhovité: Druhovité hledisko bývá také označováno jako základní. Nejvyššími jednotkami tohoto třídění jsou třídy, které se dále člení na seskupení položek, podseskupení položek až na položky. Na základě tohoto hlediska rozdělujeme příjmové a výdajové druhy. Příjmovými druhy rozumíme platby územnímu samosprávnému celku za poskytnutí určité služby, prodeje věci nebo transferu. Výdajovými druhy jsou naopak platby za tyto položky.
- Odpovědnostní: Jednotkami odpovědnostního třídění jsou kapitoly. Odpovědnostním tříděním je vyjadřována právě odpovědnost a také obsah působnosti subjektu realizujícího peněžní operace v rámci rozpočtu.
- Odvětvové: Základními jednotkami odvětvového třídění jsou skupiny, které se dále dělí na oddíly, pododdíly a paragrafy. Pomocí tohoto třídění získáváme přehled, z jakého odvětví plynou příjmy či na jaké odvětví jsou vynakládány výdaje. Odvětvím se pak rozumí například zemědělství a lesní hospodářství.

- Konsolidační: Pomocí měření takzvaných stupňů konsolidace získáváme záznamové jednotky.
- Transferové: Popisuje účel jednotlivých transferů, základní jednotkou jsou účelové znaky.

### 3.3.2.5 Hospodaření

Územní samosprávný celek musí hospodařit podle schváleného rozpočtu, který je pro něj závazný a měl by vykazovat rovněž jistou míru stability. Vzhledem k tomu, že může v průběhu roku dojít ke změnám předpokladů hospodaření, je možné (obdobně jako u státního rozpočtu) rozpočet územního samosprávného celku změnit a to takzvanými rozpočtovými opatřeními, jež jsou ukotvena v zákoně<sup>11</sup>.

Rozpočtovým opatřením lze provést přesuny rozpočtových prostředků (příjmů nebo výdajů) v rámci rozpočtu, nemění se však celkový objem ani saldo rozpočtu. Prostřednictvím rozpočtového opatření je možné rovněž rozhodnout o použití nepředvídatelných příjmů k úhradě nových výdajů, čímž dojde ke zvýšení objemu, aniž by se měnilo saldo rozpočtu. Dále je možné provést i pozastavení rozpočtových výdajů, a to v případě, že nebude dosaženo předvídaných příjmů - objem se tedy sníží a saldo se opět nemění.

*„Rozpočtové opatření se provádí před provedením rozpočtově nezajištěného výdaje.“* (Ust. § 16 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů). Po provedení rozpočtově nezajištěného výdaje lze rozpočtové opatření provést pouze za naplnění zvláštních podmínek (například v případě existence živelné pohromy nebo havárie ohrožující životy a majetek a další).

K rozpočtovým opatřením dochází z důvodu organizačních, metodických nebo věcných změn. Organizační změny jsou vyvolány změnou počtu organizací pobírající dotace. K metodickým změnám dochází změnou právních předpisů nebo cenovou regulací. Věcné změny jsou vyvolány nedosažením plánovaných příjmů.

Pravomoc ke schválení rozpočtových opatření patří (stejně jako je tomu u schvalování místních rozpočtů) zastupitelstvu územního samosprávného celku. Rozpočtová

---

<sup>11</sup> Ust. § 16 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.



opatření rovněž podléhají pravidlům transparentnosti. Do 30 dnů od schválení musí být zveřejněna stejným způsobem, jako jsou zveřejňovány místní rozpočty.

### **3.3.2.6 Kontrola**

Jak je uvedeno ve výše zmíněném zákoně o obcích a zákoně krajích, kompetence k vykonávání finanční kontroly mají na svém území obce a kraje. Místní zastupitelstva jsou za účelem kontroly povinna zřídit finanční a kontrolní výbor. *„Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce. Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady obce, je-li zřízena, kontroluje dodržování právních předpisů ostatními výbory a obecním úřadem na úseku samostatné působnosti a plní další kontrolní úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce.“* (BAKEŠ, M. a kolektiv, 2009, s. 143).

Pokud na proces kontrolování pohlížíme z hlediska časového, tedy kdy je kontrola prováděna, je možné kontrolu označit jako předběžnou, průběžnou nebo následnou.

Předběžná kontrola probíhá před schválením a uskutečněním výdajů. V této fázi je zkoumáno, zda dojde k zajištění příjmů právě k těmto plánovaným výdajům. Průběžná kontrola zkoumá postupy spojené s tokem financí. Pomocí mechanismu průběžné kontroly dochází k eliminaci rizik hospodaření. Následná kontrola je uskutečňována po skončení rozpočtového období, kdy probíhá analýza údajů o hospodaření - především pak kvantita a kvalita zachycení hospodaření s veřejnými prostředky.

Vzhledem k tomu, že územní samosprávné celky provádí za pomoci kontrolních mechanismů proces kontroly samy, jedná se o tzv. vnitřní kontrolu. Podrobněji se kontrolování hospodaření věnuje další kapitola.

Pravidla kontrolování jsou ukotvena v zákoně č. 320/2001 o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění.

### **3.3.2.7 Závěrečný účet**

Závěrečný účet je dokument obsahující souhrnné údaje o hospodaření za uplynulé rozpočtové období - kalendářní rok. Ke správnému porozumění a zhodnocení závěrečného účtu musí tento dokument splňovat pravidla třídění podle rozpočtové skladby. Obsahem závěrečného účtu jsou údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů (tedy jak bylo nakládáno s majetkem územního samosprávného celku) a údaje o dalších finančních operacích včetně fondovního hospodaření. Do závěrečného účtu se rovněž uvádějí vztahy ke státnímu rozpočtu a v případě obce také vztah ke krajskému rozpočtu, státním fondům, Národnímu fondu a zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření za uplynulý rok.

Projednávání a schvalování závěrečného účtu přísluší zastupitelstvům územních samosprávných celků. Tento proces musí být ukončen nejpozději do 30. 6. následujícího roku po roce rozpočtovém. Schválení závěrečného účtu zastupitelstvem je možné bez výhrad nebo s výhradami. Pokud nastane druhá varianta, obec přijme opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků.

Obdobně jako samotný územní rozpočet, také závěrečný účet podléhá pravidlům transparentnosti, a to včetně jeho návrhu. Návrh závěrečného účtu musí být zveřejněn nejméně 15 dní před jeho projednáváním. Schválený závěrečný účet je pak nutné zveřejnit nejpozději 30 dní od jeho schválení. Způsob zveřejnění je stejný jako v případě schvalování rozpočtu – je nutné jej vyvěsit na úřední desce a zpřístupnit na internetových stránkách obce nebo kraje.

### **3.3.3 Přezkoumávání hospodaření**

Jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, územní samosprávný celek má povinnost provádět kontrolu svého hospodaření. S vydáním závěrečného účtu jsou územní samosprávné celky povinny vydat i zprávu o přezkoumání hospodaření za uplynulý rok. Tato povinnost je přímo stanovena zákonem.<sup>12</sup>

Pravidlům přezkoumávání hospodaření se věnuje zvláštní zákon č. 420/2004 Sb. o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí.

---

<sup>12</sup> Ust. § 17 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.

Předmětem přezkoumávání jsou jednotlivé údaje o ročním hospodaření obce nebo kraje, které tvoří součást závěrečného účtu.

Orgán vykonávající přezkum se liší podle toho, o jaký územní samosprávný celek se jedná. Pokud probíhá přezkoumání krajského hospodaření, je k přezkumu příslušné přímo Ministerstvo financí, které případně může pověřit Generální finanční ředitelství nebo finanční úřad<sup>13</sup>. Oproti tomu obce mají možností více:

- U obcí vyjma hlavního města Prahy je možné požádat krajský úřad nebo uzavřít smlouvu s auditorem či s auditorskou společností.
- V případě městských částí hlavního města Prahy je situace obdobná, přezkoumání může provést v přenesené působnosti Magistrát hlavního města Prahy, auditor nebo auditorská společnost.
- Přezkoumání hlavního města Prahy pak provádí Ministerstvo financí, auditor nebo auditorská společnost.

Pokud se obec rozhodne, že požádá o přezkoumání svého hospodaření kraj, je tak povinna učinit do 30. června v průběhu rozpočtového roku. Na základě podaných žádostí kraj vypracuje časový plán vlastního přezkumu hospodaření předmětných obcí a dále eviduje obce, které budou přezkum provádět prostřednictvím auditora. Časový plán a zmíněná evidence obcí jsou poté krajským úřadem zaslány na Ministerstvo financí, a to nejpozději do 21. července. Na rozdíl od obcí jsou jednotlivé městské části hlavního města Prahy povinny žádat magistrát hlavního města Prahy do 15. dubna.

Obce, které pověřily přezkoumáním auditora, musí informovat o uzavření smlouvy s auditorem nebo auditorskou společností příslušný krajský úřad, a to do 31. ledna roku následujícího po roce rozpočtovém.

U malých obcí, které nepřesahují 800 obyvatel a nevykonávají hospodářskou činnost, může kraj uskutečnit zjednodušené jednorázové přezkoumání hospodaření.

Pokud obec nesplní výše zmíněné povinnosti do 28. února následujícího roku po roce rozpočtovém, pak přezkoumání provede příslušný krajský úřad z vlastní iniciativy a tuto skutečnost oznámí zastupitelstvu obce. Za včasné objednání přezkumu hospodaření odpovídá přímo starosta nebo primátor.

---

<sup>13</sup> Ust. § 20 odst. 1 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění.

Výsledkem přezkoumání hospodaření je výše zmíněná zpráva, která může být zpracována na základě jednorázového nebo dílčích přezkoumání. Závěr této zprávy by měl obsahovat výrok o tom, zda byly či nebyly zjištěny chyby a nedostatky a případně v jaké míře. Dále musí být ve zprávě uvedena případná rizika, závazky a pohledávky a také podíl zastaveného majetku k celkovému majetku obce.

### 3.3.4 Příjmy a výdaje

Výčet kategorií příjmů a výdajů rozpočtů územních samosprávných celků je obsažen přímo v zákoně<sup>14</sup>.

Jednotlivé kategorie příjmů u obcí a krajů jsou obdobné a můžeme mezi ně zařadit například příjmy z vlastní činnosti, příjmy z majetku nebo majetkových práv, výnosy z daní<sup>15</sup>, dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů, prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, prostředky z Národního fondu a další. Na rozdíl od krajů mohou obce získat peněžní prostředky ještě z místních poplatků, přičemž pravidla vybírání těchto poplatků jsou ukotvena ve zvláštním zákoně<sup>16</sup>. Obce mohou navíc čerpat dotace i od kraje, pod něhož spadají.

Z rozpočtů územních samosprávných celků se hradí „závazky vyplývající pro obec z plnění povinností uložených jí zákony, výdaje na vlastní činnost obce v její samostatné působnosti, výdaje spojené s výkonem státní správy, ke které je obec pověřena zákonem, závazky vyplývající pro obec z uzavřených smluvních vztahů, úhrada úroků z přijatých půjček a úvěrů, výdaje na emise vlastních dluhopisů a na úhradu výnosů z nich náležejících jejich vlastníkům“ (BAKEŠ, M. a kolektiv, 2009, s. 114) a další. K těmto výdajům se ještě připočítávají splátky úvěrů a půjček nebo jistin dluhopisů jejich vlastníkům. Tyto položky však nejsou podle pravidel rozpočtové skladby označovány jako výdaje, nýbrž jako finanční operace.

---

<sup>14</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění.

<sup>15</sup> Výnosy z daní nebo podíly na nich jsou určeny ve zvláštním zákoně č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení některých výnosů daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), v platném znění.

<sup>16</sup> Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění.

## **4 Praktická část**

### **4.1 Představení obce**

Statutární město Kladno je nejlidnatějším městem Středočeského kraje. Nachází se ve Středočeském kraji nedaleko západní hranice Prahy. Hranice obou měst dělí přibližně 10 kilometrů. Vzhledem ke své strategicky výhodné pozici nezaznamenalo ve sledovaném období od roku 2011 významný úbytek obyvatelstva, a to i přes mírně klesající tendenci v předchozích letech. Zatímco mezi roky 1980 – 2003 se počet obyvatel pohyboval nad hranicí 70 000 obyvatel, od tohoto roku jí dokázal překročit už jen jednou - v roce 2010. V současné době (k 1. 1. 2018) žije v Kladně 68 804 obyvatel. Jak již bylo řečeno, i přes dlouhodobě klesající trend jsou rozdíly ve sledovaném období minimální.

#### **4.1.1 Historie města**

První písemně podložené zmínky o Kladně pochází ze 14. století. V té době bylo Kladno vsí vlastněnou rodem Kladenských z Kladna. Po vymření tohoto rodu bylo Kladno v 16. století převedeno Žďárským rytířům ze Žďáru. V období jejich vlády (konkrétně v roce 1561) došlo k povýšení Kladna na městečko s právem používat vlastní znak, jehož základem byl modrý štít. Modrá barva zůstala s Kladnem spojena do současnosti. Po dalších změnách ve vlastnictví města ho v 18. století nakonec získali benediktini z Břevnovského kláštera. Za jejich vlády vzniklo v Kladně několik barokních památek jako například jedna z dominanty dnešní třídy TGM, kaple sv. Floriána.

V důsledku průmyslové revoluce v 19. století Kladno rapidně změnilo svůj ráz. Tyto změny se datují přibližně do poloviny 19. století, kdy se z Kladna jakožto zemědělské oblasti stala významná průmyslová oblast. Právě počátkem 50. let se Kladno začalo významně rozvíjet především díky hornictví a s tím související dobrou strategickou pozicí pro hutní průmysl. Do Kladna přicházely nové pracovní síly pro tato odvětví, v důsledku čehož významně vzrostl počet obyvatel. Výše zmíněné faktory spolu s velkým ekonomickým potenciálem města vedly v roce 1870 k povýšení Kladna na město, které bylo později prohlášeno takzvaným královským horním městem (1898). Spolu s rostoucím počtem obyvatel se koncem 19. století formovala rovněž infrastruktura města.

Stabilní rozvoj města byl přibrzděn v období první světové války, avšak v meziválečném období dále pokračoval. Růst města byl zapříčiněn i tím, že postupně zanikaly hranice s okolními obcemi, které se postupně připojily a staly se tak jeho čtvrtěmi. Jednalo se o dnešní čtvrtě Kročehlavy, Rozdělov, Dubí, Dříň, a Újezd, které byly ke Kladnu připojeny v období druhé světové války a dále Vrapice (1950) a Švermov (1980).

V poválečném období a době vlády komunistické moci, je u Kladna patrný extenzivní rozvoj bez ohledu na urbanismus tehdejšího města. Vláda se snažila naplno využít potenciálu města a docházelo ke stále se zvyšujícímu počtu pracovních sil v těžkém průmyslu a s tím souvisejícímu zvyšování počtu obyvatel. V této době docházelo k výstavbě unifikovaných sídlišť a také k postupným destrukčním pracím na původní zástavbě, která sloužila právě k vytvoření plochy pro nová sídliště. Tyto destrukční práce bohužel částečně postihly i historické centrum města. Vzhledem k takzvané Sametové revoluci a návratu k demokratickému zřízení nebyly dokončeny a Kladno si tak alespoň částečně zachovalo historický ráz.<sup>17</sup>

Na konci druhé poloviny 20. století docházelo k uzavírání a omezení těžby v dolech a hutích na Kladensku, tedy u tehdejších největších zaměstnavatelů v tomto regionu. Díky včasné transformaci však v Kladně vznikly nové průmyslové zóny, které pomohly s vyrovnáním nezaměstnanosti. Dalším z faktorů, který v tomto ohledu Kladnu pomohl, je jeho dobrá strategická pozice - blízkost a dobrá dopravní dostupnost Prahy, která představuje region s dlouhodobě nejnižší nezaměstnaností.

Na základě zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění, bylo Kladno ke 12. listopadu roku 2000 určeno statutárním městem, které je jedno-obvodové. Tento statut je platný i v současnosti<sup>18</sup>.

#### **4.1.2 Orgány města**

Jak již bylo zmíněno výše, Kladno byl určen statut statutárního města a jako takové je Kladno spravováno zastupitelstvem města, primátorem a radou města. Mezi orgány města lze zařadit také městskou policii, pro účely této práce však postačí blíže charakterizovat první tři zmíněné orgány.

---

<sup>17</sup> Historie Kladna (online): <https://www.mestokladno.cz/o-kladne/d-1401489/p1=2100050743>

<sup>18</sup> Údaj platný k březnu roku 2019.

## **Zastupitelstvo**

Zastupitelstvo města Kladna je tvořeno 33 členy, kteří jsou voleni každé čtyři roky ve volbách do obecních zastupitelstev, tzv. komunálních volbách. Z výše zvolených zastupitelů pak zastupitelstvo volí primátora obce, jeho náměstký a další členy rady města.

Zastupitelstvo obce má výlučnou pravomoc hlasování o rozpočtu (tedy i jeho schválení) a s ním souvisejících dokumentů jako je střednědobý výhled, závěrečný účet a další. Podoba těchto dokumentů je blíže specifikována v teoretické části práce.

## **Primátor**

Ve statutárním městě plní funkci starosty primátor. Primátor především zastupuje obec navenek, volí zastupitele města a za výkon své funkce se mu také zodpovídá. Co se týká jeho kompetencí v oblasti hospodaření města, je primátor osobou zodpovědnou za „*včasné objednání přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok*“ (Ust. §103 odst. 4 písm. a) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)).

## **Rada města**

Výkonnou pravomoc v oblasti samostatné působnosti má rada města. Projednává výše zmíněné dokumenty související s rozpočtem města a zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu. Rada města se zodpovídá zastupitelstvu obce a její členové mohou být zastupiteli odvoláni.

V současné době se rada města Kladna sestává z 11 členů. Jedná se o primátora města, statutárního náměstka primátora, dva náměstký primátora a sedm dalších členů. Ve sledovaném období se však počet členů rady měnil. V prvním volebním období (od 2011-2014) byl počet členů stejný jako v současnosti (tedy 11), ve druhém volebním období (2015-2017) se pak počet členů rady snížil na 9.

### **4.1.3 Politická situace**

Na základě voleb do obecních zastupitelstev, které probíhaly v letech 2010, 2014 a 2018, došlo k zásadním změnám ve vedení města. Vzhledem k tomu, že tato skutečnost představuje jeden z aspektů následného hodnocení rozpočtů v jednotlivých obdobích, bude vývoj politické situace v Kladně níže stručně popsán.

#### **4.1.3.1 První období 2011 - 2014**

V roce 2010 komunální volby v Kladně vyhrála přesvědčivě místní pobočka Občanské demokratické strany (dále jen „ODS“) s téměř 35% hlasů od voličů, na druhém místě skončila Česká strana sociálně demokratická (dále jen „ČSSD“) s 22% a na třetím místě VOLBA PRO KLADNO (dále jen „VPK“) s 18%.

Na základě těchto výsledků získaly politické strany následující počet zastupitelů: ODS 13, ČSSD 8 a VPK 6. Zbýlých šest zastupitelů si rozdělily TOP 09 (4 zastupitelé) a KOMUNISTICKÁ STRANA ČECH A MORAVY (dále jen „KSČM“) se dvěma zastupiteli.

Největší počet hlasů získal předseda místního sdružení ODS a lídr kandidátky Dan Jiránek, který byl následně zvolen do funkce primátora města. V zastupitelstvu vznikla koalice dvou nejsilnějších stran tedy ODS a ČSSD, z jejichž členů byla posléze sestavena i rada města.

#### **4.1.3.2 Druhé období 2015 - 2017**

Říjnové volby v roce 2014 dopadly odlišně. Na prvním místě se tentokrát umístila VPK s téměř 24%, která odsunula ODS na druhé místo (18% hlasů) a ČSSD na třetí pozici se 17% získaných hlasů. Do zastupitelstva se na základě hlasů od voličů dále dostala místní pobočka hnutí ANO 2011 (13% hlasů) a KSČM (11% hlasů).

Vzhledem k těmto výsledkům získala vítězná VPK 10 zastupitelů (+4 oproti minulému období), ODS a ČSSD shodně 7 zastupitelů (-6 pro ODS, -1 pro ČSSD oproti minulému období), ANO 2011 5 zastupitelů (+5) a KSČM 4 zastupitele (+2). TOP 09 v těchto volbách získala pouze 4% hlasů a do zastupitelstva se tedy nedostala.

Primátorem města se stal Milan Volf z VPK, který stejně jako jeho předchůdce dostal v celkovém hodnocení nejvíce hlasů. V zastupitelstvu byla utvořena koalice mezi vítěznou VPK společně s ANO 2011 a KSČM. Ze členů této koalice byla sestavena rovněž rada města.



## 4.2 Rozpočet města Kladna

V následující kapitole bude podrobně analyzován rozpočet města Kladna za roky 2011 – 2017.

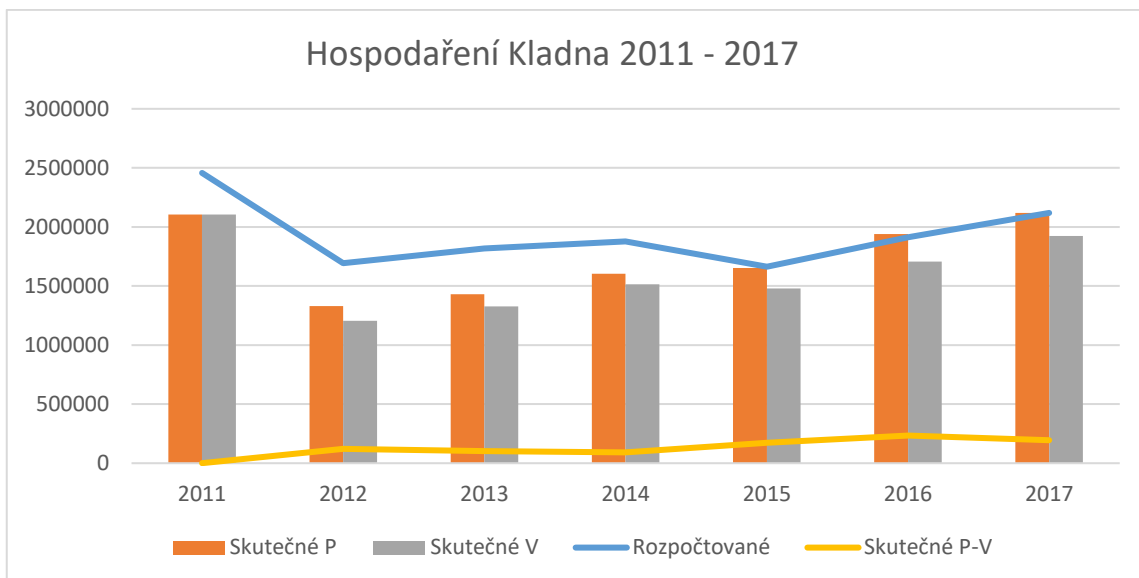
Pro přehlednost o vývoji rozpočtu v tomto období poslouží následující tabulka a také grafické zpracování získaných údajů. Veškeré údaje jsou uváděny v **tisících** korun.

Celkové příjmy	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rozpočtované	2457311	1694494	1817552	1877538	1663529	1911514	2119204
Skutečné	2105291	1328798	1429718	1605038	1652235	1939781	2118103
% plnění	85,7	78,4	78,7	85,5	99,3	101,5	99,9
<b>Celkové výdaje</b>							
Rozpočtované	2457311	1694494	1817552	1877538	1663529	1911514	2119204
Skutečné	2104902	1206645	1328134	1513427	1479890	1705768	1922747
% plnění	85,7	71,2	73,1	80,6	89	89,2	90,7
<b>příjmy – výdaje</b>							
Rozpočtované	0	0	0	0	0	0	0
Skutečné	389	122153	101584	91611	172345	234013	195356

Tabulka 1 - Vlastní zpracování

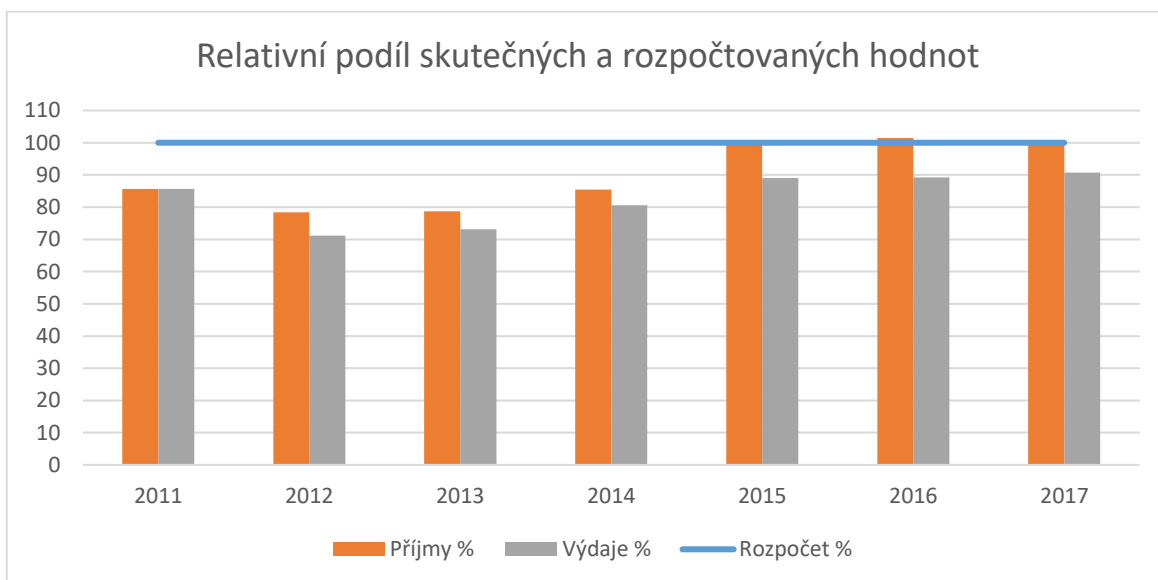
Z tabulky 1 je patrné, že ve všech sledovaných letech byl předpokládán vyrovnaný rozpočet. Toto tvrzení vyplývá ze skutečnosti, že je na první pohled zřejmá rovnost mezi rozpočtovanými výdaji a rozpočtovanými náklady. Pro potvrzení předpokládané rovnosti byl proveden rozdíl rozpočtovaných hodnot, a to s výsledkem rovným 0 ve všech obdobích. Schvalovaný rozpočet tedy splňuje zásadu dlouhodobé vyrovnanosti.

Tabulka dále obsahuje procentuální plnění plánovaného rozpočtu. Tato hodnota byla získána jako podíl skutečných příjmů nebo výdajů k rozpočtovaným a vzhledem k tomu, že se jedná o hodnotu udávanou v procentech, je vynásobena 100.



Graf 1: Hospodaření Kladna 2011 - 2017 - Vlastní zpracování

V grafickém zpracování (graf 1) jsou horní křivkou označeny předpokládané (rozpočované) příjmy a výdaje, které jsou si rovny (jak již bylo zmíněno výše, jedná se o vyrovnaný rozpočet). Spodní křivkou je pak znázorněn rozdíl mezi skutečnými příjmy a výdaji v daném roce. Vzhledem k tomu, že právě tato křivka nabývá pouze kladných hodnot, a to v celém sledovaném období, ve skutečnosti město Kladno hospodařilo s přebytkem.



Graf 2: Relativní podíl skutečných a rozpočovaných hodnot

V grafu 2 je znázorněn průběh relativního plnění plánovaných příjmů a výdajů. Křivkou jsou znázorněny rozpočtované příjmy a výdaje. Křivka je konstantní s hodnotou 100%. Sloupce pak znázorňují relativní podíly skutečných a rozpočtovaných příjmů a výdajů, jak bylo vysvětleno výše.

Vzdálenost vrcholu sloupců od křivky rozpočtu znázorňuje odklon skutečných příjmů a výdajů od schváleného rozpočtu. Ze získaných údajů je patrný velmi dobrý odhad příjmů v posledních třech letech (2015 – 2017), neboť odchylka v tomto období se pohybuje pouze v hodnotách maximálně do 1,5 procentního bodu.

Ve většině případů byly také plánované příjmy a výdaje vyšší než skutečné, pouze v roce 2016 skutečné příjmy nabývaly vyšších hodnot než plánované – konkrétně byl podíl těchto hodnot roven 101,5%.

### 4.3 Příjmy

V této kapitole budou rozebírány příjmy do rozpočtu města ve sledovaném období. Příjmy obecního rozpočtu jsou dle rozpočtové skladby děleny na několik druhů, které spadají pod jednotlivé kapitoly. Jedná se o následující druhy příjmů do obecního rozpočtu:

#### 1) Daňové příjmy

- a) Daň z nemovitosti
- b) Daň z příjmu fyzických osob ze samostatné činnosti
- c) Sdílené daně
- d) Daň z příjmu právnických osob za obce
- e) Zkoušky z odborné způsobilosti od žadatelů o řidičské oprávnění
- f) Správní poplatky
- g) Poplatky za znečištění životního prostředí
- h) Ostatní daně a poplatky z vybraných služeb
- i) Odvod výtěžku VHP na veřejně prospěšné účely, daň z hazardu

#### 2) Nedaňové účely

- a) příjmy z vlastní činnosti
- b) příjmy z úroků
- c) příjmy z pronájmu majetku města
- d) přijaté sankční platby

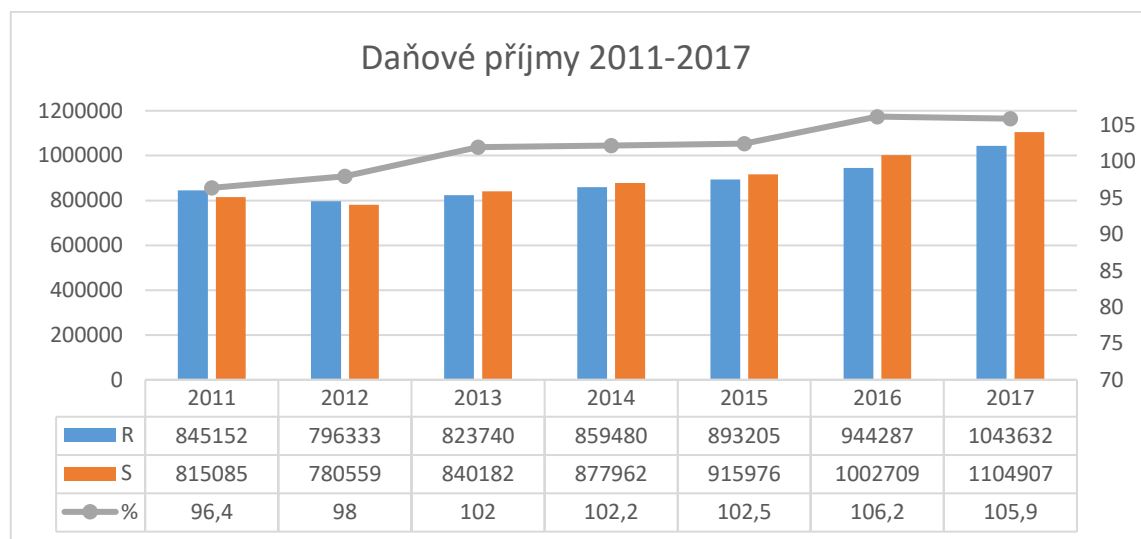
- e) ostatní nedaňové příjmy
  - f) vratka půjčky, podíly na zisku
  - g) příjmy z prodeje majetku
- 3) **Kapitálové příjmy**
- a) příjmy z prodeje majetku města
  - b) privatizace
  - c) příjmy prodeje majetkových podílů
  - d) pohledávky
  - e) dary
- 4) **Přijaté dotace**
- 5) **Přijaté úvěry**

Vzhledem k tomu, že se jednotlivé podkapitoly mohou měnit a některé příjmy z těchto kapitol byly nulové, v následujícím textu této práce se budu věnovat výhradně hlavním pěti kapitolám.

Analýza bude zaměřena na absolutní hodnoty jednotlivých druhů příjmů, ale i na relativní podíl těchto příjmů - sledován bude tedy vývoj rozpočtové skladby celkových příjmů. V obou případech budou tyto hodnoty porovnávány v čase.

### 4.3.1 Absolutní hodnoty

#### 4.3.1.1 Daňové příjmy



Graf 3: Daňové příjmy 2011 – 2017-Vlastní tvorba

Z dostupných dat je patrný propad mezi roky 2011 a 2012 a posléze rostoucí trend, což platí jak pro plánované, tak pro skutečné daňové příjmy. U skutečných daňových příjmů je tedy vidět průběh obdobný jako u skutečných celkových příjmů, což se nedá říci o příjmech rozpočtovaných.

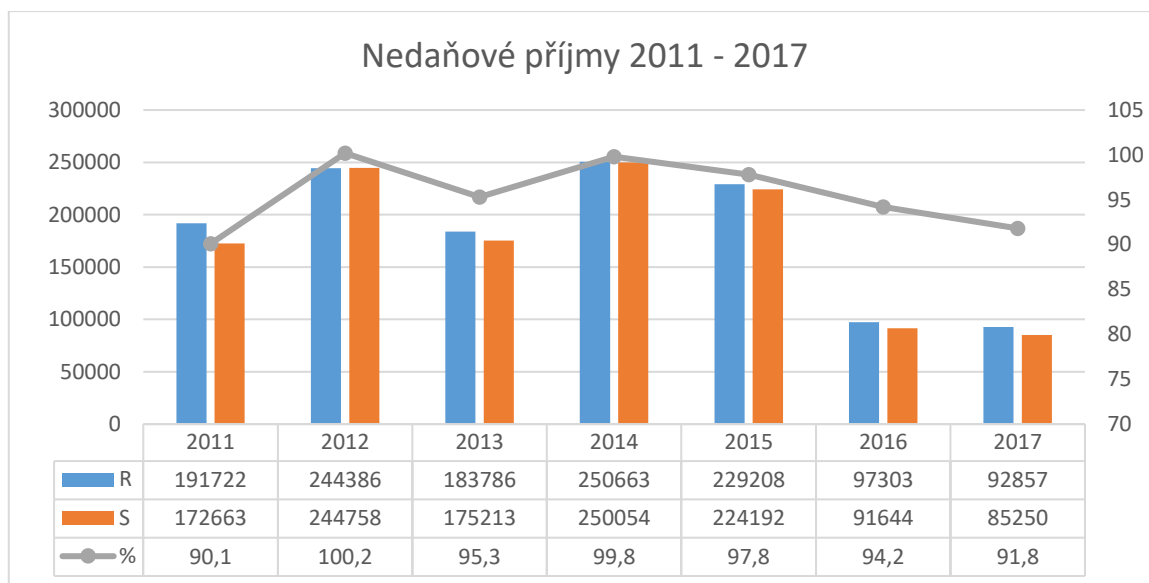
Z údajů v tabulce lze také vyčíst velmi dobrý odhad plánovaných příjmů. Toto tvrzení vychází z řádku % plnění skutečných / rozpočtovaných příjmů. Hodnoty se pohybují v rozmezí 96,4 – 106,2 %, tedy maximální odchylka je pouze 6,2 procentního bodu.

Od roku 2013 je zřejmé, že předpoklady daňových příjmů byly pesimistické vzhledem ke skutečnosti. Docházelo tak k tvorbě rezerv z této kapitoly.

Průměrná hodnota skutečných daňových příjmů má hodnotu 905340 tis. Nejblíže této hodnotě je údaj roku 2015. Do roku 2014 včetně jsou hodnoty pod průměrem, naopak od roku 2015 až do konce sledovaného období jsou hodnoty nadprůměrné.

Největší položkou v účtování daňových příjmů představují sdílené daně, mezi něž patří například DPH a některé daně z příjmu. Tato položka tvoří většinu daňových příjmů.

#### 4.3.1.2 Nedaňové příjmy



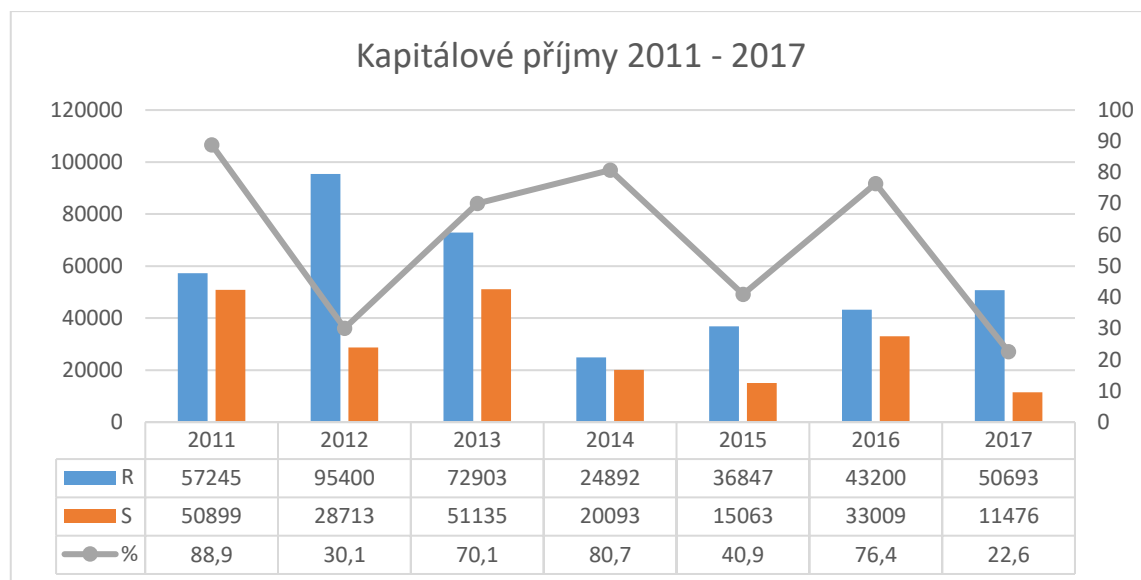
Graf 4: Nedaňové příjmy 2011 - 2017 - Vlastní tvorba

Nedaňové příjmy města jsou spojeny s jeho výdělečnou činností. Jedná se o činnosti přímo i nepřímo související s chodem města. Patří mezi ně některé poplatky, pronájmy, výdělky bytového fondu, ale také například příjmy z pohřebnictví a další. Tato část příjmů je dobře odhadnutelná, její plánování v sestaveném rozpočtu se příliš neliší od skutečnosti, což dokazují získaná data.

Zajímavý je propad v této kategorii v posledních dvou obdobích.

K průměrné hodnotě skutečných kapitálových příjmů 177682 tis. se nejvíce přibližuje hodnota v roce 2013, což je patrně příčinou dříve zmiňovaného propadu posledních dvou hodnot.

### 4.3.1.3 Kapitálové příjmy



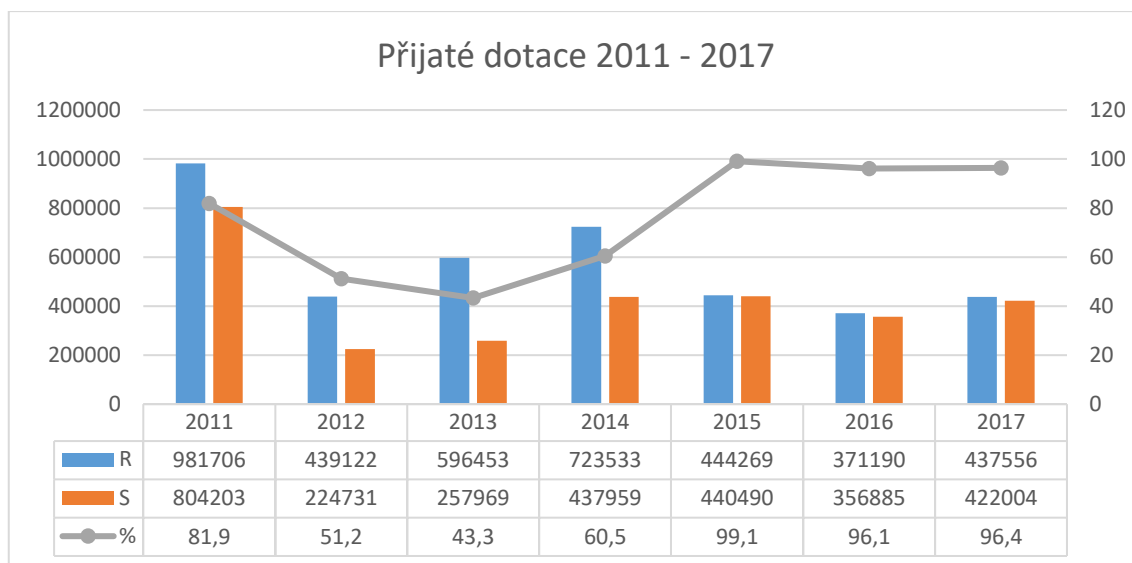
Graf 5: Kapitálové příjmy 2011 - 2017 - Vlastní tvorba

Kapitálové příjmy souvisí především s prodejem nemovitých věcí patřících městu. Dále do této kategorie můžeme zařadit i prodej vysloužilých nebo nepotřebných automobilů, vklady do městských podniků a další.

Prodej městského majetku nemusí naplnit očekávání daného odhadce. U nemovitých věcí může dojít k pozdnímu dostavění, rekonstrukci nebo také propadu na trhu, což jsou jen některé z mnoha faktorů, které mohou právě tuto část příjmů ovlivnit. Vzhledem k tomu je plánování kapitálových příjmů složité, což dokazují i získaná data. Na první pohled jsou patrné velké rozdíly mezi plánovanými a skutečnými příjmy. Extrémní hodnoty pak byly získány k poslednímu sledovanému roku (2017), kdy skutečné příjmy v této kategorii dosahují pouze 22,6% plánovaných.

Průměr je roven 30055 tis., tedy hodnotě získané v roce 2012.

#### 4.3.1.4 Přijaté dotace



Graf 6: Přijaté dotace 2011 - 2017 - Vlastní tvorba

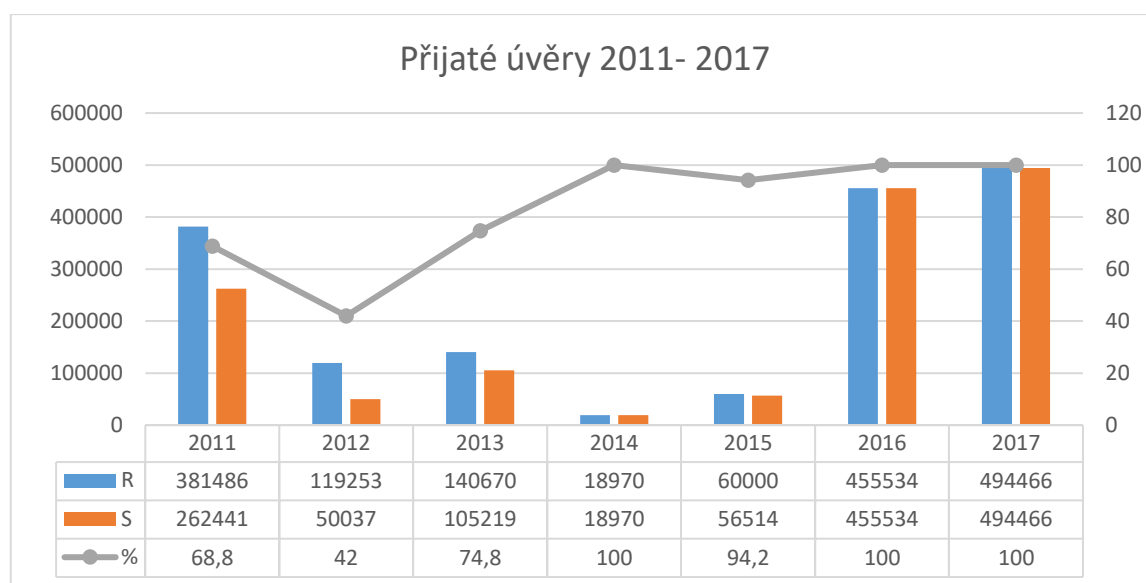
U dat získaných z této kategorie je v letech 2011 – 2014 zřejmá neschopnost získávat předsevzaté dotace a naopak schopnost jejich získávání v nadcházejících letech. Tato skutečnost je zřejmá především z grafu křivky % plnění, kde lze nejprve vysledovat propad až ke 43,3%. Ve zmiňovaném období od roku 2015 (včetně) se pak objevují téměř konstantní hodnoty blížíce se 100%, tedy předsevzatým hodnotám.

Na druhou stranu v roce 2011 byly přijaté dotace do kladenského rozpočtu nejvyšší, avšak další odhady ve zmiňovaném období do roku 2014 (včetně) bohužel byly příliš optimistické.

Průměrná hodnota v této kategorii je rovna 420606 tis.. Průměrné hodnotě se nejvíce přibližují skutečné přijaté dotace z roku 2017.



#### 4.3.1.5 Přijaté úvěry



Graf 7: Přijaté úvěry 2011 - 2017 - Vlastní tvorba

Přijaté úvěry přímo souvisí se zadlužeností města Kladna. V této kategorii příjmů je zřejmý velmi výrazný nárůst v letech 2016 – 2017. Úvěry však souvisí s jejich účelovostí a měly by tak být hodnoceny vzhledem k jejich uplatnění.

Průměrně bylo mezi roky 2011 – 2017 čerpáno 206169 tis. korun.

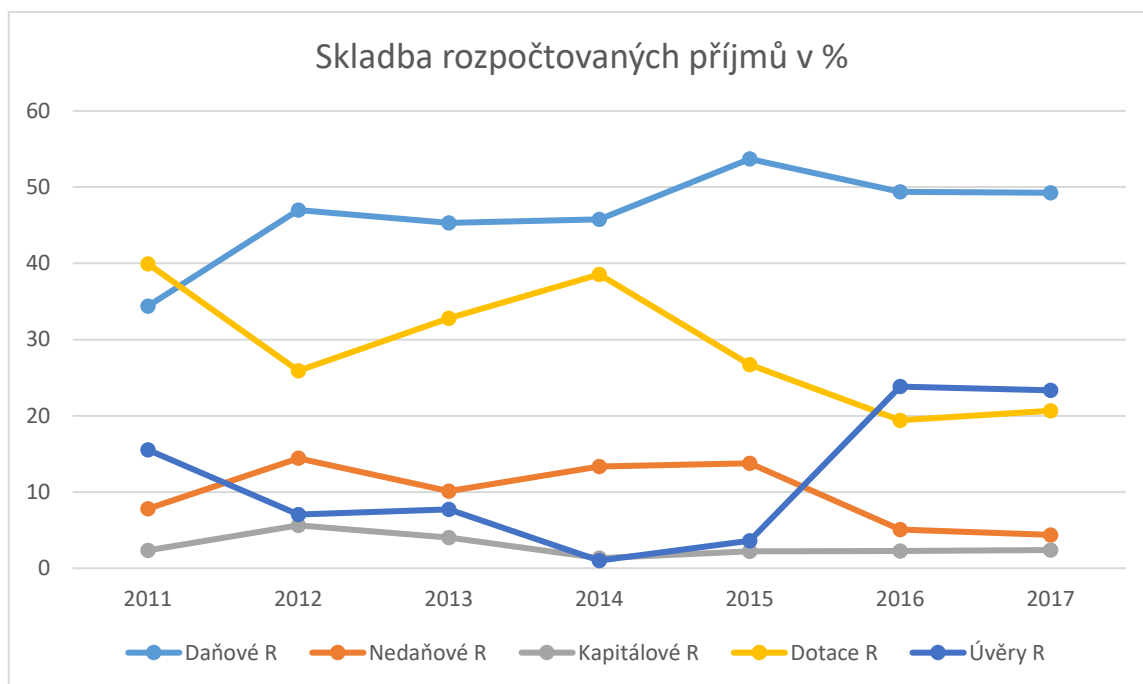
#### 4.3.2 Relativní hodnoty

V předchozích kapitolách byly příjmy kladenského rozpočtu porovnávány pouze v absolutních číslech. Následující kapitola porovnává příjmy pomocí jejich relativních hodnot k celku. To znamená, že bude porovnáváno složení rozpočtových příjmů a jejich procentuální hodnoty vzhledem k příjmům celkovým.

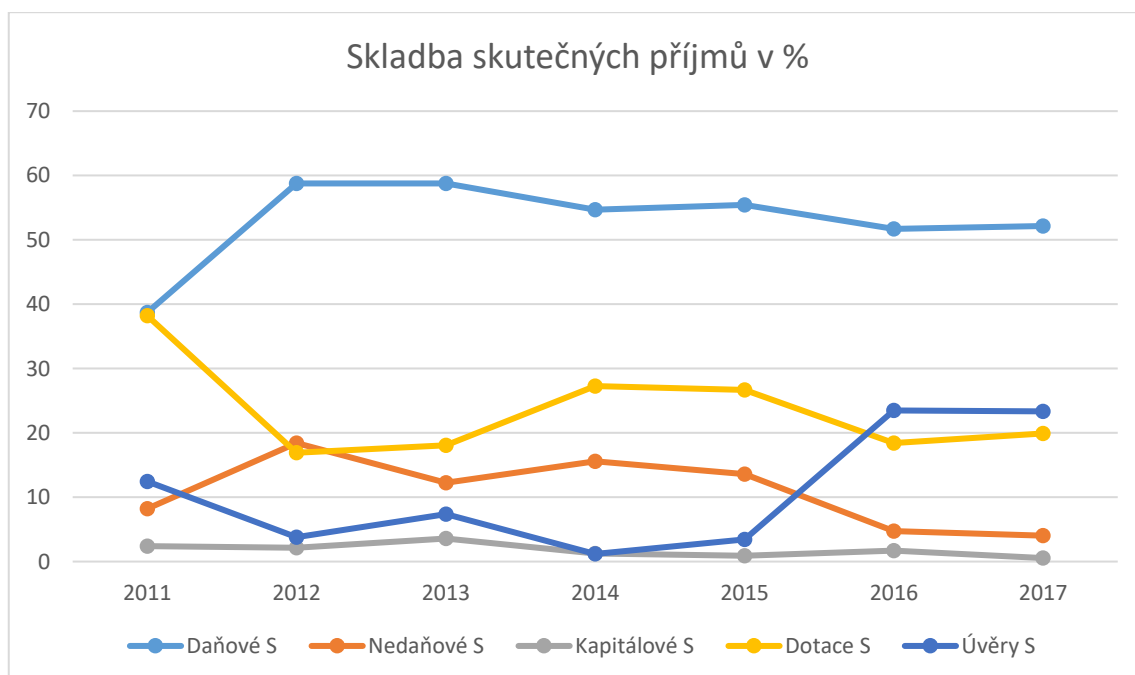
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Daňové R	34,4	47	45,3	45,8	53,7	49,4	49,2
Nedaňové R	7,8	14,4	10,1	13,4	13,8	5,1	4,4
Kapitálové R	2,3	5,6	4	1,3	2,2	2,3	2,4
Dotace R	40	25,9	32,8	38,5	26,7	19,4	20,6
Úvěry R	15,5	7	7,7	1	3,6	23,8	23,3
Daňové S	38,7	58,7	58,8	54,7	55,4	51,7	52,2
Nedaňové S	8,2	18,4	12,3	15,6	13,6	4,7	4
Kapitálové S	2,4	2,2	3,6	1,3	0,9	1,7	0,5
Dotace S	38,2	16,9	18	27,3	26,7	18,4	19,9
Úvěry S	12,5	3,8	7,4	1,2	3,4	23,5	23,3

Tabulka 2 - Rozpočtová skladba v % - Vlastní tvorba

Nasbíraná data ze závěrečných účtů komunálního rozpočtu byla tedy převedena na procentuální hodnoty, a to jak v případě skutečných, tak i rozpočtovaných hodnot. Tímto způsobem byly získány údaje o tom, kolik procent zastupují jednotlivé kategorie z celkových příjmů v určitém sledovaném roce.



Graf 8: Skladba rozpočtovaných příjmů v % - Vlastní tvorba



Graf 9: Skladba skutečných příjmů v % - Vlastní tvorba

Tabulka byla doplněna grafickým zpracováním k efektivnější analýze dané problematiky.

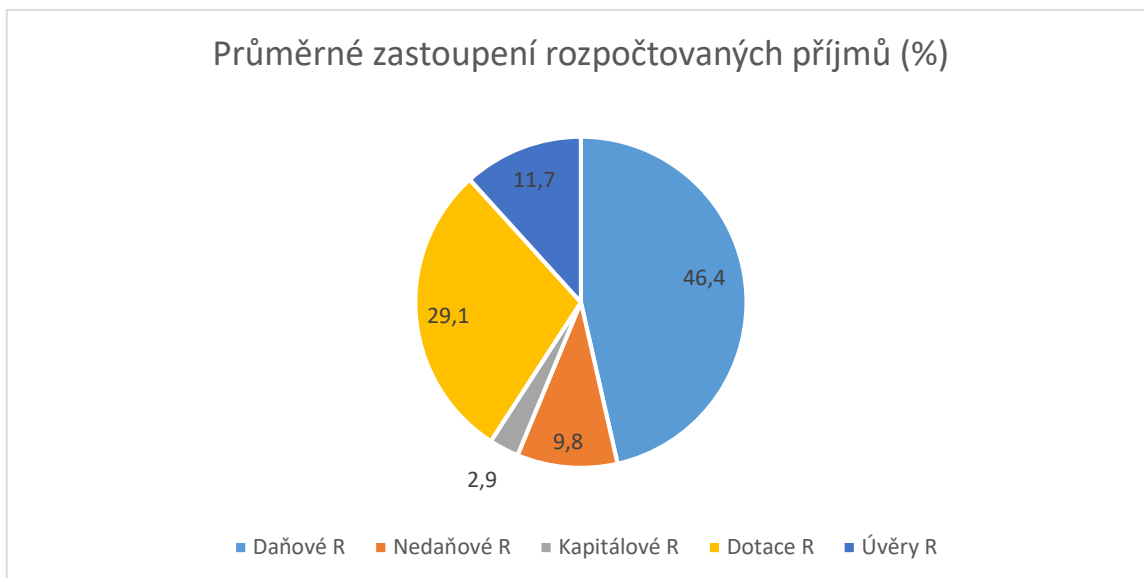
Nejpočetnější část příjmů u rozpočtovaných i skutečných hodnot tvoří příjmy daňové. Toto tvrzení však neplatí pro rok 2011, kdy byly v sestaveném rozpočtu předpokládány vyšší příjmy z výběru dotací. Ve skutečném rozpočtu byly však tyto příjmy nižší než daňové a dostaly se tak na obdobnou hodnotu - s rozdílem 0,5 procentního bodu (tedy 10882 tis. korun). U skutečného rozpočtu byla v roce 2011 zjištěna hodnota 38,7 %, v ostatních sledovaných obdobích byly tyto výdaje nad 50 procentní hranicí. Dle očekávání sestaveného rozpočtu však byla hodnota 50% překročena pouze jednou.

Již v předchozích kapitolách této práce byly zmíněny vysoké rozdíly mezi skutečnou a rozpočtovanou hodnotou v případě získávání dotací v letech 2011 – 2014. Tato skutečnost způsobila kromě již zmíněného odsunu z první příčky pomyslného pořadí procentuálního zastoupení na příčku druhou v roce 2011, také odsun z plánované druhé příčky na třetí v roce 2012. Namísto plánovaných 25,9 % bylo těmito příjmy přispíváno pouze 16,9 % z celkového objemu a větší podíl tak získaly nedaňové příjmy.

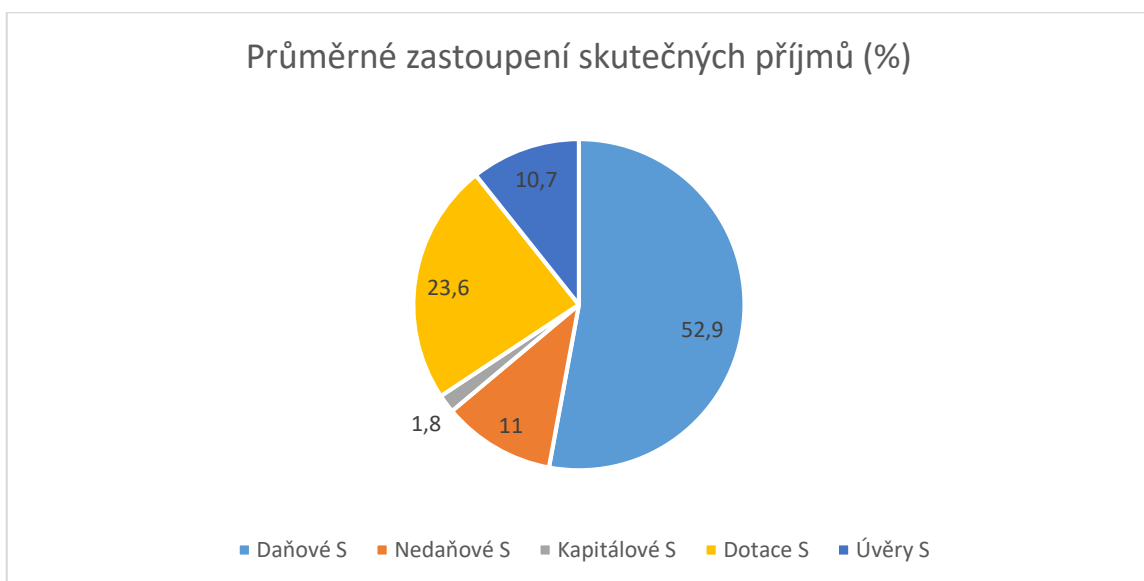
Ze získaných dat je patrné nízké zastoupení kapitálových příjmů během celého období.

Nízký podíl vykazovala do roku 2015 (včetně) také křivka čerpání úvěrů, která se však v roce 2016 prudce zvedla a zůstala na podobné hodnotě i v roce 2017. Již analýza provedená v předchozí kapitole této práce ukázala, že v posledních dvou letech docházelo k čerpání vysokých úvěrů, které tyto změny způsobují. V důsledku toho pak tvořilo čerpání úvěrů v letech 2016 a 2017 druhý nejvyšší příjem a vykazovalo hodnoty blížíící se k čtvrtině celkových příjmů.

Z nasbíraných dat byla následně vytvořena průměrná skladba příjmů za kompletní sledované období:



Graf 10: Průměrné zastoupení rozpočtovaných příjmů (%) - Vlastní tvorba



Graf 11: Průměrné zastoupení skutečných příjmů (%) - Vlastní tvorba

Ačkoliv se u průměrných hodnot pořadí nezměnilo, největší změny nastaly u daňových příjmů. Jak již bylo nastíněno dříve, vzhledem k pesimističtějším odhadům daňových příjmů a k neefektivnímu čerpání příjmů v dalších kategoriích jejich podíl přesáhl 50% i u průměrné hodnoty. Další výraznou změnou je snížení podílu čerpání dotací na celkových příjmech o 5,5 procentního bodu.

Zajímavé je také sledovat vliv extrémních hodnot v letech 2016 a 2017 na průměrnou hodnotu čerpaných úvěrů, která se pohybuje v rozpočtovaných i skutečných příjmech okolo

11%. Nabývá tedy podobné hodnoty jako kategorie nedaňových příjmů. Kapitálové příjmy v rozpočtu tvoří méně než 3%, u skutečných příjmů je hodnota ještě zhruba o procentní bod nižší.

## 4.4 Výdaje

Nezbytnou součástí obecního rozpočtu je také jeho výdajová strana. Výdaje slouží jak k zajištění samotného chodu města, tak k realizaci určitých investic. Aby byl naplněn požadavek transparentnosti a srozumitelnosti poskytovaných výdajů, rozdělují se výdaje na rozdíl od příjmů do 21 kapitol. V závěrečných účtech jsou pak v těchto kapitolách zachyceny konkrétní výdaje (nebo projekty) včetně rozpočtovaných a skutečných finančních toků.

Konkrétně se jedná o tyto kapitoly<sup>19</sup>:

- Činnost místní správy
- Odbor finanční
- Oddělení bytové politiky
- Odbor sociální – sociální věci a služby
- Odbor životního prostředí
- Oddělení správy majetku
- Oddělení školství
- Odbor investic
- Odbor dopravy a služeb
- Městská policie
- Oddělení architektury územního plánování a rozvoje města
- Prevence kriminality
- Odbor výpočetní techniky a kriminality
- Oddělení právních subjektů, kultury, tiskových a administrativních agend
- Personální agendy
- Sociální fond

---

<sup>19</sup> Názvy kapitol vychází ze závěrečného účtu v roce 2017, chybí například „Odbor sociální – sociální dávky a příspěvky“

Jelikož by výše uvedené podrobné třídění výdajů pro účely následného zhodnocení postrádalo přehlednost, bude v následující analýze aplikováno třídění podle webu <http://monitor.statnipokladna.cz>. Na těchto internetových stránkách provozovaných Ministerstvem financí jsou výdaje rozděleny do následujících skupin odvětví:

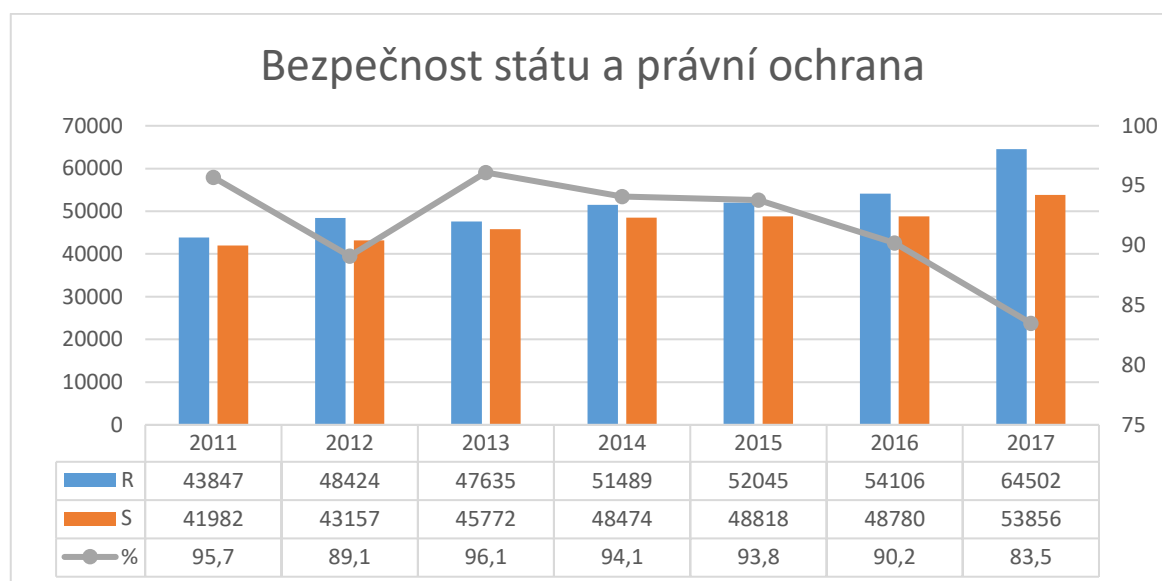
- Bezpečnost státu a právní ochrana
- Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
- Služby pro obyvatelstvo
- Sociální věci a politika zaměstnanosti
- Všeobecná veřejná správa a služby
- Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství

Členění do těchto několika odvětví umožňuje snadnější orientaci ve výsledných výdajích. V dalších kapitolách této práce pak bude proveden rozbor výdajů s ohledem na faktor času.

Obdobně jako u analýzy příjmů bude postupováno tak, že budou nejprve rozebírány jednotlivé kategorie pomocí udávaných absolutních hodnot ukazatelů a současně bude vyhodnoceno procentuální plnění skutečných výdajů k výdajům rozpočtovaným. V dalším kroku pak budou rozebrány procentuální podíly jednotlivých kategorií k celkovým výdajům, čímž dojde ke zjištění relativní četnosti zastoupení jednotlivých kategorií v čase.

## 4.4.1 Absolutní hodnoty

### 4.4.1.1 Bezpečnost státu a právní ochrana



Graf 12: Bezpečnost státu a právní ochrana - Vlastní tvorba

Pod výdaje v této kategorii spadají především výdaje zajišťující bezpečnost obyvatel, mezi něž patří například výdaje na prevenci kriminality. Tyto výdaje slouží k nepřímému zajištění bezpečnosti obyvatel skrze opatření, která by měla pomoci předcházet vzniku potenciálních protiprávních situací.

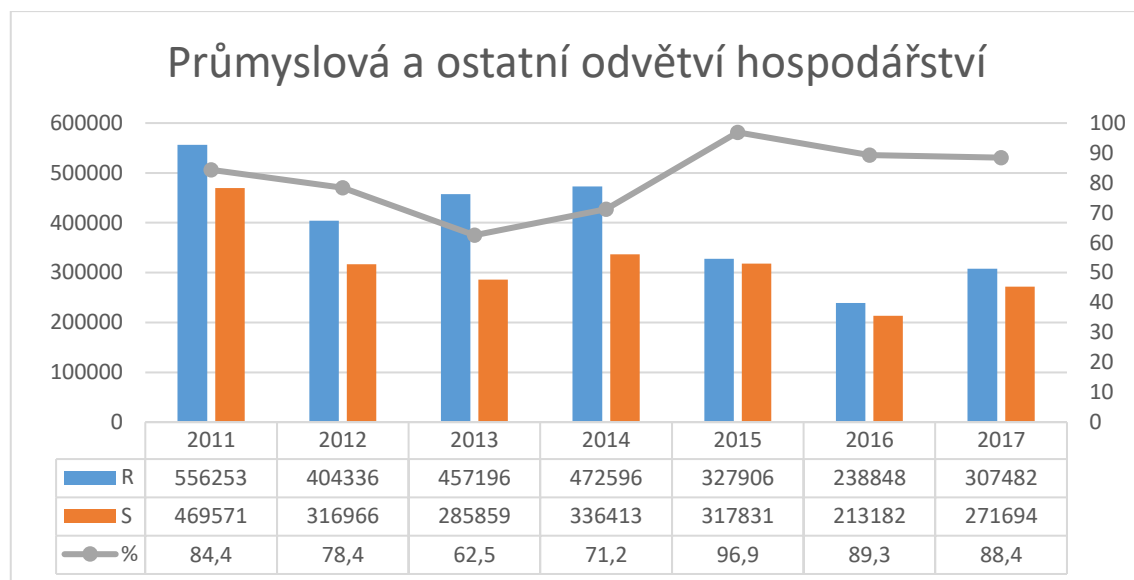
Dále jsou do této kategorie zařazeny výdaje, které chrání občany města přímo. Mezi ně patří především výdaje spojené s činností městské policie. Právě výdaje na městskou policii tvoří majoritní část této kategorie.

Zajímavou podkategorií jsou výdaje na ochranu obyvatelstva. Jedná se o výdaje, které mají předcházet krizovým situacím nebo v případě jejich existence zachovat bezpečnost obyvatel.

U výdajů v předmětné kategorii je patrný kontinuální růst a to bez ohledu na obsazení zastupitelstva v jednotlivých letech. Průměr skutečných výdajů má hodnotu 47263 tis. a je nejbližší hodnotě z roku 2014, což potvrzuje teorii téměř stabilního růstu hodnot.

Z procentuálního hlediska se nejlépe dařilo plnit předsevzaté hodnoty v roce 2013.

#### 4.4.1.2 Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství



Graf 13: Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství - Vlastní tvorba

Mezi hlavními položkami v této kategorii nalezneme výdaje spojené s dopravou a vodním hospodářstvím. Do kategorie doprava jsou zařazeny výdaje související s provozováním, udržováním, opravami a výstavbou pozemních komunikací, ale také výdaje na provoz městské a meziměstské hromadné dopravy.

Položka vodního hospodářství obsahuje výdaje spojené jak s distribucí, tak i se sběrem a zpětným čištěním vody. Konkrétně se jedná o finance související s výstavbou a údržbou vodovodní sítě, kanalizační sítě, provoz čistíren odpadních vod a také nakládání s takzvanými kaly.

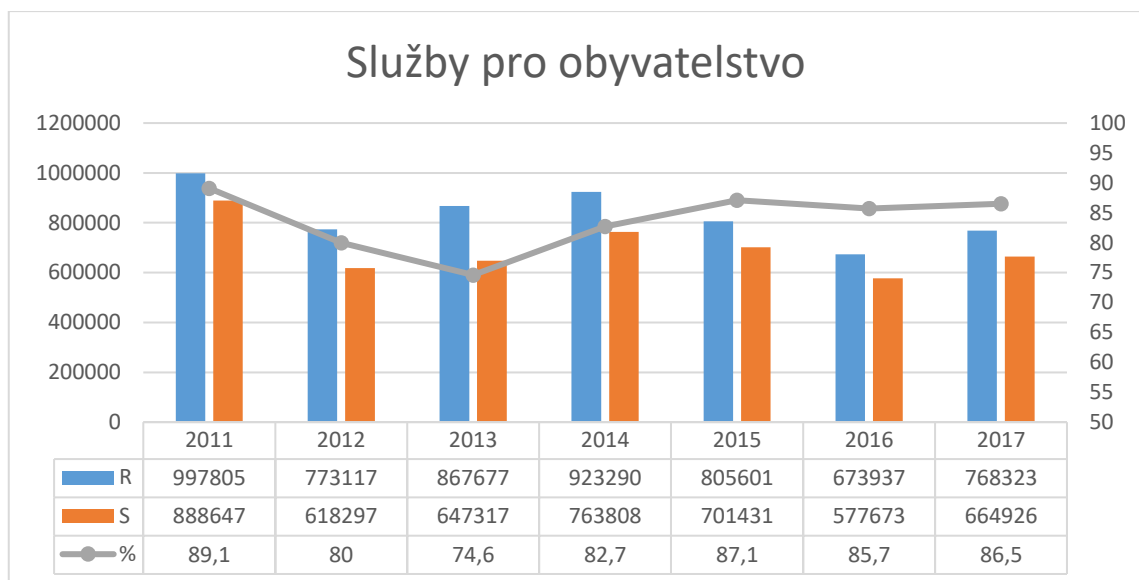
Dále je možné do této kategorie zařadit rovněž výdaje na cestovní ruch a další. Ty však vzhledem k ostatním výdajům nabývají zanedbatelných hodnot.

Maximum bylo v této kategorii naměřeno v prvním sledovaném období, a to jak u rozpočtovaných, tak i u skutečných hodnot. V dalších letech nastal propad skutečných hodnot. Průměru skutečných hodnot 315931 je nejbližší měření z roku 2014.

V letech 2012 – 2014 je viditelný vysoký odklon skutečných hodnot od plánovaných. V roce 2013 byly rozpočtované výdaje plněny dokonce pouze z 62,5% což je také nejnižší hodnota v této kategorii. Naopak odhady roku 2015 byly velmi přesné.



#### 4.4.1.3 Služby pro obyvatelstvo



Graf 14: Služby pro obyvatelstvo - Vlastní tvorba

Vzhledem k tomu, že kategorie služeb je velmi obsáhlá, bude se pravděpodobně řadit k největším výdajovým odvětvím v rámci celkových výdajů jednotlivých let. Mezi služby patří výdaje na:

1. Bydlení, komunální služby a územní rozvoj
2. Kulturu, církve a sdělovací prostředky
3. Ochrana životního prostředí
4. Tělovýchova a zájmová činnost
5. Vzdělávání a školské služby
6. Zdravotnictví

První kategorie obsahuje především výdaje související s hospodařením s nemovitostmi, ale také například výdaje na veřejné osvětlení či pohřebnictví. Územní rozvoj pak souvisí především s územním plánováním města.

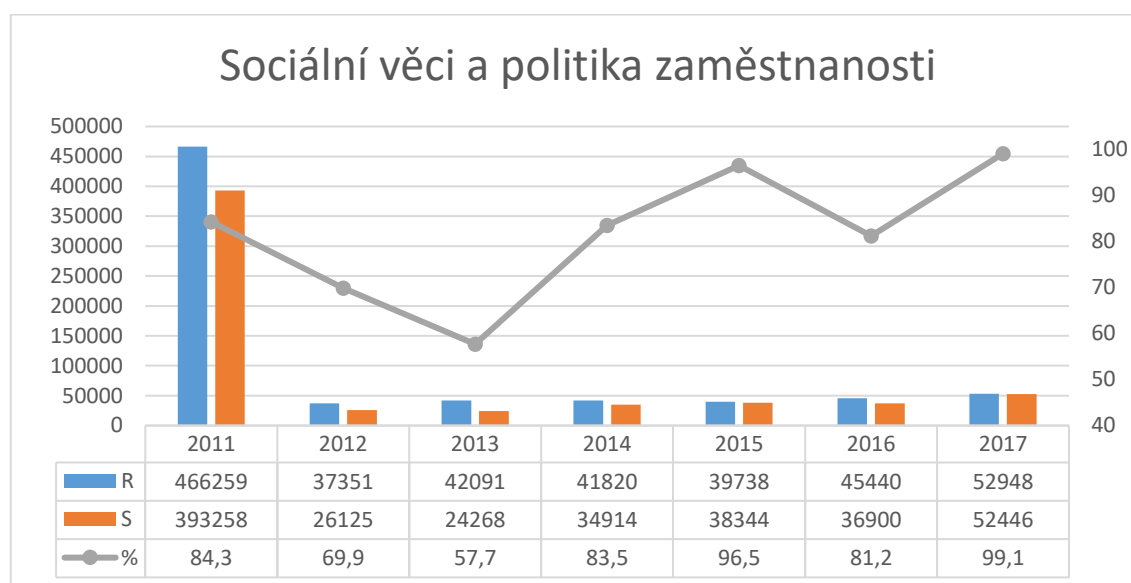
Výdaje na ochranu životního prostředí se dále člení na několik kapitol, přičemž pro Kladno jsou důležité především výdaje spojené s nakládáním s odpady a ochranou přírody a krajiny.

Do oblasti 4. podkapitoly řadíme především výdaje na správu městských sportovišť, ale také příspěvky tělovýchovným oddílům.

Výdaje spadající do dalších kapitol přímo vyplývají z názvu.

Vývoj výdajů na služby je obdobný jako u předcházející kapitoly. Maximum bylo zjištěno v prvním období, poté přišel propad hodnot a největší odklon od plánovaných výdajů je patrný opět ve třetím a čtvrtém roce. Průměrná hodnota 694586 se nachází nejbližze měření z roku 2015.

#### 4.4.1.4 Sociální věci a politika zaměstnanosti



Graf 15: Sociální věci a politika zaměstnanosti - Vlastní tvorba

Vzhledem k tomu, že první sledované období dosahuje několikanásobně vyšších hodnot, než jsou hodnoty naměřené ve zbytku, byla provedena podrobnější analýza této oblasti.

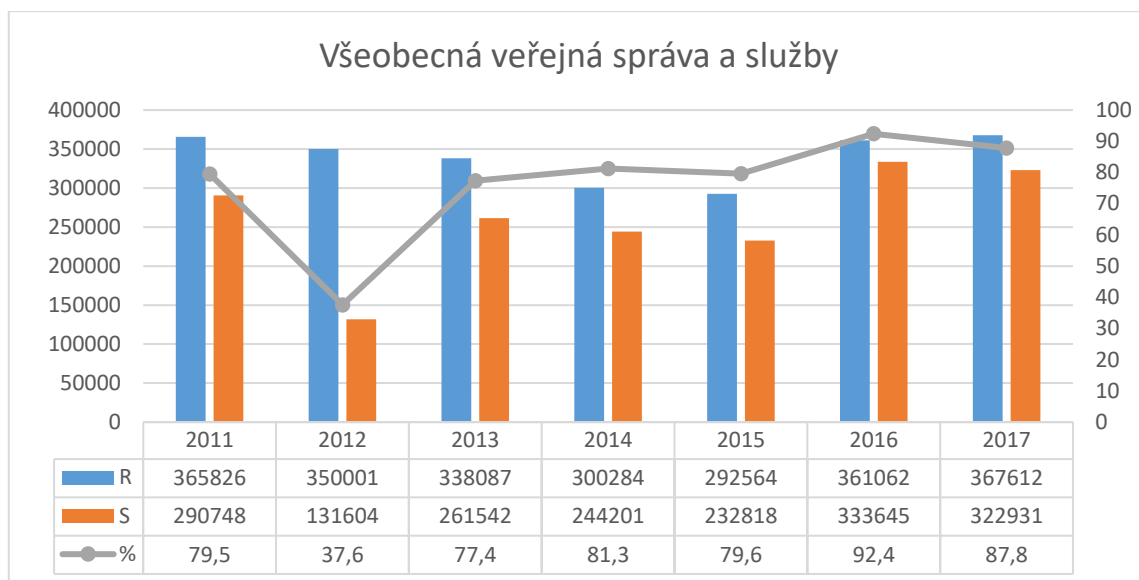
Z analýzy zdrojů byly zjištěny následující skutečnosti. V roce 2011 proběhla přestavba (rozšíření) stávajícího domova pro seniory a také jeho rekonstrukce, přičemž tato investice řádově přesáhla 100 milionů korun (převodem na používané jednotky se jedná o částku 100000 tis.).

Dalším faktorem, který tuto kategorii výrazně ovlivnil, byla změna systému ve vyplácení sociálních dávek, která proběhla k 1. 1. 2012. K tomuto datu veškeré činnosti spojené s výplatou sociálních dávek přešly pod úřady práce, přestože některé z nich dříve spadaly pod obecní úřady.

Průměrná hodnota skutečných výdajů zde dosahuje hodnoty 86608 tis. což je nejbližze údaj z roku 2017, je však velmi ovlivněna první extrémní hodnotou.

Predikce skutečných výdajů byla nejuspěšnější v letech 2015 a 2017.

#### 4.4.1.5 Všeobecná veřejná správa a služby



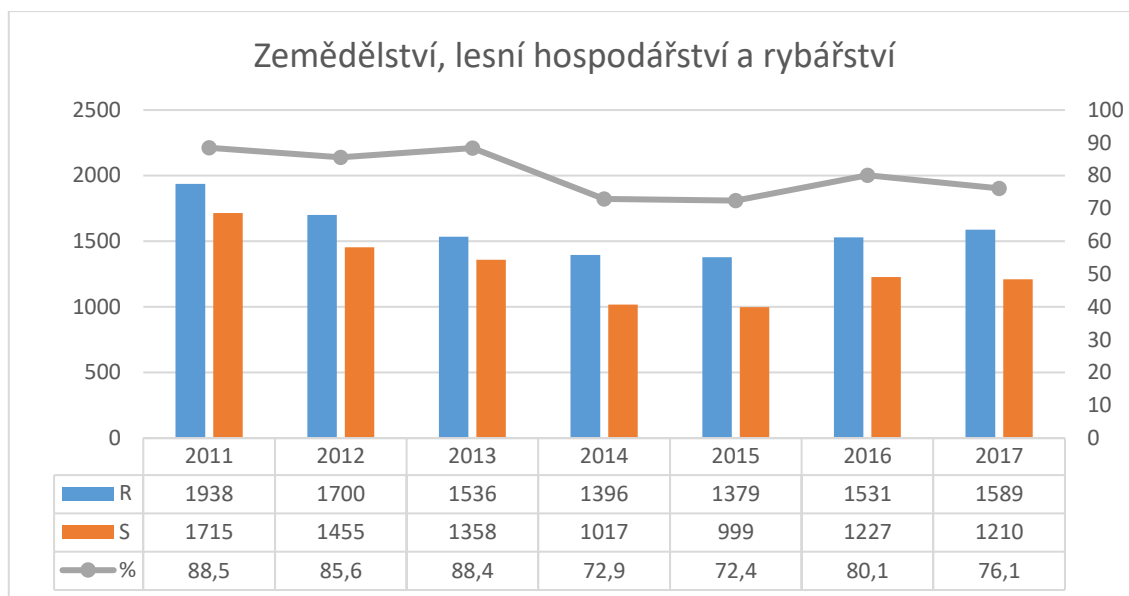
Graf 16: Všeobecná veřejná správa a služby - Vlastní tvorba

Jak název napovídá, součástí této kategorie jsou výdaje spojené s činností místní správy, zastupitelstva, pořádání voleb, ale také finanční operace.

Ačkoliv se rozpočtované hodnoty v průběhu sledování příliš neliší, u procentuálního plnění je patrný velký rozdíl oproti skutečnosti. Největší rozdíl nastal v roce v roce 2012, kdy bylo provedenou analýzou zjištěno pouze 37,6 % plnění.

Skutečný průměr 259641 tis. je pak nejbližší hodnotě ze třetího období tedy 2013.

#### 4.4.1.6 Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství



Graf 17: Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství - Vlastní tvorba

Transakce v tomto odvětví souvisí především s údržbou lesních porostů, jejich správou a také podporou dalšího rozšiřování. Další významnou kapitolou v daném odvětví představují výdaje na zajišťování ozdravné a zemědělské činnosti. Pod tuto kategorii spadají mimo jiné např. výdaje na deratizaci.

Ze zjištěných údajů na první pohled vyplývá, že vzhledem k celkovým výdajům se jedná o zanedbatelné částky. Průměrná hodnota 1283 tis. vzhledem k celkovým výdajům zřejmě nepřesáhne 1%. Nejblíže k průměru byla zjištěna v roce 2016.

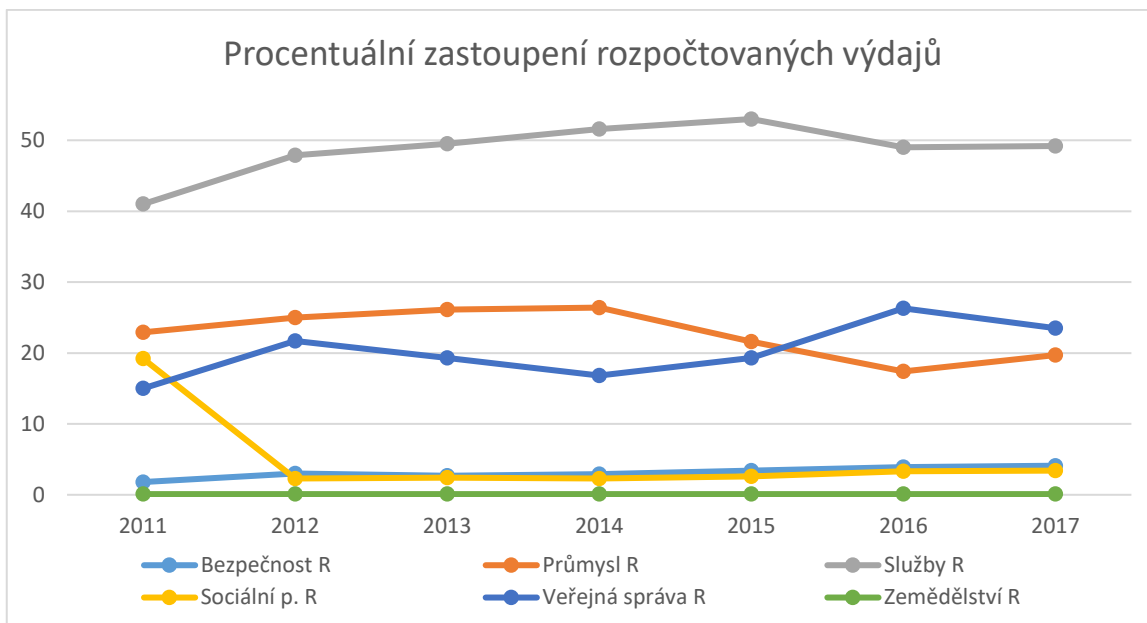
#### 4.4.2 Relativní hodnoty

Obdobně jako tomu bylo v případě příjmů, tak i výdaje budou porovnávány z hlediska procentuálního zastoupení k celku. Tímto porovnáním získáme přehled o tom, jak se v čase proměnilo zastoupení jednotlivých odvětví u použité rozpočtové skladby. Bude tedy zjištěno, do kterých odvětví směřovalo nejvíce financí, ať už na provozní náklady nebo na investice.

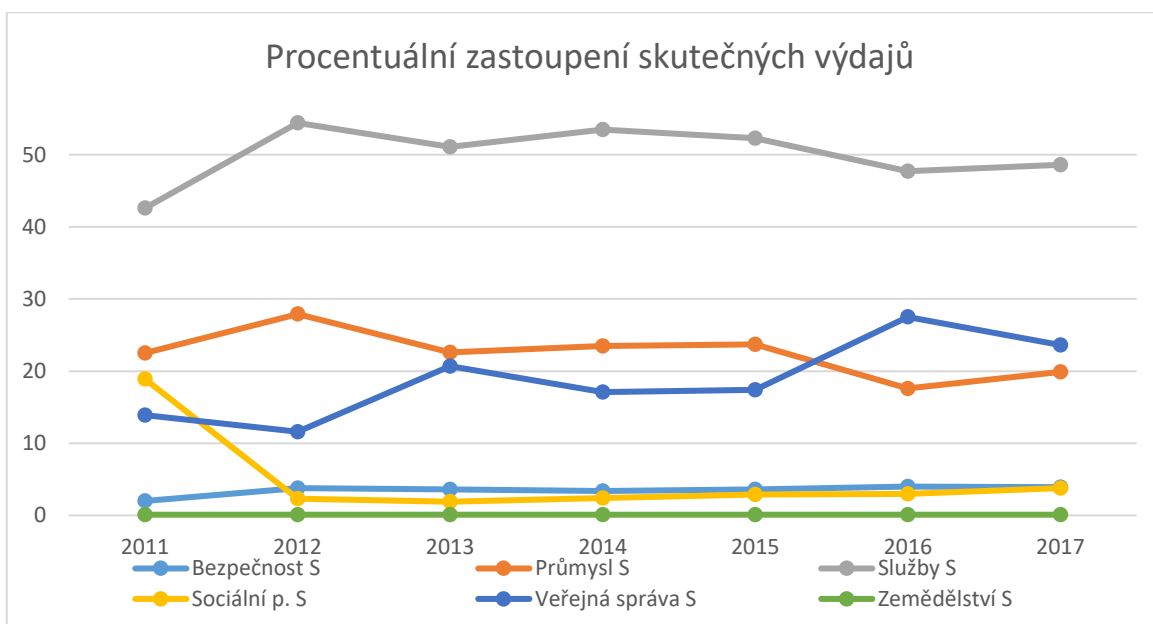
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bezpečnost R	1,8	3	2,7	2,9	3,4	3,9	4,1
Průmysl R	22,9	25	26,1	26,4	21,6	17,4	19,7
Služby R	41	47,9	49,5	51,6	53	49	49,2
Sociální p. R	19,2	2,3	2,4	2,3	2,6	3,3	3,4
Veřejná správa R	15	21,7	19,3	16,8	19,3	26,3	23,5
Zemědělství R	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Bezpečnost S	2	3,8	3,6	3,4	3,6	4	3,9
Průmysl S	22,5	27,9	22,6	23,5	23,7	17,6	19,9
Služby S	42,6	54,4	51,1	53,5	52,3	47,7	48,6
Sociální p. S	18,9	2,3	1,9	2,4	2,9	3	3,8
Veřejná správa S	13,9	11,6	20,7	17,1	17,4	27,5	23,6
Zemědělství S	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1

Tabulka 3: Procentuální zastoupení jednotlivých výdajových odvětví 2011 - 2017 - Vlastní tvorba

Pokud budou hodnocena jednotlivá odvětví podle pořadí četnosti zastoupení, pak je patrné, že pro sledované roky zůstává pořadí stejné u obou druhů výdajů - rozpočtovaných a skutečných. Toto tvrzení je také znázorněno na přiložených grafech (18,19). Křivky jednotlivých odvětví se pohybují v podobných mezích hodnot.



Graf 18: Procentuální zastoupení rozpočtovaných výdajů - Vlastní tvorba

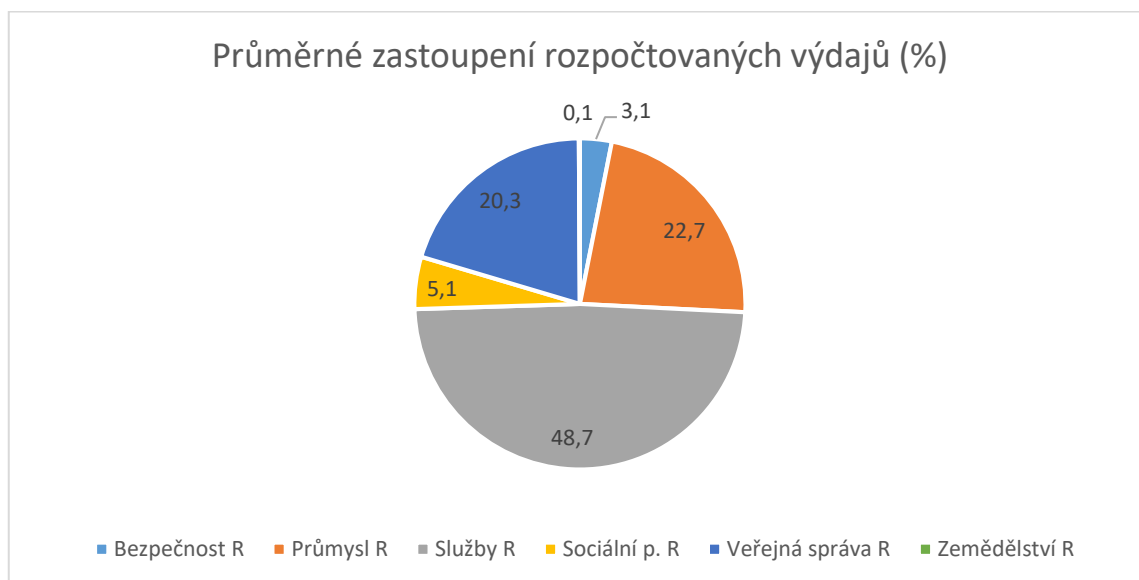


Graf 19: Procentuální zastoupení skutečných výdajů - Vlastní tvorba

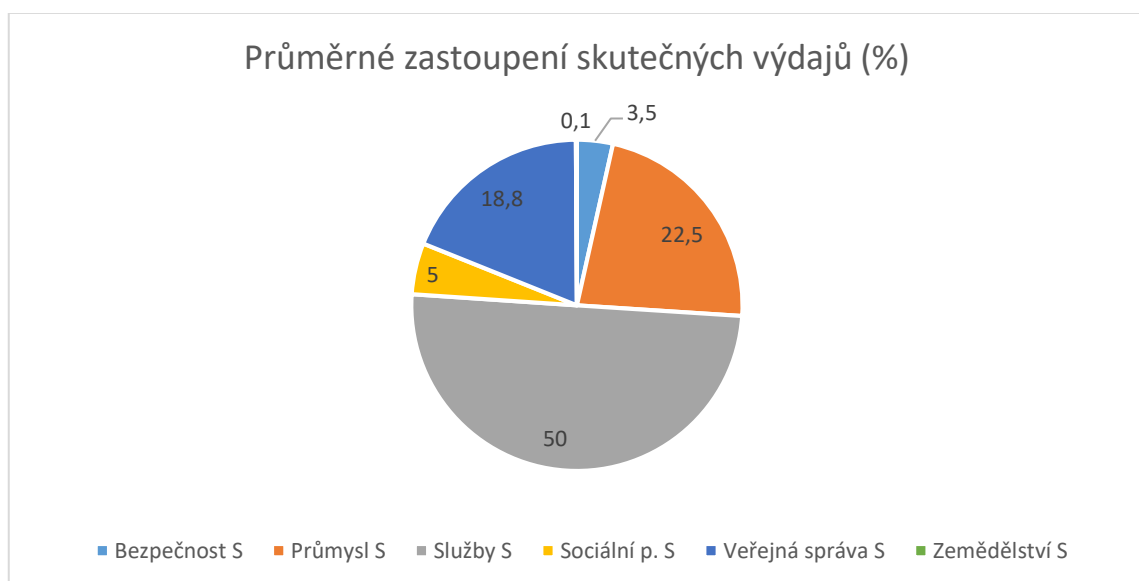
Z grafického zpracování je nadále patrné, že změny v pořadí četnosti proběhly mezi roky 2011-2012, kdy nastal velký propad u výdajů na sociální politiku. Tato skutečnost byla již vysvětlena v předchozí kapitole.

Další změna pak nastala v období mezi roky 2015 – 2016, kdy se proměnilo pořadí hodnot náležící veřejné správě a průmyslu. Při další analýze tohoto jevu bylo zjištěno, že je

převážně ovlivněn změnami těchto odvětví v absolutních hodnotách, neboť u obou kategorií dochází ke stejnému pohybu také na křivce absolutních hodnot.



Graf 20: Průměrné zastoupení rozpočtovaných výdajů (%) - Vlastní tvorba



Graf 21: Průměrné zastoupení skutečných výdajů (%) - Vlastní tvorba

Při porovnání plánovaných a skutečných průměrných hodnot se pořadí zastoupení jednotlivých kategorií nezměnilo. Tato skutečnost byla předpokládána již při provádění

předchozí analýzy, tedy průběhu hodnot v čase, kdy hodnoty procentuálního zastoupení v obou kategoriích byly podobné a v některých případech dokonce totožné.

Z toho vyplývá, že z hlediska hodnocení průměrných dat byl rozpočet sestaven zodpovědně, protože skutečné výdaje směřovaly v téměř totožných poměrech do jednotlivých odvětví podle plánu obsaženého v sestaveném rozpočtu.

Analýzou byla potvrzena některá tvrzení z předchozích kapitol. Jedná se například o tvrzení, že „výdaje do odvětví služeb budou patřit k největším“. Do této kategorie totiž v průměru směřuje přesně 50% skutečných výdajů. Podle predikce se jednalo o hodnotu nižší, která se však také blíží k polovičnímu zastoupení (48,7%). Dále byla potvrzena teze, že „výdaje na zemědělství nepřesáhnou 1%“. Tyto výdaje jsou vzhledem k celku skutečně zanedbatelné, jelikož ve všech obdobích (a tedy i v průměru) jsou po zaokrouhlení rovny 0,1%.

#### 4.5 Průměrný rozpočet

V rámci této kapitoly bude sestaven průměrný rozpočet. Průměrné rozpočty pro jednotlivá politická období, která byla blíže popsána v kapitole představení obce – politická situace, pak budou sestaveny v následující kapitole týkající se výsledků.

Vypočítaný průměrný rozpočet má následující podobu.

Průměrný rozpočet	
Rozpočtované	1991678,8
Příjmy S	1822342
Příjmy %	91,2
Výdaje S	1681660,7
Výdaje %	82,8
PS - VS	131064,4

Tabulka 4: Průměrný rozpočet - Vlastní tvorba

Tato výsledná podoba rozpočtu bude porovnáována s obdobně sestavenými daty průměrných rozpočtů za jednotlivá politická období. K porovnávání bude v tomto případě použita absolutní odchylka, tedy měření tzv. vzdálenosti od průměru.



## 4.6 Analýza volebních programů

Vzhledem k výsledkům voleb rozebraných v předchozích kapitolách této práce, budou analyzovány volební programy vítězných stran. Konkrétně se jedná o program ODS Kladno pro období 2011 – 2014 a program VPK pro období 2015 – 2017.

Pomocí konkrétních bodů programu budou analyzovány výše uvedené rozdíly hodnot pro rozpočtované výdaje a z výsledků provedené analýzy bude vyhodnoceno, zda jsou tyto změny v souladu právě s volebním programem vládnoucí strany.

Volební program ODS Kladno byl získán po rozhovorech s jejími členy (kandidáty na zastupitele ve sledovaném období) a to na základě interních dokumentů této strany. U politické strany Volba Pro Kladno byl nalezen oficiální dokument v tištěné podobě obsahující volební program<sup>20</sup>.

Problémem volebních programů je jejich abstraktnost, pouze několik bodů z těchto programů bývá blíže konkretizováno. Tuto skutečnost vysvětluje snaha jednotlivých stran zaujmout co nejvíce voličů.

Proto byla ze zvolených programů vybrána jen některá volební hesla, jejichž odraz lze v analyzovaných údajích vysledovat. U volebního programu ODS Kladno bude hodnoceno, zda došlo k jejich splnění v období, kdy byla ODS nejsilnější koaliční stranou nebo zda se předsevzaté sliby projeví v čase. U volebního programu VPK bude zkoumáno, jestli výše zmíněné změny rozpočtovaných a skutečných výdajů oproti prvnímu období souvisí s volebním programem strany. Konkrétní volební hesla společně s posouzením jejich splnění, nesplnění nebo případného vlivu na rozpočet, budou uvedena v kapitole týkající se hodnocení výsledků.

---

<sup>20</sup> Komunální volby 2014 – VOLBA PRO KLADNO (ev. č. MK ČR E21514)

## 5 Výsledky a zhodnocení výsledků

V této kapitole bude nejprve porovnáván průměrný rozpočet zjištěný v předchozí kapitole s průměrnými rozpočty pro jednotlivá politická období.

	Průměrný rozpočet	2011 - 2014	2015 – 2017	ABS - 1	ABS – 2
Rozpočtované	1991678,8	1961723,8	1898082,3	29955	93596,5
Příjmy S	1822342	1617211,3	1903373	205130,7	81031
Příjmy %	91,2	82,1	100,2	9,1	9
Výdaje S	1681660,7	1538277	1702801,7	143383,7	21141
Výdaje %	82,8	77,7	89,6	5,1	6,8
PS – VS	131064,4	78934,3	200571,3	52130,1	69506,9

Tabulka 5: Srovnání průměrných absolutních hodnot<sup>21</sup>

Ze získaných výsledků je patrné, které kategorie jsou blíže průměru v jednotlivých obdobích. Zatímco v prvním politickém období se průměru více blížil celkový rozpočet, procentuální plnění skutečných výdajů vzhledem k rozpočtovaným a rozdíl mezi skutečnými příjmy a výdaji, ve druhém politickém období to byly kategorie zbývající - tedy skutečné příjmy, procentuální plnění příjmů a skutečné výdaje. Je ovšem potřeba zdůraznit, že se jedná pouze o porovnání vzhledem k průměru a předmětné údaje tak nevypovídají o schopnosti hospodaření.

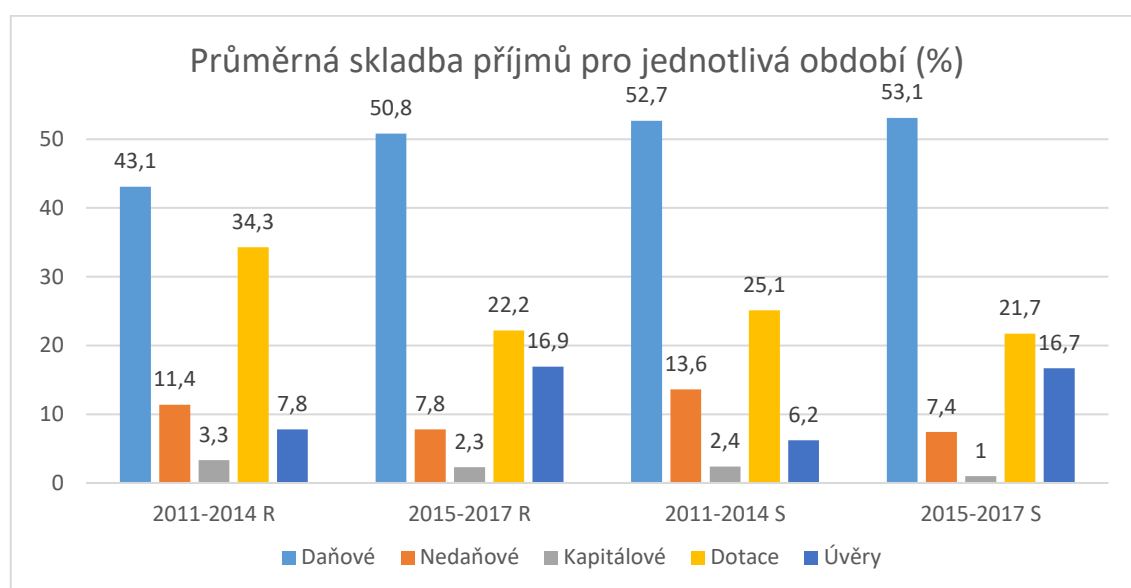
Z tohoto hlediska je možné konstatovat následující zjištění. Vzhledem k tomu, že podle údajů ze závěrečného účtu byl každoročně vykázán přebytek, je možné tvrdit, že z hlediska efektivity bylo úspěšnější druhé politické vedení, které stálo v čele města Kladna v období mezi 2015 – 2017. Toto tvrzení vyplývá ze skutečnosti, že rozdíl mezi skutečnými příjmy a výdaji byl větší právě ve druhém období a došlo tedy k naspoření většího přebytku rozpočtu.

V prvním období bylo naopak se skutečnými výdaji nakládáno hospodárněji. Skutečné výdaje v tomto období nabývaly nižších průměrných hodnot, ale vzhledem k tomu, že skutečné příjmy byly oproti druhému období také nižší, právě již zmíněný přebytek rozpočtu byl vyšší v druhém případě.

<sup>21</sup> Sloupec ABS – 1 označuje hodnoty absolutní odchylky v období 2011 – 2014, sloupec ABS – 2 pak pro období 2015 - 2017

V období 2015 – 2017 se dařilo velmi efektivně vybírat předsevzaté příjmy. Průměrná hodnota skutečných příjmů je dokonce vyšší než u příjmů rozpočtovaných, z čehož vyplývá více než 100 procentní plnění, oproti 82,1% v letech 2011 – 2014. Procentuální plnění výdajů je nižší v období od roku 2011, což vypovídá o vyšší míře hospodárnosti v tomto období<sup>22</sup>.

Nyní je tedy známo porovnání rozpočtů z hlediska absolutního. Dále bude hodnocena poměrová skladba rozpočtu - zastoupení jednotlivých kapitol a odvětví v příjmech a výdajích.



Graf 22: Průměrná skladba příjmů pro jednotlivá období - Vlastní tvorba

Z dostupného grafu (22) a ze získaných dat můžeme konstatovat následující zjištění.

Co se týká rozpočtovaných údajů, je patrná změna průměrného zastoupení zvláště u některých složek. Zatímco v období od roku 2011 měl plánovaný příjem ze získaných dotací tvořit více než třetinu celkových příjmů, v období následujícím (od roku 2015) byly příjmy z této kategorie plánovány na 22,2 %, což je zhruba o 12% méně.

Další kategorie, které měly mezi těmito obdobími klesající charakter, jsou nedaňové příjmy a příjmy kapitálové. U nedaňových příjmů se jedná o pokles z 11,4 % na 7,8 %. Při pohledu na vývoj nedaňových příjmů a především na vývoj absolutních čísel tohoto

<sup>22</sup> Na tuto skutečnost by však mohlo být nahlíženo i z hlediska neplnění předsevzatých investic, což by však vyžadovalo složitější analýzu. V takovém případě by bylo lépe hodnoceno počínání v období od roku 2015.

ukazatele je viditelný velký propad v roce 2016 a 2017, kdy hodnoty pro tato dvě období jsou téměř poloviční oproti ostatním. Byla tedy provedena podrobnější analýza relevantních zdrojů, z nichž se podařilo zjistit pravděpodobnou příčinu tohoto vývoje. Největší položky obsažené v nedaňových příjmech tvořily mezi roky 2011 – 2015 příjmy označené následujícími názvy: Realitní kancelář, SBF<sup>23</sup> a další položky týkající se pronájmu nemovitostí. Tyto položky však nejsou obsaženy mezi nedaňovými příjmy v letech 2016 – 2017 a ani položky s podobnými názvy (s naměřenými hodnotami blížíci se hodnotám předchozím) nebyly ve zbytku rozpočtové skladby nalezeny.

U sestavených kapitálových příjmů byl vykázán pokles o 1% vzhledem k celku. Tato kategorie však vykazovala velké výkyvy, jak již bylo uvedeno v předchozích kapitolách, a to v čase i mezi rozpočtovanými a skutečnými údaji. Je možné konstatovat, že zastupitelstvo města Kladna v druhém období nepředpokládalo prodeje majetku města v takové míře, jako tomu bylo v prvním období.

Poklesy výše zmíněných druhů rozpočtovaných příjmů v období 2015 - 2017 byly z hlediska procentuálního zastoupení nahrazeny příjmy daňovými a příjmy z úvěrů.

V případě daňových příjmů hodnota vzrostla o téměř 7 %, čímž se tento druh příjmů stal v druhém období nadpoloviční většinou vzhledem k celku. Z předchozích kapitol této práce vyplývá, že v téměř celém sledovaném období měl tento ukazatel vzestupnou tendenci. Z podrobnější analýzy zdroje byl pak vyzorován stoupající trend tzv. sdílených daní, především DPH a daně z příjmu ze závislé činnosti, které tento ukazatel nejvíce ovlivňují.

V případě příjmů z úvěrů bylo dosaženo ještě většího vzrůstu hodnoty ukazatele, a to konkrétně ze 7,8 na 16,9 %. Tuto změnu vysvětluje především vysoký nárůst hodnot v letech 2016 a 2017. Údaje z těchto let jsou několikanásobně vyšší než ve většině let předchozích.

Rozdíl mezi skutečnými a rozpočtovanými hodnotami pro jednotlivá období vychází především z celkového procentuálního plnění příjmů a také z tohoto plnění v rámci jednotlivých kategorií.

Jak je uvedeno v předchozích kapitolách, v období od roku 2015 se skutečné celkové příjmy velmi podobaly rozpočtovaným, lze tedy konstatovat velmi dobrou schopnost predikce pro toto období. Z toho vyplývají minimální rozdíly hodnot ukazatelů mezi rozpočtem a skutečností. Skutečné daňové příjmy byly v tomto období vyšší než

---

<sup>23</sup> Správa bytového fondu.

rozpočtované, což vyrovnalo pokles ostatních ukazatelů ve zmíněném ohledu. Ukazatel daňových příjmů byl také jediný, který vzrostl. Ostatní zaznamenaly vzhledem ke skutečnosti propad. Nejvýraznější pokles pak vykazují kapitálové příjmy. Tento pokles souvisí především s velmi špatnou predikcí v roce 2015 a 2017, jak bylo vyhodnoceno v předchozích kapitolách.

V období od roku 2011 do 2014 se hodnoty ukazatelů proměnily výrazněji, avšak pořadí z hlediska zastoupení se nezměnilo.

Vysoký pokles zaznamenaly příjmy z dotací. Tuto skutečnost souvisí se špatnou predikcí rozpočtovaných hodnot a nízkou efektivitou v zisku příjmů z dotací. Ačkoliv skutečný příjem z dotací vykazoval v roce 2011 nejvyšší hodnotu za celé sledované období, v dalších letech byly tyto příjmy podstatně nižší a hodnoty ukazatelů v rozpočtu nabývaly podstatně vyšších hodnot. Pokles zaznamenal také ukazatel kapitálových příjmů, což významně ovlivnilo hodnoty z roku 2012, neboť rozpočtované a skutečné údaje v tomto roce se od sebe významně liší. Posledním ukazatelem, který zaznamenal pokles, jsou příjmy z čerpaných úvěrů.

Průměrná hodnota procentuálního plnění rozpočtu v tomto období činí 82,1 %, což výrazně ovlivňuje také proměny ukazatelů.

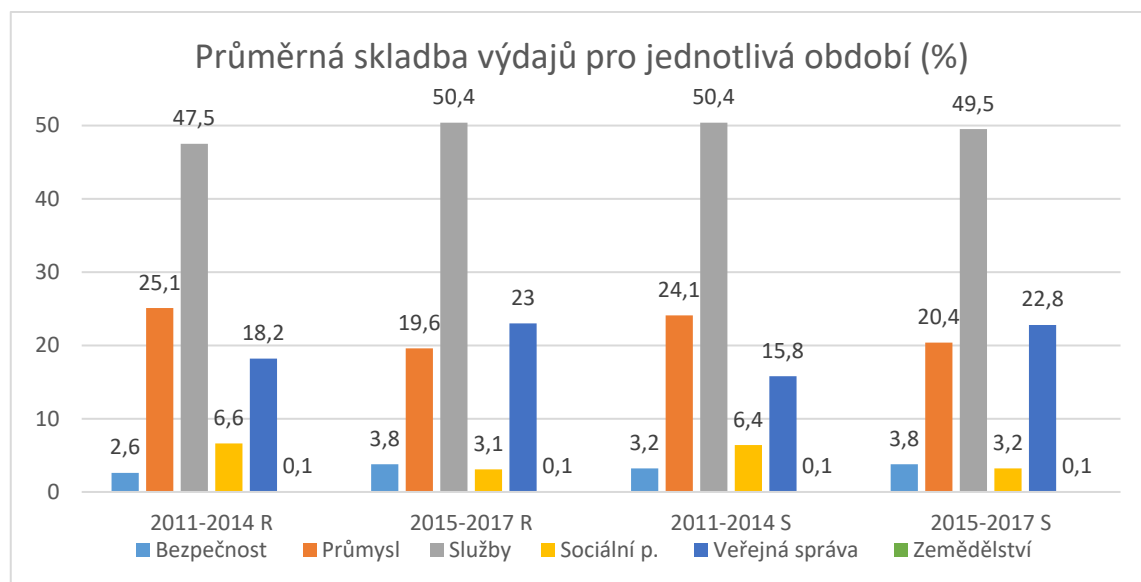
Daňové a nedaňové příjmy naopak v rámci skladby rozpočtu v období 2011 – 2014 vzrostly. Tento fakt je vysvětlen kvalitním odhadem v rámci předemných kategorií, když v několika případech dokonce nastala situace, kdy skutečné příjmy měly vyšší hodnotu než rozpočtované a bylo tedy překročeno 100 % plnění.

Rozdíly skutečných hodnot oproti rozpočtovaným mezi oběma sledovanými obdobími se vzhledem k dříve vysvětleným změnám odehrály především v kategoriích daňové příjmy, nedaňové příjmy a příjmy z dotací. Jak již bylo zmíněno, v období od roku 2015 se poměrově skladba příjmů příliš nezměnila, faktorem změn jsou tedy především rozdíly v hodnotách pro období 2011 – 2014 a to mezi rozpočtovanými a skutečnými údaji.

Co se týká poměrového zastoupení daňových příjmů, můžeme konstatovat, že skutečné hodnoty nabývají v obou obdobích podobných údajů. Ačkoliv je hodnota pro období od roku 2011 nižší, rozdíl činí pouhých 0,4 %.

Rozdíl hodnot mezi sledovanými obdobími se také výrazně snížil u kategorie přijatých dotací, a to z důvodu dříve zmíněného poklesu v prvním období. Tato hodnota je však stále vyšší než v období druhém. Naopak vzrostl rozdíl hodnot plnění nedaňových

příjmů, zatímco v prvním období tento ukazatel vstoupil, v období druhém klesl. Z údajů v předchozích kapitolách této práce je patrná vyšší efektivita v získávání těchto příjmů právě v prvním období.



Graf 23: Průměrná skladba výdajů pro jednotlivá období - Vlastní tvorba

Už při pohledu na rozpočtové údaje jsou patrné rozdíly pro jednotlivá období. Původní domněnka se tedy potvrdila. V obou obdobích je zřejmé, že největší část výdajů by podle plánů měla směřovat do kategorie služeb pro obyvatelstvo - v grafu (23) označeném jako služby. V druhém období hodnota ukazatele v této oblasti překročila polovinu z celkových výdajů, v prvním období je to hodnota blízká se k této hranici. U dalších pořadí jsou již patrné rozdíly.

Zatímco v období od roku 2011 na pomyslném druhém místě figuruje odvětví označené jako průmysl (v celém znění průmyslová a ostatní odvětví hospodářství) s hodnotou ukazatele 25,1 %, v období od roku 2015 tato hodnota činí pouze 19,6 %, a proto je v poměrovém zastoupení až třetím největším odvětvím. Při pohledu na absolutní hodnoty tohoto ukazatele zmíněné v předchozích kapitolách, je patrný velký rozdíl právě mezi výdaji rozpočtovanými do odvětví průmysl v jednom z období. Konkrétně v období 2011-2014 jsou tyto výdaje podstatně vyšší oproti zbytku. Tato skutečnost potvrzuje výše uvedenou změnu ukazatele a to i přesto, že průměrné rozpočtované příjmy jsou v druhém období nižší.

Znatelnou změnou prošel také ukazatel s názvem všeobecná veřejná správa a služby, - v grafu (23) označen jako veřejná správa. Hodnoty tohoto odvětví prošly opačným vývojem než kategorie předchozí (průmysl). V období do roku 2014 byly hodnoty nižší než v období následujícím (tedy 2015-2017). Konkrétně se jednalo o nárůst z 18,2 % na 23 %. Pokud se zaměříme na analýzu absolutních hodnot tohoto ukazatele, zjistíme, že právě v prvním období jsou tyto výdaje v rozpočtu snižovány a je patrný kontinuální pokles dat. Hodnota klesá i mezi roky 2014-2015, avšak v následujících dvou letech je však patrný nárůst. Z tohoto důvodu je průměrná hodnota výdajů na veřejnou správu v druhém období vyšší, než-li v období prvním, což spolu s nižší průměrnou hodnotou celkových výdajů druhého období, vysvětluje popisovanou změnu v procentuálním zastoupení v tomto období.

Ani zbývající pomyslné pořadí rozpočtovaných údajů není v obou politických obdobích totožné. Zatímco v chronologicky vzato prvním období výdaje na sociální politiku (sociální věci a politika) převyšují výdaje na bezpečnost (bezpečnost státu a právní ochrana), v druhém období je situace opačná.

Výdaje na sociální politiku poklesly o více než polovinu hodnoty prvního údaje, a to z 6,6 % na 3,1 %. Tyto hodnoty však velmi ovlivňuje extrémní absolutní hodnota z roku 2011, která je několikanásobně vyšší než zbývající. Tato extrémní skutečnost byla vysvětlena výše v této práci. Pokud by hodnota z roku 2011 nebyla neuvažována, nastala by situace, kdy by průměrná absolutní hodnota pro první volební období nabývala nižších hodnot pro období druhé, je zde tedy viditelný vliv extrémní hodnoty.

U odvětví bezpečnosti je patrný téměř kontinuální růst zjištěných absolutních hodnot v rámci celého sledování. Pávě tento fakt vysvětluje i nárůst rozpočtované hodnoty z původních 2,6 % v prvním období na 3,8 % v období druhém.

Odvětví zemědělství, lesní hospodářství a rybářství vzhledem k nízké významnosti v rámci celku nebude dále analyzováno, postačí analýza absolutních hodnot v dřívější kapitole této práce.

I přesto, že průměrné procentuální plnění nabývalo hodnot 77,7 % v období prvním a 89,6 % v období druhém, tato skutečnost se na rozdílech rozpočtovaných a skutečných výdajů příliš neprojevila. Největší změny proběhly v období prvním, a to u ukazatelů služby a veřejná správa. Zatímco u služeb velikost ukazatele zaznamenala růst, u veřejné správy to bylo naopak. U odvětví služeb výdaje ve skutečnosti činily 50,4 % oproti původním 47,5%,

pro odvětví veřejné správy se pak hodnota změnila z rozpočtovaných 18,2 % na 15,8 % u skutečných výdajů.

Pro ostatní odvětví rozdíly mezi rozpočtovanými a skutečnými výdaji nepřesahovaly jeden procentní bod, ve vztahu k celku tedy byly minimální. Tato skutečnost platí pro celou dobu sledování (pro obě období).

Při porovnávání skutečných údajů u obou období došlo pouze k malým změnám (oproti změnám v rámci rozpočtovaných údajů). V případě služeb došlo k obměně, když tato hodnota vykazovala v čase pokles oproti růstu při rozpočtovaných údajích. U odvětví veřejná správa se rozdíl hodnot ještě navýšil. Naopak u ostatních odvětví se tyto rozdíly zmenšily, pouze u odvětví zemědělství zůstala hodnota v obou případech stejná.

Jak již bylo zmíněno v předchozích kapitolách této práce, při volbách v roce 2014 se značně proměnilo složení zastupitelstva včetně postu primátora. Dále bude hledána spojitost volebních programů s rozpočty v jednotlivých volebních obdobích.

Na základě analýzy volebních programů zmíněné v předchozí kapitole byla vybrána konkrétní hesla, u kterých bude sledováno jejich splnění či nesplnění (pro ODS) nebo případný vliv na rozpočet (pro VPK)

Z volebního programu ODS byla vybrána následující hesla:

*Zrekonstruujeme objekt v Rakovnické ulici na startovací bydlení.*

- Splněno, položka byla zaznamenána v investičních výdajích roku 2011.

*Vyměníme okna v Rozdělovských věžácích*

- Splněno, položka byla zaznamenána v investičních výdajích roku 2011.

*Zvýšíme hlídkovou činnost Městské policie i kamerového systému*

- Pokud bude brán v úvahu součet mezd vyplácených městské policii a provozní výdaje směřující do tohoto odvětví, skutečně je patrný růst.

*V rozpočtech města budeme i nadále klást důraz na zvyšování částky na opravy a údržbu komunikací*

- Budou-li hodnoceny pouze provozní výdaje položky komunikace, růst prokázán nebyl. Pokud tato položka bude hodnocena jako součet hodnot pro investiční a provozní výdaje označených v závěrečném účtu jako komunikace, pak je kontinuální růst patrný.



*Budeme pokračovat v investicích do sportovních areálů města – dokončíme rekonstrukci haly*

- Rekonstrukce haly byla dokončena v srpnu 2011.

*Budeme pokračovat v podpoře sportovních klubů, kulturních a zájmových organizací formou transparentního grantového systému*

- Dotace do sportovních klubů a dalších organizací jsou patrné v závěrečném účtu v kapitole 02.

Z volebního programu VPK byla vybrána následující hesla, která popisují výše zmíněné změny výdajů v rámci sledovaných období:

*Okamžitě zvýšíme bezpečnostní opatření ve městě. Aktivně zajistíme ochranu a bezpečí před problematickými občany.*

- Procentuální zastoupení výdajů směřujících do odvětví označeného jako bezpečnost skutečně poznamenal růst. I při pohledu na absolutní hodnoty tohoto ukazatele je tento růst patrný, jak již bylo uvedeno v dřívějších kapitolách této práce.

*Posílíme městskou policii.*

- Tento předsevzatý slib také souvisí s odvětvím bezpečnost, které, jak bylo uvedeno výše, procentuálně vzrostlo. Při podrobnější analýze tohoto odvětví je pak patrný růst výdajů směřující na městskou policii mezi roky 2014-2015 a 2016-2017, v období 2015-2016 byl zaznamenán mírný pokles hodnot.

*Zamezíme vzniku vyloučených lokalit, sociálně slabé je potřeba podporovat k postavení na vlastní nohy, nikoli je utvrzovat v bezvýhodné situaci.*

- Toto motto se nepodařilo naplnit a neodpovídá skutečnosti. Procentuální výdaje v Kladně do oblasti označené jako sociální politika sice zaznamenaly pokles, tento pokles byl však ovlivněn první extrémní hodnotou sledování. Naopak došlo k tomu, že město Kladno jakožto celek bylo v roce 2017 vyhlášené tzv. vyloučenou lokalitou<sup>24</sup>.

*Budeme vytvářet pracovní příležitosti pro Kladeňáky*

- Tento slib částečně odráží zvýšené výdaje do odvětví veřejná správa, které oproti minulému období vzrostlo, a to jak u rozpočtovaných tak u skutečných výdajů.

---

<sup>24</sup> <https://ct24.ceskatelevize.cz/regiony/2341426-cele-kladno-se-prohlasilo-za-socialne-vyloucenou-lokalitu-preventivne-rika-primator>

*Zajistíme denně upravené a čisté město – již při vašem probuzení. Zabezpečíme včas posekané a upravené trávníky, zintenzivníme péči o veřejné plochy*

- Bude-li tento údaj hodnocen z výdajů rozpočtu spadajících pod služby (údržba zeleně, péče o veřejné plochy, odvoz a nakládání s odpady), jsou v rámci celého sledovaného období patrné pouze minimální změny. Vyšší výdaje tedy do tohoto odvětví směřovány nebyly.

## 6 Závěr

Cílem této diplomové práce bylo charakterizovat problematiku spojenou s hospodařením územních samosprávných celků, konkrétně pak zhodnotit hospodaření města Kladna ve dvou po sobě jdoucích volebních obdobích.

V teoretické práci bylo vysvětleno členění veřejného hospodaření, tedy takzvaná soustava veřejných rozpočtů. Jelikož tento termín není legislativně vymezen, byla soustava veřejných rozpočtů pro potřeby této práce charakterizována jakožto vymezené prvky veřejného hospodaření - státní rozpočet, rozpočty územních samosprávných celků a fondovní hospodaření. Teoretická část se pak věnovala prvním dvěma prvkům, fondovní hospodaření nebylo s ohledem na cíl práce dále podrobněji rozebíráno.

Vzhledem k tomu, že státní rozpočet a zmíněné územní rozpočty jsou mezi sebou vzájemně propojeny, došlo nejprve k podrobnější analýze právních předpisů, které se týkají právě státního rozpočtu. Pravidla státního rozpočtu jsou ukotvena v legislativě stejně jako rozpočtový proces (cyklus). Teoretická část práce pak obsahovala právě popis a vysvětlení rozpočtového cyklu státního rozpočtu. Uvedeny byly také termíny nezbytné k dodržení zákonem stanoveného časového rámce.

Důležitou součástí teoretické části práce pak představovala kapitola týkající se rozpočtů územních samosprávných celků, do nichž spadají i rozpočty obcí. Vysvětlen byl rozpočtový proces u územních samosprávných celků, základní metody sestavování rozpočtu včetně jeho zásad, kontrolní mechanismy rozpočtu a také rozpočtová skladba.

Osobně se domnívám, že právě tvorba a skutečné plnění obecního rozpočtu nejvíce odráží potřeby občanů daných obcí. Odevzdáním hlasů určité politické straně pak občané nepřímo rozhodují o směru toku financí a tedy i investicích v obci. Realizaci těchto investic pak mohou občané sledovat ve svém každodenním životě.

V praktické části práce jsem se tedy věnoval právě rozpočtu konkrétního územního samosprávného celku - města Kladna. Vzhledem k tomu, že jsem kladenským rodákem, tak právě sledování vývoje a směřování jednotlivých položek rozpočtové skladby pro mě bylo velmi zajímavé. V této části práce došlo především k analýze kvantitativních dat udávaných v závěrečných vyúčtováních.

Na všechny položky rozpočtové skladby bylo nahlíženo ze dvou různých úhlů pohledu. Nejprve byla nasbírána takzvaná data rozpočtovaná, tedy data ze sestavených

rozpočtů včetně změn schválených zastupitelstvem a dále byla získána data skutečného finančního plnění. Tímto způsobem byla vytvořena datová základna k dalším analýzám a výpočtům.

V prvotní analýze vývoje příjmů a výdajů se potvrdilo, že rozpočet byl sestavován jako vyrovnaný, což je, jak vyplývá z teoretické části práce, možnost preferovaná legislativou. Toto tvrzení vyplynulo z rovnosti rozpočtovaných příjmů a výdajů. Následné srovnání hodnot skutečného plnění však ukázalo, že ve skutečnosti město Kladno hospodařilo s přebytkem, a to po celé sledované období, neboť skutečné příjmy převyšovaly skutečné výdaje. Součástí této analýzy tvořilo také takzvané procentuální plnění, přičemž tato veličina byla počítána i v dalších částech práce. Pomocí procentuálního plnění bylo znázorněno, z kolika procent se shodují rozpočtované a skutečné položky rozpočtové skladby, čímž měla být prokázána shoda nebo případný odklon od rozpočtu.

Další část práce obsahovala podrobnou analýzu jednotlivých kapitol a odvětví příjmů a výdajů, a to z hlediska absolutních hodnot a relativního zastoupení v celku.

Sledování vývoje absolutních hodnot v čase tvořilo nezbytnou součást této práce pro hodnocení dílčích i konečných výsledků a sloužilo také k výpočtům již zmíněného procentuálního plnění. Na základě údajů absolutních hodnot jednotlivých kategorií byly tyto kategorie převedeny na hodnoty relativní. Relativní hodnoty sloužily k vyjádření procentuálního zastoupení jednotlivých kategorií vzhledem k celku. Tím bylo možné získat názorný přehled o tom, z jakých konkrétních kapitol pocházely nejvyšší příjmy a kam směřovala určitá část výdajů v jednotlivých obdobích. Vzhledem k tomu, že se celkový objem výdajů a příjmů v čase mění, je dle mého názoru objektivnější srovnávat v průběhu času právě hodnoty relativní.

Sledováním průběhu relativních hodnot se potvrdil původní předpoklad změn procentuálního zastoupení v průběhu sledovaného období a také proměna pořadí tohoto zastoupení.

Datová základna absolutních a relativních hodnot sloužila také k výpočtům průměrných rozpočtů, které představovaly stěžejní údaje dále použité k hodnocení cíle této práce. Vypočítán byl průměrný rozpočet pro celé sledované období a dále také průměrné rozpočty pro jednotlivá politická období.

Porovnání absolutních hodnot a procentuálního plnění rozpočtových cílů probíhalo metodou absolutní odchylky. Použití této metody vedlo ke zjištění, ve kterých kategoriích

se průměrné rozpočty jednotlivých období podobají více průměru celého sledování. Pro obě období byly celkovému průměru blíže tři sledované hodnoty.

Právě zhodnocení procentuálního plnění rozpočtových cílů bylo hlavním cílem této práce. Proto následně došlo k porovnání hodnoty pro obě politická období. Vzhledem k tomu, že v druhém politickém období (2015 – 2017) se průměrná hodnota pro procentuální plnění příjmů i výdajů více přibližovala hranici 100 %, musím konstatovat, že z tohoto hlediska se dařilo lépe hospodařit právě v tomto období. V období 2011 – 2014 se sice skutečné výdaje oproti rozpočtovaným podařilo snížit na 77,7 % oproti 89,6 % v druhém období a dalo by se tedy tvrdit, že v tomto období vedení města jednalo hospodárněji. Domnívám se však, že z investičního hlediska měly být tyto úspory dále využity.

Při porovnávání relativních hodnot průměrných rozpočtů se potvrdily rozdíly v zastoupení jednotlivých položek rozpočtové skladby. Při porovnávání příjmů do rozpočtu jsem učinil několik zajímavých zjištění. V rozpočtu pro první politické období příjmy z dotací tvořily 34,3 %, oproti 22,2 % v druhém období. Patrný je tedy výrazný pokles této hodnoty, který je částečně nahrazen nárůstem příjmů z úvěrů a to ze 7,8 % na 16,9 % mezi sledovanými obdobími. Dle mého názoru by však vedení města mělo nadále hledat především dotační příležitosti pro investiční projekty a zbytečně nenavýšovat jeho zadlužení. Alarmující je pak skutečnost, že v prvním období se nepodařilo rozpočtem stanovené dotace skutečně získat. Celkově hodnotím predikci příjmů v prvním období jako špatnou. Naopak v druhém politickém období se zastoupení jednotlivých složek příjmů změnilo minimálně, neboť rozpočtované příjmy byly plněny z 100,2 %.

V průměrném zastoupení výdajů jsou také patrné změny mezi jednotlivými obdobími. Některé z těchto změn je možné vysvětlit mimo jiné politickým programem VPK, jež byla nejsilnější koaliční stranou v druhém volebním období. Právě politické programy sloužily pro účely této práce jakožto pomocný faktor k vysvětlení změn. Problémem politických programů však je, že většina hesel není dostatečně konkrétní, a proto byla pro práci vybrána pouze některá. Mám za to, že za nedostatečnou konkrétností hesel použitých politickými stranami ve volebních programech stojí především populismus těchto stran. Abstraktními hesly typu „Sport pro všechny“ je totiž možné uspokojit větší část obyvatel, avšak nelze je spojovat s konkrétními výdaji. Pro obyvatele obce a potenciální voliče v dalších volbách je pak tedy obtížné zhodnotit, zda k naplnění předchozího volebního programu skutečně došlo.

Některá konkrétní hesla obsažená v předkládaných politických programech však našla svůj odraz v hospodaření města Kladna a dle mých zjištění souvisí i s procentuálními změnami. Mezi posuzovanými obdobími jsou patrné vyšší výdaje směřované na bezpečnost, přičemž tyto výdaje lze spojit právě s použitými hesly. Stejně propojení s volebními hesly bylo identifikováno také u výdajů na veřejnou správu. Naopak jedno z hesel volebního programu VPK je v přímém rozporu s vývojem financí směřovaných na sociální politiku.

Osobně se domnívám, že růst výdajů na bezpečnost je velmi dobrým krokem. Naopak nesouhlasím s růstem odvětví označeného jako veřejná správa na úkor jiných - například průmyslu. Dle mého názoru by se měly výdaje směřující do činnosti veřejné správy postupně snižovat, což souvisí i s postupnou digitalizací tohoto odvětví.

Z této práce rovněž vyplývá, že některé složky a odvětví rozpočtové skladby jsou na základě procentuálního plnění velmi špatně predikovány. Jedná se o příjmy kapitálové a přijaté dotace, u výdajů pak především o výdaje směřující do odvětví veřejné správy. Ačkoliv se u přijatých dotací v posledních třech období situace zlepšila, doporučuji zaměřit se právě na predikci těchto složek rozpočtové skladby, čímž budou sníženy rozdíly mezi skutečnými a rozpočtovanými výdaji.

## 7 Seznam použitých zdrojů

BAKEŠ M. a kolektiv. *Finanční právo*, 5. vydání. Praha: 2009 ISBN 978-80-7400-801-6

SMETANKOVÁ, D., DUBSKÁ, D. *Návrh státního rozpočtu na rok 2017 – základní parametry* ISSN 2533-4131 (online): <http://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1>

VOJTÍŠKOVÁ, M. *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí*, Praha 2018 ISBN 978-80-87544-98-3 (online verze)

Český statistický úřad. *Vývoj obyvatelstva ve městě Kladno* (online): <https://www.czso.cz/documents/11240/17829520/Kladno.pdf/2fa08703-b21e-4570-9158-d125eefc60e6?version=1.8>

Český statistický úřad. *Volby do zastupitelstev obcí 15.10. - 16.10.2010* (online): <https://www.volby.cz/pls/kv2010/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=2103&xobec=532053&xobecnaz=kladno&xstat=0&xvyber=0>

Český statistický úřad. *Volby do zastupitelstev obcí 10.10. - 11.10.2014* (online): <https://www.volby.cz/pls/kv2014/kv1111?xjazyk=CZ&xid=1&xdz=3&xnumnuts=2103&xobec=532053&xstat=0&xvyber=0>

Český statistický úřad. *ZÁPIS O VÝSLEDKU VOLEB DO ZASTUPITELSTVA OBCE 2010* (online): <https://www.volby.cz/pls/kv2010/kv111112?xjazyk=CZ&xid=1&xobec=532053>

Český statistický úřad. *ZÁPIS O VÝSLEDKU VOLEB DO ZASTUPITELSTVA OBCE 2014* (online): <https://www.volby.cz/pls/kv2014/kv111112?xjazyk=CZ&xid=1&xobec=532053>

Magistrát města Kladna. *Rozpočet města* (online): <https://www.mestokladno.cz/rozpocet-mesta/ds-30597>

Magistrát města Kladna. *O Kladně – Historie Kladna* (online):  
<https://www.mestokladno.cz/o-kladne/d-1401489/p1=2100050743>

Magistrát města Kladna. *Kladenské instituce*, 2015 (online):  
<https://www.mestokladno.cz/kladenske-institute/ms-2100050745/p1=2100050745>

Ministerstvo financí. *Hospodaření obcí*, Praha, 2019 (online):  
<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/hospodareni-obci>

Ministerstvo financí - Sekce veřejné rozpočty. *Státní rozpočet 2018 v kostce kapesní příručka Ministerstva financí ČR*: 2018 ISBN 978-80-7586-009-5 (online)

Ministerstvo financí. *Informace k provádění přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí ve smyslu zákona č. 420/ 2004 Sb.*, Praha 2012 (online): <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/prezkoumani-hospodareni-uzemnich-celku/zakladni-informace>

Ministerstvo financí. *Zprávy Ministerstva financí České republiky pro finanční orgány obcí a krajů*, Praha 2019 ISSN 1803-6082 (online): <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/zpravy-mf-pro-obce-a-kraje/2019/zpravy-mf-cislo-1-2019-34027>

Ministerstvo financí. *DOKUMENTACE K NÁVRHU ZÁKONA O STÁTNÍM ROZPOČTU ČESKÉ REPUBLIKY NA ROK 2019*, Praha 2018

Ministerstvo financí. *Monitor státní pokladna* (online): <http://monitor.statnipokladna.cz>

Usnesení vlády č. 588 ze dne 19. 9. 2018 k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2019 a k návrhům střednědobého výhledu státního rozpočtu České republiky na léta 2020 a 2021

Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v platném znění



Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, v platném znění

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění

Zákon č. 248/2000 Sb., o podpoře regionálního rozvoje, v platném znění

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v platném znění

Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, v platném znění

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

## 8 Přílohy

<b>Příjmy v tis Kč</b>	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
1) Daňové							
R	845152	796333	823740	859480	893205	944287	1043632
S	815085	780559	840182	877962	915976	1002709	1104907
%	96,4	98	102	102,2	102,5	106,2	105,9
2) Nedaňové							
R	191722	244386	183786	250663	229208	97303	92857
S	172663	244758	175213	250054	224192	91644	85250
%	90,1	100,2	95,3	99,8	97,8	94,2	91,8
3) Kapitálové							
R	57245	95400	72903	24892	36847	43200	50693
S	50899	28713	51135	20093	15063	33009	11476
%	88,9	30,1	70,1	80,7	40,9	76,4	22,6
1,2,3							
R	1094119	1136119	1080429	1135035	1159260	1084790	1187182
S	1038647	1054030	1066530	1148109	1155231	1127362	1201633
%	94,929985	92,77461	98,71357	101,1519	99,65245	103,9244	101,217252
4) Dotace							
R	981706	439122	596453	723533	444269	371190	437556
S	804203	224731	257969	437959	440490	356885	422004
%	81,9	51,2	43,3	60,5	99,1	96,1	96,4
5) Úvěry							
R	381486	119253	140670	18970	60000	455534	494466
S	262441	50037	105219	18970	56514	455534	494466
%	68,8	42	74,8	100	94,2	100	100
Příjmy 1,2,3,4,5							
R	2457311	1694494	1817552	1877538	1663529	1911514	2119204
S	2105291	1328798	1429718	1605038	1652235	1939781	2118103
%	85,674585	78,41857	78,66174	85,48631	99,32108	101,4788	99,9480465

Tabulka 6 - Příjmy absolutní - Vlastní tvorba

Výdaje v tis. Kč	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Kapitola 1							
R	17273	15212	14726	14337	12055	12499	20632
S	15022	12275	10179	10587	6928	9243	12418
%	87	80,7	69,1	73,8	57,5	73,9	60,2
Kapitola 2							
R	250188	319831	273765	254707	316457	713611	808038
S	236379	175741	235313	236736	268417	666607	804973
%	94,5	54,9	86	92,9	84,8	93,4	99,6
Kapitola 3							
R							
S							
%							
Kapitola 4							
R	265849	218715	151506	153398	138683	93458	11344
S	219457	180203	123223	118745	110813	77565	7760
%	82,5	82,4	81,3	77,4	79,9	83	68,4
Kapitola 5							
R	29132	33270	32240	34834	41906	46845	56351
S	29001	29809	32133	33647	40762	45559	55556
%	99,6	89,6	99,7	96,6	97,3	97,3	98,6
Kapitola 6							
R	157070	172555	166006	165364	172281	193510	217102
S	154823	159468	158751	156944	157812	167247	195832
%	98,6	92,4	95,6	94,9	91,6	86,4	90,2
Kapitola 7							
R	12000	22044	47788	33099	94910	94392	119757
S	10219	19163	39223	25971	65323	73168	108798
%	85,2	86,9	82,1	78,5	68,8	77,5	90,8
Kapitola 8							
R	83963	89246	83717	103983	107202	134946	141266
S	80231	86567	81434	93154	93242	122439	120755
%	95,6	97	97,3	89,6	87	90,7	85,5
Kapitola 9							
R							
S							
%							
Kapitola 10							
R	965150	350875	541952	558192	310785	113624	140530
S	745151	162889	213051	376690	302061	79803	84698
%	77,2	46,4	39,3	67,5	97,2	70,2	60,3
Kapitola 11							
R	179267	195886	223956	289822	202090	225851	261011

S	160367	178048	190663	227069	200281	196570	235060
%	89,5	90,9	85,1	78,3	99,1	87	90,1
Kapitola 12							
R	5970	6910	6245	8250	6995	7405	9640
S	5090	5660	5801	7404	4406	5043	7567
%	85,3	81,9	92,9	89,7	63	68,1	78,5
Kapitola 13							
R	2500	3523	2981	3074	7973	5726	8310
S	1728	1152	323	630	3794	3688	1826
%	69,1	32,7	10,8	20,5	47,6	64,4	22
Kapitola 14							
R	1003	819	807	1871	1841	1792	2554
S	497	493	487	1692	1651	1649	2526
%	49,6	60,2	60,3	90,4	89,7	92	98,9
Kapitola 15							
R							
S							
%							
Kapitola 16							
R	18825	40326	56124	33285	19880	22224	33116
S	17885	14343	54363	30567	17454	21274	20305
%	95	35,6	96,9	91,8	87,8	95,7	61,3
Kapitola 17							
R	253906	1191	139				
S	241679	817	0				
%	95,2	68,6	0				
Kapitola 18							
R	1594	1845	2860	2205	6827	10399	14186
S	1370	1750	2406	1536	5970	8402	12196
%	85,9	94,9	84,1	69,7	87,4	80,8	86
Kapitola 19							
R	201681	210047	200434	209360	219108	230786	269542
S	177018	169930	172091	184066	197396	223894	248766
%	87,8	80,9	85,9	87,9	90,1	97	92,3
Kapitola 20							
R	3251	5048	4895	4915	4536	4446	5825
S	3203	2954	3491	3550	3580	3617	3711
%	98,5	58,5	71,3	72,2	78,9	81,4	63,7
Kapitola 21							
R	8689	7151	7411	6842			
S	5782	5383	5202	4439			
%	66,5	75,3	70,2	64,9			
Výdaje celkem							

R	2457311	1694494	1817552	1877538	1663529	1911514	2119204
S	2104902	1206645	1328134	1513427	1479890	1705768	1922747
%	85,7	71,2	73,1	80,6	89	89,2	90,7

*Tabulka 7 - Výdaje absolutní - Vlastní tvorba*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Bezpečnost							
R	43847	48424	47635	51489	52045	54106	64502
S	41982	43157	45772	48474	48818	48780	53856
%	95,74657	89,12316	96,08901	94,14438	93,7996	90,15636	83,49509
Průmysl							
R	556253	404336	457196	472596	327906	238848	307482
S	469571	316966	285859	336413	317831	213182	271694
%	84,4168	78,39173	62,52439	71,18406	96,92747	89,25425	88,36094
Služby							
R	997805	773117	867677	923290	805601	673937	768323
S	888647	618297	647317	763808	701431	577673	664926
%	89,06019	79,97457	74,60345	82,72677	87,06928	85,71617	86,54251
Sociální p.							
R	466259	37351	42091	41820	39738	45440	52948
S	393258	26125	24268	34914	38344	36900	52446
%	84,34325	69,94458	57,65603	83,48637	96,49202	81,20599	99,0519
Veřejná správa							
R	365826	350001	338087	300284	292564	361062	367612
S	290748	131604	261542	244201	232818	333645	322931
%	79,47713	37,60104	77,35938	81,32335	79,57849	92,40657	87,84561
Zemědělství							
R	1938	1700	1536	1396	1379	1531	1589
S	1715	1455	1358	1017	999	1227	1210
%	88,49329	85,58824	88,41146	72,851	72,4438	80,1437	76,14852
celkové							
R	2431928	1614929	1754222	1790875	1519233	1374924	1562456
S	2085921	1137604	1266116	1428827	1340241	1211407	1367063
%	85,77232	70,44297	72,17536	79,78374	88,21827	88,1072	87,4945

Tabulka 8 - Výdaje dle odvětví - Vlastní tvorba