

# **DIPLOMOVÁ PRÁCE**

**2011**

**Bc. Anna Hampelová**

**JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH**

**Ekonomická fakulta**

**Katedra účetnictví a financí**

Studijní program: N 6208 Ekonomika a management

Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku

**Výkonové a programové rozpočtování na úrovni  
územní samosprávy**

Vedoucí diplomové práce:

doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

Autor:

Bc. Anna Hampelová

2011

**ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE**  
(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Anna HAMPELOVÁ**  
Osobní číslo: **E09519**  
Studijní program: **N6208 Ekonomika a management**  
Studijní obor: **Účetnictví a finanční řízení podniku**  
Název tématu: **Výkonové a programové rozpočtování na úrovni územní samosprávy.**  
Zadávající katedra: **Katedra účetnictví a financí**

**Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :**

Cíl práce: Zhodnotit možnost uplatnění postupů výkonového a programového rozpočtování na úrovni územní samosprávy.

Postup zpracování:

1. Veřejný rozpočet, rozpočet územní samosprávy, rozpočtové zásady, rozpočtový proces.
2. Rozpočtový proces územních samospráv v ČR. Právní úprava. Fáze rozpočtového procesu, role orgánů územní samosprávy.
3. Metody rozpočtování. Programové a výkonové rozpočtování.
4. Přehled studií týkajících se rozpočtování na úrovni územní samosprávy. Zkušenosti ze zahraničí.
5. Možnosti uplatnění programového a výkonového rozpočtování na úrovni územní samosprávy v ČR. Případová studie.

Rozsah grafických prací:

Rozsah pracovní zprávy:

**50 - 60 stran**

Forma zpracování diplomové práce:

**tištěná**

Seznam odborné literatury:

1. NEMEC, J. a WRIGHT, G. Management veřejné správy: Teorie a praxe. Praha: Ekopress, 2003. 420 s. ISBN 80-86119-70-X
2. NICE, D. Public Budgeting. 1st ed. Belmont : Wadsworth/Thomson Learning, 2002. 215 p. ISBN 0-830-41515-7
3. OCHRANA, F. Programové financování a hodnocení veřejných výdajů. Praha : Ekopress, 2006. 190 s. ISBN 80-86929-13-2
4. PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press. 2004. 375 s. ISBN 80-7261-086-4
5. PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe. 2. vyd. Praha : Grada Publishing. 2009. 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9
6. SEDMIHRADSKÁ, L. Možnosti využití nových rozpočtových metod a nástrojů v rozpočtovém procesu obcí ČR. In Teoretické a praktické aspekty veřejných financí. Praha: Oeconomica, 2006. 15 s.

Vedoucí diplomové práce:

**doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.**

Katedra účetnictví a financí

Datum zadání diplomové práce:

**1. března 2010**


Termín odevzdání diplomové práce:

**15. dubna 2011**

  
prof. Ing. Magdalena Hrabánková, CSc., prof.h.c.

děkanka

JIHOČESKÁ UNIVERZITA  
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH  
EKONOMICKÁ FAKULTA  
Studentská 13 (26)  
370 05 České Budějovice

  
doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

vedoucí katedry

V Českých Budějovicích dne 1. března 2010

## **Prohlášení**

Prohlašuji, že jsem svoji diplomovou práci na téma „Výkonové a programové rozpočtování na úrovni územní samosprávy“ vypracovala samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu použité literatury.

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

V Českém Krumlově 6. 9. 2011

.....

Bc. Anna Hampelová

## **Poděkování**

Děkuji touto cestou vedoucímu diplomové práce doc. Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za jeho odborné vedení, podnětné rady a připomínky a podporu, kterou mi poskytl při vypracování diplomové práce.

Dále bych ráda poděkovala vedoucí oddělení strategického rozvoje Městského úřadu v Českém Krumlově Ing. Monice Petrů a vedoucímu Odboru ekonomického - oddělení rozpočtu a financování Ing. Stanislavu Bůžkovi, že mi poskytli potřebné informace a umožnili použít firemní materiály k mé diplomové práci.

<b>1 ÚVOD .....</b>	<b>3</b>
<b>2 FINANČNÍ SYSTÉM ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY, ROZPOČET A MIMOROZPOČTOVÉ FONDY.....</b>	<b>4</b>
2.1 ROZPOČET.....	5
<b>3 MANAGEMENT VE VEŘEJNÉ SPRÁVĚ .....</b>	<b>7</b>
3.1 ROZDÍLY V MANAGEMENTU VE VEŘEJNÉM A SOUKROMÉM SEKTORU.....	7
3.2 STRATEGICKÝ MANAGEMENT VE VEŘEJNÉM SEKTORU .....	8
3.3 STRATEGICKÉ PLÁNOVÁNÍ NA ÚROVNI MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY.....	10
3.4 MANAGEMENT VEŘEJNÉ SPRÁVY – ZHODNOCENÍ PRAXE A LITERATURY .....	13
<b>4 ROZPOČTOVÝ PROCES .....</b>	<b>15</b>
4.1 ZÁSADY ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ.....	15
4.2 PRÁVNÍ ÚPRAVA ROZPOČTOVÉHO PROCESU V ČR.....	18
4.3 ROZPOČTOVÝ PROCES LZE ROZDĚLIT DO NĚKOLIKA ETAP .....	20
4.3.1 <i>Analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období.....</i>	<i>20</i>
4.3.2 <i>Sestavení rozpočtového výhledu .....</i>	<i>21</i>
4.3.3 <i>Sestavení návrhů veřejného rozpočtu .....</i>	<i>22</i>
4.3.4 <i>Projednání a schválení veřejného rozpočtu.....</i>	<i>22</i>
4.3.5 <i>Kontrola plnění rozpočtu a provádění jeho změn.....</i>	<i>23</i>
4.3.6 <i>Následná kontrola a přehled o skutečném plnění rozpočtu, sestavení závěrečného účtu.....</i>	<i>23</i>
4.4 ZHODNOCENÍ SOUČASNÉ LEGISLATIVY ROZPOČTOVÉHO SYSTÉMU ČR.....	24
<b>5 METODIKA .....</b>	<b>25</b>
<b>6 METODY SESTAVOVÁNÍ ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ .....</b>	<b>26</b>
6.1 TRADIČNÍ METODY ROZPOČTOVÁNÍ .....	27
6.1.1 <i>Přírůstkový způsob.....</i>	<i>27</i>
6.1.2 <i>Fixně limitovaný rozpočet.....</i>	<i>28</i>
6.2 ALTERNATIVNÍ PŘÍSTUPY ROZPOČTOVÁNÍ .....	29
6.2.1 <i>Přístup nulové základny – metoda ZBB (Zero-Base Budgeting).....</i>	<i>29</i>
6.2.2 <i>Cílované rozpočtování .....</i>	<i>31</i>
6.2.3 <i>Management na základě řízení cílů (MBO).....</i>	<i>32</i>
6.2.4 <i>Metoda programového rozpočtování (metoda PPBS).....</i>	<i>34</i>
6.3 ROZPOČTOVÁNÍ V NAŠICH PODMÍNKÁCH .....	35
<b>7 PROGRAMOVÉ A VÝKONOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ .....</b>	<b>36</b>
7.1 PROGRAMOVÁ ALOKACE A PROGRAMOVÉ FINANCOVÁNÍ.....	36
7.2 CHARAKTERISTIKA PROGRAMOVÉHO A VÝKONOVÉHO ROZPOČTOVÁNÍ .....	40
7.3 VÝKONOVĚ ORIENTOVANÉ ROZPOČTOVÁNÍ .....	41
7.4 PROGRAMOVĚ ORIENTOVANÉ ROZPOČTOVÁNÍ .....	44
7.4.1 <i>Příprava programového rozpočtování.....</i>	<i>44</i>
7.4.2 <i>Monitorování a hodnocení programového rozpočtu .....</i>	<i>46</i>

7.4.3 Výhody a nevýhody programového rozpočtování.....	48
7.5 PROGRAMOVĚ-VÝKONOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ.....	49
<b>8 ZKUŠENOSTI S PROGRAMOVÝM A VÝKONOVÝM ROZPOČTOVÁNÍM V ZAHRANIČÍ.....</b>	<b>51</b>
8.1 SLOVENSKÁ REPUBLIKA (SR) .....	51
8.1.1 Zhodnocení prvních zkušeností se zavedením programového rozpočtování na Slovensku .....	54
8.2 FRANCIE.....	56
8.3 HOLANDSKO .....	57
8.4 ZKUŠENOSTI S PROGRAMOVÝM A VÝKONOVÝM ROZPOČTOVÁNÍM V DALŠÍCH ZEMÍCH .....	58
<b>9 PROGRAMOVÉ A VÝKONOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ V ČESKÉ REPUBLICCE .....</b>	<b>59</b>
9.1 ZKUŠENOSTI S PROGRAMOVÝM A VÝKONOVÝM ROZPOČTOVÁNÍM U VYBRANÉHO MĚSTA A KRAJE .....	60
9.1.1 Město Český Krumlov .....	60
9.1.2 Krajský úřad Jihočeského kraje.....	68
<b>10 VÝSLEDKY A DOPORUČENÍ .....</b>	<b>73</b>
<b>11 ZÁVĚR .....</b>	<b>77</b>
<b>12 SUMMARY .....</b>	<b>79</b>
<b>13 SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY .....</b>	<b>80</b>
<b>14 SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK .....</b>	<b>85</b>
<b>15. SEZNAM TABULEK A OBRÁZKŮ .....</b>	<b>85</b>
15.1 SEZNAM TABULEK.....	85
15.2. SEZNAM OBRÁZKŮ .....	85
<b>16 PŘÍLOHY .....</b>	<b>86</b>



# 1 Úvod

Prioritním cílem práce je objasnit problematiku programového a výkonového rozpočtování a zhodnotit možnost jejich využívání na úrovni územní samosprávy. České územní samosprávy jsou teprve na začátku zavádění nových metod rozpočtování a snahou je tedy nastínit, jakým směrem by se měly ubírat, čeho se vyvarovat a na jaké zkušenosti průkopnických států navázat.

V posledních letech dochází ke stále většímu rozšiřování pravomocí územních samospráv a stále více finančních prostředků ve formě daní a dotací, jak ze státního rozpočtu, tak z fondů EU, přichází do těchto rozpočtů. Protože jsou disponibilní finanční zdroje územních samospráv omezené a naopak potřeby mnohonásobně převyšují tyto zdroje, roste tlak na zvyšování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynaložených prostředků. Stále větší pozornost, jak ze strany poskytovatelů finančních zdrojů, tak ze strany veřejnosti, je věnována tomu, jak je s těmito zdroji nakládáno a do čeho jsou investovány. Při získávání zdrojů z EU, od jiných států nebo ze soukromého sektoru, musí místní samosprávy prokázat schopnost tyto zdroje účelově a efektivně použít.

Obce, stejně jako podnikatelská sféra, musejí umět reagovat na měnící se vnější podmínky. Schopnost analyzovat silné a slabé stránky obce, identifikovat příležitosti a ohrožení dané změnami vnějšího prostředí, a umět je využít, jsou klíčovými faktory rozvoje, založených na strategickém plánovacím procesu. Změny musí vycházet z potřeb lidí, protože řízení ve veřejné správě souvisí především s problémy lidí.

Literární rešerše práce je v první části zaměřena na základní charakteristiky současné tvorby rozpočtu, jeho závazné právní úpravy, jsou vysvětleny jednotlivé kroky rozpočtového procesu a nastíněny nedostatky a problémy, které tento tradiční systém samosprávám způsobuje. Ve druhé části práce jsou postupně vyjmenovány a popsány všechny metody rozpočtování. Zvláštní pozornost je pak věnována novým alternativním metodám, které jsou označovány jako tzv. formy výkonnostního rozpočtování - metoda nulové základny (*Zero-Based Budgeting – ZBB*), funkční rozpočtování, metoda programového rozpočtování (*Planned Programmed Budgeting System – PPBS*). Budou

zmíněny i další metody a to cílované rozpočtování a management na základě řízení cílů (MBO).

Pomocí literatury různých autorů je naznačeno, co jednotlivé metody obnášejí, jaká jsou jejich specifika, výhody, rizika a problémy spojené s jejich praktickou aplikací.

Práce je dále zaměřena na získání poznatků a zkušeností se zaváděním a realizací programového a výkonového rozpočtování v zahraničí a na základě celkového vyhodnocení pak nastíněno, jak by mohlo být programové a výkonové rozpočtování realizováno v našich podmínkách. U konkrétních, vybraných územních samosprávných celků bylo snahou najít prvky využívání metod programového a výkonového rozpočtování. Definovat další možnosti, jak rozpočtové systémy našich územních samospráv vylepšit, zdokonalit, prosadit v nich výkonové a programové rozpočtování a zajistit větší průhlednost hospodaření a co nejlepší alokaci zdrojů.

## **2 Finanční systém územní samosprávy, rozpočet a mimorozpočtové fondy**

Finanční systém jednotlivých článků územní samosprávy tvoří její **územní rozpočet a mimorozpočtové fondy**, a to jak na municipální úrovni, tak na regionální úrovni. Je nedílnou součástí celkového finančního systému v příslušné zemi. Územní rozpočty, tzn. rozpočty obcí a vyšších stupňů územní samosprávy, stejně jako mimorozpočtové fondy, jsou **součástí rozpočtové soustavy**.

Neexistuje ideální systém financování potřeb obcí a regionů. Neexistuje univerzální systém financí územní samosprávy. Téměř každá země má svá specifika a problémy, které se týkají zejména financování, rozsahu a kvality zabezpečovaných veřejných statků v rámci veřejného sektoru a rozdělení kompetencí mezi jednotlivé vládní úrovně včetně územní samosprávy. Způsob financování potřeb veřejného sektoru vyhovující v jedné zemi nemusí být zcela vhodný v jiné zemi (Podrobněji Peková, 2004, s. 196-200).

## 2.1 Rozpočet

Rozpočet je finanční plán hospodaření. Je základním řídicím nástrojem financování potřeb města a zabezpečení rozvoje na základě rozvojových koncepcí schválených zastupitelstvem. Jeho strukturu určuje rozpočtová skladba a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění. Rozpočty územní samosprávy tvoří důležitý článek v soustavě veřejných rozpočtů. Mezi rozpočty územní samosprávy (územní rozpočty) se zahrnují

- rozpočty měst a obcí,
- rozpočty krajů,
- rozpočty dobrovolných svazků obcí (DSO) (Podrobněji Hampelová, 2009).

Zvláštní postavení mezi územními rozpočty má pak rozpočet hlavního města Prahy, protože Praha je zároveň jak městem, tak krajem.

Rozpočet je nástrojem realizace koncepce územní samosprávy, ale i nástrojem prosazování lokálních (regionálních) zájmů a preferencí obyvatelstva, které žije na daném území. Obecní rozpočet je využíván jako nástroj pro zabezpečení a financování potřeb, jak v samosprávné, tak i v přenesené působnosti (Pařízková, 1998).

Rozpočet je nástroj umožňující alokaci prostředků a využití zdrojů tak, aby bylo dosaženo cílů samosprávy s maximální efektivností, hospodárností a účinností (Axelrod, 1995). Již v druhé polovině 20. století vznikala řada rozpočtových inovací, jejichž cílem bylo změnit tradiční (inkrementální, historické) metody rozpočtování pomocí nových inovací, ale žádná z nich nedokázala úplně tradiční způsob nahradit. Přesto však daly základ pro nové a lepší možnosti rozpočtování. Cílem těchto bylo změnit rozpočet sestavený v nevyhovujícím položkovém (druhovém) třídění a povzbudit účastníky rozpočtového systému, aby nacházeli takové možnosti a přístupy, které by vedly k hospodárnějšímu, efektivnějšímu a účelnějšímu využívání veřejných zdrojů<sup>1</sup> (Více viz kapitola 6 a 7).

---

<sup>1</sup> SEDMIHRADSKÁ, L., Rozpočtové inovace a efektivnost. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2004 [cit.2011-06-02]. Dostupné z WWW: <<http://nb.vse.cz/~sedmih/usti-2004.pdf>>

Rozpočtové období je v každé zemi na úrovni územní samosprávy shodné s rozpočtovým obdobím celé rozpočtové soustavy. Trvá jeden rok a ve většině zemí se kryje s kalendářním rokem.

### **Veřejný rozpočet plní tyto důležité funkce**

- alokační – prostřednictvím finančních prostředků soustředěných v rozpočtu se financují různé potřeby v lokálním nebo regionálním veřejném sektoru,
- redistribuční – její využití je na úrovni územní samosprávy omezené, hlavně ve vztahu k sociálně slabším občanům. Na úrovni územní samosprávy se využívají zpravidla pouze sociální výpomoci,
- stabilizační – její využití na úrovni územní samosprávy je také omezené, zatímco ve vyspělých zemích územní samospráva svými aktivitami ovlivňuje růst ekonomického potenciálu daného území (např. budováním technické infrastruktury aj.) (Peková, 2004).

Rozpočty, v podobě operativních finančních plánů, musí být přesné a reálné. Měly by obsahovat minimálně meziroční porovnání, ukazatele finanční výkonnosti (jednotkové náklady, rozsah realizovaných výstupů), odhady budoucích nákladů kapitálové části rozpočtu. Většina veřejných organizací stále sestavuje jen roční rozpočty. Rozpočtový cyklus, který se opakuje každý rok, může využívat přístup zdolana-horu nebo shora-dolů (nebo mix). Při sestavování rozpočtu metodou shora-dolů stanoví nadřízený subjekt základní rozpočtové parametry, na základě kterých rozpočtové jednotky sestavují své návrhy rozpočtu. Při sestavování rozpočtu zdolana-horu jednotlivé rozpočtové jednotky sestaví své návrhy rozpočtu podle svých priorit, individuálních plánů a cílů a předají je nadřízené složce. Ta přehodnotí všechny návrhy ve vztahu k realizovatelnosti rozpočtu a doporučí podřízeným jednotkám nevyhnutelné změny. Tento proces pokračuje do doby, než je dosaženo rozpočtu, který odpovídá plánům a možnostem organizace jako celku. Oba přístupy mají své výhody a nevýhody. Postup shora-dolů snižuje transakční náklady přípravy rozpočtu a naopak demotivuje nižší organizační složky. Postup zdolana-horu zvyšuje míru svobody a odpovědnosti

organizačních jednotek a naopak je náročnější na přípravu rozpočtu (Wright, Nemeč, 2003).

V následujících kapitolách budou vysvětleny pojmy strategický management ve veřejné správě, jeho základní význam, charakteristiky, specifika a postupy. Na základě literatury bude zhodnoceno, jaké jsou praktické zkušenosti územních samospráv s managementem veřejných zdrojů.

### **3 Management ve veřejné správě**

V posledních dvou desetiletích nastaly významné změny v představě, jakým způsobem by měli manažeři fungovat ve veřejné správě. Manažer ve veřejné správě by měl vědět, jak tvořit strategické vize a plány pro rozvoj státu i místní samosprávy, řídit disponibilní lidské zdroje, dostatečně financovat programy a služby a spravovat přidělené fondy, mít povědomí o potřebě a využití informací a plánovat potřebnou úroveň techniky, která zlepší sběr a analýzu informací pro rozhodování (Wright, Nemeč, 2003).

#### **3.1 Rozdíly v managementu ve veřejném a soukromém sektoru**

Již dlouhou dobu probíhá diskuse o tom, zda se management ve veřejném a v soukromém sektoru liší, zda existují velké rozdíly mezi veřejnými a soukromými organizacemi. Ukazuje se, že existuje mnoho případů, kdy byla určitá metoda nejdříve použita v soukromém sektoru, a pak byla zavedena v sektoru veřejném (například PPBS (planning-programming-budgeting system) – systém plánování, programování a rozpočtování, ZBB (zero-based budgeting) – rozpočtování s nulovou bází, MBO (management by objectives) – cílovaný management, TQM (total quality management) – management kvality). Rozdíly v managementu v soukromém a veřejném sektoru jsou

dnes podstatně menší, protože se ztrácí hranice mezi soukromými a veřejnými organizacemi.

I přesto však stále existují určité rozdíly mezi managementem ve veřejném a soukromém sektoru. Veřejné organizace působí na základě **politicky stanovených potřeb**, nikoliv na základě potřeb určených trhem. Veřejným organizacím dále chybí jasný **system měření výkonnosti**, který by dostatečně odrážel efektivnost a účinnost. Management ve veřejném a soukromém sektoru působí v **rozdílném právním prostředí**. V soukromém sektoru totiž zákony říkají manažerům jen to, co nesmějí dělat, naproti tomu ve veřejném sektoru říkají zákony, co mohou manažeři dělat. Liší se i prostředí, ve kterém manažeři veřejné správy rozhodují. Mnoho rozhodnutí musí být veřejných, veřejnost musí mít možnost vyjádřit svůj názor. Rozhodování manažerů veřejné správy ovlivňují tisk a média, která pro veřejnost sledují a kontrolují rozhodování veřejných funkcionářů.

Úkolem veřejného manažera je transformace konceptů do jednotlivých programů a funkcí, jejich propojení na rozpočtový proces. A na těchto základech funguje programové a výkonové rozpočtování (Wright, Nemeč, 2003).

### **3.2 Strategický management ve veřejném sektoru**

Význam strategického managementu v zemích střední a východní Evropy se dnes stále zvyšuje. Při získávání zdrojů z EU, od jiných států nebo ze soukromého sektoru, musí místní samosprávy prokázat schopnost tyto zdroje účelově a efektivně použít. A právě proto je důležitá příprava strategických rozvojových plánů, operačních rozpočtů, plánů kapitálových investic zaměřených na financování potřeb v oblasti místních služeb a místní infrastruktury.

Strategické rozhodnutí na úrovni místní samosprávy musí být v souladu s funkcemi a kompetencemi samospráv, reagovat na unikátní místní potřeby a problémy a respektovat místní, lidské, materiální a finanční zdroje. Dobrá strategie musí propojit aktivity samosprávy s konkrétními podmínkami, postoji a názory místního prostředí. Například samosprávy v dominantně zemědělském regionu budou řešit určitě jiné

problémy než obce v průmyslových nebo kulturních oblastech. Je potřeba vždy využívat výhody daného prostředí a přizpůsobovat jim strategická rozhodnutí. Důležité je i propojení místních aktivit a zdrojových kapacit. Není možné a účelné totiž uskutečnit aktivitu, na kterou nám chybí zdroje.

Oblast finančního managementu, která by měla garantovat efektivnější využívání zdrojů a růst výkonnosti veřejného sektoru a ekonomiky jako celku je oblastí, která bude vyžadovat ještě mnohé změny. Změny v této oblasti probíhají pomalu, protože stále přetrvávají zastaralé centralistické přístupy. Jedná se o klasické „brutto“ rozpočtování, centralizovaný management financí a nepochopení moderních rozpočtových principů. Na nedostatečný pokrok od klasického rozpočtování k modernímu finančnímu managementu poukazuje také EU, která monitoruje procesy v přistupujících zemích. Cílem finančního managementu ve veřejném sektoru je dosáhnout maximální úrovně alokační a technické efektivnosti veřejných zdrojů. Zdroje, které se pro veřejný sektor vytvoří a jsou k dispozici, je nutné využívat hospodárně, účelně a účinně a to zatím není dostatečné.

Procesy reformy finančního managementu ve veřejném sektoru zpomaluje i nedostatek místních zkušeností. V zemích střední a východní Evropy je stále nedostatek vysoce kvalifikovaných odborníků zabývajících se otázkami finančního managementu ve veřejném sektoru, schopných napomoci průběhu reformem.

Při tvorbě strategie místní samosprávy je nutno respektovat všechny podstatné principy strategického managementu – definování vize, stanovení cílů, identifikaci a výběr postupů, definování aktivit a úkolů, realizaci kontroly a odměňování (Wright, Nemeč, 2003).

### **Strategická vize**

Prvním strategickým krokem je definování budoucí situace. Budoucí stav by měl vyjadřovat zájmy a potřeby občanů, místních podnikatelů a zaměstnanců, vytvářet podmínky pro kooperaci a dosáhnout všeobecné podpory obyvatel. Tvorba vize vyžaduje získávání informací od občanů, kteří by měli vyjádřit svůj názor na vývoj obce v dalších letech. Je možné i vytvoření více verzí vizí a obyvatelé by pak měli mít možnost o nich diskutovat a prezentovat své názory (Wright, Nemeč, 2003).

## **Definování strategických cílů**

Stanovenou vizi je nutné rozpracovat do podoby cílů. Strategické cíle definují stav, kterého chce komunita dosáhnout a rozpracovávají ho. Jsou vytyčovány základní směry rozvoje, které je nutné dále specifikovat a dochází k zainteresovanosti odpovědných osob.

## **Identifikace a výběr implementační strategie**

Po definování vize a cílů je možné dále přikročit k identifikaci a výběru vhodné implementační strategie. Jde o rozpracování do podoby aktivit a úkolů, které propojují všeobecné směřování se specifickými operativními otázkami a osobami. Tato fáze zahrnuje i monitorování a kontrolu, zda definované aktivity a úkoly jsou skutečně naplňovány (Wright, Nemeč, 2003).

## **3.3 Strategické plánování na úrovni místní samosprávy**

Proces strategického plánování je mechanismem, který transformuje hodnoty obyvatel do politických rozhodnutí místních samosprávných orgánů a plánů práce jednotlivých výkonných složek místní samosprávy. Rozhodnutí strategického plánování mohou napomáhat místním samosprávám různými způsoby. Například při identifikování trendů a faktorů ovlivňujících místní komunitu umožňují podporovat ekonomický rozvoj prostřednictvím zkvalitnění infrastruktury, efektivní politiky a podpory růstu, napomáhají k přilákání nových investorů, což zajistí více pracovních míst a ekonomický růst.

Obce, stejně jako podnikatelská sféra, musejí reagovat na měnící se vnější podmínky. Schopnost analyzovat silné a slabé stránky obce, identifikovat příležitosti a ohrožení dané změnami vnějšího prostředí, jsou klíčovými faktory rozvoje založeného na dlouhodobých cílech definovaných prostřednictvím strategického plánovacího procesu. Veškeré změny musí vycházet z potřeb lidí, protože řízení ve veřejné správě souvisí především s problémy lidí (Wright, Nemeč, 2003).



Mezi základní faktory úspěšného procesu strategického plánování a tvorby strategického plánu patří:

- **silné a stabilní vedení** – vedení je důležité zejména ve fázi definování zájmů obce. Negativní dopad má častá změna řídicích struktur, protože pak hrozí ztráta zájmu občanů o zapojení se do procesu strategického plánování,
- **alokace potřebných zdrojů** – místní samosprávy musí být připraveny alokovat nutné finanční a technické prostředky na realizaci plánovaného rozvoje, včetně nákladů na konzultační služby,
- **zapojení klíčových institucí** - podpora strategického plánu všemi klíčovými institucemi v komunitě a dále podpora médií, které mohou sehrát významnou roli při publikování informací a vytváření veřejného zájmu pro projekty,
- **hledání vhodných silných vůdců** – čím více nutných organizátorů a čím vyšší míra požadované participace, tím je důležitější mít k dispozici lidi, kteří dokáží organizovat a motivovat účastníky k dosahování stanovených cílů,
- **využití konzultantů** – mnohé komunity nedisponují osobami s potřebnými schopnostmi, znalostmi a zkušenostmi nutnými pro přípravu strategického plánu a proto využívají konzultační a poradenské služby expertů, kteří mají s danou problematikou zkušenosti,
- **vizualizace změn** – vytvoření grafických nebo modelových situací, které napomáhají lidem pochopit, co je navrhováno a slouží pro lepší představivost navržených změn,
- **snaha o maximální míru participace občanů** – poskytnutí možnosti participace místních občanů a firem v aktivitách pracovních skupin řešících jednotlivé otázky, možnost účastnit se na veřejných setkáních ke strategii, reagování na výsledky průzkumů veřejného mínění, vytvářejí širokou podporu implementace strategického plánu,
- **plán není konečným, neměnným dokumentem** – plán nesmí být chápán jako definitivní, uzavřený dokument, ale jako dokument, který je nutno soustavně inovovat a revidovat. Stanovené pracovní skupiny monitorují plán a realizují nutné úpravy (Podrobněji Wright, Nemeč, 2003).

Proces strategického plánování je složen ze tří základních prvků, a to strategické analýzy, strategického výběru a implementace strategie.

### **Strategická analýza**

Slouží k poznání situace, ve které se příslušná obec nebo region nachází. Cílem strategické analýzy je definovat klíčové faktory ovlivňující současný a budoucí stav místní komunity. Získávání informací a jejich analýza je základním východiskovým bodem formulace každé strategie a vyžaduje hlubokou znalost místní ekonomiky a hlavních faktorů, které mohou ovlivnit situaci v krátkém, středním i dlouhodobém pohledu. Součástí analýzy je také získávání informací o strategiích, které se budou realizovat v daném území na základě národních nebo regionálních programů, informací o firmách a organizacích, které hrají klíčovou roli v místní ekonomice a dále informací o přírodních podmínkách, místní kultuře, nemovitostech, infrastruktuře, místním trhu práce apod. Na základě všech získaných informací je nutné provést analýzu silných a slabých stránek místní komunity, identifikaci příležitostí a ohrožení, jako základu pro SWOT analýzu (Wright, Nemeč, 2003).

### **Strategický výběr**

Měl by být realizován na základě strategické analýzy. Jeho prvním krokem je zpracování seznamu strategických možností. Druhým krokem je hodnocení definovaných alternativ. Je třeba jednotlivé varianty porovnat, specifikovat jejich silné a slabé stránky, vyhodnotit je a vybrat tu nejvíce vhodnou k realizaci.

### **Implementace strategie**

Jejím úkolem je převedení strategie do života. Člení se do tří částí. První je plánování a alokace zdrojů. Specifikuje klíčové úkoly, které je nutno realizovat, definuje časový harmonogram, stanovuje odpovědnost za provedené změny. Druhá část realizuje nutné změny organizačních struktur místní samosprávy, stanovuje pravomoci a odpovědnosti jednotlivých oddělení úřadu, definuje potřeby v oblasti informačních systémů, lidských a organizačních zdrojů. Třetí část zahrnuje působení na příslušnou část místních úředníků s cílem naučit je managementu změny. Tržní prostředí se

neustále mění, a proto je nutné reagovat včas na tyto změny a realizovat potřebná opatření, aby byla naplněna vybraná strategie. Důležité je i monitorování výsledků a jejich porovnání s plánem. Monitorování by mělo obsahovat tyto kroky:

- *implementace strategie ve srovnání s plánem,*
- *časové a finanční aspekty v porovnání s rozpočtem,*
- *kontrola zapojení lidí a institucí na uložených úkolech,*
- *hodnocení výsledků (Wright, Nemeč, 2003).*

Důležité je, aby komunity nekopírovaly již existující plány jiných obcí. Každý prostor se v mnohých aspektech (ekonomických, sociálních, kulturních) liší. Proces strategického plánování musí vycházet z konkrétních charakteristik komunity, na druhé straně se však může opírat o poznatky, jak jiné komunity vytvořily a provedly jejich strategické plány, což umožní vyvarovat se chyb a získat nové inspirace. Strategický plán se musí zabývat praktickou realitou a praktickými řešeními. Může zahrnovat jak nákladné tak levné projekty, srovnávat je a měl by vytvářet možnosti pro získání zdrojů a podpory zvenčí, hlavně u financování finančně náročných aktivit (Wright, Nemeč, 2003).

### **3.4 Management veřejné správy – zhodnocení praxe a literatury**

Územní samosprávy v ČR jsou si vědomi, že neustále roste pozornost veřejnosti, jak je s jejich penězi nakládáno, jaké potřeby jsou jimi uspokojovány. Kraje i města mají zpracované strategické plány, zastupitelstvo ve svém programovém prohlášení jasně definuje, čeho by chtělo ve svém volebním období dosáhnout a snaží se toto splnit. Větší města a kraje mají v tomto ohledu trochu snazší cestu. Mají zřízeny konkrétní odbory, které se zabývají strategickým plánováním, komise složené jak z odborníků územní samosprávy jednotlivých odborů tak i z externích specialistů. Ve většině případů jim s vypracováním strategie a plánů pomáhají navíc i externí firmy, které jsou složené z odborníků na management, provádí pro ně např. SWOT analýzu, vytváří jim poměrně detailně zpracované strategické plány, stanovují jednotlivé cíle, programy

apod. Trochu horší situace je především u menších obcí. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění, § 3, ukládá územním samosprávným celkům povinnost sestavovat rozpočtový výhled na 2-5 let dopředu. Rozpočtový výhled je často vypracováván ve zkrácené podobě a souhrnně dává přehled o příjmech a výdajích ve sledovaných letech, ale nedává občanům bližší informace o plánovaných cílech a strategiích dané obce. Zastupitelstvo má schválené programové prohlášení, které se snaží ve svém volebním období naplnit, ale často dochází ke změnám priorit v souvislosti s dotačními politikami krajů, ministerstev apod. Obce jsou totiž stále hodně závislé při svém rozvoji na jednotlivé dotační programy, protože nejsou schopny velké investiční akce provést bez podpory. Proto se snaží vyhledávat možnosti, jak získat podporu pro různé své potřeby a aktivity a těm pak přizpůsobují své rozpočty a priority. Obcím, převážně pak těm menším, chybí dostatek kvalifikovaných pracovníků a zkušeností, kteří by byli schopni strategie a cíle vytvářet. Je hodně obcí, kde musí starosta a účetní zvládnout celý chod obce a nemohou svými silami a vědomostmi postihnout všechny oblasti. I přesto mají zpracovaný plán aktivit, který se snaží postupně realizovat a dle potřeb doplňovat.

## 4 Rozpočtový proces

Příprava a projednávání rozpočtu je složitý proces, který tvoří jednotlivé kroky a rozhodnutí, na kterých se podílí celá řada účastníků. Rozpočtový proces je oproti rozpočtovému období delší, všechny jeho etapy zahrnují dobu 1,5 – 2 roky. Představuje činnost orgánů, jak volených, tak výkonných, spojených se sestavováním rozpočtu, s jeho schvalováním, realizací během rozpočtového období, průběžnou a následnou kontrolou jeho plnění, sestavení a schválení závěrečné bilance o skutečném hospodaření za dané období<sup>2</sup>.

### 4.1 Zásady rozpočtového hospodaření

Všechny rozpočty mají celou řadu společných rysů jako navrhování, schvalování, kontrolu, sankce při porušení pravidel apod. Tyto společné rysy jsou upravovány zákonem a jsou souhrnně označovány jako rozpočtové zásady. Představují určitý systém poznatků, a zkušeností, které postupně vznikaly v průběhu vývoje rozpočtu a pomáhají ke zkvalitnění rozpočtové praxe. Dělí se na zásady univerzální a zásady uplatňované v rozpočtovém procesu.

#### Univerzální zásady

- **požadavek na kvalitu rozpočtu** – při dosahování příjmů a vynakládání výdajů se nesmí ztrácet smysl pro konečný užitek. Snaha o rychlé příjmy může vést ke ztrátě budoucích užiteků (například při ukvapeném prodeji majetku) a snaha o co největší úspory může vést ke ztrátě hodnoty majetku,

---

<sup>2</sup> SEDMIHRADSKÁ, L., Možnosti využití nových rozpočtových metod a nástrojů v rozpočtovém procesu obcí ČR. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-02]. Dostupné z WWW: <[http://kvf.vse.cz/storage/1168944216\\_sb\\_sedmihradska.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1168944216_sb_sedmihradska.pdf)>

- **vyrovnanost rozpočtu** – sledování vyrovnanosti rozpočtu nejen při jeho schvalování, ale i po celý rok. Přebytkový rozpočet může rozvoj zpomalovat a naopak schodkový rozpočet může rozvoj zrychlovat, ale na úkor budoucích období,
- **provádění změn rozpočtu** – důležité je uvědomit si, kdy je změna rozpočtu nutností a kdy je lepší trvat na platném rozpočtu a nepřizpůsobovat ho dosahovaným výsledkům. Povinně je nutné provést změny rozpočtu v případě, kdy by jistě došlo ke schodku v důsledku nenaplnění příjmů, se kterými rozpočet počítal na úhradu svých výdajů, dále v případech nového rozdělení peněz v rámci rozpočtu a u dotací. Užitečné, ale ne povinné, jsou pak změny u příznivějšího plnění rozpočtu v porovnání se schváleným rozpočtem,
- **orgány odpovědné za hospodaření podle rozpočtu** – odpovědnost za hospodaření s rozpočtovými prostředky má každý, komu byly svěřeny do jeho působnosti a s touto odpovědností souvisí i změny rozpočtu,
- **časové použití rozpočtu** – tato zásada je důležitá u čerpání státních účelových prostředků, pro které je stanoveno omezené čerpání. Často pak koncem roku, v souvislosti s vyčerpáním, dochází k utrácení peněz bez ohledu na jejich hospodárnost,
- **účelovost rozpočtových prostředků** – je sledována u dotací a podpor poskytovaných jinými subjekty, které mají právo rozhodovat o tom, na jaký účel budou prostředky investovány (Pařízková, 1998).

### **Zásady uplatňované v rozpočtovém procesu**

Zásady můžeme dále rozdělit podle toho, ve které etapě rozpočtového procesu se uplatňují a to na zásady, které se uplatňují při *řízení rozpočtového procesu* a na zásady, které se uplatňují při *hospodaření s rozpočtovými prostředky*.

#### **A) Zásady uplatňované při řízení rozpočtového procesu**

- **zásada úplnosti a jednotnosti** – je realizována prostřednictvím závazné rozpočtové skladby, která zajišťuje přehlednost celé rozpočtové soustavy. Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění změn a doplňků, stanovuje jednotné třídění příjmů a výdajů, které je závazné pro státní rozpočet, rozpočty organizačních složek

státu, rozpočty státních fondů, měst, obcí a krajů, regionálních rad regionů soudržnosti a dobrovolných svazků obcí. Rozpočtová skladba třídí příjmy a výdaje z hlediska:

- a) odpovědnostního,
  - b) druhového,
  - c) odvětvového,
  - d) konsolidačního,
- **zásada reálnosti a pravdivosti** – sestavení rozpočtu, který vychází z analýzy minulých let a z budoucího možného vývoje. Na kvalitě analýzy závisí pak kvalita celého rozpočtového procesu, proto by jí měla být věnována zvláštní pozornost,
  - **zásada každoročního sestavování a schvalování** - rozpočtové prostředky jsou určeny k použití v roce, pro který byly chváleny,
  - **zásada dlouhodobé vyrovnanosti** (zlaté pravidlo), které je základem úspěšného dlouhodobého hospodaření. Rozpočtové hospodaření by mělo být v dlouhodobém horizontu vyrovnané. Krátkodobě není škodlivé deficitní financování podle záměrů finanční politiky, ale z dlouhodobého hlediska by mohlo vést k nestabilitě a přílišnému zatížení budoucích generací,
  - **zásada publicity** – návrh rozpočtu musí být dle zákona před jeho schválením zveřejněn na úřední desce po dobu 15 dnů, veřejně projednáván a schvalován zastupitelstvem. Zároveň je zákonem zajištěna i informovanost občanů o celkovém hospodaření, a to prostřednictvím závěrečného účtu, který musí být také zveřejněn a veřejně projednáván,
  - **zásada účelovosti** - rozpočtové prostředky mohou být používány pouze k účelům, pro které byly určeny.

#### **B) Zásady uplatňované při hospodaření s rozpočtovými prostředky**

- **zásada efektivnosti a hospodárnosti** – stanovuje co nejekonomičtější použití rozpočtových prostředků. Dosahovat co nejvyšší příjmy a tyto příjmy dále hospodárně a efektivně využívat na účely a záměry pro které jsou stanoveny,

- **zásada přednosti výdajů před příjmy** – výdaje by se měly využívat k ekonomickému růstu, pro který je třeba zajistit příslušné prostředky. Rozpočtové příjmy by měly stabilizovat ekonomiku, aby byl umožněn její další růst,
- **zásada omezení přesunů v rozpočtu** – v zákoně o rozpočtových pravidlech je stanoveno, kdy a za jakých podmínek je možné realizovat přesuny v rámci rozpočtu. U nás je to zejména u různých dotačních programů,
- **zásada stanovení pravidel v případě rozpočtového provizoria** – pokud není schválen rozpočet na dané období, musí být toto období podřízeno určitým pravidlům, aby nedocházelo k nezajištěným výdajům (Pařízková, 1998).  
Jednotlivé rozpočtové zásady musí působit komplexně.

## 4.2 Právní úprava rozpočtového procesu v ČR

Rozpočtový proces upravuje celá řada zákonů a nařízení.

**Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění.** Zákon podrobněji upravuje tvorbu, postavení, obsah a funkce rozpočtů územních samosprávných celků, jimiž jsou obce a kraje a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky územních samosprávných celků. Upravuje také zřizování nebo zakládání právnických osob územních samosprávných celků.<sup>3</sup>

**Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) v platném znění.** Zákon upravuje tvorbu, funkce a obsah střednědobého výhledu státního rozpočtu, státního závěrečného účtu, příjmy a výdaje státního rozpočtu, státní finanční aktiva a pasiva, finanční hospodaření organizačních složek státu a příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami, finanční kontrolu, podmínky zřizování státních fondů, způsob řízení státní pokladny a řízení státního dluhu.

**Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích v platném znění.** Zákon vymezuje postavení obcí, území obce, samostatnou působnost obce, hospodaření obce, pravomoci zastupitelstva a rady obce a další.

---

<sup>3</sup> Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění, §1.



*Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích v platném znění.* Zákon vymezuje postavení krajů, působnost a orgány kraje, kontrolu a další.

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

*Zákon o státním rozpočtu České republiky.*

*Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě v platném znění a vyhláška č. 416/2004 Sb., která tento zákon provádí.* Zákon vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Stanoví předmět, hlavní cíle a zásady finanční kontroly vykonávané podle tohoto zákona a podle zvláštních právních předpisů, pokud tak tyto předpisy stanoví.

*Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě v platném znění.* Tato vyhláška stanovuje jednotnou rozpočtovou skladbu, která se uplatňuje v rozpočtech organizačních složek státu, při sledování plnění státního rozpočtu, sledování čerpání rezervního fondu organizačních složek státu, v rozpočtech státních fondů a dalších.

*Vyhláška Ministerstva financí č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, v platném znění.*

*Vyhláška Ministerstva financí č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech údajů předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, v platném znění.*

## **4.3 Rozpočtový proces lze rozdělit do několika etap**

1. analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období,
2. sestavení rozpočtového výhledu,
3. sestavení návrhů veřejného rozpočtu,
4. projednání a schválení veřejného rozpočtu,
5. kontrola plnění rozpočtu a provádění jeho změn,
6. následná kontrola a přehled o skutečném plnění rozpočtu, sestavení závěrečného účtu.

### **4.3.1 Analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období**

Rozpočtové plánování je důležitou etapou rozpočtového procesu a to nejenom na centrální úrovni u státního rozpočtu, ale i na úrovni obcí a krajů. Dobrý odhad je důležitou podmínkou pro zvýšení efektivnosti ve veřejném sektoru na všech úrovních. V posledních letech se klade důraz na sestavování rozpočtových prognóz a analýz, které jsou důležité v souvislosti s investicemi v lokálním a regionálním veřejném sektoru, jsou finančně náročné a na jejich financování jsou potřeba střednědobé a dlouhodobé úvěry. V souvislosti s využíváním úvěrů a dalších cizích zdrojů je potřeba sestavit umořovací plán.

Vývoj příjmů obcí závisí na vývoji ekonomických ukazatelů (míry nezaměstnanosti, růstu HDP, míře inflace aj.), které ovlivňují výši daní, jež soukromý sektor zaplatí do rozpočtu obcí. V ČR se neustále mění konstrukce daňových zákonů, rozpočtová pravidla a daňové určení a to pak pro obce znesnadňuje naplánovat si jejich daňový výnos do svého rozpočtu.

Aby byl rozpočtový výhled co nejpřesnější, doporučuje se při jeho sestavování vycházet z analýzy hospodaření za uplynulé 2 – 3 roky, kdy se dají vysledovat určité závislosti ve vývoji příjmů a výdajů a sestavit možný vývoj v následujících letech. Zastupitelstvo by pak mělo mít sestaven i plán priorit, který by měl být zachycen ve výhledu (Hampelová, 2009).

### **4.3.2 Sestavení rozpočtového výhledu**

Do roku 2000 nebyly územní samosprávné celky v ČR povinné sestavovat střednědobý ani dlouhodobý rozpočtový výhled. Tuto povinnost stanovil až zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění změn a doplňků. Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem územního samosprávného celku sloužící pro střednědobé finanční plánování rozvoje. Obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů.

Obce mohou zpracovat svůj výhled mnohem podrobněji, což jim umožní uvažovat o svých finančních zdrojích a potřebách v delším časovém horizontu než je jeden rok. Je důležitý také pro plánování investičních potřeb a na možnostech jejich financování. Z rozpočtového výhledu by měly být patrné záměry a cíle zastupitelstva. Hospodaření obcí se vyvíjí a dochází tedy ke změnám realizovaných záměrů, proto je nutné rozpočtový výhled pravidelně aktualizovat (Hampelová, 2009).

Provazníková (2007) uvádí, že rozpočtový výhled je vhodné sestavovat v těchto krocích: zpracovat analýzu hospodaření za uplynulé minimálně 2-3 roky, rozdělit data na běžné a kapitálové příjmy a výdaje, běžné položky a nahodilé položky, zpracovat rozpočtový výhled státu, z analýzy vysledovat určité závislosti a ty zpracovat do výhledu.

#### **Zpracování rozpočtového výhledu přináší obci především**

- zkvalitnění řízení hospodaření,
- odvrácení hrozby možného přeúvěrování a tedy stabilní finanční situaci,
- rychlou orientaci ve finančních možnostech,
- usnadnění projednávání úvěrů s peněžními ústavami a s fondy o mimořádné a účelové dotaci (Provazníková, 2007).

### **4.3.3 Sestavení návrhů veřejného rozpočtu**

Územní samosprávný celek vypracovává roční rozpočet v návaznosti na rozpočtový výhled a na základě údajů z rozpisu platného státního rozpočtu nebo rozpočtového provizoria. V dlouhodobém horizontu by mělo být hospodaření vyrovnané, aby nevedlo k zadluženosti města (obce). Rozpočet se obecně dělí na běžný a kapitálový. Oddělení běžného a investičního hospodaření umožňuje analyzovat, z čeho jsou příjmy tvořeny a kam směřují. Je nutno uvést, že město (obec) nemusí striktně rozlišovat běžný a kapitálový rozpočet a může tyto rozpočty sloučit do jednoho (Podrobněji Hampelová, 2009).

Sestavení návrhu rozpočtu a přípravu podkladů pro sestavení rozpočtu zpravidla provádí výkonný orgán obce, většinou finanční odbor. V zákoně se uvádí, že rozpočet obce vychází z rozpočtového výhledu. Roční rozpočet však není vázán údaji, které jsou v rozpočtovém výhledu a zastupitelstvo může tedy schválit roční rozpočet odlišný od údajů v rozpočtovém výhledu. Tato skutečnost by měla být řádně zdůvodněna, protože i změny by měly mít svá pravidla (např. změna v důsledku krize, přírodních katastrof apod.) (Podrobněji Provozníková, 2007).

### **4.3.4 Projednání a schválení veřejného rozpočtu**

Návrh rozpočtu projednává finanční výbor, rada, zastupitelstvo a jeho schvalování je výhradní pravomocí zastupitelstva. Rozpočet může být schválen jako vyrovnaný, kdy se příjmy rovnají výdajům. Dále je možné schválit rozpočet přebytkový nebo schodkový. Schodkový rozpočet může být schválen jen v případě, že je zajištěno jeho krytí ať už z přebytků let minulých, úvěrem, půjčkou nebo pomocí dluhopisů. Po schválení rozpočtu zastupitelstvem se provádí neprodleně rozpis rozpočtu do jednotlivých položek. Součástí rozpisu rozpočtu je sdělení závazných ukazatelů těm subjektům, které jsou povinny se jimi řídit<sup>4</sup>. Při rozpisu rozpočtu se rozpočet člení podle rozpočtové skladby.

---

<sup>4</sup> Podrobněji viz: Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění, § 14.

### 4.3.5 Kontrola plnění rozpočtu a provádění jeho změn

Rada je výkonným orgánem města (obce) a má zabezpečovat hospodaření podle schváleného rozpočtu. Je oprávněna provádět rozpočtová opatření v rozsahu stanoveném zastupitelstvem. Zastupitelstvu rada předkládá zprávu o hospodaření dle pokynů zastupitelstva.<sup>5</sup>

Územní samosprávné celky a svazky obcí uskutečňují své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a provádějí **pravidelnou, systematickou a úplnou kontrolu** svého hospodaření a hospodaření jimi zřízených a založených právnických osob a zařízení po celý rozpočtový rok. Územní samosprávné celky zajišťují výkon finanční kontroly podle zvláštního předpisu.<sup>6</sup> Podle výše uvedeného zákona je finanční kontrola vykonávána kontrolními orgány. Zaměřuje se na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky při jejich vynakládání na veřejné výdaje. **Předběžná kontrola** je spojena s kontrolní činností před schválením závazku a před samotným uskutečněním výdaje. Jejím úkolem je zajistit, aby nedošlo k situaci, že nebude zajištěno rozpočtové krytí předpokládaného výdaje. Za tuto skutečnost je zodpovědný správce rozpočtu. **Průběžná veřejnoprávní kontrola** se zaměřuje především na to, zda se dodržují stanovené podmínky a postupy při uskutečňování, vypořádání a vyúčtování schválených operací, zda postupy jsou přizpůsobeny nově vzniklým rizikům, zda jsou prováděny včas a přesně zápisy o uskutečněných operacích ve výkazech, informačních systémech apod. (Schneiderová, 2008).

### 4.3.6 Následná kontrola a přehled o skutečném plnění rozpočtu, sestavení závěrečného účtu

Následná veřejnoprávní kontrola se soustřeďuje na to, zda údaje o hospodaření s veřejnými prostředky věrně zobrazují zdroje, stav a pohyb veřejných prostředků, zda tyto údaje odpovídají skutečností rozhodným pro uskutečnění veřejných příjmů, výdajů a nakládání s veřejnými prostředky, jestli přezkoumávané operace jsou

---

<sup>5</sup> Podrobněji viz: Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích ve znění změn a doplňků, § 102.

<sup>6</sup> Zákon č. 320/2000 Sb., o finanční kontrole v platném znění.

v souladu s právními předpisy, schváleným rozpočtem, programy, projekty, uzavřenými smlouvami (Schneiderová, 2008).

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření územního samosprávného celku a svazku obcí souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu. Nově od roku 2010, na základě zavedení účetnictví státu, je závěrečný účet sestavován na základě nákladů a výnosů.<sup>7</sup>

## 4.4 Zhodnocení současné legislativy rozpočtového systému

### ČR

Hlavní nevýhodou současného systému je, že je zákonem pevně stanovena rozpočtová skladba. Jedná se o *Vyhlášku Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě v platném znění*. Její předností sice je, že rozpočty organizačních složek státu, státních fondů, územních samosprávných celků používají jednotné třídění všech svých příjmů a výdajů, což umožňuje vzájemné srovnání a snadnější sestavení závěrečného účtu, ale na druhé straně její závaznost neumožňuje v plné míře a volně aplikaci nových alternativních metod rozpočtování. Územní samosprávné celky by v některých případech rády stanovily programy, které by byly provázány s více odvětvími a sledování a hodnocení daného programu je v takovém případě složité a netransparentní. Částečně je tento problém možné eliminovat v rámci nového účetnictví – účetnictví státu, kde je umožněna větší volnost analytického rozlišení nákladových a výnosových položek. Zároveň je třeba však konstatovat, že není možné úplné zrušení rozpočtové skladby. Tento systém funguje již řadu let, byl postupně vyladován a díky němu je možné, poměrně snadno a rychle dát dohromady státní závěrečný účet. Všechny rozpočty, které se musí platnou rozpočtovou skladbou řídit, jsou nějakým způsobem napojeny na státní rozpočet a jejich rozpočty jsou součástí státního závěrečného účtu. Díky konsolidačním položkám, které obsahuje, je možné vypreparovat částky, které by byly v rámci závěrečného účtu duplicitní a nevypovídaly

---

<sup>7</sup> Podrobněji viz.: Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění, §17.

by pravdivě o celkovém hospodaření. Určité možnosti změny třídění by však možné a výhodné byly. Problémem je také návaznost rozpočtu na účetnictví. Rozpočet je sestavován pro daný rok a sleduje příjmy a výdaje, ale účetnictví (od roku 2010) sleduje náklady a výnosy, které se vztahují k hospodaření v daném roce. U rozpočtu je tedy možné v rámci lepšího výsledku hospodaření odložit nebo naopak přijmout platby, které se k danému roku vůbec nevztahují, ale v účetnictví, díky časovému rozlišení, toto možné není. Výsledek hospodaření podle rozpočtu a podle účetnictví se tak často může velmi lišit a zákonodárci pak nemohou pochopit jak je toto možné.

## 5 Metodika

Cílem práce je zhodnotit možnosti využívání výkonového a programového rozpočtování na úrovni územní samosprávy. V teoretické části budou objasněny zásady rozpočtového procesu, fáze, způsoby tvorby rozpočtu územních samosprávných celků. Zvláštní pozornost pak bude věnována alternativním metodám rozpočtování, jejichž význam v posledních letech je stále více připomínán v souvislosti s efektivním a účelným vynakládáním finančních prostředků. Programové a výkonové rozpočtování je proces, který zahrnuje několik kroků, které na sebe navazují a na jejich kvalitě provedení závisí úspěšný přechod a pochopení alternativních metod rozpočtování. Tyto metody jsou pevně a neodlučitelně spojeny s vizí, strategiemi, cíly územních samosprávných celků (dále jen ÚSC). Jen ÚSC, který má jasně stanovenou vizi, cíle a kvalifikovaný personál, má předpoklady pro dobré vytvoření konkrétních programů, podprogramů, opatření a je připraven na úspěšnou realizaci inovace rozpočtového procesu.

Na základě teoretických poznatků z literatury různých autorů, zkušeností ze zahraničí, kde tyto jsou již metody programového a výkonového rozpočtování postupně zaváděny, zdokonalovány a využívány od 50. let 20. století, a na základě praktického provádění rozpočtového procesu u vybraných ÚSC<sup>8</sup> různých úrovní, a to konkrétně

---

<sup>8</sup> Územní samosprávný celek

Jihočeského kraje, města Český Krumlov a okrajově i osobních zkušeností z obcí, bude na základě získaných materiálů a osobní návštěvy charakterizován způsob vytváření vize, strategií, programů. Z načerpaných poznatků a informací budou nastíněny praktické možnosti zavedení a zdokonalení programového rozpočtování v územních rozpočtech ČR. Jakým směrem by se měly ubírat, co všechno by bylo potřeba změnit v legislativě, čeho se vyvarovat a na jaké zkušenosti zahraničních států navázat.

## 6 Metody sestavování územních rozpočtů

Rozpočet je potřeba sestavovat s ohledem na delší časový horizont. Tato skutečnost je důležitá především ve spojení s řízením rozpočtových výdajů a s plněním víceletých závazků. Doporučuje se sestavování dlouhodobých nebo střednědobých rozpočtových výhledů spolu se stanovením výdajových rámců.

V praxi se rozpočtová politika jednotlivých zemí řídí odlišnými mechanismy a kritérii. Uplatňování konkrétní metody rozpočtování závisí na specifických podmínkách, kulturních odlišnostech země, na historických aspektech a problémech jimž daná země v oblasti veřejných financí v minulosti čelila. Vliv má i politická orientace a kultura.

**Tabulka č. 1: Klasifikace rozpočtových metod**

Název metody	Kritérium rozpočtování
Přírůstkové rozpočtování	Historická báze upravená v aktuálním roce o „inkrementy“.
Rozpočtování s nulovou bází	Start z nulové báze.
Rozpočtování na bázi MBO <sup>9</sup>	Podíl na cílech.
Programové rozpočtování	Podíl na plnění cílů v rámci programové struktury.
Výkonové rozpočtování	Podíl na plnění cílů monitorovaný výkonovými ukazateli.
Funkční rozpočtování	Kalkulace nákladů na bázi účelových činností

Zdroj: OCHRANA, F. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů – veřejná volba. 2003, s. 128.

<sup>9</sup> Management na základě stanovení cílů.



## 6.1 Tradiční metody rozpočtování

Sestavování a schvalování rozpočtu v raných fázích svého vývoje sloužilo především ke kontrole nakládání s veřejnými prostředky a k zajištění zákonodárné odpovědnosti. Když zákonodárci získali právo uvalovat, měnit a schvalovat daně, začali svou pozornost věnovat kontrole veřejných výdajů. Vznikl tedy systém každoročního sestavování rozpočtu a byla schválena rozpočtová skladba, která umožňovala zákonodárcům kontrolovat, jak jsou prostředky použity a zda nedochází k jejich zneužívání (Premchand, 1983). Tyto principy vytvořily základ pro vznik tradičních inkrementálních metod.

V našich podmínkách stále převládá vliv inkrementálního rozpočtování. Sestavit takový rozpočet není složité. Základem je loňský rozpočet, který se zvýší o přiměřený přírůstek. Koeficient přírůstku zohledňuje jak míru inflace, tak i rozhodnutí o míře rozvoje odvětví nebo organizace. Takový rozpočet však poskytuje jen málo informací o činnostech a funkcích dané organizace. Protože se u tohoto rozpočtování projevuje trend „konzervace“ minulých stavů, není vhodné jej používat zejména v souvislosti s potřebou přijetí jakýchkoliv změn nebo reforem. Metody inkrementálního rozpočtování působí také demotivačně na manažery veřejných financí ve smyslu úspor omezených veřejných zdrojů a sledování efektivnosti jejich nakládání (Šelešovský, 2010).

### 6.1.1 Přírůstkový způsob

Předností tohoto systému je jeho jednoduchost. Metoda vznikla počátkem 20. století. Rozpočet je sestavován na základě předchozí zkušenosti, tedy z minulých rozpočtů (tzv. historické bázi) a je dále upravován. Základem uvedeného přístupu je odhad a stanovení meziročních změn, o které se přizpůsobí současný rozpočet, který je považován za základ rozpočtu budoucího. Jde zejména o zohlednění celoročního vývoje a efektů, částky odrážející inflaci, demografické trendy a požadavky dané novou legislativou. Nedostatkem uvedeného přístupu je skutečnost, že bere v úvahu historické náklady na službu a nezabývá se oprávněností dané služby či její prioritou. Nebere v úvahu, zda

je služba spravedlivě rozložena mezi spotřebitele, poskytována efektivně, zda odpovídá měnícím se potřebám a zájmům občanů. Takto sestavený rozpočet poskytuje velmi málo informací o činnostech a funkcích dané organizace (Provazníková, 2007).

U této metody úplně chybí kritérium účelnosti a částečně i efektivnosti vynakládaných prostředků. Financovány jsou i aktivity a instituce, které nemusí být veřejností poptávány nebo je vynakládání finančních prostředků na ně neefektivní. Tento systém nevyužívá žádnou formu měření výstupů, nedochází proto k prověřování přínosů jednotlivých nákladových prvků a může docházet ke konzervaci existujícího stavu. Zároveň nedává prostor pro realizaci zásadnějších reformních kroků. V dnešní době je tato metoda vzhledem k potřebám upřednostnit spíše poptávkově definované rozpočtové modely nevhodná (Šelešovský, 2010).

Tato metoda se v ČR uplatňovala počátkem 90. let 20. století (po listopadu 1989).

### **6.1.2 Fixně limitovaný rozpočet**

Je využíván zejména ústřední vládou k řízení vlastních odborů a ministerstev a také ve snaze ovlivňovat výdaje municipalit prostřednictvím systému dotací. Rozpočet pro následující rok pro danou oblast služeb je co do objemu fixní (stanoven může být jakoukoli metodou a zpravidla je navýšen o určitý přírůstek pro očekávanou inflaci). Na úrovni obcí a krajů lze tento způsob využívat v případě, že zajišťují poskytování veřejných statků či služeb prostřednictvím jiných organizací. Obec nebo kraj může poskytovat organizaci zajišťující službu paušální finanční částku, kterou si organizace rozdělí mezi jednotlivé nákladové položky podle svého vlastního uvážení. Obecné poznatky potvrzují, že uvedený způsob zvyšuje efektivnost (oproti liniové – položkové tvorbě rozpočtu, kdy obec kontroluje výdaje organizací po jednotlivých položkách – mzdy, doprava, energie, vybavení atd.). Částečně je to tím, že organizace může kompenzovat nevyhnutelné překročení rozpočtu v určité konkrétní položce úsporami v položce jiné (Provazníková, 2007).

## 6.2 Alternativní přístupy rozpočtování

Existence rozpočtového omezení a rostoucí tlak na zvyšování efektivnosti, jak ze strany veřejnosti, tak ze strany ústředních vlád, se projevuje i v oblasti rozpočtového procesu jako požadavek na zefektivnění jeho technik a postupů. Nutnost co nejpřesněji identifikovat a uspokojovat potřeby obyvatel vyžaduje využití nových technik výzkumu i plánování (Provazníková, 2007).

Nově vzniklé rozpočtové inovace měly odstranit problémy tradičních metod a to buď změnou formátu rozpočtu nebo struktury rozpočtového procesu. Formátu rozpočtu se týká výkonově orientované (performance budgeting) a programové (program budgeting) rozpočtování. Strukturu rozpočtového procesu mění management na základě řízení cílů (management by objectives), rozpočtování s nulovou bází (zero base budgeting) a cílované rozpočtování (target base budgeting) (Seckler-Hudson, 1992).

Z vyjmenovaných metod se na efektivnost nejvíce soustřeďuje výkonově orientované rozpočtování. Metoda vyžaduje sledování velkého množství ukazatelů, pomocí kterých jsou hodnoceny jednotlivé projekty a především pak jejich schopnosti plnit vytyčené cíle.

### 6.2.1 Přístup nulové základny – metoda ZBB (Zero-Base Budgeting)

Rozpočtování s nulovou základnou (nebo-li bází) je proces, který klade důraz na zodpovědnost managementu za plánování, rozpočtování a hodnocení. První neúspěšné pokusy proběhly již počátkem 60. let 20. století a to v USA a jejich úkolem bylo snížení výdajů veřejného sektoru. Šlo však o extrémní verzi rozpočtování a celý proces byl administrativně i časově náročný a nerealistický. Dnes se používají různé modifikace tohoto přístupu (Provazníková, 2007).

Metodu ZBB můžeme rozdělit do tří fází. První je fáze koncepční, která zahrnuje tvorbu transformačních cílů a seřazení těchto cílů dle jejich důležitosti. Následuje fáze programování, kdy jsou jednotlivé cíle transformovány do programů a určí se jejich pořadí podle stanovených preferencí. Třetí je fáze rozpočtování. Rozhoduje se v ní

o rozpočtovém krytí programových aktivit a zařazení vybraných programů do rozpočtu pro konkrétní rok.

Rozpočtování je typické tím, že sestavování rozpočtu se odvíjí od **nulového základu**. Neberou se v úvahu žádné požadavky na rozpočtové zdroje z předchozích let. Stanoví se výdajový strop a až do této hranice se zařazují jednotlivé programy. Je to metoda, která je založená na plánovacích, analytických a rozhodovacích postupech a technikách, jež zohledňují alokaci omezených zdrojů s ohledem na alokační cíle vyjádřené ve formě kvantifikovaných účelů. Je využíváno nákladově užitkové analýzy. Oproti přírůstkovému rozpočtování tato metoda definuje cíle pro každý nákladový prvek a nulová báze je každým rokem přezkoumávána s ohledem na priority vlády. Tím je sledována alokace zdrojů ve spojitosti s aktualizovanými prioritami realizačního plánu. Podává tedy transparentnější pohled o účelu použitých zdrojů (Šelešovský, 2010).

Metoda je založena na přehodnocení a prozkoumání všech činností organizace. Rozdělí se všechny předpokládané aktivity a k nim odpovídající výdaje do určitých skupin tzv. jednotek. Tyto skupiny jsou potom detailně zkoumány a sestaví se pořadí činností, které budou financovány bez ohledu na limitované zdroje. Poté se příjmy porovnají se sestaveným pořadím, a pokud nejsou dostatečné zdroje k pokrytí všech vybraných činností, položky s nejnižší prioritou jsou ponechány bez financování. Proveďte se tolik škrťů, až se výdaje vyrovnají s příjmy. Seznam priorit s disponibilními zdroji se pak stane rozpočtem.

Z teoretického hlediska je přístup „nulové základny“ k tvorbě rozpočtu nejkompexnější, protože podrobuje každou činnost či položku rozpočtu vyčerpávajícímu zkoumání ve vztahu k cílům a možným postupům jak jich dosáhnout. Nebere se ohled na současnou výši nákladů a při odhadu výdajů se postupuje v krocích

- zda se má služba zajistit,
- stanovení standardu pro danou službu,
- odhad jednotkových nákladů služby v daném standardu,
- odhad objemu služby potřebného k zajištění standardu,
- odhad celkových nákladů nutných na zajištění dané služby (Provazníková, 2007).

Výhodou rozpočtování s nulovou základnou je podrobná identifikace všech poskytovaných veřejných služeb a určení jejich pořadí, vyšší účast manažerů na rozpočtovém procesu, shromáždění velkého množství údajů o práci a výkonnosti organizace. Nevýhodou je vysoká administrativní náročnost, protože některé programy, které budou vytvořeny, nebudou nikdy realizovány. Mnoho výdajů nelze zrušit, protože vyplývají z přenesené působnosti nebo dluhové služby. Často se sledují nesmyslné ukazatele výkonnosti a neporovnávají se přínosy (užitky) a náklady poskytnuté veřejné služby (Miksell, 1994). Dle Rubina (2000) vzniká u této metody vysoký potenciál pro konflikty a soutěže mezi jednotlivými programy. Méně extrémním přístupem této metody je cílované rozpočtování (viz další kapitola).

Další nevýhodou této metody je, že nevyužívá rozpočtů minulých let a je proto nutno před každým rozpočtovým obdobím znovu stanovit jednotlivé aktivity a provést kalkulace. Je tedy poměrně náročná na vstupní data, jejich zpracování, čas a vysoké nároky jsou kladeny i na zaměstnance.

Rozpočtování pomocí této metody odborníci (např. F. Ochrana) doporučují v případech, kdy vládní nebo regionální představitelé plánují transformační kroky v určitém rezortu, ale jen pro krátkodobé nebo střednědobé časové horizonty. Úspěšně lze uplatnit i v prvním roce při přechodu na jinou rozpočtovou metodu (Ochrana, 2003).

Dle Provazníkové (2007) se tato metoda doporučuje aplikovat na služby, u kterých dochází ke značným změnám v poptávce, nebo kde se volí z několika málo variant. Územní samosprávné celky mohou pak tento postup aplikovat u každé služby, např. jednou za pět let.

### **6.2.2 Cílované rozpočtování**

Cílované rozpočtování stanovuje limity (tzv. cíle) částek, které mohou požadovat správci dílčích rozpočtů. Jejich požadavky jsou rozděleny na dvě části. Část, která respektuje stanovený cíl a ostatní. Mezi ostatní jsou zařazeny projekty, které se nevešly do stanoveného cíle, ale správce dílčího rozpočtu je chce nebo potřebuje realizovat nebo nové projekty (Rubin, 1991). Cílované rozpočtování nutí správce dílčích rozpočtů k inovacím, protože mají volnost při nakládání s přidělenými prostředky a záleží na

nich, jak dokáží s omezenými zdroji poskytovat veřejné služby a řešit případné nedostatky. Rozhodování o projektech nad stanovené cíle je podobné jako rozhodování o projektech rozpočtovaných pomocí nulové báze. Odhadu rozpočtových příjmů je potřeba věnovat značnou pozornost, protože je východiskem pro sestavení výdajové strany rozpočtu. Výhodou je, že cílované rozpočtování je velmi flexibilní systém, klade důraz na vyrovnanost rozpočtu, nevyžaduje příliš rozsáhlou analýzu, ale je potřeba, aby samospráva měla dobře stanovenou programovou strukturu, nákladové účetnictví a systém měření výkonnosti, protože je potřeba znát dopad snížení výdajů na výstupy nebo výsledky<sup>10</sup>.

Rizikem tohoto rozpočtování je dle Rubina (1991) zamlžování skutečné výkonnosti a snaha odstranit některé ukazatele výkonnosti.

### **6.2.3 Management na základě řízení cílů (MBO)**

Tento manažerský přístup se uplatňuje v soukromém sektoru již od 50. let 20. století. Jeho zastáncem a propagátorem ve veřejném sektoru byl Richard Nixon. Praxe však přinesla smíšené výsledky a po jeho odstoupení z funkce v roce 1974 bylo od něj na federální úrovni odstoupeno. Na místní úrovni se s ním dodnes můžeme setkat. Podle průzkumů ho v USA aktivně používá cca 47 % měst s více než 25 tisíci obyvateli a další města ho v minulosti také vyzkoušela<sup>11</sup>.

Přístup MBO má charakter metody shora dolů. Manažeři začínají definováním strategických a operativních cílů organizace, které jsou vrcholovým vyjádřením politiky organizace a ty následně transformují do specifických cílů nižší hierarchie. Při stanovování cíle je nutné dbát na to, aby jednotlivé cíle byly konzistentní s cíli strategickými a legislativními, musí být vyjádřeny tak, aby sloužily jako návod

---

<sup>10</sup> SEDMIHRADSKÁ, L., Rozpočtové inovace a efektivnost. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2004 [cit.2011-06-02]. Dostupné z WWW:

<<http://nb.vse.cz/~sedmih/usti-2004.pdf>>

<sup>11</sup> SEDMIHRADSKÁ, L., Reforma struktury rozpočtového procesu a rozpočtový proces obcí v ČR. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2004 [cit. 2011-06-02]. Dostupné z WWW:

<<http://nb.vse.cz/~sedmih/kvf-2004.pdf>>

k jednání, musí být kvantifikovány co do obsahu a časové dimenze (rozpočtový rok nebo interval), musí obsahovat specifická kritéria výkonnosti (např. procenta, počty, místo realizace, realizující osoby a náklady), musí být motivující a dosažitelné (Wright, Nemeč, 2003).

*Proces realizace MBO by měl vypadat následujícím způsobem:*

1. stanovení cílů a priorit, tj. výsledků, které mají být dosaženy, vč. termínu,
2. sestavení plánů na dosažení stanovených cílů, včetně dílčích cílů,
3. alokace zdrojů,
4. zapojení lidí do realizace plánů s důrazem na zodpovědnost každého jednotlivce,
5. sledování pokroku plnění cílů a konkrétních dílčích cílů, případně provedení nutných úprav,
6. hodnocení výsledků,
7. odměna manažerů,
8. návrhy zlepšení a jejich začlenění do cílů na další období (Schuman a Olufs, 1988).

MBO je účelově zaměřený přístup, který ponechává jen minimální prostor pro změny. Vyžaduje velký rozsah kontroly, informace o plnění cílů a vysokou disciplínu. Výhodou MBO je její schopnost sloužit jako nástroj koordinující snahy zaměstnanců směrem k dosahování vrcholových cílů organizace. Nutí organizaci plánovat, definuje standardy, které je možno kontrolovat, zvyšuje motivaci a snižuje množství konfliktů v organizaci spojených s dělbou kompetencí. Nevýhodou je její obsahová a časová náročnost, vyžaduje soustavnou pozornost manažerů a je spojena s velkou administrativní náročností (školení manažerů apod.) (Wright, Nemeč, 2003).

Zkušenosti ve veřejném sektoru s metodou managementu na základě řízení cílů jsou různé. Systém dobře funguje v organizacích, kde jsou často měněny priority a objem práce, ve stabilních organizacích se jeví jako účinnější systém na základě sledování výkonnosti (Schuman a Olufs, 1988).

## 6.2.4 Metoda programového rozpočtování (metoda PPBS)

Jedná se o poptávkově orientovanou metodu rozpočtování. Základními nástroji této metody jsou *plánování a programování*. Pod pojmem plánování je myšleno vytyčování potencionálního prostoru pro volbu a průběh akcí prostřednictvím systematického zohledňování jednotlivých přípustných alternativ. Programování je pak specifické určování konkrétních zdrojů (lidských a materiálních), potřebných k uskutečňování vymezených programů (Šelešovský, 2010).

Programové rozpočtování je chápáno jako rozpočtování orientované na cíle, výsledky (výkonnost) s cílem posílit strategické plánování, transformovat priority do podoby výdajů rozpočtu a zároveň alokovat veřejné zdroje v souladu s principy hospodárnosti, účelnosti a efektivnosti. Jde o rozšíření víceletého rozpočtování s přímou propojeností s ročními rozpočty. Systém je založený na plánování úloh a aktivit subjektů územní samosprávy v návaznosti na jejich priority a alokaci disponibilních rozpočtových zdrojů do jednotlivých programů a jeho částí (podprogramů, prvků, projektů) s důrazem na výstupy, výsledky a efektivnost vynakládání rozpočtových prostředků<sup>12</sup>.

Tvorba mise, cílů a úkolů je jednou z nejsložitějších částí programového rozpočtování. Manažeři obvykle dobře znají, co dělají, ale propojení jejich konkrétních aktivit v širším kontextu mise vyžaduje změnu orientace myšlení. Mise identifikuje a popisuje nejširší souvislosti existence organizace a služeb, které poskytuje a tvoří tak základ pro definování cílů. Mise má tyto následující charakteristiky:

- poskytuje motivaci a ducha zaměstnancům při výkonu jejich práce,
- definuje, proč veřejná organizace nebo program existují,
- definuje, co veřejná organizace nebo program dělá,
- definuje, pro koho veřejná organizace nebo program existují.

Z mise se odvozují strategické cíle a z těch dále operativní cíle. Top manažeři definují strategické a operativní cíle organizace, které jsou vrcholovým vyjádřením

---

<sup>12</sup> Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW:

<[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>



politiky organizace, a ty následně transformují do dalších specifických cílů. Cíle by měly jasně specifikovat, čeho se má dosáhnout, musí být reálné a realizovatelné, obsahovat časový harmonogram jejich dosažení. Dalším krokem je pak definování výkonových ukazatelů navazujících na operativní cíle (Wright, Nemeč, 2003).

Rozdíly mezi jednotlivými metodami ukazuje následující tabulka

**Tabulka č. 2: Charakteristika rozpočtových metod**

	<b>Tradiční rozpočtování</b>	<b>Výkonově orientované rozpočtování</b>	<b>Programové rozpočtování</b>	<b>Management na základě řízení cílů</b>	<b>Rozpočtování s nulovou bází, cílované rozpočtování*</b>
<b>Základní orientace</b>	kontrola	management	plánování	management	rozhodování
<b>Rozsah informací</b>	vstupy	vstupy a výstupy	vstupy, výstupy, efekty, alternativy	vstupy, výstupy, efekty	vstupy, výstupy, efekty, alternativy
<b>Osobní dovednosti</b>	účetnictví	management	ekonomie, plánování	management, plánování	management, plánování
<b>Klíčové informace</b>	položky výdajů	činnost organizace	účel organizace	účel programu nebo organizace	účel programu nebo organizace
<b>Způsob rozhodování</b>	inkrementální	inkrementální	systematické	flexibilní	marginální analýzy
<b>Zodpovědnost za plánování</b>	většinou chybí	roztříštěná	centrální	centrální	decentralizovaná
<b>Úkol správce rozpočtu</b>	formální správnost	efektivnost	politika	politika, management	stanovování priorit
<b>Příklad – Odbor policie</b>	osobní náklady, běžné a nepřímé výdaje, nekapitálové výdaje	počet vyšetřování, počet hovorů na tísňové lince, počet dopravních nehod	velitelství, uniformy, kriminální vyšetřování, podpora operací, administrativa		

*\*cílované rozpočtování je modifikací rozpočtování s nulovou bází, proto jsou uvedeny společně.*

*Zdroj: NITSCHOVÁ, L. Rozpočtové metody v USA. Obec & finance, 2002, roč. VIII, č. 5.*

SCHUMAN, D., OLUF, D. Public administration in the United States. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and company, 1988.

## **6.3 Rozpočtování v našich podmínkách**

Rozpočtový proces obcí v ČR upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů v platném znění. Zákon upravuje základní principy, etapy a minimální podmínky rozpočtového procesu, ale v ostatním si obce mohou rozpočet přizpůsobit svým potřebám. Mohou rozpočet sestavovat a schvalovat v odpovědnostním, druhovém nebo odvětvovém členění. Jeho rozpis po schválení již musí být v položkovém členění. V ČR stále převládá inkrementální sestavování rozpočtu v druhovém členění s převažujícím „bottom-up“ přístupem. Dle provedených průzkumů ho využívá většina měst, obcí a 12 krajů z celkových 14.

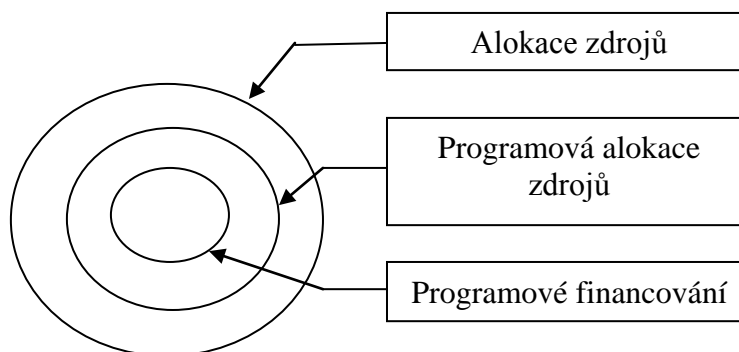
Nové přístupy rozpočtování se podle nejrůznějších průzkumů v zemích střední a východní Evropy jen pomalu prosazují. V těchto postkomunistických zemích stále převládá sestavování rozpočtu na centrální úrovni a nižší organizační složky se jen málo do rozpočtového procesu zapojují. Protože se často nemohou účastnit na rozhodování, ve většině případů je jim schválen určitý balík financí, demotivuje je to k větší zainteresovanosti na rozpočtu celé organizace.

## **7 Programové a výkonové rozpočtování**

### **7.1 Programová alokace a programové financování**

Při alokaci zdrojů stojíme před základní otázkou, jak optimálně využít vzácné (omezené) disponibilní zdroje. Jejím obsahem je způsob, jak manažeři veřejného sektoru rozmísťují disponibilní zdroje. Toto rozmístění může být realizováno různými způsoby. Jedním z nich je programová alokace zdrojů a na něm budované programové financování. Vzájemné vztahy mezi pojmy „alokace zdrojů“, „programová alokace zdrojů“ a „programové financování“ nám vyjadřuje následující obrázek (Ochrana, 2006).

**Obr. č. 1: Vztah mezi pojmy alokace zdrojů, programová alokace zdrojů a programové financování**



*Zdroj: OCHRANA, F. Programové financování a hodnocení veřejných výdajů. 2006. s. 9.*

Programová alokace je takovým druhem alokace zdrojů, kdy jsou rozmisťovány disponibilní zdroje s ohledem na stanovené alokační cíle a účely, přičemž kritériem pro přidělování omezených zdrojů je hledisko priority cílů. Snahou je minimalizace nákladů s ohledem na předpokládaný výstup, resp. maximalizace užitku vzhledem k vynaloženým nákladům. Programová alokace zdrojů je součástí celkového systému řízení.

V programové alokaci zdrojů můžeme vymežit tři základní druhy procesů: **plánovací, programovací a rozpočtové** (Ochrana, 2006).

### **Plánovací fáze**

Je výchozí fází programové alokace. Má dlouhodobý časový horizont a v rámci ní jsou definovány možné dlouhodobé vývojové tendence. Na základě sestavení analýzy vývoje je možné sestavit dlouhodobé záměry použití zdrojů. O zdrojích uvažujeme ve dvojí formě, a to ve formě zdrojů disponibilních a zdrojů požadovaných. Požadované zdroje překračují možnosti disponibilních zdrojů, což vyplývá ze skutečnosti, že zdroje jsou vzácné, ale požadavky na zdroje jsou vždy mnohem vyšší. Disponibilní zdroje jsou ty zdroje, s nimiž můžeme při kalkulacích reálně počítat, že budou k dispozici v oblasti lidských, materiálních a finančních zdrojů. Manažeři musí vyřešit otázku, jak realizovat cíle výdajových politik s ohledem na omezené zdroje. Stojí před problémem, které

potřeby a k nim definované výdajové cíle je možné omezenými zdroji krýt, a na které již nejsou prostředky (Ochrana, 2006).

### **Programovací fáze**

Projekty musejí být připraveny předem a vždy je nutná určitá forma víceletého programování investic. Ve většině sektorů, a zejména v sektorech zahrnujících veřejnou infrastrukturu by výdajová ministerstva měla připravovat interní víceleté programy investic jako rámec pro přípravu návrhů na jednotlivé investiční projekty. Protože v každém stadiu přípravy projektu je třeba rozhodnout o tom, zda postoupit k stadiu dalšímu, měly by předběžné studie proveditelnosti zahrnovat všechny technické prvky potřebné k analýze projektu a pomoci při těchto rozhodnutích<sup>13</sup>. Programové financování zohledňuje kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti<sup>14</sup>

### **Kritérium hospodárnosti**

Kritérium hospodárnosti sleduje hledisko minimalizace nákladů na daný program. Hledáme variantu, která má nejnižší náklady při zajištění požadovaného standardu. V praxi se může stát, že je sice vybrána varianta s nejnižšími náklady, ale není zajištěna požadovaná kvalita služby. Jednou z možností, jak tento problém vyřešit, je tyto parametry stanovit ve smlouvě, na jejímž podkladě je služba zajištěna.

### **Kritérium efektivnosti**

Podstatou tohoto kritéria je sledování poměru mezi vstupy a výstupy. Je to vhodné kritérium pro hodnocení veřejných služeb. Při hodnocení se soustředíme na výstupy a dáváme je do vztahu ke vstupům (nákladům) a formulujeme a řešíme otázky typu: Je možné tytéž výstupy získat za nižší náklady? Byl proveden audit činností a jejich nákladové ohodnocení? Byly odstraněny duplicitní činnosti? Jsou používané postupy ekonomicky racionální? Existuje systém odměňování pracovníků zapojených do

---

<sup>13</sup> Řízení veřejných výdajů. In Ministerstvo financí ČR [online]. 2002 [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW:

< [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/117\\_142.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/117_142.pdf) >

<sup>14</sup> Podrobněji viz: OCHRANA, F. Programové financování a hodnocení veřejných výdajů. 1. vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2006. str. 43-51.

snižování nákladů? Jednotlivé varianty řadí podle nákladové efektivity, a nevyjadřuje, zda jednotlivé čisté výnosy daných programů mají kladný či záporný přínos. Při hodnocení efektivity je potřebné sledovat i problém standardů. Je potřeba prověřit, zda byly při poskytování dané služby dodrženy normy a dosažena daná kvalita (standard) poskytované služby. Kritérium efektivity má svoje omezení a proto ho není možné brát jako jediné kritérium při rozhodování (Ochrana, 2006).

### **Kritérium účelnosti**

Účelnost se vztahuje k určitému konečnému stavu, kdy tento stav vystupuje jako stav cílový. Poměřují se tedy očekávané cíle s dosaženými. Při prověřování účelnosti si klademe otázky, které se vztahují ke vstupům, cílům a k výstupům. U vstupů stanovujeme například otázky: Jsou dané vstupy přiměřené ve vztahu k cílům? Jak efektivně byly použité vstupy transformovány (přes náklady) na výstupy? Cíle prověřujeme otázkami typu: Odpovídají cíle veřejným potřebám a očekáváním? Pokrývají vytyčené cíle veřejné potřeby? Navazují jednotlivé cíle na sebe tak, aby přinášely očekávané stavy? Je možné cíle vyhodnotit? Jsou stanovena měřítka jejich hodnocení? Je správně definována cílová skupina? Výsledky prověřujeme pomocí otázek: Je možné výsledky porovnávat s cíli? Jsou výsledky vyhodnotitelné? Jaké zdroje byly potřebné k dosažení cílů? Jsou výsledky programu využity předpokládanou cílovou skupinou? Jaká je úroveň spokojenosti cílové skupiny?

Kritérium účelnosti hraje významnou roli při hodnocení výdajových aktivit. Může se stát, že daný program je realizován hospodárně, efektivně, ale neúčelně. Hledisko účelnosti totiž odpovídá na problém cílů výdajových aktivit jako ekonomicky racionálních budoucích stavů. Proto by se měl při hodnocení programů zjišťovat soulad mezi hospodárností, efektivností na jedné straně a účelností na straně druhé.

Klíčovou roli pro hodnocení účelnosti mají správně stanovené ukazatele výkonů a výsledků. Pokud totiž špatně tyto ukazatele zvolíme, tak se vystavujeme nebezpečí, že ukazatele budou mít zavádějící význam (např. počet lékařských výkonů, počet žádostí apod.) (Ochrana, 2006).

V praxi je vhodné sledovat ukazatel účelnosti a efektivity souběžně. Ideální programy jsou takové, které dosahují vysoké úrovně hodnocení účelnosti a efektivity.

## **Rozpočtová fáze**

*Než je přistoupeno ke zkoumání, zda by měl být projekt zahrnut do rozpočtu, je důležité:*

- vyhodnotit „kvalitu“ projektu - plně identifikovat náklady a přínosy. Je třeba analyzovat i externality. Mohou být záporné (např. v případě dopadu zvýšení znečištění) nebo kladné (např. v případě ochrany před záplavami). U některých projektů může být potřebné i hodnocení dopadu na životní úroveň (chudobu) obyvatelstva nebo na životní prostředí. Hmotné náklady a přínosy by měly být kvantifikovány a nehmotné vyhodnoceny kvalitativně;
- ověřit si, že byly zvoleny nejlepší možnosti z hlediska dosažení cílů projektu. U projektů značné velikosti by toto hodnocení mělo vyplývat z analýzy nákladů a přínosů nebo z analýzy nákladové efektivity nebo minimalizace nákladů;
- eliminovat špatné projekty prostřednictvím třídění, které by mělo být založeno na různých kritériích<sup>15</sup>.

## **7.2 Charakteristika programového a výkonového rozpočtování**

Již od devadesátých let do rozpočtových procesů a procesů rozhodování o alokaci veřejných zdrojů mnoha rozvinutých zemí pronikalo výkonové hledisko. Tento výkonový aspekt rozpočtování přispívá k plnění rozpočtových cílů a měl by vést ke zvyšování alokační efektivity a dosahování fiskální disciplíny vlád.

Programové rozpočty a rozpočty na základě výkonnosti představují zásadně rozdílné koncepce a vyžadují rozdílné implementační přístupy. Rozpočtování na základě výkonnosti klade důraz na výkonové ukazatele a jejich naplnění. Programové rozpočtování strukturalizuje plánované výdaje podle výstupů nebo jejich přínosu

---

<sup>15</sup> Řízení veřejných výdajů. In Ministerstvo financí ČR [online]. 2002 [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW:

< [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/117\\_142.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/117_142.pdf) >

k naplnění vládních cílů. Programy jsou tvořeny aktivitami přispívajícími k naplnění stanoveného cíle (Wright, Nemeč, 2003).

Výkonově orientovaná programová struktura rozpočtu více sleduje dopady užití veřejných výdajů a i tím tento instrument posiluje fiskální transparentnost. Existuje celá řada přístupů, které jednotlivé země při zavádění programového a výkonového rozpočtování zvolily. Neexistuje jeden univerzálně vhodný přístup. Programové rozpočtování by mělo vést ke změně nahlížení na veřejné prostředky, nemělo by se již jednat o pouhé utrácení veřejných zdrojů, ale mělo by směřovat k jejich efektivní a hospodárné alokaci<sup>16</sup>.

### 7.3 Výkonově orientované rozpočtování

Výkonově orientované rozpočtováno je ze všech alternativních metod nejvíce zaměřeno na efektivnost.

Tento pojem se poprvé objevil v roce 1949 v USA, kdy bylo požadováno sestavení rozpočtu na funkcích, činnostech a projektech a aby se pozornost při rozpočtování soustředila na cíle a záměry vlády a nikoliv na utracené peníze (Seckler-Hudson, 1992). V posledních 20 letech se začaly prvky výkonově orientovaného rozpočtování používat i v dalších zemích OECD<sup>17</sup>. V roce 2000 tři čtvrtiny zemí OECD zařazovaly do rozpočtových dokumentů informace o výkonnosti a v polovině zemí byly tyto informace předmětem auditu. Systematické sledování vztahu jednotlivých ukazatelů ve většině organizací se však zatím provádí jen u málo zemí. (OECD, 2002).

Tato metoda vyžaduje sledování velkého množství ukazatelů, které umožní hodnocení jednotlivých projektů a především jejich schopnosti plnit stanovené cíle. Při výkonově orientovaném rozpočtování musí být nejdříve sestaven a schválen plán činností a programů na určité období. Dále je potřeba definovat vztah nákladů

---

<sup>16</sup> Zavádění programově-výkonového rozpočtování. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW: [http://kvf.vse.cz/storage/1239723216\\_sb\\_hornakova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723216_sb_hornakova.pdf)

<sup>17</sup> OECD - Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

jednotlivých programů a disponibilních zdrojů. Nakonec se hodnotí, zda byl stanovený plán v určeném čase a v rámci stanovených zdrojů splněn. Pro jednotlivé programy je pak důležité, aby plnily cíle samosprávy. O každém programu musí být zřejmé - co, proč, kdy a kolik je navrhováno, jaké zdroje budou vynaloženy, jaká bude celková výše nákladů a kdy budou program a jeho cíle splněny (Seckler-Hudson, 1992).

Výkonové ukazatele umožňují měřit výstupy, efektivnost, účinnost a produktivitu jednotlivých odborů. Ukazatele efektivnosti porovnávají vynaložené zdroje a dosažené výstupy, ukazatele účinnosti měří míru splnění stanovených cílů. Cílem výkonového rozpočtování je zlepšení vnitřního řízení, proto je vyžadováno sledování velkého množství jak objemových tak jednotkových ukazatelů. Vývoj ukazatelů je nutné sledovat v čase, porovnávat jednotlivé programy, a pokud to má smysl, tak srovnávat s jinými územními samosprávami (Nitschová, 2002).

Použití výkonově orientovaného rozpočtování by mělo přispět ke zlepšení průběhu rozpočtového procesu a omezit neúčelné využití zdrojů. Jeho zavádění může však například u státního rozpočtu zkomplikovat jeho velikost, různorodost činností, počet zúčastněných lidí a institucí a jejich vzájemných vztahů (Seckler-Hudson, 1992).



### Tabulka č. 3: Postup při výkonovém rozpočtování

1. Definovat měřitelné **cíle**
2. Transformovat cíle do **programů**
3. Identifikovat jednotlivé **činnosti** programu
4. Pro každou činnost určit jednotky **výstupu**
5. Stanovit očekávaný výstup v příštím roce
6. Určit **vstupy** nutné k dosažení očekávaného výstupu,
  - a) Stanovit potřebné vstupy
  - b) Určit způsob měření každého vstupu
  - c) Na základě zkušenosti odhadnout náklady na jednotku každého vstupu
  - d) Na základě zkušenosti stanovit počet jednotek práce na jednotku vstupu
  - e) Spočítat odhadované vstupy na základě plánovaných výstupů
  - f) Spočítat odhadované výdaje na každý vstup
  - g) Spočítat jednotkové náklady na danou činnost vydělením odhadovaných výdajů odhadovaným výstupem
7. Opakovat postup v bodě 6 pro všechny činnosti programu
8. Sestavit **rozpočet** programu
9. Monitorovat výsledky a porovnat je s výkonovými ukazateli
10. Provést **hodnocení**

Zdroj: OCHRANA, F. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů – veřejná volba. 2003, s. 138

### Tabulka č. 4: Typy výkonových ukazatelů

- |  |
|--|
| 2) Efektivnost = vztah mezi provedenou prací (výstupy) a použitými zdroji (vstupy)<br>(umožňuje sledování jednotkových nákladů (např. cenu za jeden uklizený kilometr ulic), využití jiného zdroje (např. počet uklizených kilometrů ulic za den) nebo srovnání s určitým standardem (např. s efektivností soukromé firmy) |
| 3) Účinnost (výsledky) = míra v jaké jsou splněny stanovené cíle nebo jiný způsob hodnocení<br>výkonnosti samosprávy<br>(umožňuje sledování kvality (např. rating čistoty ulic nebo spokojenost občanů s čistotou ulic)  |
| 4) Produktivita = kombinace efektivnosti a účinnosti (např. náklady na dobře uklizený kilometr, kde dobře znamená např. 90 % spokojenosti občanů)  |

Zdroj: AMMONS, D.N. Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards, 2001, OSBORNE, D., GAEBLER, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector Addison Wesley Publishing Company, 1992.

Při tvorbě ukazatelů je potřeba sledovat, aby ukazatele opravdu měřily to, co potřebujeme, nebyly příliš časově a finančně náročné a nebyly zavádějící.

## **7.4 Programově orientované rozpočtování**

Podle metody programového rozpočtování je rozpočet sestaven ve struktuře, která uspořádá navrhované výdaje podle jejich výsledků nebo podle míry, v jaké přispívají k dosažení celkových záměrů vlády, obce, kraje. Jedná se o sestavení dlouhodobější strategie cílů a záměrů. Z pohledu obcí je obecně uváděno vhodné období pěti let. Za určitých okolností lze uvažovat i delší období. Hlavním smyslem využití metody PPBS je umožnit představitelům obcí činit lepší rozhodnutí o alokaci zdrojů s ohledem na celkové cíle a záměry obce (Provazníková, 2007).

Cílem programového rozpočtování je zvýšit zodpovědnost správců veřejných prostředků za účelné a efektivní vynakládání výdajů a za kontrolu plnění programového rozpočtu.

Programové rozpočtování klade důraz na plánování, které je spojeno s prioritami a přihlíží se k výsledkům a efektivnosti, které daná investice přinese. Tzn. hodnotí se vazba mezi vynaloženými prostředky a dosaženými cíli. Na rozpočet by se nemělo pohlížet jako na „papír“ s částkami, ale na to, jak tyto prostředky vyjadřují priority a splňují vytyčené cíle a záměry.

### **7.4.1 Příprava programového rozpočtování**

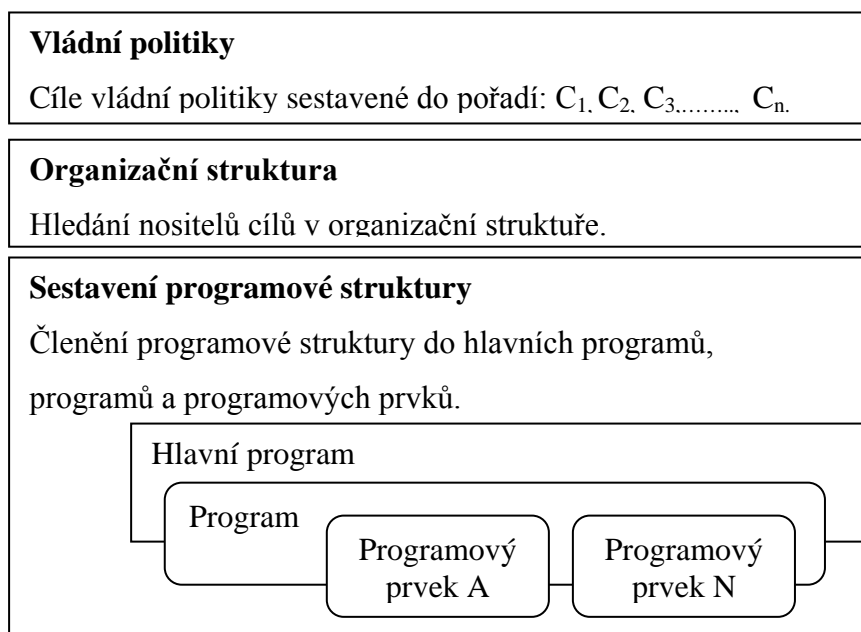
Tvorba programového rozpočtu musí obsahovat vytvoření programové struktury, formulování cílů a záměrů jednotlivých programů a podprogramů, vytvoření měřitelných ukazatelů plnění cílů a alokaci výdajů rozpočtu do programové struktury. Strategický plán by měl mapovat hlavní oblasti činnosti samosprávy, které by se zároveň měly stát výdajovými programy v programovém rozpočtu samosprávy.

Následné záměry a výsledkové cíle by měly vyjadřovat významné společenské a ekonomické změny, které chce samospráva dosáhnout<sup>18</sup>.

K programovému rozpočtování lze přistoupit ve dvou formách. Může se jednat o vytvoření programové struktury na bázi tzv. **činnostního aspektu tvorby programové struktury**. Tento přístup je doporučovaný při zabezpečování veřejných služeb, jako jsou například údržba, výstavba nových komunikací, služby spojené s komunálním odpadem. Při rozhodování o způsobu realizace podobných aktivit se uvažuje i o možnosti najímání externích firem, kdy se sledují vynaložené náklady a úroveň splněných cílů. Druhou z forem tvorby programové struktury představuje **transformace organizační struktury na strukturu programovou** (Šelešovský, 2010).

Následující obrázek popisuje proces transformace organizační struktury do struktury programové.

**Obrázek č. 2: Programová struktura**



Zdroj: OCHRANA, F. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha: Ekopres, 2003, s. 135.

<sup>18</sup> Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW: [http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)

Dospěje-li se v procesu veřejné volby k rozhodnutí, že uspokojení veřejné potřeby je ve veřejném zájmu, je toto rozhodnutí transformováno do konkrétních cílů. Pro určení pořadí důležitostí jednotlivých cílů je použito některé z kvantifikačních metod. Cíle pak tvoří základ pro vymezení konkrétních programů a programových prvků. Pro cíle je důležité vymezit objem zdrojů, které se budou vázat k realizaci těchto cílů. Dalším krokem je stanovení programů na základě obecných dílů. K realizaci hlavních programů je třeba najít konkrétního nositele v organizační struktuře, čímž dochází k transformaci organizační struktury na strukturu programovou. Z programů se dále vyčlení jednotlivé prvky programové struktury (Šelešovský, 2010).

Obec si může jako jeden ze svých cílů (programů) stanovit např. *péči o staré občany*. Služby, které přispívají k naplnění uvedeného cíle, mohou být: poskytování nájemních bytů, zřizování bytů s pečovatelskou službou obcí, zřizování domů s pečovatelskou službou jinou (neziskovou) organizací, výstavba či provoz domovů důchodců, poskytování domácích pečovatelských služeb apod. Je zřejmé, že některé alternativy by vyžadovali velké kapitálové investice, jiné naopak růst běžných výdajů. Tyto skutečnosti je nutno v oceňování variant zohlednit. Druhý krok je **porovnání a ocenění alternativních variant**. Některé varianty se ukáží jako nespílitelné např. z důvodu politické, sociální či legální neprůchodnosti nebo pro nedostatek informací. Musí být stanoveny ukazatele, kterými se bude měřit splnění vytyčeného cíle (např. pro výše uvedený cíl „péče o staré občany“ počet starých občanů umístěných v domově důchodců, v pečovatelském domě, vykázané služby pro tyto občany apod.). V průběhu období je třeba sestavený program přehodnocovat (Provazníková, 2007)

#### **7.4.2 Monitorování a hodnocení programového rozpočtu**

Zavedení programového rozpočtování vytváří silný tlak na funkci monitorování a hodnocení programového rozpočtu. Programovým rozpočtováním dochází ke změně orientace odpovědnosti, a to z finanční na odpovědnost za dosažené výsledky. Pod monitorováním chápeme nepřetržitý a systematický proces vykonávaný během realizace programového rozpočtu s cílem okamžitě korigovat jakoukoliv odchylku od schválených cílů. Záměrem monitorování výkonů je posoudit výsledky programu na

základě sledování měřitelných ukazatelů výkonu. Mělo by být vykonáváno měsíční a čtvrtletní finanční monitorování na základě finančních výkazů, které by měly ukazovat finanční realizaci programu. Následovat by pak mělo půlroční monitorování, jehož náplní je sledovat naplnění cílů a jejich odchylek a realizovat nápravu prostřednictvím korekčních opatření. Roční monitorování by se mělo soustředit na sledování efektivnosti programů, porovnání plánovaných cílů s dosaženými výsledky. Hodnocení je systematická a analytická činnost, jejímž úkolem je poskytnout spolehlivé závěry o výstupech, výsledcích, důsledcích a celkových účincích programu. Hodnocení rozpočtu jako součást rozpočtového cyklu by mělo spojovat hodnocení předcházejícího rozpočtového cyklu s programováním následujícího. Hodnocení by se mělo vypracovávat pro každý program samostatně. Monitorování a hodnocení musí být propojeno s výsledky a mělo by zkvalitnit programové rozpočtování, posilnit odpovědnost a optimalizovat alokaci rozpočtových zdrojů. Pomáhá politikům při posuzování hodnoty programů, zkvalitňování a přípravě programů v budoucnu, posiluje odpovědnost za rozdělení veřejných zdrojů a zvyšuje transparentnost a odpovědnost vůči zastupitelstvu obce a veřejnosti. Protože ukazuje dopady jednotlivých programů na vývoj samosprávy, napomáhá politikům stanovit priority, lépe rozdělovat finanční zdroje, využít existující fondy, napomáhá při hledání účinnějších způsobů jak dosáhnout žádaných výsledků a při přesunu výdajů do rozvoje nových oblastí. Občanům pak ukazuje, co se dosáhlo za jejich peníze a dává možnost vyjádřit se. Závěry a doporučení získané z monitoringu a hodnocení programového rozpočtování by se měly přenášet do další programové a přípravné fáze a musí být vzájemně propojené s výsledky.

Monitorování a hodnocení jsou funkce, které vyžadují financování, a proto by tyto náklady měly být odhadovány a rozpočtovány. Monitorování a hodnocení je velmi náročné na pracovní zatížení a znalosti, proto je velmi důležitý systém školení zainteresovaných pracovníků především v oblasti strategického plánování, veřejných financí, programového rozpočtování, analýzy nákladů, výnosů a efektivnosti. Kvalita

monitorování a hodnocení programového rozpočtu závisí i na kvalitě informačního systému, který by měl být propojený s účetnictvím<sup>19</sup>

### **7.4.3 Výhody a nevýhody programového rozpočtování**

Předností programového rozpočtování je zajištění účelovosti vynakládaných veřejných zdrojů. Dochází k systémovému propojení všech zamýšlených aktivit a poskytuje průhledné informace pro veřejnou kontrolu. Lze sledovat, jak jsou danými programy naplňovány jednotlivé cíle. Poskytuje informace nejen pro kontrolu správních, ale také pro kontrolu veřejnou. Praxe ukázala, že lze tuto metodu komplexního řízení zdrojů využít pro dlouhodobé, střednědobé i krátkodobé plánování a rozpočtování. Je využívána v řadě zemí OECD – Nový Zéland, Holandsko, Finsko, Velká Británie, dále ve Slovinsku a od roku 2009 má ze zákona používat programové rozpočtování územní samospráva na Slovensku.

Není to však metoda ve všem ideální, má i svá negativa. Existence jak programové, tak organizační struktury pro řízení a nakládání se stejnými prostředky ukrývá problém v nejednoznačnosti řízení. Problém může vzniknout v případě, že manažeři obou struktur mají rozdílné představy a nemusí být v rozhodování vždy za jedno. Další problém může nastat při ohodnocení vedlejších prvků spojených především s administrativní činností. Řeší se otázka – jaké zdroje těmto prvkům přidělit? Tyto nedostatky se dají dle odborníků vyřešit kombinací metody programování s metodou výkonového rozpočtování nebo metodou zaměřenou na řízení podle cílů (MBO) (Šelešovský, 2010).

Obě uvedené rozpočtové metody mají mnoho výhod, ale na druhé straně je těžké překonat některé bariéry limitující jejich plné využití. Dle Wrighta a Nemce (2003) je rozpočtování na základě výkonnosti komplikováno složitostí hledání a měření výkonových ukazatelů, na které by se měly vázat zdroje. Programové rozpočtování naráží na problém definování vhodných cílů, které by měly být jasné a smysluplné pro

---

<sup>19</sup> Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW: <[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>

ty, kteří rozhodují o veřejných financích. Obě metody vyžadují dlouhodobou a náročnou přípravu.

## 7.5 Programově-výkonové rozpočtování

Programové a výkonové rozpočtování jsou sice dvě samostatné metody rozpočtování, ale v praxi se často využívá jejich spojení. Jeho zavedení je poměrně složitý proces, který se dělí do několika fází.

- 1) **Vytvoření programové struktury rozpočtu** – veškeré rozpočtové příjmy a výdaje jsou rozděleny do jednotlivých programů. Přičemž programy jsou stanoveny tak, že zahrnují činnosti, které mají stejný účel nebo cíl (viz Miksell, 1994). Programovou strukturu lze vytvořit dvěma způsoby, a to transformací organizační struktury na programovou nebo tvorbou programové struktury na základě činnostního aspektu (viz kapitola 7.4.1). Takto stanovené programy jsou pak základem pro formulaci misí, cílů, objemu práce, výstupu a stanovení odpovědnosti.
- 2) **Definování mise, cílů a úkolů jednotlivých programů** – každý program je potřeba dále rozpracovat do jednotlivých cílů a úkolů. Tuto fázi podrobněji popisuje např. Wright, Nemeč (2003, s. 99-102).
- 3) **Sestavení ukazatelů pro jednotlivé programy** – sestavení kvalitních a dobře vypovídajících ukazatelů je základem pro úspěch celého systému. Doporučuje se pro každý program sestavit jen několik ukazatelů, ale sestavit je tak, aby byly realizovatelné, měřitelné a poskytly dobře vypovídací informace.
- 4) **Propojení výkonových ukazatelů se zdroji** – propojení s rozpočtem.
- 5) **Monitorování a hodnocení** – sledovat plnění cílů, ukazatelů pomocí zpráv (měsíčních, čtvrtletních, pololetních) tak, aby mohly být včas odhaleny problémy a učiněna korekční opatření. Hodnocení je dobré spojit i s odměnami za splněné cíle<sup>20</sup>.

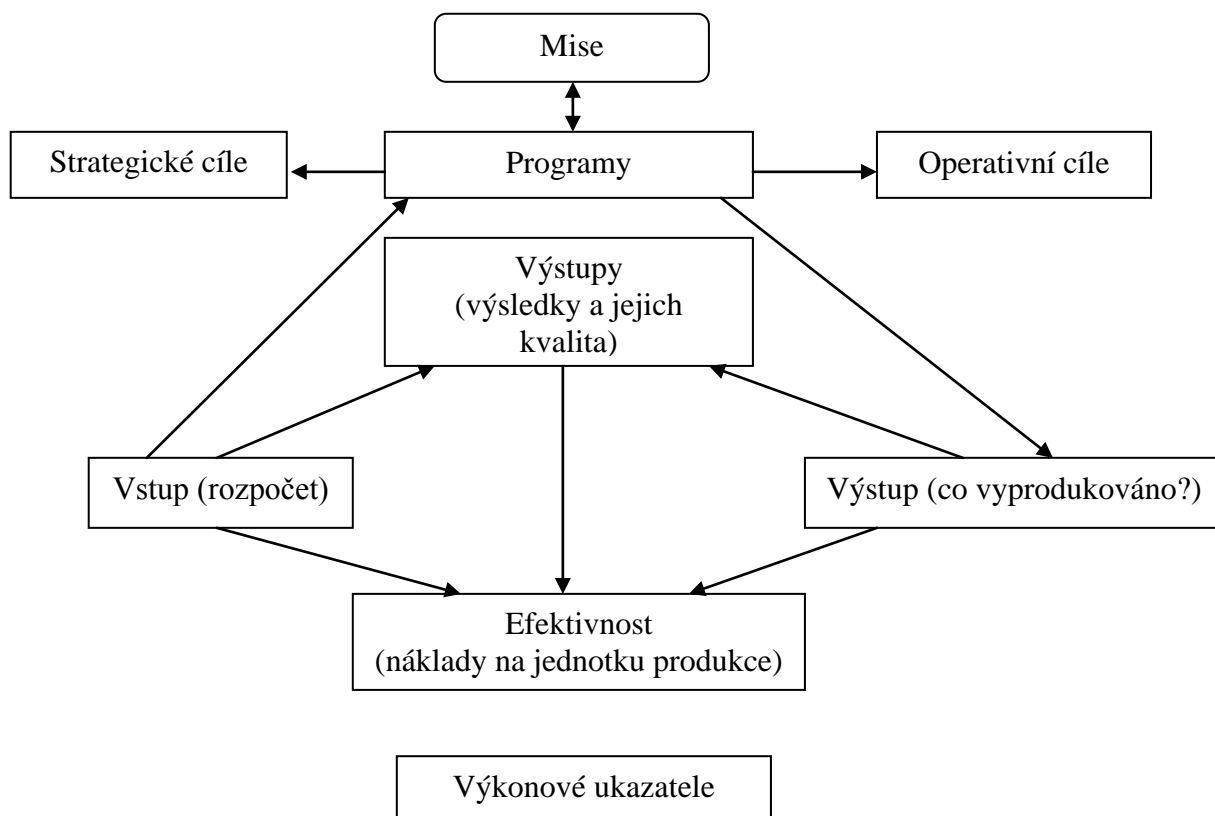
---

<sup>20</sup> SEDMIHRADSKÁ, L., Možnosti využití nových rozpočtových metod a nástrojů v rozpočtovém procesu obcí ČR. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-02]. Dostupné z WWW: <[http://kvf.vse.cz/storage/1168944216\\_sb\\_sedmihradska.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1168944216_sb_sedmihradska.pdf)>

Aby byl celý proces úspěšný, musí dojít k propojení plánování, řízení, rozpočtování a hodnocení.

Pro lepší názornost vztahu mezi programovým a výkonovým rozpočtováním je uvedeno následující schéma.

**Obrázek č. 3: Propojení programového a výkonového rozpočtování**



Zdroj: Wright G., Nemeč J., *Management veřejné správy, teorie a praxe*. 2003. s. 99.



## **8 Zkušenosti s programovým a výkonovým rozpočtováním v zahraničí**

### **8.1 Slovenská republika (SR)**

Na Slovensku se začala fiskální decentralizace realizovat od roku 2001. Proces decentralizace byl rozdělen, podobně jako v jiných státech, do dvou etap. První etapa proběhla v letech 2001 a 2004 a přenesla více než 400 kompetencí ze státu na obce a vyšší územní celky a zároveň na ně přenesla i majetek a finanční zdroje. Druhá etapa se začala realizovat 1.1.2005 a znamenala přesun pravomocí v tvorbě finančních zdrojů na obce a vyšší územní celky. Další změnou, kterou Slovensko realizovalo, byla implementace střednědobého rozpočtování v roce 2007, zavedení aktuálního účetnictví v roce 2008 a implementace programového rozpočtování od roku 2009<sup>21</sup>.

Na Slovensku se programové financování uplatnilo poprvé v roce 2002, ze začátku pouze ve čtyřech rozpočtových kapitolách a od roku 2004 již všechny rozpočtové kapitoly sestavují své rozpočty na základě programových struktur s cílem zdůraznit priority vlády ve formě záměrů a měřitelných cílů a prezentují úspěšnost jednotlivých ministerstev při naplňování vládních úkolů a úkolů, které stanovuje legislativa EU. V průběhu zavádění programového financování spolupracovalo MF SR<sup>22</sup> také s externími odborníky. Tato příprava byla zaměřena hlavně na pochopení změn v přístupu k rozpočtování a na získání zkušeností potřebných pro sestavení programové struktury<sup>23</sup>.

Díky tomu, že se místní a regionální územní samospráva tohoto procesu na začátku neúčastnila, tak až do konce roku 2008 existoval mezi rozpočty jednotlivých ústředních

---

<sup>21</sup> Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW: <[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>

<sup>22</sup> Ministerstvo financií Slovenskej republiky.

<sup>23</sup> Zavádění programově-výkonového rozpočtování. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW: <[http://kvf.vse.cz/storage/1239723216\\_sb\\_hornakova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723216_sb_hornakova.pdf)>

orgánů státní správy, rozpočty obcí a vyšších územních celků z hlediska kvality a rozsahu informací (záměry, cíle, měřitelné ukazatele) propastný rozdíl. Vláda Slovenské republiky schválila koncem roku 2006 návrh programového prohlášení, kde se zavázala, že v oblasti výdajů veřejných financí přistoupí k jejich reformě s hlavním důrazem na důsledné programové rozpočtování a současně si stanovila cíl zavést programové rozpočtování na všech úrovních veřejné správy, a to počínaje rozpočty na roky 2009 – 2011<sup>24</sup>.

Pro úspěšné zavedení programového rozpočtování připravilo Ministerstvo financí SR ve spolupráci se společností Hayek Consulting, spol. s r.o. v roce 2007 metodiku a postupy pro tvorbu programových struktur na úrovni městské a regionální územní samosprávy. Jedná se o soubor dokumentů, které by měly v začátcích pomoci územním samosprávám. Byly vytvořeny tyto dokumenty:

- **praktický a konkrétní manuál pro tvorbu programových struktur na úrovni místní a regionální územní samosprávy** – jeho cílem je prezentovat přehled základní terminologie související s programovým rozpočtováním SR, konkrétní reálnou posloupnost kroků, formulování programové struktury, formulování záměrů, cílů a měřitelných ukazatelů vycházejících ze strategického plánování, popis podmínek, které souvisí s úspěšným zaváděním programového rozpočtování, zařadování EU projektů do programových struktur,
- **sborník obsahující příklady správně a nesprávně formulovaných záměrů, cílů a měřitelných ukazatelů místní a regionální územní samosprávy** – prezentuje konkrétní příklady vizí, poslání, záměrů, cílů a měřitelných ukazatelů, vztahy mezi nimi a blíže vysvětluje jejich podstatu a vzájemnou souvislost. Nachází se zde příklady správně formulovaných záměrů, příklady nesprávně formulovaných záměrů, příklady střednědobých cílů atd.,
- **informační dokument o programovém rozpočtování, jeho výhodách a významu pro zlepšení rozhodovacího procesu s příklady aplikace v zahraničí**

---

<sup>24</sup> Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW:

<[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>

– popisuje výhody a přínosy programového rozpočtování pro zvýšení kvality fungování samosprávy, vysvětluje změnu v tvorbě rozpočtu místních a regionálních samospráv, prezentuje konkrétní příklady z praxe, porovnává programové rozpočtování s klasickým sestavováním rozpočtu. Obsahuje i kapitolu, která detailně popisuje postup, jak by měla tvorba rozpočtu probíhat. Součástí jsou i konkrétní příklady z praxe v jiných státech (např. USA, Austrálie),

- **přehled nejlepších příkladů rozpočtování na úrovni místní a regionální územní samosprávy** – první část dokumentu se věnuje nejlepším příkladům z praxe územních samospráv. Druhá část vyhodnocuje rozpočtový proces z dotazníků, který byl samosprávám zasláný.

V rámci standardizace rozpočtového procesu byly také vypracovány směrnice, všeobecná závazná nařízení, která popisují úlohy a zodpovědnost jednotlivých subjektů rozpočtového procesu při přípravě, schvalování, změně, monitorování a hodnocení programového rozpočtu<sup>25</sup>.

Od roku 2009 mají povinnost všechny subjekty územní samosprávy připravovat programové rozpočty, proto v roce 2008 spustilo Ministerstvo financí ve spolupráci s konzultační firmou „Projekt pilotní implementace programového rozpočtování pro zvýšení efektivity vynakládání veřejných zdrojů a účinnosti dosahování cílů a závěrů na úrovni územní samosprávy“. Cílem projektu bylo prostřednictvím programových struktur formulovaných v pilotních subjektech, úspěšně zavést programové rozpočtování v místních a regionálních samosprávách. Do projektu bylo zapojeno 30 subjektů územní samosprávy – kraje, krajská města, okresní města a obce různé velikosti a geografické polohy tak, aby byly výstupy z tohoto projektu v budoucnosti dostupné a použitelné i pro ostatní subjekty samosprávy. Účetnictví představuje jeden z hlavních pilířů procesu monitorování a hodnocení programového rozpočtu a jeho jednotlivých programů, proto by měl přechod účtování z hotovostního na aktuální

---

<sup>25</sup> Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW: <[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>

princip (v roce 2008) poskytnout spolehlivé informace pro monitorování nákladů a jejich hodnocení v rámci programového rozpočtování. Mělo by umožnit správně vyhodnotit efektivnost programů a spojit výstupy a výsledky jednotlivých programů se souvisejícími náklady. Protože však zatím neexistují tzv. nákladová střediska, dochází k nepřesnostem, nižší kvalitě a transparentnosti při monitoringu a hodnocení.<sup>26</sup>

### **8.1.1 Zhodnocení prvních zkušeností se zavedením programového rozpočtování na Slovensku**

Jak již bylo výše zmíněno, od 1. 1. 2009 nastala zákonná povinnost všem místním a regionálním samosprávám sestavovat střednědobý rozpočet v programové struktuře. Katedra veřejné správy a regionálního rozvoje Ekonomické univerzity v Bratislavě ve spolupráci se Sdružením měst a obcí Slovenska a Asociace veřejných ekonomů provedla anonymní průzkum prvních zkušeností se zavedením programového rozpočtování. Z vyhodnocení vyplynulo, že více než polovina dotázaných se snažila zavést plnohodnotné programové rozpočtování, třetina dotázaných měla programově zpracované zatím jen několik programů (např. odpadové hospodářství, bezpečnost, kontrolu, kulturu a sport, sociální služby, rozvoj města, vzdělávání, komunikace) a jen malé procento dotázaných uvedlo, že přistoupili na rozpočtové provizorium a programový rozpočet zpracovávali až k 1. dubnu 2009. Většina dotázaných dále uvedla, že programový rozpočet je transparentnější a více vypovídá o rozpočtovém hospodaření, povede k efektivnějšímu a účelnějšímu vynakládání výdajů, ale nebude to patrné hned první rok, protože je potřeba získat více zkušeností a zapojit více účastníků. Při sestavování rozpočtu na roky 2010 a 2011 vycházela primárně většina z dosavadního vývoje samosprávy, z předcházejících rozpočtů, z plánu rozvoje obce, volebního programu, z programu hospodářského a sociálního rozvoje samosprávy, ze strategického plánu rozvoje samosprávy do roku 2020, podkladů z účetnictví a sekundárně z manuálu Ministerstva financí SR a ze školení, které příslušní pracovníci

---

<sup>26</sup> Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW: <[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>

na toto téma absolvovali. Zájem poslanců (představitelů samospráv) o programové rozpočtování byl zatím malý, většina zatím neprojevila větší zájem (preferují klasický rozpočet), berou ho jako povinnost a podíleli se jen na fázi schvalování rozpočtu. Většina dotázaných se shoduje, že příprava rozpočtu v programové struktuře je náročný proces na přípravu a v první fázi se ho neúčastnily další strany (podnikatelé, veřejnost). Největší problém v souvislosti s programovým přístupem měli zaměstnanci samosprávy především v souvislosti se sestavováním záměrů a cílů jednotlivých aktivit, identifikováním odpovědnosti za jednotlivé aktivity, dále se stanovením měřitelných ukazatelů a s alokací aktivit do jednotlivých programů. Samosprávy většinou využily při přípravě programového rozpočtu svých zaměstnanců, jen několik málo jich využilo externí firmu. Do programové struktury zahrнула většina i projekty financované ze zdrojů EU a to především projekty týkající se školství, sociální infrastruktury, technické infrastruktury, bezpečnosti a pořádku, obnova sídel aj. Nevýhody dotázaní viděli i v krátkém čase, který měli na přípravu, nedostatečné informovanosti, nemožnosti propojení programového rozpočtu s účetnictvím, nedostatku finančních prostředků a ve složitosti manuálu Ministerstva financí, který sice uvádí mnoho příkladů a návodů, ale zároveň je koncipován poměrně složitě. V souvislosti se stanovováním měřitelných cílů pro monitoring a hodnocení se vyskytly problémy, jak stanovit výkonové ukazatele, aby byly měřitelné a splňovaly principy hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Největší problémy s jejich stanovením se vyskytly u programů, kde se hodnotí spokojenost občanů a v dalších programech, které jsou hůře kvantifikovatelné. Také u programů, kde se hodnotí kvalita poskytovaných služeb (právní služby, činnost samosprávných orgánů aj.), bylo velmi těžké stanovit reálnou hranici měřitelnosti. Další mezery vidí dotázaní u monitorování a výsledného hodnocení programového rozpočtu. Zaměstnanci, kterým tato úloha náleží, zatím nejsou dostatečně kvalifikovaně na tyto činnosti připraveni. Je proto třeba připravit vzdělávací moduly a začít se vzděláváním těchto pracovníků. Programové rozpočtování je třeba více sladit s účetnictvím a důsledně sledovat náklady jednotlivých programů, aby údaje zjištěné z účetnictví bylo možné dále zpracovat. Z výzkumu dále vyplývá, že bude třeba v souvislosti s programovým rozpočtováním upravit i software, aby bylo možné sestavovat programové rozpočty a provádět vyhodnocování a monitorování jednotlivých programů.

Z celkového hodnocení zavedení programového rozpočtování na Slovensku vyplývá, že byly identifikované různé problémy, ale také byly zjištěny pozitivní příklady a názory a že do budoucna bude programové rozpočtování chápáno jako manažerský nástroj řízení a rozhodování. Nepodařilo se v první fázi docílit změn v chápání rozpočtu z financování kapacit na financování výstupů a výsledků a pro pracovníky, kteří se programového rozpočtování účastní, je to práce navíc, chybí jim zkušenosti a je některými vnímána jako dodatečná zátěž.<sup>27</sup>

## 8.2 Francie

V roce 2001 byl přijat zákon, který vstoupil v platnost až v roce 2006. Rozpočet byl rozdělen na mise, programy a aktivity. Vysoká míra kontrolních funkcí byla přiznána parlamentu. Parlament má právo zamítnout financování některých misí a programů a musí vyjádřit souhlas se všemi vládními výdaji a programy. Ministři mohou přesouvat finanční zdroje (kromě mzdových) mezi jednotlivými akcemi dle potřeby. Výkonové hledisko je zabezpečeno dvěma klíčovými dokumenty a to PAP (roční výkonnostní plán) a RAP (roční výkonnostní správa). Roční výkonný plán vypovídá o účelu, cílech, politických záměrech a výkonnostních indikátorech jednotlivých misí a je předkládán jako součást rozpočtové dokumentace. Roční výkonnostní správa je zhodnocením dosažených výkonů, informuje o stupni naplnění misí a programů a také o výsledcích a dopadech prováděné politiky. Výkonnostní indikátory jsou členěny do tří skupin: sociální a ekonomické efekty (z hlediska obyvatelstva), kvalita poskytovaných služeb (z hlediska spotřebitelů veřejných služeb), efektivnost (hledisko daňových poplatníků)<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Zdroj: Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW:

<[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>

<sup>28</sup> Zavádění programově-výkonového rozpočtování. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW:

<[http://kvf.vse.cz/storage/1239723216\\_sb\\_hornakova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723216_sb_hornakova.pdf)>

## 8.3 Holandsko

V rámci alokace veřejných zdrojů je považován nizozemský přístup za velice vhodný a efektivní. V osmdesátých a devadesátých letech proběhly v Holandsku dvě velké reformy v oblasti rozpočtování. První byla zaměřena na změnu rozpočtového výkaznictví a druhá se zaměřila na systém rozpočtování. Od obou reforem bylo očekáváno nastolení účinnější kontroly výdajů. Programové rozpočtování je založeno na čtyřech pilířích:

- **programové rozpočtování** – účetní systém, jehož cílem je vyšší transparentnost a efektivnost,
- **rozpočtová dokumentace** - je orientovaná na cíl. Jednotlivé položky rozpočtu jsou formulovány ve formě operativních cílů, některé cíle jsou sledovány na základě výkonových indikátorů. Cílem je vyšší transparentnost a alokace veřejných zdrojů.
- **přehledy meziodvětvové politiky** - mají za cíl zefektivnit rozpočtovou politiku. Analýzu financování mezi jednotlivými odbory připravuje nezávislá skupina vědců a specialistů a výsledky předkládá veřejnosti a parlamentu.
- **prodloužení horizontu rozpočtování** – sleduje jak cíl transparentnosti, tak i efektivnosti.

Rozpočet je sestavován na základě strategických cílů a v návaznosti na deklarované priority a jeho struktura je jasnější. V novém přístupu se objevily i negativní prvky. V souvislosti se zavedením podrobných ukazatelů, výrazně narostl objem rozpočtové dokumentace. Dále se vyskytly nedokonalosti při zjišťování efektu vynaložených prostředků u některých programů (např. počet absolventů nic neříká o kvalitě jejich vzdělání, počet uložených pokud nedává informace o bezpečnosti na silnicích)<sup>29</sup>.

Za průkopníka v oblasti programového rozpočtování na samosprávné úrovni je v EU považováno holandské město Tilburg. Už od roku 1985 zavedlo nový systém založený na organizační decentralizaci a programovém rozpočtování. Rozsáhlé změny

---

<sup>29</sup> Zavádění programově-výkonového rozpočtování. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW:

<[http://kvf.vse.cz/storage/1239723216\\_sb\\_hornakova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723216_sb_hornakova.pdf)>

byly založeny na zavedení nové organizační kultury, informačních systémů, rozdělení konkrétní finanční zodpovědnosti zaměstnanců spojené s přidělováním klíčových kompetencí. Kromě sledování cílů došlo i k delegování pravomocí jednotlivým zaměstnancům a jejich ohodnocení se odvíjí od plnění stanovených cílů. Více než 85 % všech rozpočtových výdajů je spojeno s plněním konkrétních výsledkových a výstupových cílů. Byly zavedeny tzv. „dodavatelsko-odběratelské vztahy“ v rámci úřadu samosprávy. Jednotlivé organizační útvary úřadu obce vykonávají svoji činnost na základě konkrétní objednávky od samosprávných orgánů, která má formu měřitelných cílů, avšak způsoby realizace, které si útvary sami zvolily. Organizační útvary obce mají poměrně vysokou míru autonomie při svojí činnosti. Tento model se rychle šíří i v německých samosprávách. Jako jeho hlavní výhody se uvádí vyšší efektivnost při nakládání s veřejnými prostředky, vyšší zájem samospráv o občana, který se dostává do pozice klienta a lepší kontrolovatelnost činnosti samospráv<sup>30</sup>.

## **8.4 Zkušenosti s programovým a výkonovým rozpočtováním v dalších zemích**

V posledních 20 letech začaly prvky výkonově orientovaného rozpočtování používat i další země OECD. Již v roce 2000 tři čtvrtiny zemí OECD zařazovaly do rozpočtových dokumentů informace o výkonnosti a v polovině zemí byly tyto informace předmětem auditu. Systematické sledování vztahu jednotlivých ukazatelů se však zatím provádí jen v malém počtu zemí: vztah vstupů a výsledků sleduje 41 % zemí, vztah výsledků a cílů 32 % zemí a vztah cílů v oblasti výsledků a vynaložených prostředků jen 12,5 % zemí OECD (OECD, 2002).

V Dánsku, Norsku, Velké Británii, Irsku můžeme najít iniciativy, které nesou prvky programového rozpočtování. Jedná se především o stanovení cílů a měřitelných

---

<sup>30</sup> Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW: <[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>



indikátorů jejich naplnění. V Irsku byly tyto iniciativy realizovány již v roce 1996. Vláda navrhla měření výkonnosti samospráv prostřednictvím kombinace finančních a kvalitativních ukazatelů. Díky tomu se stala činnost samospráv lépe kontrolovatelná, propojila se se strategickým řízením a přiblížila se tak občanům. Průkopníkem je regionální samospráva Galway Country v Irsku, která ukazatele výkonnosti ve všech svých oblastech využívá od roku 1998. Většina ukazatelů se však stále zatím orientuje na včasnost poskytovaných služeb<sup>31</sup>.

## **9 Programové a výkonové rozpočtování v České republice**

ČR uskutečnila řadu reformních kroků, které do rozpočtového procesu vnesly střednědobý horizont. Bylo zavedeno střednědobé fiskální cílení a začaly se sestavovat střednědobé výdajové rámce (od roku 2004). To přispělo k formulování střednědobé výdajové politiky státního rozpočtu a státních fondů. Informaci o fungování těchto nástrojů vláda předkládá pravidelně při schvalování státního rozpočtu Poslanecké sněmovně Parlamentu společně s rozpočtovou dokumentací. Sestavování výdajových rámců tvoří dnes již nedílnou součást rozpočtové legislativy a obsahuje také povinnost vlády vysvětlit jejich případné nedodržení. Přesto byly v minulosti výdajové limity zvyšovány nad rámec zákonem povolených úprav<sup>32</sup>.

V České republice se programové financování využívá prostřednictvím programu ISPROFIN, který je zaměřen na reprodukci majetku. V budoucnu se však tento nástroj rozpočtové politiky bude uplatňovat nejen na finance realizované prostřednictvím

---

<sup>31</sup> Zavádění programově-výkonového rozpočtování. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW:

<[http://kvf.vse.cz/storage/1239723216\\_sb\\_hornakova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723216_sb_hornakova.pdf)>

<sup>32</sup> Změny institucionálního rámce fiskální politiky. In Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW:

<[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/KoPr\\_200811\\_7\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/KoPr_200811_7_pdf.pdf)>

státního rozpočtu, ale také na úroveň samosprávních. Zkušenosti ze zahraničí by měly přispět k úspěšnému zavedení programového financování.

## **9.1 Zkušenosti s programovým a výkonovým rozpočtováním u vybraného města a kraje**

### **9.1.1 Město Český Krumlov**

#### **Základní charakteristika**

(Jihočeský kraj, počet obyvatel 13.277, zřízení odboru financí, strategického rozvoje, investic, rada 7 členů, zastupitelstvo 23 členů)<sup>33,34,35</sup>

#### **Strategický plán rozvoje města**

Město Český Krumlov začalo se strategickým plánováním již od počátku devadesátých let 20. století.

Strategický plán slouží i k vytváření územního plánu a koncepce rozvoje cestovního ruchu. Zároveň slouží i různým institucím při získávání finančních zdrojů z různých fondů. Je založen na plánu udržitelného rozvoje města a na základě průzkumů a diskusí zohledňuje problémy obyvatel města, neziskových organizací a podnikatelských subjektů. Strategický plán města je koncipován jako dlouhodobý rozvojový dokument, který má formulovat cíle, opatření a rozvojové aktivity města. Při tvorbě strategického plánu se vycházelo z tzv. profilu města, který zobrazuje historii města, popisuje administrativní význam (jeho umístění, zapojení do různých sdružení), strukturu obyvatelstva a bydlení, ekonomickou situaci, občanskou vybavenost, kulturu, cestovní ruch, dopravu, technickou infrastrukturu a životní prostředí. Na strategický plán navazuje „Akční plán rozvoje města“, který dále strategický plán konkretizuje do

---

<sup>33</sup> Zastupitelstvo města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:

<<http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/ZM2010-2014.xml>>

<sup>34</sup> Rada města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:

<<http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/RM2010-2014.xml>>

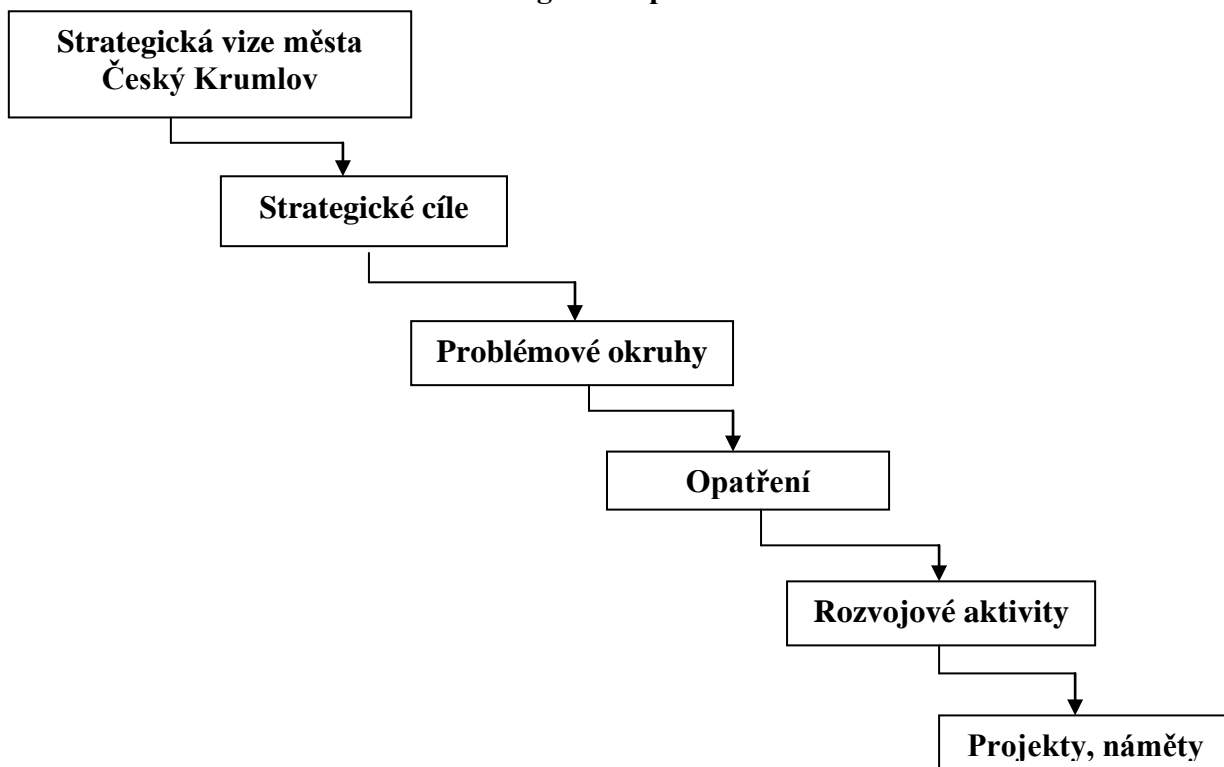
<sup>35</sup> Městský úřad Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:

<[http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/mu\\_ck.xml](http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/mu_ck.xml)>

cílů, programů a opatření. Nezbytnou součástí při tvorbě jak strategického tak akčního plánu byl průzkum spokojenosti občanů s kvalitou života ve městě.

Strategický plán je rozdělen na 5 základních úrovní, které se navzájem obsahově liší svou konkrétností. Je rozdělen na tyto části:

**Obrázek č. 4: Jednotlivé úrovně strategického plánu**



*Zdroj:* Strategický plán rozvoje města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW: [http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic\\_plan/str\\_final.pdf](http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/str_final.pdf)

Celý systém tvoří hierarchické uspořádání, kde se postupuje od širokých cílů a problémových okruhů až ke konkrétním opatřením.

**Strategická vize** popisuje stav, jehož by mělo být v budoucnu dosaženo. Jejím smyslem je určit orientaci města do budoucna. Popisuje stav, jehož by chtělo město v budoucnu dosáhnout. Vize se dále dělí na další části a to strategické cíle, problémové okruhy, opatření a aktivity a projekty. Jednotlivé části vize mají za úkol dosáhnout a naplnit vizi města. **Strategické cíle** jsou odvozeny od vize a naznačují strategie, jak dané vize dosáhnout. **Problémové okruhy** představují strukturovanou formulaci hlavních

tematických sektorů, v rámci kterých je nutné problematiku řešit. Hlavní záměry v rámci každého problémového okruhu jsou dále rozvedeny do jednotlivých **opatření**, které určují problémové oblasti, které jsou řešeny na úrovni rozvojových aktivit. **Rozvojové aktivity** jsou obecněji formulované záměry na nejnižší úrovni návrhové části, které naplňují podporou konkrétnějších aktivit. Konkrétní **projekty a náměty** získané v průběhu zpracování strategie jsou přiřazeny k příslušným opatřením.

Strategický plán vychází ze SWOT analýzy města. Analýza se snaží najít silné stránky, které je třeba i nadále zachovávat a rozvíjet, slabé stránky, které je nutno odstraňovat nebo eliminovat, budoucí příležitosti, které bude možné využít k dalšímu rozvoji a hrozby, aby jim město mohlo předcházet a čelit při dalším rozvoji.

Pro naplnění vize a na základě SWOT analýzy si město stanovilo sedm dílčích strategických cílů a z nich vytvořilo sedm problémových okruhů – *viz příloha č. 1*.

Pro každý problémový okruh byla vytvořena pracovní skupina. Tyto skupiny vytvořily komise, které jsou poradním orgánem rady města. Pracovní skupiny tvořili odborníci z městského úřadu, zástupci podnikatelů, neziskového sektoru, školských a sportovních institucí a odborná veřejnost. Skupiny byly jmenovány radou města na základě usnesení. Každá skupina vypracovala základní charakteristiku problémového okruhu, sestavila SWOT analýzu, projednala návrhy odborné veřejnosti, vytvořila strategickou vizi, stanovila strategický cíl a navrhla souhrny opatření a aktivit, které byly následně převedeny a rozpracovány v akčním plánu do formy konkrétních projektů – *viz příloha č. 2*.

Implementaci strategie zajišťují dvě složky - řídicí a výkonná. Řídicí složku tvoří nejvyšší orgány města, a to zastupitelstvo a rada města Český Krumlov. Jejich úkolem je projednávání a schvalování navrhovaných projektů, hodnocení realizace strategického plánu a jeho aktualizace. Rada města ustanovila komisi pro strategický rozvoj, která zastává úlohu řídicí jednotky a jejími úkoly je řídit svoji činnost podle zpracovaného strategického plánu a zpracovávat roční plány realizace strategického plánu dle problémových okruhů, cílů a opatření. Výkonnou složku tvoří tzv. garanti. Jde o pracovníky městského úřadu nebo jiných organizací, kteří se přímo podílejí na realizaci projektů.

Důležitou součástí strategického plánování je i monitoring a vyhodnocování. Monitoring sleduje plnění stanovených cílů, provádí se v rámci něho sběr dat a hodnotí dopady strategického plánu na kvalitu života ve městě. Ukazatele strategického plánu jsou vyhodnocovány ve dvouleté periodě a za výsledky zodpovídá starosta, místostarosta a tajemník městského úřadu. Aktualizaci strategického plánu provádí město jednou za 6 let.

Do procesu strategického plánování bylo zapojeno více jak 120 osob, jak z řad pracovníků města, tak z řad odborné i laické veřejnosti<sup>36</sup>.

### **Akční plán města**

Akční plán je dokument, který je nejvíce využíván. Vychází z cílů, problémových okruhů, opatření a rozvojových aktivit stanovených ve strategickém plánu rozvoje. Rozpracovává dlouhodobou strategii rozvoje města na kratší období a je aktualizován nejméně jednou ročně na základě vyhodnocení faktorů, které ovlivňují rozvoj města. Obsahuje náměty (jde o tzv. zásobník), které jsou důležité pro realizaci priorit v nejbližším období, zahrnuje i projektové náměty, které při tvorbě akčního plánu vznikly, ale jejich realizace se v nejbližší době neplánuje. Dále obsahuje údaje o finančních nákladech projektů, které jsou označeny jako prioritní. Projektové náměty jsou sestaveny tak, aby byly v souladu s vizí města, strategickými cíli a jsou rozčleněny do problémových okruhů.

Projektové náměty navrhovaly odbory a oddělení městského úřadu, členové pracovních skupin, které byly pro tento účel vytvořeny a veřejnost. Členové pracovních skupin jsou zástupci městského úřadu, organizací a podnikatelů působících ve městě. Pracovní skupiny na svých jednáních (zpravidla okolo dvou) veškeré návrhy projednaly a vybraly ty, které byly do plánu zařazeny. Předložily je radě a zastupitelstvu města. Následovalo veřejné projednání a schválení zastupitelstvem. Veřejnost mohla své náměty a připomínky podávat na základě zveřejnění na webových stránkách města a na veřejném projednání akčního plánu. Komise pro strategický rozvoj vybírá a sestavuje

---

<sup>36</sup> Podrobněji viz: Strategický plán rozvoje města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW: <[http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic\\_plan/str\\_final.pdf](http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/str_final.pdf)>

akční plán, rada města doporučuje náměty ke schválení a zastupitelstvo má v kompetenci je schvalovat. Dále následuje podrobnější popis jednotlivých projektových námětů v rámci problémových okruhů. Pro každý problémový okruh je charakterizován jeho strategický cíl a sestavena dílčí opatření včetně uvedení zda se jedná o opatření průřezové nebo odvětvové. U průřezového opatření je pak uvedeno, se kterými dalšími opatřeními je spojeno. Dílčí opatření jsou dále rozdělena na rozvojové aktivity (RA) a ta na projektové náměty (P). Ke každému projektu je připojena jeho identifikace tzn. bližší informace jako je: stručný popis, lokalizace, garant (kdo je za akci zodpovědný – odbor apod.), náklady, období realizace, indikátory (slouží k monitorování), možnosti získání dotace a priorita. U projektů, u kterých se v nejbližší době nepředpokládá jejich realizace, je uvedeno u většiny charakteristik „nespecifikováno“ - viz příloha č. 3.

Akční plán zahrnuje dále celkový, tabulkový „Seznam námětů včetně dotačních možností“. Obsahuje číslo námětu, jeho název, celkové náklady a přibližnou dobu realizace, stanovení priority, možnosti získání dotace z některého operačního programu a maximální možná výše dotace u akcí, kde je to zřejmé - viz příloha č. 4.

Dvakrát do roka (v červnu a v říjnu) se provádí hodnocení, jak jsou jednotlivé schválené, zejména pak prioritní, akce realizovány, zda nedochází ke zpoždění realizace oproti plánu. Celkové vyhodnocení akčního plánu se provádí jednou za dva roky, kdy se provádí vyhodnocení akčního plánu vůči prioritám a řeší se zodpovědnost osob za realizaci prioritních akcí. Konkrétnější vyhodnocování (monitorování) jednotlivých projektů pomocí indikátorů město neprovádí<sup>37</sup>.

### **Role zastupitelstva a rady města ve vztahu k vizi a strategickým cílům**

Zastupitelstvo města vytvořilo po volbách programové teze, na které navázala rada města na svém prvním jednání, vytyčila si priority za jednotlivé oblasti (Oblast správy města a městského úřadu, oblast investic, strategického rozvoje, územního plánování, oblast financí, hospodaření města a městem zřizovaných organizací, oblast sociální, oblast sportu, školství a volného času, oblast dopravy a veřejného pořádku, oblast

<sup>37</sup> Podrobněji viz: Akční plán rozvoje města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW: [http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategie\\_plan/Akcní\\_plan2008.pdf](http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategie_plan/Akcní_plan2008.pdf)

cestovního ruchu, oblast kultury a oblast životního prostředí) a zavázala se k jejich naplňování ve svém volebním období<sup>38</sup>. Teze a priority přitom vychází z vize a strategie města. Každý rok pak rada města volí prioritní akce. Přednostně jsou vždy vybírány projekty, které jsou hlavními prioritami města a dále ty, na něž se podaří získat ve významném rozsahu finanční zdroje mimo rozpočet města.

### **Propojení akčního plánu s rozpočtem města**

Větší opravy a investice jsou do rozpočtu zařazovány podle důležitosti a potřeby. Přednostně jsou zařazeny investice, na které byla městu schválena dotace. V žádném případě není rozpočet města sestavován metodou, kdy se k dosavadnímu rozpočtu např. přičte očekávaná míra inflace a vyjde výsledný rozpočet.

Finanční odbor ze všech došlých požadavků sestaví stranu příjmů za celé město, proti ní stranu výdajů a tím vznikne prvotní rozpočet. Vznikne tak tzv. sumář požadavků. Vedoucí finančního odboru provede první kontrolu. Pak přichází na řadu první jednání vedoucího finančního odboru s vedoucími jednotlivých odborů a dochází k prvnímu zpřesňování a škrtnům v návrhu rozpočtu. Následuje projednávání sumáře požadavků na rozpočet v radě města, dalším krokem při tvorbě rozpočtu je projednávání požadavků rozpočtu za přítomnosti starosty, místostarostky, předsedy finančního výboru, tajemníka, vedoucích odborů a jejich ekonomek, ředitelů o.p.s., vedoucího finančního odboru a správce rozpočtu. Jedná, upravuje a škrtná se tak dlouho, až je sestaven přijatelný rozpočet, tzn. bez zbytečného a neopodstatněného zadlužování města. Poté finanční odbor celý rozpočet zkompletuje do tabulkové části a přidá komentář. Tento rozpočet je pak znovu projednáván v radě města a následně ho schvaluje zastupitelstvo (Podrobněji Hampelová, 2009).

---

<sup>38</sup> Podrobněji viz: Programové prohlášení rady města Český Krumlov pro volební období 2010 – 2014. .In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW: <<http://data.ckrumlov.cz/files/492-2010-2014-programove-prohlaseni-rm-cesky-krumlov.pdf>>

## Vyhodnocení

Na rozpočtovém procesu města Český Krumlov můžeme najít charakteristiky programového rozpočtování. Kladnou stránkou je perfektní propracování strategického plánu, na který navazuje akční plán, programové prohlášení zastupitelstva, rozdělení jednotlivých programů do problémových okruhů a zdůraznění návaznosti a propojení jednotlivých opatření, což následně znamená, že mohou být snáze vyhledávána a identifikována opatření, jejichž společná realizace zajistí větší efektivitu vynaložených prostředků. Dobré je, že do procesu je zapojeno více osob nejen ze strany úřadu a odborníků, ale i z laické veřejnosti.

Hlavní význam akčního plánu pro město spočívá v tom, že dává souhrnný přehled všech projektových námětů v souladu se strategií rozvoje města, zajišťuje plánovaný a cílený rozvoj. Díky němu se mohou jednotlivé projekty dobře naplánovat, případně sladit více projektů tak, aby jejich přínos dohromady byl co nejvyšší, u prioritních vyčísluje finanční náklady spojené s jejich realizací a nastavuje časový harmonogram realizace projektů. Akční plán zahrnuje i přehled o možnostech plánování a získávání finančních prostředků na jejich realizaci. Pomocí akčního plánu lze sledovat a vyhodnocovat průběh realizace projektů a lze ho lépe průběžně aktualizovat. Není tedy jen závazným rozpisem akcí, ale jakýmsi zásobníkem schválených námětů, jehož existence umožňuje efektivně rozmisťovat vlastní zdroje a zároveň vyhledávat možnosti získání finanční podpory z mimorozpočtových zdrojů formou různých podpor a dotací.

Akční plán je poměrně rozsáhlý dokument, ve kterém jsou jednotlivé náměty a aktivity rozděleny do problémových okruhů. V každém okruhu jsou uvedeny náměty jak prioritní, tak ty, u kterých zatím město nepředpokládá v nejbližší době jejich realizaci. Bylo by dobré, pro lepší přehlednost, a aby byly priority lépe viditelné, sestavit akční plán tak, kde by byly projekty rozděleny podle naléhavosti a priorit. K rozdělení je možné využít členění dle F. Ochrany (2006) *viz příloha č. 5*, který řeší rozčlenění projektů např. podle potřeb reagujících na nerizikové problémy (podle naléhavosti), a přiřazuje jednotlivým projektům koeficienty (tzv. KN). Na základě těchto koeficientů pak projekty rozděluje na ty, které jsou určeny k řešení a na projekty zatím neurčené k řešení. Další dělení je možné na základě potřeb reagujících na rizikové



problémy (bezpečnost, eliminace ekologických rizik, apod.) Pro hodnocení projektů se stanovuje hodnota naléhavosti (tzv. ER) 0-1, kdy nejvyšší stupeň naléhavosti má hodnotu 1. Hodnoty ER se stanovují s ohledem na potenciální negativní důsledky, které může dané riziko způsobit. Pro analýzu rizikových problémů se k hodnotě naléhavosti (ER) přidává i pravděpodobnost nastání události plynoucí z rizikového faktoru (tzv. p). Hodnoty rizikového faktoru se pohybují v intervalu 0-1, přičemž 0 znamená, že tato událost nenastane a 1 znamená, že nastání události je zcela jisté. Dále se provede součin hodnoty rizika (ER) a hodnoty pravděpodobnosti (p). Z výsledků je sestaveno pořadí projektů na ty, které jsou určeny k řešení a ty, které nebudou zatím určeny k řešení. Projekty s vyšší hodnotou by měly být určeny k řešení.

Dále by bylo vhodné stanovit kritéria hodnocení jednotlivých prioritních programů a provádět jejich pravidelné hodnocení. V akčním plánu jsou tato kritéria uvedena jen u některých programů a nejsou blíže specifikována a dle získaných informací ani monitorována a hodnocena. Hodnocení se provádí jen souhrnně, jak je akční plán a jeho priority plněny, ale nesoustředí se na průběžné hodnocení jednotlivých programů.

## 9.1.2 Krajský úřad Jihočeského kraje

### Základní charakteristika

(rada 11 členů, zastupitelstvo 55 členů)<sup>39,40</sup>

### Program rozvoje Jihočeského kraje

Na jeho sestavení se za kraj podílel Odbor regionálního rozvoje, územního plánování, stavebního řádu a investic, dále firma KP projekt, s.r.o., Jihočeská agentura pro podporu inovačního podnikání o.p.s., a Vysoká škola ekonomická v Praze.

Strategická část Programu rozvoje Jihočeského kraje vychází ze Sociálně-ekonomického profilu Jihočeského kraje, Regionální inovační strategie Jihočeského kraje, dalších dokumentů a ze SWOT analýzy. Celkový cíl tvoří osm prioritních os.

- *Ekonomický rozvoj a znalostní ekonomika, Lidské zdroje a sociální soudržnost, Dostupnost a infrastruktura, Rozvoj urbánních prostorů, Venkovský prostor, Cestovní ruch, kulturní a přírodní dědictví, Efektivní veřejná správa a modernizace institucí, Životní prostředí.* Každá prioritní osa má vytyčený cíl a zahrnuje jednotlivá opatření, která se soustřeďují na řešení klíčových problémů Jihočeského kraje v období 2007–2013 – *viz příloha č. 6.* Každé opatření je detailně popsáno a uvedena je případná vazba na jiná opatření. Opatření dále zahrnují jednotlivé aktivity, jsou uvedeny cílové skupiny podpory, realizátoři a spolupracující osoby, uznatelné náklady podpory, pro koho jsou programy určeny a typ podpory (granty, přímé podpory apod.) – *viz příloha č. 7.* Součástí strategického plánu je i výčet možností financování různých programů z fondů EU.

Program rozvoje kraje je aktualizován dle potřeby kraje. Je o něm informována veřejnost, která má právo se k němu vyjádřit formou internetu, veřejného projednávání a vznášet své připomínky a náměty. V programu jsou stanoveny věcně příslušné odbory

---

<sup>39</sup> Aktuální složení Rady Jihočeského kraje. In krajský úřad Jihočeského kraje [online]. [cit. 2011- 07-28]. Dostupné z WWW:

<[http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=148&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=148&par[lang]=CS)>

<sup>40</sup> Aktuální složení Zastupitelstva Jihočeského kraje. In krajský úřad Jihočeského kraje [online]. [cit. 2011- 07-28]. Dostupné z WWW:

<[http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=141&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=141&par[lang]=CS)>

za prioritní osy a jednotlivá opatření. Je provázán s Regionálním operačním programem pro NUTS II Jihozápad a dalšími operačními programy, díky kterým jsou také naplňovány některé jeho cíle<sup>41</sup>.

### **Implementace programu rozvoje**

Jihočeský kraj naplňuje stanovené cíle prostřednictvím akčního plánu. Tento plán je zpracováván pro každý rok, je projednáván radou a schvalován zastupitelstvem. Představuje souhrn grantových programů financovaných z rozpočtu kraje a díky němu dochází k realizaci stanovených cílů. Obsahuje také termíny výzev u jednotlivých programů, formu propagace. Za každý rok se pak zpracovává hodnotící zpráva, která monitoruje a hodnotí, jak byly jednotlivé stanovené cíle splněny. Program rozvoje je realizován prostřednictvím akcí, projektů, grantových programů, příspěvků a podpor. Odbory krajského úřadu pak mají v kompetenci vznášet své vlastní návrhy a připomínky k programu rozvoje a zpracovávat návrhy a připomínky od veřejnosti, obcí a dalších subjektů. Tyto návrhy pak předávají oddělení regionálního rozvoje. Oddělení regionálního rozvoje má za úkol řídit a koordinovat přípravu a sestavování programu rozvoje kraje a akčního plánu, konzultovat, posuzovat a zpracovávat náměty, zodpovídá za jejich sestavení, předkládá návrhy radě a zastupitelstvu a zajišťuje prostřednictvím oddělení administrace realizaci akčního plánu. Oddělení administrace pak zajišťuje a zodpovídá za administraci grantové politiky, zpracovává zprávy a její realizaci a kontroluje, zda správně příjemci podpory vynakládají finanční prostředky.

Pro každou oblast se každý rok schází týmy složené z pracovníků kraje, agrární komory a ostatních dotčených institucí (lesy, vodohospodáři a další) daného programu, vyhodnocují dosažené výsledky, přehodnocují cíle jednotlivých programů a na jejich základě se pak upravuje program. Společně zástupci týmů vypracovávají programové dokumenty a strategie, na které dále reaguje rada a zastupitelstvo. Za úpravy zodpovídá oddělení regionálního rozvoje a odbory krajského úřadu.

---

<sup>41</sup> Podrobněji viz.: Program Jihočeského kraje. In krajský úřad Jihočeského kraje. [online]. [cit. 2011- 07- 10]. Dostupné z WWW: [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?parfid\\_v\]=710&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?parfid_v]=710&par[lang]=CS)

Kontrola akčního plánu se provádí průběžně a provádí jí příslušné odbory v rámci své odpovědnosti za příslušné grantové politiky. Kontrolu programu rozvoje kraje provádí oddělení regionálního rozvoje ve spolupráci s jednotlivými odbory kraje a zprávy podávají radě a zastupitelstvu. Další kontrolu pak provádí interní a externí audit.

Analýzu efektivnosti u vybraných projektů v akčním plánu pro krajský úřad provádí např. i Vysoká škola ekonomická v Praze.

### **Návaznost programu rozvoje na rozpočet**

Rozpočet vyjadřuje politické záměry volených představitelů kraje. Celý rozpočtový proces je dvouletý, začíná v září a končí až přespříští rok závěrečným účtem, kdy se provádí hodnocení. Zastupitelstvo kraje stanovilo po volbách své záměry v programovém prohlášení, které vyjadřuje priority, od kterých se odvíjí programy a rozpočty. Rozpočet je sestavován z výhledu pro příslušný rok, který vychází z platných smluv, zákonů a priorit stanovených zastupitelstvem pro každý rok. Nejprve je vyhodnocen dosavadní vývoj aktuálního rozpočtu pro daný rok a aktualizován rozpočtový výhled kraje a to na 4 roky dopředu, včetně roku, na který bude následně rozpočet sestavován. Ve výhledu je podrobně analyzován zejména následující rok a nastavují se v něm základní objemy pro rozpočet, který bude po schválení výhledu sestavován.

Na prvotní tvorbě rozpočtu se podílí vedoucí jednotlivých odborů, kteří na základě programových dokumentů a stanoveného objemu peněz, dávají své požadavky. Oddělení rozpočtu všechny požadavky sumarizuje, zjistí převis a následně dochází k vyjednávání a dalším úpravám a škrtnům v součinnosti s radním pro ekonomiku k zajištění bilanční rovnováhy. Návrh je po těchto úpravách předkládán a dále o něm rozhoduje rada, finanční výbor a nakonec ho projednává a schvaluje zastupitelstvo. Návrh rozpočtu je zveřejněn a občané se k němu mohou veřejně vyjádřit a podávat připomínky. Občané zřejmě plně důvěřují svým voleným zástupcům, protože se zatím nikdo z občanů k rozpočtu nevyjádřil.

Představitelé kraje jsou si vědomi toho, že rozvoj kraje je možno řešit jen formou investičních výdajů, proto se dlouhodobě snaží alespoň 20 % samosprávné části rozpočtu (cca 10 % z celkového rozpočtu) vyčlenit na investice. Tyto investice „soutěží“ s provozními a mandatorními výdaji zřizovaných organizací a s grantovou dotační politikou, kdy je z rozpočtu podporován jiný subjekt než kraj. Investice jsou řešeny přes strategie plánů investic. Jihočeský kraj se více než do ekonomiky snaží investovat do zlepšení infrastruktury a turistiky. Je to dáno na základě sociálněekonomického profilu kraje. Kraj má vypracován sumář investičních záměrů do budoucna, tzv. „Bílou knihu“, ve které jsou záměry řazeny podle priorit a důležitosti. Ve schvalovacím řízení se pak rozhoduje o změnách pořadí, o výběru pro daný rok a stanoví se rozpočtem tzv. balík peněz například pro infrastrukturu atd. Investice se nevybírají vždy podle pořadí, ale rozhoduje se, jestli se udělají například první tři, nebo jen jedna větší z dalšího místa, která například navazuje na něco dalšího a jejíž realizace bude více prospěšná.

Hodnocení realizovaných investic a podpor kraje podléhá zákonu č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění změn a doplňků a vyhlášky č. 416/2004 Sb., která tento zákon provádí. Na základě zákona má kraj přesně definováno, kdo je příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní a ti odpovídají za to, že je s veřejnými prostředky nakládáno dle zákona a to hospodárně, efektivně a účelně. V organizačním řádu je stanovena odpovědnost odborů a jejich pracovníků za uskutečňované investiční výdaje.

U evropských projektů je prováděno i samostatné vyhodnocování, co například investice v projektu přinesla a jak bylo splněno to, co se plánovalo.

## Vyhodnocení

Na rozpočtovém procesu Jihočeského kraje jsou výrazně zastoupeny prvky programového rozpočtování. Kraj se snaží pomocí prioritních os a jejich programů o co nejlepší rozmístění disponibilních zdrojů a o naplnění stanovených cílů v programovém prohlášení. Existuje tzv. „Bílá kniha“, která představuje sumář investičních záměrů podle důležitosti, které je třeba v rámci rozvoje kraje realizovat. U jednotlivých opatření je uvedena jejich návaznost na ostatní priority a opatření, což umožňuje realizaci více opatření z různých programů a tím se zvyšuje efektivnost vynaložených prostředků.

Typické pro kraje je, že na rozdíl od měst a obcí, nefinancují jen své vlastní potřeby, ale pomocí grantů a dotační politiky často i investičního charakteru podporují programy ostatních územních samospráv v souladu se svou vizí a stanovenými cíli. Kraj má vybudován systém kontroly. Kontrolují se prostředky, které kraj vydává jiným subjektům, zda byly využity na stanovený účel a kontrole podléhají i prostředky, které kraj vydá na své vlastní potřeby. Kontrola u vlastních projektů se provádí během celé realizace a odpovídají za ní příslušné odbory a v organizačním řádu přesně vymezené konkrétní osoby. Kontrola je zajištěna na základě zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění změn a doplňků a vyhlášky č. 416/2004 Sb., která tento zákon provádí.

Ve smyslu uplatňování programově výkonového rozpočtování bylo shledáno, že Jihočeský kraj se snaží tyto moderní nástroje rozpočtového managementu propojovat se strategickými cíly a prioritami kraje a rozvíjet je.

## 10 Výsledky a doporučení

Územní samosprávy v ČR jsou si vědomi, že neustále roste pozornost veřejnosti, jak je s jejich penězi nakládáno, jaké potřeby jsou jimi uspokojovány. Kraje i města mají zpracované vize, strategické a akční plány a tyto dokumenty využívají při sestavování rozpočtu. Větší města a kraje jsou o krok napřed před ostatními územními samosprávami, zejména pak obcemi. Mají zřízeny konkrétní odbory, které se zabývají strategickým plánováním, komise složené jak z odborníků územní samosprávy jednotlivých odborů, tak i z externích specialistů. Pro obce je stále směrodatný rozpočtový výhled, na který navazuje plán aktivit pro nejbližší roky. Obcím, převážně pak těm menším, chybí dostatek kvalifikovaných pracovníků a zkušeností, kteří by byli schopni strategie a cíle vytvářet, sestavovat z nich programy a tyto programy implementovat do rozpočtu.

Proti rozvíjení programového a výkonového rozpočtování stojí také závazná rozpočtová skladba. Díky ní není možné libovolně stanovit jednotlivé programy. Územní samosprávné celky by v některých případech stanovily programy, které by byly provázány s více odvětvími a sledování a hodnocení daného programu je v takovém případě složité. V tomto ohledu je potřeba hledat takové možnosti a stanovit programy tak, aby odpovídaly třídění v rozpočtové skladbě (např. dle kapitol). Částečně je tento problém možné eliminovat v rámci nového účetnictví – účetnictví státu, kde je umožněna větší volnost analytického rozlišení nákladových a výnosových položek. Zároveň je třeba však konstatovat, že není možné úplné zrušení rozpočtové skladby. Tento systém funguje již řadu let, byl postupně vyladován a díky němu je možné sestavit státní závěrečný účet. Veřejné rozpočty jsou totiž napojeny na státní rozpočet a jsou součástí státního závěrečného účtu. Určité možnosti změny třídění by však možné a výhodné určitě byly.

Na základě poznatků bylo zjištěno, že v ČR zatím nejsou nastaveny a zabudovány systémy, které by umožňovaly sledovat komplexně hlediska hospodárnosti, efektivnosti, účelnosti, produktivity apod. Hodnocení realizovaných investic, dotací a příspěvků podléhá zákonu č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění změn

a doplňků a vyhlášce č. 416/2004 Sb., která tento zákon provádí. Na základě těchto dokumentů je přesně definováno, kdo je příkazce operace, správce rozpočtu a hlavní účetní a ti odpovídají za to, že je s veřejnými prostředky nakládáno dle zákona a to hospodárně, efektivně a účelně. Tyto normy v plné míře při hodnocení využívá i Krajský úřad Jihočeského kraje.

U sledovaného kraje a města bylo shledáno, že uvedené samosprávy jsou si vědomi rostoucího tlaku na alokaci veřejných zdrojů. Mají pečlivě vypracovanou strategii rozvoje, zastupitelstvo stanovilo ve svém programovém prohlášení, co je jeho prioritami pro dané volební období. Priority vychází z vize, strategie a stanovených cílů jednotlivých pilířů, na které dále navazují programy a další aktivity. Kraj i město zatím stále využívá historické metody rozpočtování, zejména u provozních výdajů, výdajů svých zřizovaných organizací apod., ale u některých prioritních oblastí má již vypracované programy a na ně navazují další aktivity.

ČR dlouhodobě usiluje o zohlednění hlediska účelnosti a efektivnosti vynaložených výdajů do rozpočtového procesu. K tomu by měly přispět plánované reformy v úpravách stávajícího systému, jehož součástí budou také kontrolní a hodnotící mechanismy. Základní pilíře rozpočtových reforem již určily průkopnické země, které k reformám přistoupily jako první. Postupně, po vzoru SR, na nové metody rozpočtování budou přecházet jednotlivá ministerstva a jejich poznatky a zkušenosti budou monitorovány a předávány dalším. Tento proces u nás již začal. Z jejich zkušeností pak budou čerpat ostatní územní samosprávy a postupně tyto metody zapracovávat do svých rozpočtů. Bude to proces dlouhodobějšího charakteru.

Pro úspěšnou implementaci nových metod rozpočtování v územních samosprávách ČR je důležité propojení zkušeností vyspělých zemí, zejména pak zemí, které mají obdobný systém a řešily při zavádění programového a výkonového rozpočtování podobné problémy a místních zkušeností umožňujících eliminovat potenciaální problémové dopady. Také je nutné tyto metody dostat do povědomí jak pracovníků samospráv, tak i široké veřejnosti, aby se aktivně mohla na jejich zavádění spolu s pracovníky územních samospráv podílet. Dále je potřeba, aby stát pomohl menším městům a hlavně obcím, které nebudou schopni sami plně a úspěšně na nové systémy



přejít, a to z důvodu náročnosti finanční, i pracovní. Na obcích je velmi málo pracovníků a ti musí řešit problémy celého úřadu a nemají dostatek času ani odborných zkušeností. Jako dobrý se jeví po této stránce přístup SR, kdy ministerstvo na základě prvotních projektů sestavilo manuály, které měly za úkol pomoci těmto samosprávám se zavedením programového a výkonového rozpočtování.

Zahraniční odborníci doporučují všem postkomunistickým státům (tedy i České republice) sestavovat své rozpočty metodami, jejichž základem je právě metoda programování.

Již v letech 2003 – 2005 byl proveden průzkum, jak města a obce provádějí hodnocení svých výdajů. Z dotázaných obcí bylo skoro 50 % obcí, které nepoužívají žádný ukazatel hodnocení. Z analýzy města a kraje vyplynulo, že nemají zatím nastaveny kvalitní ukazatele hodnocení svých programů.

Jak je možné stanovit kritéria hodnocení u různých programů, ukazuje následující tabulka.

**Tabulka č. 5: Programy a jejich možná kritéria hodnocení**

Hlavní program	Program	Možnosti hodnocení
Bezpečnost a ochrana obyvatel	Prevence kriminality	Počet trestných činů a přestupků
		Objasněnost trestných činů a přestupků (v %)
	Městská policie	Počet stížností obyvatel na vandalismus, rušení nočního klidu apod.
Kultura, sport a volný čas	Podpora kulturních aktivit	Návštěvnost kulturních akcí
		Vztah výnosů a nákladů z kulturních akcí
		Průzkum spokojenosti občanů s celoroční nabídkou kulturních akcí
	Naučné stezky a cyklostezky, sportovní centra	Počet nově vybudovaných cyklostezek v km
		Kvalita provedení naučných stezek a cyklostezek
		Návštěvnost sportovních center
		Spokojenost občanů s kvalitou a nabídkou sportovních center
	Parkovací a odstavná místa	Počet nově vybudovaných parkovacích míst
Spokojenost obyvatel města s parkováním		
Turistický ruch	Informační systémy	Počet kvalitních informačních systémů (mapy, ukazatele apod.)
	Služby (ubytování, stravování)	Průzkum spokojenosti turistů s nabízenými službami
		Výnosy z poplatků za bytování
	Památky	Návštěvnost místních památek
Komunální služby	Údržba komunikací	Cena za uklizený km ulic, porovnání nákladů se soukromou firmou
		spokojenost občanů s čistotou ulic
	Sběr, odvoz a třídění odpadu	Množství vyříděného odpadu
		Náklady na sběr, svoz a třídění na obyvatele
Bydlení	Zajištění stavebních ploch pro bydlení	Počet nových stavebních parcel (dle územního plánu)
	Zkvalitnění stávajícího bydlení obyvatel	Počet vydaných stavebních povolení
		Počet regenerovaných sídlišť
		Množství vybudovaných (zrekonstruovaných) dětských hřišť, parků a pěších zón
Sociální oblast	Péče o staré občany	Počet úspěšně vyřízených žádostí o umístění v domech s pečovatelskou službou
		Příjmy za poskytované služby seniorům
		Nabídka nových služeb pro seniory
	Péče o postižené občany	Počet nově vybudovaných bezbariérových přístupů
Nabídka služeb pomoci pro postižené občany		
Životní prostředí	Obnova vodovodního a kanalizačního řádu	Stav znečištěných vodních toků
	Změna systému vytápění šetrných k životnímu prostředí	Úspora energií díky změně systému vytápění (např. školy apod.)
		Znečištění ovzduší
Podpora podnikání	Výstavba dopravní infrastruktury, vytváření průmyslových zón	Nová pracovní místa
		Nezaměstnanost

*Zdroj: Vlastní zpracování*

## 11 Závěr

V poslední době, jak ze strany veřejnosti, úřadů, tak i poskytovatelů různých dotací a podpor, je věnována pozornost tomu, jak je s těmito prostředky nakládáno. Proto jsou stále různými odborníky prováděny studie, které se snaží najít nové metody a nástroje rozpočtování. Tyto metody mají vést k tomu, aby byly veřejné zdroje využity co nejefektivněji a nejúčinněji. Jde hlavně o metody programového a výkonového rozpočtování.

Z výsledků analýzy vyplynulo, že pracovníci finančních odborů měst a kraje sice stále využívají historické metody rozpočtování, hlavně u provozních výdajů úřadu a dalších svých organizací, ale mají již poměrně podrobně zpracované strategie, definované cíle a snaží se je zpracovávat do formy programů a aktivit. Největší problémy u programového a výkonového rozpočtování vznikají s definováním programů a hlavně pak při stanovování ukazatelů jejich hodnocení. Problémem je také nedostatečně přizpůsobená legislativa, kdy nejsou nastaveny principy efektivnosti a účelnosti pro hodnocení programů.

Existuje celá řada přístupů, které jednotlivé země při zavádění programového a výkonového rozpočtování zvolily. Neexistuje jeden univerzálně vhodný přístup. Programové rozpočtování by mělo vést ke změně nahlížení na veřejné prostředky, nemělo by se již jednat o pouhé utrácení veřejných zdrojů, ale mělo by směřovat k jejich efektivní a hospodárné alokaci. Základní směry již určily průkopnické země, které k reformám přistoupily jako první. Ne však všechny změny a postupy jsou vhodné pro každou zemi. Je třeba vybírat ze zkušeností těch zemí, které řešily podobné problémy a nejvíce se nám svým systémem podobají. Měli bychom si vzít příklad hlavně z holandského a slovenského přístupu. Holandský příklad je experty nejlépe hodnocen a slovenský přístup zohledňuje historické a společenské hledisko a nejvíce se podobá českému.

Alternativní přístupy jsou časově, finančně i odborně velmi nákladné. Metody vyžadují pro jejich praktické aplikování řadu různých analýz a rozborů. Aby mohly být v praxi v plné míře uplatněny, je nejprve potřeba, aby byly přepracovány a schváleny takové zákony, které by umožnily plné přeorientování na programové a výkonové

rozpočtování, aby stát pomohl malým městům a obcím formou např. manuálů a analýz vytvořených na základě poznatků a zkušeností jiných států. Malé obce totiž nebudou mít prostředky ani dostatek zkušeností a pracovníků s takovými znalostmi, aby byly schopné v krátké době přejít na programové a výkonové rozpočtování. Přejít bude proces dlouhodobějšího charakteru, protože si vyžádá poměrně výrazné změny a mnoho práce, které není možné efektivně a správně uskutečnit v krátké době, jak ukazují zkušenosti ze zahraničí. Snaha o rychlou přeorientaci na nové metody by přinesla malým městům a zejména pak obcím jen těžkosti a nevedla by ke správnému pochopení a interpretaci alternativních metod rozpočtování.

Pokud se podaří zajistit podmínky pro tyto metody, stanou se v budoucnu efektivním nástrojem hodnocení kvality fungování volených a jmenovaných představitelů komunity. Dají občanům možnost jasně definovat, co si za své daně přejí, podpoří růst transparentnosti rozpočtového procesu a stanoví odpovědnost veřejných činitelů za jejich finanční rozhodnutí. A to je jejich cílem.

## 12 Summary

The aim of my thesis was to clear up the issues of the program and performance budgeting on the level of municipal authorities. On the basis of available sources, I have gained findings and experience from abroad where these methods are used from the half of last century. Various changes and measures are assessed and realized to make a budget process better, economising more transparent and the allocation of sources more improved.

The establishing of program-performance budgeting is quite a difficult process including several phases. Their realization is a necessary condition to be able to continue with the next phase and the whole process itself.

The town of Český Krumlov together with the Regional Office of South Bohemia was chosen for evaluating of pushing through the elements of program and performance budgeting in the Czech municipal authorities. It was found out that the town of Český Krumlov as well as the Regional Office of South Bohemia are making efforts to interconnect these modern instruments of budget management with the strategic goals and priorities of the district.

There are many attitudes of individual countries when establishing a program and performance budgeting. There is no one universal attitude. The programme budgeting should lead to a change in consulting public means, there should be no more spending of public sources but it should be oriented to their efficient and economical allocation. The first countries which accepted these improvements defined the fundamental directions. Not all the changes and methods are suitable for each country though. It is necessary to choose from experience of those countries with similar systems that solved similar problems. We should simulate mainly the Dutch and Slovakian model because the Dutch one has the best rating by experts and the Slovakian model takes into consideration even a historical and social view and is most similar to the Czech system.

The transition is going to be a long-term process because of the noticeable changes and lot of work which are not possible to realize in a short time as we can see from the foreign experience.

## 13 Seznam použité literatury

### Odborné publikace

1. AMMONS, D.N. Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards. Sage Publications, Thousand oaks, 2001. ISBN 0-7619-2078-1.
2. AXELROD, D. Budgeting for Modern Government. New York, St. Martin's Press, 1995.
3. HAMPELOVÁ, A. Rozpočtový proces města – analýza a návrhy na zlepšení, 2009. 79 s. Bakalářská práce. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích.
4. MIKSELL, J. L. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector. Harcourt Brade College Publishers, Orlando, 1994. ISBN 0-534-24606-0.
5. NITSCHOVÁ, L. Rozpočtové metody v USA. Obec & finance, 2002, roč. VIII, č. 5. ISSN 1211-4189.
6. OECD: Overview of Result-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries. Paris, OECD 2002.
7. OCHRANA, F. Programové financování a hodnocení veřejných výdajů. 1. vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2006. ISBN 80-86929-13-2.
8. OCHRANA, F. Veřejná volba a řízení veřejných výdajů – veřejná volba. 1. vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2003. ISBN 80-86119-71-8.
9. OSBORNE, D., GAEBLER, T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector Addison Wesley Publishing Company, 1992. ISBN 0-201-52394-9-
10. PAŘÍZKOVÁ, I. Finance územních samosprávných celků. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1998. ISBN 80-210-1997-2.
11. PEKOVÁ, J. Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vyd. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s.r.o., 2004. ISBN 80-7261-086-4.
12. PREMCHAND, A. Government budgeting and expenditure control. Theory and Practice. IMF, Washington D.C., 1983.
13. PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe. 1. vyd. Praha: GRADA Publishing, a.s., 2007. ISBN 978-80-247-2097-5.

14. RUBIN, I. The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing. Chatan House Publishers, New York, 2000. ISBN 1-889119-42-3.
15. RUBIN, I. S. Budgeting for Our Times: Target Base Budgeting. Public Budgeting and Finance. Fall 1991, s. 5-14.
16. SECKLER-HUDSON, C. Performance Budgeting in Government. In Hyde, A.C.: Government Budgeting: Theory, Process and Politics. Pacific Grove, Calif., Brooks/Cole Pub. 1992.
17. SCHNEIDEROVÁ, I. Rozpočtová skladba v roce 2008. 1. vyd. Rožďalovice: Nakl. REVOS-L, 2008. ISBN 978-80-903160-7-20.
18. SCHUMAN, D., OLUF, D. Public administration in the United States. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and company, 1988. ISBN 0-66911-2674.
19. ŠELEŠOVSKÝ, J. Hospodaření krajské samosprávy. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2010. ISBN 978-80-210-5423-3.
20. VÁPENÍK, M. Územní samospráva. 1. vyd. Praha: EUROUNION Praha, s.r.o., 2008. ISBN 978-80-7317-074-5.
21. WRIGHT, G., NEMEC, J. Management veřejné správy – teorie a praxe. 1. vyd. Praha: Ekopress, s.r.o., 2003. ISBN 80-86119-70-X.
22. Kolektiv autorů. Hospodaření krajské samosprávy, 1. vyd. Masarykova univerzita Brno, 2010. ISBN 978-80-210-5423-3.
23. Kolektiv autorů. Veřejné finance II. Praha: Oeconomica, 2006. ISBN 80-245-0931-8.
24. Rozpočet a financování obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace, Majetek státu. Ostrava: Nakladatelství Sagit, a.s., 2011. ISBN 978-80-7208-845-4.
25. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.
26. Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů.
27. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.
28. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, ve znění pozdějších předpisů.

29. Vyhláška Ministerstva financí č. 16/2001 Sb., o způsobu, termínech a rozsahu údajů předkládaných pro hodnocení plnění státního rozpočtu, rozpočtů státních fondů a rozpočtů územních samosprávných celků, v platném znění.
30. Vyhláška č. 419/2001 Sb., o rozsahu, struktuře a termínech předkládaných pro vypracování návrhu státního závěrečného účtu a o rozsahu a termínech sestavení návrhů závěrečných účtů kapitol státního rozpočtu, v platném znění.

### **Internetové zdroje**

31. SEDMIHRADSKÁ, L., Možnosti využití nových rozpočtových metod a nástrojů v rozpočtovém procesu obcí ČR. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-02]. Dostupné z WWW:  
<[http://kvf.vse.cz/storage/1168944216\\_sb\\_sedmihradska.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1168944216_sb_sedmihradska.pdf)>
32. SEDMIHRADSKÁ, L., Reforma struktury rozpočtového procesu a rozpočtový proces obcí v ČR. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2004 [cit. 2011-06-02]. Dostupné z WWW:  
<<http://nb.vse.cz/~sedmih/kvf-2004.pdf>>
33. SEDMIHRADSKÁ, L., Analýza koncepčních a institucionálních opatření v koncepci reformy veřejných rozpočtů. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2004 [cit. 2011-06-02]. Dostupné z WWW:  
<<http://nb.vse.cz/~sedmih/pe-2004.pdf>>
34. SEDMIHRADSKÁ, L., Rozpočtové inovace a efektivnost. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2004 [cit. 2011-06-02]. Dostupné z WWW:  
<<http://nb.vse.cz/~sedmih/usti-2004.pdf>>
35. Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. 2010 [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW:  
<[http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720\\_sb\\_kozovsky.pdf](http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/1239724720_sb_kozovsky.pdf)>
36. Řízení veřejných výdajů. In Ministerstvo financí ČR [online]. 2002 [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW:  
< [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/117\\_142.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/117_142.pdf) >



37. Zavádění programově-výkonového rozpočtování. In Vysoká škola ekonomická Praha [online]. [cit. 2011-06-2]. Dostupné z WWW:  
<[http://kvf.vse.cz/storage/1239723216\\_sb\\_hornakova.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239723216_sb_hornakova.pdf)>
38. Změny institucionálního rámce fiskální politiky. In Ministerstvo financí ČR [online]. [cit. 2011-07-10]. Dostupné z WWW:  
<[http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/KoPr\\_200811\\_7\\_pdf.pdf](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/KoPr_200811_7_pdf.pdf)>
39. OECD: Performance Budgeting in OECD Countries, 2008 [on line] last revision 24.3.2009. Available from:  
<[https://www.bmf.gv.at/Budget/OECD\\_Studie\\_Performance\\_Budgeting\(1\).pdf](https://www.bmf.gv.at/Budget/OECD_Studie_Performance_Budgeting(1).pdf)>
40. Zastupitelstvo města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/ZM2010-2014.xml>>
41. Rada města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/RM2010-2014.xml>>
42. Městský úřad Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:  
<[http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/mu\\_ck.xml](http://obcan.ckrumlov.info/docs/cz/mu_ck.xml)>
43. Strategický plán rozvoje města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:  
<[http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic\\_plan/str\\_final.pdf](http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/str_final.pdf)>
44. Podrobněji viz.: Akční plán rozvoje města Český Krumlov. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:  
<[http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic\\_plan/Akzni\\_plan2008.pdf](http://obcan.ckrumlov.info/docs/dokumenty/strategic_plan/Akzni_plan2008.pdf)>
45. Programové prohlášení rady města Český Krumlov pro volební období 2010 – 2014. In město Český Krumlov [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:  
<<http://data.ckrumlov.cz/files/492-2010-2014-programove-prohlaseni-rm-cesky-krumlov.pdf>>
46. Program Jihočeského kraje. In krajský úřad Jihočeského kraje. [online]. [cit. 2011- 07-10]. Dostupné z WWW:  
<[http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=710&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=710&par[lang]=CS)>

47. Aktuální složení Rady Jihočeského kraje. In krajský úřad Jihočeského kraje [online]. [cit. 2011- 07-28]. Dostupné z WWW:  
<[http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=148&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=148&par[lang]=CS)>
48. Aktuální složení Zastupitelstva Jihočeského kraje. In krajský úřad Jihočeského kraje [online]. [cit. 2011- 07-28]. Dostupné z WWW:  
<[http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id\\_v\]=141&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=141&par[lang]=CS)>
49. OECD [online]. 2008 [cit. 2011-09-01]. Performance Budgeting: A Users' Guide. Dostupné z WWW:  
<<http://www.oecd.org/dataoecd/32/0/40357919.pdf>>

## 14 Seznam použitých zkratk

ÚSC	Územní samosprávný celek
OECD	Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj
MBO	Management na základě řízení cílů
PPBS	System plánování, programování a rozpočtování
ZBB	Rozpočtování s nulovou bází
TQM	Management kvality
EU	Evropská unie
SR	Slovenská republika
ČR	Česká republika
MF	Ministerstvo financí
PAP	Roční výkonnostní plán
RAP	Roční výkonnostní správa

## 15. Seznam tabulek a obrázků

### 15.1 Seznam tabulek

<b>Tab. č. 1:</b> Klasifikace rozpočtových metod .....	26
<b>Tab. č. 2:</b> Charakteristika rozpočtových metod .....	35
<b>Tab. č. 3:</b> Postup při výkonovém rozpočtování .....	43
<b>Tab. č. 4:</b> Typy výkonových ukazatelů .....	43
<b>Tab. č. 5:</b> Programy a jejich možná kritéria hodnocení .....	76

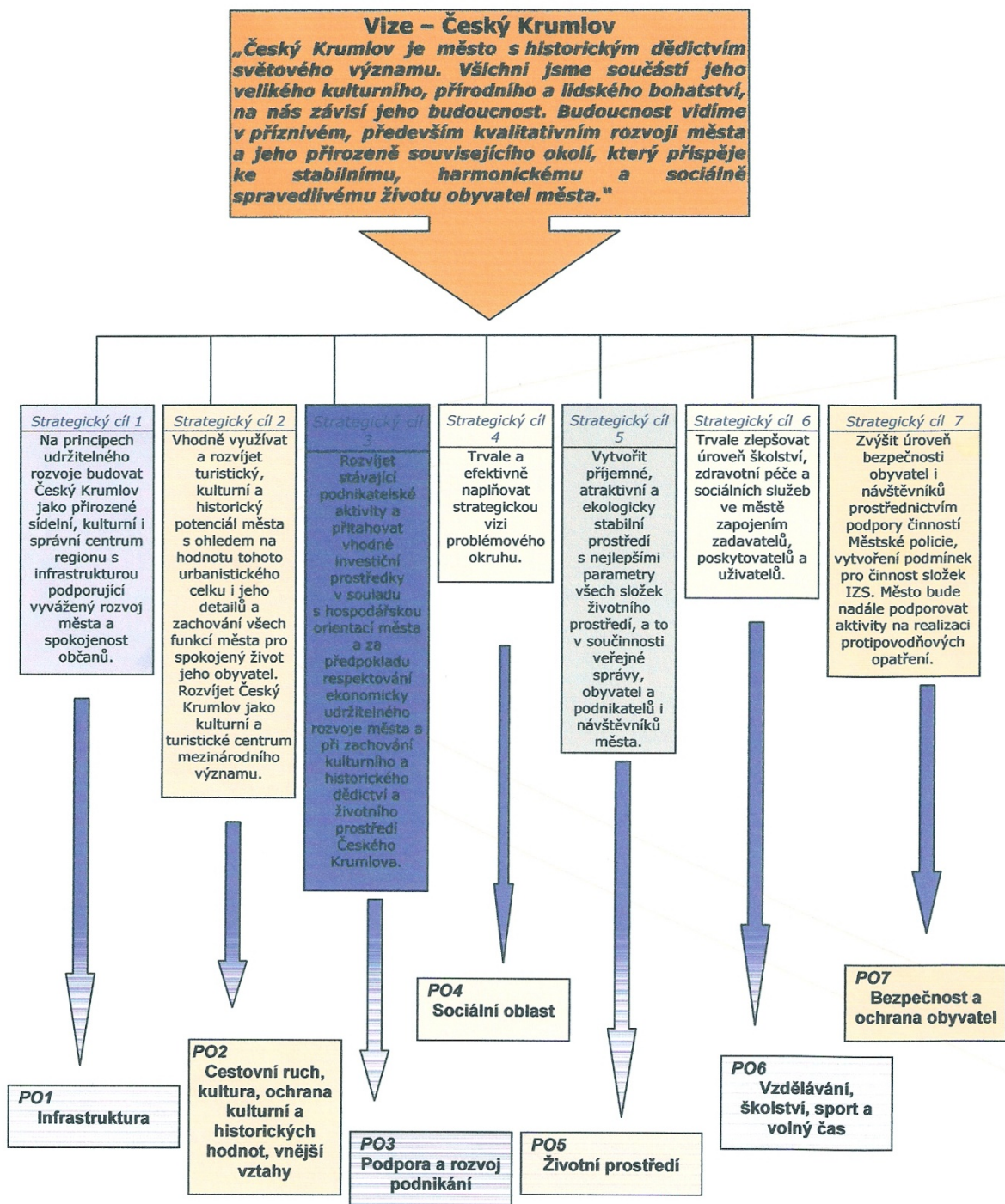
### 15.2. Seznam obrázků

<b>Obr. č. 1:</b> Vztah mezi pojmy alokace zdrojů, programová alokace zdrojů a programové financování .....	37
<b>Obr. č. 2:</b> Programová struktura .....	45
<b>Obr. č. 3:</b> Propojení programového a výkonového rozpočtování .....	50
<b>Obr. č. 4:</b> Jednotlivé úrovně strategického plánu .....	61

## 16 Přílohy

- Příloha č. 1** Pilíře strategického plánu města Český Krumlov
- Příloha č. 2** Problémový okruh vzdělávání, školství, sport a volný čas města Český Krumlov
- Příloha č. 3** Jednotlivá opatření v rámci problémového okruhu města Český Krumlov
- Příloha č. 4** Seznam námětů včetně základních informací a dotačních možností města Český Krumlov
- Příloha č. 5** Hodnocení veřejných potřeb dle F. Ochrany (2006)
- Příloha č. 6** Prioritní osy a jejich strategické cíle Krajského úřadu Jihočeského kraje
- Příloha č. 7** Opatření jednotlivých prioritních os Krajského úřadu Jihočeského kraje

## Pilíře strategického plánu



## 6.6 Problémový okruh Vzdělávání školství, sport a volný čas

## SWOT analýza:

VZDĚLÁVÁNÍ, ŠKOLSTVÍ, SPORT A VOLNÝ ČAS	
<b>Silná stránka</b>	<b>Slabá stránka</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• fungující integrace v některých školních a předškolních zařízeních "vzrostl asistenti"</li> <li>• dobrá fungující Dělná děti a mládež, ZŠ a školní umělecká škola, CPDM o.p.s. a další zařízení</li> <li>• dostatečná kapacita ZŠ</li> <li>• dobrá prezentace volnočasových aktivit, spolupráce organizací</li> <li>• dobře fungující sportovní oddily pro děti a mládež</li> <li>• pestrá nabídka příležitostí ke sportovnímu vyžití</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• absence školních poradenských pracovišť (psychologa nebo speciálního pedagoga) či jejich nedostatečná obsazenost vhodnými odborníky</li> <li>• budovy a vybavení školských zařízení neodpovídají současným technickým a hygienickým požadavkům</li> <li>• neexistence vzdělávací rodiči v oblasti výchovy</li> <li>• nedostatečná kapacita ubytovacích zařízení pro studenty středních škol</li> <li>• nevyhovující technický stav některých sportovišť na území města pro výkonostní sport</li> <li>• neexistence některých sportovišť (nohejbal)</li> <li>• nedostatek sportovišť pro veřejnost (multifunkční sportovní hala, outdoorové aktivity)</li> <li>• nedostatečný prostor pro fundraising</li> <li>• neexistence alternativního vzdělávání</li> <li>• není známována oblast celoživotního vzdělávání a chybí podpora celoživotního vzdělávání</li> <li>• není přesně vymezen pojem celoživotního vzdělávání pro potřeby strategického plánování</li> </ul>
<b>Příležitosti</b>	<b>Hrozby</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• nárůst počtu dojíždějících dětí</li> <li>• využití externích finančních zdrojů</li> <li>• lepší provázanost sportovních a jiných aktivit veřejnosti</li> <li>• existence požádky po možnostech volnočasových aktivit z pohledu laické i profesionální veřejnosti</li> <li>• podpora sportovních oddílů městem</li> <li>• podpora a rozvoj alternativních možností ve vzdělávání</li> <li>• podpora asistentů pedagoga, osobního asistentů na školách – nové prostředky, vzdělávání, pomůcky, atd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ohrožení kvality vzdělávání v důsledku nedostatku finančních prostředků na další vzdělávání pracovníků a nákup pomůcek</li> <li>• pasivita obyvatel</li> <li>• pokles vědomí o vzdělávací a výchovné funkci rodiny</li> </ul>

**Strategická vize:**

Širokou nabídkou kvalitního vzdělávání pro obyvatele města a okolí doplňují nové typy a pojetí celoživotního vzdělávání. V rámci běžného systému předškolních a školních zařízení město pamatuje jak na děti menší, tak na postižené.

**Strategická vize:**

Trvale zlepšovat úroveň školství, zdravotní péče a sociálních služeb ve městě zapojením zájemců, poskytovatelů a uživatelů.

**Děti opatření:**

- 6.1. Optimalizace systému základního, profesního a celoživotního vzdělávání a výchovy
- 6.2. Podpora a rozvoj sportovních činností a sportovní infrastruktury
- 6.3. Rozvoj podniků pro trávení volného času

**Opatření PO 6.2 – Podpora a rozvoj sportovních činností a sportovní infrastruktury**

<p><b>Východní situace:</b></p> <p>Český Krumlov disponuje dostatečnou škárou sportovišť, které jsou však ve špatném technickém stavu. Mimo tradiční sporty (fotbal, plavání, tenis, hokej) funguje ve městě hokejbalový klub, který však stále nemá dostatečné zázemí a vlastní sportovní areál. Provozovatelem sportovišť na území města je PRO-SPORT Český Krumlov o.o.s., příspěvková organizace města Český Krumlov. Sportovní kluby jsou na velmi dobré úrovni, nutná je však jejich podpora ze strany města.</p>
<p><b>Typ opatření:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Přířezové</li> </ul>
<p><b>Cíle naplňující opatření:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vyrobit kvalitní zázemí pro sport</li> <li>• Podporovat spolupráci sportovních oddílů na území města</li> </ul>
<p><b>Rozvojové aktivity naplňující cíle:</b></p> <p><b>6.2.1 Průběžná aktualizace koncepčních materiálů v oblasti sportu a volného času (Priorita)</b></p> <p><b>6.2.2 Podpora modernizace a rozšiřování kapacit infrastruktury (Priorita)</b></p> <p><b>6.2.3 Vzájemná spolupráce sportovních oddílů na území města (Priorita)</b></p> <p><b>6.2.4 Spolupráce města se sportovními kluby v oblasti fundraisingu</b></p>
<p><b>Vazba na dokumenty na krajské úrovni:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Program rozvoje Jihočeského kraje 2007 – 2013, priorita 2 Lidské zdroje a sociální soudržnost, opatření 2.4, Podpora volnočasových aktivit</li> <li>• Koncepce rozvoje tělovýchovy a sportu v Jihočeském kraji, priorita A. V oblasti zlejšování podmínek pro masový sport a vyzdání přírodních prostředí Jihočeského kraje C. V oblasti tělovýchovy a sportovních občanských sdružení, E. V oblasti financování tělovýchovy a sportu</li> </ul>
<p><b>Vazba na dokumenty na národní úrovni:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Strategie regionálního rozvoje ČR, priorita 3 Lidé a osídlení</li> <li>• Národní rozvojový plán 2007 – 2013, priorita Využítí a harmonický rozvoj území České republiky, oblast Rozvoj městského prostředí</li> <li>• Národní strategický referenční rámec 2007 – 2013, priorita Rozvoj městského prostředí</li> </ul>

<p><b>Vazba na ostatní opatření:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1.8 Rozvoj občanské vybavenosti</li> <li>• 3.1 Rozvoj Českého Krumlova jako kvalitního a atraktivního prostředí pro podnikání i pracovní sílu</li> <li>• 6.3 Rozvoj podnikání pro trvání volného času</li> </ul>
<p><b>Možné zdroje financování rozvojových aktivit z různých zdrojů:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⇒ Rozpočet města</li> <li>⇒ Dotace a granty Jihočeského kraje</li> <li>⇒ Státní rozpočet</li> <li>⇒ ROP Jihozápad</li> <li>⇒ OP Vzdělávání pro konkurenceschopnost</li> <li>⇒ Dotace MŠMT</li> <li>⇒ Dotace SFPI</li> <li>⇒ Soukromé</li> </ul>

### Dílčí opatření: 6.2 Podpora a rozvoj sportovních činností a sportovní infrastruktury

<b>Průřezová opatření</b>	1.8 Rozvoj občanské vybavenosti
<b>navazuje na:</b>	3.1 Rozvoj Českého Krumlova jako kvalitního a atraktivního prostředí pro podnikání i pracovní sílu

#### RA 6.2.1 Průběžná aktualizace koncepčních materiálů v oblasti sportu a volného času (Priorita)

##### P 6.2.1.1 Dokončení koncepce sportu a volného času

Identifikace projektového námětu	
<b>Název:</b>	Dokončení koncepce sportu a volného času
<b>Zařazení v rámci Akčního plánu:</b>	6.2.1.1
<b>Lokalizace:</b>	Český Krumlov
<b>Žadatel:</b>	Nespecifikováno
<b>Garant:</b>	Komise pro sport a tělovýchovu
<b>Stručný popis:</b>	Pravidla pro podporu výkonnostního sportu, podpora sportování veřejnosti (př. in-line chodníky) a její potřeby a na to navazující konkrétní investiční potřeby.
<b>Náklady:</b>	0 Kč
<b>Období realizace (od - do):</b>	2009
<b>Indikátory:</b>	Vytvořená koncepce
<b>Předpokládané přínosy:</b>	Znalost potřeb sportovní veřejnosti, znalost možností města tyto potřeby uspokojit
<b>Priorita:</b>	Vysoká



**RA 6.2.2 Podpora modernizace a rozšiřování kapacit infrastruktury (Priorita)****P****6.2.2.1 Cykloskate park**

Identifikace projektového námětu	
<b>Název:</b>	Cykloskate park
<b>Zařazení v rámci Akčního plánu:</b>	6.2.2.1
<b>Lokalizace:</b>	Vyšný, Český Krumlov
<b>Žadatel:</b>	Město Český Krumlov
<b>Garant:</b>	Českokrumlovský rozvojový fond
<b>Stručný popis:</b>	Kombinace zastřešeného skate parku s cykloskate parkem s předpokladem celoročního využití. Úvaha o využití stávajících budov v oblasti bývalých kasáren Vyšný.
<b>Náklady:</b>	5 mil. Kč
<b>Období realizace (od - do):</b>	2009 - 2010
<b>Indikátory:</b>	Vybudovaný cykloskate park
<b>Předpokládané přínosy:</b>	Městský cykloskate park s adekvátním vybavením vyhovující potřebám uživatelů
<b>Priorita:</b>	Střední

**P****6.2.2.2 Vodní a relaxační centrum Chvalšinská**

Identifikace projektového námětu	
<b>Název:</b>	Vodní a relaxační centrum Chvalšinská
<b>Zařazení v rámci Akčního plánu:</b>	6.2.2.2
<b>Lokalizace:</b>	Chvalšinská ulice - sportovní areál, Český Krumlov
<b>Žadatel:</b>	Českokrumlovský rozvojový fond, město Český Krumlov
<b>Garant:</b>	Českokrumlovský rozvojový fond
<b>Stručný popis:</b>	Komplexní aquacentrum evropského standardu s několika bazény různého typu, hotely, lázněmi, saunami, restauracemi.
<b>Náklady:</b>	600 mil. Kč
<b>Období realizace (od - do):</b>	Nespecifikováno
<b>Indikátory:</b>	Nespecifikováno
<b>Priorita:</b>	Vysoká

## Seznam námětů včetně základních informací a dotačních možností

Číslo námětu	Název námětu	Žadatel	Náklad Y (v tis. Kč)	Období realizace	Priorita	Operační program	Max. výše dotace
1.1.3.1	Zřízení funkce městského architekta	město Český Krumlov				Nelze	
1.2.2.1	Výstavba autobusového nádraží a podzemního parkingu	město Český Krumlov			Vysoká	ROP, Developerský projekt	Až 90%
1.2.2.2	Dobudování parkovišť v blízkosti historického jádra města	město Český Krumlov	14 000			Samostatně nelze	
1.2.2.3	Dobudování parkovacích kapacit v okrajových částech města	město Český Krumlov	12 800	2008 - 2010		NELZE identifikovat	
1.2.2.4	Dobudování parkovacích a odstavných ploch pro nákladní automobily	město Český Krumlov	35 000			Nelze	
1.2.3.1	Rekonstrukce místních komunikací, inženýrských sítí - 1. etapa	město Český Krumlov	100 000	2009 - 2011	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.3.2	Přechod pro chodce Chvalšinská	město Český Krumlov	650	2009	Vysoká	Samostatně nelze	
1.2.3.3	Místní okružní křižovatka Špičák	město Český Krumlov	10 000 ???		Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.3.4	Rekonstrukce opěrné stěny Serpentina - silnice	město Český Krumlov	3 500	2009 - 2010	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.3.5	Oprava opěrných zdí u komunikací Na Spojce, Rožmberská, Pod Horou	město Český Krumlov	2 200	2009 - 2010	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.3.6	Sanace skal Sv. Duch	město Český Krumlov	3 900	2009	Vysoká	ROP. OPŽP	
1.2.3.8	Nadjezd nad I/39 Špičák	město Český Krumlov	10 800	2009 - 2010	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.4.1	Rekonstrukce lávky přes Vltavu pod Plášťovým mostem Český Krumlov	město Český Krumlov	9 800	2009		ROP	Až 90%
1.2.4.2	Přechody pro chodce Mír, Špičák, Objížďková, Vyšný	město Český Krumlov	600	2009 - 2011	Vysoká	Samostatně nelze	
1.2.4.3	Rekonstrukce opěrné stěny Serpentina - chodník pro pěší	město Český Krumlov	400	2009 - 2011	Vysoká	Samostatně nelze	
1.2.4.4	Propojení Za Nádražím - Mír	město Český Krumlov		2010 - 2015	Vysoká	Samostatně nelze	
1.2.4.5	Oprava mostu přes náhon u Šimona	město Český Krumlov	650	2010	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.4.6	Rekonstrukce Lazebnického mostu	město Český Krumlov	6 600	2008 - 2009	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.4.7	Rekonstrukce mostu E. Beneše	město Český Krumlov	15 500	2010 - 2011	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.4.8	Lávky přes Vltavu	město Český Krumlov	37 800	2010 - 2012	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.4.9	Zpracování studie proveditelnosti stavby silniční tunel a most přes Vltavu na silnici II/157 v Českém Krumlově	město Český Krumlov	2 000	2009	Vysoká	ROP, OP Doprava	Až 90 %
1.2.6.1	Autobusové zastávky ve městě - 1. etapa	město Český Krumlov	2 375	2009	Vysoká	ROP	Až 90%
1.2.7.1	Komunikace pro pěší a cyklo - U Trojice - ČOV - hřbitov	město Český Krumlov	450	2010	Vysoká	ROP	Až 90%

## Akční plán rozvoje města Český Krumlov

Číslo námětu	Název námětu	Žadatel	Náklady (v tis. Kč)	Období realizace	Priorita	Operační program	Max výše dotac
2.2.2.1	Partnerský grant na podporu talentů	město Český Krumlov	200 Kč/2 roky	2009		Ministerstvo kultury	
2.2.5.1	Příprava projektového záměru multifunkčního kulturního, vzdělávacího a společenského zařízení	město Český Krumlov	odhad cca 10% z hodnoty celého projektu cca 100 mil. Kč	2009 – 2010	Vysoká	ROP, OPLZZ	
2.3.1.1	Management plán města Český Krumlov – památky UNESCO	město Český Krumlov	300	2009 – 2010	Vysoká	NELZE	
2.4.2.1	"Příběh města Český Krumlov" – 700 let výročí města	město Český Krumlov	1 000	2009	Vysoká	Nelze samostatně	
3.1.2.1	Rozšíření služeb sekce „Podnikatel“ na webových stránkách města	město Český Krumlov	500	2009 – 2010	Vysoká	Nelze samostatně	
4.1.1.1	Aktualizace a revize komunitního plánu	město Český Krumlov	2 700	2009 a dále	Vysoká	OPLZZ	Až 100
4.2.2.1	Koncepce grantových systémů v sociální oblasti a financování služeb ve městě	město Český Krumlov	50 (zahrnuje projekt. záměr 4.1.1.1) + 1 200 = grantová schémata v soc. oblasti	2009	Vysoká	Nelze samostatně	
4.2.2.2	Podpora služeb včetně investičních záměrů stanovených komunitním plánem	město Český Krumlov	dle aktuálních projektů	Od roku 2009	Vysoká	ROP	Až 90'
4.2.2.3	Vybudování Domova pro seniory a ZP s komplexní nabídkou služeb	město Český Krumlov	80 000	2009 – 2012	Vysoká	ROP	Až 90'
4.2.2.4	Rekonstrukce objektu Špičák 114 – rozvoj infrastruktury pro sociální integraci	město Český Krumlov	22 000	2009 – 2010	Vysoká	ROP	Až 90'
4.2.2.5	Zajištění prostor na sídlišti Mír pro komunitní centrum – aktivity nízkoprahového zařízení pro děti a mládež, streetwork, vzdělávací a volnočasové aktivity	město Český Krumlov			Vysoká	ROP	Až 90'
4.3.3.1	Zpracování prognózy vývoje obyvatelstva	město Český Krumlov		Od roku 2009	Vysoká	NELZE	
5.1.1.1	Spoluprací se správci vodních toků a správci vodohospodářské infrastruktury získávat aktuální výsledky měření kvality vodních toků a pramenišť	město Český Krumlov	0	2008 - 2010	Střední	NELZE	
5.1.1.2	Zajistit analýzu zátěže města mobilními zdroji znečišťování ovzduší (automobilová doprava)	město Český Krumlov	340	2009 - 2010	Střední	NELZE	

## Příloha č. 5: Hodnocení veřejných potřeb dle F. Ochrany (2006)

Pro hodnocení veřejných potřeb je vhodné rozlišovat dva základní druhy veřejných potřeb. Prvním jsou **veřejné potřeby reagující na nerizikové problémy**. U takového druhu veřejných potřeb expertně stanovujeme koeficient naléhavosti řešení  $KN$ . Platí, že:

$$0 < KN \leq 1$$

Hodnota koeficientu  $KN$  je tedy větší než nula a menší nebo rovna jedné. Jestliže by hodnota byla rovna nule, pak by se (s ohledem na definici potřeby jako pocítovaného nedostatku něčeho) nejednalo o veřejnou potřebu. Nejvyšší stupeň naléhavosti vyjadřuje hodnota jedna celá. Pro stanovení  $KN$  můžeme využít následující stupnici (Tabulka č. 1).

**Tabulka č. 1: Hodnocení veřejných potřeb reagující na nerizikové problémy**

Hodnota koeficientu $KN$	Slovní ohodnocení přidělené hodnoty
0,1	Naléhavost řešení problému je v podstatě zanedbatelná.
0,2	Naléhavost řešení problému je velmi malá.
0,3	Naléhavost řešení problému je malá.
0,4	Naléhavost řešení problému je téměř středního významu.
0,5	Naléhavost řešení problému má střední význam.
0,6	Naléhavost řešení problému je o něco vyšší jak střední význam.
0,7	Naléhavost řešení problému je z hlediska uspokojení potřeb významná.
0,8	Naléhavost řešení problému je z hlediska uspokojení potřeb dosti významná.
0,9	Naléhavost řešení problému je z hlediska uspokojení potřeb velmi významná.
1,0	Naléhavost řešení problému je z hlediska uspokojení potřeb maximální.

Danou stupnici můžeme použít k hodnocení všech uvažovaných problémů (veřejných potřeb) a na základě přidělení hodnoty  $KN$  stanovit jejich pořadí. Poté provedeme selekce veřejných potřeb s ohledem na disponibilní zdroje. Výsledek hodnocení můžeme souhrnně vyjádřit následující tabulkou (Tabulka č. 2).

**Tabulka č. 2 Seznam ohodnocených nerizikových problémů a k nim formulovaných veřejných potřeb.**

Nerizikové problémy určené k řešení			
Číslo problému	Slovní vymezení	Transformace na veřejnou potřebu	Hodnota $KN$
1	Dopravní kolaps na komunikaci $K$ v úseku $n$	Potřeba vybudovat přemostění v místě $A$	0,8
atd.	atd.	atd.	atd.
Nerizikové problémy prozatím neurčené k řešení			
Číslo problému	Slovní vymezení	Transformace na veřejnou potřebu	Hodnota $KN$
20	Nulová vybavenost počítačovou technikou na prvním stupni základních škol	Potřeba vybavit počítačovou technikou základní školy na prvním stupni	0,2

Tabulka podává seznam ohodnocených nerizikových faktorů, přičemž je přehledně dělí na dvě skupiny - na problémy, které jsou určené k realizaci a na problémy, které není (prozatím) možné realizovat z důvodu omezených zdrojů.

Druhou skupinu veřejných potřeb tvoří **potřeby reagující na rizikové problémy**. K nim patří zejména potřeby obrany státu, bezpečnosti země, potřeby eliminace ekologických rizik. Pro hodnocení těchto potřeb je možné použít koeficient naléhavosti eliminace rizikových faktorů  $ER$ . K hodnocení využijeme následující bodovou stupnici (Tabulka č. 3).

Pro hodnoty  $ER$  platí, že  $0 < ER \leq 1$ . Nejvyšší stupeň naléhavosti má riziko s hodnotou  $ER = 1$ . Hodnoty  $ER$  stanovujeme expertně, a to s ohledm na potenciální negativní důsledky, které dané riziko může společnosti způsobit.

**Tabulka č. 3 Hodnocení rizikových problémů**

Hodnota koeficientu ER	Slovní ohodnocení přidělených bodů
0,1	Význam faktoru (rizika) je z hlediska současného vlivu v podstatě zanedbatelný.
0,2	Význam faktoru (rizika) je velmi malý.
0,3	Význam faktoru (rizika) je malý.
0,4	Význam faktoru (rizika) je téměř středního významu.
0,5	Význam faktoru (rizika) má střední význam.
0,6	Váha faktoru (rizika) je o něco více nad průměrem uvažované škály.
0,7	Faktor (riziko) je z hlediska potřeb jeho eliminace významný.
0,8	Faktor (riziko) je z hlediska potřeb jeho eliminace dosti významný.
0,9	Faktor (riziko) je z hlediska potřeb jeho eliminace velmi významný.
1,0	Faktor (riziko) má fatální vliv.

Při analýze rizikových problémů bereme na zřetel nejen jejich váhu (stanovenou hodnotu  $ER$ ), ale i pravděpodobnost ( $p$ ) nastání události plynoucí z rizikového faktoru. Ta je dána intervalem nastání události plynoucí z rizikového faktoru. Je dána intervalem od nuly (zcela vyloučené nastání události) do jedné (událost jistě nastane nebo již nastala). Hodnocení pravděpodobnosti nastání události provedeme expertním posouzením. Pro stanovení pravděpodobnosti nastání události, můžeme použít následující stupnici (Tabulka č. 4).

**Tabulka č. 4 Stanovení pravděpodobnosti nastání události**

Pravděpodobnost	Význam
0,0	Událost nenastává (naprosto vyloučeno).
0,1	Nastání události je téměř vyloučeno.
0,2	Nastání události je velmi málo pravděpodobné.
0,3	Nastání události je dosti nepravděpodobné.
0,4	Nastání události je málo pravděpodobné.
0,5	Nastání nebo nenastání události mají stejnou pravděpodobnost.
0,6	Nastání události je spíše pravděpodobné než nepravděpodobné.
0,7	Nastání události je dosti pravděpodobné.
0,8	Existuje poměrně vysoká pravděpodobnost nastání události.
0,9	Nastání události je výrazně pravděpodobné.
1,0	Nastání události je zcela jisté.

Na základě hodnoty  $ER$  a pravděpodobnosti ( $p$ ) můžeme vypočítat koeficient očekávané naléhavosti řešení problému  $EER$ .

**Platí:  $EER = ER * p$**

kde:  $EER$  = koeficient očekávané naléhavosti řešení problému,  $ER$  = koeficient reagující na rizikové problémy,  $p$  = pravděpodobnost nastání události plynoucí z rizikového faktoru.

## Příloha č. 6

**Prioritní osy:**

Návrh prioritní osy	Charakter osy	Převažující role kraje při realizaci*
1. Ekonomický rozvoj a znalostní ekonomika	rozvojový	iniciační
2. Lidské zdroje a sociální soudržnost	rozvojový	přímá podpora kraje
3. Dostupnost a infrastruktura	stabilizační	přímá podpora kraje
4. Rozvoj urbánních prostorů	rozvojový	koordinační
5. Venkovský prostor	stabilizační	přímá podpora kraje
6. Cestovní ruch, kulturní a přírodní dědictví	rozvojový	přímá podpora kraje
7. Efektivní veřejná správa a modernizace institucí	rozvojový	přímá podpora kraje
8. Životní prostředí	rozvojový	přímá podpora kraje

**Přímá podpora kraje** - přímá podpora kraje prostřednictvím zapojení zdrojů, kterými kraj disponuje – zdroje lidské, finanční, materiální.

**Koordinační role** - aktivní přístup ke koordinaci aktivit konkrétních regionálních aktérů.

**Iniciační role** – stimulace aktivit konkrétních regionálních aktérů včetně podpory vytváření absorpční kapacity.

Detailní specifikace role kraje je uvedena u jednotlivých opatření prioritních os.

#### 4.4. Prioritní osy a jejich strategické cíle

##### Prioritní osa 1. Ekonomický rozvoj a znalostní ekonomika

*Strategickým cílem prioritní osy Ekonomický rozvoj a znalostní ekonomika je zlepšování podmínek pro podnikání na území Jihočeského kraje, posilování konkurenceschopnosti podnikatelských subjektů a využívání kapacit výzkumu a vývoje jako zdroje inovací podnikatelského sektoru.*

Opatření 1.1. Rozvoj podnikatelského prostředí;

Opatření 1.2. Posilování konkurenceschopnosti;

Opatření 1.3. Rozvoj výzkumných a rozvojových kapacit<sup>1</sup>.

##### Prioritní osa 2. Lidské zdroje a sociální soudržnost

*Strategickým cílem prioritní osy Lidské zdroje a sociální soudržnost je rozvoj vzdělávání, inovativních nástrojů trhu práce, rozvoj sociální infrastruktury i zařízení v oblasti sportu a zájmové činnosti, zlepšování kvality zdravotnických a sociálních služeb a jejich optimalizace v Jihočeském kraji.*

<sup>1</sup> Přílohou Programu rozvoje kraje jsou Hlavní směry Regionální inovační strategie, JAIP 2007

- Opatření 2.1. Rozvoj celoživotního učení;
- Opatření 2.2. Trh práce;
- Opatření 2.3. Sociální a zdravotní oblast;
- Opatření 2.4. Podpora volnočasových aktivit.

### **Prioritní osa 3. Dostupnost a infrastruktura**

*Strategickým cílem prioritní osy Dostupnost a infrastruktura je zlepšení stávajícího stavu a budování nové dopravní a technické infrastruktury, zlepšení podmínek dopravy a dopravní obslužnosti.*

- Opatření 3.1. Infrastruktura;
- Opatření 3.2. Dopravní obslužnost.

### **Prioritní osa 4. Rozvoj urbánních prostorů**

*Strategickým cílem prioritní osy Rozvoj urbánních prostorů Jihočeského kraje je podpora posilování role měst jako přirozených rozvojových center území se zaměřením na komplexní přístup k řešení jejich specifických problémů.*

- Opatření 4.1. Řešení vnitřních problémů měst;
- Opatření 4.2. Posilování role měst v území.

### **Prioritní osa 5. Venkovský prostor**

*Strategickým cílem prioritní osy Venkovský prostor je podpora diverzifikace venkovské ekonomiky se zaměřením na využívání moderních forem zemědělství, rybářství a lesnictví, se současným využitím potenciálu a zachování místních tradic a hodnot krajiny.*

- Opatření 5.1. Kvalita života na venkově;
- Opatření 5.2. Zemědělství;
- Opatření 5.3. Lesnictví;
- Opatření 5.4. Rybářství.

### **Prioritní osa 6. Cestovní ruch, přírodní a kulturní atraktivity**

*Strategickým cílem prioritní osy Cestovní ruch, přírodní a kulturní atraktivity je rozvíjení cestovního ruchu se zaměřením na jeho různé druhy se současným využitím potenciálu kulturního dědictví s ohledem na zachování jeho specifických hodnot.*

- Opatření 6.1. Rozvoj základní a doplňkové infrastruktury CR;
- Opatření 6.2. Tvorba a rozvoj konkurenceschopných produktů CR;
- Opatření 6.3. Využití kulturního a přírodního dědictví a rozvoj kulturních aktivit;
- Opatření 6.4. Organizace a management cestovního ruchu;
- Opatření 6.5. Marketing a propagace území.

### **Prioritní osa 7. Efektivní veřejná správa a modernizace institucí**

***Strategickým cílem prioritní osy Efektivní veřejná správa a modernizace institucí je zvyšování efektivity fungování veřejné správy prostřednictvím využívání moderních nástrojů managementu, marketingu a komunikace včetně zlepšování místní či přeshraniční spolupráce a partnerství mezi veřejným a soukromým sektorem.***

Opatření 7.1: Uplatňování moderních koncepčních technologií a strategického plánování veřejné správy, budování a rozvoj krajského a místních systémů sběru dat s využitím progresivních informačních a komunikačních technologií;

Opatření 7.2: Podpora absorpční kapacity při získávání dotačních zdrojů na krajské i místní úrovni;

Opatření 7.3: Systematická péče o profesní a osobnostní rozvoj pracovníků veřejné správy, vytváření kariérních řádů a postupů, rozvinutý systém dalšího profesního vzdělávání;

Opatření 7.4: Posilování transparentnosti veřejné správy, aktivizace zapojení občanů do přípravy, realizace a sledování účinku (monitoringu) programů či politik.

#### **Prioritní osa 8. Životní prostředí**

***Strategickým cílem prioritní osy Životní prostředí je zabezpečení podmínek dílčích aspektů ochrany životního prostředí a zavedení systému řešení integrovaných rizik.***

Opatření 8.1: Životní prostředí a integrovaný přístup k řešení rizik.



## Příloha č. 7

	PROGRAM ROZVOJE JIHOČESKÉHO KRAJE 2007–2013
<b>Prioritní osa</b>	<b>5. Venkovský prostor</b>
<b>Strategický cíl</b>	<i>Podpora diverzifikace venkovské ekonomiky se zaměřením na využívání moderních forem zemědělství, rybářství a lesnictví, se současným využitím potenciálu a zachování místních tradic a hodnot krajiny.</i>
<b>Opatření</b>	<b>5.2. Zemědělství</b>
<b>Operační cíle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zvýšení konkurenceschopnosti prostřednictvím lepšího využití produkčních faktorů, zlepšení spolupráce s navazujícími odvětvími;</li> <li>• Zvýšení konkurenceschopnosti podporou mimoprodukčních funkcí;</li> <li>• Rozvoj ekologického zemědělství;</li> <li>• Posílení konkurenceschopnosti dalším rozvojem technického potenciálu a podporou inovačních procesů;</li> <li>• Podpora zavádění nových nástrojů managementu, marketingu a odbytu u zemědělských a potravinářských výrobků;</li> <li>• Zlepšení znalostní úrovně pracovníků v zemědělství v technické i ekonomické oblasti;</li> <li>• Posílení využití obnovitelných zdrojů energie, především travní a dřevní biomasy.</li> </ul>
<b>Popis opatření</b>	<p>I přes existenci dlouhodobé tradice zemědělské výroby v Jihočeském kraji a také určité značky kvality a ekologické čistoty „jižních Čech“ přetrvávají problémy spojené s konkurenceschopností zemědělství.</p> <p>Konkurenceschopnost Jihočeského kraje v zemědělství závisí na dostatečné podpoře modernizace zemědělských podniků, která vyplývá z jejich nepříznivého stavu technologického a technického vybavení. Riziko přetrvávání tohoto stavu je dále posilováno trvalou podkapitalizací, nedostatkem volného kapitálu, zastaráváním strojového parku a velkým počtem nevyužívaných a chátrajících budov.</p> <p>Určitým problémem může být zvyšující se závislost zemědělské ekonomiky na evropských i národních dotačních titulech, což může ohrozit jeho konkurenceschopnou budoucnost po roce 2013, kdy budou reformy SZP EU dále posilovat.</p> <p>Pozornost je v tomto opatření věnována zejména posílení konkurenceschopnosti zemědělského sektoru prostřednictvím podpory celkové dynamiky podnikání v zemědělské výrobě a v navazujícím potravinářství. Podpora bude směřovat do modernizace zemědělských podniků, kde je nedostatečná úroveň investic, a to jak stavebních, tak i technologických. Specifickým zaměřením budou aktivity orientované na zlepšení stávajícího stavu zemědělských staveb, které ne vždy vyhovují moderním požadavkům na welfare zvířat a ochrany životního prostředí, přičemž trvalá podkapitalizace sektoru je příčinou zastarávání technologického vybavení zemědělských podniků. Nízká konkurenceschopnost zemědělského sektoru je ovlivněna právě vysokou nákladovostí a nízkou efektivitou zemědělské výroby.</p> <p>Podpora zároveň směřuje k prohlubování znalostí, dovedností a celkové</p>

	informovanosti zemědělské pracovní síly ve specifických oblastech rozvoje sektoru zemědělství, tj. rozvoj inovací podporujících konkurenceschopnost zemědělství, nové výrobní metody a technologie v souladu s udržitelným rozvojem, zákonné požadavky na provozování zemědělských aktivit apod. Vzhledem k tomu, že v současné době roste ze strany spotřebitelů obecný zájem o zdravé potraviny, je nezbytné také podporovat ekologické přístupy při produkci zemědělských výrobků.	
<b>Aktivity</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zvyšování konkurenceschopnosti zemědělství v Jihočeském kraji prostřednictvím podpory modernizace zemědělských podniků, zvýšením efektivity zemědělské výroby investicemi do technologického vybavení a tím i zlepšení stavu zemědělských staveb, které ne vždy plně vyhovují moderním požadavkům welfare a ochrany životního prostředí;</li> <li>• Podpora bezpečnosti potravin a ekologického přístupu při jejich produkci;</li> <li>• Podpora výkonnosti zpracovatelských podniků, rozvoj nových odbytišť pro zemědělské produkty, zlepšení zpracování zemědělských výrobků a podpora jejich marketingu, rozvoj inovací v rámci zemědělsko-potravinářské výroby;</li> <li>• Zlepšení znalostní úrovně pracovníků v zemědělství v technické, obchodní i ekonomické oblasti podporou informovanosti v oblasti inovací vedoucích jak ke zlepšení konkurenceschopnosti zemědělství a lesnictví, tak k potřebné a různorodé diverzifikaci zemědělské činnosti, včetně alternativní zaměstnatelnosti pracovníků mimo zemědělství;</li> <li>• Podpora krajinotvorných zemědělských činností v marginálních oblastech, udržujících vysokou biodiverzitu a kulturnost krajiny a chránící její ráz.</li> </ul>	
<b>Vazby na ostatní priority a opatření</b>	Ostatní opatření v rámci prioritní osy 5 Venkovský prostor. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ekonomický rozvoj a znalostní ekonomika:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rozvoj podnikatelského prostředí.</li> </ul> </li> <li>• Lidské zdroje a sociální soudržnost:             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Trh práce.</li> </ul> </li> <li>• Životní prostředí :             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Životní prostředí a integrovaný přístup k řešení rizik.</li> </ul> </li> </ul>	
<b>Realizátoři strategie a spolupracující subjekty</b>	<b>Typ subjektu</b>	<b>Role subjektu</b>
	Kraj a jím zřízené organizace	Koordinační, iniciační, přímá podpora
	Obec a jí zřízené organizace	Iniciační, přímá podpora
	Svazek obcí, spolupráce s místními akčními skupinami	Iniciační, přímá podpora
	Euroregion	Koordinační, iniciační, přímá podpora
	SZIF	Přímá podpora
<b>Cílové skupiny</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zemědělský podnikatel v souladu se zákonem č. 85/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 252/1997 Sb., o zemědělství, ve znění pozdějších předpisů;</li> <li>• Výrobce potravin nebo surovin určených pro lidskou spotřebu definovaných zákonem č. 110/1997 Sb., o potravinách a tabákových</li> </ul>	

	<p>výrobci, ve znění pozdějších předpisů;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fyzické a právnické osoby, které mají vzdělávání nebo poskytování informací v předmětu činnosti;</li> <li>• Agrární komory;</li> <li>• Poradenské organizace.</li> </ul>
<b>Způsobilé výdaje přímé podpory PRK</b>	<p>Způsobilé výdaje přímé podpory Programu rozvoje Jihočeského kraje se řídí relevantními předpisy Evropských společenství o veřejné podpoře (blíže viz kapitola 5 Financování).</p> <p>Zpravidla:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Projektová dokumentace;</li> <li>• Náklady zpracování žádosti do SF EU;</li> <li>• Osobní a provozní náklady;</li> <li>• Investiční náklady: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ investice do zemědělských staveb (rekonstrukce a výstavba nových staveb – využití brownfields upřednostňováno),</li> <li>○ výstavba nebo rekonstrukce ustájovacích prostor, chovatelských zařízení, skladovacích prostor pro druhotné produkty živočišné výroby,</li> <li>○ investice do techniky a technologií a jejich modernizace,</li> <li>○ investice spojené s vývojem a aplikací nových zemědělských produktů, postupů a technologií.</li> </ul> </li> <li>• Náklady na poradenské služby;</li> <li>• Náklady na certifikaci výrobků;</li> <li>• Administrativní a režijní náklady;</li> <li>• Odborné vzdělávání a informační činnost v oblasti zemědělství.</li> </ul>
<b>Územní způsobilost</b>	Venkovská území Jihočeského kraje (území mimo městská rozvojová centra).
<b>Typ podpory</b>	<p>Možnosti financování opatření:</p> <p><b>A</b> Granty v AP (granty jsou zahrnuty-alokovány v AP);</p> <p><b>B</b> Granty a poskytované příspěvky z příslušných odborů KÚ (granty a dotační tituly na příspěvky jsou zahrnuty-alokovány v rozpočtech odborů KÚ);</p> <p><b>C</b> Akce přímo hrazené a realizované z odborů KÚ (zahrnuje projekty uskutečňované odbory i konkrétní příspěvky zřizovaným organizacím, uvedené a schválené v rozpočtech odborů KÚ);</p> <p><b>D</b> Příspěvky, záštity a podpory (finanční i morální) mimo režim A, B a C, poskytované v pravomoci RK a ZK;</p> <p><b>E</b> Projekty JK a zřizovaných organizací kofinancované a předfinancované z ORJ 20 (výběr projektů na příslušný rok ze zásobníku projektů JK 2007–2013).</p>