

Česká zemědělská univerzita v Praze

Provozně ekonomická fakulta

Katedra ekonomiky



Diplomová práce

Zdroje a efektivnost financování obce

Bc. Lenka Škodová

© 2013 ČZU v Praze

ČESKÁ ZEMĚDĚLSKÁ UNIVERZITA V PRAZE

Katedra ekonomiky
Provozně ekonomická fakulta

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Škodová Lenka

Veřejná správa a regionální rozvoj Sezimovo Ústí - Tábor

Název práce

Zdroje a efektivnost financování obce

Anglický název

Financing and effectiveness of sources for municipality

Cíle práce

Cílem diplomové práce je analyzovat a zhodnotit příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu konkrétní obce a na základě zjištěných skutečností případně navrhnout efektivnější využití získaných finančních prostředků v rozpočtu obce.

Metodika

1. Shrnutí poznatků k dané problematice (literární řešení)
2. Stručná charakteristika konkrétní obce - sociální, ekonomické a demografické aspekty
3. Vlastní rozbor příjmových a výdajových stránek rozpočtu, efektivnost využití, vliv objektivních a subjektivních faktorů.
4. Závěr a doporučení

Harmonogram zpracování

- kapitola 1. červen 2012
- kapitola 2. září 2012
- kapitola 3. leden 2013
- kapitola 4. únor 2013

Rozsah textové části

60 - 80 stran

Klíčová slova

obec, rozpočet obce, územní samospráva, zdroje financování, daňové a nedaňové příjmy, dotace, deficit

Doporučené zdroje informací

Peková, J. Veřejná správa a finance veřejného sektoru vydalo nakladatelství ASPI, a.s., Praha 2008 ISBN 978-80-7357-251-5.
Peková, J. Veřejné finance úvod do problematiky vydalo nakladatelství ASPI, a.s., Praha 2008 ISBN 978-80-7357-358-4.
Rektorik, J. a kolektiv. Ekonomika a řízení veřejného sektoru vydalo nakladatelství Ekopress, s.r.o. Praha 2007 ISBN 978-80-86929-29-3.
Čmejrek, J., Kopriva, R. Základy veřejné správy ČZU Praha 2007 ISBN 978-80-213-1626-3.
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů
Zákon č. 377/2007 Sb., o rozpočtovém určení daní
Zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích
Zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví
Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností

Vedoucí práce

Rosochatecká Eva, doc. Ing., CSc.

Termin odevzdání

březen 2013

prof. Ing. Miroslav Svatoš, CSc.
Vedoucí katedry



prof. Ing. Jan Hron, DrSc., dr.h.c.
Děkan fakulty

V Praze dne 23.11.2012

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že svou diplomovou práci "Zdroje a efektivnost financování obce" jsem vypracovala samostatně pod vedením vedoucí diplomové práce a s použitím odborné literatury a dalších informačních zdrojů, které jsou citovány v práci a uvedeny v seznamu literatury na konci práce. Jako autorka uvedené diplomové práce dále prohlašuji, že jsem v souvislosti s jejím vytvořením neporušila autorská práva třetích osob.

V Praze dne 29. března 2013

Poděkování

Ráda bych touto cestou poděkovala doc. Ing. Evě Rosochatecké, CSc. za odborné vedení a všestrannou pomoc. Dále mé poděkování patří všem, kteří přispěli k vypracování této diplomové práce.

Zdroje a efektivnost financování obce

Financing and effectiveness of sources for municipality

Souhrn

Cílem mé práce bylo zanalyzovat a zhodnotit příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu konkrétní obce a na základě zjištěných skutečností případně navrhnout efektivnější využití získaných finančních prostředků v rozpočtu obce. Diplomová práce se zabývá jednotlivými druhy příjmů i výdajů města Písek v pětiletém období, konkrétně v letech 2007 – 2011. Ze zjištěných výsledků jsou navržena doporučení, která by mohla dopomoci efektivnějším procesům a nastavením v rámci rozpočtové politiky města. A protože v závěrečných účtech města Písek posledních let je zcela patrný trend klesajících příjmů, zastupitelstvo města nemá a nebude mít lehkou roli. Bude muset rozhodnout o zásadních prioritách města a více než jindy si uvědomit rozpočtovou odpovědnost. Rezervy v rozpočtu města Písek existují jak ve výdajové, tak i v příjmové stránce rozpočtu a záleží pouze na členech zastupitelstva, jak si tyto rezervy budou chtít uvědomit a možná přijmout i některá z méně populárních opatření. Je ovšem pravdou, že zastupitel musí porovnávat dvě misky vah. Zastupitel jako zástupce lidu, který získal důvěru voličů s určitým předvolebním programem a zastupitel jako občan města Písku, který musí vyvíjet maximální snahu, aby na konci roku byl rozpočet města vyrovnaný.

Summary

The aim of my thesis was to analyse and evaluate the income and expenditure sides of a certain municipal budget and based on established facts possibly propose a more effective use of obtained funds in the municipal budget. In my diploma thesis I worked with individual means of income and expenditure of the town of Písek during a five year period, namely in the years 2007 – 2011. Based on the established results I suggested some recommendations that could contribute to more effective processes and adjustments in terms of the municipal budget policy. As there is an obvious downward trend in income in the closing account statements of recent years, the municipal council's role will remain uneasy. They will have to decide about fundamental priorities of the town and more than ever become aware of budget responsibility. Písek has reserves in the municipal budget both in expenditure and income sides of the budget and it depends only on the municipal council members, how they will be willing to realise these reserves, and maybe even accept some of the less popular measures. However, the truth is, that a municipal council member has two weigh scales to compare, one the one hand as a representative of people, who gained voters' trust with a certain pre-election programme, on the other hand as a citizen of Písek, who must exert maximum effort to have a balanced municipal budget by the end of the year.

Klíčová slova: obec, rozpočet obce, územní samospráva, zdroje financování, daňové a nedaňové příjmy obce, deficit

Keywords: municipality, municipal budget, local government, sources of funding, tax and non-tax revenue municipality, deficit

OBSAH

1. ÚVOD.....	11
2. CÍL PRÁCE A METODIKA.....	13
3. TEORETICKÁ VÝCHODISKA.....	14
3.1 Veřejné finance.....	14
3.1.1 Poslání, funkce a činnosti veřejného sektoru.....	14
3.1.2 Efektivnost veřejného sektoru.....	15
3.1.3 Instituce veřejné správy.....	16
3.2 Územní samospráva.....	16
3.2.1 Obec - základní územní samosprávný celek.....	17
3.2.2 Druhy obcí.....	18
3.2.3 Orgány obce.....	18
3.2.4 Působnost obce.....	20
3.3 Rozpočet a rozpočtový proces.....	20
3.3.1 Rozpočet.....	20
3.3.2 Rozpočtový proces.....	23
3.3.3 Změny rozpočtu.....	24
3.3.4 Rozpočtový výhled.....	24
3.3.5 Rozpočtová skladba.....	26
3.4 Příjmy rozpočtu.....	31
3.4.1 Daňové příjmy.....	34
3.4.2 Nedaňové příjmy.....	35
3.4.3 Kapitálové příjmy.....	35
3.4.4 Přijaté transfery.....	36
3.5 Výdaje rozpočtu.....	37
3.5.1 Efektivnost výdajů územních rozpočtů.....	38
3.5.2 Způsob převádění dotací do územních rozpočtů.....	39
3.5.3 Ostatní mimorozpočtové peněžní fondy obcí, krajů.....	40
3.6 Kontrola hospodaření.....	40
3.6.1 Interní audit.....	41
3.6.2 Kontrolní a finanční výbor.....	41
3.6.3 Porušení rozpočtové kázně.....	41

4. PRAKTICKÁ ČÁST.....	43
4.1 Profil města Písku.....	43
4.2 Samospráva města Písku.....	44
4.3 Rozpočtový proces ve městě Písku.....	44
4.3.1 Příprava rozpočtu.....	44
4.3.2 Rozpočtový výhled.....	45
4.3.3 Schválení a rozpis rozpočtu.....	46
4.3.4 Změny rozpočtu.....	46
4.3.5 Závěrečný účet.....	47
4.3.6 Finanční vypořádání.....	47
4.3.7 Vnitřní chod úřadu v oblasti rozpočtu.....	47
4.4 Příjmy rozpočtu v letech 2007 – 2011.....	48
4.4.1 Daňové příjmy.....	50
4.4.2 Nedaňové příjmy.....	51
4.4.3 Přijaté transfery.....	53
4.4.4 Kapitálové příjmy.....	55
4.4.5 Rozpočtování příjmů.....	56
4.4.6 Celkové příjmy v letech 007 – 2011.....	60
4.5 Výdaje rozpočtu v letech 2007 – 2011.....	62
4.5.1 Neinvestiční výdaje.....	62
4.5.2 Investiční výdaje.....	70
5. ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ A DOPORUČENÍ.....	77
5.1 Výdaje kapitol 739 a 716.....	77
5.2 Průběžné položky.....	78
5.3 Městské služby Písek s. r. o.....	78
5.4 Příjmy rozpočtu.....	79
5.5 Členění rozpočtu.....	79
5.6 Přezkum hospodaření.....	81
6. ZÁVĚR.....	82
7. SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY.....	84

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1	Vývoj jednotlivých druhů příjmů v letech 2007 – 2011.....	49
Tabulka 2	Vývoj daňových příjmů v letech 2007 – 2011.....	50
Tabulka 3	Vývoj nedaňových příjmů v letech 2007 – 2011.....	52
Tabulka 4	Vývoj přijatých transferů v letech 2007 – 2011.....	53
Tabulka 5	Vývoj kapitálových příjmů v letech 2007 – 2011.....	55
Tabulka 6	Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2007.....	57
Tabulka 7	Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2008.....	57
Tabulka 8	Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2009.....	58
Tabulka 9	Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2010.....	59
Tabulka 10	Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2011.....	60
Tabulka 11	Přehled celkových příjmů v letech 2007 – 2011.....	60
Tabulka 12	Přehled celkových neinvestičních výdajů v letech 2007 – 2011.....	62
Tabulka 13	Přehled grantů na kulturu a cestovní ruch v letech 2007 – 2011.....	67
Tabulka 14	Přehled investičních výdajů v letech 2007 – 2011.....	71

SEZNAM GRAFŮ

Graf 1	Vývoj skutečných příjmů dosažených k 31. 12. v letech 2007 – 2011.....	49
Graf 2	Vývoj daňových příjmů v letech 2007 – 2011.....	51
Graf 3	Vývoj nedaňových příjmů v letech 2007 – 2011.....	52
Graf 4	Vývoj přijatých transferů v letech 2007 – 2011.....	54
Graf 5	Vývoj kapitálových příjmů v letech 2007 – 2011.....	55
Graf 6	Vývoj jednotlivých druhů příjmů v letech 2007 – 2011.....	61
Graf 7	Průměrný podíl jednotlivých druhů příjmů na celkovém rozpočtu v letech 2007 – 2011.....	61
Graf 8	Průměrný podíl neinvestičních výdajů jednotlivých kapitol v letech 2007 – 2011.....	70
Graf 9	Vývoj investičních výdajů v letech 2007 – 2011.....	75
Graf 10	Vývoj celkových výdaj v letech 2007 – 2011.....	76

1 ÚVOD

Každý občan České republiky je součástí veřejného sektoru. Ať je již v pozici uživatele veřejného sektoru nebo člověka, který do této oblasti přispívá ze svého výdělku, ať je kritikem takového systému či příznivcem, nemá na vybranou, zda chce být jeho součástí. Prostě jím je, bez výjimky. Veřejný sektor je specifickým článkem celé ekonomiky a pohlíží se na něj jako na součást sektoru služeb. Sektoru, který každý z nás užívá, ať už si to uvědomuje, či nikoliv. Od samotného lidu čili veřejnosti vzniká veřejná moc, tudíž i veřejný zájem. Veřejné finance nadále existují díky systému daní a poplatků a nelze tedy dále jinak, než hovořit o veřejném vlastnictví. Všechny tyto složky je nutné vnímat jako nezbytný předpoklad pro fungování veřejného sektoru produkujícího veřejné služby. Veřejný sektor má pro naši společnost zcela zásadní a nezastupitelnou roli. Oproti soukromým podnikům, jejichž prvotním zájmem je dosažení zisku, díky jemuž dále uspokojují především své potřeby, smyslem fungování veřejného sektoru je uspokojování potřeb cizích. Avšak i při této snaze musí instituce veřejné správy nevyhnutelně hospodařit se svými rozpočty, a to efektivně, hospodárně a účelně. Problematice efektivnosti se věnují odborníci již odedávna, jedná se o měřítko, za jehož pomoci se lidé snaží racionálně rozhodovat o užití vzácných omezených zdrojů k uspokojení neomezených potřeb. Ve veřejném sektoru je oblast efektivnosti o to složitější, neboť absentuje tržní prostředí, které by automaticky působilo jako rozhodující mechanismus k alokovaní zdrojů.

Jako součást veřejného sektoru, a to především jako jeho zaměstnanec, mě velice zajímá problematika hospodaření s financemi tohoto odvětví, především rozpočtového hospodaření územně samosprávných celků. Z tohoto důvodu jsem si zvolila téma „Zdroje a efektivnost financování obce“, kde jedním z cílů této práce je to, aby na základě analýzy rozpočtu konkrétního města si každý čtenář mohl udělat logický úsudek o celém rozpočtovém procesu, který probíhá v každém územně samosprávném celku. Důležité je zároveň si uvědomit, že každý z nás může do určité míry vstupovat do rozpočtového procesu, a to zejména svým právem vyjadřovat se k návrhům rozpočtu.

2 CÍL PRÁCE A METODIKA

Cílem této práce je zanalyzovat a zhodnotit příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu konkrétní obce a na základě zjištěných skutečností případně navrhnout efektivnější využití získaných finančních prostředků v rozpočtu obce.

Před započítáním samotného psaní diplomové práce byla stanovena metodika práce, jejíž pomocí je dále dosahováno cíle diplomové práce. Nezbytným prvním krokem je sběr dat, a to jak primárních, tak i dat sekundárních. To znamená, že data budou získávána především z odborné literatury, zákonné legislativy, internetu a v neposlední řadě taktéž přímo z dostupných materiálů města Písek. Pro detailnější představu fungování celého rozpočtového procesu budou též nezbytné rozhovory se zaměstnanci Městského úřadu Písek, především s vedoucím finančního odboru a vedoucím oddělení rozpočtu, daní a poplatků. Pro vyjasnění některých záležitostí bude důležité vést debatu taktéž s dalšími zaměstnanci z řad vedoucích pracovníků dalších odborů. Rozhovor je explorativní výzkumnou metodou, jež vychází z řečové komunikace bez opory písemného projevu respondenta. Rozhovory budou vedeny jako nestrukturované, při nichž si zúčastněné osoby budou volně a nezávazně vyměňovat své názory a neprodleně na ně reagovat.

Praktická část diplomové práce zahrnuje základní charakteristiku města Písek i jeho samosprávných orgánů včetně jejich pravomocí. Pro potřeby diplomové práce budou použity teoretické metody poznání, konkrétně analýza, komparace, deskripce či odhad vývoje. Analýza bude sloužit pro rozložení celého rozpočtu města Písek na dílčí části, které lze pak snáze podrobit dalšímu zkoumání. Analýza bude rozlišovat na objektu zkoumání jednotlivé části nebo prvky, oddělovat podstatné od nepodstatného, směřovat od složitějšího k jednotlivému a od mnohosti k jednotě. Metoda deskripce je metodou popisu jevu či skutečnosti, poslouží k jasnějšímu přiblížení daného stavu. Další použitou vědeckou metodou bude metoda komparace neboli srovnání, jedná se o jednu z nejpoužívanějších vědeckých metod. Umožní stanovit shody a rozdíly jevů ve sledovaných letech. Při srovnávání budou zjišťovány shodné či rozdílné stránky různých jevů či ukazatelů. Srovnávací kritérium může být vymezeno věcně, prostorově nebo časově. Na základě metody komparace lze vyslovovat určité vědecké závěry, nicméně nejedná se o vědeckou

metodu nevyvratitelnou, a proto samotnou komparaci nelze použít jako přímý vědecký důkaz. Cíle práce bude dosahováno za použití kombinace několika vědeckých metod.

Úvodem celé práce bude nastíněna obecná rovina veřejných financí, jejich poslání, funkce i činnosti. Zmíněna bude rovněž efektivnost veřejných financí i instituce veřejné správy. Dále bude identifikována územní samospráva, její orgány i druhy a plynule podrobně rozebrán celý rozpočtový proces. Protože každý rozpočet orgánů územní samosprávy musí hospodařit s příjmy a výdaji, bude těmto složkám rozpočtu věnována náležitá pozornost. A vzhledem k tomu, že ani veřejná správa se neobejde bez kontrolních mechanismů, práce bude poznamenán jak interní audit, tak kontrolní a finanční výbor a též problematika porušení rozpočtové kázně.

V aplikační části práce bude nejprve přiblíženo analyzované město, tedy město Písek, krátce budou identifikovány jeho samosprávné orgány. Poté bude vyobrazen rozpočtový proces ve městě Písek vč. rozpočtového výhledu, přípravy rozpočtu, jeho schválení, změn, závěrečného účtu i finančního vypořádání. Podrobné analýze budou podrobeny příjmy i výdaje rozpočtu, a to v letech 2007 – 2011.

Při psaní této práce budou čerpány informace z platné legislativy a odborné literatury. Taktéž bude využito praktických zkušeností, rozhovorů se zaměstnanci města Písek a připomínek z konzultací s vedoucí diplomové práce.

3 TEORETICKÁ VÝCHODISKA

3.1 Veřejné finance

Veřejný sektor je v každém státě významnou částí národního hospodářství. Existence veřejného sektoru je důsledkem selhání trhu. Veřejný sektor a soukromý sektor je charakteristickou symbiózou, vzájemně prospěšným soužitím v tzv. smíšené ekonomice. Oba sektory, veřejný, který je neziskový, i soukromý, který je ziskový, se vzájemně podmiňují a doplňují. Selhává-li jeden z nich, nastupuje druhý. Selhání soukromého sektoru vede k rozvoji veřejného sektoru¹.

Veřejná správa je chápána jako souhrn různých orgánů, institucí a souhrn záměrných činností. Orgány státní správy vykonávají veřejnou správu přímo, ostatní odvozeně. Spravovány jsou veřejné záležitosti, a to ve veřejném zájmu².

3.1.1 Poslání, funkce a činnosti veřejného sektoru

Posláním veřejného sektoru je zabezpečovat veřejné statky pro občany, stejně jako napravovat a odstraňovat i další důsledky tržního selhání, např. negativní externality. Hospodářská politika stanoví funkce veřejného sektoru, úkoly a priority (např. požadovanou úroveň základního vzdělání, úroveň – standard požadované základní zdravotní péče apod.) a nástroje dosažení cílů, např. výkonové normy, standardy (učební osnovy apod.), ale i finanční nástroje – finanční limity, finanční ukazatele apod. Často se hovoří o veřejné politice, jejímž nástrojem je veřejný sektor. Vymezení funkcí veřejného sektoru není jednotné. Veřejnému sektoru se přisuzují funkce ekonomická, sociální a politická.

¹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

² PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

Ekonomickou funkcí veřejného sektoru se rozumí zabezpečování veřejných statků, případně odstraňování následků zejména negativních externalit z důvodů selhání trhu. Ve veřejném sektoru se vytvářejí pracovní příležitosti, což má vliv na celkovou míru nezaměstnanosti.

Sociální funkcí veřejného sektoru se rozumí prospěšnost výsledků veřejného sektoru – služeb zejména pro sociální slabší vrstvy obyvatel – např. v oblasti sociální péče a neziskových organizací ve veřejném sektoru, které služby zajišťují pro sociálně potřebné občany. Veřejný sektor ovlivňuje sociální vazby, sociální postavení občanů.

Politickou funkcí veřejného sektoru se často rozumí využití veřejného sektoru v politickém klání, v procesu veřejné volby. Činnost veřejného sektoru ovlivňuje hospodářská politika, která má charakter veřejné politiky³.

3.1.2 Efektivnost veřejného sektoru

Veřejný sektor by měl vést k dosažení vyšší efektivnosti. Nicméně i ve veřejném sektoru je velkým problémem dosažení efektivnosti při vynakládání finančních zdrojů rozpočtové soustavy, které pocházejí především z daní, na financování potřeb veřejného sektoru. Peková ve své publikaci tvrdí, že tendence k neefektivnosti veřejného sektoru je hlavním projevem jeho selhání i vládního selhání a selhání veřejné správy, která řídí a organizuje činnosti ve veřejném sektoru, a to jak na úrovni státu, tak na úrovni územní samosprávy. Ve veřejném sektoru nelze použít jako kritérium jeho úspěšnosti kategorii zisku. Projevují se obecné tendence k neefektivnosti, tendence k maximalizaci vstupů a k minimalizaci výstupů. Problémem je stále převažující – určující strana nabídky služeb nad poptávkou po službách ze strany obyvatelstva.

Neefektivnost ve veřejném sektoru významně ovlivňuje i nedostatečná kontrola v podmínkách konkrétního vlastníka. Svůj podíl na tom často má i neprofesionální úroveň kontroly, nízká kvalita managementu ve veřejné správě. Aby se zvýšila efektivnost

³ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

financování, tak se v některých případech veřejné statky pro občany zajišťují zakázkou u soukromého sektoru, když je dokáže zajistit levněji⁴.

3.1.3 Instituce a subjekty veřejné správy

Veřejná správa je chápána jako souhrn různých orgánů, institucí a souhrn záměrných činností. Orgány státní správy vykonávají veřejnou správu přímo, ostatní odvozeně. Spravovány jsou veřejné záležitosti, a to ve veřejném zájmu.

Veřejná správa zahrnuje:

- státní správu, která má dominantní postavení,
- samosprávu, která je k výkonu veřejné správy pověřena příslušným zákonem, a to zejména na úrovni územní samosprávy.

Subjektem veřejné správy je:

- stát, zastupovaný státními orgány (úřady) a institucemi, Státní instituce vykonávají veřejnou správu přímo (ostatní odvozeně),
- územní samospráva, která vykonává veřejnou správu odvozeně; je-li uplatňován smíšený model, vykonává i některé úkony státní správy v přenesené působnosti; územní samospráva však vykonává zejména vlastní samosprávu (kterou vykonávají občané buď přímo, nebo nepřímo prostřednictvím volených zástupců v orgánech),
- jiné subjekty – např. profesní komory (např. Komora daňových poradců)⁵.

3.2 Územní samospráva

Mezi širokou veřejností je neustále nedocenená role a postavení veřejných rozpočtů ve veřejné správě, a zvláště pak u správy místní, tedy problematika tzv. municipálních neboli místních rozpočtů. Pojem municipální se u nás používá ve smyslu obce a kraje.

⁴ PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, a. s., 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.

⁵ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. ISBN 80-7261-086-4.

Územní samospráva je jedním ze základních principů demokratického společenského systému. Představuje svobodnou účast všech občanů státu na správě veřejných záležitostí. Její konkrétní podoba je v jednotlivých etapách vývoje společnosti závislá na dané politické a ekonomické situaci⁶.

K tomu, aby tyto samosprávné celky mohly plnit své úkoly, a aby opět nedocházelo k nepřiměřenému zasahování státu do jejich činnosti, musí být tyto samosprávné celky nezbytně nutně nadány ekonomickou samostatností – musí mít vlastní majetek a finanční zdroje. Jedná se o tzv. ekonomický základ obce a kraje, v jehož rámci obce a kraje hospodaří samostatně a to za podmínek, které stanoví zvláštní právní předpisy.

Stávající právní úprava rozpočtů územních samosprávných celků v rámci naplňování Ústavou České republiky založené dvojstupňovitosti územních samospráv je v souvislosti s tímto přijata právní úprava pravidel finančního hospodaření, a o rozpočtová pravidla republiková, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů a dále zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů⁷.

3.2.1 Obec – základní územní samosprávný celek

Základním článkem územní samosprávy je obec jako základní územní samosprávný celek. Postavení obce je stále významnější, což je výsledkem probíhající decentralizace kompetencí a odpovědnosti za zabezpečování různých druhů veřejných statků pro obyvatelstvo ze státu na územní samosprávu. Obec je základní územní jednotkou státu. Tvoří ji obyvatelstvo, které společně užívá vymezené území (katastrální území) a které má právo na samosprávu zakotvené v ústavě. V demokratických zemích má obec postavení

⁶ ŽEHROVÁ, J. PFEIFEROVÁ, D. *Finance municipalit*. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2006. ISBN 80-213-1418-4.

⁷ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X

územního samosprávného společenství, nestátního subjektu. V právním smyslu je obec vymezena třemi základními znaky. Jsou to:

- území,
- občané ČR s trvalým pobytem, občané s čestným občanstvím obce (města),
- samospráva veřejných záležitostí v hranicích obce (na katastrálním území obce), tzn. působnost⁸.

3.2.2 Druhy obcí

Zákon o obcích rozlišuje tyto základní druhy obce:

- obce, které nejsou městy,
- města, která získala status města před 17. 5. 1954, pokud o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, která se stala městem
- při nabytí účinnosti zákona o obcích v roce 2001, s počtem obyvatel nad 3000,
- městys, tzn. obce, které toto označení byly oprávněny používat před 17. 5. 1954, pokud o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR,
- statutární města,
- hlavní město Praha členěné na městské části⁹.

3.2.3 Orgány obce

V České republice se lze setkat s několika orgány, které mají různou pravomoc. Jsou jimi zastupitelstvo obce jako kolektivní volený orgán, rada obce jako výkonný orgán, starosta a jeho zástupce – místostarostové, obecní úřad, a konečně i poradní a kontrolní orgány obce.

Zastupitelstvo obce je volený orgán obce, ve městě plní jeho funkci zastupitelstvo města, v městské části zastupitelstvo městské části, v Praze zastupitelstvo hlavního města Prahy.

⁸ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

⁹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění

Počet členů obecního zastupitelstva je závislý na počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce. Zastupitelstvo obce může rozhodovat ve všech samosprávných záležitostech kromě těch, které patří do rozhodovací pravomoci zastupitelstva kraje jako vyššího územního samosprávného celku. Zastupitelstvo obce má rozhodující rozhodovací pravomoci. Pro rozhodnutí, volbu, resp. usnesení, musí být nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva. Jednání zastupitelstva obce jsou ze zákona veřejná. Zastupitelstvo obce vydává jednací řád. Zvolení členové zastupitelstva volí ze svých členů členy rady obce (města).

Rada obce je výkonným orgánem. V samostatné působnosti podléhá obecnímu zastupitelstvu, v rámci přenesené působnosti obce (výkonu státní správy) rozhoduje na základě zákona. Jednání rady obce jsou neveřejná. Usnesení rady obce je schváleno tehdy, hlasuje-li pro usnesení nadpoloviční většina všech jejích členů. Počet členů rady obce je lichý, v současné době nesmí přesahovat jednu třetinu počtu členů zastupitelstva, přičemž tento počet může být 5 – 11 členů. Rada obce se nevolí tehdy, má-li zastupitelstvo obce méně než 15 členů. V čele rady obce je starosta a jeho zástupci – místostarostové a další členové, ve velkých městech primátor, náměstci primátora a ostatní členové.

Starosta je představitelem obce, zastupuje obec navenek, uznává se za statutární orgán obce. V případě, že není v obci zřízena funkce tajemníka, řídí a kontroluje všechny pracovníky obecního úřadu a plní funkci statutárního orgánu zaměstnavatele. Je odpovědný zastupitelstvu obce. Setrvává ve své funkci až do zvolení nového starosty. Svolává zastupitelstvo obce, připravuje, svolává a řídí schůze rady obce, podepisuje její usnesení společně s dalším pověřeným členem rady, odpovídá za objednání a provedení auditu hospodaření obce.

Obecní úřad, který vykonává administrativně organizační činnosti související se samosprávnou a přenesenou působností obce, resp. jejích orgánů. Větší rozsah přenesené působnosti zajišťuje pověřený obecní úřad a obecní úřad obce s rozšířenou působností.

Funkci obecního úřadu plní ve městech městský úřad, magistrát, úřady městských obvodů a městských částí¹⁰.

3.2.4 Působnost obcí

Obce vykonávají svou činnost v samostatné nebo v přenesené působnosti. Podle přenesené působnosti pak rozeznáváme tyto kategorie obcí:

- obce,
- obce s matričním úřadem,
- obce se stavebním úřadem,
- obce s pověřeným obecním úřadem,
- obce s rozšířenou působností, které podle zákona ve svém správním obvodu zabezpečují výkon státní správy nad rámec přenesené působnosti náležející ostatním obcím¹¹.

3.3 Rozpočet a rozpočtový proces

Na úrovni obce či kraje představuje rozpočtový proces činnost příslušných orgánů, do kterých řadíme přípravu návrhu rozpočtu, jeho schválení, realizaci i kontrolu rozpočtového hospodaření.

3.3.1 Rozpočet

Mezi místní rozpočty (jinak také nazývané rozpočty územních samosprávných celků) řadíme rozpočty obcí, rozpočty krajů, rozpočty dobrovolných svazků obcí a rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. Dále lze mezi místní rozpočty řadit rozpočty městských částí nebo obvodů ve statutárních městech a hlavním městě Praze. Místní

¹⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

¹¹ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v platném znění

rozpočty jsou charakteristické tím, že jejich místní působnost je omezená na určité vymezené území.

Obce jako základní územní samosprávné celky a kraje jako vyšší územní samosprávné celky tvoří základní dva články územní samosprávy, které mají své vlastní rozpočty. Vedle toho mohou existovat tzv. dobrovolné svazky obcí.

Legální vymezení místních rozpočtů obsahuje ustanovení § 4 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, podle kterého je místní rozpočet finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku nebo svazku obcí. Jedná se o promítnutí ústavního práva územních samosprávných celků (obcí a krajů) hospodařit podle vlastního rozpočtu stanoveného čl. 101 odst. 3 Úst.

V souladu se zásadou vyrovnanosti veřejných rozpočtů rozpočtová pravidla územních rozpočtů stanoví, že místní rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Jedná se o obecné pravidlo, jehož použití v praxi je zpochybněno již použitím slova zpravidla. Rozpočtová pravidla územních rozpočtů k tomu dále uvádějí, že místní rozpočet může být schválen jednak jako přebytkový, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let, anebo i jako schodkový, ovšem jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnými zdroji. Návratnými zdroji může být smluvně zabezpečená půjčka, úvěr, návratná finanční výpomoc nebo výnos z prodeje vlastních dluhopisů¹².

Rozpočet územního samosprávného celku a svazku obcí je finančním plánem, programem, jímž se řídí financování činností územního samosprávného celku a svazku obcí. Při zpracování ročního rozpočtu se vychází z rozpočtového výhledu. Rozpočtový rok je tak jako u státního rozpočtu shodný s rokem kalendářním a hovoříme o něm jako o roce fiskálním. Dalším prvkem, který nemusí platit absolutně, je princip vyrovnanosti rozpočtu, což dřívejší právní úprava neobsahovala. Vedle tohoto vyrovnaného rozpočtu zákon umožňuje za splnění určitých zákonem taxativně vymezených podmínek sestavit rozpočet

¹² MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

přebytkový či schodkový neboli deficitní. Pomocí přebytkového rozpočtu se mohou převádět příjmy rozpočtu daného roku do dalších let a tím si je uchovat pro účely budoucích potřeb. Ale na druhé straně, pokud se bude jednat o schodkový rozpočet, tak zde má územní samosprávný celek jen podmíněnou možnost jej schvalovat, a to z důvodu toho, že při schvalování takového rozpočtu již bude znát způsob úhrady vzniklého rozpočtového schodku (například schodek lze pokrýt vlastními, již dříve našetřenými penězi)¹³.

Příjmy rozpočtu obce a rozpočtu kraje jsou různorodé. Z ekonomického hlediska je významné odlišování příjmů, které může územní samospráva ovlivnit (svým rozhodnutím, svou činností) a příjmů, které nemůže ovlivnit (rozhoduje o nich stát). Můžeme je dále členit obdobným způsobem, jako u jakéhokoli veřejného rozpočtu. Závazně je členění rozpočtová skladba. Příjmy plánuje výkonný orgán – finanční management, schvaluje je volený orgán – zastupitelstvo obce, resp. kraje. Finanční management je zodpovědný za plnění příjmů, to však je možné plně jen u těch příjmů, které může územní samospráva svým rozhodnutím ovlivnit¹⁴.

Výdaje rozpočtů obcí jsou vypočteny v ustanovení § 9 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, výdaje rozpočtů krajů pak v ustanovení § 10 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Stejně jako v případě příjmů i výdaje uvedené v obou uvedených výčtech jsou stejné či obdobné. Zásadní rozdíl spočívá v tom, že výdaje kraje tvoří ještě dotace do rozpočtů obcí v kraji a dotace Regionální radě regionů soudržnosti. Tyto výdaje mezi výdaje rozpočtů obcí nepatří¹⁵.

V souladu se zásadou vyrovnanosti veřejných rozpočtů rozpočtová pravidla územních rozpočtů stanoví, že místní rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Jedná se o obecné pravidlo, jehož použití v praxi je zpochybněno již použitím slova zpravidla. Rozpočtová pravidla územních rozpočtů k tomu dále uvádějí, že místní rozpočet může být

¹³ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X.

¹⁴ PEKOVÁ, Jitka a Radim BOHÁČ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-735-7052-1.

¹⁵ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

schválen jednak jako přebytkový, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let, anebo i jako schodkový, ovšem jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo návratnými zdroji. Návratnými zdroji může být smluvně zabezpečená půjčka, úvěr, návratná finanční výpomoc nebo výnos z prodeje vlastních dluhopisů¹⁶.

3.3.2 Rozpočtový proces

Vypracování místního rozpočtu je první fází rozpočtového procesu. Uplatňuje se zde provázanost celé soustavy veřejných rozpočtů, zejména závislost na vyšších stupních veřejných rozpočtů, neboť z ní se odvozují údaje, bez nichž by nebylo možné schvalovat rozpočet nižšího stupně (např. údaje o dotacích z vyššího rozpočtu).

Rozpočtový proces na úrovni územních rozpočtů je finančním a správním řízením sui genesis, tzn. právem stanovený pracovní postup státních orgánů platný pro sestavování, schvalování, plnění a kontrolu rozpočtů. Ve všech těchto fázích rozpočtového procesu je nutné dodržovat určitá pravidla a zásady¹⁷.

Rozpočtový proces můžeme rozdělit jednoduše do čtyř základních etap:

- sestavení návrhu rozpočtu obce,
- projednání a schválení návrhu tohoto rozpočtu,
- plnění rozpočtu obce a průběžná kontrola plnění,
- následná kontrola a sestavení přehledu o skutečném vývoji plnění rozpočtu obce za uplynulé rozpočtové období¹⁸.

¹⁶ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

¹⁷ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X.

¹⁸ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X.

3.3.3 Změny rozpočtu

Po schválení rozpočtu může vyvstat potřeba provést změny či úpravy ve schváleném rozpočtu. Důvodem mohou být organizační změny (rozhodnutím vyššího orgánu), metodické (změnou působnosti právního předpisu změnou ceny) či věcné (počet plátců) změny. Proto se odlišují takové změny rozpočtu, které je třeba provádět povinně, na rozdíl od ostatních změn, které vyplývají spíše jen jako logický důsledek vzniklé situace. Povinně je například nutno zabránit vzniku rozpočtového schodku. Změny rozpočtu obce se provádějí rozpočtovým opatřením, která se evidují podle časové posloupnosti tak, aby byl zachován přehled o aktuálně platném schváleném rozpočtu¹⁹.

Místní rozpočet může být po jeho schválení změněn z důvodů taxativně stanovených v ustanovení § 16 odst. 1 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, a to rozpočtovými opatřeními, která se evidují podle časové posloupnosti. Rozpočet může být po jeho schválení změněn z důvodu:

- změny v organizaci hospodářství financovaného rozpočtem (organizační změny),
- změny právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtovaných příjmů nebo výdajů (metodické změny),
- změny objektivně působících skutečností ovlivňujících plnění rozpočtu příjmů či výdajů (věcné změny)²⁰.

3.3.4 Rozpočtový výhled

Pro hospodaření financované z územních rozpočtů je období rozpočtového roku příliš krátké a to nejen z pohledu volebního období zastupitelstev obcí či krajů, ale další důvod lze spatřovat v tom, že do řady smluvních vztahů vstupují územní samosprávné celky s dlouhodobějšími právy a povinnostmi, což zcela logicky a nutně ovlivňuje jeho budoucí

¹⁹ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X.

²⁰ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění

rozpočty. K tomuto účelu je zaveden institut, v rozpočtovém hospodaření a to „rozpočtový výhled“, který je pomocným nástrojem, sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 – 5 let následujícího po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Obsahem rozpočtového výhledu jsou základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. Jeho sestavování je povinné, protože má sloužit jen pro účely územního samosprávného celku a má být přizpůsobován pouze jeho vlastním potřebám. Zákon nepředepisuje v rámci rozpočtového výhledu žádnou formu, to znamená, že nemusí mít stejný obsah, jednotný způsob a i doba na jakou bude vypracován, se může lišit. Pokud ovšem půjde o jeho zpracování, bude účelné postupovat podle jednotného třídění, a to platné rozpočtové skladby, což nám dává možnost pro případnou srovnatelnost rozpočtového výhledu v územním porovnání²¹.

Stejně jako v případě státního rozpočtu je i v případě územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí rozpočtový výhled pomocným nástrojem rozpočtového hospodaření sloužícím pro střednědobé finanční plánování rozvoje jejich hospodářství. Váže se, byť nepřímou, na povinnost státu vytvářet střednědobý výhled. Zpracování rozpočtového výhledu je náročné jak z časového hlediska, tak z hlediska odborné připravenosti zpracovatele. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků a na rozdíl od státního rozpočtu zpravidla na dva roky až pět let následujícího po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Rozpočtový výhled má obsahovat souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů a má přispět k vytváření podmínek pro dlouhodobější akce, které překračují rámec jednoho rozpočtového roku. U dlouhodobých závazků se proto uvádějí jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku a dobrovolného svazku obcí po celou dobu trvání závazku²².

²¹ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X.

²² MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

3.3.5 Rozpočtová skladba

V České republice upravuje podrobné členění příjmů a výdajů závazná rozpočtová skladba, platná pro celou soustavu veřejných rozpočtů, která umožňuje zajistit komplexní pohled na finanční hospodaření. I v rámci územního rozpočtu umožňuje analyzovat peněžní operace v rámci běžného a kapitálového rozpočtu (resp. běžné a kapitálové části rozpočtu). Je možné přehledně zjistit potřebné informace v jednotlivých etapách rozpočtového procesu, lze porovnávat jednotlivé rozpočty, a to v čase i prostorově (mezi obcemi, kraji, a to i v delším období).

Rozpočtová skladba se v České republice vztahuje na třídění operací, které mají charakter tzv. operací veřejných (tzn. operací v rozpočtech a v mimorozpočtových fondech, o kterých se rozhoduje veřejnou volbou)²³.

Orgány územního samosprávného celku a orgány svazku obcí projednávají rozpočet při jeho schvalování v třídění podle rozpočtové skladby tak aby schválený rozpočet vyjadřovat závazné ukazatele, jimiž se mají povinně řídit:

- výkonné orgány územního samosprávného celku a svazku obcí při hospodaření podle rozpočtu,
- právnické osoby zřízené nebo založené v působnosti územního samosprávného celku při svém hospodaření,
- právnické osoby zřízené v působnosti svazku obcí,
- další osoby, které mají být příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu²⁴.

Příjmy a výdaje lze v rámci rozpočtu rozepsat až do jednotlivých položek dle rozpočtové skladby.

Peková ve své publikaci popisuje taktéž třídění příjmů a výdajů rozpočtu podle závazné rozpočtové skladby, které respektuje:

²³ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. ISBN 80-7261-086-4.

²⁴ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech v platném znění.

- zásadu jednotnosti a závaznosti – každý údaj rozpočtu má své jednoznačně identifikovatelné místo,
- zásadu stability třídění rozpočtů – pro potřeby makroekonomických analýz, časovou srovnatelnost obsahu rozpočtů, pro analýzu plnění rozpočtů a ostatních mimorozpočtových fondů v rámci rozpočtové soustavy,
- potřebu agregace, sumarizace s využitím principu konsolidace, aby nedocházelo k několikerému načítání některých operací, např. dotací,
- zásadu srozumitelnosti na základě jasně definovaných hledisek,
- zásadu kompatibility, tzn. s mezinárodními účetními a statistickými standardy, aby byla zajištěna transparentnost na mezinárodní úrovni s použitím co nejjednodušších převodových můstků²⁵.

Rozpočtová skladba má být jasná, přehledná, jednoduchá a má umožnit srovnatelnost časových řad. Pro všechny veřejné rozpočty platí jejich jednotná klasifikace. Rozpočtová skladba upravuje způsob třídění údajů všech peněžních operací veřejných rozpočtů a peněžních fondů státu, obcí i krajů, dobrovolných svazků obcí, organizačních složek a příspěvkových organizací státu a územních samosprávných celků, státních účelových fondů, státních finančních aktiv, sleduje též peněžní operace spojené s řízením likvidity státního rozpočtu²⁶.

Rozpočtová skladba umožňuje analyzovat příjmy a výdaje za pomoci využití třídění:

- kapitálního neboli odpovědnostního, které je však pro obce a kraje nepovinné,
- druhového, které je základem třídění a týká se všech peněžních operací, které třídí až na jednotlivé položky, a to podle určitých kritérií,
- odvětvového, tzn., na jaký účel jsou finanční prostředky vydány, netřídí se všechny operace, ale jen všechny výdajové operace a u územních rozpočtů vybrané nedaňové a kapitálové příjmy,

²⁵ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. ISBN 80-7261-086-4.

²⁶ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X.

- konsolidačního (tzv. záznamové jednotky)²⁷.

Rozpočtová skladba třídí příjmy a výdaje jak z hlediska druhového (všechny příjmy a výdaje podle příjmových a výdajových druhů, například daně, dotace), tak z hlediska odvětvového (u výdajů jde třeba o dopravu nebo školství, v příjmové stránce se podle tohoto hlediska třídí pouze nedaňové a kapitálové příjmy). Dále je používáno ještě třídění odpovědnostní (vztahuje se pouze na příjmy a výdaje státního rozpočtu, a to podle správců kapitol) a konsolidační (jedná se o příjmy a výdaje vynakládané uvnitř soustavy veřejných rozpočtů). Pracovníci finančních odborů obecních či městských úřadů velmi často rozpočet připravují přímo v podobě členěné až na jednotlivé položky (nejnižší jednotka třídění z hlediska druhového), rovněž často jsou rozpočty sestavovány v třídění na jednotlivé paragrafy (nejnižší jednotka odvětvového třídění). Rozeznáváme např. níže uvedené kritéria třídění do položek:

- inkaso x platba - inkasa jsou přijaté finanční prostředky připsané na bankovní účet, platby představují odepsání finančních prostředků z bankovního účtu,
- nenávratná x návratná,
- běžná x kapitálová,
- domácí x zahraniční,
- povinná x dobrovolná, tzn., zda operace vyplývají ze zákonných norem či nikoliv,
- aktiva x pasiva, zda se vztahují k věřitelskému či dlužnickému postavení,
- zohledňuje rozpočtovou politiku x řízení likvidity²⁸.

Druhové třídění (tzn. až na druhové položky) je základním systémem třídění v rozpočtové skladbě. Třídí operace do tří základních okruhů, tj.:

- příjmy,
- výdaje,
- financování.

²⁷ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. ISBN 80-7261-086-4.

²⁸ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. ISBN 80-7261-086-4.

Druhové třídění umožňuje odlišit třídy (jednomístný číselný kód), seskupení položek (dvoumístný kód), podseskupení položek (třímístný kód) a jednotlivé položky příjmů a výdajů (čtyřmístný kód). To znamená u každé třídy podrobné členění (např. Třída 1 Daňové příjmy → 11 Daň z příjmů, zisku a kapitálových výnosů → 111 Daň z příjmů fyzických osob → 1111 Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti)²⁹.

V rámci rozpočtu územně samosprávných celků hovoříme o třídě příjmů, výdajů a speciální třídě číslo 8, která řeší problematiku financování.

Příjmy se dělí na dvě základní podskupiny, a to vlastní příjmy, jak běžné, tak kapitálové a přijaté dotace. Jde o jejich začlenění do čtyř tříd:

- třída 1. Daňové příjmy,
- třída 2. Nedaňové příjmy,
- třída 3. Kapitálové příjmy,
- třída 4. Přijaté dotace.³⁰

Výdaje jsou nenávratné platby a poskytované návratné půjčky za účelem realizace rozpočtové politiky v členění na běžné a kapitálové. Do výdajů nejsou zahrnovány tyto položky:

- úmor jistiny úvěrů,
- převody finančních prostředků na vkladový účet za účelem dosažení úrokového výnosu,
- splátky dluhopisů,
- půjčky poskytované jiným subjektům za účelem řízení likvidity (což je logické, neboť kdyby tyto finanční prostředky nebyly půjčeny, byly by součástí přebytku hospodaření),
- nákup akcií a dluhopisů za účelem zhodnocení dočasně volných finančních prostředků.

²⁹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance*. Praha: MANAGEMENT PRESS, NT Publishing, s. r. o., 2004. ISBN 80-7261-086-4.

³⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

Jde o jejich začlenění do dalších tříd, tzn.:

- třída 5. Běžné výdaje,
- třída 6. Kapitálové výdaje,

s dalším podrobnějším členěním. Zvláštní postavení má třída 8. Financování³¹.

Financujícími operacemi, které třídí třída 8, se rozumí přijetí finančních prostředků návratné povahy související s likviditou. Řízením likvidity je i ponechání volných finančních prostředků na vlastních depozitních účtech u bank. Třída 8 obsahuje stavové údaje (operace nejsou peněžním tokem). Součástí této třídy jsou položky vyjadřující změny stavu finančních prostředků na bankovních účtech, jako stavová veličina. Jde o výpočtové ukazatele potřebné pro účetní výkaz o plnění příjmů a výdajů. Má přímou návaznost na zjištění salda rozpočtu³². Rozpočtové saldo rozpočtu se zjišťuje dle stanoveného vzorce:

$\text{Příjmy} - \text{výdaje} = \text{přebytek nebo schodek} = (-) \text{ nebo } (+) \text{ financování}$

Tato konstrukce zjištění salda územního rozpočtu se respektuje i v účetních výkazech, které obce a kraje sestavují. Odvětvové třídění vychází z účelů, na které se vynakládají finanční prostředky z rozpočtu v souvislosti se zajišťováním potřeb. Univerzálním principem třídění příjmů a výdajů v rozpočtové skladbě je tzv. brutto princip. Příjem je klasifikován jako záporný výdaj a výdaj je klasifikován jako záporný příjem. Na kompenzační operace se vztahují ustanovení obou zákonů o rozpočtových pravidlech. Kompenzace se týkají stejného rozpočtového roku. Musí být přesně položkově identifikovatelné. Kompenzačními operacemi jsou zejména:

- přijaté i poukázané vratky mylně zaplacených částek dále nevyužitých dotací, záloh apod.,
- vyúčtování záloh za odběr energií, vody, paliv,
- přijaté refundace platů a pojistného za zaměstnance,
- vratky přeplatku daní, včetně místních poplatků, nadměrných odpočtů apod.,

³¹ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

³² PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.

- dotace poskytované obcím (popř. i jiným subjektům) ze státního rozpočtu prostřednictvím rozpočtu krajského úřadu³³.

Rozpočtová skladba upravuje tzv. konsolidační třídění, kdy prvkem rozpočtové skladby jsou tzv. záznamové jednotky. Většinu z nich využívají obce i kraje. Konsolidace umožňuje vyloučit duplicity na základě interních transferů mezi fondy a korekci příjmů na straně jedné a korekci výdajů na straně druhé, při započítávání příjmů a výdajů (tzn. vyloučení peněžních převodů mezi fondy a rozpočtem, převodů mezi zřizovatelem a organizační složkou a mezi veřejnými rozpočty různých úrovní, např. státní rozpočet – rozpočet obce, rozpočet obce - rozpočet příspěvkové organizace apod.)³⁴.

3.4 Příjmy rozpočtu

Příjmy představují nenávratná inkasa, nezahrnují však ta inkasa, kterými se přijímají vypůjčené finanční prostředky (návratné výpomoci, půjčky, úvěr, příjmy z emise vlastních cenných papírů – obligací apod., přijaté splátky dříve poskytnutých půjček za účelem řízení likvidity, výhodného finančního investování apod.). Příjmy se dělí na dvě základní podskupiny, a to vlastní příjmy, jak běžné, tak kapitálové, a přijaté dotace. Jde o jejich začlenění do čtyř tříd:

- třída 1: Daňové příjmy,
- třída 2: Nedaňové příjmy,
- třída 3: Kapitálové příjmy,
- třída 4: Přijaté dotace³⁵.

Příjmy rozpočtů obcí jsou vypočteny v ustanovení § 7 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, příjmy rozpočtů krajů pak v ustanovení § 8 rozpočtových pravidel územních rozpočtů. Příjmy uvedené v obou výše uvedených výčtech jsou stejné či obdobné. Zásadní

³³ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

³⁴ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

³⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

rozdíl spočívá v tom, že příjmy obce tvoří výnosy z místních poplatků a dotace z rozpočtu kraje, které mezi příjmy rozpočtů krajů nepatří.

Na prvním místě ve výčtu příjmů rozpočtu obcí a krajů jsou uvedeny příjmy z vlastního majetku a majetkových práv. Právo územního samosprávních celků mít vlastní majetek je zakotveno v Ústavě České republiky. Majetek obce a kraje musí být využíván účelně a hospodárně v souladu s jejich zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem vymezené působnosti, přičemž obce a kraje jsou povinny pečovat o zachování a rozvoj svého majetku. Toto základní pravidlo je rozvedeno tak, že je stanovena obcím a krajům povinnost chránit majetek před zničením, poškozením, odcizením nebo zneužitím.

Dalším druhem příjmů obcí a krajů jsou příjmy z výsledků vlastní hospodářské činnosti. Obce a kraje mají povinnost pečovat o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. V této souvislosti mohou vykonávat hospodářskou činnost (např. podnikat).

Mezi příjmy obcí rozpočtová pravidla územních rozpočtů dále uvádějí *„příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila“*.

Příjmy rozpočtů obcí a krajů rovněž tvoří příjmy ze správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž jsou obec nebo kraj pověřeni podle zvláštních zákonů. V první řadě se jedná o příjmy ze správních poplatků. Dalším typem příjmů rozpočtů obcí a krajů ze správní činnosti jsou příjmy z vybraných pokut uložených v pravomoci obce nebo kraje. Obce i kraje mohou v první řadě ukládat pokuty v samostatné působnosti, a to například osobě, která porušila povinnost stanovenou právním předpisem obce nebo kraje, osobě, která neudrhuje čistotu a pořádek na pozemku, který užívá nebo vlastní, tak, že naruší vzhled obce, a dále osobě, která znečistí veřejné prostranství, naruší životní prostředí v obci nebo odloží věc mimo vyhrazené místo.

Pouze příjmem rozpočtů obcí jsou místní poplatky. Místní poplatky uvedené v zákoně č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, může na svém území

zavést každá obec, a to v rámci své samostatné působnosti obecně závaznou vyhláškou.

V současné době je možné zavést tyto místní poplatky:

- poplatek ze psů,
- poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt,
- poplatek za užívání veřejného prostranství,
- poplatek ze vstupného,
- poplatek z ubytovací kapacity,
- poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst,
- poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj,
- poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů,
- poplatek za zhodnocení stavebního pozemku možností jeho připojení na stavbu vodovodu nebo kanalizace.

Jak v případě obecních, tak i krajských rozpočtů, rozpočtová pravidla územních rozpočtů na dalším místě jako příjem obecních a krajských rozpočtů uvádějí výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona.

Obec nebo kraj můžou být příjemcem daru. V těchto případech jsou takové dary příjmem příslušného obecního nebo krajského rozpočtu. Poměrně významným příjmem rozpočtů obcí a krajů jsou příspěvky, a to zejména příspěvky na výkon tzv. přenesené působnosti (státní správa vykonávaná orgány obce a kraje). Podle obecního a krajského zřízení obce a kraje obdrží ze státního rozpočtu příspěvek na výkon přenesené působnosti. Tyto příspěvky však nepokryjí všechny výdaje, které obcím a krajům vznikají při výkonu přenesené působnosti. Výše příspěvku na výkon státní správy obcím a krajům včetně jeho rozdělení mezi jednotlivé kraje a obce je každoročně stanovena zákonem o státním rozpočtu v rámci finančních vztahů státního rozpočtu k rozpočtům obcí a krajů.

Na posledním místě výčtu příjmů rozpočtů obcí a krajů rozpočtová pravidla územních rozpočtů uvádějí jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce nebo kraje. V případě obce jsou takovými jinými příjmy například povinné platby spojené

s ochranou určité složky životního prostředí vybírané samotnou obcí – např. poplatků za komunální odpad, který může obec vybírat podle zákona o odpadech, nebo poplatky ze znečištění ovzduší ukládané provozovatelům malých stacionárních zdrojů³⁶.

Příjmy rozpočtů územně samosprávných celků rozlišujeme do čtyř základních skupin, na příjmy daňové, nedaňové, kapitálové a přijaté transfery.

3.4.1 Daňové příjmy

Daňové příjmy jsou z pohledu příjmové základny obcí považovány za základní a hlavní druh finančních zdrojů. Na celkových příjmech obcí se totiž průměrně podílí téměř jednou polovinou. Pro obecní rozpočty jsou nejdůležitější dvě daně a to daň z příjmů fyzických osob, ta v celkovém objemu obecních rozpočtů představuje více než polovinu celkových daňových příjmů, daň z příjmů právnických osob, ta představuje kolem jedné čtvrtiny daňových příjmů a daň z nemovitostí, jejíž výnos pro rozpočet obce znamená něco kolem 10 % celkových daňových příjmů³⁷.

Výnosy daní, které jsou podle daňového určení příjmem rozpočtu obcí, je v územním průřezu rozdílný. Jeho velikost ovlivňují u jednotlivých daní různé faktory, které obec zpravidla nemůže přímo ovlivnit. Většinou výnos daní může ovlivnit pouze nepřímo, například tím, že vytvoří podmínky pro individuální podnikání (například dlouhodobý pronájem nebo prodej půdy podnikateli pro postavení budovy, podniku ovlivní budoucí výnos majetkové daně, ale i daně z příjmu, a to jak daně z příjmu fyzických osob, tak daně z příjmu právnických osob).

Zákon o rozpočtovém určení výnosu některých daní či rozpočtová pravidla (v některých zemích rozpočtový nebo finanční zákon), vymezují tzv. daňové určení, tzn. určují druhy daní, vybírané podle celostátně platných daňových zákonů, jejichž výnos plyne přímo do rozpočtů obcí. Jsou to tzv. svěřené daně. Daňovým určením lze stanovit podíl

³⁶ MARKOVÁ, Hana a Radim BOHÁČ. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007, Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-807-1795-988.

³⁷ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

na celostátně vybíraných daních, který bude příjmem rozpočtu obce, a rozpočtu krajů – jsou to tzv. sdílené daně.

Příjmem rozpočtu obce by měly být daně, u nichž je daňový základ stabilní, což ovlivňuje stabilní daňový výnos. Zároveň by mělo jít o daně, které nemohou být obcházeny, u nichž může jen obtížně docházet k daňovým únikům, u nichž je nemožné převést daňový výnos do jiné obce (tj. zamezit vzniku daňové externality). Daň, tj. zejména předmět daně, základ daně i sazba daně, by měla být zřejmá a jasná, aby si poplatník daně lehce zjistil daňovou povinnost a mohl ji porovnat s užitekem ze zdanění³⁸.

3.4.2 Nedaňové příjmy

Druhou skupinou příjmů, jsou příjmy nedaňové. Mezi vlastní nedaňové příjmy rozpočtů územní samosprávy patří především:

- příjmy od vlastních neziskových organizací (OS, PO),
- příjmy z vlastního podnikání, a to zisk z vlastních výdělečných podniků, podíl na zisku podniků s majetkovým vkladem obce či kraje,
- příjmy z pronájmu nebo z prodeje majetku ve vlastnictví obce či kraje dočasně nebo trvale nepotřebného v lokálním, resp. regionálním veřejném sektoru,
- příjmy z obchodování s cennými papíry,
- uživatelské poplatky za některé lokální či regionální smíšené veřejné statky, pokud neplynou přímo provozovateli těchto služeb (např. příspěvkové organizaci nebo soukromému provozovateli apod.)³⁹.

3.4.3 Kapitálové příjmy

Kapitálové příjmy v územním rozpočtu jsou jednorázové, zpravidla se pravidelně neopakují. Jsou většinou účelové a využívají se k financování dlouhodobých potřeb,

³⁸ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X.

³⁹ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

zejména na pořízení investic v lokálním a regionálním veřejném sektoru, z nichž prospěch budou mít i budoucí generace⁴⁰.

3.4.4 Přijaté dotace

Pro většinu obcí má úspěch při získávání dotací zásadní vliv na uskutečňování investičních záměrů. V současné době jde zejména o dotace z tzv. evropských fondů. Pokud jde o dotace ze státního rozpočtu, ze státních fondů a z rozpočtů krajů, hovoříme dnes na rozdíl od právní úpravy před rokem 2000 – už jen o účelových dotacích. Zvláštní kategorii představují tzv. účelové příspěvky poskytované ze státního rozpočtu obcím, popřípadě krajům. Poskytují se sice na určitý účel, ale proti „tradiční“ dotaci nemusí tyto příspěvky příjemce zúčtovat. Typickým příkladem je příspěvek na výkon státní správy. Dotace a zejména pak investiční dotace jsou naopak administrativně mnohem náročnější na získání i na kontrolu. Existence dotací se většinou zdůvodňuje potřebou obecné podpory obcí i specifických činností obce, na kterých má stát či kraj zájem. Naopak za výraznou snahou omezit podíl dotací na hospodaření obcí je zájem zvýšit efektivnost a hospodárnost ve využívání všech veřejných příjmů. Dotace zpravidla vedou k růstu veřejných výdajů a ke snížení zájmu o efektivní využití příjmů, soustředěných v rozpočtové soustavě jako celku⁴¹.

Obce a zejména kraje jsou finančně nesoběstačné a potřebují dodatečné finanční prostředky z rozpočtové soustavy, zejména ze státního rozpočtu. Dotace tvoří významnou část příjmů jejich rozpočtů, v současné době v rozpočtech krajů jsou dotace rozhodujícím příjmem. Ani v ČR není reálná plná ekonomická, tj. i finanční soběstačnost rozpočtů územní samosprávy – ani obcí, ani krajů.

Protože však obce i kraje zajišťují i úkoly v rámci přenesené působnosti, jejichž zabezpečení na ně poručníckým způsobem přenáší stát na základě různých zákonů, musí

⁴⁰ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

⁴¹ [online]. [cit. 2013-02-10]. Dostupné z: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/data/fileBank/6247f517-db36-41ff-bb22-4d1d28ad65b6.pdf>

na jejich financování dostat finanční prostředky ze státního rozpočtu (nebo alespoň zčásti), neboť se většinou jedná o zabezpečení standardní úrovně některých, zejména preferovaných (upřednostněných) veřejných statků – např. i samotného čistého veřejného statku veřejná správa. To je jeden z hlavních důvodů, proč územní samospráva nemůže být finančně soběstačná, proč musí docházet k určitému přerozdělování finančních prostředků v soustavě veřejných rozpočtů při uplatňování principu solidarity⁴².

3.5 Výdaje rozpočtu

Územní samospráva se významně podílí na zabezpečování a financování veřejných statků pro obyvatelstvo. Je to důsledek i decentralizace některých netržních činností státu, decentralizace veřejné správy a posilování role územní samosprávy. Rozhodující část výdajů rozpočtů územní samosprávy jsou proto alokační výdaje na zabezpečení veřejných statků a část z nich má povahu mandatorních výdajů. Výdaje rozpočtů územní samosprávy se člení obdobným způsobem, jako je tomu o ostatních rozpočtů. Závazně člení výdaje rozpočtová skladba. Důležité je členění z hlediska rozpočtového plánování na:

- plánované, resp. plánovatelné a
- neplánované (nahodilé, neplánovatelné),

neboť územní samospráva není úplně soběstačná, a tak musí příslušný článek územní samosprávy ve svých výdajích respektovat rozpočtové omezení dané příjmy svého rozpočtu⁴³.

Z běžných výdajů se financují běžné, pravidelně se opakující potřeby v příslušném roce – rozpočtovém období. Proto se někdy hovoří o neinvestičních nebo provozních výdajích, tzn. zejména organizací v lokálním a regionálním veřejném sektoru, které zajišťují pro občany veřejné statky. Kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobých, běžně se neopakujících potřeb, zejména investičních, které přesahují jedno rozpočtové období,

⁴² PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

⁴³ PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

jsou zpravidla jednorázové (z hlediska konkrétní investice). Kapitálové výdaje financované z kapitálového rozpočtu (kapitálové části rozpočtu) souvisí nejen s výdaji vynakládanými na pořízení nových investic, ale i se splácením jistiny půjčky (v ČR zachycené většinou v druhové třídě 8 – Financování), které si v minulosti daný článek územní samosprávy půjčil na financování investice⁴⁴.

3.5.1 Efektivnost výdajů územních rozpočtů

Výdaje územních samosprávných celků samozřejmě musí být vynakládány účelně, hospodárně a především efektivně.

Výdaje územních rozpočtů stále rostou v důsledku pokračující decentralizace kompetencí a růstu lokálního a regionálního veřejného sektoru, výdajů na financování jeho potřeb, vedle inflačních vlivů atd. Efektivnost se v užším slova smyslu zpravidla posuzuje jako výsledek vztahu mezi vstupy a výstupy ve veřejném sektoru. Problémem je, že ve veřejném sektoru obecně objektivně působí tendence k neefektivnosti. Dlouhodobě je:

- snaha maximalizovat vstupy u organizací v lokálním a regionálním veřejném sektoru,
- absence intenzivního tlaku na snižování nákladů organizací v lokálním a regionálním veřejném sektoru, absence účinných nástrojů,
- stagnace výstupů, resp. minimalizace výstupů u organizací v lokálním a regionálním veřejném sektoru.

Efektivnost výdajů územních rozpočtů do lokálního a regionálního veřejného sektoru ovlivňuje:

- způsob rozhodování o velikosti, struktuře a způsobu financování potřeb lokálního a regionálního veřejného sektoru – veřejnou volbou, a úroveň veřejné a občanské kontroly,
- fungování tržního systému, možná konkurence soukromého sektoru lokálnímu a regionálnímu veřejnému sektoru,

⁴⁴ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

- konkurenční prostředí uvnitř lokálního a regionálního sektoru,
- volba vhodných kritérií efektivní alokace finančních prostředků pro financování jednotlivých činností v lokálním a regionálním veřejném sektoru,
- systém řízení veřejného sektoru,
- uplatňování poznatků vědy a techniky, a to jak při řízení veřejného sektoru, tak při produkci veřejného sektoru⁴⁵.

3.5.2 Způsob převádění dotací do územních rozpočtů

Na hospodaření územní samosprávy má vliv způsob převádění daňových příjmů na účet příslušného územního rozpočtu (v současné době ho upravuje zákon o rozpočtové určení daní), stejně jako způsob převádění dotací.

Ovlivňuje to plynulost toku příjmů během rozpočtového období. Tok výdajů územních rozpočtů je zpravidla plynulejší než tok příjmů. Výjimkou je tok kapitálových výdajů. Koncem roku však rostou někdy i běžné výdaje, zejména v případě, kdy se územní samospráva snaží utratit přijaté dotace ze státního rozpočtu (resp. rozpočtu poskytovatele). To je negativní stránka rozpočtové zásady propadávání nevyužitých finančních prostředků z poskytnutých dotací.

Způsob převádění finančních prostředků ze státního rozpočtu a ze státních fondů do rozpočtu obcí a do rozpočtů krajů upravují rozpočtová pravidla a navazující usnesení vlády. Jde o tři základní typy finančních vztahů:

- přímé finanční vztahy mezi státním rozpočtem, resp. příslušnou resortní kapitolou státního rozpočtu a kapitolou Všeobecná pokladní správa, a příjemcem dotace – obcí či krajem; stejný charakter vztahů mají i finanční vztahy mezi státními fondy a rozpočty územní samosprávy; jde o dotace, popř. i návratné finanční výpomoci,
- zprostředkované finanční vztahy, které jsou ze státního rozpočtu, resp. resortních kapitol státního rozpočtu, poskytovány do rozpočtů územní samosprávy prostřednictvím rozpočtu kraje,

⁴⁵ PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

- vztahy programového financování, kterými jsou poskytovány finanční prostředky od správců programů do příslušných územních rozpočtů jako účastníků cílených programů zejména na financování investic⁴⁶.

3.5.3 Ostatní mimorozpočtové peněžní fondy obcí a krajů

V České republice mohou obce vytvářet vedle jednotného rozpočtu i další peněžní fond, a to tzv. fond rezerv a rozvoje (FRR). Tvorba a použití tohoto fondu byla spojována se snahou motivovat municipality k hospodárnému vynakládání rozpočtových finančních prostředků, k efektivnímu hospodaření obcí, neboť fond rezerv a rozvoje byl tvořen především z tzv. žádoucích úspor ve výdajích rozpočtu a z přebytku hospodaření. Význam fondu rezerv a rozvoje hospodaření obcí se však změnil. O způsobu tvorby a použití tohoto fondu plně rozhodují zastupitelstva obcí, tvorba fondu rezerv a rozvoje je dobrovolná⁴⁷.

3.6 Kontrola hospodaření

Územní samosprávné celky, dobrovolné svazky obcí a Regionální rady regionů soudržnosti 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. Kontrola hospodaření podle rozpočtu je základním právem, ale i povinností každého územního samosprávného celku, dobrovolného svazku obcí či Regionální rady regionu soudržnosti. Způsob této kontroly, její četnost v daném roce, konkrétní zaměření apod. musí určit zastupitelstvo územního samosprávného celku, orgány svazku obcí či Regionální rady regionů soudržnosti, což je součástí pravomoci vyhrazené zvláštními právními předpisy⁴⁸.

⁴⁶ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

⁴⁷ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

⁴⁸ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

3.6.1 Interní audit

V případě, kdy si obec či kraj kontrolují svými orgány hospodaření, které je spojeno s vlastním majetkem obce či kraje, je možné hovořit o kontrole vnitřní. Tato kontrola je vyňata ze zákona 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů⁴⁹.

3.6.2 Kontrolní a finanční výbor

Významné postavení v obce má rada jakožto výkonný orgán, ale z pohledu kontroly je nutné zdůraznit to, že zastupitelstvo má stanovenou povinnost zřídit (tzn. povinně) kontrolní výbor a výbor finanční. Finanční výbor provádí kontrolu hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce a plní další úkoly, jimiž jej pověřilo zastupitelstvo obce. Tato kontrolní činnost finančního výboru má charakter preventivní a průběžné kontroly a metodické dohlídky.

Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva obce a rady, dodržování právních předpisů ostatními výbory a krajským úřadem na úseku samostatné působnosti apod.⁵⁰.

3.6.3 Porušení rozpočtové kázně

Předmětem kontroly je hospodaření s finančními prostředky a plnění dalších povinností vyplývajících pro kontrolované subjekty z obecně závazných právních předpisů, nebo z povinností uložených na jejich základě. Jednotlivé orgány přímo tuto kontrolu vykonávají vždy jen v rozsahu a okruhu své věcné, osobní a místní působnosti. Výsledkem kontrol prováděných v hospodaření územních samosprávných celků může být zjištění, že došlo k porušení rozpočtové kázně. Za porušení rozpočtové kázně se považuje případ, kdy peněžní prostředky jsou neoprávněně použity, nebo zadrženy. Za porušení rozpočtové kázně lze uložit pokutu až do 1 milionu korun.

⁴⁹ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), v platném znění

⁵⁰ MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

Předmětem přezkoumání jsou údaje o ročním hospodaření územního celku, tvořící součást závěrečného účtu, a to:

- plnění příjmů a výdajů rozpočtu včetně peněžních operací, týkajících se rozpočtových prostředků,
- finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů,
- náklady a výnosy podnikatelské činnosti územního celku,
- peněžní operace, týkající se sdružených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníckými nebo fyzickými osobami,
- finanční operace, týkající se cizích zdrojů ve smyslu právních předpisů o účetnictví,
- hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv,
- vyúčtování a vypořádání finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, k rozpočtům krajů, k rozpočtům obcí, k jiným rozpočtům, ke státním fondům a k dalším osobám,
- nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku,
- nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodaří územní celek,
- zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postup přezkoumaných orgánem dohledu,
- stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi,
- ručení za závazky fyzických a právníckých osob,
- zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob,
- zřizování věcných břemen k majetku územního celku⁵¹.

⁵¹ PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X.

4 PRAKTICKÁ ČÁST

4.1 Profil města Písku

Město Písek leží na řece Otavě a patří mezi jedny z nejkrásnějších měst Jihočeského kraje. V letošním roce oslaví 770 let od svého založení. Žije zde třicet tisíc obyvatel. Písek je v mnohých případech nazýván městem studentů, dnes však lze toto označení rozšířit i o seniory – tedy město studentů a seniorů. Tak jako celá populace České republiky stárne, stárne i Písek.

Písek si dlouhodobě udržuje míru nezaměstnanosti okolo úrovně 8 %. To se daří i díky stále expandující průmyslové zóně na okraji města, která zaměstnává přibližně 2 500 lidí. Velký rozkvět lze zaznamenat u rozvoje nových obchodních zón. V areálu bývalých píseckých Žižkových kasáren má v brzké době vzniknout technologické centrum za téměř půl miliardu korun. Nově opravený areál by měl sloužit jako multifunkční centrum pro vzdělávání, vývoj technologií a zázemí pro administrativu. Projekt kromě rekonstrukce objektů počítá i s revitalizací kasárenského okolí. V plánu je též vznik pokročilého počítačového centra, které by mělo přitáhnout budoucí investory z řad firem i vysokých škol. O spolupráci s tímto centrem projevilo zájem několik institucí vyššího vzdělání, například Jihočeská univerzita či Vysoká škola podnikání Ostrava, která má v Písku své konzultační středisko.

V roce 2010 obdrželo město Písek 1. místo ve výzkumu týdeníku Ekonom: „Město pro byznys“, kde se hodnotila nejenom úroveň nezaměstnanosti, počet základních a mateřských škol, úroveň zdravotnických zařízení či sociální sféry, ale i úroveň veřejné správy. Městu Písek se podařilo tento vysoký standard udržet a tak v roce 2011 bylo oceněno místem druhým. V uplynulém roce byla dokončena detailní studie společnosti KPMG Česká republika v rámci této studie byl Písek vyhodnocen jako „Nejlepší místo pro život“. Zvítězil v kategorii středně velkých měst. Hodnocen nebyl pouze jeden rok, nýbrž celé uplynulé desetiletí.

4.2 Samospráva města Písku

Město Písek je zastoupeno starostou a třemi místostarosty, kteří jsou zvoleni z 27 členného zastupitelstva. Z tohoto počtu je zároveň zvolena rada města, která čítá 9 členů a jejíž součástí je samozřejmě celé vedení města. Zastupitelstvo města svým usnesením pověřuje radu města k rozhodování v určitých věcech. Rada města je svolávána průměrně dvakrát za měsíc, zastupitelstvo města osmkrát do roka.

Co se týče rozpočtového procesu, je rada města oprávněna schvalovat rozpočtová opatření do výše 100.000,- Kč v neinvestiční části rozpočtu, dále rada města schvaluje závazné ukazatele příspěvkových organizací města i jejich následné změny. U příspěvkových organizací rada schvaluje i žádosti o uvolnění z investičních fondů. Na konci roku je taktéž radě města předkládán materiál s rozpisem rozpočtu na následující rok. Rozpočet pro město Písek je schvalován zastupitelstvem města vždy v celkové výši příjmů a výdajů a radou města je následně schvalován rozpis rozpočtu do jednotlivých položek. Rada města na svých zasedáních rozhoduje taktéž o zapojování dotací do rozpočtu.

4.3 Rozpočtový proces ve městě Písku

Jako v každém městě, tak i v Písku začíná rozpočtový proces přípravou rozpočtu na následující kalendářní rok. Po všech nezbytných krocích dochází ke schválení rozpočtu, jeho rozpisu a v novém kalendářním roce k jeho čerpání či plnění na straně příjmů. Rozpočtový proces je zakončen všemi proběhnuvšími kontrolními mechanismy a schválením závěrečného účtu města.

4.3.1 Příprava rozpočtu

Přípravné práce na rozpočtu na následující kalendářní rok se provádějí průběžně během předchozího roku. Tyto přípravné práce vycházejí z rozpočtového výhledu, který je schválen zastupitelstvem města. Prvním krokem je předložení kvalifikovaného odhadu výše příjmů následujícího roku správci jednotlivých kapitol finančnímu odboru. Následuje stanovení předběžných limitů výdajů finančním odborem, které jsou po schválení vedením

města zpracovány v členění na část provozní a kapitálovou a následně předány správcům kapitol. Schéma rozdělení výdajové části rozpočtu se uvádí v příloze finanční směrnice.

Návrhy rozpočtu zpracují správci kapitol a předloží je v termínu dle aktuálního harmonogramu (vydaného každoročně finančním odborem do konce ledna) vedení města ke konečnému odsouhlasení. Ředitelé příspěvkových organizací zpracují návrhy požadavků na rozpočet za své organizace a předají je správcům kapitol, kteří jejich požadavky zpracují do svých návrhů rozpočtu a připojí k nim své stanovisko. Nedílnou součástí návrhu rozpočtu musí být i stručný komentář a návrh na stanovení priorit rozpočtu.

Rovněž tak správci začleňují částku potřebnou k čerpání různých dotačních titulů, na něž byly podány žádosti nebo budou podány během roku. Nedílnou součástí návrhu rozpočtu správců kapitol je i zapojení finančních prostředků vyplývajících z již uzavřených smluv. Součástí návrhu rozpočtu musí být rozpočtována rezerva ve výši minimálně 1 % z celkové výše návrhu rozpočtu. Celkový návrh rozpočtu je po všech těchto krocích předložen vedení města, které v něm činí úpravy a taktéž sledují i politické priority. Návrh rozpočtu po všech úpravách je sdělen všem správcům kapitol a následně předložen ke schválení zastupitelstvu města. Předběžný rozpis rozpočtu dle platné rozpočtové skladby provádí rozpočtáři se správci a řediteli, přičemž k rozpisu ředitelů připojují správci své písemné stanovisko.

4.3.2 Rozpočtový výhled

Dle harmonogramu rozpočtových prací správci předávají finančnímu odboru návrh rozpočtového výhledu v příjmové i výdajové části. Finanční odbor na základě podkladů zpracovává návrh rozpočtového výhledu. Konečný návrh rozpočtového výhledu předkládá místostarosta odpovědný za finanční oblast k vyjádření finančnímu výboru zastupitelstva města a po té způsobem shodným pro předkládání ostatních materiálů ke schválení zastupitelstvu města.

4.3.3 Schválení a rozpis rozpočtu

Konečný návrh rozpočtu je zveřejňován prostřednictvím finančního odboru na úřední desce, a to po dobu nejméně 15 dnů před projednáváním v zastupitelstvu města. Po schválení rozpočtu v zastupitelstvu města připravuje finanční odbor návrh rozpisu rozpočtu na základě předchozího rozpisu správců a ředitelů. Místostarosta odpovědný za finanční oblast předkládá rozpis rozpočtu ke schválení radě města. Nedílnou součástí rozpisu rozpočtu jsou i návrhy závazných ukazatelů hospodaření příspěvkových organizací. Za zpracování návrhu těchto ukazatelů odpovídají ředitelé, přičemž správci se k nim opět písemně vyjadřují. Po schválení rozpisu rozpočtu radou města rozpočtáři sdělují schválené závazné ukazatele ředitelům.

Pokud nastane situace, že zastupitelstvo rozpočet neschválí do konce předchozího roku, nastupuje režim rozpočtového provizoria. Podmínky rozpočtového provizoria musí schválit zastupitelstvo města.

Schválený rozpočet zveřejňuje finanční odbor městského úřadu na webových stránkách města. Správci a ředitelé hospodaří s rozpočtem do výše schválené zastupitelstvem města, radou města a sdělené jim finančním odborem.

4.3.4 Změny rozpočtu

Návrhy na změny rozpočtu předkládají správci finančnímu odboru průběžně písemnou formou. Součástí návrhu musí být vždy i stručné zdůvodnění. Ředitelé předkládají návrhy správcům, k návrhům ředitelů připojují správci své stanovisko. Nedílnou součástí návrhu na změnu či opatření je i podpis příslušného člena vedení města. Změny rozpočtu se provádějí rozpočtovými opatřeními, která schvaluje příslušný orgán města. Pokud se jedná o neinvestiční výdaje v rámci kapitoly beze změny objemu rozpočtu, schvaluje tuto operaci rada města. Stejně tak je rada města oprávněna schvalovat přesuny mezi investiční a neinvestiční částí beze změny účelu použití a beze změny objemu rozpočtu kapitoly. V ostatních případech nad rámec rozpočtu a u investic může schvalovat změny pouze zastupitelstvo města. Po schválení změn rozpočtu provádí finanční odbor městského

úřadu aktualizaci webových stránek města. Radě města a zastupitelstvu města jsou rozpočtové změny předkládány pouze prostřednictvím finančního odboru. Obvykle je v harmonogramu prací na začátku roku stanoven počet řádných rozpočtových změn, kterým se všichni musí řídit. V případě nevyhnutelné změny některých výdajů jsou projednávány zastupitelstvem i mimořádné rozpočtové změny mimo stanovený harmonogram.

4.3.5 Závěrečný účet

Po ukončení každého pololetí předkládají příslušní správci za kapitolu (resp. část kapitoly) komentář k plnění a čerpání rozpočtu za uplynulé období. Ředitelé zpracovávají rozbor hospodaření včetně tabulek předaných jim finančním odborem a k rozboru připojují své vyjádření. Podklady pro závěrečný účet města jsou předkládány dle harmonogramu rozpočtových prací. Návrh závěrečného účtu města je opět finančním odborem zveřejňován na úřední desce, a to po dobu nejméně 15 dnů před projednáváním v zastupitelstvu města.

4.3.6 Finanční vypořádání

Správci i ředitelé odevzdávají do termínu sděleného každoročně finančním odborem podklady k finančnímu vypořádání vyplývající z finančních vztahů a roční účetní výkazy. Po schválení zprávy o výsledku hospodaření příspěvkových organizací, pokud rada města rozhodne o odvodu peněžních prostředků do rozpočtu města, je stanoven současně i termín tohoto odvodu.

4.3.7 Vnitřní chod úřadu v oblasti rozpočtu

V současné době jsou pod finančním odborem zařazeny čtyři rozpočtářky, které mají rovnoměrně rozděleny jednotlivé kapitoly rozpočtu. V jejich čele stojí vedoucí oddělení rozpočtu, daní a poplatků. Každá rozpočtářka zodpovídá za svěřenou část rozpočtu, pro odbory připravuje průvodní doklady faktur, s další pracovníci finančního odboru spolupracují v oblasti DPH, na základě požadavků odborů zpracovává rozpočtová opatření a změny, ve spolupráci s odbory připravuje návrh rozpočtu, jeho čerpání i veškeré

komentáře. Taktéž s odbory koordinuje zapojování a čerpání grantů a dotací. Tato organizace při rozpočtových pracích se velice osvědčila, neboť profesionalita rozpočtářek odstranila četné chyby v položkách a paragrafech rozpočtu, které se dříve objevovaly. Systém rozpočtářek byl nastaven v roce 2008, předtím měl každý odbor zaměstnanec, který ke své odborné práci ještě spravoval rozpočet. To však s sebou nezbytně neslo mnoho omylů a chyb, které pramenily nejenom z neznalosti, nýbrž i z časových důvodů. Rozpočet byl vždy pracovníky na odboru chápán jako okrajová záležitost. Tím, že byly vyčleněny rozpočtářky pod finanční odbor, došlo k zefektivnění práce na obou stranách, i když je pravdou, že zejména v počátcích nebylo zavádění tohoto systému bezbolestné. Po pěti letech fungování tohoto systému je vidět jasný progres, který se odráží především ve struktuře rozpočtu a dále samozřejmě v profesionálně odváděné práci všemi rozpočtářkami.

4.4 Příjmy rozpočtu v letech 2007 - 2011

Příjmy města nelze analyzovat pouze z pohledu jejich celkového úhrnu za rok, ale je nezbytné tyto příjmy rozdělit do čtyř základních skupin – daňových, nedaňových, kapitálových příjmů a přijatých transferů. Toto rozčlenění umožní podrobný vhled do jednotlivých skupin příjmů a pomůže tak odhalit případné nuance během let.

Město Písek sleduje svůj rozpočet po jednotlivých položkách příjmů i výdajů. Díky tomu je rozpočet velmi rozsáhlý, avšak lze vidět veškeré příjmové i výdajové finanční operace do velkých podrobností.

Tabulka 1 uvádí celkové příjmy města Písek v letech 2007 – 2011, a to jejich skutečné plnění ke konci roku, tj. k 31. 12. Na první pohled je zřetelný pozvolný pokles celkových příjmů rozpočtu počínaje rokem 2009, což není překvapující, neboť tento trend se týká de facto celé České republiky. Nicméně je důležité, aby vedení města znalo příčiny tohoto poklesu, a proto je detailní analýza jednotlivých druhů příjmů nepostradatelná.

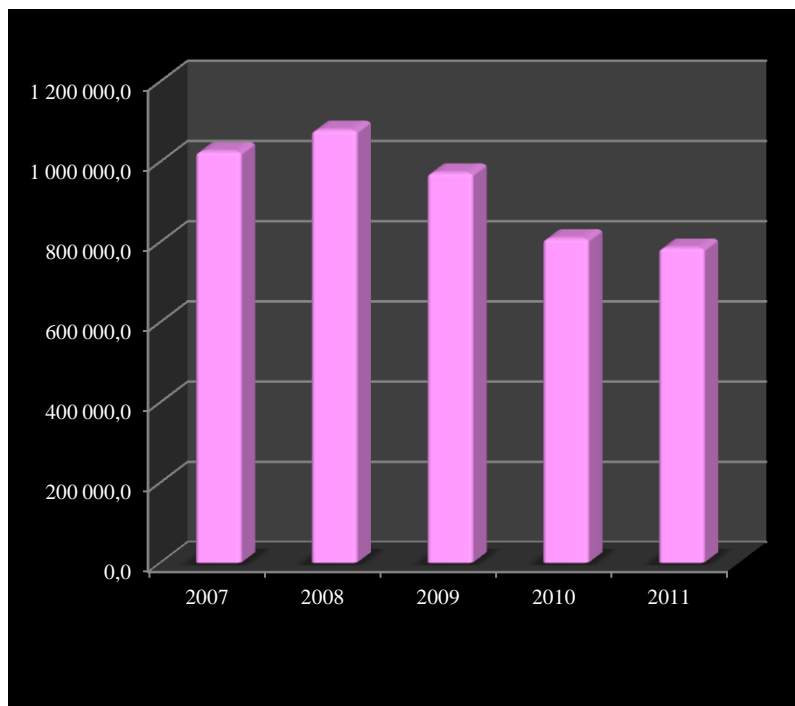
Tabulka 1 Vývoj jednotlivých druhů příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

Rok	Příjmy				Celkové příjmy	Tempo růstu celkových příjmů
	Daňové	Nedaňové	Přijaté transfery	Kapitálové		
2007	365 816,6	183 372,4	301 391,2	174 759,7	1 025 339,9	---
2008	398 290,9	189 927,4	271 605,2	218 998,1	1 078 821,6	4,96%
2009	357 015,6	198 006,1	330 606,0	86 565,7	972 193,4	-10,97%
2010	334 764,0	185 310,0	256 212,0	32 232,0	808 518,0	-20,24%
2011	317 389,0	184 980,0	251 866,0	30 897,0	785 132,0	-2,98%
Celkem	1 773 276,1	941 595,9	1 411 680,4	543 452,5	3 076 354,9	--

Zdroj: Závěrečné účty města Písku

Pokles celkových příjmů je zachycen i v grafu 1, který pokles příjmů zachycuje v grafické podobě a ukazuje jasné směřování příjmů směrem dolů. Protože rozdíl činí v roce 2011 oproti roku 2008 téměř 300 milionů Kč, je třeba zjistit, z jakých důvodů k tomuto poklesu dochází a zda i v příštích letech lze očekávat tento trend.

Graf 1 Vývoj skutečných příjmů dosažených k 31. 12. v letech 2007 – 2011 (v tis. Kč)



Zdroj: autor

Aby bylo možné interpretovat relevantní výsledky, bude následovat analýza každé skupiny příjmů po jednotlivých letech.

4.4.1 Daňové příjmy

Tato skupina příjmů je tou částí rozpočtu, kterou město jako takové výrazně ovlivnit nemůže. Jde totiž o příjmy, které plynou na základě rozpočtového určení daní, které jasně určuje, jaké % z kterých daní bude do měst alokováno. Do skupiny daňových příjmů směřuje daň z příjmu fyzických a právnických osob, daň z přidané hodnoty, poplatky nejrůznějšího druhu, daň z nemovitosti a též poplatky správní.

Tabulka 2 Vývoj daňových příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

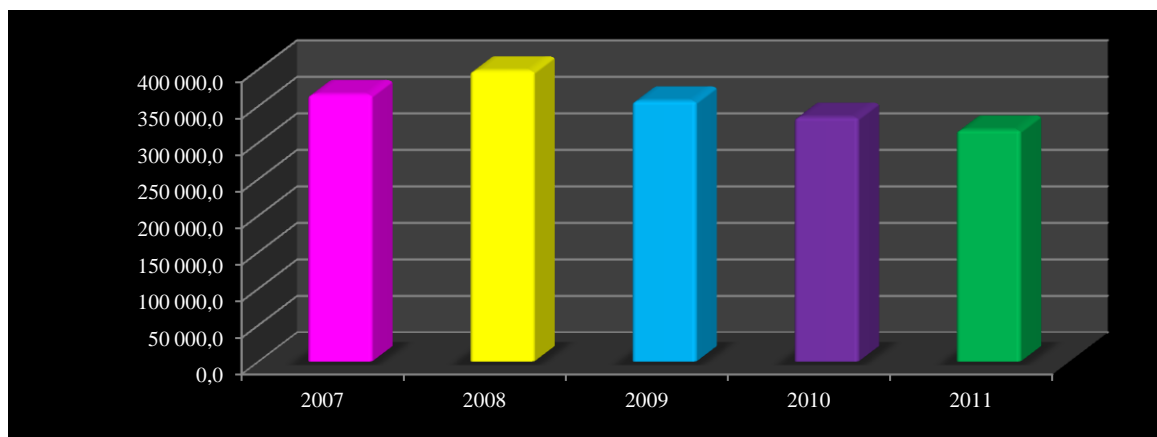
Rozpočet	Rok					Celkem
	2007	2008	2009	2010	2011	
Schválený k 01.01.	326 225,0	340 545,0	348 909,0	343 923,0	330 440,0	1 690 042,0
Upravený k 31.12.	336 776,0	343 315,0	341 480,0	330 642,0	313 854,0	1 666 067,0
Skutečné plnění k 31.12.	365 816,6	398 290,9	357 015,6	334 764,0	317 389,0	1 773 276,1
Tempo růstu skutečných daňových příjmů	---	8,15%	-11,56%	-6,65%	-5,47%	---

Zdroj: Závěrečné účty města Písku

Z tabulky 2 je na první pohled patrné, že skupina daňových příjmů se dlouhodobě pohybuje na vysoké úrovni, avšak od roku 2009 začínají daňové příjmy pomalu klesat. Tento pokles lze vnímat v souvislosti s celosvětovou krizí, která zasáhla i Českou republiku a samozřejmě i samotné město Písek. Město může ovlivnit tuto skupinu příjmů pouze omezeně, např. za pomoci uplatňování nároku na odpočet daně z přidané hodnoty. V rámci svých pravomocí se však město Písek snaží udržovat přátelské vztahy s průmyslovou zónou, která je významným zaměstnavatelem a není vyloučeno její další rozšíření. Protože má město Písek zájem na tom, aby zde firmy prosperovaly, vychází těmto společnostem vstříc i v oblasti potřeby městské hromadné dopravy včetně přizpůsobení jízdních řádů dle směnných provozů. Stejně tak bylo koncem roku 2012 vyvoláno jednání zástupců města i zaměstnavatelů z průmyslové zóny v tom smyslu, aby i provoz mateřských škol byl přizpůsoben směnnému provozu. Město Písek finančně

podporuje i Jihočeskou hospodářskou komoru, a to formou příspěvku na provoz její kanceláře. Zástupce komory je taktéž informován o významných veřejných zakázkách vypsaných městem a její členové jsou jmenováni do hodnotících komisí.

Graf 2 Vývoj daňových příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč



Zdroj: autor

V příštích letech bude graf 2 mít vzrůstající tendenci, a to díky novele zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (dále jen zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů. Ta určila nové parametry sdílení daní pro obce. Pro Písek bude mít tato novela pozitivní dopad ve výši daňových příjmů, avšak velmi negativní dopad v oblasti přijatých transferů. Novela zákona o rozpočtovém určení daní podmínila též novelu zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen školský zákon). Tato novela účinná od 01. 01. 2013 zrušila povinnost úhrady neinvestičních výdajů od obcí, jejichž děti navštěvovali základní školy v jiné obci, to v tomto případě znamená základní školy v Písku. Podrobněji bude řešeno v kapitole věnované přijatým transferům.

4.4.2 Nedaňové příjmy

Do skupiny nedaňových příjmů patří především příjmy z pronájmu majetku města, příjmy z pokut ukládané obcí, přijaté splátky půjček a transferů, příjmy z úroků, realizace finančního majetku, věcná břemena omezení užívání a jiné.

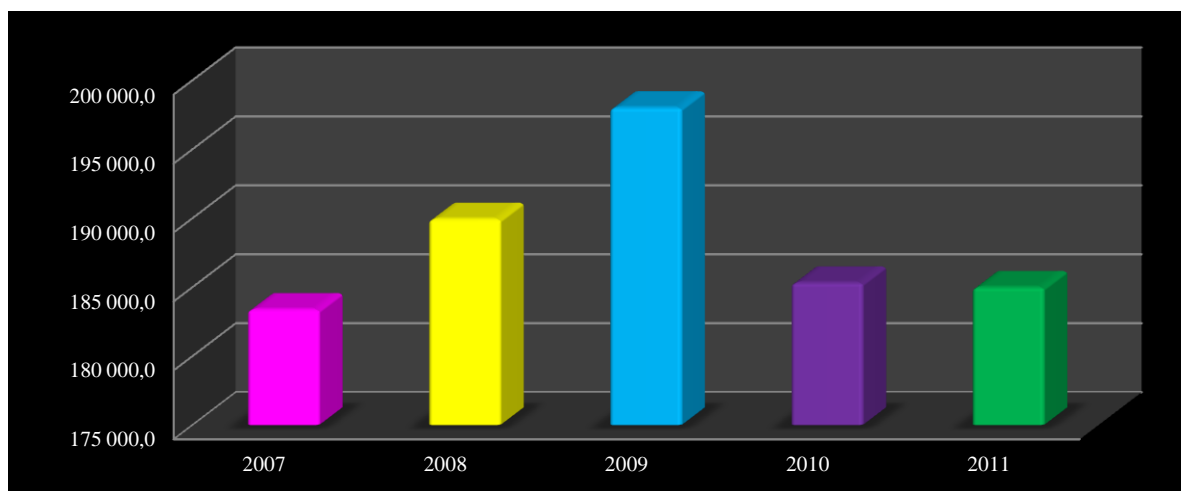
Tabulka 3 Vývoj nedaňových příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

Rozpočet	Rok					Celkem
	2007	2008	2009	2010	2011	
Schválený k 01.01.	139 659,0	155 805,0	138 105,0	158 740,0	159 024,0	751 333,0
Upravený k 31.12.	154 499,0	178 106,0	192 866,0	183 723,0	179 875,0	889 069,0
Skutečné plnění k 31.12.	183 372,4	189 927,4	198 006,1	185 310,0	184 980,0	941 595,9
Tempo růstu skutečných nedaňových příjmů	---	3,45%	4,08%	-6,85%	-0,18%	---

Zdroj: Závěrečné účty města Písku

Tabulka 3 zcela jasně ukazuje, že nedaňové příjmy nejsou taktéž skupinou příjmů, která by byla problematická. Z vývoje této skupiny příjmů je patrná stabilní hladina jejich výše po celých zkoumaných 5 let.

Graf 3 Vývoj nedaňových příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč



Zdroj: autor

Vzhledem k tomu, že skupina nedaňových příjmů by mohla být tou skupinou, u které bude snaha o její trvalý růst, z grafu 3 je patrné, že tomu tak není. Aby nedaňové příjmy zaznamenaly progresivní trend, bylo by vhodné, aby se město v rámci těchto příjmů začalo chovat rádo by „podnikatelsky“.

Město Písek vede ve skupině nedaňových příjmů rozpočtů tzv. „průběžné položky“. Jedná se o příjmy z pronajatého majetku organizacím Teplárna Písek a. s., ČEVAK a. s. a Lesy

města Písku s. r. o. Tyto subjekty se starají o majetek města ve své odborné oblasti a na to čerpají finanční prostředky z výdajové části rozpočtu města Písek. Výše příjmů a výdajů poskytnuté jednotlivým organizacím za rok by se měla rovnat, to ve svém důsledku neznamena pro rozpočet jako celek ani přebytek, ani schodek v rámci uváděného hospodaření. Existují ale jiné možnosti, jak nedaňové příjmy posilovat. Jak již bylo zmíněno výše, patří do této skupiny příjmy z pronajatého majetku, tedy i pozemků. V roce 2009 byla radou města Písku schválena pravidla pro pronájem předzahrádek ve městě. Ač se zde naskýkala jedinečná možnost trvalého zajištění příjmů z této činnosti, nestalo se tak. Rada města totiž v pravidlech stanovila cenu 1,-- Kč/1 m². To v žádném případě nemohlo přinést kýžený efekt, neboť i pouhé administrativní náklady na zpracování smlouvy o pronájmu předzahrádky dalece převýšily vybíranou částku. Vydala-li by se rada města cestou vyšší ceny, mohla zajistit městu další zdroj trvalých příjmů. Předzahrádky tak jako tak ve městě vždy existovaly a provozovat takovouto činnost je pro podnikatele velmi lukrativní příležitost. Proto by byli ochotni za toto městu náležitě zaplatit.

4.4.3 Přijaté transfery

Průměrně jednu třetinu celkových příjmů rozpočtu tvoří přijaté transfery. Jde o účelově přijaté finanční prostředky, které město každoročně získává. Patří sem například získané granty, přijaté dotace z fondů Evropské unie, prostředky poskytnuté na sociální účely, regeneraci památek, komunitní plánování a v neposlední řadě též neinvestiční transfery od obcí za žáky, kteří navštěvují základní a mateřské školy zřizované městem.

Tabulka 4 Vývoj přijatých transferů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

Rozpočet	Rok					Celkem
	2007	2008	2009	2010	2011	
Schválený k 01.01.	52 560,0	54 140,0	87 467,0	85 253,0	64 831,0	344 251,0
Upravený k 31.12.	298 171,0	275 239,0	333 691,0	257 373,0	252 940,0	1 417 414,0
Skutečné plnění k 31.12.	301 391,2	271 605,2	330 606,0	256 212,0	251 866,0	1 411 680,4
Tempo růstu skutečných přijatých transferů	---	-10,97%	17,85%	-29,04%	-1,73%	---

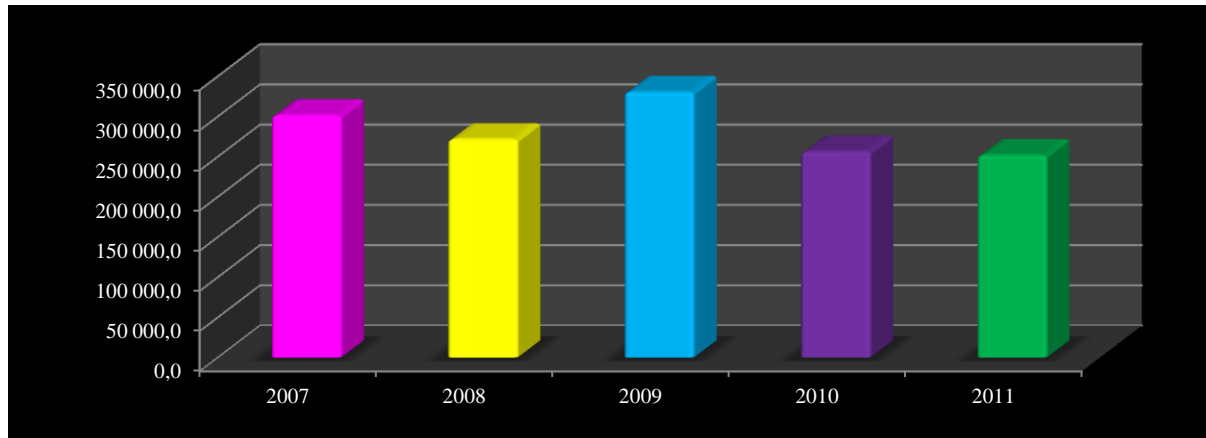
Zdroj: Závěrečné účty města Písku

Jak již bylo uvedeno v kapitole daňových příjmů, výše zmiňované neinvestiční transfery od obcí jsou od roku 2013 minulostí. Novela školského zákona v návaznosti na novelu zákona o rozpočtovém určení daní zásadně a významně změnila problematiku neinvestičních výdajů.

V minulosti byly všem obcím, které měly s městem uzavřenou dohodou o školském spádovém obvodu, účtovány poměrné části neinvestičních výdajů za žáky základních a děti mateřských škol, které navštěvovaly základních a mateřské školy zřizované městem Písek. Úhrn neinvestičních výdajů činil každoročně zvyšující se částku a byl významnou součástí rozpočtu města. Například v roce 2012 dosáhla částka vybraných neinvestičních výdajů téměř 3 milionů Kč.

Povinnost účtovat neinvestiční výdaje je však novelou školského zákona zrušena a město tak přijde o významný zdroj příjmů.

Graf 4 Vývoj přijatých transferů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč



Zdroj: autor

Nejenom díky absenci neinvestičních výdajů změní graf 4 v následujících letech tvář a zcela jistě bude mít sestupnou tendenci. Se snahou vlády snižovat vládní výdaje České republiky přichází též problematika snižování poskytnutých prostředků na přenesenou působnost výkonu státní správy. Na obce je přenášeno stále více povinností, avšak finanční prostředky na jejich činnost neustále klesají.

4.4.4 Kapitálové příjmy

Kategorie kapitálových příjmů zahrnuje především příjmy z prodeje dlouhodobého majetku, prodeje pozemků, dary či příspěvky na pořízení dlouhodobého majetku.

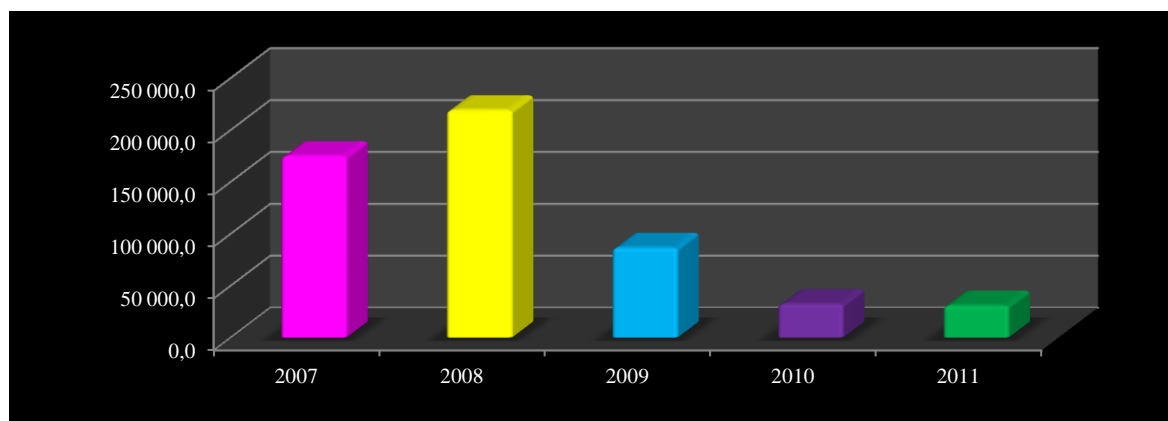
Tabulka 5 Vývoj kapitálových příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

Rozpočet	Rok					Celkem
	2007	2008	2009	2010	2011	
Schválený k 01.01.	73 460,0	75 050,0	40 111,0	26 938,0	15 050,0	230 609,0
Upravený k 31.12.	162 858,0	177 470,0	81 530,0	28 822,0	26 306,0	476 986,0
Skutečné plnění k 31.12.	174 759,7	218 998,1	86 565,7	32 232,0	30 897,0	543 452,5
Tempo růstu skutečných kapitálových příjmů	---	20,20%	-152,98%	-168,57%	-4,32%	---

Zdroj: Závěrečné účty města Písku

Na první pohled je z tabulky 5 patrné, že v roce 2009 nastal zásadní obrat ve výši vybíraných kapitálových příjmů. Propad ve výši téměř 133 mil. Kč je zachycen v grafu 5, který jasně ukazuje velmi podstatný skok směrem dolů.

Graf 5 Vývoj kapitálových příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč



Zdroj: autor

Zásadní obrat ve výši vybraných kapitálových příjmů má jasnou příčinu. Jak již bylo uváděno výše, významnou součástí kapitálových příjmů jsou příjmy z prodeje dlouhodobého majetku.

Dlouhá léta zajišťoval prodej městských bytů rozpočtu města Písku přebytkový rozpočet. Značný boom v oblasti prodeje městských bytů byl zaznamenán v letech 2007 – 2008, kdy tržby z těchto prodejů dosahovaly rekordních výší. Pro rok 2009 přijalo zastupitelstvo města nová pravidla pro prodej městských bytů, která již pro občany města Písku nebyla tak zajímavá a výhodná. Zásadním způsobem se ze dne na den změnilo chování potenciálních kupujících a trend hromadného nakupování městských bytů se zastavil. Tato situace byla nevyhnutelná. Pokud by se toto nestalo v roce 2009, zcela jistě by k tomu došlo o pár let později, neboť i nabídka městských bytů se pomalu, ale jistě ztenčuje a jednoho dne zkrátka a dobře nebude co nabízet, potažmo prodávat. Lukrativního majetku v podobě pozemků a hodnotných budov se zcela jistě město zbavovat nebude, proto nemůže do budoucna počítat s výrazným nárůstem kapitálových příjmů.

4.4.5 Rozpočtování příjmů

V této kapitole budou příjmy sledovány ještě z další perspektivy, a to z hlediska jejich plánování, rozpočtování a skutečného naplňování rozpočtu.

Rozpočtování příjmů v roce 2007

Jak je patrné z tabulky 6, schválené příjmy (tj. příjmy schválené zastupitelstvem města v prosince předchozího roku) se od těch skutečných na konci roku významně lišily. Plánování příjmů je zajisté nelehkou záležitostí a není v zájmu žádného z odborů, aby si na následující rok naplánovaly závratné příjmy a pak bylo skutečné procento znatelně nižší. Avšak situace z roku 2007 ukazuje spíše na absenci jakési metodické pomoci a kontroly ze strany finančního odboru.

Tabulka 6 Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2007 v tis. Kč

Rozpočet	Příjmy – rok 2007				Celkem
	Daňové	Nedaňové	Přijaté transfery	Kapitálové	
Schválený k 01.01.	326 225,0	139 659,0	52 560,0	73 460,0	591 904,0
Upravený k 31.12.	336 776,0	154 499,0	298 171,0	162 858,0	952 304,0
Skutečné plnění	365 816,6	183 372,4	301 391,2	174 759,7	1 025 339,9

Zdroj: Závěrečný účet města Písku za rok 2007

V minulosti nebylo rozpočtování příjmů města Písku právě tou prioritní oblastí. Tou byly vždy výdaje, což je pro zastupitelstvo města bezesporu zajímavějším tématem k diskusi. Bohužel právě proto došlo k situaci, kdy se schválené příjmy na začátku roku liší od těch skutečných téměř o 100 %. Je pravdou, že v průběhu roku došlo k úpravě rozpočtovou změnou, která se provádí dle skutečně přijatých finančních prostředků. Je ovšem pravdou, že v roce 2007 nebyla velká část příjmů v rozpočtu vůbec rozklíčována a narozpočtována. Tato skutečnost zcela jistě není úplně správnou úpravou z hlediska vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů.

Rozpočtování příjmů v roce 2008

Podobný trend v rozpočtování příjmů jako v roce 2007 lze sledovat i v roce následujícím, což znázorňuje tabulka 7.

Tabulka 7 Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2008 v tis. Kč

Rozpočet	Příjmy – rok 2008				Celkem
	Daňové	Nedaňové	Přijaté transfery	Kapitálové	
Schválený k 01.01.	340 545,0	155 805,0	54 140,0	75 050,0	625 540,0
Upravený k 31.12.	343 315,0	178 106,0	275 239,0	177 470,0	974 130,0
Skutečné plnění	398 290,9	189 927,4	271 605,2	218 998,1	1 078 821,6

Zdroj: Závěrečný účet města Písku za rok 2008

Plánovat příjmy se vcelku dařilo v oblasti daňových a nedaňových příjmů, avšak velké výkyvy se ukazují v plánování příjmů kapitálových a přijatých transferů. Právě v oblasti přijatých transferů došlo k vyplacení významné částky téměř 33 mil. Kč z Regionálního operačního programu na „Regeneraci historické jádra města Písku“ či z ministerská limitka na „Rekonstrukci školní jídelny ZŠ Jana Husa“ ve výši 10 mil. Kč. To jsou akce, o kterých město samozřejmě nemusí vědět dopředu a tak je nelze plánovat, ovšem lze rozpočtovat příjmy na výkon státní správy, který v tomto roce činil téměř 160 mil. Kč. Pak je jen těžko pochopitelné, proč se ve schvalovaných příjmech v oblasti přijatých transferů objeví pouze třicetiprocentní částka z uvedených prostředků na výkon státní správy.

Rozpočtování příjmů v roce 2009

Jak je patrné z tabulky 8, v roce 2009 je rozpočtování příjmů věnována větší pozornost. Svou roli zde jistě sehrála změna na postu vedoucího oddělení rozpočtu, daní a poplatků. Výrazná odchylka od schváleného stavu je znatelná opět v případě přijatých transferů, kde skutečnost liší cca o 243 mil. Kč.

Tabulka 8 Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2009 v tis. Kč

Rozpočet	Příjmy – rok 2009				Celkem
	Daňové	Nedaňové	Přijaté transfery	Kapitálové	
Schválený k 01.01.	348 909,0	138 105,0	87 467,0	40 111,0	614 592,0
Upravený k 31.12.	341 480,0	192 866,0	333 691,0	81 530,0	949 567,0
Skutečné plnění	357 015,6	198 006,1	330 606,0	86 565,7	972 193,4

Zdroj: Závěrečný účet města Písku za rok 2009

Nutno však zmínit, že celkem 105.472.565,-- Kč pocházelo z dotačních akcí a 2.251.542,-- Kč přišlo na účet města z krajských grantů. Za zmínku stojí též skupina kapitálových příjmů, která oproti předchozímu roku klesla více jako polovinu.

Rozpočtování příjmů v roce 2010

Níže uvedená tabulka 9 zobrazuje příjmy za rok 2010, opět v členění na schválený, upravený rozpočet a skutečné plnění rozpočtu na konci roku. Zcela jasně je vidět zřetelný posun v plánování a rozpočtování příjmů rozpočtu města, neboť odchylky od schváleného a skutečného rozpočtu nejsou tak markantní. Jedinou výjimku zastupují opět přijaté transfery.

Tabulka 9 Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2010 v tis. Kč

Rozpočet	Příjmy – rok 2010				Celkem
	Daňové	Nedaňové	Přijaté transfery	Kapitálové	
Schválený k 01.01.	343 923,0	158 740,0	85 253,0	26 938,0	614 854,0
Upravený k 31.12.	330 642,0	183 723,0	257 373,0	28 822,0	800 560,0
Skutečné plnění	334 764,0	185 310,0	256 212,0	32 232,0	808 518,0

Zdroj: Závěrečný účet města za rok 2010

Významně se snížil příjem dotací z Evropské unie, mírně se zvýšila podpora z grantové politiky Jihočeského kraje. I tak činil objem dotací a grantů a limitů ze státního rozpočtu v úhrnu něco málo přes 33 mil. Kč, což je oproti předchozím rokům velký skok směrem dolů.

Rozpočtování příjmů v roce 2011

Rok 2011 se v oblasti příjmů řádově pohybuje na úrovni předchozího roku a to včetně jeho plánování a rozpočtování. Jak ukazuje tabulka 10, bylo k příjmům přistupováno zcela určitě zodpovědněji, než tomu bývalo v letech minulých.

Tabulka 10 Přehled zastoupení jednotlivých druhů příjmů v roce 2011 v tis. Kč

Rozpočet	Příjmy				Celkem
	Daňové	Nedaňové	Přijaté transfery	Kapitálové	
Schválený k 01.01.	330 440,0	159 024,0	64 381,0	15 050,0	568 895,0
Upravený k 31.12.	313 854,0	179 875,0	252 940,0	26 306,0	772 975,0
Skutečné plnění	317 389,0	184 980,0	251 866,0	30 897,0	785 132,0

Zdroj: Závěrečný účet města za rok 2011

I v roce 2011 se evropská podpora, granty z krajů a finančních prostředky ze státních fondů pohybovaly na úrovni předchozího roku, kapitálové příjmy opět mírně poklesly.

4.4.6 Celkové příjmy v letech 2007 – 2011

Ucelený přehled příjmů, jejich schválenou výši, upravenou a skutečnou shrnuje tabulka 11.

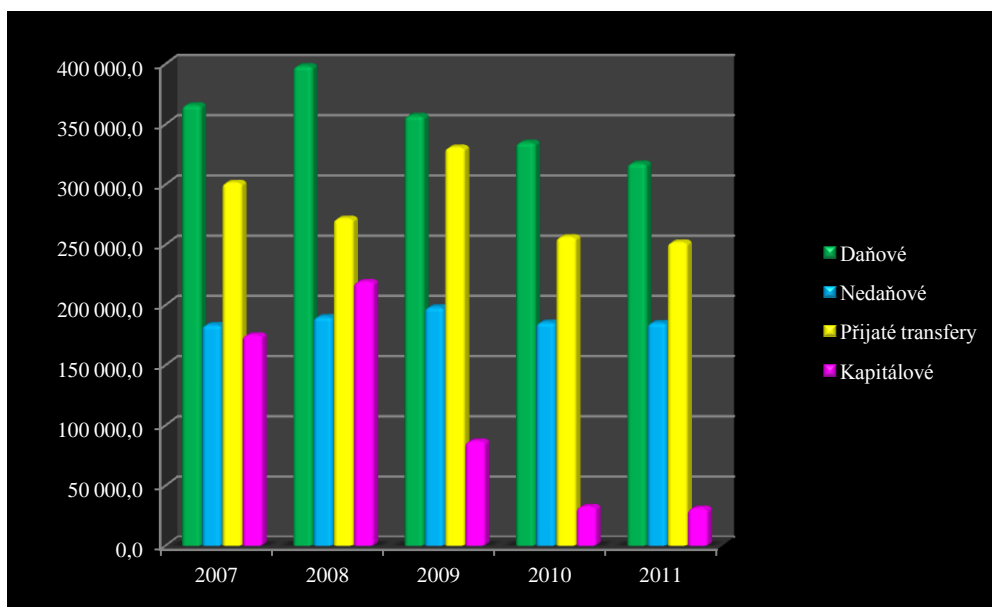
Tabulka 11 Přehled celkových příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

Rozpočet	Příjmy				
	2007	2008	2009	2010	2011
Schválený k 01.01.	591 904,0	625 540,0	614 592,0	614 854,0	568 895,0
Upravený k 31.12.	952 304,0	974 130,0	949 567,0	800 560,0	772 975,0
Skutečné plnění	1 025 339,9	1 078 821,6	972 193,0	808 518,0	785 132,0
Tempo růstu skutečných příjmů	---	4,96%	-10,97%	-20,24%	-2,98%

Zdroj: Závěrečné účty města

V grafu 6 pak lze sledovat zastoupení jednotlivých druhů příjmů ve zkoumaných letech.

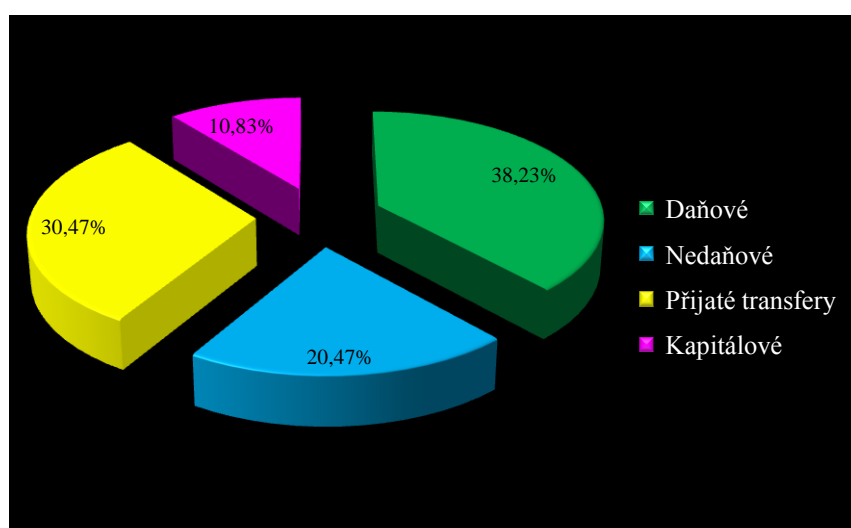
Graf 6 Vývoj jednotlivých druhů příjmů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč



Zdroj: autor

Pro zajímavost je uveden graf 7, který ukazuje průměrné zastoupení každé ze skupin příjmů v letech 2007 – 2011 a ilustruje tak výše popsany vývoj.

Graf 7 Průměrný podíl jednotlivých druhů příjmů na celkovém rozpočtu v letech 2007 – 2011



Zdroj: autor

4.5 Výdaje rozpočtu v letech 2007 - 2011

Výdaje rozpočtu města Písku jsou sledovány v členění na neinvestiční a investiční. V tomto pořadí budou taktéž výdaje města Písku analyzovány.

4.5.1 Neinvestiční výdaje

Vývoj celkových neinvestičních výdajů z rozpočtu města Písek zobrazuje tabulka 12, která výdaje rozčleňuje dle jednotlivých kapitol, resp. odborů města. Je patrné, že v letech 2008 – 2010 se výdaje udržovaly na stabilní hladině, zatímco v roce 2011 již začaly klesat, a to téměř o 63 mil. Kč. To je samozřejmě zapříčiněno i klesajícími příjmy města.

Tabulka 12 Přehled celkových neinvestičních výdajů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

Kap.	Název	Rok					Celkem
		2007	2008	2009	2010	2011	
702	Odbor životního prostředí	21 946,0	23 047,5	23 999,9	23 591,0	21 417,0	114 001,4
709	Lesy	1 663,0	1 689,3	1 789,7	2 585,0	1 699,0	9 426,0
710	Odbor dopravy	41 657,8	42 817,1	42 541,7	36 873,0	35 878,0	199 767,6
714	Školství	42 111,2	44 222,3	47 197,9	52 991,0	60 738,0	247 260,4
716	Kultura a cestovní ruch	31 965,0	41 776,0	44 649,7	44 096,0	37 810,0	200 296,7
718	Oddělení starosty	88 109,1	91 561,9	93 054,0	93 343,0	89 119,0	455 187,0
719	Odbor vnitřních věcí	23 843,0	27 083,2	23 803,9	21 111,0	21 469,0	117 310,1
720	Městská policie	14 706,2	15 042,4	16 712,5	17 863,0	16 958,0	81 282,1
728	Odbor sociálních věcí	146 170,8	174 232,5	175 880,4	171 950,0	164 842,0	833 075,7
739	Odbor rozvoje, investic a majetku města	169 254,9	181 721,0	189 791,5	211 389,0	116 149,0	868 305,4
741	Vnitřní správa - finanční odbor	13 321,0	14 456,9	12 616,0	-3 054,0	43 179,0	80 518,9
744	Odbor investic a strategického rozvoje	26 885,0	0,0	0,0	0,0	0,0	26 885,0
745	Odbor výstavby a územního plánování	871,9	1 324,9	1 115,4	1 199,0	1 697,0	6 208,2

Celkem	622 504,9	658 975,0	673 152,6	673 937,0	610 955,0	3 239 524,5
Tempo růstu celkových neinvestičních výdajů	---	5,53%	2,11%	0,12%	-10,31%	---

Zdroj: Závěrečné účty města Písku

Pozn.: Kapitola 744 - odbor investic a strategického rozvoje byl na konci roku 2007 sloučen společně s kapitolou 739 (tehdy odbor správy majetku města) a vznikl jeden odbor vedený v rozpočtu pod kapitolou 739 - odbor rozvoje, investic a majetku města.

Z tabulky 12 vyplývá, že největší objem neinvestičních prostředků plyne z kapitoly 739, což je logické, neboť se jedná o odbor rozvoje, investic a majetku města. Na první pohled srovnatelné výdaje zastupuje odbor sociálních věcí, avšak tyto výdaje jsou převážně výdaji průtokovými, tzn. že do rozpočtu přitečou např. ze státního rozpočtu s jasně daným účelem, a s tímto účelem jsou nadále i vypláceny.

Neinvestiční výdaje kapitoly 739 – obor rozvoje investic a majetku města

Rozpočet kapitoly 739 tvoří tradičně největší část rozpočtu v části neinvestičních výdajů. Tento odbor zajišťuje provoz celé vodohospodářské soustavy ve městě, tepelného hospodářství či správu lesů města Písku. Stejně tak pečuje i o sportovní zařízení vyjma školských, které si spravuje sám odbor školství. Pouhý samotný provoz zmiňovaných sportovních zařízení (zjm. plavecký, zimní, atletický a fotbalový stadion) spolkne téměř 18 mil. Kč ročně. Pod kapitolu 739 též patří Domovní a bytová správa města Písku, což je městem zřízená příspěvková organizace, která se stará o bytový fond města, nyní již značně zeštíhlelý. Tato organizace je též provozovatelem dvou ubytoven ve městě, o které se též musí starat po stránce oprav, revizí či energetického hospodářství. Pronájmy z těchto ubytoven plynou zpět do rozpočtu města. Z dalších neinvestičních výdajů tvoří významnou položku též běžné opravy a údržba včetně revizí městských budov, neboť řada z nich je pronajímána jako nebytové prostory. S tím souvisí též odvádění zálohových plateb na energie a následné vyúčtování jednotlivým nájemcům jednou ročně.

Položka, která bezesporu ční nad ostatními, je daň z příjmu právnických osob. Tato částka však ve skutečnosti slouží k pouhému průúčtování daňové povinnosti na úrovni města –

zapojena je jak v příjmové, tak i na výdajové stránce rozpočtu města, neboť jde o čistě účetní operaci. Dle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, platí, že obec je plátcem daně z příjmu, a to nejen ze své hospodářské činnosti, ale také z těch činností rozpočtového hospodaření, ve kterých jsou služby realizovány za ceny se ziskem. Předmětem přiznání k dani z příjmu jsou pak vždy příjmy plynoucí z pronájmů majetku obce, z reklam, prodeje majetku, a to bez ohledu na to, zda jsou vedeny v rozpočtovém hospodaření nebo v hospodářské činnosti. Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, říká, že obec je zároveň příjemcem daně z příjmu za obec. Obec je tedy příjemcem své vlastní daně z příjmu právnických osob a je povinna daňové přiznání sestavit, v řádném termínu doručit finančnímu úřadu, avšak není povinna daň z příjmu právnických osob hradit finančnímu úřadu. Účetní jednotka tedy nemá závazek vůči finančnímu úřadu, jde pouze o administrativní krok účetní jednotky, kdy proúčtuje svoji daň. Je však otázkou, proč je tato čistě účetní operace zařazena pod odborem rozvoje, investic a majetku města, když by logicky položka daně z příjmu právnických osob spadala pod kapitolu 741, tedy vnitřní správu – finanční odbor. Položka daně z příjmu v rámci kapitoly rozvoje, investic a majetku města poněkud zkresluje celkové neinvestiční výdaje, které ji vždy obsahují, a jde o částku pohybující se řádově okolo 70 mil. Kč ročně.

Za zmínku stojí též výdaje plynoucí na tzv. osadní výbory města, tj. části města Hradiště, Nový Dvůr, Semice, Smrkovice a Sv. Václav. Jednotlivě se nejedná o příliš významné částky, nicméně suma takovýchto výdajů se pohybuje okolo 600 tis. Kč. Převážně se jedná o výdaje na materiál, internet, služby, občerstvení a opravy. Neexistují však pravidla pro financování osadních výborů, což by se mohlo jevit jako závažnější problém. Pokud všechny ostatní výdaje města jsou vydávány v drtivé většině případů na základě smluvního vztahu, pak u osadních výborů existuje jakási tolerance, neboť účel vynakládání těchto prostředků není zcela hmatatelný.

Neinvestiční výdaje kapitoly 728 – odbor sociálních věcí

Rozpočet kapitoly 728 je téměř výhradně určen pro výplatu dávek nejrozličnějšího charakteru. V přenesené působnosti vykonává státní správu a přerozděluje prostředky poskytnuté Ministerstvem práce a sociálních věcí de facto Krajským úřadem Jihočeského

kraje. Krajské úřady rozdělují za pomoci výměrů finanční prostředky jednotlivým městům, ty jsou pak vázány na příslušné účelové znaky (definující druh dávky). Tyto peněžní prostředky jsou tak zachyceny na obou stranách rozpočtu, výdajové i příjmové. Město se tak stává jakýmsi prostředníkem. Pokud by zaslané finanční prostředky nebyly vyčerpány, musí se vrátit zpět příslušnému krajskému úřadu.

Neinvestiční výdaje kapitoly 718 – oddělení starosty

Třetím nejvyšším objemem neinvestičních prostředků disponuje kapitola 718 – oddělení starosty. Tato kapitola kryje veškeré mzdy zaměstnanců, refundace mezd, odměny zastupitelům, položky na vzdělávání úředníků i zastupitelů, ale i krizové řízení města vč. hasičského sboru. Z této kapitoly též může čerpat starosta svůj reprezentační fond, který je využíván např. při návštěvách zahraničních delegací či případně v opačné situaci, návštěvě vedení města Písku některého ze zahraničních partnerských měst.

Neinvestiční výdaje kapitoly 714 – školství

Nezanedbatelnou částku neinvestičních výdajů též spravuje odbor školství a kultury, resp. oddělení školství. V roce 2011 došlo ke sloučení dvou odborů – školství, mládeže a tělovýchovy s odborem kultury a cestovního ruchu. Kapitoly v rámci rozpočtu však zůstaly nadále rozděleny – kapitola 714 – školství, kapitola 716 – kultura a cestovní ruch. Kapitola školství ve své neinvestiční části financuje příspěvky na provoz základních škol, kterých zřizuje celkem 6. Pod tyto nadále spadá 13 škol mateřských, které nejsou samostatnými právními subjekty. Školství je financováno ve dvou základních liniích, zaprvé za pomoci příspěvku na provoz od svého zřizovatele a zadruhé peněžními prostředky od příslušného krajského úřadu na mzdy či učební pomůcky. Příspěvek na provoz od zřizovatele je určen prvotně na pokrytí provozních výdajů, tzn. veškeré energie, běžné opravy a údržba, služby, nákup majetku apod. Příspěvky na provoz jsou rozdělovány v závislosti na velikosti školy, energetické náročnosti budov či vzhledem k jejímu stáří a provedeným investicím či opravám. Školy vynakládají nemalé částky právě v oblasti energií, proto se město Písek v uplynulém roce rozhodlo vydat se cestou metody EPC neboli Energy Performance Contracting. Jedná se o metodu snižování energetické

náročnosti budov za pomoci investora, který na budovách provede úsporná opatření. Díky těmto opatřením bude dosaženo roční garantované úspory, kterou město po dobu trvání smlouvy (cca 8 – 10 let) bude odvádět investorovi, po skončení smlouvy zůstává tato úspora městu. Tudíž na tom nevydělají příspěvkové organizace jako takové, nýbrž město samo, neboť nebude muset svým zřízeným organizacím neustále zvyšovat příspěvky na provoz, ale naopak snižovat. Pod kapitolou školství se též skrývají příspěvky na sportovní činnost, které jsou určeny každoročně 2 % z rozpočtu města (bez průběžných položek). Tyto příspěvky jsou doporučovány sportovní komisí zastupitelstvu či radě (dle jejich výše) ke schválení. Odbor školství a kultury též disponuje na své kapitole finančními prostředky určenými na volnočasové aktivity dětí a mládeže, které nejsou určeny % z rozpočtu, ale pevně stanovenou částkou, a ta činí 0,5 mil. Kč ročně. Z kapitoly 714 se financují též opravy a údržba školnických bytů, kterých je v současné době 10. S tím je spojena agenda vyúčtování všech energií, včetně jednání s jejich dodavateli.

Neinvestiční výdaje kapitoly 716 – kultura a cestovní ruch

Pokud některá z neinvestiční části rozpočtu prodělává ve sledovaných letech zajímavý vývoj, je to zcela určitě kapitola kultury a cestovního ruchu. Za roky 2007 – 2011 bylo na kulturu a cestovní ruch v oblasti neinvestičních výdajů vydáno přes 200 mil. Kč. Výrazný nárůst je znatelný zejména v roce 2008, kdy oproti předchozímu roku byly výdaje v neinvestiční oblasti navýšeny téměř o 10 mil. Kč. I když kultura neodiskutovatelně patří k image každého města, pomocí které se prezentuje navenek, jistě by stálo za zvážení, zda objem prostředků směřujících do této oblasti je naprosto nezbytný. V rámci kapitoly kultury a cestovního ruchu je financován provoz příspěvkové organizace Městská knihovna Písek a též jsou poskytovány transfery dvěma obecně prospěšným společnostem. – Centrum kultury Písek a Sladovna Písek. První z uvedených obecně prospěšných společností spolkuje ročně z rozpočtu kolem 9 mil. Kč, druhá nyní 6,8 mil. Kč, ač v předchozích letech se částka taktéž pohybovala na úrovni 9 mil. Kč. Příspěvek na provoz Městské knihovny činí 10 mil. Kč ročně. Provoz všech zmiňovaných organizací je nezbytné zachovat a vzhledem k velikosti všech objektů, ve kterých jsou společnosti provozovány, nelze příspěvek na provoz či transfery obecně prospěšným společnostem

razantně snižovat. Oblastí, ve které by se bezesporu našly možnosti, jak ušetřit, jsou granty na kulturní činnost a do oblasti cestovního ruchu.

Tabulka 13 Přehled grantů na kulturu a cestovní ruch v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

Granty	Rok					Celkem
	2007	2008	2009	2010	2011	
Kultura	2 567	3 851	4 496	5 264	2 081	18 260
Cestovní ruch	650	1 144	739	1 026	719	4 278
Celkem	3 217	4 995	5 235	6 290	2 800	22 538
Tempo růstu	---	35,60%	4,58%	16,77%	-124,64%	---

Zdroj: Závěrečné účty města

Za sledovaných 5 let směřovalo do oblastí grantové politiky přes 22 mil. Kč, které jsou rozdělovány rozličným občanským sdružením, spolkům, dokonce i podnikajícím subjektům na základě pravidel pro udělování grantů. Podpora kultury bezesporu patří k prioritám každého vedení radnice, nicméně stálo by za zvážení, zda poskytování příspěvků podnikajícím osobám je správnou volbou. Zda takové chování je skutečně účelné, efektivní a hospodárné.

Ostatní neinvestiční výdaje města Písku

Další neinvestiční výdaje budou krátce identifikovány níže – pro představu, jaké rozličné druhy výdajů se z rozpočtu města hradí.

➤ Kapitola 702 - odbor životního prostředí

Kapitola 702, tedy životní prostředí, se stará o celé odpadové hospodářství města, tzn. zajišťování sběru, třídění i svozu odpadu. Též je z této kapitoly financován provoz skládky komunálního odpadu, která byla vystavěna ve spolupráci s městem Strakonice a též její provoz je z poloviny hrazen tímto městem. Životní prostředí taktéž spravuje městskou zeleň, tzn. její pravidelnou údržbu, obnovu či rozšiřování. Stejně tak odbor

zajišťuje provoz psiho útulku, a to opět poměrnou částí, neboť psí útulek byl vystavěn a dále je provozován opět ve spolupráci s městem Strakonice.

➤ **Kapitola 709 – lesy**

Z této kapitoly je každoročně financována činnost lesního hospodáře a výsadba melioračních dřevin, která je závaznou povinností vlastníka lesa a lesním hospodářským plánem či lesní hospodářskou osnovou je stanovena minimální výše melioračních dřevin. Město Písek jako jeden z největších vlastníků městských a obecních lesů v ČR založilo pro efektivní správu společnost Lesy města Písku s. r. o., která je pověřena lesnickým obhospodařováním.

➤ **Kapitola 710 – doprava**

Ve sledovaných letech lze u této části rozpočtu vysledovat pozvolný pokles neinvestičních výdajů alokovaných do dopravní oblasti. Kapitola dopravy zajišťuje především dotování městské hromadné dopravy (dále jen MHD), která čítá téměř 8 mil. Kč ročně, dále též opravy a údržby zastávek MHD, jejich čištění, pořízení jízdních řádů či jízdních dokladů. Nejvýznamnějšími položkami neinvestiční části rozpočtu kapitoly 710 je však správa městských komunikací a veřejného osvětlení, na které je ročně vydáváno cca 30 mil. Kč. Odbor dopravy se též stará o plošnou obnovu chodníků ve městě, dopraví značení podléhající správě města či pořizování potřebných dopravních studií.

➤ **Kapitola 719 – vnitřní věci**

Tato kapitola spravuje chod úřadu, tzn. platby elektrické energie, tepla, vody, pohonných hmot služebních aut, poštovního či materiálního zabezpečení úřadu. Pod vnitřní věci též spadá správa sociálního fondu, který je každoročně tvořen cca 3 % z mezd. Kapitola 719 má na starosti též financování jakýchkoliv voleb, které se uskutečňují, tzn. vč. administrace dotací od krajského úřadu i jejich zúčtování.

➤ **Kapitola 720 – Městská policie**

Z kapitoly 720 jsou financovány především mzdy všech zaměstnanců Městské policie vč. příslušných odvodů a jiných povinností. Taktéž jsou finanční prostředky vyčleněné pro tuto kapitolu určeny na samotný provoz, to znamená opět všechny energie, poštovné, ochranné pomůcky, poštovné, vzdělávání a školení či materiální zabezpečení.

➤ **Kapitola 741 – všeobecná pokladní správa**

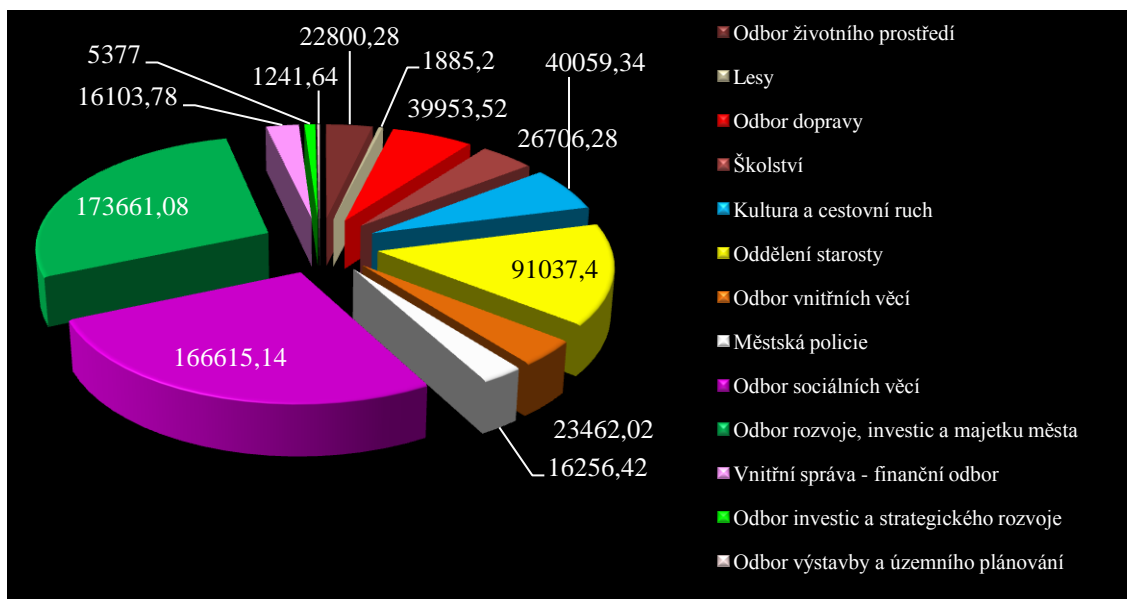
Tato část rozpočtu je určena pro finanční záležitosti města. V první řadě jde o odvody daně z přidané hodnoty, dále o finanční vypořádání minulých let či o platby úroků ze všech zřízených účtů města. Taktéž všeobecná pokladní správa obsahuje správu rezervy z minulých let.

➤ **Kapitola 745 – odbor výstavby a územního plánování**

Neinvestiční výdaje plynou především na odborné podklady pro odbor výstavby a územního plánování, správu GIS (geografického informačního systému), digitalizaci územního plánu nebo například správu a aktualizaci MAWIS (poskytování mapových podkladů prostřednictvím internetu nebo intranetu).

Na grafu 8 je zřetelná dominance podílu neinvestičních výdajů kapitol 739 a 728.

Graf 8 Průměrný podíl neinvestičních výdajů jednotlivých kapitol v letech 2007 – 2011 v tis. Kč



Zdroj: autor

4.5.2 Investiční výdaje

Investiční výdaje jsou v rozpočtu evidovány ve třídě 6, v členění po jednotlivých položkách, které specifikují charakter každé investiční akce. Protože rozpočet města je sledován i jeho rozpis schvalován po položkách, lze na první pohled vysledovat, kolik která akce stojí. Největší objem investičních výdajů je alokováno do kapitoly 739, tedy odbor rozvoje, investic a majetku města. Druhé největší zastoupení investic spravuje kapitola 714 - školství.

Tabulka 14 Přehled investičních výdajů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč

Kap.	Název	Rok					Celkem
		2007	2008	2009	2010	2011	
702	Odbor životního prostředí	7 346,5	141,6	1 663,6	5 009,0	5 134,0	19 294,7
709	Lesy	558,0	396,3	0,0	0,0	609,0	1 563,3
710	Odbor dopravy	2 987,2	8 992,2	348,6	940,0	1 039,0	14 307,0
714	Školství	10 510,7	53 688,8	35 191,3	37 824,0	21 955,0	159 169,8
716	Kultura a cestovní ruch	1 206,7	2 200,9	1 153,3	326,0	567,0	5 453,9
718	Oddělení starosty	400,4	6 137,4	189,6	90,0	0,0	6 817,4
719	Odbor vnitřních věcí	2 154,9	2 075,2	2 101,1	755,0	3 599,0	10 685,2
720	Městská policie	179,0	1 379,0	743,6	1 035,0	598,0	3 934,6
728	Odbor sociálních věcí	126,0	1 170,1	0,0	0,0	7 900,0	9 196,1
739	Odbor rozvoje, investic a majetku města	18 972,5	135 912,0	216 134,0	211 389,0	107 354,0	689 761,5
741	Vnitřní správa - finanční odbor	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
744	Odbor investic a strateg. rozvoje	205 757,2	0,0	0,0	0,0	0,0	205 757,2
745	Odbor výstavby a ÚP	351,8	501,0	105,0	0,0	0,0	957,8
Celkem		250 550,9	212 594,5	257 630,1	257 368,0	148 755,0	1 126 898,5
Tempo růstu celkových investičních výdajů		---	-17,85%	17,48%	-0,10%	-73,01%	---

Zdroj: Závěrečné účty města

Pozn.: Kapitola 744 - odbor investic a strategického rozvoje byl na konci roku 2007 sloučen společně s kapitolou 739 (tehdy odbor správy majetku města) a vznikl jeden odbor vedený v rozpočtu pod kapitolou 739 - odbor rozvoje, investic a majetku města.

Investiční výdaje kapitoly 739 – odbor rozvoje, investic a majetku města

Odbor rozvoje, investic a majetku města se nejen stará o stávající majetek (vyjma školských objektů, které si školství spravuje samo) ale i přivádí v život nové projekty, investice a akce. Každoroční investice plynou do vodohospodářské soustavy, tepelného a bytového hospodářství města. Město Písek se též snaží neustále vylepšovat svou „tvář“ a tak směřuje své investice do rekonstrukcí komunikací, parkovišť, budov a mnoha dalších akcí. Je nezbytné zmínit, že město Písek historicky bylo a je velmi úspěšným žadatelem o rozličné dotační tituly či grantové podpory. Aktivní přístup k dotační politice se snaží město udržet i nadále, i když v současné době, kdy končí programovací období, bude šance dosáhnout na smysluplné dotace poněkud těžší. I v souvislosti se skutečností, že se v dalším programovacím období chystá podpora především tzv. „měkkých projektů“. Město Písek v minulých letech díky získaným dotacím mohlo zrekonstruovat areál budovy Sladovny, která byla doslova v dezolátním stavu. Díky 250 mil. Kč neinvestovaných do tohoto objektu se Sladovna mohla v roce 2007 znovu otevřít veřejnosti a začala zde fungovat jedna z obecně prospěšných společností města Sladovna Písek o. p. s. Dotace z regionálního operačního programu napomohly též k regeneraci historického prostranství „Bakalářů“ či k výstavbě rozsáhlého záchytného parkoviště „Na Výstavišti“. Stejně tak byla díky dotaci z regionálního operačního programu zpřístupněna věž kostela a vystavěna nová autobusová zastávka v Budějovické ulici. Mezi četnými dotačními akcemi se neztratila ani „Obnova pěšiny mezi rybníky Na Americe“ díky podpoře z grantového programu Jihočeského kraje. Ten se zčásti podílel i na výstavbě protipovodňových opatření u řeky Otavy. Významné finance přitekly též z Operačního programu životního prostředí, a to zejména na úpravy retenčních nádrží „Na Americe“ a obnovu soustavy Klášterských rybníků. Každoročně je též do rozpočtu města zapojována částka ve výši 2 mil. Kč na obnovu dětských hřišť ve městě, kterých je v současnosti vystavěno či obnoveno již 36. Odbor rozvoje, investic a majetku města vyčleňuje ze svého rozpočtu taktéž částku na investice prováděné zřízenou příspěvkovou organizací Domovní a bytová správa města Písku.

Investiční výdaje kapitoly 714 – školství

Tabulka 14 jasně ukazuje, že přes kapitolu školství jsou prováděny rozsáhlé investice. Školství spravuje 6 základních a 13 mateřských škol. To však neznamena „pouze“ 19 objektů, je třeba si uvědomit, že školy mají staré budovy, nové budovy, nemálo koridorů, spojovacích krčků, výměníků apod. Stejně tak mají školy tělocvičny (na některých školách se jedná i o tělocvičny dvě), budovy družin, školních jídelen či dílen. Jedná se tedy o komplexy budov, které samozřejmě musí splňovat velmi přísné hygienické normy vzhledem ke svému účelu, stejně tak seje nutné dbát na bezpečnost jak zaměstnanců, tak dětí a ruku v ruce s tím jde o potřebu výměny rozvodů kanalizací, vody, elektroinstalace a odpadů. Nevyhnutelně se každá ze škol potýká taktéž se zastaráváním technologií, a to nejen ve výpočetní technice, ale i v prostorách školních vývažoven. V poměru k tak velkému objemu budov je z rozpočtu města vyčleněn jen zlomek potřebné částky. I když ve sledovaných letech oteklo z rozpočtu do školství téměř 160 mil. Kč, není to stále částka dostatečná. Proto se odbor školství a kultury snaží o získávání finančních prostředků z dotačních titulů. To se dařilo zejména v roce 2008, kdy byly získány dotační peníze na výměny oken a zateplení jedné mateřské školy a dvou pavilonů na dvou základních školách. Tyto prostředky byly získány z Operačního programu životního prostředí. Z Jihočeského kraje bylo částečně financováno vybavení od základu zrekonstruované mateřské školy. Také Nadace ČEZ se zasloužila o rozvoj školských objektů, a to v oblasti sportovní, neboť za jejich pomoci mohlo vzniknout Oranžové hřiště. Státní rozpočet pak zase pomohl při financování rekonstrukce školní jídelny. O dotační prostředky se snaží usilovat i samotné školy, které jsou ale mnohdy limitovány tím, že jsou příspěvkovými organizacemi a v mnoha výzvách ani nemohou žádat. V takových případech je možné žádat pouze jménem zřizovatele, tedy města Písku. Odbor školství a kultury je jediným odborem, který si v tak velkém rozsahu zajišťuje investice sám, všechny další investiční akce probíhají přes odbor rozvoje, investic a majetku města.

Ostatní investiční výdaje

Z rozpočtu města je financováno velké množství investičních výdajů, z nichž ty nejvýznamnější byly již představeny. Dále jsou uvedeny investice dalších kapitol, které jsou si v zásadě každoročně podobné.

➤ Kapitola 702 – odbor životního prostředí

Investice v roce 2007 byly tvořeny především příspěvkem na vybudování společného psího útulku měst Písku a Strakonice. Od roku 2010 byla v Písku zahájena výstavba podzemních kontejnerů, takže investice z kapitoly 702 plynuly právě do této oblasti.

➤ Kapitola 710 – doprava

Významnější investice financoval odbor dopravy pouze v roce 2008, kdy vznikal nový kruhový objezd na místě nebezpečné křižovatky, též se budovaly nové bezbariérové přechody ve městě. V dalších letech byly investice obdobného typu investovány vždy již přes odbor rozvoje, investic a majetku města.

➤ Kapitola 719 – odbor vnitřních věcí

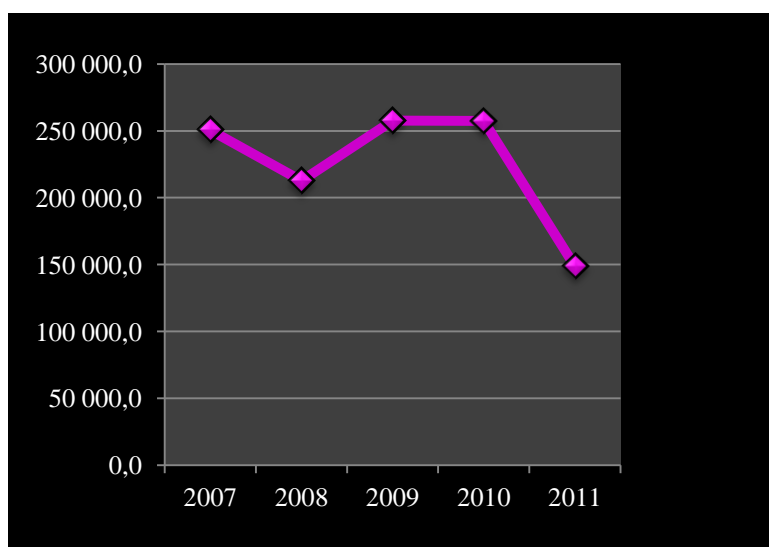
V roce 2007 se investice této kapitoly týkaly především nákupu nového osobního automobilu, softwarového vybavení a nákupu informační techniky. V následujícím roce byl opět pořízen nový osobní automobil a za téměř milion korun byla nakoupena výpočetní technika. Investice v roce 2009 směřovaly do bezdrátového připojení budov úřadu a opět do nákupu dalšího dopravního prostředku. Rok 2011 znamenal vyšší investice než kterýkoliv jiný rok. Tyto investice byly vyvolány získanou dotací na Technologické centrum včetně jeho programového vybavení. Investici ve výši téměř půl milionu korun spolkl též nákup optického kabelu.

➤ **Kapitola 728 – odbor sociálních věcí**

Ve sledovaných letech byla pod tímto odborem provedena pouze jedna zásadní investice, a to v roce 2010. Jednalo se o investiční akci „Rekonstrukce stravovacího a společenského centra – I. etapa“. Tato investice probíhala v díkci zřízené příspěvkové organizace Pečovatelská služba města Písku.

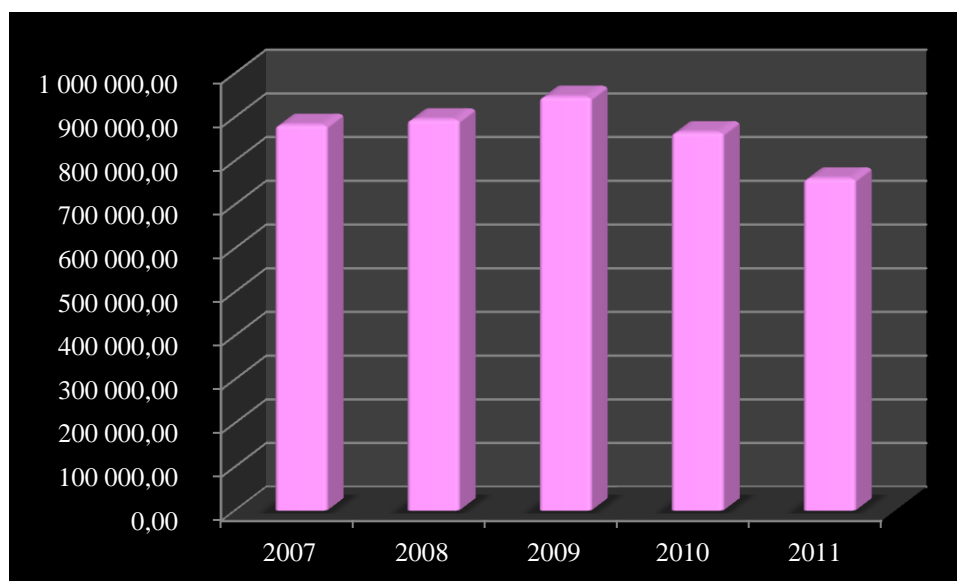
Celkově lze konstatovat, že investiční výdaje vyčleněné v rozpočtu města Písku od roku 2010 rapidně klesly (viz graf 9). Tato skutečnost souvisí samozřejmě s celkovým poklesem příjmů města, kterým musí uzpůsobit i všechny své výdaje.

Graf 9 Vývoj investičních výdajů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč



Zdroj: autor

Graf 10 Vývoj celkových výdajů v letech 2007 – 2011 v tis. Kč



Zdroj: autor

Z grafu 10 je patrný pozvolný pokles celkových výdajů města Písku. Stále se omezující příjmy znamenají neodvratné seškrtávání výdajů ve všech oblastech. To znamená méně investic, ale i méně finančních prostředků na provoz úřadu, opravy a údržby městského majetku či menší příspěvky v oblasti sportovních a dalších příspěvků.

5 ZHODNOCENÍ VÝSLEDKŮ A DOPORUČENÍ

Z výsledků podrobné analýzy příjmové i výdajové stránky rozpočtu města Písku i jeho rozpočtového procesu vyplývá několik zajímavých skutečností.

5.1 Výdaje kapitol 739 a 716

V první řadě bych zástupcům vedení města doporučila hloubkový rozbor výdajů kapitoly 739 a 716, tedy odboru rozvoje, majetku a investic města a kapitoly kultury a cestovního ruchu. Tyto dvě kapitoly skýtají možné rezervy a je velmi pravděpodobné, že v těchto dvou oblastech by se dalo dosáhnout významných úspor. V době, kdy příjmy města neustále klesají, nelze donekonečna udržovat stabilní hladinu výdajů např. do obou obecně prospěšných společností města Centrum kultury Písek a Sladovna Písek. Stejně tak stojí jistě za přemýšlení, zda grantová politika v oblasti kultury a cestovního ruchu města může být i v dalších letech tak velkorysá jako v současnosti.

Z pohledu na vývoj rozpočtovaných výdajů do příspěvkové organizace Domovní a bytová správa města Písku je evidentní, že do roku 2009 nebyly v rozpočtu výdaje účelově děleny a tato organizace tak nebyla svazována stejnými pravidly, jako ostatní příspěvkové organizace, např. pod odborem školství a kultury. Účelové členění poskytovaných prostředků bylo započato až rokem 2010, a to na popud vedoucí oddělení rozpočtu, daní a poplatků. Tento trend byl a je zcela jistě správným krokem, stejně tak hloubkový audit této organizace, který v letošním roce nechalo město Písek provést. Ten odhalil značné nedostatky na mnoha úrovních, což vyústilo ve výběrové řízení na pozici nového ředitele této organizace. Pod kapitolou odboru rozvoje, investic a majetku města se též skrývají výdajové položky, které jsou čerpány bez jakýchkoliv pravidel, jde především o financování osadních výborů měst. V celkovém rozpočtu se nejedná o zásadní částku, která by měla významný vliv, nicméně podíváme-li se blíže na jednotlivé výdaje, zjistíme, že se jedná v převážné míře o občerstvení na veřejných schůzích, mnoha dětských představení apod. Dalo by se samozřejmě debatovat o tom, jak je občerstvení účastníků veřejného zasedání hospodárným, účelným a efektivním výdajem.

5.2 Průběžné položky

Město Písek ve svém rozpočtu eviduje tak zvané průběžné položky. Jedná se položky zapojené v příjmové i výdajové části rozpočtu, např. v oblasti tepelného a vodohospodářského odvětví. Na straně výdajů plynou společnostem jako Teplárna Písek a. s. či ČEVAK a. s. částky na opravy, údržbu a rovněž investice do tepelné či vodohospodářské soustavy. Na straně druhé je příjemcem za pronájem majetku, o který se tyto společnosti starají. Dle uzavřených smluv by se částky příjmů a výdajů měly každý rok rovnat. Tak tomu ale ve sledovaných letech není. Jednou z možných příčin, proč se částky nerovnají, může být např. schvalovaný plán investic a oprav Teplárny Písek a. s., která po několik let tento plán připravovala v částkách bez DPH, takové měla i nároky na výdaje rozpočtu, ovšem v konečném důsledku samozřejmě fakturovala s DPH, což nevyhnutelně vyvolalo schvalování rozpočtových změn – navýšení o DPH, díky čemuž už výdaje logicky nemohly korespondovat s celkovou výší příjmů z pronájmu, která je pro každý rok dána dodatkem ke smlouvě o pronájmu. K nerovnováze samozřejmě mohlo dojít v některých letech i náhlou vynucenou investicí, se kterou v rozpočtu nebylo počítáno a rovněž muselo být žádáno o rozpočtovou změnu. Opačná situace je ovšem u společnosti ČEVAK a. s., která dlouhodobě do rozpočtu města odvádí více finančních prostředků z pronajatého majetku, než do něj investuje. Rozdíly, které v jednotlivých letech nastávají, by zřejmě měly být správně předloženy zastupitelstvu města, minimálně k jejich vysvětlení.

5.3 Městské služby Písek s. r. o.

Město Písek je nejenom zřizovatelem příspěvkových organizací, ale též zakladatelem několika dalších společností. Ta nejvýznamnější – Městské služby Písek s. r. o. – byla založena primárně pro správu městských komunikací, veřejného osvětlení a veřejné zeleně. Postupem času si tato společnost přibrala další činnosti, jako například svoz odpadu, provoz sběrných dvorů, správu lesního hřbitova, pohřebnictví, dopravu, pneuservis, opravy komunikací, správu zimního, plaveckého a atletického stadionu, letní plovárny, správce dětských hřišť ve městě, městské tržnice, placených parkovišť, provozovatelem veřejných WC i správce veřejných studní.

Na základě mandátních smluv uzavřených s Městskými službami Písek s. r. o. jsou pravidelně do rozpočtu města zapojovány finanční částky. Potíž je, že do této společnosti plynou výdaje přes několik kapitol, a to životního prostředí, dopravy a rozvoje, investic a majetku města. To by samo o sobě neznamenal problém, kdyby například údržba veřejné zeleně nebyla financována z dvou kapitol. Faktury za údržbu zeleně se tak dostanou na oba odbory, které mají jinou rozpočtářku, podepíše je osoby zodpovědné za věcnou správnost a vedoucí každého z odborů. Není tak možné zkontrolovat, zda se nejedná o dublování jedné záležitosti. Běžnou každoroční údržbu komunikací hradí odbor dopravy, avšak opravy komunikací zase odbor rozvoje, investic a majetku města. Výdaje se tak velmi drolí a je obtížnější dohledat veškeré výdaje plynoucí do Městských služeb Písek s. r. o. Proto by bylo vhodné, aby všechny mandátní smlouvy a rovněž všechny výdaje spravoval jeden odbor, aby se předešlo možným nesrovnalostem a vše bylo na první pohled jasné a transparentní.

Finance však do této společnosti neplynou pouze na základě smluv. Další významnou část jejich příjmů tvoří práce odvedené pro město na základě jednotlivě vystavených objednávek. Takovéto výdaje nejsou v rozpočtu k nalezení pod samostatnou položkou, ale skrývají se v celém balíku položek oprav a služeb. I když se jedná o společnost založenou městem, nemělo by být pravidlem, že objednávky jsou vystavovány primárně jí a mnohé objednané dodávky a služby by s velkou pravděpodobností mohly být pořízeny levněji od jiných dodavatelů.

5.4 Příjmy rozpočtu

Vzhledem k trendu postupného snižování příjmů by mělo město Písek uvažovat o nové rozpočtové politice a stanovit si jasné priority už v rozpočtovém výhledu. Cílem musí být samozřejmě snaha o vyrovnaný rozpočet v následujících letech (neboť ani rezerva z minulých let není bezedná), snaha o efektivní výdaje a zároveň úsilí vložené do posílení příjmové stránky rozpočtu.

Díky prosperující průmyslové zóně, o kterou mají stále zájem další investoři, se může město Písek snažit o spolupráci s těmito potenciálními zaměstnavateli, kteří by městu mohli přinést nová pracovní místa. Vyjednávání samozřejmě nejsou jednoduchá, ale v minulosti se již podařilo díky společným zájmům města a investorů průmyslovou zónu rozšířit, a tím podpořit nejenom zaměstnanost na Písecku, ale taktéž napomoci růstu daňových příjmů. V minulém roce se podařilo též dohodnout spolufinancování nového kruhového objezdu v průmyslové zóně, na kterém se bude podílet město s významnou společností dlouhá léta sídlící právě v průmyslové zóně.

Posílit kapitálové příjmy by krátkodobě bylo možné ještě prodejem části městských bytů, které jsou v současné době dlouhodobě prázdné a nevyužité. Město Písek disponuje taktéž mnoha budovami v neutěšeném stavu, které v budoucnu nebudou moci být důstojně opraveny z důvodu jiných priorit a nedostatečného množství finančních prostředků.

Na poli dotačních prostředků by se město Písek i nadále mělo snažit zachovat svou vysokou úroveň úspěšnosti a žádat i v dalším programovacím období, i když se mnohdy bude jednat již jen o tzv. „měkké projekty“.

5.5 Členění rozpočtu

Rozpočet je tradičně v Písku schvalován až do jednotlivých položek. Pro všechny zastupitele je to jistě velmi přehledné, avšak na druhou stranu velmi administrativně náročné. Schválené položky se samozřejmě v průběhu roku začnou lišit od plánu, ať již směrem nahoru nebo dolů. Rozpočtová opatření v rámci zastupitelstvem určených kompetencí může schvalovat rada města, ale ani ta není ráda, když na každém svém zasedání řeší rozpočtové přesuny. Jednotlivým správčům kapitol však nic jiného nezbyvá, pokud chce vyhovět všem požadavkům. Rozpočtové změny, které může schvalovat pouze zastupitelstvo, bývají ročně pouze dvě až tři, a to je pro odbory, které realizují investiční akce, velmi náročné. K rozpočtovým opatřením i změnám tedy musí každý rok nevyhnutelně dojít a přitom by bylo velice jednoduché se tomu vyhnout a nezatěžovat těmito administrativními kroky volené orgány.

Pokud by byl rozpočet schvalován v členění do jednotlivých paragrafů a například vedoucímu finančního odboru by příslušela ta pravomoc si v rámci tohoto členění přesouvat finanční prostředky dle potřeb správců odborů, bylo by vše rychlejší a flexibilnější. Vždy za stanovené období by předložil radě města přehled o provedených přesunech v rámci paragrafů a rada ani zastupitelstvo by se tímto nemuselo vždy zabývat. Tento model úspěšně funguje v mnoha českých městech a velmi se osvědčil. I město Písek by z tohoto modelu mohlo mít prospěch, a to na všech stranách. Podstatně by se snížilo administrativní zatěžování jednotlivých správců kapitol, rozpočtářek, celého finančního odboru, vedení i celé rady a zastupitelstva města.

5.6 Přezkum hospodaření

Jako každý územně samosprávný celek, tak i město Písek má povinnost provést přezkum svého hospodaření. To se také děje, nicméně město si tuto službu objednává u externí auditorské firmy, přičemž krajský úřad toto činí bez úplaty. Tudíž i v této oblasti by bylo možné dosáhnout úspor a neplatit za něco, co by město mohlo mít zdarma.

6 ZÁVĚR

Cílem mé práce bylo zanalyzovat a zhodnotit příjmovou a výdajovou stránku rozpočtu konkrétní obce a na základě zjištěných skutečností případně navrhnout efektivnější využití získaných finančních prostředků v rozpočtu obce.

Problematika, která se zabývá financemi územní samosprávy, je velmi obšírná a složitá. Základním pramenem práva v oblasti financování územní samosprávy je zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Na tyto zákony samozřejmě navazují další nezbytné vyhlášky, zejména vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, která hraje při sestavování rozpočtu nezastupitelnou roli.

Ve své práci jsem nejprve nastínila oblast veřejných financí a územní samosprávy. Poté jsem se zabývala rozpočtem, jeho strukturou, členěním a celým rozpočtovým procesem. Následovalo zhodnocení příjmů i výdajů rozpočtu města Písek za pětileté období. Z této analýzy vyplynulo, že město Písek skýtá ve svém rozpočtu určité rezervy, a to jak v části výdajové, tak příjmové. Stálo by za zvážení podrobit hloubkové kontrole společnost Městské služby Písek s. r. o. a důkladně prověřit plnění smluv o pronájmu se společnostmi Teplárna Písek a. s. a ČEVAK a. s. Příjmovou stránku rozpočtu by mohla pomoci naplňovat užší spolupráce města se zástupci firem sídlících v průmyslové zóně, která je významným zaměstnavatelem. I přes vypjatou finanční situaci se městu Písek dařilo zakončovat hospodaření posledních let stále přebytkem, i když je pravdou, že právě počínaje rokem 2011 a následně rokem 2012 začalo mít saldo příjmů a výdajů na konci roku minusové znaménko. To si město Písek mohlo dovolit díky nashromážděné rezervě z minulých let, která se však již také tenčí.

V rámci celého kalendářního roku je nejen vedením města kladen velký důraz na dodržování rozpočtové kázně. Proto se předběžná, průběžná i následná kontrola stala běžnou součástí pracovní náplně mnohých zaměstnanců.

Závěrem lze konstatovat, že město Písek používá rozpočet jako významný nástroj hospodaření, avšak i v této úrovni se objevují jisté rezervy. Legislativa a doporučené postupy v oblasti rozpočtování jsou dodržovány, vzestupné vylepšování správnosti rozpočtových položek v rámci rozpočtu lze vysledovat postupně od roku 2008. Rozpočtový výhled je sestavován každý rok vždy na následující čtyři období, avšak je pravdou, že požadavky odborů jsou mnohonásobně vyšší, než jaké pak dostanou při sestavování rozpočtu přidělené limity.

Vybrala jsem si pro svou práci právě město Písek, protože už sedmým rokem je mým zaměstnavatelem a celé tři roky jsem pracovala jako rozpočtářka na finančním odboru. Problematika rozpočtu mě velice zaujala a není mi lhostejné, co se v naší organizaci děje. Proto jsem i výsledky mé práce předložila zástupci vedení, konkrétně místostarostce, která přislíbila, že některá doporučení přetlumočí všem zástupcům vedení města.

7 SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.

PAŘÍZKOVÁ, I., *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2005. ISBN 80-210-3601-X

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vyd. 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

PEKOVÁ, J., PILNÝ, J. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha: ASPI, a. s., 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.

PEKOVÁ, Jitka a Radim BOHÁČ. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 2., přeprac. vyd. Praha: ASPI, 2005, Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 80-735-7052-1.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana a Olga SEDLÁČKOVÁ. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.

ŽEHROVÁ, J. PFEIFEROVÁ, D. *Finance municipalit*. Praha: Česká zemědělská univerzita v Praze, 2006. ISBN 80-213-1418-4.

Seznam použité legislativy

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

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

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

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

Seznam použitých www stránek

Vzdělávaný zastupitel. [online]. [cit. 2013-02-10]. Dostupné z: <http://www.vzdelanyzastupitel.cz/data/fileBank/6247f517-db36-41ff-bb22-4d1d28ad65b6.pdf>

Seznam interních materiálů města Písek

Rozpočet města Písek pro rok 2007, Město Písek – finanční odbor, Písek, 2007
Rozpočet města Písek pro rok 2008, Město Písek – finanční odbor, Písek, 2008
Rozpočet města Písek pro rok 2009, Město Písek – finanční odbor, Písek, 2009
Rozpočet města Písek pro rok 2010, Město Písek – finanční odbor, Písek, 2010
Rozpočet města Písek pro rok 2011, Město Písek – finanční odbor, Písek, 2011
Směrnice upravující finanční a majetkové vztahy, Město Písek – finanční odbor, Písek, 2011
Závěrečný účet města Písek za rok 2007, Město Písek – finanční odbor, 2008
Závěrečný účet města Písek za rok 2008, Město Písek – finanční odbor, 2009
Závěrečný účet města Písek za rok 2009, Město Písek – finanční odbor, 2010
Závěrečný účet města Písek za rok 2010, Město Písek – finanční odbor, 2011
Závěrečný účet města Písek za rok 2011, Město Písek – finanční odbor, 2012