

Rozpočet obce

Ivana Pařízková*

CHARAKTERISTIKA ZÁKLADNÍCH POJMŮ

Každý, kdo chce úspěšně hospodařit, musí nejprve co nejpřesněji zjistit nebo alespoň odhadnout své finanční možnosti a také důkladně posoudit a zvážit pořadí naléhavosti svých potřeb a rozhodnout se tak o způsobu využití svých finančních prostředků. Musí zároveň zjistit nejen své disponibilní tzn. okamžitě dostupné peněžní prostředky, ale musí k nim také přidat své budoucí, odůvodněné předvídatelné příjmy, s nimiž může v daném období počítat. Musí si sestavit tedy svůj rozpočet.

Důležitým nástrojem pro plnění úkolů jednotlivých vládních úrovní je soustava veřejných rozpočtů, případně doplněná dalšími účelovými peněžními fondy. Každá vládní úroveň sestavuje svůj rozpočet, který bilancuje příjmy s výdaji, potřebnými na zajištění potřeb veřejného sektoru. Rozpočty územní samosprávy, a v tom obecní rozpočty, jsou důležitým článkem v soustavě veřejných rozpočtů.

Sestavit a schválit rozpočet je proto také jedním z nejzávažnějších úkolů každé obce. Schvalování rozpočtu je ve výlučné pravomoci obecního zastupitelstva. Princip rozpočtového hospodaření obcí je zakotven v zákoně o obcích z. č. 128/2000 Sb., (obecní zřízení), vzpzd., a podrobněji upraven v rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků z. č. 250/2000 Sb., vzpzd.

Rozpočet obce stejně jako státní rozpočet a všechny ostatní veřejné rozpočty se sestavuje vždy na příslušný kalendářní rok nazývaný tzv. **fiskálním rokem**. V dosavadní dlouholeté právní úpravě rozpočtového hospodaření státu byl zdůrazňován princip vyrovnanosti rozpočtových příjmů a výdajů, a to podle jednoduché rovnice

$$P = V$$

kde P znamená rozpočtové příjmy příslušného fiskálního roku a V jsou rozpočtové výdaje téhož roku.

* JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

Rozpočet obce však nepočítá jen s těmi příjmy, které obec teprve během roku získá. Obec tím že má vlastní majetek má také právo mít vlastní peníze, a ty shromažďuje ještě vedle rozpočtu také ve svých účelových peněžních fondech.

Rozpočtové hospodaření pro příslušný fiskální rok můžeme charakterizovat následujícím vztahem

$$F_1 + P - V = F_2$$

kde F_1 = stav peněžních prostředků na počátku rozpočtového období, s nimiž obec začíná na počátku roku hospodařit, P = příjmy, V = výdaje, F_2 = úvaha o stavu peněžních prostředků na konci rozpočtového období, které chce mít na konci tohoto roku. Je-li $F_2 > F_1$, tzn. kladné, má obec finanční rezervu pro hospodaření v dalším rozpočtovém roce.¹

Počáteční prostředky se během roku zvýší o rozpočtové příjmy a zmenší o vynaložené výdaje, takže vzniklý výsledek vyjádří, zda obec své peníze na konci roku rozmnoží nebo naopak sníží. Zda chce šetřit nebo naopak našetřené peníze proinvestovat právě v tomto roce.

Rozpočet tedy není jediným místem pro soustřeďování peněžních prostředků, protože ještě vedle něho působí ještě peněžní fondy, které zpravidla mají určitý účelový charakter, avšak rozpočet je pro obec jejím hlavním nástrojem peněžního hospodaření.

Proto platí princip, podle něhož se prostřednictvím rozpočtu soustřeďují prakticky všechny příjmy obcí a naopak také pouze prostřednictvím rozpočtu lze prostředky obce, tzn. i jejích peněžních fondů, používat.

Podstatné změny v daňové soustavě a v daňovém určení ovlivnily i v ČR od roku 1993 poměrně vysoké tempo růstu objemu místních rozpočtů. Ve všech letech byly překročeny plánované příjmy i plánované výdaje místních rozpočtů (s výjimkou dotací hospodářským organizacím). Překročení plánovaných příjmů místních rozpočtů bylo způsobeno jednak obtížemi s plánováním daňového výnosu nových daní, a to zejména vývojem daně z příjmů fyzických osob. Poněvadž rostou příjmy, roste výnos daně z příjmů fyzických osob, který z velké části plyne do místních rozpočtů, klesá podíl výnosu daně z nemovitostí (jako stabilní daně, která plyne výlučně do rozpočtů měst a obcí). Důvodem tohoto poklesu je zřejmě to, že řada poplatníků této daně uplatňuje osvobození z důvodů provedení změny spočívající ve změně systému vytápění plynem, elektřinou nebo na systém využívající obnovitelné energie solární, větrné, geotermální, biomasy, anebo změny spočívající ve snížení tepelné náročnosti stavby stavebními úpravami, na které bylo vydáno stavební povolení.²

Rozhodující podíl v soustavě místních rozpočtů

v ČR zaujímají od roku 1992 rozpočty měst a obcí. Jejich podíl nepřetržitě roste. Tento trend je v souladu s posilováním pravomocí a odpovědností územní samosprávy, s fiskální decentralizací v ČR.

OBSAH A POJETÍ ROZPOČTU OBCE

Rozpočet obce – tím, že je hlavním nástrojem finančního hospodaření obce musí vyjadřovat všechny finanční vztahy, které má obec navenek i dovnitř svého vlastního hospodaření, a to jak jde-li o příjmy, tak i jedná-li se o výdaje. Tyto vztahy můžeme rozdělit na

- a) vnější vztahy,
- b) vnitřní vztahy v rámci financí obcí.

ad A) Vnější vztahy lze odlišovat podle toho, ke kterému jinému subjektu se váží:

- a) ke státu, reprezentovanému státním rozpočtem je vztah vyjádřen povahou dotací ze státního rozpočtu (blíže kapitola 6 „Nenávratné dotace do rozpočtu obcí“);
- b) ke státu, reprezentovanému některým státním fondem vyplývá vždy z funkce státního fondu. Obec může být příjemcem dotací ze státního fondu, jestliže naplňuje ty funkce, které jsou státnímu fondu ze zákon, resp. z jeho statutu, uloženy. Obec takové dotace zpravidla úzce účelově vymezené přijímá do svého rozpočtu s tím, že je používá ve výdajích svého rozpočtu podle obvyklého členění;
- c) vztah obce k rozpočtu okresního úřadu je dvojího charakteru, a to podle toho, zda okresní úřad při něm vystupuje jen jako zprostředkovatel vztahu státního rozpočtu k rozpočtu obce, anebo zda ze své vůle při něm realizuje vlastní finanční prostředky. Jako zprostředkovatel je rozpočet okresního úřadu používán při poskytování všech dotací, které ze státního rozpočtu plynou do rozpočtu obcí v okrese. Vedle toho ale mohou jeho rozpočtem procházet dokonce i sankční odvody uložené obcím v okrese, ale jen půjde-li o odvody za porušení rozpočtové kázně. Okresní úřad z vlastního rozpočtu rovněž může poskytovat dotace a to zpravidla tehdy, je-li jeho vlastní soběstačnost tak vysoká, že to umožňuje a současně může také obcím poskytovat vlastní finanční prostředky ještě i průběhem fiskálního roku, a to jednak účelové anebo neúčelové;
- d) vztahy k jiným obcím se až donedávna nevyskytovaly, teprve zákon č. 190/1990 Sb., ve znění pozdějších změn a doplňků, dal zákonný pod-

¹ PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha 1997.

² Srovnej PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy, územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, Praha 1995.

klad pro rozpočtové vztahy mezi obcemi, a to nejen v rámci okresu, ale i mimo území okresu, a to při plnění jejich povinností zabezpečovat povinnou školní docházku. Lze předpokládat, že obdobné podněty pro vzájemnou koordinaci a finanční spolupráci se projeví i v jiných odvětvích (např. v místní kultuře, v sociální péči o staré občany, apod.), kde se rovněž mohou obce účinně podílet na společném financování daných zařízení;

- e) vztahy k vlastním (obecním) organizacím – obec má ve své kompetenci rozhodnout o tom, zda svůj majetek bude využívat ve vlastní hospodářské činnosti, anebo zda si zřídí k témuž účelu svou samostatnou organizaci s právní subjektivitou. Může to být podle povahy buď organizační složka územního samosprávného celku či příspěvková organizace;
- f) vztahy rozpočtů k jiným právními osobám, které se projevují prakticky jen v příjmech obcí, neboť obce nemají žádné zákonem uložené povinnosti poskytovat ze svého rozpočtu nějaké dotace „cizím“ právními osobám;
- g) vztahy rozpočtu obce k fyzickým osobám – možno říci, že zde platí obdobná téměř stejná pravidla jako pro jejich vztahy k cizím právními osobám. Přesto jsou zde výrazné rozdíly. V příjmech má obec velmi důležitý zdroj a to daň z příjmů fyzických osob z podnikání a dále podíl na dani z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků. Stejně tak i ve výdajích jsou jiné vztahy jako například obec je povinna vynakládat ze svých výdajů prostředky fyzickým osobám, a to na základě různých zákonných povinností. Nejde jen o závazky vzniklé smluvně – např. na základě pracovních právních vztahů. Patří sem i povinnosti, které mají obce ze zákona (např. podle předpisů o sociálním zabezpečení), podle nichž obce ze svých rozpočtů vynakládají různorodé výdaje určené pro fyzické osoby, např. sociální dávky.

ad B) V rámci vnitřních vztahů uvnitř financí obcí se v jejich rozpočtu projevují – a to zpravidla v příjmové sféře – vztahy obcí k jejich vlastním mimorozpočtovým peněžním fondům

V rámci výše zmíněných finančních vztahů můžeme na rozpočet obce pohlížet jako na o decentralizovaný peněžní fond, ve kterém se soustřeďují

- různé druhy veřejných příjmů, rozdělují se a používají na financování veřejných statků, tj. jak čistých, tak smíšených, zajišťovaných prostřednictvím municipálního veřejného sektoru, stále

častěji však i prostřednictvím soukromého sektoru;

- bilance, která bilancuje příjmy a výdaje za rozpočtové období, které je shodné s rozpočtovým obdobím v celé soustavě veřejných rozpočtů, většinou za kalendářní rok;
- běžný rozpočet, nebo za delší období – kapitálový rozpočet;
- finanční plán, podle kterého obec hospodář v příslušném rozpočtovém období, ve většině zemí se však sestavují i střednědobé rozpočtové výhledy na několik let dopředu;
- nástroj prosazování cílů obecní politiky (jako součásti veřejné politiky).

Uvedená pojetí spolu úzce souvisejí.³

ROZPOČET OBCE – – DECENTRALIZOVANÝ PENĚŽNÍ FOND

Rozpočet obce je vytvářen, rozdělován a používán stejně jako ostatní veřejné rozpočty v rozpočtové soustavě s využitím nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného (zejména u daní) způsobu financování, typického pro veřejné finance.

Podobně jako ostatní rozpočty v rozpočtové soustavě je i rozpočet obce taková veličina. Během celého rozpočtového období postupně přicházejí příjmy na příjmový účet rozpočtu a postupně se výdaji uhrazují vznikající potřeby. Jestliže je tedy schvalován rozpočet obce v určité výši, nikdy není na příslušném příjmovém a výdajovém účtu tento stav příjmů a výdajů, neboť v průběhu rozpočtového období se z došlých příjmů uhrazují výdaje. Ani na konci rozpočtového období není na příjmovém účtu plánovaný stav finančních prostředků, jaký byl schválen před začátkem rozpočtového období, neboť finanční prostředky už byly v průběhu tohoto období použity na financování potřeb obce (tj. například na zabezpečení provozu základní školy apod.).⁴

Během roku tudíž není stejný stav finančních prostředků na příjmových a výdajových účtech rozpočtu obce, může i značně kolísat, neboť vývoj příjmů a vývoj výdajů rozpočtu obce ovlivňují různé vlivy, které rozdílným způsobem působí na plnění příjmů a výdajů rozpočtu (například tok daňových příjmů na příjmový účet může během rozpočtového období kolísat, neboť ho ovlivňuje způsob placení daní – tj. zálohový způsob placení daně, placení daně splátkovým systémem nebo až po skončení zdaňovacího období na základě podání daňového priznání k určité dani apod., zatímco tok výdajů na financování běžných provozních potřeb je

³ Srovnej MARKOVÁ, H.: Finance obcí, měst a krajů, Orac, Praha 2000.

⁴ Srovnej VYBÍHAL, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové 1995.

poměrně plynulý, například plynulé uhrazení faktur za energie, výplaty mezd apod.). Během rozpočtového období tudíž běžně dochází k časovému nesouladu mezi vývojem příjmů a vývojem výdajů rozpočtu obce.

Financování kapitálových výdajů se většinou kumuluje do 2. a 3. čtvrtletí roku.

ROZPOČET OBCE – BILANCE A STRUKTURA

Cílem hospodaření obce v dlouhodobém horizontu by měl být vyrovnaný rozpočet, kde $P = V$, případně přebytkový rozpočet, kde $P > V$.

Požadavek na vyrovnaný rozpočet, aniž by obec tvořila finanční rezervy, však v praxi zároveň znamená, že v závěru rozpočtového období nemá obec vlastní finanční prostředky na financování potřeb začátkem dalšího rozpočtového období. Poněvadž daňové příjmy a dotace z rozpočtové soustavy přicházejí na příjmový účet rozpočtu obce až v průběhu ledna, resp. února po měsíčním zúčtování mezd, pokud obec nebude mít finanční rezervy, musí si do té doby půjčit krátkodobý úvěr.

Jestliže však je hospodaření obce přebytkové, tj. na konci roku po úhradě všech výdajů, má k dispozici finanční prostředky, může je použít na začátku dalšího rozpočtového období k financování potřeb, aniž by se musela krátkodobě zadlužovat.⁵

V zemích, kde obce odděleně hospodaří v rámci běžného a kapitálového rozpočtu, je přebytek běžného rozpočtu převeden do kapitálového rozpočtu a v následujícím rozpočtovém období může být použit, resp. jeho část, na financování běžných potřeb do té doby, než na příjmový účet běžného rozpočtu přijdou řádné platby.⁶

V ČR k těmto převodům docházelo například mezi rozpočtem obce a fondem rezerv a rozvoje.

Ve vyspělých zemích se sestavuje obecní rozpočet jako běžný a kapitálový rozpočet (obdobně jako státní rozpočet). Běžné i kapitálové příjmy a výdaje pak závazně člení tzv. rozpočtová skladba. V České republice se v posledních letech postupně vytvářely předpoklady pro přechod na toto členění i na úrovni rozpočtu obce.

Běžný rozpočet se sestavuje na jedno rozpočtové období, které je ve většině zemí shodné s kalendářním rokem, jako bilance běžných příjmů a běžných výdajů, vztahující se k rozpočtovému roku. Zachycuje příjmové a výdajové transakce, které se každoročně opakují.

Jednorázové a neopakovatelné příjmy a výdaje, které se týkají delšího období, než je jeden rozpočtový rok, se bilancují v kapitálovém rozpočtu. Týkají se zajištění jednorázových, neopakovatelných potřeb,

zejména investiční výstavby, které se váží často k období několika let.

Oddělení běžného hospodaření od dlouhodobého kapitálového hospodaření umožňuje analyzovat na co jsou použity daňové a nedaňové příjmy, umožňuje analyzovat nejen vliv příjmů, zejména daní, ale i transferů, ale i jednotlivých druhů výdajů, vliv obecního zadlužení a způsobu jeho umořování na hospodaření obce (v širších souvislostech i na vývoj ekonomiky).⁷

Běžný rozpočet se sestavuje vyrovnaný. Běžný rozpočet je vyrovnaný, jsou-li běžné příjmy rovny běžným výdajům. Jsou-li běžné příjmy větší než běžné výdaje, je rozpočet přebytkový, je-li tomu naopak, je schodkový.

Jestliže by se plánovalo saldo běžného rozpočtu, nebo kdyby neplánovaně vzniklo během rozpočtového období, vyrovnává se saldo běžného rozpočtu s kapitálovým rozpočtem.

Jestliže je běžný rozpočet deficitní, závisí úhrada deficitu na tom, zda v kapitálovém rozpočtu jsou potřebné finanční prostředky. Jestliže v kapitálovém rozpočtu se nedostávají finanční prostředky na krytí deficitu běžného rozpočtu, je nutné přistoupit k prodeji majetku, aby obec získala potřebné finanční prostředky, nebo k nákladnějšímu řešení financování deficitu běžného rozpočtu, a to prostřednictvím využití úvěru nebo k emisi dluhopisů, v ČR tzv. komunálních obligací. Tyto příjmy jsou pak příjmem kapitálového rozpočtu a běžný rozpočet se vyrovnává prostřednictvím vztahu ke kapitálovému rozpočtu.

Přebytek běžného rozpočtu se převádí do kapitálového rozpočtu a je možné ho využít v dalším rozpočtovém období na financování kapitálových potřeb, případně ho využít jako rezervu.

Kapitálový rozpočet je vyrovnaný, jestliže se jeho výdaje rovnají jeho příjmům, a to včetně přebytku běžného rozpočtu. Jestliže jsou kapitálové výdaje větší, je deficitní, jsou-li kapitálové výdaje menší, je přebytkový.

Pokladní plnění jak příjmů, tak výdajů, a to jak běžného, tak kapitálového rozpočtu, se uskutečňuje prostřednictvím peněžního ústavu, u kterého má obec (podobně i vyšší stupně územní samosprávy) vedeny příjmové a výdajové účty svého rozpočtu. Ve skutečnosti je rozpočet jako bilance vždy vyrovnaný, i za cenu čerpání úvěru a zadlužení.

V ČR se v současné době sestavuje rozpočet, který člení příjmy a výdaje na běžné a kapitálové, přičemž v rámci těchto skupin se uplatňuje zásada jednotnosti příjmů a výdajů. U běžných operací většinou není dopředu určena účelová vazba mezi určitými druhy příjmů a určitými druhy výdajů rozpočtu, u kapitálových operací tuto vazbu najdeme.

Účelově se sleduje použití účelových dotací (sub-

⁵ MRKÝVKA, P.: Přednáška Finanční právo, Právnická fakulta MU, Brno 2001, nepublikováno.

⁶ Srovnej PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy, územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, Praha 1995.

⁷ Srovnej BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo, C. H. Beck, Praha 1995.

venčí) na financování určitých druhů potřeb na rozdíl do neúčelových dotací.

Rozpočet obce mimo jiné obsahuje

- příjmy a výdaje spojené s činností samosprávy i související s výkonem státní správy v rámci tzv. přenesené působnosti;
- finanční vztahy k municipálnímu veřejnému sektoru (tj. zabezpečování veřejných statků, jak upřednostněných, tak lokálních);
- finanční vztahy k podnikatelským subjektům, a to jak na straně příjmů, například prostřednictvím daní, které podnikatelé platí do obecního rozpočtu, tak na straně výdajů, například při poskytování dotací soukromým podnikatelům. Může však jít také o úhrady za veřejné statky zajišťované prostřednictvím soukromého sektoru (tj. placení faktur);
- finanční vztahy k ostatním obcím, například zajišťují-li a financují-li obce společně některé veřejné statky, a to na smluvním základě sdružování prostředků (například společně financovaná a využívaná řízená skládka komunálního odpadu apod.), kdy jedna ze zainteresovaných obcí je provozovatelem a ostatní obce jí přispívají finanční prostředky do jejího rozpočtu na krytí nákladů, spojených se zabezpečením veřejných statků, aby je jejich občané mohli využívat;
- finanční vztahy ke státnímu rozpočtu, případně k rozpočtu okresního úřadu a ke státním fondům, a to zejména prostřednictvím dotací (případně subvencí) poskytovaných ze státního rozpočtu, rozpočtu okresního úřadu nebo státních fondů. Dotace ze státního rozpočtu do rozpočtů měst a obcí jsou poskytovány prostřednictvím rozpočtu okresního úřadu;
- finanční vztahy k ostatním subjektům, například k peněžnímu ústavu (tj. v případě čerpání úvěru a jeho následného splacení apod.).⁸

ROZPOČET OBCE – FINANČNÍ PLÁN

Příjmy i výdaje běžného a kapitálového rozpočtu jsou plánovány. Podle schváleného rozpočtu hospodářská obec v průběhu rozpočtového období. Během rozpočtového období se však může skutečné plnění rozpočtu odlišovat od plánovaného, a to vlivem různých faktorů.⁹

V České republice je rozpočet základem finančního hospodaření obce. Sestavuje se na jeden kalendářní

rok – rozpočtové období, zatím se nesestavuje na delší časové období, tzn. alespoň střednědobá rozpočtová prognóza. To má negativní dopady na dlouhodobější plánování zejména investiční výstavby financované z rozpočtu obce. Ztěžuje to i solidnější analýzu možnosti využívat návratné finanční prostředky, zejména úvěr, pro financování investičních potřeb obcí.

Ve vyspělých zemích, zejména v Evropě, se sestavují vedle rozpočtu obce jako ročního finančního plánu na období rozpočtového roku i střednědobé finanční plány – rozpočtové výhledy, zpravidla na dobu 3 až 5 let, ojediněle i na dobu delší.¹⁰

V ČR tato plánovací praxe chybí. U většiny obcí můžeme většinou hovořit o výrazné absenci jakékoliv střednědobé a dlouhodobé strategie rozvoje obce (regionu) a finanční strategie, včetně střednědobého a dlouhodobého rozpočtového plánování, chybí i střednědobá a dlouhodobá investiční strategie (a následná provozní strategie u zamýšlených investičních projektů). Pokud se v obcích vůbec věnuje pozornost střednědobé a dlouhodobé koncepci rozvoje obce, většinou se pozornost soustřeďuje pouze na jeden problém vyvolaný zpravidla politickými tlaky. Nevnímá se tedy komplexnost potřeb obce a finančních tlaků a stanovení priorit z dlouhodobého hlediska.

Mezi nejvýznamnější problémy střednědobého rozpočtového plánování, které se vyskytují v současné době i v ČR, na úrovni územní samosprávy patří

- schopnost odhadu, zejména odhad budoucích příjmů, jejich meziroční vývoj a kvalitní analýza budoucího vývoje jak municipálního veřejného sektoru, tak i soukromého sektoru a jeho vztah k rozpočtu obce (tj. například prostřednictvím budoucích daní, které soukromý sektor bude platit do rozpočtu obce, nebo prostřednictvím úhrady faktur za smluvní zabezpečování veřejných statků soukromým sektorem);
 - vyjasnění koncepce vztahů rozpočtu obce (v budoucnu i vyšších stupňů územní samosprávy) k ostatním článkům rozpočtové soustavy, zejména ke státnímu rozpočtu a neměnnost principů těchto vztahů alespoň ve střednědobém horizontu (tzn. například dlouhodobější platnost daňového určení, dlouhodobější platnost ukazatelů, podle kterých se poskytují dotace ze státního rozpočtu apod.).
- To se však týká i situací, kdy během roku obec dostává i další, mimořádné dotace, například na odstranění následků živelných pohrom apod., tzn. na financování nepředvídatelných, neplánovatelných potřeb. Značným problémem je využití dotací, které obec dostane ze státního rozpočtu těsně před koncem rozpočtového období

⁸ MARKOVÁ, H.: Finance obcí, měst a krajů, Orac, Praha 2000.

⁹ PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy, územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, Praha 1995.

¹⁰ Srovnej STIGLITZ, J. E.: Ekonomie veřejného sektoru, Grada Publishing, Havlíčkův Brod 1997.

s podmínkou, nevyužije-li dotace do konce rozpočtového období, propadnou tyto finanční prostředky zpět do státního rozpočtu. Obec bude utratit finanční prostředky bez ohledu na hospodárnost, nebo o ně přijde. V ČR k této praxi stále ještě dochází. To podlamuje hospodárnost i serióznost finančních vztahů v rozpočtové soustavě;

- oblast organizační, tj. spolupráce mezi volenými a výkonnými orgány, kvalita auditu, úroveň ekonomického poradenství apod., a to i ve vztahu k vyšším článkům rozpočtové soustavy (pomoc ze strany ústředních orgánů, v nichž pracují zpravidla mnohem zkušenější, kvalifikovanější pracovníci apod.).¹¹

V ČR se neustále mění konstrukce daňových zákonů, což v případě daní z příjmů znesnadňuje kvalitně naplánovat jejich daňový výnos do rozpočtu obce nejen z krátkodobého, ale i střednědobého hlediska, mění se rozpočtová pravidla, zejména daňové určení. Neexistují serióznější pravidla pro poskytování dotací ze státního rozpočtu do rozpočtu obcí.

Situaci komplikují dlouhotrvající diskuse o vyšších územně samosprávných celcích a to především z pohledu toho, jaké veřejné statky by měly zabezpečovat a z čeho své potřeby financovat. Není jasná představa ani o uspořádání finančních vztahů mezi jednotlivými úrovněmi územní samosprávy.

V ČR v současné době upravuje hospodaření s finančními prostředky soustředěnými v rozpočtové soustavě zákon o rozpočtových pravidlech. Upravuje i způsob sestavování veřejných rozpočtů a vazby mezi nimi. To neumožňuje obcím provádět vlastní výraznější změny ve svém rozpočtu během rozpočtového období. V posledních letech však byla alespoň do určité míry posílena pravomoc obecních orgánů.

Během rozpočtového období přicházejí v úvahu změny rozpočtu, vznikne-li potřeba úhrady rozpočtem nezajištěných potřeb (i když pro obce není speciálně tato úprava zatím specifikována).

Rozpočtovou potřebu, která není rozpočtem obce zajištěna, lze uhrazovat

- změnou rozpočtu v závislosti na míře vlastní pravomoci;
- použitím prostředků z mimorozpočtových zdrojů, tj. například decentralizovaných účelových peněžních fondů (například fondu rezerv a rozvoje);
- rozpočtovým opatřením, v některých případech schválených vládou.¹²

Rozpočtovým opatřením jsou

- povolené přesuny rozpočtových prostředků mezi jednotlivými druhy příjmů a výdajů rozpočtu;
- povolené překročení rozpočtu podřízené organizace (například rozpočtové nebo příspěvkové organizace);
- vázání rozpočtových prostředků (tj. použití na určený účel).¹³

V rozpočtovém plánování obce je důležité i krátkodobé plánování během rozpočtového období (cash budgeting). V plánu peněžních příjmů a výdajů (cash budget) by se měl sledovat pohyb peněžních prostředků, peněžní toky. Bilanční forma porovnává jednotlivé zdroje tvorby peněžních prostředků a jejich užití v průběhu období, tj. jejich časové rozložení. Tím se získá přehled, kolik bude třeba peněžních prostředků týdně nebo měsíčně apod., aby bylo možné uhradit výdaje. Nebude-li tedy v určitém období obec disponovat vlastními příjmy v rozpočtu, resp. na účtu, bude potřebovat dodatečné finanční zdroje, například úvěr. V opačném případě bude moci krátkodobě finančně investovat.

Kvalitu krátkodobého plánování peněžních příjmů a výdajů rozpočtu obce, například formou platebního kalendáře, ovlivňují především znalosti a zkušenosti pracovníků obecního úřadu, tzn. kdy lze očekávat jednotlivé druhy příjmů (a to zejména s ohledem na správu a výběr daní) a v jaké výši a kdy musí obec uhradit příslušné výdaje. Kvalita krátkodobého plánování tedy ovlivňuje i dočasnou potřebu krátkodobého úvěru, případně návratných výpomocí z rozpočtu okresního úřadu nebo ze státního rozpočtu, ale i možnost krátkodobého investování dočasně volných, nevyužitých finančních prostředků, například formou krátkodobého termínovaného vkladu.

V plánovací praxi se většinou postupuje při sestavování návrhu rozpočtu tak, že se bere v úvahu vývoj příjmů a výdajů v minulých letech, zejména však skutečný vývoj příjmů a výdajů od začátku roku do doby, kdy se začne pracovat na návrhu rozpočtu, tzn. většinou za tři čtvrtletí běžného rozpočtového roku. Na základě zkušeností s vývojem příjmů a výdajů v minulých letech, s ohledem na vliv inflace a dalších nových faktorů v běžném rozpočtovém roce, se provede odhad plnění příjmů a výdajů v závěrečné části roku, tzv. očekávané plnění rozpočtu do konce roku. Na základě tohoto odhadu se naplánují příjmy a výdaje rozpočtu na další rok.¹⁴

Velkým problémem je kvalifikovaně naplánovat zcela nové příjmy, které se zatím nevyskytovaly, napří-

¹¹ PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha 1997.

¹² KAMENÍČKOVÁ, V. a kol.: Reforma rozpočtu v ČSFR, Finance a úvěr, 5/1993.

¹³ Srovnej MRKÝVKA, P.: Přednáška Finanční právo, Právnická fakulta MU, Brno 2001, nepublikováno.

¹⁴ Srovnej MELIŇ, M.: Finance obcí, E.I.A., Hradec Králové 1994.

klad v souvislosti se zavedením zcela nové daně. Podobně je tomu i v případě zcela nových výdajů. To má vliv na plnění rozpočtu a případné dodatečné úpravy rozpočtu během jeho plnění.

Kvalita rozpočtu jako finančního plánu, jeho splnění, resp. odchylky skutečnosti proti plánu, závisí tudíž zejména na kvalitě odhadu

- výnosů ze svěřených, sdílených a místních daní, poplatků, dotací, nových příjmů a případně i dalších příjmů, objemově významnějších, tzn. příjmů, které jsou plánovatelné (vedle plánovatelných příjmů plynou do rozpočtů obcí i neplánované příjmy, zejména sankčního charakteru – pokuty apod.);
- výdajů obecního rozpočtu, tj. na kvalitním odhadu budoucích potřeb, souvisejících zejména se zajišťováním veřejných statků, s rozvojem veřejného sektoru. Potřeby jsou většinou z dlouhodobého hlediska velmi stabilní, resp. mají tendenci růst. Významné je i kvalitní plánování investičních potřeb;
- výdajů souvisejících s uvažovanými novými potřebami, zejména s ohledem na plánovaný sociálně-ekonomický rozvoj obce, případně i regionu, případně vyplývající z volebních programů apod., což ovlivňuje reálnost splnění sestaveného rozpočtu obce (podobně je tomu na všech úrovních územní samosprávy).

Rozpočtové plánování je důležitou etapou rozpočtového procesu, a to nejenom na centrální úrovni u státního rozpočtu, ale i na decentralizované úrovni, tj. na úrovni obcí i vyšších stupňů územní samosprávy.¹⁵

I po schválení rozpočtu obce jsou časté jeho úpravy. Je-li schválen před začátkem rozpočtového roku, kdy není známa definitivní výše dotace ze státního rozpočtu, dochází začátkem roku k jeho úpravě. Upravený rozpočet už bilancuje příjmy včetně dotací ze státního rozpočtu s výdaji rozpočtu.

Rozpočtové období na úrovni územní samosprávy je v každé zemi shodné s rozpočtovým obdobím celé rozpočtové soustavy. Trvá jeden rok a ve většině zemí se kryje s kalendářním rokem. Tak je tomu i v ČR. Rozpočtový proces, tj. všechny etapy rozpočtového procesu, je však delší, zpravidla zahrnuje dobu 1,5–2 roky.

ROZPOČET OBCE – NÁSTROJ OBECNÍ POLITIKY

Rozpočet obce, podobně však i rozpočty vyšších stupňů územní samosprávy, je nástrojem realizace

koncepce místní územní samosprávy, ale i nástrojem prosazování lokálních, resp. regionálních, zájmů a preferencí obyvatelstva, které žije na daném území. Obec využívá obecní rozpočet jako nástroj zabezpečení a financování svých úkolů, a to jak v samosprávním působnosti, tak i v rámci přenesené působnosti.

Daňové reformy ve vyspělých zemích věnovaly pozornost i daňovému určení a zvýšení podílu daňových příjmů v rozpočtech obcí, případně i vyšších stupňů územní samosprávy. Ve většině zemí se tím zvýšila finanční soběstačnost obcí, což posiluje postavení obce jako základního článku územní samosprávy.

Protože však obce zajišťují i úkoly, jejichž zabezpečení na ně poručnickým způsobem přenáší ústřední vláda, musí na jejich financování dostat finanční prostředky do svých rozpočtů ze státního rozpočtu, případně z rozpočtů vyšších stupňů územní samosprávy. To je jeden z důvodů, proč obce, jako základní články územní samosprávy, nemohou být finančně soběstačné a proč musí docházet k určitému přerozdělování finančních prostředků v soustavě veřejných rozpočtů při uplatňování principu solidarity.¹⁶

V České republice vzrostl význam rozpočtů obcí po mnoha desetiletích po roce 1993, a to v důsledku nejen obnovení samosprávních zřízení po roce 1990, ale i v důsledku probíhající reformy místních rozpočtů v rámci probíhající reformy veřejné správy. V současné době prochází soustavou místních rozpočtů v ČR, do které se dosud řadí rozpočty měst a obcí i rozpočty okresních úřadů, téměř čtvrtina rozpočtových prostředků.

Jak jsem již uvedla, během jednotlivých etap rozpočtového procesu se dodržují i na municipální úrovni obecně platné rozpočtové zásady. Jednou z rozpočtových zásad je zásada publicity, která úzce souvisí s praktickým využíváním rozpočtu obce jako nástroje veřejné politiky.

ZÁSADY ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ

Všechny rozpočty mají řadu společných rysů, zejména pokud jde o proces jejich navrhování či schvalování, rovněž tak kontrola či sankce uplatňované při porušení stanovených pravidel jsou obdobné. Tyto společné rysy upravuje stát zákonem a jsou označovány jako rozpočtové zásady. Při hospodaření s rozpočtovými prostředky musí subjekty – adresáti, kterých se to týká – dodržovat další pravidla či zásady, které stanoví zákon, a to zákon o rozpočtových pravidlech, tak i předpisy vydané k jeho provedení.

Rozpočtové zásady představují určitý systém poznatků, zkušeností, které se nahromadily v průběhu historického vývoje státního rozpočtu a ostatních ve-

¹⁵ MRKÝVKA, P.: Finanční správa, MU, Brno 1997.

¹⁶ Srovnej PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy, územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, Praha 1995.

řejných rozpočtů, a současně i rozpočtového procesu, které odrážejí určité zákonitosti a kterými se vyjadřují určité skutečnosti. Tyto zásady v podstatě můžeme dělit na:

- zásady univerzální
- zásady uplatňované v rozpočtovém procesu.

ZÁSADY UNIVERZÁLNÍ

Mezi zásady, které mají v podstatě univerzální platnost pro celou soustavu veřejných rozpočtů podle Meliona patří zejména:

- a) úsilí o dosažení maximálních příjmů a optimální využívání a úspornost na vynakládání výdajů,
- b) vyrovnanost rozpočtu,
- c) povinné provádění změn schváleného rozpočtu,
- d) vymezení odpovědnosti za rozpočtové hospodaření,
- e) časové použití rozpočtových prostředků,
- f) účelovost rozpočtových prostředků.

Toto pořadí jednotlivých zásad nemá žádný podstatný význam pro hodnocení jejich důležitosti nebo priority pro jejich dodržování, ale jen vyplývá z jejich logické návaznosti.

ad a) Požadavek na kvalitu rozpočtu

Usilí o dosažení maximálních výdajů a o optimální využívání a úspornost výdajů je patrně základem pro uplatnění dalších zásad. Můžeme říci, že tato zásada je prvním projevem každého rozumného hospodaření s penězi. Podstatou je, že při dosahování příjmů a při vynakládání výdajů se nesmí ztrácet smysl pro konečný užitek. Snaha o okamžité příjmy může vést ke ztrátě budoucích užiteků, např. ukvapený prodej movitého majetku a obdobně snaha o co největší úspory výdajů mohou zmařit hodnotu majetku ve vlastnictví obce.

ad b) Vyrovnanost rozpočtu

Vyrovnanost rozpočtu je klasicky uznávaný princip umožňující co nejlepší výsledek v hospodářském rozvoji. Obecně lze mít za to, že přebytekový rozpočet tento rozvoj může zbytečně zpomalovat a naopak schodkový rozpočet sice tento rozvoj zrychluje, ale na účet budoucích období. A proto je velmi důležité sledovat vyrovnanost rozpočtu nejen při jeho schvalování, ale i po celý rok, při hospodaření s jeho prostředky.

ad c) Provádění změn rozpočtu

Je důležité si uvědomit, kdy je změna rozpočtu nutností, nebo alespoň moudrým opatřením, a naopak, kdy stojí za to, trvat na platném rozpočtu a nepřizpůsobovat ho běžně dosahovaným výsledkům. Povinnou změnu je nutno provést v případě, kdy by došlo ze-

la jistě ke schodku ve skutečném hospodaření podle rozpočtu, který je sice sestaven vyrovnaný, ale hrozí nebezpečí nesplnění těch příjmů, s nimiž rozpočet počítal jako se zdrojem úhrady svých výdajů. Změnu rozpočtu je také nutno uskutečnit, má-li dojít k novému rozdělení peněz v rámci rozpočtu, tzn. v případě, kdy se mají přerozdělit rozpočtové výdaje u příjemců rozpočtových limitů nebo jiných úkolů (např. vůči rozpočtu podřízených organizací). Povinnost provést změnu schváleného rozpočtu vzniká vždy v důsledku takového rozpočtového opatření, jímž nadřízený orgán buď dodatečně snížil, anebo naopak zvýšil výši dotací do rozpočtu příjemce. V případě obce je běžným druhem rozpočtových opatření vynucujících si změnu jejich schváleného rozpočtu každý přísun dodatečně, během roku uvolňovaných účelových prostředků z rezerv státního rozpočtu nebo z rozpočtu příslušného okresního úřadu. Užitečnou, ne však povinnou změnou rozpočtu, je reakce na příznivější plnění rozpočtových příjmů v porovnání se schváleným rozpočtem.

ad d) Orgány odpovědné za hospodaření podle rozpočtu

Obecně řečeno, odpovědnost za hospodaření s rozpočtovými prostředky má každý, komu byly svěřeny do jeho působnosti. Jde-li o obecní rozpočet, je stejně požadována odpovědnost za hospodaření s přidělenými rozpočtovými prostředky u všech jejich příjemců, neboť tyto obecní finance mají stejnou zákonnou ochranu proti jejich neoprávněnému použití nebo zadržování. S odpovědností za plnění rozpočtu ale souvisí také právo provádět změnu rozpočtu. Rozpočet obce schvaluje obecní zastupitelstvo a tomu je i dána pravomoc rozhodovat o změnách jím schváleného rozpočtu, protože i to znamená schvalování rozpočtu, byť dílčích změn a doplňků.

ad e) Časové použití rozpočtu

Z hlediska obce, která si hradí své potřeby vlastními zdroji, nemá zásada časového použití rozpočtu v podstatě velký význam, protože pro ni není až tak důležité, zda se její rozpočtované výdaje opozdí a přejdou do nového roku, jestliže jí takto uspořené peníze zůstávají. Naopak tuto zásadu musí plně respektovat vždy, když na své výdaje používá státní účelové prostředky, které jí byly dány pro časově omezené období. Proto také u takového účelového financování hrozí riziko, že se před koncem roku utrácejí peníze bez ohledu na jejich hospodárnost a tím můžeme říci že dochází de facto k jejich plýtvání.

ad f) Účelovost rozpočtových prostředků

Spolu s časovou použitelností peněz se ve finančním hospodaření setkáváme velmi často také s jejich účelovou použitelností. Je přirozeným právem každého dárce, aby sám rozhodoval o tom, komu, kolik, kdy a na jaké účely své peníze poskytne. Z toho vyplývá

i zásada účelovosti při hospodaření s prostředky státního rozpočtu a přenáší se i do dalších financí a to i do rozpočtu obce.

ZÁSADY UPLATŇOVANÉ V ROZPOČTOVÉM PROCESU

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

K první skupině rozpočtových zásad můžeme přiřadit podle Bakeše například tyto zásady:

1. **Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu**, která je také často označována jako zásada omezeného časového použití finančních prostředků. Jde o označení takové skutečnosti, že rozpočtové prostředky lze použít pouze v příslušném rozpočtovém roce, pro který byly schváleny.
2. **Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu** má znamenat sestavení takového rozpočtu, který vychází z analýzy hospodářských procesů, schopností odhadu budoucího možného vývoje. Pro výpočet slouží i metoda vyjádření minimálních nutných příjmů a maximální výše výdajů, která znamená, že v rozpočtu je třeba stanovit minimální výši příjmů, které potřebuje rozpočet k pokrytí výdajů, tzn. stanovuje se určitá hranice nepřekročitelných výdajů.
3. **Zásada účelovosti** vyjadřuje to, že rozpočtové prostředky mohou být používány pouze a jen k účelům, pro které byly určeny, a to na pokrytí nezbytných potřeb, na opatření zakládající se na právních předpisech a k zajištění nerušeného chodu obce.
4. **Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu** je realizována prostřednictvím rozpočtové skladby, která zajišťuje přehlednost celé rozpočtové soustavy.
5. **Zásada dlouhodobé vyrovnanosti** znamená, že je možné krátkodobě uplatnit deficitní financování podle záměrů finanční politiky.
6. **Zásada publicity** je jednak vyjádřena tím, že je rozpočet projednáván veřejně a také veřejně schvalován obecním zastupitelstvem.

Ke druhé skupině rozpočtových zásad, tedy zásad uplatňovaných při hospodaření s rozpočtovými prostředky, lze podle Bakeše řadit tyto zásady:

1. **Zásada efektivnosti a hospodárnosti**, která stanoví co nejekonomičtější použití rozpočtových prostředků. Znamená to, že je nutné dosahovat co nejvyšších příjmů a hospodárně a efektivně využívat rozpočtové prostředky, které mohou být i účelově určeny, a proto je třeba dbát, aby jejich vynakládání bylo v souladu se záměrem, který vedl k jejich poskytnutí. Rovněž časové hledisko může být někdy významné.
2. **Zásada přednosti výdajů před příjmy** vyjadřuje skutečnost, že výdaje by se měly využívat k ekonomickému růstu, pro který je třeba zajistit příslušné prostředky. Rozpočtové příjmy by proto měly stabilizovat ekonomiku, aby byl umožněn její růst.
3. **Zásada omezení přesunů v rozpočtu a úhrada potřeb v rozpočtu nezajištěných** je u nás specifikována v zákoně o rozpočtových pravidlech a stanoví, že pouze na základě zákonného zmocnění je možné v určité míře a za přesně stanovených podmínek realizovat přesuny v rámci daného rozpočtu.
4. **Zásada stanovení pravidel v případě rozpočtového provizoria** znamená to, že pro období, kdy není schválen, popřípadě ještě není sestaven rozpočet, musí být takového období podřízeno určitým pravidlům a ta musí být v právní normě také stanovena, aby mohla být použita v případě potřeby.

ZÁVĚREM

Pro současnou dobu je charakteristické, že plná ekonomická soběstačnost územních svazků je patrně nereálná a potřebné finanční prostředky do územních rozpočtů musí nutně plynout zejména z rozpočtů ústřední úrovně, popřípadě speciálních peněžních fondů. Důvodů je mnoho, mimo jiné lze hovořit například o povaze a nepružnosti daňových plateb, rozsah a charakter veřejných statků, snaha o dosažení spravedlivějšího rozdělování daňových příjmů současně s dodržováním ekonomicky efektivnějšího systému příjmů, apod.¹⁷

¹⁷ Srovnej: MARKOVÁ, H.: Finance obcí, měst a krajů, Orac, Praha 2000.