

## K problematice výdajové stránky rozpočtu obce

Ivana Pařízková

V okamžiku rozpočtování výdajů nastupuje nelehký úkol pro pracovníky finančních odborů, členy finanční komise, radní a následně zastupitele, kteří musí zvážit, jak peníze investovat. V daných ekonomických podmínkách se musí nejprve zajistit plynulý a nejnutenější provoz všech veřejně prospěšných zařízení především na úseku školství, zdravotnictví, sociálního zabezpečení apod.<sup>1</sup>

Obec je oprávněna vynakládat své finanční prostředky pouze prostřednictvím svého výdajového rozpočtu a to bez ohledu na to, odkud tyto peníze, které používá, bere, zda z rozpočtových příjmů běžného roku, anebo z příjmů získaných v minulém období a soustředěných v peněžních fondech. Peníze peněžních fondů musí zařadit do příjmů běžného rozpočtu a teprve odtud je vzít a použít ve výdajích.

Musí tak učinit vždy, jestliže dochází k reálné spotřebě takto používaných peněz – totiž nejde-li jen o jejich převod na jiné peněžní fondy, anebo nejde-li jen o jejich dočasné použití na překlenutí časové neshody mezi již naběhlými příjmy a nabíhajícími výdaji v témže rozpočtovém roce. V takové situaci si obec své peněžní prostředky uložené na peněžních fondech vlastně jen do svého rozpočtu půjčuje, ale nespotřebovává je. Ale to jen pokud se jí v další části roku, v krátkém časovém období, podaří dohnat inkaso těch příjmů, které jí předtím chyběly. Zásada, podle níž obec všechny své výdaje vynakládá vždy jen pomocí výdajového rozpočtu, má svoji významnou logiku. Slouží nejen celospolečenskému pohledu na obecní finance, ale vyhovuje především obci. Obec má při jejím dodržování usnadněn pohled na své finance a současně i provádění rozborů jejich stavu a použití, protože jinak by zbytečně a komplikovaně musela nejprve počítat

všechny různé peníze, různě uložené a použité z výkazů o stavu a použití všech svých peněžních fondů. Zároveň ale výdajový rozpočet slouží i jako měřítko srovnatelnosti všech obcí v České republice.<sup>2</sup>

Samostatnost rozpočtů samosprávných obcí není překážkou, která by bránila jednotnému třídění jejich rozpočtů. Současná rozpočtová skladba vychází z třídění peněžních operací z hlediska kapitolního, druhového a funkčního. Přičemž kapitolní třídění je jednoznačně nejjednodušší z těchto tří hledisek, protože vyjadřuje okruh působnosti a odpovědnosti subjektů ve správě rozpočtových prostředků. Kapitoly ale především slouží pro účely státního rozpočtu, protože odpovídají ve většině případů názvu ústředního orgánu (ministerstvo, centrální úřad) či jiné instituce (Ústavní soud, Senát Parlamentu apod.), kterému jsou do správy svěřeny rozpočtové prostředky. Od roku 1997 není kapitolní třídění závazné pro územní rozpočty, tedy i pro obce a je plně na nich samých, zda vůbec a v jaké podobě si stanoví strukturu, obsah i číslování kapitol, protože je jen na nich samých, jak si interně rozdělí odpovědnost nad částmi svého rozpočtu. Fakultativnost kapitolního třídění u územních rozpočtů se v praxi osvědčila a zvláště pak u obecních rozpočtů je kapitolní třídění všeměs zachováno a upraveno především potřebám obcí.

Nejobecnější, zpravidla nejvíce užívané, je třídění rozpočtových výdajů podle jednotlivých kapitol tímto způsobem:

- Místní hospodářství
- Doprava
- Vnitřní správa

<sup>1</sup> VYBÍHAL, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové 1995.

<sup>2</sup> BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha, 1995.

- Školství
- Vodní hospodářství
- Výstavba
- Všeobecná pokladní správa
- Práce a sociální věci
- Kultura
- Zdravotnictví
- Zemědělství
- Obchod

Podíl jednotlivých druhů výdajů je mezi obcemi značně odlišný, a to především v závislosti na velikosti obce či města.<sup>3</sup> Dále můžeme výdaje obecních rozpočtů členit obdobným způsobem, jak je tomu u státního rozpočtu a to z hlediska rozpočtového plánování na výdaje

- plánované
- neplánované (nahodilé).

**Plánované výdaje** rozpočtu obce jsou výdaje předem poměrně přesně určitelné (např. výdaje na financování provozu škol, na učební pomůcky, atd.). U plánovaných výdajů mohou orgány obce lépe a důkladněji zvažovat objem výdajů a jejich strukturu, právě s ohledem na omezení dané plánovatelnými příjmy. Obce zde mohou zvažovat, u kterých druhů výdajů jsou případně únosné úspory a u kterých druhů jsou nežádoucí a z dlouhodobého hlediska neekonomické, nedostávají-li se potřebné příjmy.

**Neplánované výdaje** rozpočtu obce neboli nahodilé, nemůže obec nikdy předem odhadnout a to ani kdy a v jaké výši. Patří sem sankční výdaje což jsou především pokuty za porušení rozpočtové kázně placené do státního rozpočtu, výdaje způsobené nahodilými událostmi jako byly například záplavy, zvýšení daně a příslušenství k daním u nichž jsou obce poplatníkem (např. nepodaří-li obce včas daňové přiznání k příslušné dani, zaplatí-li daň v nižší částce čímž vznikne daňový nedoplatek apod.). Neplánované výdaje jsou v České republice zpravidla financovány z rezerv, které si obce v rozpočtu vytvořila, popřípadě z mimorozpočtových rezervních fondů. Toto členění výdajů má význam pro bilancování příjmů k výdajům u rozpočtů obcí v závislosti na záměru obecní politiky, který se promítne jak do výdajů, tak do příjmů. Je-li záměrem vyrovnaný rozpočet obce, nelze v návrhu příliš počítat právě s nahodilými příjmy. Na druhé straně v průběhu plnění rozpočtu během rozpočtového období mohou

nahodilé příjmy pozitivně ovlivnit plnění rozpočtu, zejména v takovém případě, kdy návrh rozpočtu byl bilancován vyrovnaný s vědomím většího či menšího nadhodnocení plánovaných příjmů.<sup>4</sup>

Výdaje celé rozpočtové soustavy, což znamená i výdaje rozpočtů obcí a do budoucna i vyšších samosprávných celků se ještě člení na výdaje

- běžné a
- kapitálové.

**Běžné výdaje** slouží k financování běžných, pravidelně se opakujících potřeb v příslušném fiskálním roce. Jedná se zejména o opakující se provozní výdaje rozpočtovým a příspěvkovým organizacím, které obce zřizují pro zajištění veřejných statků.

**Kapitálové výdaje** slouží k financování dlouhodobých a to zvláště investičních potřeb, které zasahují do více rozpočtových období, zpravidla bývají jednorázové a pravidelně se neopakují. Výdaje na investice ještě úzce souvisí nejen s výdaji vynakládanými na pořízení nových investic, ale i se splácením půjček, z nichž se investice financovaly, avšak úroky jsou již placeny z běžného rozpočtu. Úvěry a půjčky mohou způsobit zadluženost obcí a proto je toto nutné určitým způsobem regulovat a korigovat. V České republice zatím zadluženost obcí není regulována, vhodné nástroje se hledají a prozatím celkovou situaci monitoruje Ministerstvo financí. Počáteční náznaky jsou již ze strany peněžních ústavů a to tak, že zvažují zda obci poskytnou úvěr, či žádost zamítnou. Můžeme se poučit od vyspělých zemí, kde se zadluženost koriguje a kontroluje ústřední vládou a emisní bankou, a to nejen kvůli dluhové službě, ale i z důvodů možného inflačního působení.

Členění běžných i kapitálových výdajů podle rozpočtové skladby využívají všechny země, s tím, že se toto členění postupně unifikuje, aby bylo možné provádět mezinárodní analýzy a srovnání. Dostí významné je členění výdajů rozpočtu obce rozpočtovou skladbou podle funkcí, které má obec při zajišťování potřeb v jednotlivých oblastech veřejného sektoru, tzn. při zajišťování a financování veřejných služeb pro obyvatelstvo. Jedná se především o vlastní samosprávu, což představuje zajištění místní bezpečnosti, veřejné osvětlení, veřejná zeleň, místní komunikace, ale jedná se i služby ve školství, ve veřejném zdravotnictví, služby komunálního bydlení, o sociální péči atd. Významný je i podíl obcí na financování ekologických zařízení v obci a dále i fi-

<sup>3</sup> Blíže MELION, M.: Finance obcí, E.I.A., Hradec Králové 1995.

<sup>4</sup> Blíže VYBÍHAL, V.: Veřejné finance, E.I.A., Hradec Králové 1995.

nancování vodovodů a kanalizací.<sup>5</sup>

Dalším možným kriteriem pro klasifikaci výdajů je jeho rozlišení na výdaje

- nenávratné povahy
- návratné povahy.

**Výdaje nenávratné povahy** jsou takové platby, kdy jsou finanční prostředky nenávratně vydány, například na zabezpečení veřejných statků, na zaplacení daní a to v případě, kdy je obec v postavení poplatníka daně, na zaplacení úroků atd. Tyto výdaje ještě můžeme členit na výdaje

- běžné, to jsou takové výdaje, které se každoročně opakují a patří sem například neinvestiční nákupy různého materiálu, zboží a služeb, hrazené úroky z půjček, placené nájemné, výdaje na opravu a údržbu, neinvestiční transfery a další platby rozpočtům a fondům v rámci rozpočtové soustavy, platby sankční povahy (za porušení rozpočtové kázně), platby daní a poplatků apod.

- kapitálové, jednorázové, neopakující se jako jsou investiční výdaje na pořízení hmotného a nehmotného investičního majetku, kapitálové transfery a investiční půjčky poskytované podnikatelským subjektům, neziskovým organizacím (obecně prospěšným společnostem, církvím, občanským sdružením atd.), investiční půjčky poskytované obyvatelstvu, rezervy kapitálových výdajů.

**Výdaje návratné povahy** jsou takové, které jsou z rozpočtu obce vydány za účelem zhodnocení a aby se vrátily do rozpočtu ve vyšší částce do budoucna. Jedná se například o výdaje spojené s nákupem cenných papírů od jiných emitentů za účelem získání dividend v budoucnu, dalším výdajem je ukládání dočasně volných finančních prostředků na termínovaný účet za účelem dosažení úroku a ještě mezi tyti výdaje návratné povahy patří i splácení jistiny z dříve čerpaných návratných úvěrů a splátky dluhopisů.

## **FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ OBCEMI**

V minulosti výdaje municipiálních rozpočtů financovaly především potřeby v oblasti veřejné správy, školství, zdravotnictví, kde tyto služby pro obyvatelstvo zajišťují u nás tzv. rozpočtové a příspěvkové organizace, a to formou dotací nebo příspěvků poskytovaných těmto organizacím z rozpočtu zřizo-

vatele – obce. V souvislosti s decentralizačními tendencemi v oblasti veřejného sektoru lze předpokládat další růst výdajů rozpočtů obcí a současně se objevují i výdaje zcela nové, například výdaje na obecní pocii. Z výdajů rozpočtů obcí jsou financovány některé druhy čistých a smíšených veřejných statků. Způsob financování, a tím i míra finanční účasti rozpočtu obce závisí právě na charakteru veřejných statků. Výdaje na zabezpečení čistých veřejných statků by měly být kryty výnosem tzv. svěřených a sdílených daní (tj. podle rozpočtového určení), případně municipiálních daní a peněžními prostředky – transfery z rozpočtové soustavy.

Mezi výdaje na zabezpečení čistých veřejných statků patří: – výdaje na udržení veřejného pořádku a bezpečnosti (obecní policie a hasiči), – výdaje na veřejné osvětlení, – výdaje na veřejné komunikace (osvětlení, chodníky), – výdaje na veřejnou zeleň, – výdaje na likvidaci negativních externalit (na výstavbu a provoz čističek odpadních vod), – výdaje na vlastní správu.

Přičemž tyto výdaje jak jsem již uváděla výše mnoho mít charakter jak běžných výdajů, tedy provozních, tak kapitálových, investičních. Běžné výdaje zpravidla v rozpočtech obcí převažují.<sup>6</sup>

Velkou skupinou výdajů rozpočtů obcí jsou výdaje na zabezpečování smíšených veřejných statků pro obyvatelstvo, kam patří tyto výdaje na:

- vzdělání, zejména základní, ale někdy i střední, i když v tomto případě jsou výdaje hrazeny většinou z rozpočtů vyšších stupňů územní samosprávy nebo ze státního rozpočtu,
- na financování výdajových programů, zejména sociálního charakteru, například péče o rodinu a děti, péče o zdravotně postižené občany a přestárlé, zlepšení bydlení apod.,
- na financování zabezpečení veřejných statků, u kterých dochází k tržnímu selhání, například u veřejné hromadné dopravy apod.<sup>7</sup>

Spotřeba těchto veřejných statků je v řadě případů pouze na úvaze občana, zda je využívá, pokud se ovšem nejedná o tzv. upřednostněné neboli poručnícké veřejné statky, které obyvatelstvu poručníckým způsobem stanovuje stát různými právními normami. Tyto statky jsou z velké většiny zabezpečovány prostřednictvím přenesené působnosti na obce, v některých případech na vyšší stupně územní samosprávy. Tyto výdaje jsou kryty jednak z rozpočtu obce, popřípadě vyššího stupně územní samo-

<sup>5</sup> Srovnej PEKOVÁ, J.: Finance územní samosprávy, územní aspekty veřejných financí, Victoria publishing, Praha 1995.

<sup>6</sup> MRKÝVKA, P.: Finanční správa, MU, Brno, 1997.

<sup>7</sup> Srovnej „Predikce vývoje místních rozpočtů v roce 1998“, Státní správa a samospráva S'97, č. 77.

správy, a ve formě dotace ze státního rozpočtu. Většina výdajů rozpočtů obcí má charakter tzv. nárokových výdajů, tedy vyplývajících ze zákonů a dalších právních předpisů. U tohoto typu výdajů lze jen velmi obtížně snižovat jejich výši v případech, kdy nejsou plněny příjmy, ale i proto, že výdaje na veřejný sektor neustále rostou je velkým problémem zabezpečit maximální hospodárnost ve výdajích při dosažení maximálního užítku z výdajů. Náklady na zabezpečování ostatních smíšených statků pro obyvatelstvo zcela nebo zčásti hradí uživatel – občan. Je snaha zvýšit podíl obyvatelstva na financování především lokálních veřejných statků ve formě poplatků za služby, pokud možno v ekonomicky nutné výši. V případě částečné úhrady uživatelem, tzn. za uživatelský poplatek (cenu), který nekryje zcela náklady, se z výdajů rozpočtu obce dotuje úhrada na ekonomicky nutnou výši, případně se ziskovou přírůžkou (zejména v případě obstarávání veřejného statku prostřednictvím soukromé firmy).<sup>8</sup> Finanční dopady do výdajů rozpočtu obce vyplývající ze zabezpečování veřejných statků jsou závislé na charakteru veřejných statků a s tím související mírou finanční účasti obyvatel – a to stanovením konkrétní výše uživatelského poplatku.

### VÝDAJE NA NENÁVRATNÉ TRANSFERY

Mezi nenávratnými transfery zaujímají důležité místo

- dotace nižším příjmovým vrstvám obyvatel na spotřebu smíšených veřejných statků, jedná se o typ přímé adresné dotace sociálně slabším občanům – uživatelům veřejného statku, rozdílné podle důchodové situace uživatele, zvyšuje tak příjem uživatele veřejného statku a tím mu zlepšuje konkrétní důchodovou situaci;
- adresné sociální výpomoci nižším příjmovým kategoriím obyvatel. Ve velké míře sociální transfery plynou ze státního rozpočtu prostřednictvím rozpočtů okresních úřadů na základě zákona o státní sociální podpoře a obce většinou poskytnou ze svého rozpočtu pouze jednorázovou sociální dávku v případě tíživé situace občana, nikoli pravidelně se opakující;
- dotace soukromým podnikatelům na podporu podnikání, má-li obec zájem na této podpoře,

například si chce obec vytvořit další pracovní příležitosti, čímž by snížila míru nezaměstnanosti;

- dary a to občanům při významných životních jubileích a sponzorské dary zejména neziskovým organizacím na rozvoj jejich činnosti;
- placené úroky plynoucí ze závazků úvěrové povahy;
- placené daně, včetně zvýšení daně a příslušenství daně, kdy obec je v postavení poplatníka daní;
- pokuty a jiné sankční platby;
- výdaje za zprostředkovatelské a podobné služby, které nesouvisí se zabezpečováním veřejných statků.<sup>9</sup>

### VÝDAJE SOUVISEJÍCÍ SE SPLÁCENÍM NÁVRATNÝCH FINANČNÍCH PROSTŘEDKŮ

Tato skupina výdajů většinou vyplývá z titulu plnění v minulosti uzavřených smluv. Můžeme do ní zahrnout výdaje na

- splácení úvěrů a návratných půjček, a to i bezúročných;
- splácení finančních výpomocí poskytnutých jinými články rozpočtové soustavy;
- úhradu nákladů emise komunálních obligací, na úhradu nákladů na zprostředkování takové emise a umístění na trhu;
- splácení emise.<sup>10</sup>

### VÝDAJE SOUVISEJÍCÍ S FINANČNÍM INVESTOVÁNÍM

Finančním investováním může obec získat do svého rozpočtu další finanční prostředky. Je to však zpravidla spojeno i s výdaji rozpočtu. Jedná se o výdaje na

- nákup cenných papírů;
- úhradu nákladů za zprostředkovatelské a poradenské služby, a to jak při nákupu cenných papírů, tak při jejich dalším prodeji. Obce většinou nemají pracovníky zkušené ve finančním investování a proto musí využít služeb specializovaných firem poradenských či zprostředkovatelských.

<sup>8</sup> Srovnej PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha 1997 a MRKÝVKA, P.: Finanční správa, MU, Brno 1997.

<sup>9</sup> Blíže Obce musí umět hospodařit, Obec a finance, 3/1997.

<sup>10</sup> PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha 1997.

### PENĚŽNÍ FONDY TVOŘENÉ OBCEMI

Obce mohou jako součást svého finančního systému kterým je nejen rozpočet, vytvářet i další decentralizované peněžní fondy, které si můžeme dělit na

- účelové a
- neúčelové.

Častěji se v praxi stává, že jsou vytvářeny fondy účelové, které jsou tvořeny zpravidla z předem vymezených účelových příjmů a prostředky soustředěné v příslušném fondu lze použít pouze na financování předem stanovených potřeb. U každého takového dalšího peněžního fondu obce musí být přísná účelová vazba mezi příjmy a výdaji. Příliš četná soustava dalších účelových peněžních fondů obce se nejeví jako příliš ideální, protože dochází k roztržtění veřejných příjmů a to má za následek to, že v jednom peněžním fondu je přebytek a naopak ve druhém prostředky chybí. Tím pádem ve fondu, kde je nedostatek prostředků nelze financovat příslušný druh potřeb, a přitom nelze provést přesun finančních prostředků mezi fondy navzájem.<sup>11</sup>

V době existence národních výborů, měly jejich peněžní fondy jakési zvláštní poslání i funkce. To se zvláště projevilo v období snahy o posílení samostatnosti národních výborů oproti centralisticky modelované ekonomice. Tyto snahy se nejčastěji týkaly tzv. hmotné zainteresovanosti, která byla především zaměřena na tvorbu a užití právě toho peněžního fondu, který byl národním výborům povolen, a to byl fond rezerv a rozvoje. Tento fond se vytvářel vždy až z celoročního přebytku hospodaření národních výborů, a to z té části, která z něho zbyla poté, kdy se přebytek zúčtoval při finančním vypořádání národního výboru s vyšším rozpočtem, zejména po jeho vypořádání o vrátky zůstatků nevyčerpaných účelových prostředků. Hlavní funkcí tohoto fondu národních výborů bylo motivovat je na dosažení co největšího přebytku a tím i na tvorbě tzv. nadplánovaných zdrojů v jejich fondu rezerv a rozvoje a tyto prostředky poté směřovaly hlavně na akce Z.

V současné době mohou obce kromě svého rozpočtu a fondu rezerv a rozvoje vytvářet ještě další peněžní fondy jak to vyplývá ze zákona o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky. Avšak většina obcí tuto možnost nevyužívá, pouze ojediněle obce vytvářejí další peněžní fondy, například na

financování údržby, oprav památek anebo fond na podporu bydlení apod.

Fond rezerv a rozvoje je stále používán u nynějších obcí, avšak doznal jiného obsahu a významu, a to především v oblasti tvorby a použití tohoto fondu, kdy o něm plně rozhodují orgány obcí a tvorba je na principu dobrovolnosti. Prostředky, které se koncem rozpočtového hospodaření nevyčerpají, automaticky nepropadají, ale převádí se do dalšího fiskálního období. Ve fondu rezerv a rozvoje lze postupně soustřeďovat a můžeme dokonce říci spořit finanční prostředky na financování větších akcí mající investiční charakter. Použije-li obec tyto nastrádané finanční prostředky z fondu k financování investic za účelem zabezpečení určitého veřejného statku v dalších letech to bude zároveň znamenat, že obec bude do budoucna potřebovat ve svém rozpočtu finanční prostředky na financování výdajů na provoz zařízení zabezpečujícího příslušné statky, tzn. v budoucnu se zvýší běžné výdaje rozpočtu obce. Obec však nemůže spoléhat na možnost, že tyto narůstající výdaje pokryje z fondu rezerv a rozvoje. I toto je třeba brát v úvahu při rozhodování o použití finančních prostředků fondu na financování investic.<sup>12</sup>

Tvorba fondů, jejich zdroje i užití, je věcí vnitřní, operativní evidence obce. Pokud má obec v úmyslu vytvořit specifický peněžní fond např. proto, aby jí do něho mohli přispívat různí sponzoři, může si k tomu zřídit odpovídající evidenci jeho tvorby a užití, ale ani to nemusí být důvod ke zřízení samostatného peněžního účtu pro soustředění takto vytvářených peněz.<sup>13</sup>

K tomu je nutno připomenout, že obec je povinna všechny své příjmy, tedy i příjmy z těchto darů, nejprve zaúčtovat mezi rozpočtové příjmy a teprve poté je může z rozpočtu převést ve prospěch některého svého peněžního fondu. Toto přeúčtování se zpravidla děje koncem roku, ale smí se tak učinit i v průběhu fiskálního roku, pokud je nebude do konce roku chtít použít. Při pohledu na problematiku peněžních fondů obcí stojí za zmínku Fond kulturních a sociálních potřeb, který si obec vytváří ve vztahu ke svým pracovníkům. Existence tohoto fondu je spíš vžitá z minulosti a přetrvává z hlediska jakési povinnosti obce např. na financování svých rekreačních zařízení, anebo při poskytování některých odměn svým zaměstnancům. Naproti tomu ale již pro obec nemá žádný význam fond odměn, který má specifickou formu regulace, již ale obec nepodléhá.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> Srovnej PEKOVÁ, J.: Hospodaření obcí a rozpočet, Codex Bohemia, Praha 1997.

<sup>12</sup> Srovnej MRKÝVKA, P.: Finanční správa, MU, Brno 1997.

<sup>13</sup> MELION, M.: Finance obcí, E.I.A., Hradec Králové 1994.

<sup>14</sup> BAKEŠ, M. a kol.: Finanční právo, C.H.Beck, Praha 1995.