

Právnická fakulta Západočeská

univerzita v Plzni Katedra finančního

práva a národního hospodářství Magisterské

prezenční studium

Daniel Janků

**Sestavování, schvalování a kontrola
rozpočtu územního samosprávného celku**

The Budgeting and the Passing of the Municipality Budget

DIPLOMOVÁ PRÁCE

Plzeň 2012

Vedoucí diplomové práce: JUDr. Petra Jánošíková, Ph.D.

Prohlášení

Prohlašuji,

že jsem tuto diplomovou práci - Sestavování a schvalování rozpočtu územního samosprávného celku vypracoval zcela samostatně, pod vedením pani JUDr. Petry Jánošíkové, Ph.D. a veškerou použitou literaturu a další podkladové materiály, které jsem použil, uvádím v seznamu použité literatury.

V Praze, dne 18. března 2012

.....

Podpis

Poděkování

Touto cestou bych rád vyjádřil své poděkování pani JUDr. Petře Jánošíkové, Ph.D za čas věnovaný konzultacím nad touto závěrečnou prací, které mi pomohly při zpracování tématu.

Abstrakt

Cílem této práce je provést analýzu rozpočtového procesu obcí a na konkrétním příkladě městské části Prahy 8 provést komparaci dílčích částí rozpočtového procesu. První a druhá část se zaměřují na teoretické poznatky o fiskálním federalismu a územní samosprávě. V dalších částích práce je proveden rozbor rozpočtového procesu obecně. Další kapitoly jsou věnované jednotlivým etapám rozpočtového procesu. Jedná se zejména o přípravu a sestavování rozpočtu a potom také o následné projednávání a schvalování a přezkum rozpočtového dokumentu. Na závěr, v poslední části práce, je praktický příklad toho, jak ve skutečnosti vypadá a probíhá rozpočtový proces v Praze 8.

Abstract

The aim of this thesis is carrying out of the analysis of the municipal budgetary process and especially the analysis and the budgetary parts comparison of the example of the city district Prague 8. The first and the second parts of the thesis aim at the theoretical pieces of knowledge about the fiscal federalism and the municipalities. In the next parts, there is an general analysis of the budgetary process. The next chapters are devoted to periods of the budgetary process. They are devoted to the process of preparing and editing of the budget and especially to debating and passing and controlling of the budgetary document. Finally, in the last part of the thesis, there is a practical example of the real budgetary process in the municipal district Prague 8.

Klíčová slova

fiskální federalizmus

příjmy rozpočtu

rozpočet samosprávy

rozpočtová skladba

rozpočtové provizorium

sestavování rozpočtu

schvalování rozpočtu

územní samospráva

výdaje rozpočtu

Keywords

Budget drawing up

Budget expenditures

Budget passing

Budget revenues

Budget structure

Fiscal federalism

Municipality

Municipality budget

Provisional budget

Obsah

Úvod	8
1 Obce, kraje a územní samospráva	10
1.1 Územní samospráva - historie financování.....	10
1.2 Obec a její postavení a funkce	12
1.3 Kraj - funkce a postavení	15
2 Principy financování územní samosprávy a federalismus fiskální	17
2.1 Federalismus fiskální	17
2.2 Rozpočtový proces - základní zásady	19
3 Rozpočet české obce	23
3.1 Rozpočtová struktura.....	23
3.2 Rozpočtová skladba	24
3.3 Příklad - Praha 8 - rozpočet obce	27
4 Rozpočet obce - proces sestavování.....	29
4.1 Rozpočet a rozpočtový výhled	29
4.2 Rozpočtová příprava	31
4.3 Rozpočtové sestavování.....	33
5 Různé metody sestavování územních rozpočtů	36
5.1 Přírůstkovýt lzpůsobv.....	37
5.2 Fixně limitovaný rozpočet	38
5.3 Přístup nulové základny.....	38
5.4 Performance budgeting	39
5.5 Metoda programového rozpočtování	40
5.6 Shrnutí kapitoly	42
6 Rozpočet obce - proces realizace a schvalování.....	43
6.1 Projednání, úpravy a schvalování rozpočtu	43
6.2 Rozpočet a rozpočtové provizorium	44
6.3 Rozpočet - realizace a kontrola	45
7 Přezkoumávání a kontrola plnění rozpočtu obce	48
7.1 Auditorská směrnice	48

7.2 Metodický pokyn	49
7.3 Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon o obcích	53
7.4 Vyhláška MF o přezkoumání hospodaření ÚSC	55
7.5 Současná právní úprava přezkumu	57
7.6 Předmět přezkoumání	61
7.7 Práva a povinnosti kontrolorů a obcí	65
7.8 Zpráva o výsledku přezkoumání a pokuty	66
8 Rozpočet Praha 8 - příprava a proces sestavování	69
8.1 Sestavování rozpočtu Prahy 8	69
Závěr	75
Seznam použitých zkratk	77
Seznam použité literatury.....	78
Příloha - seznam tabulek	82
Příloha -seznam obrázků	82
Příloha – Rozpočet Praha 8	83

Úvod

Samospráva patří ke klíčovým principům demokratické společnosti. Územní samospráva je její nejdůležitější součástí. Ústava České republiky (ČR) upravuje existenci územní samosprávy ve své sedmé hlavě. Podle článku 99 Ústavy ČR se naše republika člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky. Co si představíme pod pojmem územní samospráva? Většina z nás si představí obec se všemi aspekty jejího života. Je to spojení založené na teritoriálním základu umocněné společnými zájmy v sociální, ekonomické, majetkové, společenské, vzdělávací a kulturní oblasti. Základní podmínkou svébytnosti obce ve všech těchto oblastech je její odpovídající ekonomická samostatnost, která je vyjádřena možností rozhodovat samostatně o svém majetku a finančních zdrojích. Obec o svém majetku a prioritách rozhoduje prostřednictvím svého rozpočtu (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 6-8).

Právě samosprávný rozpočet je tím nejdůležitějším finančním a organizačním nástrojem určeným na řízení obce. Rozpočet klíčovým způsobem ovlivňuje aktivity a definuje směřování obce. Jeho význam však nemůžeme glorifikovat a je přímo závislý od úrovně decentralizace té které země. Právě vztah mezi státní správou a jednotlivými jednotkami samosprávy určuje, jak důležitý rozpočet této samosprávné jednotky je. Obecní rozpočet je součástí soustavy rozpočtů územních samosprávných celků. Kromě tohoto rozpočtu patří mezi místní rozpočty taky rozpočty krajů, dobrovolných svazků obcí, statutárních měst a hlavního města Prahy, včetně jejich městských částí. Efektivita použití zdrojů rozpočtu přímo ovlivňuje kvalitu života v té které obci. Lidé se jen okrajově zajímají o to, jak rozpočet jejich obce vypadá, jak se každoročně sestavuje a schvaluje. A to je chyba.

Rozpočet totižto představuje stěžejní finanční nástroj, na základě kterého se řídí existence obce v daném rozpočtovém roce. Rozpočtový výhled obce je jen pomocným nástrojem, který slouží pro střednědobé finanční plánování. Prostřednictvím rozpočtového výhledu zvažuje obec své potřeby a možnosti finančního zabezpečení. Výběr tématu předložené diplomové práce je úzce spojen s mým zájmem o místní samosprávu a její význam pro obyvatele České republiky (ČR). Práce je zaměřená navýznam místních rozpočtů, jejich právní aspekty a na způsoby jejich sestavování, schvalování a plnění. Obecně tedy na celý rozpočtový proces, který je přiblížen na příkladu Prahy 8, kde už několik let působím jako asistent poslance místního zastupitelstva. Rozpočet obce je právním dokumentem, který musí být schválen zastupitelstvem obce a je nástrojem na prosazování obecní politiky.

Cílem této diplomové práce je přiblížit proceduru vypracování návrhu rozpočtu, jeho projednávání a schvalování, plnění rozpočtu a kontroly hospodaření s rozpočtovými prostředky. Cílem práce je taky poukázat na potřebu nezávislosti samosprávních financí, protože právě tato nezávislost předurčuje reálné pravomoci a kompetence samosprávních institucí a jejich orgánů. Většina literatury použitá při psaní předložené diplomové práce je získaná z katedry veřejných financí Vysoké školy ekonomické v Praze a z Městské knihovny v Praze. Při psaní práce jsou použité nejaktuálnější dostupná čísla a údaje.

Najít je bylo někdy obtížné. Práce je rozčleněna do osmi kapitol. První kapitola je věnovaná základním pojmům z oblasti územní samosprávy. Další dvě kapitoly jsou věnované vymezení toho, co je rozpočet samosprávného celku, jaká je jeho struktura a to jak obecně tak i v ČR. Ve dalších kapitolách se zabýváme sestavováním, projednáváním, schvalováním a plněním rozpočtu. V kapitolách jsou uvedené příklady rozpočtu Prahy 8. Závěrečná kapitola je praktickým zobrazením toho jak v české realitě probíhá celá rozpočtová procedura.

1 OBCE, KRAJE A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

1.1 Územní samospráva - historie financování

Dějiny financování aktivit a činností územní samosprávy jsou úzce spojeny s dějinami územní samosprávy obecně (ČERVENKA, 2009, s. 44-46). Každý cíl a každá priorita, kterou má zájem samosprávné společenství prosadit, potřebuje své zdroje financování. Všechno něco stojí a právě proto nutným předpokladem naplnění efektivního výkonu funkcí územní samosprávy je existence vlastních a dostatečných finančních a majetkových zdrojů. Hospodaření se svým majetkem samostatně na vlastní účet a vlastní odpovědnost je atributem samosprávy. Tak to konstatuje Ústavní soud České republiky ve svém nálezu, který má spisovou značku Pl. ÚS 5/03.

Kořeny územního samosprávného hospodaření sahají až do středověkých měst. Tato města představovala autonomní hospodářské jednotky. Finanční správa v nich zpočátku byla řízena především panovníkem a v zájmu panovníka. Až postupně získala města větší samostatnost a možnost samosprávného zabezpečování svých potřeb. Tak se postupně vyvíjela i struktura městské pokladnice a dílčích daní a berní. Nejdolejší změna, kterou přinesl novověk, byla byrokratizace státního aparátu a s ní spojeno nové vymezení systému veřejných financí. Celá tato finanční reforma byla spojena s posilováním moci a postavení Habsburků na historickém území zemí Koruny české. Habsburkové většinu finančních prostředků vynakládali na boj proti Turkům.

Daňové zatížení obyvatel proto v 16., 17. a 18. století neúprosně rostlo (PEKOVÁ, 2011, s. 10-14). Základy pro fungování územní samosprávy na našem území byly položeny ve druhé polovině 19. století. Celý finanční systém se dělil na hospodaření na úrovni konstituční monarchie, jednotlivých zemí monarchie a na nejníší úrovni hospodaření měst a

obcí. Navíc tady existovala velká nejednotnost mezi rakouskou a uherskou částí monarchie.

Tyto nesrovnalosti a rozdíly se bohužel přenesly taky do Československa. Územní správa a samospráva a jejich financování bylo založeno na dvou daňových soustavách. Na české (relikty německého vlivu) a slovenské (maďarské prvky). Tyto rozdíly se tehdejší československá vláda snažila odstranit několika reformami. Systém byl však pořád silně nepřehledný a komplikovaný. Správní reformy z roku 1925 a 1927 nebyly dotaženy do konce a právě proto byl celý systém nekonsolidovaný. Pro naše studium jsou doležitě dvě finanční novely hospodaření svazků územní samosprávy z 20. let 20. století. Soustava územních a samosprávních financí tohoto období byla propracovanější a sofistikovanější než je naše současná. Daňová pravomoc tehdejších municipalit byla výrazně silnější. Proč tomu tak bylo? Důvody jsou dva.

Obrázek 1 - Územní samospráva (ČSR) - důvody její síly



Domovské právo (inkolát) bylo specifickým právem občanů Československa na jedné straně a povinností dané obce se o ně postarat na straně druhé. Občan byl povinen přispívat na chod a fungování své domovské obce. Právě spojení inkolátu s existencí etnicky vyhraněných oblastí vedlo k větší spolupráci v jednotlivých municipalitách. Pravomoc územních jednotek však nebyla neomezená. Statní moc byla

garantem kontroly. Postupný přechod na protektorátní a později na válečné hospodářství celý tento propracovaný systém financování územních samosprávních jednotek zdeformoval.

Po skončení války v roce 1945 bylo přijato nové zemské zřízení. Toto nové zřízení zavedlo nově kraje a zrušilo samosprávné pravomoci zemí. Byť jejich existence byla jen na papíře. Tato reforma byla nutností a součástí poválečné konsolidace československého hospodářství. Práva územních samospráv byla krutě potlačována. Po roce 1948 se Komunistická strana Československa (KSČ) rozhodla omezit význam územních samospráv ještě více. V každé samosprávné jednotce viděla potenciální konkurenci a nebezpečí převratu. Rozpočty národních výborů proto splynuly s rozpočtem státu. Bývalé samosprávné orgány byly minulostí a veškerá agenda národních výborů nižšího stupně byla jen prvkem přenesené pravomoci. Samozřejmě dle přísných zásad stranické a centralistické ideologie. Tento stav vydržel až do roku 1990. Situace se změnila až po pádu komunismu. Likvidace národních výborů a pozdější posilování pravomocí a působností územních samospráv vedlo k renesanci municipálního hospodaření a místních rozpočtových politik (BORKOVEC, 2002, s. 21-24).

1.2 Obec a její postavení a funkce

Zákon o obecním zřízení o obci říká, že obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů, které tvoří územní celek. Tento celek je územní korporací, která je ohraničena územím obce. Jedná se o veřejnoprávní korporaci, která disponuje vlastním majetkem a v právních vztazích vystupuje a jedná svým jménem a na svoji vlastní odpovědnost. Obec a zejména její vedení se stará o své území, o veřejné komunikace, o pořádek a klidné soužití svých obyvatel. Snaží se rozvíjet jak své území tak svůj personální substrát. Základním smyslem samosprávy je možnost obyčejných obyvatel řídit a ovlivňovat své vlastní

záležitosti podle svých přání na úrovni, která jim není vzdálena (ČERVENKA, 2009, s. 101-105). Příkladem vzdálené kontroly a mocenského vlivu centrálního státního aparátu byla existence národních výborů v období do roku 1990. Orgány obce jsou taky vymezené v zákoně o obecním zřízení. Známe čtyři základní:

Obrázek 2 - Obecní orgány

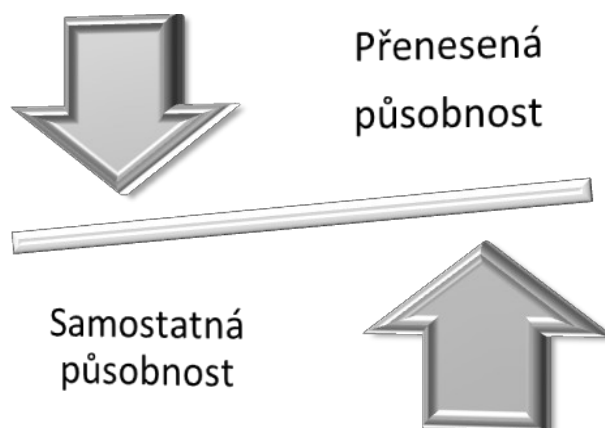


Každá obec, která disponuje alespoň 3000 obyvateli, se může za určitých okolností stát městem. Rozhodne o tom předseda Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR po předchozím vyjádření vlády. Zákon o obecním zřízení ve svém § 4 vymezuje 23 statutárních měst. Jsou to: Kladno, České Budějovice, Plzeň, Karlovy Vary, Ústí nad Labem, Liberec, Hradec Králové, Pardubice, Jihlava, Brno, Zlín, Olomouc, Přerov, Chomutov, Děčín, Frýdek-Místek, Ostrava, Opava, Havířov, Most, Teplice, Karviná a Mladá Boleslav. Jde o všechny větší města ČR, které mají významné postavení ve svém regionu. A protože jsou tyto města tak velké, byla potřeba je administrativně členit na menší části jak z pohledu výkonu správy, tak samosprávy (HEJZLAROVÁ, 2010, s. 7-9). Statutární města mají v oblasti samostatné působnosti přesně tolik pravomocí, kolik jich mají

řadové obce. Specifické postavení má hlavní město Praha. Každá obec má své katastrální území, které spadá pod její teritoriální výsost.

Území České republiky je rozčleněno na území jednotlivých obcí a vojenských újezdů. Existence a správa vojenských újezdů je upravena speciálním právním předpisem. Území obce se mění slučováním, rozdělováním a oddělováním. Podmínky pro realizaci změn území obce jsou velice přísné a musí být definovány v zákoně. Z hlediska výkonu místní veřejné správy, má zásadní význam působnost obce. Náš právní řád rozeznává samostatnou a přenesenou působnost.

Obrázek 3 - Působnost obce - přenesená a samostatná



V § 8 zákona o obecním zřízení je stanoveno, že pokud zvláštní zákon upravuje působnost obcí a nestanoví, že se jedná o přenesenou působnost, pak platí, že se jedná vždy o samostatnou působnost obce. Samostatná působnost obce je vlastně realizací práva obce na samosprávu v určitých oblastech. Má se za to, že vedení obce ví nejlépe, jak řešit své problémy na lokální úrovni. Jejich taxativní výčet je v § 35 zákona o obecním zřízení. Přenesená působnost je formou šetření státních finančních zdrojů na administrativní náklady. Je neefektivní zřizovat v každé malé obci určité úřady řízené centrální mocí. Funkce těchto úřadů zabezpečuje v plném rozsahu obec a její orgány. Stát ji za

to platí náležitou peněžitou kompenzací jak ve formě dotací, tak ve formě podílu na celostátních daních (*Fiskální výhled*, 2007).

1.3 Kraj - funkce a postavení

Kraj je v České republice vyšším územním samosprávným celkem (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 5-8). Je to společenství občanů, kteří samosprávně spravují a řídí své záležitosti. Jeho existence je upravena zákonem o krajském zřízení - zákonem č.129/2000 Sb. a ústavním zákonem č. 347/1997 Sb. o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. Kraj je veřejnoprávní korporací, která má vlastní majetek a vlastní příjmy vymezené zákonem a hospodaří za podmínek stanovených zákonem podle vlastního rozpočtu. Kraj vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývajících. Kraj pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů.

Dle § 2 a 3 zákona o krajském zřízení taky u krajů rozlišujeme samostatnou působnost a přenesenou působnost. Jejich vymezení je obdobné, jako tomu bylo u obcí. V mezích své samostatné působnosti kraj spravuje své záležitosti samostatně. Její rozsah a možnost ingerence státních orgánů do samostatné působnosti kraje je omezená zákonem. Státní orgány mohou do samostatné působnosti zasahovat, jen vyžadují-li to ochrana zákona, a jen způsobem, který stanoví zákon.

Přenesená působnost je dle § 2, 29 a 30 zákona o krajském zřízení výkonem státní správy, který krajům svěřila pod kontrolu centrální moc. Je povinností kraje zabezpečit její výkon. Orgány kraje jsou podobné, jako byly orgány obce. Kraje jsou spravovány:

1. zastupitelstvem kraje
2. hejtmanem kraje
3. radou kraje
4. krajským úřadem

5. zvláštními orgány (zřízené dle zákona)

Proč vlastně vznikly kraje? Jejich místo v systému veřejné správy je docela jednoznačné. Jsou mezičlánkem mezi nejnižším článkem samosprávy obcí a mohutným státním aparátem. Na rozdíl od zákona o obecním zřízení, v zákoně o krajském zřízení není kraj přímo vymezen hranicemi území kraje. Území kraje není vymezeno geograficky ani kartograficky. Je dáno územím okresů, které spadají pod jednotlivé kraje. Tak to stanovuje článek 1 ústavního zákona o vytvoření vyšších územních samosprávních celků. Jedinou výjimkou je opět hlavní město Praha. Praha je krajem se specifickým postavením a právní úpravou. Tou je zákon č. 131/2000 Sb. o hlavním městě Praze. Hranice Prahy jako kraje jsou vymezeny jejím územím.

Kraje jsou veřejnoprávními korporacemi. Jejich primární funkcí je, dle zákona o krajském zřízení, péče o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů s tím, že při zajišťování těchto úkolů, současně dbá a chrání též veřejný zájem, jenž je vyjádřen v zákonech a jiných právních předpisech. Jako veřejnoprávní korporace kraj může vlastnit a disponovat svým majetkem. Mezi nejdůležitější pravomoci krajských (a analogicky taky obecních) samosprávních orgánů patří vydávání právních předpisů. Je důležité důsledně rozlišovat dva typy právních předpisů, které kraj vydává. V rámci své samostatné působnosti může kraj vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, které jsou primárním pramenem práva. Přenesená působnost kraje zase opravňuje vydávat nařízení kraje. Tedy typické předpisy veřejné správy, které patří k sekundárním pramenům (BORKOVEC, 2002, s. 12-15).

2 PRINCIPY FINANCOVÁNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY A FEDERALISMUS FISKÁLNÍ

2.1 Federalismus fiskální

Předtím než blíže definujeme pojem fiskální federalismus, zamysleme se nad tím, co vlastně federalismus je. Pojem federalismus je dle Akademického slovníku cizích slov forma státního zřízení založená na federaci. Vychází z toho, že existuje více než jedna úroveň vlády a každá úroveň vlády má ústavou zaručenu určitou míru suverenity v rozhodování. Fiskální federalismus můžeme definovat jako soustavu rozpočtů různých úrovní v rámci veřejné rozpočtové soustavy. Pojem fiskální federalismus má jak teoretický, tak analytický význam.

Fiskální federalismus nám nabízí analýzu efektivnosti vazeb a strukturalizace vícestupňových rozpočtových soustav s cílem dosažení optimalizace těchto vazeb a struktur. To je teoretický význam tohoto pojmu. Z analytického pohledu, pojem fiskální federalismus znamená především možnost zkoumání poznatků konkrétního uspořádání rozpočtových soustav a efektivnosti vztahů uvnitř tohoto systému. Další zajímavý pohled vidíme u docentky Pekové. Její teorie fiskálního federalismu se zabývá příčinami neefektivní alokace finančních prostředků soustředěných v rozpočtových soustavách a hledáním nástrojů a způsobů zvýšení této efektivnosti. Fiskální federalismus je obecně spojen s: vhodnou alokací výdajů územních samospráv, analýzou daní a daňových příjmů, analýzou rozpočtů územních samospráv, stabilitou příjmů a výdajů těchto rozpočtů. Ekonomická literatura rozlišuje ve federativních zemích tři modely fiskálního federalismu:

Obrázek 4 - Fiskální federalismus - modely



Celá koncepce vertikálního modelu čerpá z myšlenek dvou odborníků: Musgravea a Oatese. Vertikální model je založen na Musgraveově teorii modelu veřejné správy. Základním předpokladem je fiskální autonomie jednotlivých úrovní vládnutí. Úkolem centrální vlády je stabilizovat celý rozpočtový systém. Vláda má tedy stabilizační a redistribuční fiskální funkce. Celý tento model je založen na silné decentralizaci a úkolem místní vlády je zabezpečení alokace výdajů decentralizovaného místního rozpočtu (HEJZLAROVÁ, 2010, s. 2-5). I horizontální model fiskálního federalismu má svá specifika. Klade větší důraz na spolupráci na horizontální úrovni. Jedná se převážně o kooperaci mezi obcemi, městy, regiony, kraji. Samozřejmě musí být dodržen princip subsidiarity.

V současnosti se na celém světě ve většině zemí uplatňuje kombinovaný model, který je kombinací a modifikací prvků vertikálního a horizontálního modelu fiskálního federalismu. V České republice se již od roku 1993 používá kombinovaná forma fiskálního federalismu. Náš český model je umocněný silným důrazem na decentralizaci. Základem, z kterého se vyvinul český kombinovaný model, byl model reformovaného obecního zřízení v ČSSR po roce 1989. Tento systém zrál a vyvíjel se. Jeho cílem bylo oddělení územní samosprávy od státní správy. A to jak

funkčně, tak finančně. Až do roku 2000 představovaly v ČR územní samosprávná moc pouze obce. Všechno se změnilo přijetím 4 klíčových zákonů. Jde o:

Obrázek 5 - Právní úprava moci samosprávy v ČR



2.2 Rozpočtový proces - základní zásady

Celý rozpočtový proces se řídí několika hlavními zásadami. Tyto zásady platí jak pro státní rozpočet, tak pro rozpočty všech samospráv a příspěvkových organizací. Ústavní zákon explicitně nestanovuje povinnost je dodržovat (ČERVENKA, 2009, s. 12-15). Tyto zásady vznikly a začaly se používat v praxi postupně. Jsou fakultativní pomůckou pro tvůrce rozpočtových dokumentů, která se osvědčila. Jde o systém poznatků a zkušeností, které se během historie rozpočtového procesu zdokonalují a vyvíjí. V odborné literatuře můžeme narazit zejména na sedm hlavních rozpočtových zásad. Vidíme je na následujícím obrázku.

Obrázek 6 – Rozpočtový proces - zásady



Podívejme se teď podrobněji na tyto nejdůležitější rozpočtové zásady. Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu je vyjádřením skutečnosti, že rozpočet je schvalován pouze na jeden kalendářní rok. Tato zásada potvrzuje nám známou skutečnost, že rozpočet je krátkodobým nástrojem plánování. Finanční prostředky schválené v rozpočtu mohou být použity jen tento rok (*Finanční toky veřejných rozpočtů v regionu*, 2000, s. 3-7).

Subsidiární význam k této základní zásadě má pomocná zásada povinnosti stanovení pravidel pro období případného rozpočtového provizoria. Rozpočtové provizorium je stavem mimořádným a netýdajícím. Ale i přesto všechno stavem v České republice poměrně častým (BORKOVEC, 2002, s. 7-11). Rozpočtovému provizoriu je věnovaný prostor v šesté kapitole předkládané diplomové práce. Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu definuje požadavek na schválení takového rozpočtu,

který bude reálný. Reálnost je v procesu tvorby a sestavování rozpočtu velmi důležitá. Je kladený důraz na opatrnost při stanovování rozpočtových příjmů, které jsou v daném rozpočtovém roce určeny k úhradě rozpočtových výdajů. Praktickým uplatněním této zásady je v současnosti probíhající škrtní na výdajové straně všech rozpočtů v důsledku negativního vývoje způsobeného globální finanční a hospodářskou krizí. Pravdivostní zásada souvisí s požadavkem na zamezení zkreslování údajů v rozpočtu a zamezení rozsáhlých rozpočtových přesunů. Bez tohoto zamezení nemůže být rozpočet plnohodnotně transparentním. Zásada dlouhodobé vyrovnanosti představuje požadavek, aby rozpočet byl sestaven jako vyrovnaný.

V současnosti se touto zásadou řídí absolutně jen evropský rozpočet. Státy a samosprávy tuto zásadu modifikovaly a připustily krátkodobou nevyrovnanost rozpočtu. Důraz je kladený na vyrovnanost rozpočtu z dlouhodobého časového hlediska. Zásada účelovosti rozpočtu znamená, že rozpočtové prostředky mají být použity pouze na ty účely, ke kterým byly v rozpočtu schváleny. Interpretace a možné odchýlení od těchto schválených účelů je možné jen ve smyslu závazných ukazatelů schváleného rozpočtu. Zásada efektivnosti a hospodárnosti rozpočtu vyjadřuje požadavek, aby rozpočtové prostředky byly použity co nejekonomičtějším způsobem. Hospodárnost jejich použití je v zájmu nás všech. Nejtypičtějším příkladem neefektivního využití samosprávních peněz je zadávání veřejných zakázek. To je často spojeno s korupcí a rostoucím klientelizmem.

Zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu si klade za cíl zachytit v rozpočtu veškeré příjmy a výdaje. Rozpočet by měl být logicky členěný, konkrétní, jasný a přehledný. Poslední základní zásadou je zásada transparentnosti a publicity rozpočtu. Ta zdůrazňuje přehlednost rozpočtu. Standardním prostředkem na dosažení této přehlednosti je třídění příjmů a výdajů rozpočtu podle rozpočtové skladby (HEJZLAROVÁ, 2010, s. 4-8).

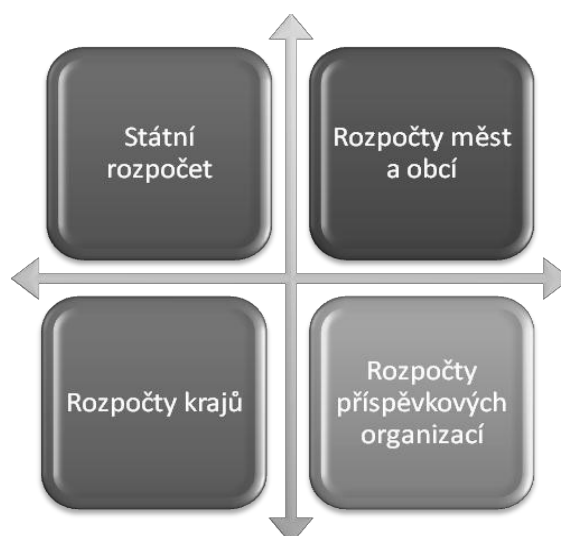
Tato zásada umotňuje vzájemnou srovnatelnost rozpočtů. Rozpočet samosprávy je plánem použití společných samosprávních finančních prostředků. Proto je nutné rozpočet zveřejňovat a veřejně projednávat. Rozpočtový proces na úrovni územních rozpočtů je finančním a správním řízením. Je to právem stanovený pracovní postup orgánů platný pro sestavování, schvalování, plnění a kontrolu rozpočtů. Ve všech těchto fázích rozpočtového procesu je nutné dodržovat určitá pravidla a zásady. Jednotlivé rozpočtové zásady působí komplexně a vesměs jde o požadavky na konstrukci veřejných rozpočtů umotňující zároveň demokratickou kontrolu volenými zástupci občanů. Rozpočtovými zásadami by se měl řídit celý rozpočtový proces ve všech fázích - etapách, tj. od sestavování návrhu rozpočtu až po následnou kontrolu po ukončení rozpočtového období.

3 ROZPOČET ČESKÉ OBCE

3.1 Rozpočtová struktura

Rozpočet je základním finančním nástrojem sloužícím k řízení hospodaření územního samosprávného celku. Jeho cílem je finanční stabilita této samosprávné jednotky a zabezpečení prostředků, které jsou nezbytné pro zajištění její existence. Rozpočet obce je jako decentralizovaný peněžní fond (ČERVENKA, 2009, s. 45-47). Je bilancí, která pomáhá obci lépe koordinovat své aktivity a výdaje. Vždy se schvaluje na určité časově omezené období. Mezi základní principy rozpočtové politiky obce patří sestavení rozpočtu, jeho následné projednání, schválení, realizace a nakonec taky kontrola. Rozpočtová soustava ČR se dělí na dvě části. Na soustavu veřejných rozpočtů a na mimorozpočtové fondy. Soustavu veřejných rozpočtů tvoří:

Obrázek 7 - Veřejné rozpočty v České republice



Všechny tyto rozpočty jsou vzájemně propojené a úzce na sebe navazují (Fiskální výhled, 2007). Samosprávné rozpočty jsou řízené podle zákona č. 250/2000 Sb. o malých rozpočtových pravidlech a podle zákona č. 218/2000 Sb. o velkých rozpočtových pravidlech. Oba zákony usilují o efektivní nakládání s veřejnými prostředky. Rozpočet je dle těchto pravidel

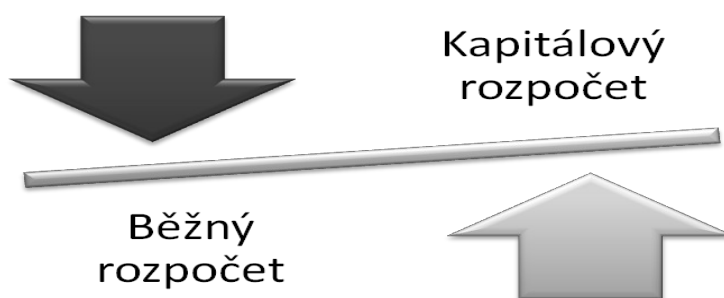
sestavován vždy na jeden kalendářní rok v návaznosti na rozpočtový výhled.

3.2 Rozpočtová skladba

Pro vymezení formy a významu rozpočtu je důležitá rozpočtová skladba. Tato skladba je jednotnou soustavou, která se uplatňuje v rámci všech veřejných rozpočtů bez výjimky. Vzhledem k předmětu této diplomové práce nás zajímá především rozpočtová skladba z pohledu územního samosprávného celku. Proč je skladba tak důležitá? Protože je uplatněním požadavku na jednotné statistické a jiné agregované informace (BORKOVEC, 2002, s. 10-14). Jednotná rozpočtová skladba nám umožňuje srovnávat rozpočtové dokumenty a v nich obsažená data.

Je systematickým nástrojem v boji proti neefektivnosti a ne hospodárnosti. Právní úprava rozpočtové skladby v České republice je stanovena vyhláškou Ministerstva financí ČR č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. Dle této vyhlášky je rozpočtová skladba jednotným tříděním příjmů a výdajů. Vyhláška dělí rozpočet obce nebo kraje na dvě účetně oddělitelné části. Jsou to:

Obrázek 8 – Rozpočty obcí a krajů - dělení



Rozpočtová skladba upravuje také konsolidační třídění rozpočtových položek. Základním prvkem tohoto třídění jsou záznamové položky. Jenom pomocí konsolidačního třídění můžeme vyloučit záznamové duplicity. Tyto duplicity byly způsobené zejména díky interním transferům mezi fondy a

příjmovo-výdajovým korekcím. Jedná se hlavně o korekce příjmů a korekce výdajů při započítávání příjmů a výdajů do samosprávné evidence. Jak probíhá tato rozpočtová konsolidace? Je založena na vyloučení duplicitním převodů a výše zmíněných korekcí. Vyloučit musíme peněžní převody mezi fondy a rozpočtem, převody mezi zřizovatelem a organizační složkou a mezi veřejnými rozpočty různých úrovní. Rozpočtová skladba objektivizuje náš pohled na celkovou výši příjmů a výdajů rozpočtové organizace. Úzce tak navazuje na zásadu reálnosti rozpočtu a na základní účetní zásadu - zásadu poctivého a pravdivého zobrazování hodnoty účetních výkazů. Tato účetní zásada se často označuje jako - true and fair value principle.

Podle konsolidačního třídění, rozpočtová skladba rozlišuje následující záznamové jednotky:

- ZJ 023 - Převody uvnitř peněžního fondu
- ZJ 024 - Transfery přijaté z území jiného okresu
- ZJ 025 - Splátky půjčených prostředků přijatých z území jiného okresu
- ZJ 026 - Transfery poskytnuté na území jiného okresu
- ZJ 027 - Půjčené prostředky poskytnuté na území jiného okresu
- ZJ 028 - Transfery přijaté z území jiného kraje
- ZJ 029 - Splátky půjčených prostředků přijaté z území jiného kraje
- ZJ 035 - Transfery poskytnuté na území jiného kraje
- ZJ 036 - Půjčené prostředky poskytnuté na území jiného kraje

Rozpočtová skladba je základním třídícím standardem pro peněžní operace veřejných rozpočtů. Umožňuje nám sledovat srovnatelné příjmy, výdaje, financování a především saldo hospodaření rozpočtu samosprávy. Již zmíněná vyhláška Ministerstva financí ČR třídí operace založené na rozpočtové skladbě ze čtyř hledisek. Jsou to tyto hlediska:

Obrázek 9 – Rozpočtové třídění podle rozpočtové skladby



Konsolidační třídění je vysvětlené v první části této podkapitoly. Odpovědnostní třídění třídí příjmy a výdaje státního rozpočtu podle správců kapitol. Rozpočtová skladba nyní definuje celkem 40 kapitol státního rozpočtu. Když obcím a krajům nevyhovuje standardní rozdělení do kapitol, mohou fakultativně používat své vlastní třídění. Druhovové třídění klasifikuje veškeré transakce veřejných rozpočtů podle jejich povahy a účelu. Rozděluje operace do tří základních skupin. Na příjmy, výdaje a financování různých aktivit. Druhovové třídění je hierarchicky uspořádané. Člení rozpočtovou skladbu na třídy, seskupení položek a samotné položky. Podle druhového třídění rozlišujeme tyto třídy:

- A. třída 1 - Daňové příjmy
- B. třída 2 - Nedaňové příjmy
- C. třída 3 - Kapitálové příjmy
- D. třída 4 - Přijaté transfery
- E. třída 5 - Běžné výdaje
- F. třída 6 - Kapitálové výdaje
- G. třída 8 - Financování

Posledním tříděním rozpočtové skladby je třídění odvětvové. Jeho cílem je rozdělit příjmy a výdaje podle jednotlivých odvětví a druhů činností.

Odvětvové třídění člení příjmy a výdaje na skupiny, oddíly, pododdíly a paragrafy. Rozpočtová skladba v tomto případě definuje 6 základních skupin:

- ✓ skupina 1 - Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství
- ✓ skupina 2 - Průmyslová a ostatní odvětví hospodářství
- ✓ skupina 3 - Služby pro obyvatelstvo
- ✓ skupina 4 - Sociální věci a politika zaměstnanosti
- ✓ skupina 5 - Bezpečnost státu a právní ochrana
- ✓ skupina 6 - Všeobecná veřejná správa a služby

3.3 Příklad - Praha 8 - rozpočet obce

Ve středu 15. února 2012 schválilo zastupitelstvo městské části Praha 8 jednomyslně a bez rozpravy rozpočet pro letošní rok. V oblasti příjmů Praha 8 počítá s 941,5 miliony korun. Prognóza výdajové části dosahuje 951,5 milionů korun. Schválený rozpočet počítá s rozpočtovým schodkem cca 10 milionů Kč. Ve srovnání s rozpočtem platným pro rok 2011 jde o nárůst příjmové i výdajové části o přibližně 40 %. Ze strany městského zastupitelstva jde o typicky rozhazovačné rozhodnutí.

V období finanční a hospodářské krize se snížil objem samosprávných daňových výnosů. Nárůst příjmové stránky rozpočtu je způsobený jen a jen na základě přijatých dotací. Zejména jejich položky - převody z vlastních fondů hospodářské činnosti. Tato položka vzrostla téměř dvojnásobně. Rozhodnutí zastupitelstva Prahy 8 je neefektivní a nezohledňuje potřebu snížit spotřebu a šetřit rozpočtové prostředky. Vzniklý schodek ve výši 10 mil. Kč bude plně kryt z vlastních zdrojů, zejména z přebytků hospodaření z minulých let. Rozpočet Prahy 8 byl podle zákona navýšen rozpočtovým opatřením o 139 milionů Kč. Navýšené byly jak příjmy, tak i výdaje rozpočtu. Jedná se o účelovou neinvestiční dotaci z rozpočtu Ministerstva práce a sociálních věcí, určenou na sociální dávky.

Rozpočet Prahy 8 počítá na rok 2012 se zcela zásadní mimořádnou příjmovou položkou, kterou jsou výnosy z první etapy prodeje bytového fondu. Poslanci očekávají 469 milionů korun. Právě proto se rozhodli využít peníze na výdaje, které mohou Městské části Praha 8 výrazně pomoci. Jedná se o běžné a provozní výdaje - například sem můžeme zahrnout opravy školských budov, chodníků, technických prvků dětských hřišť nebo kulturních památek. Dále jde o granty, které bude Praha 8 po letech opět vyhlašovat, příspěvek na zahajovaný provoz dyslektických tříd, nebo o investiční výdaje, které se oproti loňskému roku navýšily dokonce o 126 procent.

Zastupitelstvo se rozhodlo použít peníze z prodeje bytů na rozvoj Městské části. Otázkou zůstává, jestli nemělo v období prohlubující se krize více šetřit. Oblast výdajů rozpočtu Prahy 8 je rozdělena na běžné a kapitálové výdaje. Viz příloha práce. Mezi výdaji jsou i splátky tzv. povodňové půjčky od jiných městských částí a úhrada splátky investičního úvěru od České spořitelny. Po povodních si Praha 8 půjčila od Prahy 1, Prahy 5 a Prahy 6 přibližně 130,7 mil. Kč. Po zaplacení splátky za rok 2012 (jedná se o 14,74 mil. Kč) zůstane Praze 8 celkový dluh ve výši 58,96 mil. Kč¹.

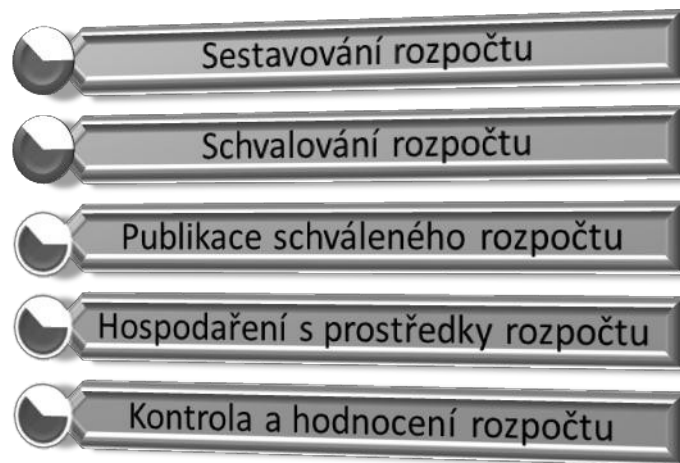
¹ [http://www.praha8.cz/\(rgkmyhesjyzzxn55k0hnbbyx\)/default.aspx?ido=13&sh=223477275](http://www.praha8.cz/(rgkmyhesjyzzxn55k0hnbbyx)/default.aspx?ido=13&sh=223477275)

4 ROZPOČET OBCE - PROCES SESTAVOVÁNÍ

4.1 Rozpočet a rozpočtový výhled

Proces sestavování rozpočtu obce nebo kraje začíná přípravou rozpočtového výhledu. Rozpočtový proces bychom mohli označit za zvláštní druh řízení, který má svoje specifické etapy a části. Jedná se o tyto etapy:

Obrázek 10 – Rozpočtový proces podle etap



Když se podíváme na rozpočtový proces z pohledu samosprávních jednotek, například obce nebo kraje, jde o pravidelně se opakující činnost jejich volených a nevolených orgánů, která se zaměřuje na přípravu a následné sestavení rozpočtu. Rozpočtový výhled je součástí těchto přípravních prací. Když už rozpočet existuje, je potřeba jej schválit. Po schválení začíná rozpočet platit a realizovat se. Hospodaření s veřejnými prostředky svádí k mrhání a zneužívání pravomocí. A právě proto je nedílnou součástí rozpočtového procesu rozpočtová kontrola. Závěrečným výstupem této kontroly je hodnocení realizace schváleného rozpočtu. Rozpočtový výhled obce je pomocným nástrojem, který slouží pro střednědobé finanční plánování. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na období 2 až 5 let následujících po roce,

na který se sestavuje roční rozpočet. Na co slouží orgánům samosprávy rozpočtový výhled? Právě pomocí tohoto výhledu obec může definovat své potřeby. Rozpočtový výhled pomáhá obci najít možnosti svého finančního zabezpečení.

Obec má takto přehled ovšech svých aktivitách v nejbližších letech. Jednoroční rozpočet se omezuje jen na 12 měsíců. Naproti tomu rozpočtový výhled je flexibilní a každá obec (kraj) ho může upravovat dle svých potřeb a plánů. Je povinností každého územního samosprávného celku prognózovat své hospodaření alespoň ve zjednodušené podobě. Jakýmsi návodem je nám zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění. Tato rozpočtová pravidla nevnučují obcím kogentní formu tvorby výhledů a prognóz. Jsou spíš jen pomocným pramenem, protože finální verze těchto prognóz je věcí samosprávních jednotky. Tato právní úprava není úplně ideální. Podle mého názoru by bylo vhodné, aby byla přísnější. Spousta obcí připravuje své prognózy nedostatečně a nehledí dostatečně na nečekané následky svých rozhodnutí.

Každý rozpočtový výhled musí obsahovat základní souhrnné ukazatele. Jedná se o:

1. celkové příjmy
2. celkové výdaje
3. celkové pohledávky
4. celkové závazky

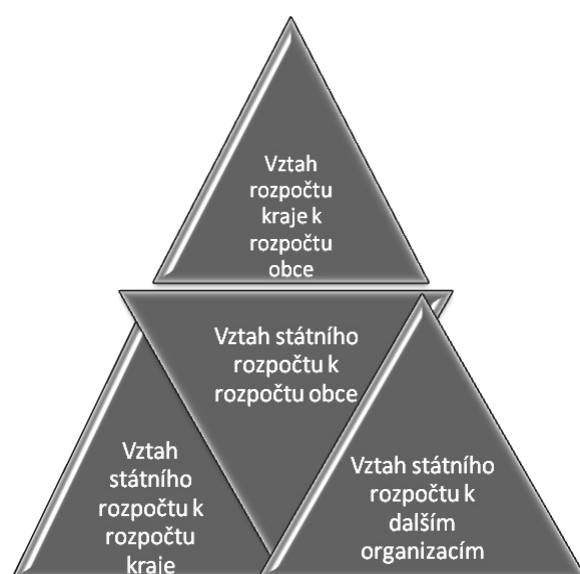
Rozpočtový výhled slouží na zobrazení cílů a priorit rozvoje obce. Při jeho sestavování by obec měla vycházet z věcně vymezených cílů rozvoje obsažených v dalších dlouhodobých a střednědobých dokumentech využívaných při řízení obce. Příkladem těchto dokumentů je program rozvoje obce, územněplánovací dokumentace a analýza současného stavu samosprávních financí. Rozpočtový výhled je také určitou formou

řešení nadměrné zadluženosti samosprávních jednotek v ČR. Jeho význam tedy není zanedbatelný. Přínosem by byla jeho širší a přesnější úprava v právních předpisech ČR a častější a hlubší kontrola jeho plnění.

4.2 Rozpočtová příprava

Sestavování samotného rozpočtu územního samosprávného celku navazuje na rozpočtový výhled. Rozpočet se sestavuje jednou ročně a představuje krátkodobý finanční plán. Zohledňuje především potřeby a výdaje, které bude mít příslušná samosprávní jednotka v následujících 18 měsících. Vztah rozpočtu k rozpočtovému výhledu je pomocný a svým způsobem jen orientační (*Fiskální výhled*, 2007). Jinak je tomu v případě návaznosti rozpočtu samosprávy na státní rozpočet. Samosprávní rozpočet přímo závisí od skladby a složení schváleného státního rozpočtu nebo dočasného rozpočtového provizoria. Můžeme tady objevit hned tři základní linie spojení tří nejdůležitějších rozpočtů: rozpočtu obce, rozpočtu kraje a zejména státního rozpočtu. Tyto tři typy rozpočtů vytvářejí spolu s rozpočty státních příspěvkových organizací a fondů soustavu veřejných rozpočtů.

Obrázek 11 – Soustava veřejných rozpočtů - vazby a vztahy



Zákon neobsahuje povinnost, že územní samosprávný celek může svůj rozpočet schválit teprve tehdy, je-li schválen rozpočet vyššího stupně. To znamená, že kraj nebo obec může svůj rozpočet schválit, i když ještě není schválen zákon o státním rozpočtu ČR na příslušný rok a obce nemusí čekat na schválení svého rozpočtu až do okamžiku, kdy je schválen rozpočet kraje.

Tato situace vůbec není zřídka. De facto vzniká jakési rozpočtové provizorium druhého stupně. Málokdy se příjmy tohoto odhadovaného rozpočtu rovnají příjmům skutečným. Skutečné příjmy jsou příjmy, které obci nebo kraji přiřadí ex post schválený rozpočet vyššího stupně ve formě dotací nebo jiných nevratných příspěvků. Bezprostředně po schválení rozpočtu vyššího stupně musí být v rozpočtu nižšího stupně upravené všechny rozdíly v dotačních příjmech. Tato změna se uskutečňuje rozpočtovým opatřením.

Od roku 2004 se taky v ČR začalo s aktivním čerpáním finančních prostředků z evropských strukturálních fondů a z Kohezního fondu EU. Do roku 2004 do ČR proudila finanční pomoc prostřednictvím zejména tří finančních nástrojů. Známe je pod označením PHARE, SAPARD a ISPA. PHARE sloužilo na podporu ekonomické transformace postkomunistických zemí k tržnímu hospodářství, SAPARD byl fond pomoci a podpory zemědělcům. A nakonec ISPA byla předchodkyní Kohezního fondu v ČR. Prostřednictvím ISPA se realizovala většina velkých a finančně náročných projektů, které byly zaměřené na obnovu dopravní sítě, infrastruktury a životního prostředí v ČR.

Čerpání z těchto fondů úzce souvisí se skladbou rozpočtu samosprávy. Protože v případě, že se obec nebo kraj podílí na realizaci programu nebo projektu spolufinancovaného z rozpočtu EU, musí jeho rozpočet na příslušný rok obsahovat stanovený objem finančních prostředků účelově určených na spolufinancování daného projektu či programu. V případě, že

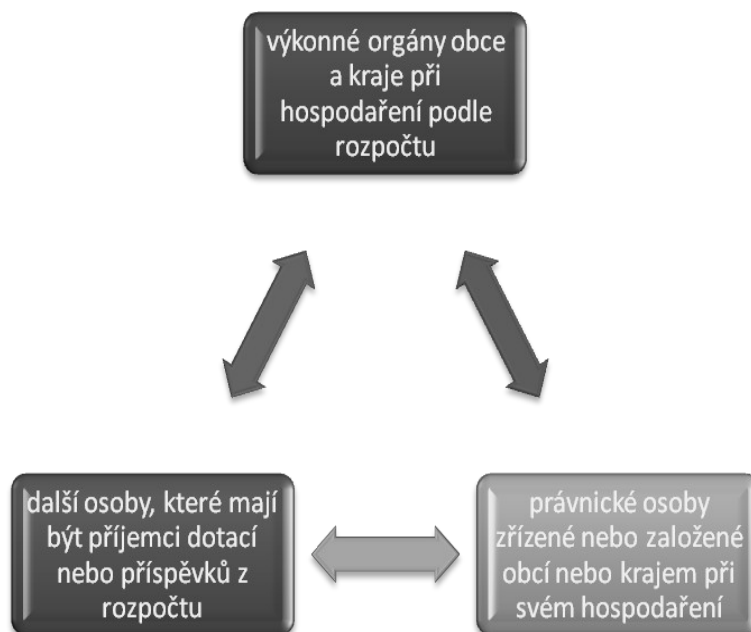
obec nebo kraj hodlá schválit deficitní rozpočet, musí být vyřešen způsob financování deficitu např. z přebytku hospodaření z minulých let nebo z návratných zdrojů. Územní samosprávný celek má povinnost zveřejnit návrh svého rozpočtu nejpozději 15 dnů před jeho projednáváním v zastupitelstvu. Zákon stanovuje tuto lhůta pro občany, aby se měli možnost k návrhu rozpočtu vyjádřit. Námitky a připomínky občanů k návrhu rozpočtu mohou občané uplatnit buď písemně ve lhůtě stanovené při zveřejnění návrhu rozpočtu obce, nebo ústně na zasedání zastupitelstva obce.

Další náležitosti jsou uvedené v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Mezi ně patří také princip publicity. A nejedná se jenom o princip a právo, ale především o povinnost orgánů samosprávy. Návrh se zveřejňuje nejčastěji na úřední desce. Rozsah úřední desky je ale značně omezený a proto se na ní zveřejňuje pouze agregovaná podoba návrhu rozpočtu s odkazem, kde je celý návrh rozpočtu k dispozici.

4.3 Rozpočtové sestavování

Při sestavování rozpočtu je nutné brát ohled na povinné ukazatele, které musí finální rozpočtový dokument obsahovat (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 81-83). Tyto ukazatele můžeme najít v §12 a 13 zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V jejich znění orgány obce, kraje a orgány svazku obcí projednávají rozpočet při jeho schvalování tak, aby schválený rozpočet vyjadřoval závazné ukazatele, jimiž se mají povinně řídit vybrané orgány samospráv. Tento zákon stanovuje tuto povinnost pro tyto orgány:

Obrázek 12 – Závazné ukazatele - povinné orgány



Třídění rozpočtu při sestavování se řídí podle platné rozpočtové skladby, kterou stanovilo Ministerstvo financí vyhláškou č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. Zákon přímo neurčuje podrobnou strukturu a třídění rozpočtu. Právě naopak. Je jenom určitým vodítkem, které doplňuje výše zmíněná vyhláška. Zastupitelstva obcí a krajů jsou dále nadány vysokou mírou autonomie rozhodování. Rozpočty samospráv se tedy mohou v podrobnostech lišit. Zastupitelstvo by se při schvalování rozpočtu mělo zabývat jen zásadními číselnými hodnotami rozpočtu, které mají sloužit jako závazné ukazatele.

Návrh rozpočtu vypracovává výkonný orgán samosprávní jednotky. Tento tvůrce rozpočtu úzce spolupracuje s pracovníky obecního nebo krajského úřadu. Obecní a krajské úřady připravují veškeré podklady pro sestavení návrhu. Následuje sumarizace požadavků, přání a potřeb jednotlivých odborů úřadů, politické reprezentace obce nebo kraje a ostatních subjektů závislých na rozpočtu. Jedná se především o samosprávou zřizované a dotované příspěvkové organizace. Cílem této fáze rozpočtového procesu je co nejpřesněji naplánovat příjmy a výdaje rozpočtu obce. Při

sestavování se vychází z loňského rozpočtu a zejména z minulého vývoje příjmů a výdajů, jeho zákonitostí a vlivů, které jej určitým způsobem determinovaly. Po provedení důkladné analýzy minulosti se vypracuje nová verze rozpočtu. Obec nebo kraj se snaží co nejpřesněji vyčíslit a odhadnout nejen výši vlastních příjmů, ale i výši dotací, které do rozpočtu v daném období poplynou. Stejně tak je důležité plánování výdajů, aby pokryly požadované potřeby obce a občanů.

Územní samospráva musí přednostně zabezpečit plnění všech povinností uložených jí zákonem. Výdaje určené na plnění těchto povinností se označují jako mandatorní výdaje. S přípravnými pracemi na rozpočtu se začíná zpravidla již v polovině předchozího rozpočtového roku (HEJZLAROVÁ, 2010, s. 5-9).

5 RŮZNÉ METODY SESTAVOVÁNÍ ÚZEMNÍCH ROZPOČTŮ

Problematika zabývající se plánováním příjmů a výdajů územních rozpočtů, kdy je snaha vytvořit dostatečný objem finančních prostředků na příjmové straně rozpočtu, ale také zde hrozí nesoulad s financováním určitých záměrů a cílů na výdajové straně rozpočtu, se nazývá rozpočtové omezení. Právě rozpočtové omezení a snaha o zvyšování efektivnosti v rozpočtové oblasti vede k používání různých metod sestavování územních rozpočtů. Častou otázkou při sestavování rozpočtu je, zda začít s plánováním výdajů či příjmů.

Výdajová část rozpočtu je často podložena zákonnými úpravami, znamená to, že se nejčastěji jedná o výdaje, které jsou ze zákona nárokováné (obligatorní, mandatorní) a k těmto výdajům se bilancují příjmy. Plánování příjmů bez ohledu na charakter výdajů lze dle dostupných veřejných příjmů. Jedná se zejména o příjmy daňové, podle těch se pak přizpůsobuje objem veřejných výdajů. Při rozpočtovém plánování se využívá několika přístupů. J. Peková rozlišuje přístup shora-dolů, kdy nadřízené orgány stanoví rozpočtové parametry; dále rozlišuje přístup zdola-nahoru, kde naopak podřízené články sestavují návrh svého rozpočtu dle svých potřeb a nárokují pak finanční prostředky na vyšším článku a jako poslední přístup rozlišuje kombinaci obou přístupů výše uvedených. Tam potom podřízené články seznamují svůj vyšší článek s rozpočtovou představou, ten však nemůže požadavkům, které jsou na něj kladeny vyhovět a tudíž poskytne podřízenému článku určitá doporučení, aby svůj návrh přehodnotil.

Takto to funguje do té doby, dokud se obě strany nedohodnou. J. Peková dále uvádí efektivnější způsoby rozpočtového plánování a to tvorbu rozpočtu od nuly, systém programového rozpočtování a systém

výkonového rozpočtování. V této práci se však budeme zabývat metodami rozpočtového plánování dle dělení R. Provazníkové, která rozlišuje metod celkem pět: přírůstkový způsob, fixně limitovaný rozpočet, přístup nulové základny, performance budgeting a metodu programového rozpočtování.

5.1 Přírůstkový způsob

Přírůstkový způsob sestavování rozpočtu je též nazýván způsobem indexovým. Vychází se zde z existující lokální politiky a standardů poskytovaných statků a služeb. Pro tento přístup sestavování rozpočtu je charakteristické odhadnutí a stanovení meziročních změn. O tyto zjištěné údaje se upraví současný rozpočet, který se považuje jako základ rozpočtu do dalšího období. V přírůstkovém způsobu rozpočtování se zohledňují tyto skutečnosti:

1. částky odrážející inflaci - odhadovaný růst cenové úrovně, úrokových měr;
2. celoroční dopady a efekty - je nutné vzít v úvahu změny v činnostech, které byly v daném roce realizovány jen částečně;
3. jednorázové změny a dopady na všechny položky příjmů a výdajů v daném roce;
4. demografické trendy - např. očekávané změny v počtu uživatelů;
5. požadavky dané novou legislativou, která může znamenat nutnost dodatečných výdajů, či jejich redukci;
6. případné dopady na příjmy a výdaje dané realizací investičních projektů - například dodatečné běžné výdaje, stejně jako kapitálové výdaje.

Tento přístup má však i své nedostatky. Ty jsou spatřovány zejména v tom, že bere v potaz historické náklady na službu a nezabývá se oprávněností dané služby, či její prioritou. Dále nezohledňuje, zda-li je daná služba spravedlivě rozdělena mezi spotřebitele, zda se poskytuje za

co nejmenší náklady a zda se poskytuje v rozsahu, který odpovídá měnícím se zájmům a potřebám spotřebitele.

5.2 Fixně limitovaný rozpočet

Fixně limitovaný rozpočet využívá zejména ústřední vláda k řízení vlastních odborů a ministerstev. Rozpočet je pro danou oblast služeb fixní a upravuje se pouze o očekávanou inflaci (HEJZLAROVÁ, 2010, s. 3-6). Obce či kraje využijí tento způsob sestavování rozpočtu v případě, že zajišťují poskytování veřejných statků a služeb prostřednictvím jiných organizací.

Obec (kraj), tak poskytne organizaci paušální finanční částku, kterou si organizace sama rozdělí dle svého uvážení mezi jednotlivé nákladové položky. Ukázalo se, že tento způsob zvyšuje efektivnost, obec tak nekontroluje výdaje organizace po jednotlivých položkách. Organizace si naopak může krýt nedostatek finančních prostředků přebytkem z jedné položky do druhé. Obec (kraj) však může mít určitý stupeň kontroly a to například, jedná-li se o zvýšení počtu zaměstnanců či vyplácení prémie, tak je nutný jejich souhlas.

5.3 Přístup nulové základny

Přístup nulové základny, nebo-li tvorba rozpočtu od nuly, patří mezi efektivnější způsoby rozpočtového plánování. Jedná se jak o pracovní, tak i časově náročnější přístup vyžadující kvalifikovaný management. Tento přístup umožňuje průběžnou kontrolu plnění rozpočtu a jeho hodnocení. Nebere se zde v potaz současná výše nákladů, ale při odhadování výdajů se postupuje v krocích:

1. zda se má služba zajistit;
2. stanoví se standardy pro danou službu;

3. odhadnou se jednotkové náklady služby při daném standardu;
4. odhadne se objem služeb potřebný k zajištění standardu;
5. odhadnou se celkové náklady nutné na zajištění dané služby.

Přístup nulové základny je považován jako velice komplexní způsob sestavování rozpočtu, je zde kladen velký důraz na podrobné zkoumání jednotlivých činností a položek rozpočtu ve vztahu k cílům, kterých chceme dosáhnout a postupům jak nim dojít. Tento způsob se doporučuje aplikovat na služby, kde dochází ke značným změnám v poptávce, nebo tam, kde se volí z několika málo variant.

5.4 Performance budgeting

Jinými slovy rozpočtování podle výsledku. Tento přístup vyžaduje od obce (kraje), aby bylo porovnáno nejen efektivní a hospodárné využití veřejných zdrojů, ale také zda bylo dosaženo žádoucích účinků a cílů. Rozpočtový proces pak hraje dvojí úlohu, poskytuje a zohledňuje zdroje a na druhé straně stanovuje kritéria a cíle výstupu. Obec by se měla zaměřit na dva aspekty tohoto přístupu a to:

- Jaké záměry a cíle by měly být dosaženy a pomocí jaké politiky a jakými postupy?
- Jaké zdroje byly rozděleny, čeho bylo ve skutečnosti těmito zdroji dosaženo a jak toho bylo dosaženo?

Princip performance budgeting spočívá ve strukturování položek rozpočtu a informacích o něm podle jednotlivých typů činností a ne podle jednotlivých liniových prvků. Součástí procesů je sběr informací o výsledcích, o nákladech na dosahování konkrétních výsledků a hodnocení efektivnosti. Tyto výsledky, ukazatele, náklady a jejich odchylky by měly být sledovány a následně z nich vyvozovány závěry, aby došlo k vyhnutí se hrozícím problémům. Jestliže je metoda aplikována důsledně, pomáhá pak v činnosti obce definovat její problémy a slabiny a ukáží případné

překrývání funkcí, což obci umožní lépe plánovat své dlouhodobé cíle. Možnou nevýhodou tohoto přístupu tvorby rozpočtu je, že je zde hrozba zaměření tohoto přístupu spíše na technologickou efektivnost, než na účinnost. Další možnou nevýhodou je soustředění činnosti, aby byla zabezpečena s co nejnižšími náklady, ale nebere se zde už v potaz opodstatněnost této činnosti.

5.5 Metoda programového rozpočtování

Dle této metody je rozpočet sestavován ve struktuře, kde jsou navrhované výdaje uspořádány dle jejich výsledků, nebo dle míry v jaké přispívají k dosažení celkových záměrů obce (kraje). Výdaje jsou tedy realizovány dílčími programy, které jsou strukturovány na základě míry jejich přispění k plnění cílů. Alternativy, které jsou zaměřeny na plnění obdobných cílů, jsou sledovány v rámci jedné skupiny, což vede ke vzniku konkurence mezi nimi. Programová struktura sleduje, na rozdíl od organizační, hledisko účelnosti.

Finanční zdroje jsou přerozdělovány do hlavních programů, programů dílčích a programových prvků, tím dochází ke zhotovení dlouhodobější strategie cílů a záměrů. Vhodné období pro programové rozpočtování je pět let. Metoda programového rozpočtování se využívá rolující, nebo-li klouzavým způsobem. Znamená to, že po ukončení prvního cyklu dochází v následujícím období k posunutí o jeden rok vpřed. Je zde brán více zřetel na identifikaci produktu, než na vstupy, které jsou využívány, právě proto se zde mohou objevit komplikace při transformaci nákladů programu do konkrétní formy příslušné administrativní jednotky.

Metoda programového rozpočtování umožňuje představitelům obcí (krajů) lépe rozhodovat o rozdělení zdrojů s ohledem na jejich cíle. Nejprve je nutné zkoumání záměrů a cílů územního celku vzhledem k jeho aktivitám. Toto zkoumání umožňuje odhalit, zda byly některé cíle neuspokojeny, zda

některé byly uspokojeny jen částečně či naopak, zda bylo vynaloženo na některé cíle z celkových příjmů ať příliš prostředků. Mnoho cílů může být ve vzájemném konfliktu, proto právě provedená analýza odhalí existující nedostatek základních informací, které jsou pro rozhodování obce (kraje) nutné (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 22-26).

Druhým krokem metody programového rozpočtování je porovnání a ocenění alternativních variant, podle kterých by bylo dosaženo definovaných záměrů a cílů. Srovnání nám ukáže náklady jednotlivých postupů, časovou náročnost a dosažené výsledky. Některé alternativy se ukáží jako nesplnitelné - z důvodu politické, sociální, či legální neprůchodnosti, či prunedostatek financí. V rámci celkového záměru (hlavního programu), pak existuje řada dílčích cílů (programů), které realizují nižší úroveň řízení. Obec na základě těchto výsledků

sestaví programový a finanční plán, který zohledňuje dopady přijatých rozhodnutí obce (kraje) na její příjmy v delším časovém období. Tento plán by měl být sestaven tak, aby ukazoval výstupy a plnění cílů po celé sledované období. Je dobré, aby byl plán sestaven v co největší míře, teda ve kvantitativních ukazatelích. Takto sestavený plán je vhodný pro sestavení návrhu jednoletého rozpočtu. Je dobré v průběhu období program přehodnocovat, a to vzhledem ke změně finanční a ekonomické situace obce (kraje), tak vzhledem k revizi cílů požadovaných zdrojů.

Společným znakem posledních třech uvedených způsobů rozpočtování je přesun pozornosti v procesu rozpočtování od analýzy vstupů k aktivitám, výstupům a výsledkům, na jejichž dosažení byly veřejné prostředky přiděleny. Je tak umožněno propojit úroveň veřejných výdajů s kvalitou dosažených výsledků. Ve všech metodách je využíváno analytických přístupů, které kladou doraz na skutečnost dané služby, činnosti či cíle a ne na samotnou existenci dané služby, činnosti, instituce.

Mezi klady také patří mimo jiné snaha o:

1. Zapojení všech řídicích pracovníků do rozpočtového procesu;
2. Definování rozpočtových požadavků pro existující a nové aktivity;
3. Stanovení cílů pro všechny řídicí úrovně v organizaci;
4. Hodnocení všech alternativních možností dosažení cílů.

Je jasné, že každoroční sestavování rozpočtů obcemi je velmi časově, právně ale i finančně a odborně náročné. Proto některé obce využívají možnost spolupráce mezi obcemi navzájem a najmutí externích odborníků, kteří jim za úplatu rozpočet sestaví, je možné se tak podělit o potřebné znalosti navzájem. Aby byl rozpočet ještě přesnější, tedy aby obsahoval více informací, je možné, aby obce rozpočet doplnily o další údaje. Jedná se například o cíle pro jednotlivé činnosti obce, výnosové kritéria a například o ukazatele provozních nákladů.

5.6 Shrnutí kapitoly

V této kapitole mé práce jsme zkoumali metody sestavování územních rozpočtů, a to přírůstkový způsob sestavování rozpočtu; fixně limitovaný rozpočet; přístup tvorby rozpočtu dle nulové základny; performance budgeting a jako poslední je zde pojednáno o metodě programového rozpočtování. Jednotlivé metody jsou zde popsány a vysvětleny. Vycházeli jsme z poznatků získaných během práce a samozřejmě z dostupné odborné literatury.

6 ROZPOČET OBCE - PROCES REALIZACE A SCHVALOVÁNÍ

6.1 Projednání, úpravy a schvalování rozpočtu

Proces projednávání a schvalování rozpočtu začíná v praxi ihned po vypracování finální verze rozpočtového dokumentu. V této fázi je velmi důležité správně a dostatečně realisticky si stanovit termíny a lhůty projednávání dílčích částí rozpočtu. Samozřejmě nejdůležitějším termínem je termín schválení příslušného rozpočtu jako celku. Jednotlivé kroky projednávání na sebe navazují a často úzce souvisí. Právě proto si vyžadují dostatečný časový a věcný prostor na projednání. Zastupitelstvo je nejdůležitějším orgánem obce nebo kraje ve fázi projednávání rozpočtu.

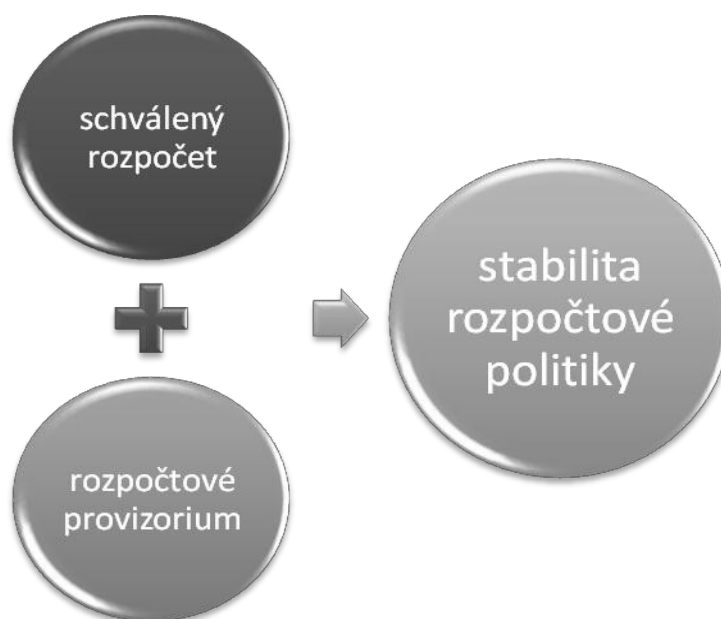
Toto výsostné postavení zastupitelstvu garantuje zákon. Právním podkladem je §84 odstavec 2 písmeno c) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Obecní a krajské zřízení svěřuje schvalování rozpočtu a závěrečného účtu do pravomoci zastupitelstva obce nebo kraje a zastupitelstvo obce nemůže tuto svoji pravomoc na nikoho jiného delegovat. Vypracovaný návrh rozpočtu předkládá finanční výbor k projednání radě obce nebo kraje. Tato rada může při projednání návrhu vznést případné připomínky a doplňující návrhy (BORKOVEC, 2002, s. 12-15).

Po projednání návrhu a všech relevantních připomínek a návrhů doporučí nebo nedoporučí zastupitelstvu rozpočet ke schválení. Přímé projednávání rozpočtu probíhá na zasedání zastupitelstva, které musí být veřejné. Zákon ukládá zastupitelstvu základní podmínku. Tou je dostatečné kvorum. Zastupitelstvo obce nebo kraje je usnášeníschopné, pokud je přítomna alespoň nadpoloviční většina všech jeho členů. Nejenom všech přítomných členů, ale nadpoloviční většina všech zastupitelů. Schválený návrh rozpočtu musí obsahovat relativní podíl dílčích příjmů a výdajů na

celkovém rozpočtu. Stejně tak musí být jasná a exaktní struktura příjmů a výdajů a také absolutní objem rozpočtu.

K platnému usnesení zastupitelstva o schválení rozpočtu je třeba souhlasu nadpoloviční většiny všech členů zastupitelstva. Když zastupitelstvo obce nebo kraje neschválí nový rozpočet do konce kalendářního roku, musí se použít náhradní řešení.

Obrázek 13 – Rozpočtová politika - principy stability



Tímto řešením je rozpočtové provizorium. Pravidly rozpočtového provizoria se rozpočtová politika samosprávy řídí až do schválení nového rozpočtového dokumentu.

6.2 Rozpočet a rozpočtové provizorium

Pravidla rozpočtového provizoria stanovuje zastupitelstvo územního samosprávného celku tak, aby nedošlo k narušení plynulosti hospodaření nejen na úrovni vlastních orgánů, ale také na úrovni ostatních subjektů, které jsou na rozpočtu územního samosprávného celku závislé. Jedná se

zejména o příspěvkové organizace. Příjmy i výdaje, které se uskutečňují v době rozpočtového provizoria, se stávají příjmy a výdaji rozpočtu územního samosprávného celku po jeho schválení. Toto schválení nezakládá neplatnost těchto rozpočtových transakcí. Státní rozpočet se od rozpočtů samospráv v otázce právní úpravy rozpočtového provizoria liší.

Tvorba a koncepce rozpočtového provizoria státního rozpočtu jsou upravené zákonem, který je součástí českého právního řádu. V České republice neexistuje přímá právní úprava pro samosprávné celky. Vytýla se určitá právní zvyklost, že rozpis rozpočtového provizoria se tvoří postupně na každý nový měsíc. Rozpočet na tyto měsíce neexistence schváleného rozpočtu tvoří jedna dvanáctina schváleného rozpočtu předcházejícího roku. Není tomu však pokaždé stejně. Někdy je měsíční provizorní rozpočet tvořen jako jedna dvanáctina upraveného rozpočtu předcházejícího roku nebo jako jedna dvanáctina skutečného plnění rozpočtu.

Pravidla rozpočtového provizoria jsou potřebná k zajištění plynulosti hospodaření na vlastní úrovni rozpočtu. Tato pravidla jsou doležitá také pro další právnické osoby financované z rozpočtu obce nebo kraje. Závazné rozhodnutí o rozpočtu je v rukou zastupitelstva obce nebo kraje. Tak to stanovuje zákon.

Flexibilita a dispoziční úprava tvorby rozpočtového provizoria je daná tím, že obecní nebo krajské zastupitelstvo je občanům nejbližší a mělo by tedy nejlépe znát všechny nejpalčivější problémy obce, jejichž financování je potřeba zajistit i během rozpočtového provizoria. Zákon nemůže obsáhnout všechny možné situace.

6.3 Rozpočet - realizace a kontrola

Zastupitelstvo obce nebo kraje při schvalování rozpočtu neschvaluje rozpočet v podrobném členění (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 22-26). Struktura

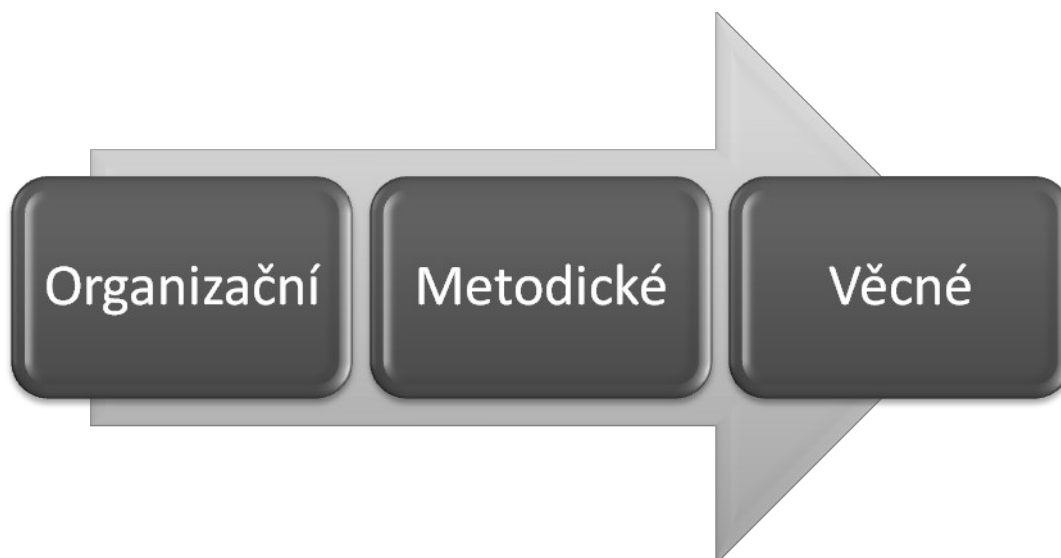
schváleného rozpočtu je v souladu s rozpočtovou skladbou a vyjadřuje závazné ukazatele. Schválený rozpočet stanovuje celkový objem rozpočtu a váhy jednotlivých příjmů a výdajů. Po schválení rozpočtu musí neprodleně dojít k jeho podrobnému rozpisu a novému strukturování. Podrobný rozpis schváleného rozpočtu musí obsahovat rozpracované všechny ukazatele uvedené v materiálu schváleném zastupitelstvem. Podrobný rozpis je začátkem realizační části rozpočtového procesu.

Výkonné orgány samosprávy musí sdělit závazné ukazatele schváleného rozpočtu všem zainteresovaným stranám a subjektům. Jedná se opět především o municipalitou zřizované nebo jenom financované příspěvkové organizace a sdružení. Samosprávy jsou povinné sdělit závazné ukazatele právníkům osobám, které jsou založené úřadem. A také všem podřízeným částem úřadu. Jak obecního, tak krajského. Všechny tyto organizace a podřízené organizační složky mají povinnost setěmito závaznými ukazateli řídit. Sdělení závazných ukazatelů probíhá převážně písemnou formou.

Územní samosprávné celky uskutečňují své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem a provádějí pravidelnou, systematickou a úplnou kontrolu svého hospodaření. Tato povinnost kontroly se nevztahuje jenom na jejich hospodaření. Vztahuje se na hospodaření jimi zřízených a založených právnických osob, všech podřízených organizačních struktur a jejich zařízení po celý rozpočtový rok. Hospodaření obce zabezpečuje v mezích schváleného rozpočtu výkonný orgán obce nebo kraje. Tato úloha je vyhrazena radě obce nebo kraje jako výkonnému orgánu obce v oblasti samostatné působnosti. Kontrolu hospodaření provádí zastupitelstvo obce nebo kraje, kterému se ze své činnosti rada zodpovídá. V obci, kde není rada obce volena, zabezpečuje hospodaření obce podle schváleného rozpočtu starosta obce. Hospodaření obce (kraje) se řídí svým nosným dokumentem. Tímto základním dokumentem je stabilní a závazný roční rozpočet. Změny ročního rozpočtu jsou možné a podmíněné dodržením

právních podmínek, kterých taxativní výčet je v několikrát zmíněném zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění. Jedná se o tyto změny ročního rozpočtu:

Obrázek 14 – Typy rozpočtových změn



Všechny změny schváleného ročního rozpočtu se provádějí rozpočtovými opatřeními, která se evidují v časové posloupnosti. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění, upravuje postup schvalování rozpočtových opatření. §102 říká, že je provádí rada obce v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce. Když v menších obcích není rada zřizovaná, přijímá rozpočtová opatření starosta obce (ČERVENKA, 2009, s. 88-92).

7 PŘEZKOUMÁNÍ A KONTROLA PLNĚNÍ ROZPOČTU OBCE

První zmínka o přezkoumání hospodaření obce byla v zákoně České národní rady č. 367/1990 Sb. o obcích (obecní zřízení), kde § 20 odst. 3 zákona č.367/1990 stanoví: Obec dá přezkoumat příslušným okresním úřadem nebo auditorem hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok a výsledek přezkoumání předloží obecnímu zastupitelstvu spolu s vyúčtováním hospodaření za uplynulý kalendářní rok. Blíže podmínky pro tento úkol zákon neurčuje, rovněž tak neurčuje případné sankce za to, že obec tuto povinnost nesplní a obecnímu zastupitelstvu předloží ke schválení závěrečný účet bez výsledku přezkoumání svého hospodaření. V roce 1998 probíhaly legislativní práce v souvislosti s připravovanou reformou veřejné správy. To vedlo i k tomu, že Komora auditorů České republiky vydala v roce 1998 Auditorskou směrnici č. 52 - Audit obcí a organizací veřejného sektoru (*Finanční toky veřejných rozpočtů v regionu*, 2000, s. 12-16). Zajímavý je proto pohled do historie rozpočtových kontrol a přezkumů.

7.1 Auditorská směrnice

Nejdůležitějším výstupem této směrnice je rozlišení auditu veřejného sektoru na tři části:

- a) přezkoumání hospodaření obcí,
- b) finanční audit obcí,
- c) výkonnostní audit.

Přezkoumání hospodaření obcí (podle této směrnice) je činnost vedoucí k naplnění povinností dané zákonem o obcích. Výsledkem této činnosti je - Zpráva o výsledcích přezkoumání hospodaření obce. Rozdělením auditu na tři části dává tomuto prvnímu principu možnost jednotného postupu jak

pro okresní úřady (až do chvíle jejich zrušení), tak i pro auditory. Protože okresní úřady nebyly povinny dodržovat ustanovení zákona č. 524/1992 Sb., o auditorech a Komoře auditorů ČR, nevydávaly auditorské výroky. Výsledkem přezkoumání auditorem není zde auditorský výrok, ale zpráva o provedené práci a zjištěních, které z přezkoumání vyplynuly. Zpráva o výsledcích přezkoumání hospodaření obce je jednotným výstupem z provedeného přezkoumání.

Finanční audit obcí je činnost nad rámec požadavků zákona o obcích a jejím výsledkem je auditorská zpráva. Finanční audit je prodloužení přezkoumání hospodaření obce a obsahuje další procedury vyplývající ze zákona o auditorech a Komoře auditorů ČR. Je zřejmé, že takovou činnost provádí auditor. Výkonnostní audit se zaměřuje na ukazatele, které v podnikatelské oblasti měří zisk, tedy hospodárnost, účelnost a efektivitu. Je to audit peněžitě vyjádřených hodnototvorných činností a jeho cílem je porovnání vybraných ukazatelů se standardy. Tento audit je vysoce nad rámec požadavků zákona o obcích a provádí se tehdy, přeje-li si obec demonstrovat občanům účelné, hospodárné a efektivní užívání veřejných prostředků ve srovnání s existujícími měřítky nebo kritérii výkonnosti.

7.2 Metodický pokyn

Na základě zkušeností z přezkoumání prováděných okresními úřady v minulých letech a na základě auditorské směrnice č. 52 vydalo Ministerstvo financí koncem roku 1998 nový rozšířený Metodický pokyn k provedení přezkoumání hospodaření obcí okresními úřady a auditory čj.124/92 785/1998, který nahrazoval metodický návod čj.124/69 792/1992 ze dne 7. prosince 1992 zveřejněný ve Zprávách Ministerstva financí pro finanční orgány okresních úřadů a obcí č.1/1993. Cílem tohoto pokynu bylo dát základ pro jednotný postup auditorů i pracovníků okresních úřadů při přezkoumání hospodaření obcí. Podle vydaného metodického pokynu

postupovali pracovníci okresních úřadů. Tento pokyn je rozdělen do dvou částí, a sice:

V části I. Základní ustanovení jsou stanoveny cíle a předmět přezkoumání, odkazy na základní právní normy, podle kterých se uskutečňuje hospodaření obcí a tři stupně závěrečného hodnocení. Cílem přezkoumání je informovat obecní zastupitelstvo a jeho prostřednictvím občany obce o úrovni hospodaření s obecním majetkem, plnění rozpočtu a o finanční situaci obce. Základním úkolem přezkoumání je ověřit, zda hospodaření obce odpovídá závazným právním předpisům. Dále se ověřuje úplné a průkazné vedení účetnictví a jeho správnost, údaje v roční účetní závěrce a závěrečném účtu, hospodaření podle schváleného rozpočtu a dodržení rozpočtových vztahů ke státnímu rozpočtu, k účetním jednotkám založených nebo zřízených obcí a také k občanům obce.

Předmětem ověřování účetní závěrky (podle metodického pokynu) jsou finanční výkaz (Fin RO 2 -12 M), rozvaha rozpočtových a příspěvkových organizací (Rozvaha Úč ROPO 3 - 02), roční přehled aktiv a pasiv obcí (Malé obce Úč 6 - 01) a výkaz zisku a ztráty za hospodářskou činnost (Výsledovka Úč ROPO 4 - 02). Pověřený pracovník okresního úřadu nebo auditor zpracoval na základě svých zjištění Zprávu o výsledcích přezkoumání hospodaření obce, ve které uvedl: název obce; období, za které bylo přezkoumání provedeno; popis zjištěných skutečností; závěr; datum vyhotovení zprávy; vlastnoruční podpis (auditor i číslo dekretu, opravňujícího jej k auditorské činnosti). Zpráva o výsledcích přezkoumání obsahující závěr bez výhrad konstatovala, že hospodaření obce a údaje účetní závěrky a závěrečného účtu odpovídají požadavkům daných Metodickým pokynem.

Toto hodnocení se použilo i v případě drobných nedostatků, které neovlivnily účetní závěrku a finanční výkazy. Závěr s výhradou obsahovala zpráva o výsledcích přezkoumání tehdy, jestliže byly zjištěny skutečnosti,

keré zásadním způsobem ovlivnily správnost účetnictví a tím i pravdivost účetní závěrky a sestavení finančního výkazu. A rovněž pokud byly zjištěny závady v časovém proběhu a plynulosti účetnictví ve vnitřním i vnějším styku. Jde tedy o takové závady, které představovaly především vážné porušení zákona o účetnictví a opatření pro sestavování účetních a finančních výkazů. Jestliže byly při přezkoumání zjištěny skutečnosti, které znamenají porušení rozpočtové kázně ve smyslu § 30 rozpočtových pravidel, obsahovala zpráva závěr s vážnou výhradou. Jde zejména o ty případy, kdy byly nesprávně použity prostředky státního rozpočtu, bylo zjištěno neoprávněné používání finančních prostředků obce, které vedlo k porušení zásad finančního hospodaření podle zákona o obcích. Jednalo se především o zadržené nebo nesprávně použité finanční prostředky státního rozpočtu, rozpočtu okresního úřadu, případně státního fondu. Dále potom o případy porušení ustanovení zákona o obcích, která vymezují zásady hospodaření s obecním majetkem v otázce rozhodovací pravomoci mezi obecním zastupitelstvem a obecní radou (starostou) (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 12-18).

V části II. Podrobnější vymezení okruhů pro přezkoumání hospodaření obce byly stanoveny čtyři základní oblasti z činnosti obce pro přezkoumání.

1. Účetnictví a účetní výkazy - především ověření účetních dokladů a jejich náležitostí; inventarizaci majetku a zásob, závazků; o kontrolu vedení účetnictví a účtování pokladny a o kontrolu účtování a nakládání s finančními investicemi (termínovanými vklady, směnkami, akciemi) a ceninami; o archivaci účetních dokladů.

2. Vnitřní kontrola - podle ustanovení § 25 odst. 7 rozpočtových pravidel republiky obec provádí kontrolu hospodaření se svými rozpočtovými prostředky. Svůj význam tedy má i kontrola této povinnosti. V praxi se ověřuje, zda byly ustaveny finanční a kontrolní výbory obce, což je povinností obce ze zákona o obcích.

3. Rozpočtové hospodaření - v této oblasti se ověřoval postup schvalování rozpočtu, jeho plnění podle finančního výkazu a rozpočtové změny. Dále pak nakládání s nemovitým majetkem obce, přijaté a poskytnuté půjčky a dary, poskytnuté záruky a zástavy. To vše z pohledu souhlasu obecního zastupitelstva s takovými úkony podle příslušných ustanovení zákona o obcích. Samostatnou kapitolu tvoří hospodářská činnost obce z pohledu odděleného účtování a případných daňových povinností. Důležitou částí byla samozřejmě kontrola čerpání účelových prostředků ze státního rozpočtu, z rozpočtu okresních úřadů a státních fondů a jejich vypořádání. Je nutné připomenout, že zjištění porušení rozpočtové kázně vedlo k oznámení tohoto skutku územnímu finančnímu orgánu, který uložil odvod nesprávně použitých finančních prostředků a uložil příslušné sankce.

Zde považuji za nutné připomenout - ukazatel dluhové služby, který je podle stanoveného formuláře (MF ČR č.j.124/72 219/1998, zveřejněn ve Zprávách č.4/98) povinna vyplnit a předložit každá obec spolu se žádostí o poskytnutí dotace nebo půjčky ze státního rozpočtu, rozpočtu jednotlivých ministerstev nebo státních fondů. V podstatě jde o podíl splátek jistin úvěrů a půjček k běžným příjmům. Vyjadřuje, kolik finančních prostředků musí obec vázat ve svých běžných příjmech na splácení svých dluhů. V daném případě byla vládou ČR stanovena hranice 15%. Při přezkoumání hospodaření obce bylo žádoucí, aby každé obci byl tento ukazatel vypočítán. Nikoliv však pro zhodnocení jeho výše z pohledu kontrolního orgánu, ale v první řadě pro informaci samotné obce, neboť se pro ni jedná o důležitý údaj při rozhodování o budoucích záměrech.

4. Veřejné zakázky - zákon č.199/1994 Sb., o zadávání veřejných zakázek, stanovoval podmínky, kdy obec musí provádět výběrová řízení na dodavatele (v současné době platí úplně nový zákon). Mimo jiných povinností musela obec požádat věcně příslušného ministra o ustavení hodnotitelské komise v tom případě, jestliže rozpočtové náklady akce překročily 50 mil. Kč. V této komisi museli být i zástupci Ministerstva financí a dalších resortů. Proto tato oblast v hospodaření obce musela být předmětem přezkoumání. Do roku 2000 nebyly podmínky přezkoumávání hospodaření

ÚSC konkrétně ustanoveny v tádne právní formě (metodický pokyn z roku 1998 byl pouze doprovodný pokyn). Teprve od roku 2000 je místo a funkce přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků v rozpočtovém procesu obcí a krajů legislativně vymezeno v novém zákoně o obcích č. 128/2000 Sb., v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtu (*Finanční toky veřejných rozpočtů v regionu*, 2000, s. 10-14).

7.3 Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákon o obcích

V zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je kodifikována povinnost územních samosprávných celků nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok. Předmětem přezkoumání je hospodaření podle rozpočtu, hospodaření s ostatními finančními prostředky a nakládání s majetkem. Zpráva o výsledcích přezkoumání je součástí závěrečného účtu při jeho projednávání v orgánech územního samosprávného celku.

V základním změně zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) bylo pak konkrétně v § 42 stanoveno, te obec dá přezkoumat příslušným okresním úřadem nebo auditorem hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok. Obec mohla v průběhu kalendářního roku potázat okresní úřad nebo auditora o provedení mimořádného přezkoumání svého hospodaření. Ve městech Brno, Ostrava a Plzeň přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části magistrát tohoto města a hospodaření města Ministerstvo financí, pokud si město nedá přezkoumat své hospodaření auditorem. Náklady na přezkoumání hospodaření auditorem uhradí obec ze svých rozpočtových prostředků.

Paragraf 43 říká, te závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok projedná

zastupitelstvo obce do 30. června následujícího roku a přijme opatření k nápravě nedostatků. Jestliže obec nepožádala o přezkoumání svého hospodaření za uplynulý rok okresní úřad do 31. ledna a ani v tomto termínu neobjednala přezkoumání svého hospodaření auditorem, mohl jí okresní úřad uložit podle § 45 pokutu do výše 100 000 Kč v řízení podle zvláštního zákona. Přezkoumání hospodaření v takovém případě provedl okresní úřad (je to pohled do minulosti - okresní úřady už v ČR neexistují). Pokud jde o města Brno, Ostrava a Plzeň náleží toto oprávnění Ministerstvu financí nebo jím pověřenému finančnímu úřadu. Výnos pokut je příjmem státního rozpočtu. Účinnost tohoto základního změny zákona č.128/2000 Sb. je od 12.11.2000 do 1. 8.2001.

Zákon o obcích prošel řadou novelizací. První novelizaci zákona č. 128/2000 Sb. přinesl zákon č. 273/2001 Sb., jejíž účinnost trvala od 2. 8. 2001 do 30.12. 2001. Následovaly další novely zákona o obcích, které se však netýkaly změn v oblasti přezkoumávání hospodaření obcí: novela zákona o obcích č. 450/2001 Sb. s účinností od 31.12.2001 do 31.12.2001, novela č. 320/2001 Sb. s účinností od 1. 1.2002 do 31.12.2002, novela č. 311/2002 Sb. s účinností od 1.1.2003 do 1.1.2003.

Od 1.1.2003 nabyla platnosti další novela zákona o obcích - zákon č. 313/2002 Sb. Podle § 42 tohoto zákona musela dát obec, která má alespoň 5 000 obyvatel, přezkoumat hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok auditorům. Obec, která má méně než 5 000 obyvatel, dala přezkoumat hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok krajským úřadům nebo auditorům. Hospodaření obce přezkoumává tedy krajský úřad v přenesené působnosti. Obec, která dala přezkoumat hospodaření obce auditorem, musí tuto skutečnost neprodleně oznámit finančnímu úřadu. V územně členěných statutárních městech přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části magistrát tohoto města. Magistrát přezkoumává hospodaření městského obvodu nebo městské části v přenesené působnosti. Dle § 45 došlo zde ke změně orgánu oprávněného

uložit pokutu v případě, že obec nepožádá o přezkoumání svého hospodaření podle § 42 do 31. ledna. Tímto orgánem už není okresní úřad, ale finanční úřad. Ten může uložit pokutu do výše 100 000 Kč ve správním řízení a zabezpečí provedení přezkoumání hospodaření obce auditorem na náklady povinné obce.

Od 1.1.2003 nabyl účinnosti také zákon č. 2/2003 Sb., který platil do 27.2.2003. Obec již nebyla limitována počtem obyvatel a záleží na jejím rozhodnutí, zda požádá o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok příslušný krajský úřad, anebo zadá přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti. Nepožádá-li obec o přezkoumání svého hospodaření příslušný KÚ, ani nezadá přezkoumání auditorovi, přezkoumá hospodaření obce příslušný krajský úřad. Náklady za přezkoumání hospodaření obce auditorem uhradí obec ze svých rozpočtových prostředků. Změnou oprati předchozí právní úpravě je zrušení § 45. Následovaly pak další novely zákona o obcích.

7.4 Vyhláška MF o přezkoumání hospodaření ÚSC

Předmět, obsah a podmínky přezkoumání hospodaření upravila vyhláška Ministerstva financí č.41/2002 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Vyhláška byla vydána na základě zákona č. 250/2000 Sb. a její účinnost je od 1. února 2002. Předmětem přezkoumání jsou údaje, které jsou součástí závěrečného účtu, tj:

- a) údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu a o ostatních peněžních operacích včetně údajů o tvorbě a použití peněžních fondů,
- b) údaje o nákladech a výnosech podnikatelské činnosti,
- c) údaje o peněžních operacích týkajících se cizích prostředků,
- d) údaje o peněžních operacích týkajících se sdrůžených prostředků.

Předmětem přezkoumání bylo rovněž nakládání s majetkem ve vlastnictví územních samosprávných celků včetně majetku vloženého do dobrovolného svazku obcí. Přezkoumání spočívalo v ověření dodržování povinností uložených zákonem a dalšími právními předpisy, upravujícími finanční hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, souladu vedení účetnictví územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí se zákonem o účetnictví a právními předpisy vydanými k jeho provedení a souladu hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem.

Při přezkoumání se využívaly úplné a pravdivé informace a doklady o hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Přezkoumání se provádělo za takových podmínek, aby nebylo ohroženo jeho včasné provedení a řádný průběh (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 55-62). Přezkoumání bylo prováděno výběrovým způsobem a s ohledem na významnost jednotlivých skutečností podle předmětu a obsahu přezkoumání. Objedná-li si územní samosprávný celek nebo dobrovolný svazek obcí přezkoumání svého hospodaření auditorem, sjedná ve smlouvě s ním předmět, obsah a podmínky přezkoumání podle této vyhlášky. Při použití forem a metod přezkoumání postupuje auditor v souladu se zvláštním zákonem č. 254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb.

O přezkoumání se vyhotovovala - Zpráva o výsledcích přezkoumání hospodaření, která obsahovala název územního samosprávného celku nebo dobrovolného svazku obcí, označení osob provádějících přezkoumání, období, za které bylo přezkoumání provedeno, popis zjištěných nedostatků, závěr, datum vyhotovení zprávy, podpisy osob provádějících přezkoumání a datum předání zprávy. V závěru zprávy muselo být vyjádřeno, že při přezkoumání:

a) nebyly zjištěny nedostatky, nebo

b) byly zjištěny nedostatky, ale nebylo zjištěno porušení rozpočtové kázně ani neúplnost, neprůkaznost nebo nesprávnost vedení účetnictví, nebo
c) byl zjištěn některý z těchto nedostatků:

1. porušení rozpočtové kázně
2. neúplnost, nesprávnost nebo neprůkaznost vedení účetnictví
3. pozměňování záznamů a dokladů v rozporu s právním předpisem
4. porušení pravomocí a povinností orgánů územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí stanovených zvláštními právními předpisy
5. nebyly odstraněny nedostatky zjištěné při předchozích přezkoumáních
6. nebyly vytvořeny podmínky pro přezkoumání a rozsah uskutečněného přezkoumání, proto nebylo možné řádné ověření všech požadavků stanovených vyhláškou.

Vzhledem ke skutečnosti, že všechny kraje a dále obce od 5 tisíc obyvatel a DSO byly a jsou povinny si zajistit provedení přezkoumání hospodaření za uplynulý rozpočtový rok prostřednictvím auditorů nebo auditorských společností, je pro realizaci tohoto procesu důležitá i legislativa a vnitřní směrnice Komory auditorů. Vyhláška MF č. 41/2002 Sb. byla novelizována vyhláškou č. 67 ze dne 26. února 2003.

7.5 Současná právní úprava přezkumu

Místo a funkce přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků v rozpočtovém procesu obcí a krajů je legislativně vymezeno v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. 1. srpna 2004 byl přijat nový zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, který zrušil vyhlášku č. 41/2002 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných

svazků obcí, ve znění vyhlášky č. 67/2003 Sb. V souvislosti s tímto zákonem byl přijat rovněž tzv. doprovodný zákon č. 421/2004 Sb., kterým se institut přezkoumání hospodaření začleňuje rovněž do zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (z. č. 250/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zákona o obcích (z. č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zákona o krajích (z. č. 129/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů), zákona o hl. m. Praze (z. č. 131/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních celků a dobrovolných svazků obcí (dále jen zákon o přezkoumávání hospodaření) zcela nově řeší problematiku přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků (obcí, měst a krajů) a dobrovolných svazků obcí. Nezbytnost nově schválené právní úpravy přezkoumávání hospodaření územních celků vyplynula z nutnosti: řešit problematiku přezkoumání hospodaření územních celků komplexně a uceleně (na rozdíl od její dosavadní roztříštěnosti), stanovit podrobný výčet oblastí hospodaření tvořících předmět přezkoumání, který by zahrnoval i úseky činností dosud nespádajících do výčtu předmětu přezkoumání stanovených ve vyhl. MF č. 41/2002 Sb., které však mohou výrazně ovlivnit jejich hospodaření a finanční situaci (např. ručení za závazky fyzických a právnických osob, zastavování movitých a nemovitých věcí), umožnit kontrolu hospodaření a nakládání s prostředky poskytnutými z Národního fondu a s dalšími prostředky ze zahraničí poskytnutými na základě mezinárodních smluv, nově, a to v souladu s evropskými zvyklostmi, upravit procesní pravidla tohoto přezkoumání, jakož i práva a povinnosti zúčastněných stran a umožnit územním celkům zaujmout k výsledkům přezkoumání své stanovisko, zavést dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem o přezkoumání hospodaření.

Hlavní principy zakotvené v zákoně č. 420/2004 Sb.:

a) Princip kontinuity právního řádu a kompatibility právních předpisů. Územním celkům se vrací původní možnost volby mezi zadáním přezkoumání auditorovi nebo požádáním o toto přezkoumání krajský úřad nebo Magistrát hlavního města Prahy v případě městských částí hlavního města Prahy. Tento princip byl narušen u přezkoumávání krajů, které přezkoumá podle nového zákona Ministerstvo financí. Krajům nebyla dána možnost volby přezkoumávajícího orgánu.

b) Princip zvýšení účinnosti kontroly hospodaření územních celků a zvýšení efektivnosti jejího výkonu. Dosavadní jednorázové přezkoumání hospodaření za uplynulý rok vykonávané po jeho skončení rozkládá u většiny přezkoumávaných subjektů do dílčích přezkoumání v průběhu roku, jehož se přezkoumání týká (tj. běžného roku) a na začátku následujícího roku; tento postup umožní řádné přezkoumání hospodaření podle ustanovení navrhovaného zákona a rovnoměrné vytížení kontrolorů v průběhu celého roku, které zbaví kontrolory nárazového jednorázového pracovního zatížení v první polovině následujícího roku a vytvoří tak časový prostor v běžném i v následujícím roce pro získávání informací od kontrolorů za účelem průběžného napravování zjištěných chyb a nedostatků v územních celcích a tím i pro zlepšení jejich hospodaření, zavádí dozor státu nad dodržováním zákona v případě, že přezkoumání hospodaření vykonal krajský úřad nebo Magistrát hlavního města Prahy nebo auditor. Dozor vykonává Ministerstvo financí, které metodicky řídí výkon přezkoumání a koordinuje jej s finanční kontrolou vykonávanou Ministerstvem financí.

c) Princip rovného procesněprávního postavení účastníků vztahů vyplývajících z přezkoumání. Zavádí kontrolní řád, při jehož uplatňování budou (na rozdíl od zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole) respektovány zvláštnosti řídicích orgánů a samosprávné kompetence územních celků, jakož i adekvátní práva přezkoumávajících orgánů včetně

jejich kontrolorů na straně jedné a územních celků včetně jejich zaměstnanců na straně druhé.

d) Princip slučitelnosti se zahraničními obecně uznávanými zvyklostmi v oblasti kontroly veřejnoprávních korporací. Je zapracována povinnost orgánů vykonávajících přezkoumání oznámit písemně územnímu celku počátek přezkoumání předem, a to nejpozději 5 dnů před jeho vlastním uskutečněním, je dána územním celkům možnost zaujmout k návrhu zprávy o výsledku přezkoumání písemné stanovisko a po projednání stanoviska s kontrolorem pověřeným řízením přezkoumání přiložit konečné stanovisko k výsledné zprávě; tím zpráva o přezkoumání přestává být jednostranným aktem kontrolujícího orgánu, ale stává se komplexním výsledným materiálem předkládaným k projednání příslušnému orgánu (např. zastupitelstvu obce), k přijetí opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků a k vyvození případných důsledků a stává se tak i motivujícím nástrojem k hospodárnějšímu chování územních celků. Zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC a DSO podrobně stanoví předmět přezkoumání, postup při přezkoumání, práva a povinnosti územních celků a práva a povinnosti kontrolorů, sankce, atd. (*Fiskální výhled*, 2007).

Souhrn hlavních změn v přezkoumávání hospodaření ÚSC a DSO, vyplývajících z přijetí zákona č. 420/2004 Sb. rozšíření okruhu obcí, které si mohou zvolit, zda přezkoumání provede KÚ nebo auditor, bez ohledu na počet obyvatel obce k 1. lednu přezkoumávaného období. Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích byl novelizován zákonem č. 421/2004 Sb. Tato novela zákona zrušila omezení 5000 obyvateli, které platilo do 31. 7. 2004. Omezení spočívalo v tom, že obec, která má alespoň 5000 obyvatel, musela zadat přezkoumání hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok auditorovi. Obec, která má méně než 5 tisíc obyvatel, měla možnost výběru zda hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok bude přezkoumáno krajským úřadem nebo auditorem.

Možnost výběru provedení přezkoumání hospodaření od KÚ nebo auditora pro DSO. Do 31. 7. 2004 platila výhrada, že DSO mohli přezkoumávat pouze auditoři.

Zavedení povinného dílčího přezkoumání u DSO a obcí, které měly k 1. lednu přezkoumávaného období od 800 obyvatel nebo provozovaly hospodářskou činnost, které musí být provedeno do konce příslušného kalendářního roku, u obcí s počtem obyvatel od 800 a u obcí, které vykonávají hospodářskou činnost (případně dalších obcí s dílčím přezkoumáním), je (příp. jsou) v následujícím kalendářním vykonáno dílčí resp. závěrečné přezkoumání za období které nebylo předmětem prvního dílčího přezkoumání a u ostatních obcí je v dalším kalendářním roce prováděno jednorázové přezkoumání, rozšíření předmětu přezkoumání (taxativně uvedeno v § 2 zákona).

7.6 Předmět přezkoumání

V souladu s §2, zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření jsou předmětem přezkoumání 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 sdržených prostředků vynakládaných na základě smlouvy mezi dvěma nebo více územními celky, anebo na základě smlouvy s jinými právníky 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.

Předmětem přezkoumání je dále: nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního celku, nakládání a hospodaření s majetkem státu, s nímž hospodář územní celek, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, s výjimkou úkonů a postupů přezkoumaných orgánem dohledu podle zvláštního právního předpisu, stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi, ručení za závazky fyzických a právnických osob, zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob, zřizování věcných břemen k majetku územního celku, účetnictví vedené územním celkem.

Předmět přezkoumání se ověřuje z hlediska dodržování povinností stanovených zvláštními právními předpisy, zejména předpisy o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování. Jedná se zejména o tyto právní předpisy:

1. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, v platném znění (dále jen zákon o rozpočtových pravidlech),
2. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v platném znění (dále jen zákon o obcích),
3. zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, v platném znění (dále jen zákon o účetnictví),
4. vyhláška č. 505/2002 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení zákona č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů, pro účetní jednotky, které jsou územními samosprávnými celky, příspěvkovými organizacemi, státními fondy a organizačními složkami státu (dále jen vyhláška k provádění zákona o účetnictví),
5. České účetní standardy pro územní samosprávné celky, příspěvkové organizace, státní fondy a organizační složky státu (dále jen České účetní standardy),
6. vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, v platném znění (dále jen rozpočtová skladba),

7. zákon č. 143/1992 Sb., o platu a odměně za pracovní pohotovost v rozpočtových a v některých dalších organizacích a orgánech (dále jen zákon o platu a odměně),
8. nařízení vlády č. 330/2003 Sb., o platových poměrech zaměstnanců ve veřejných službách a správě, v platném znění (dále jen nařízení vlády o platových poměrech),
9. nařízení vlády č. 37/2003 Sb., o odměnách za výkon funkce členům zastupitelstev.

Dále se ověřuje soulad hospodaření s finančními prostředky ve srovnání s rozpočtem, dodržení účelu poskytnuté dotace nebo návratné finanční výpomoci a podmínek jejich použití a věcná a formální správnost dokladů o přezkoumávaných operacích (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 55-62).

V souladu s § 6 odst. 3 písm. b), zákona o přezkoumávání hospodaření je přezkoumání údajů prováděno výběrovým způsobem s ohledem na významnost jednotlivých skutečností podle předmětu a obsahu přezkoumání. Podle § 4 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, obce a dobrovolné svazky obcí, které jsou podle zvláštního právního předpisu oprávněny požadovat o přezkoumání krajský úřad, a hlavní město Praha, které je podle zvláštního právního předpisu oprávněno požadovat o přezkoumání Ministerstvo financí, tak musí učinit do 30. června každého kalendářního roku, anebo v této lhůtě příslušnému úřadu oznámí, že se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi nebo auditorské společnosti.

Městské části hlavního města Prahy postupují na základě zvláštního právního předpisu (§ 38 odst.1 zákona č.131/2000 Sb., zákona hl. města Prahy) obdobně voči Magistrátu hlavního města Prahy. Výše uvedené termíny je třeba dodržet, neboť krajský úřad je povinen vypracovat časový plán přezkoumání na období od sestavení plánu do 30. června následujícího roku a uvedený časový plán zaslat Ministerstvu financí.

Časový plán zahrnuje dílčí přezkoumání, která budou vykonána již v průběhu běžného roku a v roce následujícím. Vytváří se tím možnost průběžně odstraňovat chyby a nedostatky, zjištěné již v běžném roce. Jednorázové přezkoumání po skončení běžného roku se předpokládá pouze u obcí, které nevykonávají hospodářskou činnost a mají počet obyvatel menší než 800 osob, kde rozsah a složitost přezkoumávaného hospodaření umožňuje v krátkém časovém úseku přezkoumat jejich hospodaření v celém rozsahu navrhovaného zákona, v opačném případě se uskuteční dílčí přezkoumání v běžném i v následujícím roce.

Rozhodne-li se obec, včetně hlavního města Prahy, dobrovolný svazek obcí nebo městská část hlavního města Prahy zadat přezkoumání auditorovi, uzavře s ním písemnou smlouvu o poskytnutí

auditorské služby podle § 2 odst.1 písm. b) zákona č.254/2000 Sb., o auditorech a o změně zákona č. 165/1998 Sb. Mezi náležitosti smlouvy patří: předmět, hlediska přezkoumání, obsah zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření, odpovídající ustanovením §2, 3 a 10, a dále lhůta předání této zprávy. O uzavření smlouvy s auditorem informuje obec a dobrovolný svazek obcí příslušný krajský úřad, městská část hl. města Prahy Magistrát hl. města Prahy a hlavní město Praha Ministerstvo financí. Tato informace se podává bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 31. ledna následujícího roku.

Výkonem přezkoumání pověří Ministerstvo financí státní zaměstnance zařazené v tomto ministerstvu, krajský úřad zaměstnance kraje a Magistrát hl. města Prahy zaměstnance hlavního města Prahy. Kontrolor musí mít alespoň úplné střední vzdělání, musí splňovat požadavek praxe spočívající v činnosti, která souvisí odborně s předmětem přezkoumání, nejméně po dobu 3 let, a musí být bezúhonný. Ministerstvo financí, krajský úřad, Magistrát hlavního města Prahy (dále jen - přezkoumávací orgán) oznámí písemně územnímu celku nejpozději 5 dnů přede dnem

zahájení přezkoumání jeho počátek a jméno kontrolora pověřeného řízením přezkoumání (*Finanční toky veřejných rozpočtů v regionu*, 2000, s. 63-67).

7.7 Práva a povinnosti kontrolorů a obcí

Důležitou povinností kontrolora je poříditi zápisy z jednotlivých dílčích přezkoumání a zprávy o výsledcích přezkoumání. Zápisy z dílčích přezkoumání (dále jen dílčí zpráva) slouží kontrolorům ke shrnutí zjištění z příslušných dílčích přezkoumání a jsou podkladem ke zpracování souhrnné zprávy o výsledku přezkoumání za uplynulý kalendářní rok. Zákon neukládá kontrolorovi povinnost předat dílčí zápis územnímu celku. Za účelem operativního přijetí opatření k nápravě zjištěných chyb a nedostatků je však kontrolor povinen seznámit představitele územních celků s jejím obsahem.

Na základě výsledků jednorázového přezkoumání, anebo na základě zápisů z dílčích přezkoumání se zpracovává zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření. Návrh takto zpracované zprávy o výsledku přezkoumání předá kontrolor pověřený řízením přezkoumání příslušnému představiteli územního celku, aby se tento mohl ke zprávě vyjádřit v písemném stanovisku. Z výčtu povinností kontrolora je důležité dále zmínit povinnost mlčenlivosti o všech věcech, které se kontrolor při přezkoumání dozví, s odkazem na povinnost postupovat podle § 8 trestního řádu v případě podezření ze spáchání trestné činnosti.

Územnímu celku je zajištěno právo podat ke skutečnostem uvedeným ve výsledné zprávě písemné stanovisko do 30 pracovních dnů od předání návrhu této zprávy; tato lhůta může být kontrolorem prodloužena. Kontrolor je povinen prověřit případné námítky vznesené ve stanovisku územního celku a písemné závěry z tohoto prověření předat územnímu celku a projednat je s ním bez zbytečného odkladu, nejpozději však do 15 dnů

od doručení stanoviska. Právům a povinnostem kontrolorů adekvátně odpovídají povinnosti a práva územních celků, uvedená v § 7. Práva územního celku zajišťují, aby územní celek byl vřdy a vřas informován o počátku přezkoumání a o jeho zahájení, průběhu přezkoumání a o výsledku přezkoumání a aby mohl s kontrolory konzultovat celkový postup přezkoumání.

Územní celek se může rovnět ohradit proti podjatosti kontrolora, vykonávajícího přezkoumání. Územní celek je však také povinen zajistit spolupřaci s kontrolory, poskytovat jim potřebné podklady pro přezkoumání a především zdrřtet se chování, které by mohlo vést ke zmaření účelu přezkoumání. Přezkoumávající orgán může v zájmu odborného posouzení věci přibrat k přezkoumání další osoby, například znalce nebo jiné odborné experty (dále jen - přibraná osoba). Vedoucí zaměstnanec, který v přezkoumávajícím orgánu pověřuje kontrolory podle §5 odst.1, schvaluje výběr přibraných osob, vystavuje jim pověření a o jejich přibrání písemně informuje územní celek, alespoň 5 pracovních dnů předem. Pověření musí být omezeno na potřebný rozsah přezkoumání a na nezbytně nutnou dobu.

7.8 Zpráva o výsledku přezkoumání a pokuty

Zpráva o výsledku přezkoumání zachycuje výsledky z ukončených jednorázových nebo dílřích přezkoumání hospodaření územního celku. Ustanovení vymezuje náleřitosti zprávy (např. název územního celku, místo kde se přezkoumání uskuteřnilo, jména kontrolorů, popis zjiřtěných chyb a nedostatků a závěr z přezkoumání). Závěr zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření musí obsahovat vyjádření, zda při přezkoumání:

- a) nebyly zjiřtěny chyby a nedostatky, nebo
- b) byly zjiřtěny chyby a nedostatky, které nemají závařnost nedostatků uvedených pod písmenem c), anebo
- c) byly zjiřtěny nedostatky, spořívající:

1. v porušení rozpočtové kázně,
2. v neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví,
3. v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními právními předpisy,
4. v porušení povinností nebo překročení působnosti územního celku stanovených zvláštními právními předpisy,
5. v neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky, nebo
6. v nevytvoření podmínek pro přezkoumání.

Náležitostí závěru zprávy je rovněž uvedení, jaký podíl činí jak pohledávky, tak i závazky na rozpočtu územního celku a jaký je podíl zastaveného majetku na celkovém majetku územního celku. Povinnou přílohou zprávy je i stanovisko k návrhu zprávy, pokud bylo příslušnému kontrolorovi doručeno. Vypracovanou zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření projedná kontrolor pověřený řízením následně se starostou, u dobrovolného svazku obcí s osobou určenou stanovami dobrovolného svazku obcí a předá jim její stejnopis, a to tak, aby byla zajištěna včasnost vypracování této zprávy.

Územní celek je povinen přijmout opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření a je povinen podat o tom písemnou informaci příslušnému přezkoumávajícímu orgánu, a to nejpozději do 15 dnů po projednání této zprávy se závěrečným účtem v orgánech územního celku. Územní celek je dále povinen v těchto informacích uvést lhůtu, ve které podá příslušnému přezkoumávajícímu orgánu písemnou zprávu o plnění přijatých opatření, a v této lhůtě přezkoumávajícímu orgánu uvedenou zprávu zaslat (CÍSAŘOVÁ, 2008, s. 55-62).

Podle § 14 zákona č. 420/2004 Sb. lze uložit územnímu celku pořádkovou pokutu až do výše 50 000 Kč pokud: neumožní kontrolorům

nebo příbraným osobám vstup do objektů, na pozemky a do jiných prostor, pokud souvisejí s předmětem přezkoumání, neposkytne kontrolorům nebo příbraným osobám materiální a technické zabezpečení pro výkon přezkoumání, nezajistí součinnost zaměstnanců územního celku, neposkytne kontrolorům informace anebo písemnosti nebo další nosiče dat jimi požadované, nepřijme opatření k nápravě chyb a nedostatků uvedených ve zprávě o výsledku přezkoumání hospodaření, nevytvoří Ministerstvu financí podmínky k uskutečnění dozoru nad přezkoumáním podle § 20 odst.3, atd.

8 ROZPOČET PRAHA 8 - PŘÍPRAVA A PROCES SESTAVOVÁNÍ

8.1 Sestavování rozpočtu Prahy 8

Rozpočet Městské části (MČ) je součástí rozpočtu hl.m. Prahy (HMP) a je sestavován na základě vlastních příjmů a dotačních vztahů. Magistrát HMP v červnu usnesením Rady HMP schvaluje Zásady, Harmonogram a Metodiku pro sestavení rozpočtu hl.m. Prahy na příslušný rok, střednědobý rozpočtový výhled (na 5 let) a dlouhodobý rozpočtový výhled investičních akcí (na 10 let). Stanoví závazná i obecná pravidla pro tvorbu návrhu rozpočtové soustavy hl.m. Prahy a pravidla pro stanovení dotačních vztahů k MČ².

První návrh dotačních vztahů magistrátu hl.m. Prahy k MČ na příslušný rok obdrží MČ v červenci, ten je projednáván se starosty MČ v září a do konce října orgány HMP projednávají aktualizovaný návrh dotačních vztahů na základě upřesněného počtu tůků a počtu obyvatel. Konečný návrh dotačních vztahů projednává Zastupitelstvo HMP koncem listopadu a dopisem vedoucího rozpočtového odboru magistrátu HMP je předáván na MČ, konečné dotační vztahy musí být v návrhu rozpočtu MČ dodrženy. V prosinci obdrží MČ z odboru rozpočtu metodický pokyn k sestavě rozpočtu na příslušný rok.

Ekonomický odbor na základě harmonogramu, zásad a metodiky z HMP připraví do RMČ materiál - Rámcový harmonogram prací na sestavě Rozpočtu MČ Praha 8 na příslušný rok a rozpočtového výhledu (další 2 roky), materiál předkládá do RMČ radní, který má na starosti oblast financí. Veškeré kroky při sestavě rozpočtu podrobně uvádí rámcový harmonogram prací na sestavě rozpočtu na příslušný rok - stanoví úkoly a termíny týkající se sestavy rozpočtu a kdo úkol zajistí viz v příloze

² [http://www.praha8.cz/\(rgkmyhesjyzzxn55k0hnbbyx\)/default.aspx?ido=13&sh=223477275](http://www.praha8.cz/(rgkmyhesjyzzxn55k0hnbbyx)/default.aspx?ido=13&sh=223477275)

schválený harmonogram na rok 2012. Podívejme se teď na jednotlivá stádia sestavovacího procesu. Celý tento rozbor je založen na Rámcovém harmonogramu prací na sestavě Rozpočtu Městské části Praha 8 modelově na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014. Ten se člení na:

1. Rada Hl. města Prahy projednala návrh finančních vztahů Hlavního města Prahy (HMP) k městským částem HMP na rok 2012, včetně vzorových - Zásad pro hospodaření městských částí HMP v období rozpočtového provizoria na rok 2012. Termín: 15. července 2011
2. Příslušní správci rozpočtových prostředků Městské části (MČ) Praha 8 předložili odboru zakázek a investic (OZI) Úřadu Městské části Praha 8 (ÚMČ) návrh investiční části Rozpočtu Městské části Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2011. Termín: 15. srpna 2011
3. OZI ÚMČ, na základě pokynů odboru rozpočtu Magistrátu Hl. města Prahy (MHMP), předloží MHMP návrh investiční části Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2011. Termín: 29. srpna 2011
4. OZI ÚMČ předloží ekonomickému odboru (EO) ÚMČ návrh investiční části Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2011. Termín: 29. srpna 2011
5. Starosta MČ Praha 8 sdělí HMP a odboru rozpočtu (ROZ) MHMP stanovisko MČ Praha 8 k návrhu finančních vztahů HMP k MČ Praha 8 na rok 2012. Termín: do 5. září 2011
6. Příslušní správci rozpočtových prostředků MČ Praha 8 předloží EO ÚMČ a příslušnému výboru Zastupitelstva Městské části Praha 8 (ZMČ), resp. příslušné komisi Rady Městské části Praha 8 (RMČ), dle metodického pokynu, návrh provozní části Rozpočtu MČ Praha 8 na rok

2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014 a podklady k sestavě návrhu finančního plánu zdaňované činnosti vlastního hospodaření MČ Praha 8 na roky 2012 až 2014. Termín: do 5. září 2011

7. Příslušné výbory ZMČ (komise RMČ) předloží EO ÚMČ svá stanoviska k návrhu Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014 k projednání ve finančním výboru ZMČ a k informaci RMČ. Termín: nejpozději 17. září 2011

8. EO ÚMČ předloží návrh rozpočtu příjmů a návrh výdajů Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014 k projednání finančnímu výboru ZMČ na zasedání konaném dne 22. září 2011. Termín: do 17. září 2011

9. Starosta MČ Praha 8 projedná finanční vztahy HMP k MČ Praha 8 na rok 2012 s primátorem HMP. Termín: do 19. září 2011

10. Uvolněný radní MČ Praha 8, mající na starost finance, předloží návrh rozpočtu příjmů a návrh výdajů Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014, se stanovisky finančního výboru ZMČ a předsedy kontrolního výboru ZMČ, příp. i předsedů komisí RMČ, k informaci RMČ³. Termín: do 24. září 2011

11. Uvolněný radní MČ Praha 8 předloží návrh Rozpočtového provizoria MČ Praha 8 na rok 2012, včetně zásad hospodaření v období rozpočtového provizoria, k projednání RMČ na schůzi konané dne 12. listopadu 2011. Termín: do 5. listopadu 2011

12. Příslušní správci rozpočtových prostředků MČ Praha 8 provedou aktualizace návrhu Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového

³ [http://www.praha8.cz/\(rgkmyhesjyzzxn55k0hnbbyx\)/default.aspx?ido=13&sh=223477275](http://www.praha8.cz/(rgkmyhesjyzzxn55k0hnbbyx)/default.aspx?ido=13&sh=223477275)

výhledu do roku 2014, a to jak v provozní, tak v investiční části, včetně stanovení priorit. Aktualizaci, případně potvrzení již předloženého návrhu, předloží správci rozpočtových prostředků za provozní část EO ÚMČ a za investiční část OZI ÚMČ. Zároveň (pokud se jich týká) předloží aktualizaci návrhu finančního plánu zdaňované činnosti (ZČ) MČ Praha 8, včetně objemu volných zdrojů ze ZČ MČ Praha 8 na financování rozpočtových potřeb. Termín: do 7. listopadu 2011

13. Starosta MČ Praha 8 sdělí HMP stanovisko MČ Praha 8 k II. verzi návrhu Rozpočtu vlastního HMP na rok 2012, včetně finančních vztahů HMP k městským částem HMP na rok 2012, kterou projedná Rada HI. města Prahy v listopadu 2011. Termín: do 14. listopadu 2011

14. EO ÚMČ ve spolupráci s OZI ÚMČ, na základě aktualizací, zpracuje aktualizovaný návrh Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014, včetně návrhu finančního plánu ZČ MČ Praha 8 a návrhu finančních vztahů HMP k MČ Praha 8, k projednání ve finančním výboru ZMČ na jeho zasedání dne 1. prosince 2011. Termín: 26. listopadu 2011

15. Uvolněný radní MČ Praha 8, který má na starost oblast financí předloží návrh Rozpočtového provizoria MČ Praha 8 na rok 2012, včetně zásad hospodaření v období rozpočtového provizoria, k projednání ZMČ. Termín: dne 3. prosince 2011

16. EO ÚMČ zapojí do návrhu Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 konečnou výši finančních vztahů HMP k městským částem HMP na rok 2012 (dotace ze státního rozpočtu a rozpočtu HMP), schválenou Zastupitelstvem HI. města Prahy. Termín: do 15. prosince 2011

17. EO ÚMČ zpracuje návrh Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014 k projednání ve finančním výboru

ZMČ na zasedání konaném dne 26. ledna 2012. Termín: do 19. ledna 2012

18. Rada MČ projedná návrh Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014 na schůzi dne 4. února 2012. Termín: do 28. ledna 2012

19. EO Úřadu MČ zveřejní návrh Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 na - Úřední desce ÚMČ. Termín: dne 9. února 2012

20. Zastupitelstvo MČ Praha 8 (ZMČ) projedná návrh Rozpočtu MČ Praha 8 na rok 2012 a rozpočtového výhledu do roku 2014. Termín: dne 25. února 2012

Po schválení rozpočtu na příslušný rok předloží vedoucí odborů, kteří mají ve své kapitole schválené investiční akce, finančně platební kalendář na odbor zakázek a investic a dle pokynů z odboru rozpočtu MHMP a pokynu z EO předloží vedoucí odborů za své kapitoly podklady ke zpracování schváleného rozpočtu v elektronické podobě (tzv. předkontaci rozpočtu)⁴.

EO po provedené kontrole zpracuje schválený rozpočet do elektronické podoby v programu GORDIC a předloží odboru rozpočtu MHMP na disketě a CD s předepsanými přílohami tj. vybrané údaje o schváleném rozpočtu a údaje obsažené v příslušném usnesení zastupitelstva MČ ke schválenému rozpočtu. EO, ve spolupráci s odborem zakázek a investic za oblast kapitálových výdajů, a s majetkovým odborem za oblast zdaňované činnosti, zpracovává a připravuje materiály do RMČ i ZMČ, zajišťuje projednání ve finančním výboru, zpracovává pokyny pro správce rozpočtových prostředků (vedoucí odborů), bilancuje příjmy a připravuje

⁴ [http://www.praha8.cz/\(rgkmyhesjyzzxn55k0hnbbyx\)/default.aspx?ido=13&sh=223477275](http://www.praha8.cz/(rgkmyhesjyzzxn55k0hnbbyx)/default.aspx?ido=13&sh=223477275)

varianty návrhu rozpočtu výdajů, uvolněný radní pak projednává varianty návrhu rozpočtu s příslušnými místostarosty a starostou a s vedoucími odborů.

Závěr

Rozpočet obce je jedním z nejdůležitějších finančních nástrojů. A nejen finančních. Pomocí rozpočtu se řídí a koordinuje činnost a aktivita obce. Rozpočet je sepsáním priorit a plánů politických špiček té které municipality. Měl by vycházet z rozpočtového výhledu, který je pomocným nástrojem obce sloužícím ke střednědobému finančnímu plánování rozvoje hospodaření obce.

Po skončení rozpočtového období zpracovává obec výsledky hospodaření do závěrečného účtu. Rozpočet obce je specifickou formou decentralizovaného peněžního fondu. Je bilancí, která pomáhá obci lépe koordinovat své aktivity a výdaje. Každý rozpočtový dokument se váže k určitému časově omezenému období.

Práce je zaměřena na rozbor dílčích stádií rozpočtové procedury. Jedná se zejména o sestavení rozpočtu, jeho následné projednání, schválení, realizaci a nakonec taky kontrolu. Každá z těchto procedurálních etap má svá specifika. V práci je zachycen celý teoretický koncept významu a smyslu existence územní samosprávy a její pevné spojení s myšlenkou fiskálního decentralismu.

Rozpočet obci poskytuje širší prostor pro vyjednávání. Je platformou nezávislosti a autonomie, protože bez zdroje financování není možné uskutečnit žádný projektový záměr. Jen vlastní příjem, který není bezprostředně navázaný na dotace ze státního rozpočtu, může urychlit realizaci rozpočtových priorit. Hospodaření v jednotlivých rozpočtových obdobích je obec povinna nechat přezkoumat externím auditorem nebo krajským úřadem. S ohledem na finanční náročnost přezkoumání hospodaření externím auditorem volí většina menších obcí přezkoumání hospodaření krajským úřadem. Tato skutečnost ubírá z jejich deklarované už i značně omezené finanční svébytnosti.

Prvním ze dvou základních cílů implementovaných při psaní této diplomové práce bylo přiblížení procedury přípravy a sestavování návrhu rozpočtu, jeho následné projednávání a schvalování, a nakonec především rozpočtové plnění, kontrolu plnění a proceduru přezkumu. Těmto rozpočtovým stádiím a pravidlům jsou věnovány pět kapitol této diplomové práce. Z pohledu praxe je zajímavá zejména osmá kapitola o Praze 8.

Splněn je také druhý základní cíl práce. Tím je zdůraznění potřeby nezávislosti samosprávních financí. Tomuto pracovnímu cíli jsou určeny také tři kapitoly této práce. Je to první, druhá a třetí kapitola. V těchto kapitolách je kladen důraz na potřebu územní samosprávy jako základní stavební jednotky moderního decentralizovaného správního členění státu. A předmět práce, rozpočet je srdcem celé rozpočtové soustavy, protože má svou alokační, redistribuční a stabilizační funkci v mezích samosprávného celku.

Seznam použitých zkratek

1. ČR - Česká republika
2. ČSR - Československá republika
3. ČSSR - Československá socialistická republika
4. EO - ekonomický odbor
5. EU - Evropská unie
6. hl.m. - hlavní město
7. HMP - Hlavní město Praha
8. Kč - Koruna česká
9. KSČ - Komunistická strana Československa
10. MČ - městská část
11. Pl. - plénum
12. RMČ - rada městské části
13. Sb. - Sbírnka zákonů
14. ÚMČ - úřad městské části
15. ÚS - Ústavní soud
16. ZMČ - zastupitelstvo městské části

Seznam použité literatury

1. BORKOVEC, Aleš. *Veřejné finance se zaměřením na rozpočtové právo*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2002. 42 s. Edice učebnic PrF MU; č. 289. ISBN 80-210-2802-5.
2. CÍSAŘOVÁ, Eliška a PAVEL, Jan. *Průvodce komunálními rozpočty, aneb, Jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu*. Praha: Transparency International - Česká republika, ©2008. 94 s. ISBN 978-80-87123-06-5.
3. ČERVENKA, Miroslav. *Soustava veřejných rozpočtů*. Vyd. 1. Praha: Leges, 2009. 205 s. Student. ISBN 978-80-87212-11-0.
4. *Finanční toky veřejných rozpočtů v regionu: sborník příspěvků z konference pořádané v rámci výzkumného záměru Analýza a modelování sídelních celků a regionů a jejich informačního propojení, Pardubice, červen 2000*. Vyd. 1. Pardubice: Univerzita Pardubice, 2000. 106 s. ISBN 80-7194-317-7.
5. *Fiskální výhled* [online]. Praha: Ministerstvo financí ČR, 2007- [cit. 2012-04-17]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ek_fiskalni_vyhledy.html. ISSN 1804-7998.
6. HEJZLAROVÁ, Eva M. a ADAMUSOVÁ, Marcela. *Komunitní rozpočtování pro samouky a samoučky*. 1. vyd. [Praha]: Fórum 50%, ©2010. 12 s. ISBN 978-80-904447-1-3.
7. CHORVÁTH, Július. *Základy rozpočtového práva*. 1. vyd. Bratislava: Veda, 1984. 345 s.
8. KEBRDLE, Antonín. *Obecní rozpočet: (jak jej sestavím a vyřídím)*. Praha: Sdružení činovníků samosprávy Republikánské strany zemědělského a malorolnického lidu, 1925. 96 s. Knihovna Naší samosprávy; sv. 2.
9. KOMENDER, Vladimír. *Finanční právo: určeno pro posl. fak. právnické*. 2. [díl], *Rozpočtové právo*. 1. vyd. Praha: SPN, 1974. 115 s.

10. MARKOVÁ, Hana a BOHÁČ, Radim. *Rozpočtové právo*. Praha: C.H. Beck, 2007. xvi, 248 s. Beckovy mezioborové učebnice. ISBN 978-80-7179-598-8.
11. MARKOVÁ, Hana. *Rozpočtové právo*. Vyd. 1. Praha: C.H. Beck, 2001. ix, 203 s. Beckova skripta. ISBN 80-7179-633-6.
12. MELION, Miloslav a KOTRBA, Rudolf. *Výklad nové rozpočtové skladby pro obce*. Hradec Králové: E.I.A. - Ekonomická a informační agentura, 1996. 207 s. ISBN 80-85490-60-9.
13. MELION, Miloslav a KOTRBA, Rudolf. *Výklad změn rozpočtové skladby platné od roku 1998*. Hradec Králové: E.I.A. - Ekonomická a informační agentura, 1997. 61 s. ISBN 80-85490-71-4.
14. NETOLICKÝ, Martin. *Vztahy mezi články rozpočtové soustavy*. V Tribunu EU vyd. 1. Brno: Tribun EU, 2010. 263 s. Knihovnicka.cz. ISBN 978-80-7399-978-0.
15. OCHRANA, František. *Veřejné rozpočty jako nástroj veřejné politiky a strategického vládnutí - veřejná politika, veřejná volba, veřejný zájem*. 1. vyd. Praha: CESES FSV UK, 2005. 43 s. Studie CESES. Analytik, metodolog, ISSN 1801-1640; 6/2005. ISBN 80-254-5031-7.
16. PAŘÍZKOVÁ, Ivana. *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 238 s. Edice učebnic PrF MU; č. 414. ISBN 978-80-210-4511-8.
17. PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. 587 s. ISBN 978-80-7357-614-1.
18. PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. Vyd. 1. Praha: Codex Bohemia, 1997. 289 s. ISBN 80-85963-34-5.
19. PEKOVÁ, Jitka. *Místní rozpočty*. Vyd. 1. V Praze: Vysoká škola ekonomická, 1997. 253 s. ISBN 80-7079-704-5.
20. PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Institut pro veřejnou správu Praha, 2012. 147 s. Skripta. ISBN 978-80-86976-24-2.

21. PROVAZNÍKOVÁ, Romana a SEDLÁČKOVÁ, Olga. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009. 304 s. Finance. Finanční řízení. ISBN 978-80-247-2789-9.
22. REKTOŘÍK, Jaroslav a kol. *Jak řídit kraj, město, obec: rukověť územní samosprávy. II. díl, Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2002. 135 s. ISBN 80-210-2955-2.
23. *Rozpočet a financování: obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace; Majetek státu: podle stavu k ...* Česko. Ostrava: Sagit, 2006- . ÚZ: úplné znění.
 24. SCHNEIDEROVÁ, Ivana. *Rozpočtová skladba v roce 2006 a rozpočtový proces*. 1. vyd. Rožďalovice: REVOS-L, ©2006. 167 s. ISBN 80-903160-3-4.
25. SCHNEIDEROVÁ, Ivana. *Rozpočtová skladba v roce 2008: rozpočtový proces a správce rozpočtu, návody, vzory, praktická řešení*. 1. vyd. Rožďalovice: REVOS-L, ©2008. 291 s. ISBN 978-80-903160-7-2.
26. ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Finance, audit, kontrola: průběžné vzdělávání úředníků ÚSC*. 1. vyd. [V Brně]: Masarykova univerzita, 2006. 117 s. Učební text. ISBN 80-210-3944-2.
27. ŠELEŠOVSKÝ, Jan a kol. *Hospodaření krajské samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2010. 200 s. ISBN 978-80-210-5423-3.
28. ŠPAČEK, David, ed. *Management územní samosprávy: (využití nástrojů zvyšování příjmů a snižování výdajů rozpočtů územních samosprávných celků): sborník referátů Sekce II semináře pořádaného Katedrou veřejné ekonomie Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2006. 254 s. ISBN 80-210-3957-4.
29. TOMANCOVÁ, Jaroslava, OBROVSKÝ, Jan a BRTOUN, Antonín. *Veřejná správa a finance*. Vyd. 1. [Boskovice]: Albert, 2009. 164 s. ISBN 978-80-7326-162-7.
30. TOMÁNEK, Petr, ŠIROKÝ, Jan a HALÁSKOVÁ, Martina. *Financování územních samosprávných celků v ČR*. Ostrava: VŠB - Technická univerzita, 2004. 80 s. ISBN 80-248-0697-5.

31. *Účetnictví: rozpočtová pravidla, rozpočtová skladba: obce, kraje, hl. město Praha, organizační složky státu, příspěvkové organizace.*

Ostrava:

Sagit, 2003. 368 s. ÚZ: úplné znění; č. 358. ISBN 80-7208-341-4.

Příloha - seznam tabulek

Tabulka 1 – Příjmová stránka rozpočtu - Městská část Praha 8 (v tis. Kč)	83
Tabulka 2 - Výdajová stránka rozpočtu - Městská část Praha 8 (v tis. Kč).....	84

Příloha -seznam obrázků

Obrázek 1 - Územní samospráva (ČSR) - důvody její síly	11
Obrázek 2 - Obecní orgány	13
Obrázek 3 - Působnost obce - přenesená a samostatná	14
Obrázek 4 - Fiskální federalismus - modely	18
Obrázek 5 - Právní úprava moci samosprávy v ČR	19
Obrázek 6 – Rozpočtový proces - zásady.....	20
Obrázek 7 - Veřejné rozpočty v České republice	23
Obrázek 8 – Rozpočty obcí a krajů - dělení	24
Obrázek 9 – Rozpočtové třídění podle rozpočtové skladby	26
Obrázek 10 – Rozpočtový proces podle etap.....	29
Obrázek 11 – Soustava veřejných rozpočtů - vazby a vztahy	31
Obrázek 12 – Závazné ukazatele - povinné orgány	34
Obrázek 13 – Rozpočtová politika - principy stability	44
Obrázek 14 – Typy rozpočtových změn	47

Příloha – Rozpočet Praha 8

Tabulka 1 – Příjmová stránka rozpočtu - Městská část Praha 8 (v tis. Kč)

Příjmy	Schválený rozpočet (SR) na rok 2011	Návrh rozpočtu na rok 2012
Třída 1 - daňové příjmy	93 890	85 525
pol. 1361 - správní poplatky	26 740	15 175
pol. 1341 - místní poplatek ze psů	3 000	3 200
pol. 1342 - pobytové poplatky	280	280
pol. 1343 - místní poplatek za užívání veř. prostranství	9 000	9 000
pol. 1344 - místní poplatek ze vstupného	70	70
pol. 1345 - místní poplatek z ubytovací kapacity	800	800
pol. 1347 - místní poplatek za provoz. výherní hrací přístroj	18 000	18 000
pol. 1351 - odvod výtěžku z provozování loterií	10 000	12 000
pol. 1511 - daň z nemovitostí	26 000	27 000
Třída 2 - nedaňové příjmy	19 553	21 575
z toho: pol. 2111 - příjmy z poskytování služeb a výrobků	1 500	1 620
pol. 2122 - odvody příspěvkových organizací	1 000	1 000
pol. 2141 - příjmy z úroků	2 800	4 000
pol. 2142 - příjmy z podílu na zisku a dividend	3 000	3 600
pol. 2210 - přijaté sankční platby (pokuty)	1 500	1 200
pol. 2321 - přijaté neinvestiční dary	0	250
pol. 2324 - přijaté nekapitálové příspěvky a náhrady	150	150
pol. 2329 - ostatní nedaňové příjmy jinde nezařazené	9 000	9 150
pol. 2460 - splátky půjček od obyvatelstva	603	605
Třída 3 - kapitálové příjmy	0	0
Třída 4 - přijaté dotace	560 457	834 400
pol. 4111 - neinvestiční přijaté dotace ze státního rozpočtu	0	0
pol. 4112 - neinvestiční přijaté dotace ze státního rozpočtu v rámci souhrnného dotačního vztahu	48 776	50 941
pol. 4116 - ostatní neinvestiční přijaté dotace ze státního rozpočtu	0	0
pol. 4121 - neinvestiční přijaté dotace od regionálních orgánů (okresní úřady)	247 947	270 082
pol. 4121 - neinvestiční dotace přijaté od jiných obcí	900	1 200
pol. 4131 - převody z vlastních fondů hospodářské činnosti	262 834	512 177
pol. 4221 - investiční přijaté dotace od regionů (Hl.m.Prahy)	0	0
Příjmy celkem (po konsolidaci)	673 900	941 500

Zdroj: Oficiální stránka - Městská část Praha 8, dostupné na www.praha8.cz/files/usneseni/-5047

Tabulka 2 - Výdajová stránka rozpočtu - Městská část Praha 8 (v tis. Kč)

Výdaje		Schválený rozpočet (SR) na rok 2011	Návrh rozpočtu na rok 2012
<i>Kapitola</i>			
1	Rozvoj obce	4 000	5 580
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	4 000	5 580
	třída 6 - kapitálové výdaje	0	0
2	Městská infrastruktura	62 746	118 923
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	49 746	52 353
	třída 6 - kapitálové výdaje	13 000	66 570
3	Doprava	10 700	16 500
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	9 700	16 500
	třída 6 - kapitálové výdaje	1 000	0
4	Školství, mládež a samospráva	220 275	339 928
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	154 456	183 575
	třída 6 - kapitálové výdaje	65 819	156 353
5	Zdravotnictví a sociální oblast	58 861	90 017
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	58 611	70 863
	třída 6 - kapitálové výdaje	250	19 154
6	Kultura, sport a cestovní ruch	9 069	18 672
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	9 069	13 172
	třída 6 - kapitálové výdaje	0	5 500
7	Bezpečnost	11 823	26 400
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	830	1 160
	třída 6 - kapitálové výdaje	10 993	25 240
8	Hospodářství	42 700	21 800
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	950	1 100
	třída 6 - kapitálové výdaje	41 750	20 700
9	Vnitřní správa	263 450	303 280
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	258 381	278 780
	třída 6 - kapitálové výdaje	5 069	24 500
10	Pokladní správa	6 276	10 400
	z toho: třída 5 - běžné výdaje	1 276	5 400
	třída 6 - kapitálové výdaje	5 000	5 000
	Třída 5 - běžné výdaje celkem	547 019	628 483
	Třída 6 - kapitálové výdaje celkem	142 881	323 017
	Výdaje celkem (po konsol.)	689 900	951 500
	Saldo příjmů a výdajů po konsolidaci	-16 000	-10 000
	Třída 8 - financování	16 000	10 000

Zdroj: Oficiální stránka - Městská část Praha 8, dostupné na www.praha8.cz/files/usneseni/ =-5047