

SEDMIHRADSKÁ, Lucie, CHYŤOVÁ, Silvie. Obecní rozpočet, jeho příprava a projednání v ČR. Praha 08.04.2005 – 09.04.2005. In: *Theoretical and practical aspects of public finance [CD-ROM].* Praha : VŠE, 2005, s. 47. ISBN 80-245-0862-1.

Obecní rozpočet, jeho příprava a projednávání v ČR*

Lucie Sedmihradská a Silvie Chyťová, VŠE v Praze

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, který upravuje rozpočtový proces obcí v ČR, ponechává obcím značnou volnost v tom, jak budou při přípravě a projednávání návrhu obecního rozpočtu postupovat. Proto je oprávněné se domnívat, že obce postupují různě a že mezi postupy jednotlivých obcí existují značné rozdíly.

Cílem předkládaného příspěvku je na základě informací získaných z dotazníkového výzkumu zodpovědět otázku, jak probíhá příprava a projednávání návrhu obecního rozpočtu v ČR a kdo se jí účastní?

Předkládaný příspěvek v první části seznamuje se základními aspekty rozpočtového procesu obcí, ve druhé části jsou uvedeny informace o provedeném dotazníkovém výzkumu a jeho hlavních výsledcích a ve třetí části jsou prezentovány sestavené modely rozpočtového procesu obcí.

Rozpočtový proces obcí v ČR

Rozpočtový proces je souborem rozhodnutí různých subjektů, jehož výsledkem je konkrétní rozpočet, který obsahuje cíle a aspirace obce vyjádřené prostřednictvím jejich příjmů a výdajů. Rozpočtový proces tvoří čtyři základní fáze: (1) příprava rozpočtu, (2) projednávání a schvalování rozpočtu, (3) hospodaření podle rozpočtu a (4) následná kontrola.

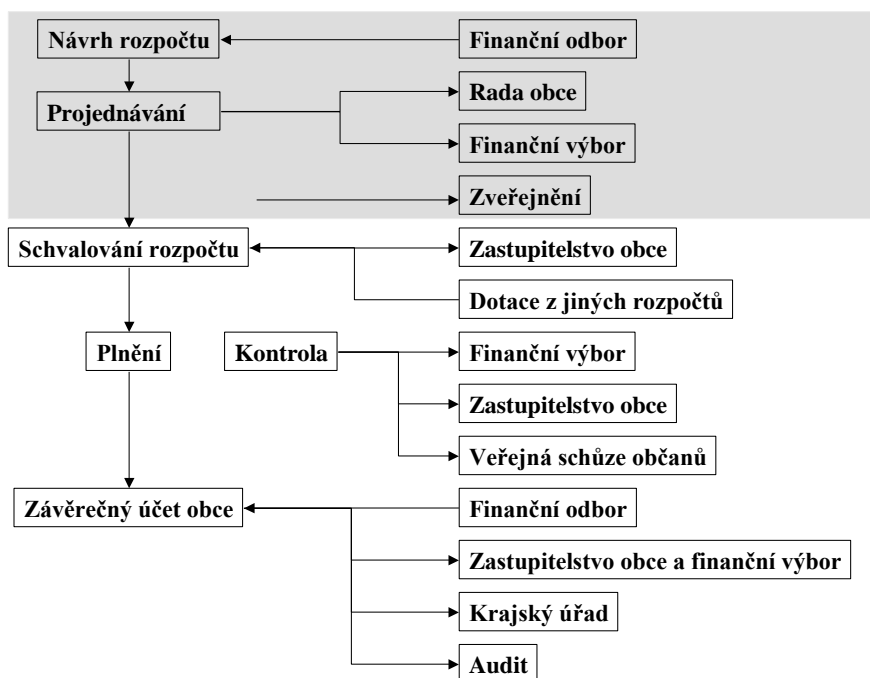
Předmětem našeho zkoumání jsou první dvě fáze, tj. příprava rozpočtu a jeho projednávání a schvalování, které lze nejobecněji popsat takto: Správce rozpočtu buď sám nebo na základě podkladů od správců dílčích rozpočtů připraví návrh rozpočtu. Při

* Projekt byl realizován za finanční podpory ze státních prostředků prostřednictvím Grantové agentury České republiky, č.402/03/P068

projednávání návrhu rozpočtu pak další orgány obce podávají připomínky. Připomínky může ke zveřejněnému návrhu rozpočtu podávat i veřejnost. Obecní rozpočet schvaluje podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, zastupitelstvo obce.

Pro znázornění rozpočtového procesu obce lze použít schéma Pekové a Pilného (2002), které přehledně uvádí všechny kroky rozpočtového procesu (viz Obr. 1).

Obr. 1: Rozpočtový proces u rozpočtu obce v ČR



Pramen: Peková a Pilný, 2002, str. 172, aktualizováno

Pozn.: šedě je zvýrazněna část rozpočtového procesu, které se v příspěvku věnujeme

Dotazníkový výzkum

V dubnu 2004 bylo správcům rozpočtů v obcích s pověřeným obecním úřadem rozesláno 377 dotazníků. Vrátilo se 272 vyplněných dotazníků, tedy 72,1%. Míra návratnosti byla v jednotlivých velikostních skupinách obcí srovnatelná a mírně rostla s velikostí obce z 65,9% v obcích do 5 000 obyvatel na 88,9% v obcích s více než 50 000 obyvateli (viz Tab. 1).

Tab. 1: Velikostní struktura zkoumaných obcí

počet obyvatel	rozeslané dotazníky		obdržené dotazníky		podíl vrácených dotazníků
	počet	podíl	počet	podíl	
do 4 999	137	36,3%	91	33,5%	66,4%
5 000 - 9 999	113	30,0%	76	27,9%	67,3%
10 000 - 19 999	68	18,0%	53	19,5%	77,9%
20 000 - 49 999	41	10,9%	36	13,2%	87,8%
nad 50 000	18	4,8%	16	5,9%	88,9%
celkový součet	377	100,0%	272	100,0%	72,1%

Míra návratnosti v jednotlivých krajích se příliš nelišila: nejnižší byla v Libereckém kraji (61,9%) a nejvyšší v Královéhradeckém kraji (83,3%) (viz Tab. 2).

Tab. 2: Regionální struktura zkoumaných obcí

kraj	rozeslané dotazníky		obdržené dotazníky		podíl vrácených dotazníků
	počet	podíl	počet	podíl	
Jihočeský	38	10,1%	26	9,6%	68,4%
Jihomoravský	32	8,5%	22	8,1%	68,8%
Karlovarský	15	4,0%	12	4,4%	80,0%
Královéhradecký	36	9,5%	30	11,0%	83,3%
Liberecký	21	5,6%	13	4,8%	61,9%
Moravskoslezský	30	8,0%	20	7,4%	66,7%
Olomoucký	19	5,0%	15	5,5%	78,9%
Pardubický	26	6,9%	18	6,6%	69,2%
Plzeňský	27	7,2%	20	7,4%	74,1%
Středočeský	53	14,1%	35	12,9%	66,0%
Ústecký	30	8,0%	23	8,5%	76,7%
Vysočina	26	6,9%	21	7,7%	80,8%
Zlínský	24	6,4%	17	6,3%	70,8%
celkový součet	377	100,0%	272	100,0%	72,1%

Dotazník obsahoval celkem 15 otázek týkajících se jednotlivých aspektů rozpočtového procesu obcí. V tomto příspěvku jsou analyzovány odpovědi na následujících pět otázek:

- 1) Jak probíhá příprava návrhu rozpočtu?
- 2) Kdo je ve Vaší obci zodpovědný za přípravu návrhu rozpočtu?
- 3) Jaké pokyny pro zpracování podkladů dostávají správci dílčích rozpočtů?

- 4) Kdo podává připomínky k návrhu rozpočtu před jeho zveřejněním?
- 5) Jak se ve Vaší obci zveřejňuje návrh rozpočtu ?

Z provedeného dotazníkového výzkumu vyplývá, že jen v 16 zkoumaných obcích, tj. 5,9%, připravuje návrh rozpočtu jeho správce sám. Ve všech případech se jednalo o obce s méně než 10 000 obyvateli.

Kdo je správcem rozpočtu záleží na organizační struktuře obce. Pokud má obec finanční, ekonomický, hospodářský nebo podobný odbor je většinou správcem rozpočtu vedoucí tohoto odboru. V menších obcích může být správcem rozpočtu starosta, tajemník nebo některý ze zastupitelů. Správcem dílčího rozpočtu je vedoucí odboru nebo oddělení obecního úřadu, organizační složky nebo ředitel příspěvkové organizace.

Ve 243 obcích zkoumaných obcích, tj. v 89,4%, je správcem rozpočtu vedoucí finančního nebo podobného odboru a to buď sám nebo spolu s dalšími subjekty. Správcem rozpočtu ve třetí skupině (model C) je jiný subjekt nebo subjekty než vedoucí finančního nebo podobného odboru (viz Tab. 3).

Tab. 3: Správce rozpočtu

model	správce rozpočtu	počet obcí	podíl
A	vedoucí finančního nebo podobného odboru	180	66,2%
B	vedoucí finančního nebo podobného odboru a další subjekt	63	23,1%
	z toho		
	starosta	31	11,4%
	tajemník	12	4,4%
C	jiný než vedoucí finančního nebo podobného odboru	29	10,7%

Správci dílčích rozpočtů připravují návrhy dílčích rozpočtů na základě pokynů od správce rozpočtu. Čím větší omezení při přípravě dílčího rozpočtu přináší tyto pokyny správci dílčího rozpočtu, tím je rozpočtový proces více centralizovaný. Podle míry centralizace rozpočtového procesu rozlišujeme dva krajní přístupy k rozpočtování: „bottom-up“ přístup a „top-down“ přístup.

V „bottom-up“ přístupu předkládají jednotliví správci dílčích rozpočtů své požadavky správci rozpočtu, který je následně shrne. Pokud jejich souhrn převyšuje očekávané příjmy, správce rozpočtu jednotlivé požadavky nezávisle na sobě posoudí a zkrátí. Při „top-down“ přístupu správci dílčích rozpočtů nepředkládají žádné rozpočtové požadavky. Správce

rozpočtu sám rozhodne, kde a kolik přidá nebo ubere z loňského rozpočtu a to bez ohledu na to, co by správci dílčích rozpočtů chtěli. Správci dílčích rozpočtů pak obdrží detailní rozpis výdajů.

Míru centralizace rozpočtového procesu ve zkoumaných obcích lze posoudit na základě odpovědí na otázku „Jaké pokyny pro zpracování podkladů dostávají správci dílčích rozpočtů?“. Podle získaných odpovědí, lze rozdělit obce do čtyř skupin od nejméně centralizovaného postupu (jen termín odevzdání podkladů) po nejvíce centralizovaný (limit výdajů, který nesmí požadavek správců dílčích rozpočtů překročit) (viz Tab. 4). Do obou krajních skupin patří však méně než polovina obcí (přesně 41,1%). Míra centralizace se v různě velikých obcích příliš nelišila.

Tab. 4: Pokyny pro správce dílčích rozpočtů

pokyny pro správce dílčích rozpočtů	počet obcí	podíl
termín odevzdání	48	17,6%
strukturu členění příjmů a/nebo výdajů	113	41,5%
předepsané závazné ukazatele	31	11,4%
limit výdajů, který nesmí jejich požadavek překročit	64	23,5%
neuvedeno	16	5,9%

Jednoduše charakterizovat proces projednávání návrhu rozpočtu je velmi obtížné, protože v každé obci postupují trochu jinak a tak se získané odpovědi velmi lišily. Jako východisko při jejich posouzení posloužil popis rozpočtového procesu uvedený v učebnici Peková a Pilný (2002) (viz Obr. 1).

Za základní model (model a) bylo považováno projednávání návrhu rozpočtu a podávání připomínek radou obce a/nebo starostou a finančním výborem. Vzhledem k tomu, že se rada nevolí ve všech obcích považujeme pro zjednodušení radu a starostu za jeden subjekt. V dalších dvou modelech bylo účastníků této fáze rozpočtového procesu méně: pouze rada a/nebo starosta (model b) nebo finanční výbor (model c). Ve třetí skupině obcí se projednávání naopak účastní i další subjekty: tajemník, zastupitelstvo nebo komise (model d). V poslední skupině obcí probíhá projednávání návrhu rozpočtu jinak, tedy bez rady a/nebo starosty a finančního výboru (model e) (viz podrobněji Tab. 5).

Tab. 5: Podávání připomínek k návrhu rozpočtu

model	podávání připomínek	počet obcí	podíl
a	rada a/nebo starosta, finanční výbor	38	14,0%
b	rada a/nebo starosta	9	3,3%
c	finanční výbor	21	7,7%
d	rada a/nebo starosta, finanční výbor, další subjekt	152	55,9%
	z toho		
	tajemník a zastupitelstvo	43	15,8%
	tajemník	40	14,7%
	zastupitelstvo	40	14,7%
	komise	28	10,3%
	tajemník, zastupitelstvo a komise	1	0,4%
e	jinak	52	19,1%

Rada a/nebo starosta a finanční výbor se účastní projednávání návrhu rozpočtu ve 190 obcích, tj. 69,9%. Připomínky k návrhu rozpočtu často podávají i další subjekty, nejčastěji zastupitelstvo a/nebo tajemník. Bez dalších subjektů (model a), tedy tak jak popisují rozpočtový proces Peková a Pilný (2002), probíhá projednávání návrhu rozpočtu jen ve 38 obcích. Téměř jedna pětina zkoumaných obcí však rada a/nebo starosta a finanční výbor připomínky nepodávají (model e).

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů umožňuje občanům obce podávat připomínky k návrhu rozpočtu. Proto musí být návrh rozpočtu zveřejněn vhodným způsobem nejméně 14 dní před jeho projednáním zastupitelstvem. V Tab. 6 je uvedeno, jakým zkoumané obce způsobem zveřejňují návrh rozpočtu.

Tab. 6: Způsob zveřejnění návrhu obecního rozpočtu

způsob zveřejnění návrhu rozpočtu	počet obcí	podíl obcí
vývěska nebo úřední deska	124	45,6%
vývěska nebo úřední deska a místní periodikum	96	35,3%
vývěska nebo úřední deska, internet a místní periodikum	41	15,1%
vývěska nebo úřední deska a internet	7	2,6%
místní periodikum	2	0,7%
neuveďeno	2	0,7%
celkem	272	100,0%

Nejrozšířenější zveřejnění návrhu rozpočtu je na vývěsce nebo úřední desce (268 obcí, tj. 98,5%). Dále je to místní periodikum (137 obcí, tj. 50,4%). Pozadu zatím zůstává internet,

který využívá 48 obcí, tj. 17,6%. Využívání místního periodika roste s velikostí obce, rozdíly v použití internetu v různých velikostních skupinách obcí jsou malé.

Model rozpočtového procesu obcí

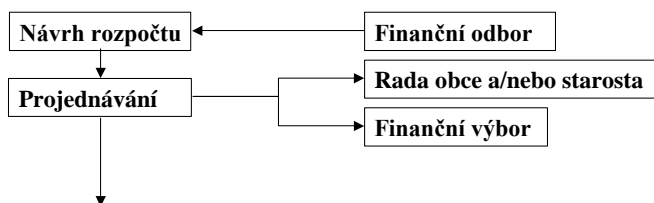
Pro sestavení modelů rozpočtového procesu obcí byly použity informace o správci rozpočtu (viz Tab. 3) a způsobu podávání připomínek (viz Tab. 5). Jednotlivé modely a počty obcí, které daným způsobem připravují a projednávají návrh rozpočtu jsou uvedeny v Tab. 7.

Tab. 7: Správce rozpočtu a postup při projednávání rozpočtu

správce rozpočtu	projednávání rozpočtu				
	a – rada/starosta a finanční výbor	b – rada/starosta	c – finanční výbor	d – rada/starosta, finanční výbor a další subjekt	e - ostatní
A – vedoucí finančního odboru	28	7	9	101	35
B – vedoucí finančního odboru s dalším subjektem	7	2	9	44	9
C - ostatní	3		3	7	8

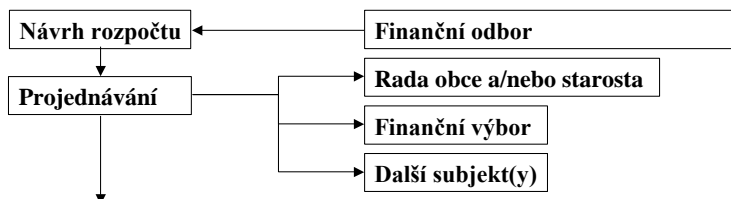
Model Aa (viz Obr. 2), tedy model, který uvádějí Peková a Pilný (2002), používá jen 28 obcí, tj. 10,3%.

Obr. 2: Model Aa



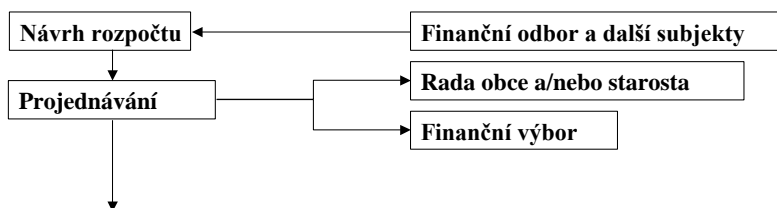
Nejčastější je model Ad (viz Obr. 3), který používá 101 obcí, tj. 37,1%. Projednávání návrhu rozpočtu se účastní kromě rady a/nebo starosty a finančního výboru i další subjekty.

Obr. 3: Model Ad

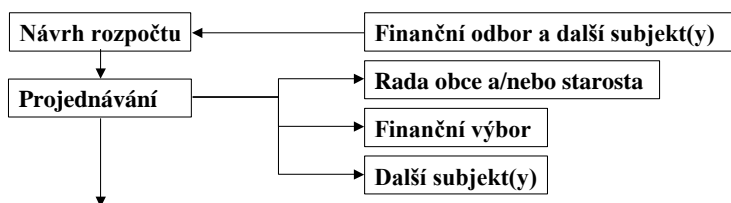


Pokud k uvedeným modelům přidáme další dva modely: Ba a Bd (viz Obr. 4 a Obr. 5), zjistíme, že ve 180 obcích, tj. 66,2%, připravuje návrh rozpočtu vedoucí finančního nebo podobného odboru buď sám nebo s dalšími subjekty a že připomínky podává rada a/nebo starosta, finanční výbor, popřípadě další subjekty.

Obr. 4: Model Ba



Obr. 5: Model Bd



V jedné třetině obcí nelze rozpočtový proces takto popsat. Další kategorizace těchto obcí není však pouze na základě odpovědí z dotazníků bez dalšího zkoumání možná.

Závěr

Na základě dotazníkového výzkumu byly prezentovány základní informace o průběhu prvních dvou fází rozpočtového procesu obcí v ČR. Při přípravě a projednávání návrhu obecního rozpočtu jsou obce jen minimálně omezovány platnou legislativou a tak rozpočtový proces ve všech obcích nelze popsat pomocí několika jednoduchých modelů.

Základní model uvedený v práci Pekové a Pilného (2002) nedokáže postihnout složitou praxi a popisuje přípravu a projednávání návrhu rozpočtu jen v 10% obcích. Přípravy a projednávání návrhu rozpočtu se totiž často účastní i další subjekty. V jedné třetině obcí se však rozpočtový proces od modelu liší více.

Míra centralizace rozpočtového procesu je v jednotlivých obcích různá: v 17,6% obcích připravují správci dílčích rozpočtů návrhy svých rozpočtů jen s minimálním omezením oproti 23,5% obcí, kde jsou stanoveny limity výdajů, které navrhované dílčí rozpočty nesmí překročit.

Obce zveřejňují návrh rozpočtu různým způsobem – téměř vždy na vývěsce nebo úřední desce, v polovině obcí, a to spíše větších, v místním periodiku a v 18% obcí na internetu.

Literatura

Peková, J. a Pilný, J. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. Aspi, Praha, 2002

Rektořík, J., Šelešovský, J. a kol. Jak řídit kraj, město a obec: rukověť územní samosprávy. Díl II. Masarykova univerzita, Brno; Institut pro místní správu, Praha, 2002.

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

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích