

SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Možnosti využití nových rozpočtových metod a nástrojů v rozpočtovém procesu obcí ČR. Praha 07.04.2006 – 08.04.2006. In: *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance [CD-ROM]*. Praha : Nakladatelství Oeconomica, 2006, s. 37. ISBN 80-245-1032-4.

Možnosti využití nových rozpočtových metod a nástrojů v rozpočtovém procesu obcí ČR*

Lucie Sedmihradská, VŠE v Praze

Příprava a projednávání rozpočtu obce je složitý proces, který tvoří jednotlivé kroky a rozhodnutí, na kterých se podílí celá řada účastníků. Nové rozpočtové metody a nástroje se snaží povzbudit účastníky rozpočtového procesu ve využití jejich schopností tak, aby byly veřejné zdroje využity efektivněji, účinněji a racionálněji (viz Gianakis a McCue, 1999).

Cílem předkládaného příspěvku je navrhnout možnosti a způsob použití konkrétních rozpočtových metod a nástrojů pro obce v ČR. Návrh jednotlivých opatření vychází z výsledků výzkumu rozpočtového procesu a z analýzy zahraničních zkušeností.

Příspěvek charakterizuje programové a výkonové rozpočtování, střednědobý rozpočtový výhled, závazný rozpočtový kalendář, shrnuje současný rozsah jejich využití a uvádí jejich možné přínosy a problémy. Poslední část příspěvku je věnována problematice informativnosti a srozumitelnosti zveřejňovaného rozpočtového dokumentu.

1. Rozpočtový proces obcí v ČR

Výzkumný projekt Rozpočtový proces obcí podporovaný GAČR byl realizován v letech 2003 až 2005. Pro výzkum v terénu byly využity dvě metody: příprava případových studií a dotazníkový výzkum.

Na podzim 2003 bylo zpracováno pět případových studií o rozpočtovém procesu obcí (Říčany u Prahy, Úvaly, Český Brod, Kostelec nad Labem a Jesenice u Prahy). Podkladem pro tyto případové studie byla strukturovaná interview s vedoucími finančního (hospodářského nebo ekonomického) odboru a členem finančního výboru v těchto obcích a studium dokumentů, které tyto obce vydaly (obecní rozpočty, směrnice obecních úřadů,

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

zápisy z jednání zastupitelstva apod.). Na základě zpracovaných případových studií byly identifikovány hlavní kroky při přípravě, projednávání a schvalování obecního rozpočtu v uvedených obcích. Závěry případových studií sloužily jako důležité podklady při přípravě dotazníkového výzkumu.

Sestavený dotazník obsahoval 15 otázek týkajících se postupu při přípravě a projednávání obecního rozpočtu a použití některých nástrojů, jako závazného rozpočtového kalendáře a střednědobého výhledu. Dotazník byl v dubnu 2004 poštou rozeslán správcům rozpočtu ve všech obcích s pověřeným obecním úřadem. Z 377 rozeslaných dotazníků se vrátilo celkem 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. Míra návratnosti v jednotlivých krajích se příliš nelišila.

Z 15 otázek, které dotazník obsahoval, jsou v tomto příspěvku analyzovány odpovědi na následujících devět otázek:

- 1) Jaké třídění příjmů a výdajů obsahuje zveřejněný návrh rozpočtu?
- 2) Jaké ukazatele používáte ve Vaší obci pro hodnocení výkonnosti?
- 3) Používáte rozpočtový výhled? A od kdy?
- 4) Existuje ve Vaší obci závazný rozpočtový kalendář (tj. směrnice nebo jiný dokument, ve kterém jsou uvedeny termíny a zodpovědnosti při jednotlivých krocích rozpočtového procesu)? A od kdy?
- 5) Kdy obvykle začíná příprava návrhu rozpočtu?
- 6) Kolikrát jste hospodařili v rozpočtovém provizoriu od roku 1997?
- 7) Jak se ve Vaší obci zveřejňuje návrh rozpočtu?
- 8) Obsahuje zveřejněný návrh rozpočtu vysvětlující komentář?
- 9) Obsahuje zveřejněný návrh rozpočtu údaje o rozpočtu na předchozí rok?

Odpovědi na zbývající otázky a jejich hodnocení byly již prezentovány (viz podrobněji Sedmihradská a Chytřová, 2005).

Vzhledem k tomu, že v jednotlivých velikostních skupinách obcí je různý počet obcí (od 18 do 137 obcí), byly obce pro další analýzu rozděleny do pěti stejně velkých skupin (kvintilů): 1 (671-3 589 obyvatel), 2 (3 954-5 934 obyvatel), 3 (6 075-9 196 obyvatel), 4 (9 217-17 630 obyvatel) a 5 (19 077-101 624 obyvatel).

2. Programové a výkonové rozpočtování

Cílem programového a výkonového rozpočtování je omezit subjektivní a netransparentní alokaci zdrojů formou položkového rozpočtu. Při programovém rozpočtování probíhá alokace zdrojů na základě programů. Jednotlivé výdaje jsou přiřazeny k činnostem vedoucím k naplnění stanovených cílů (tj. programům). Výkonové rozpočtování klade důraz na naplňování výkonových ukazatelů a rozpočet představuje náklady na realizaci výstupů (viz Nemeč a Wright, 2003).

Formát rozpočtu a proces rozhodování o rozpočtu spolu úzce souvisí. Pokud je rozpočet sestaven v druhovém třídění rozhoduje se o jednotlivých třídách, pokud je sestaven v organizačním třídění rozhoduje se o jednotlivých kapitolách apod. Podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je obecní rozpočet sestaven v třídění podle rozpočtové skladby a obsahuje závazné ukazatele, kterými se řídí výkonné orgány obce při hospodaření podle rozpočtu, právnické osoby zřízené nebo založené v působnosti obce při svém hospodaření a další osoby, které mají být příjemci dotací nebo příspěvků z rozpočtu. Zákon neobsahuje konkrétnější požadavky na strukturu a obsah rozpočtu (rozpočtového dokumentu).

Formáty rozpočtových dokumentů různých obcí se tak značně liší. Obecně lze říci, že obsahují více informací o výdajích než o příjmech, protože jediný pohled na výdaje (tj. způsob jejich třídění) není dostatečný. To potvrdil i provedený výzkum: 32,4 % zkoumaných obcí používá kombinaci dvou třídění a 19,9 % kombinaci tří třídění rozpočtových operací. Větší obce používají častěji kombinaci více třídění než obce menší (55,6 % obcí v prvním kvintilu používá jedno třídění, kdežto v pátém kvintilu je to jen 27,3 % obcí).

Zveřejněný rozpočet nejčastěji obsahuje druhové třídění příjmů, kdy jsou třídy 1 a 4 dále členěny na jednotlivé položky a třídy 2 a 3 jsou tříděny odvětvově na jednotlivé paragrafy. Pro výdaje je pak použita kombinace několika třídění. Četnost použití jednotlivých třídění je zřejmá z Tab. 1.

Tab. 1: Třídění příjmů a výdajů zveřejněného návrhu rozpočtu

	kvintil					počet obcí	podíl obcí
	1	2	3	4	5		
odvětvové	16	13	15	8	6	58	21,3%
odvětvové a druhové	8	17	13	9	8	55	20,2%
odvětvové, organizační a druhové	7	6	9	17	15	54	19,9%
druhové	10	6	3	6	4	29	10,7%
organizační	4	4	9	7	5	29	10,7%
organizační a druhové	4		2	3	10	19	7,0%
odvětvové a organizační	2	4	2	2	4	14	5,1%
neuvedeno	3	4	1	3	3	14	5,1%
celkem	54	54	54	55	55	272	

Hodnocení výkonnosti pomocí ukazatelů není ve zkoumaných obcích příliš časté. Téměř 48 % obcí nepoužívá žádný ukazatel. Míra využití ukazatelů je uvedena v Tab. 2.

Tab. 2: Využití ukazatelů pro hodnocení výkonnosti

ukazatel	kvintil					počet obcí	podíl obcí
	1	2	3	4	5		
žádný	29	24	21	29	27	130	47,8%
účinnost	4	6	8	7	5	30	11,0%
výsledky	4	6	2	3	5	20	7,4%
výstupy	1	5	4	4	5	19	7,0%
výstupy a výsledky			6	3	4	13	4,8%
výsledky a účinnost	3	4	3	1	1	12	4,4%
efektivnost	1	4	1	2	1	9	3,3%
výstupy, výsledky, efektivnost a účinnost	3	2		2	2	9	3,3%
efektivnost a účinnost	2	1	1	1	3	8	2,9%
výsledky a efektivnost	3	1	3	1		8	2,9%
výsledky, efektivnost a účinnost	4		1	1	2	8	2,9%
výstupy, výsledky a účinnost		1	1	1		3	1,1%
výstupy, efektivnost a/nebo výsledky a/nebo účinnost			3			3	1,1%
celkem	54	54	54	55	55	272	

Poznámka: výstupy = množství zboží nebo služby poskytnuté veřejnosti, výsledky = dopady činnosti obce na občany), efektivnost = náklady na jednotku výstupu a účinnost = míra, v jaké činnosti obce přináší požadované výsledky a plní cíle a potřeby občanů

Z uvedených poznatků o použitých tříděních rozpočtových operací a o využití ukazatelů pro hodnocení výkonnosti vyplývá, že využití prvků programového a výkonového rozpočtování v obcích je velmi malé.

Programové a výkonové rozpočtování jsou sice dvě samostatné rozpočtové metody, v praxi je však běžné jejich propojení.

Zavedení programově-výkonového rozpočtování je poměrně složitý proces, který tvoří několik fází, jejichž úspěšná realizace je nutným předpokladem pro zahájení a především zdárné dokončení nejen fáze následující ale i celého procesu. Proces zavádění programově-výkonového rozpočtování má tyto základní fáze:

a) Vytvoření programové struktury rozpočtu

Programová struktura rozpočtu znamená, že veškeré rozpočtové příjmy a výdaje rozpočtu jsou přiřazeny k jednotlivým programům. Programem se rozumí organizovaný soubor činností, které směřují ke stejnému účelu nebo cíli (viz Mikesell, 1994). Programová struktura umožňuje formulaci misí a cílů, sledování objemu práce, výstupu a požadovaného výsledku, propojení výkonnosti a rozpočtové alokace a zlepšení zákonodárné odpovědnosti (accountability) vedení obce vzhledem k občanům (viz Gianakis a McCue, 1999, a Bland a Rubin, 1997).

Při rozdělení rozpočtu na administrativní jednotky je možné měřit výkonnost jen velmi omezeně, protože lze sledovat jen vstupy a výstupy. Sledování výsledků vyžaduje zavedení programové struktury (viz Gianakis a McCue, 1999). Měření výkonnosti, tedy vztahu vstupů, výstupů a výsledků, je možné jen tehdy, jestliže jsou přesně vymezeny hranice programu a je tak možné k jednotlivým programům přesně přiřadit náklady (viz Bland a Rubin, 1997).

Programovou strukturu lze vytvořit dvěma způsoby: transformací organizační struktury na strukturu programovou a tvorbou programové struktury na bázi tzv. činnostního aspektu tvorby programové struktury (viz Ochrana, 2003).

b) Definování mise, cílů a úkolů jednotlivých programů

Pro každý program je třeba definovat jeho misi a tu dále rozpracovat do jednotlivých cílů a úkolů. Tento krok podrobně popisují např. Nemeč a Wright (2003, s. 99-102) a jeho podrobnější popis je nad rámec tohoto příspěvku.

c) Sestavení ukazatelů pro jednotlivé programy

Sestavení dobrých ukazatelů v této fázi je klíčové pro úspěch celého systému, proto se nevyplatí příliš spěchat. Gianakis a McCue (1999) uvádějí dobu 8 měsíců, Bland a Rubin (1997) dokonce 2 roky, jako dobu nutnou pro definování mise, cílů, úkolů a ukazatelů. Hayes et al. (1982) odhadují, že zavedení a zaběhnutí nového rozpočtového a rozhodovacího procesu trvá 5 let.

Bland a Rubin (1997) doporučují pro každý program vytvořit jen jeden nebo dva ukazatele, které však zachytí hlavní činnosti a poskytnou informace o tom jak dobře byly provedeny jednotlivé činnosti a to z hlediska množství, kvality a naplnění stanovených cílů. Gianakis a McCue (1999) navrhují určit pro každý program tři až čtyři strategické cíle (objective=ideální stav, jehož splnění není možné, můžeme se k němu pouze přiblížit) a pro každý strategický cíl jeden až dva cíle (goal = měřitelný a hlavně dosažitelný stav). Míru plnění cíle pak měří jeden ukazatel, každý program tak má tři až osm ukazatelů.

Výkonové ukazatele lze rozdělit do čtyř základních skupin (viz Tab. 3).

Tab. 3: Typy výkonových ukazatelů

1) výstupy	= objem provedené práce nebo poskytnutých služeb (např. uklizené kilometry ulic) = umožňují sledování vývoje v čase, nesleduje však kvalitu provedené práce nebo její efektivnost
2) efektivnost	= vztah mezi provedenou prací (výstupy) a použitými zdroji (vstupy) = umožňuje sledování jednotkových nákladů (např. cenu za jeden uklizený kilometr ulic), využití jiného zdroje (např. počet uklizených kilometrů ulic za den) nebo srovnání s určitým standardem (např. s efektivností soukromé firmy)
3) účinnost (výsledky)	= míra v jaké jsou splněny stanovené cíle nebo jiný způsob hodnocení výkonnosti samosprávy = umožňuje sledování kvality (např. rating čistoty ulic nebo spokojenost občanů s čistotou ulic)
4) produktivita	= kombinace efektivnosti a účinnosti (např. náklady na dobře uklizený kilometr, kde dobře znamená např. 90% spokojenost občanů)

Pramen: Ammons (2001) a Osborne a Gaebler (1992)

Při tvorbě ukazatelů je třeba mít na zřeteli, aby ukazatele skutečně měřili to co chceme a aby získání potřebných údajů nebylo příliš nákladně a časově náročné.

d) Propojení výkonových ukazatelů a alokace zdrojů

Výkonové rozpočtování je úspěšné pokud jsou informace o výkonnosti jednotlivých programů součástí přípravy a projednávání rozpočtu (viz Rivenbark a Kelly, 2004) a pokud budou využívány i v průběhu hospodaření podle rozpočtu a při následné kontrole.

V Tab. 4 je uveden postup při výkonovém rozpočtování. Body 1 a 2 opakují již výše uvedené. Podstatné je, že se nejprve stanoví, jaké služby, v jakém rozsahu a kvalitě, budou poskytnuty a pak se určí náklady (vstupy) na jejich poskytnutí.

Tab. 4: Postup při výkonovém rozpočtování

1. Definovat měřitelné cíle,
2. Transformovat cíle do programů,
3. Identifikovat jednotlivé činnosti programu,
4. Pro každou činnost určit jednotky výstupu,
5. Stanovit očekávaný výstup v příštím roce,
6. Určit vstupy nutné k dosažení očekávaného výstupu,
 - a) Stanovit potřebné vstupy,
 - b) Určit způsob měření každého vstupu,
 - c) Na základě zkušenosti odhadnout náklady na jednotku každého vstupu,
 - d) Na základě zkušenosti stanovit počet jednotek práce na jednotku vstupu,
 - e) Spočítat odhadované vstupy na základě plánovaných výstupů,
 - f) Spočítat odhadované výdaje na každý vstup,
 - g) Spočítat jednotkové náklady na danou činnost vydělením odhadovaných výdajů odhadovaným výstupem,
5. Opakovat postup v bodě 6 pro všechny činnosti programu,
6. Sestavit rozpočet programu,
7. Monitorovat výsledky a porovnat je s výkonovými ukazateli,
8. Provést hodnocení.

Pramen: Lynden a Lindberg (1983) a Ochrana (2003, s. 138)

e) Sledování a hodnocení výkonnosti

Výkonnost se sleduje pomocí měsíčních nebo čtvrtletních zpráv, tak aby bylo možné z vývoje ukazatelů včas odhalit případné problémy.

Pokud se podaří splnit cíle programu, měli by být odměněni jejich manažeři i členové týmů. Odměnou může být buď pochvala nebo získání dodatečných prostředků, např. možnost rozhodovat o přebytku, dodatečné zdroje nebo větší volnost manažera při nakládání s přidělenými prostředky (viz Melkers a Willoughby, 2005).

f) Institucionalizace procesu řízení výkonnosti

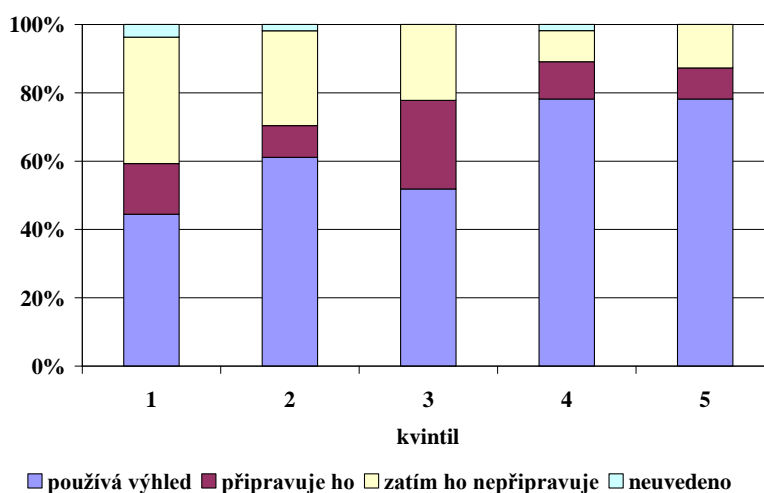
Pro úspěšné fungování systému měření výkonnosti je však třeba propojit výkonové ukazatele nejen s rozpočtováním, ale i s plánováním a řízením (viz Hayes et al., 1982).

3. Střednědobý rozpočtový výhled

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů definuje rozpočtový výhled jako pomocný nástroj obce, který slouží pro střednědobé finanční plánování rozvoje jejího hospodářství. Rozpočtový výhled se sestavuje na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků na dobu 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách.

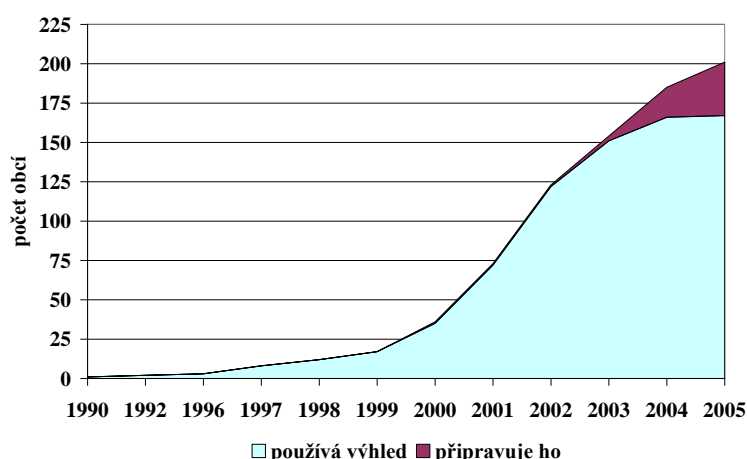
Z dotazníkového průzkumu, který byl proveden na jaře 2004, vyplývá, že rozpočtový výhled používá 173 obcí (tj. 63,6 %) a že ho připravuje dalších 36 obcí (tj. 13,2 %). Celkem je to více než tři čtvrtiny obcí. Míra používání rozpočtového výhledu roste s velikostí obce, jak je zřejmé z Obr. 1. Od 24.9.2004 byl zákon č. 250/2000 Sb. novelizován zákonem č. 557/2004. V této novele došlo k drobné úpravě v §2, tak že již nejsou pochyby o tom, zda jsou obce povinny rozpočtový výhled sestavovat (viz rovněž Obrovský, 2005).

Obr. 1: Používání rozpočtového výhledu v jednotlivých velikostních skupinách obcí



Od roku 2000 rychle přibývá obcí, které rozpočtový výhled používají (viz Obr. 2). Většina obcí sestavuje rozpočtový výhled na předepsaných 2 až 5 let a 19 obcí ho sestavuje na dobu delší. Rozdíly mezi jednotlivými velikostními skupinami jsou jen velmi malé.

Obr. 2: Používání střednědobého rozpočtového výhledu v jednotlivých letech



Přínosy rozpočtového výhledu jsou spatřovány ve třech hlavních oblastech: (1) zlepšení dlouhodobého plánování a rozhodování, (2) udržení fiskálního zdraví a (3) urychlení a usnadnění přípravy ročního rozpočtu.

Vzhledem k tomu, že se jedná o nový prvek rozpočtového procesu obcí, zatím chybí návod na jeho sestavení. Tuto zkušenost potvrzují i výsledky našeho výzkumu, ve kterém na otázku „Jaké ukazatele rozpočtový výhled obsahuje (jak je podrobný)?“ odpovědělo jen 10 obcí ze 173, které výhled používají.

Podobně jako střednědobý výhled státu sestavuje se i rozpočtový výhled obce klouzavě. To znamená, že se první rok z výhledu použije jako základ pro přípravu ročního rozpočtu a stávající výhled se upraví o nové skutečnosti a prodlouží se o jeden rok. Míra podrobnosti výhledu záleží na každé obci, stejně jako samotného rozpočtu. Tab. 5 uvádí základní kroky při sestavování rozpočtového výhledu.

Tab. 5: Postup při sestavování rozpočtového výhledu

1. Provedení analýzy hospodaření za minulé dva až tři roky
2. Rozdělení příjmů a výdajů na běžné a kapitálové a na pravidelné a nahodilé
3. Přiřazení hodnot ze střednědobého výhledu státu
 - očekávaný růst příjmů ze sdílených daní
 - očekávaný růst zákonných dotací
4. Provedení trendové analýzy (výpočtu koeficientů růstu/poklesu) u jednotlivých pravidelně se opakujících položek a jejich predikce, tj. Sestavení běžného rozpočtu
5. Odhad nahodilých položek (investice, dluhová služba, atd.

Pramen: Obrovský (2005) a Střednědobý výhled na léta 2007 a 2008

4. Závazný rozpočtový kalendář

Závazný rozpočtový kalendář je časový plán činností nutných k přípravě, projednávání a schválení rozpočtu, ve kterém jsou stanoveny subjekty zodpovědné za provedení každého jednotlivého kroku. Rozpočtový kalendář tedy vedle sebe uvádí všechny kroky rozpočtového procesu, jejich termíny a všechny účastníky (viz Weeks a Hardy, 1998).

Cílem rozpočtového kalendáře je zajistit, aby byl rozpočet schválen před začátkem rozpočtového roku, tak aby vedení obce, její zaměstnanci i veřejnost, měli finanční plán hospodaření v dalším roce k dispozici co nejdříve.

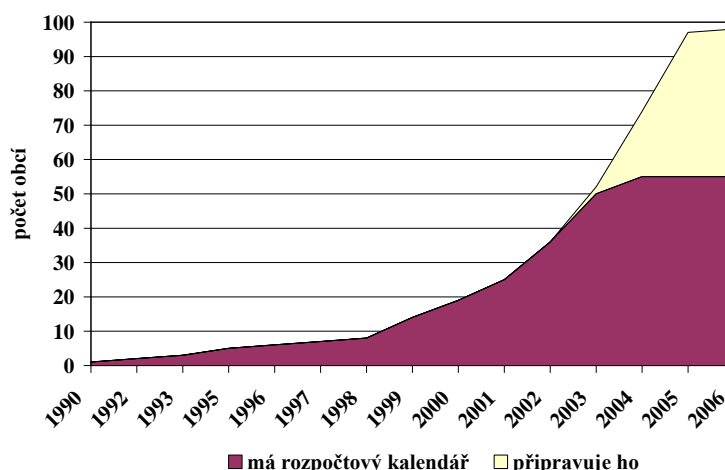
Rozpočtový kalendář je třeba sestavit na začátku rozpočtového procesu a to buď každoročně nebo lze používat jednou sestavený kalendář. Z 272 zkoumaných obcí sestavují rozpočtový kalendář každoročně 4 obce. Jednou sestavený kalendář používá 61 obcí a 45 obcí jeho sestavení připravuje. Míra využívání rozpočtového kalendáře roste s velikostí obce (viz podrobněji Tab. 6).

Tab. 6: Používání závazného rozpočtového kalendáře v jednotlivých velikostních skupinách obcí

kvintil	Používáte závazný rozpočtový kalendář?					celkem
	ano	připravuje me ho	zatím ho nepřipravujeme	sestavujeme ho každoročně	nevyplněno	
1	5 9,26%	6 11,11%	41 75,93%	1 1,85%	1 1,85%	54 100%
2	12 22,22%	8 14,81%	32 59,26%	1 1,85%	1 1,85%	54 100%
3	11 20,37%	11 20,37%	31 57,41%	0,00%	1 1,85%	54 100%
4	14 25,45%	11 20,00%	28 50,91%	1 1,82%	1 1,82%	55 100%
5	19 34,55%	9 16,36%	26 47,27%	1 1,82%	0,00%	55 100%
celkem	61 22,43%	45 16,54%	158 58,09%	4 1,47%	4 1,47%	272 100%

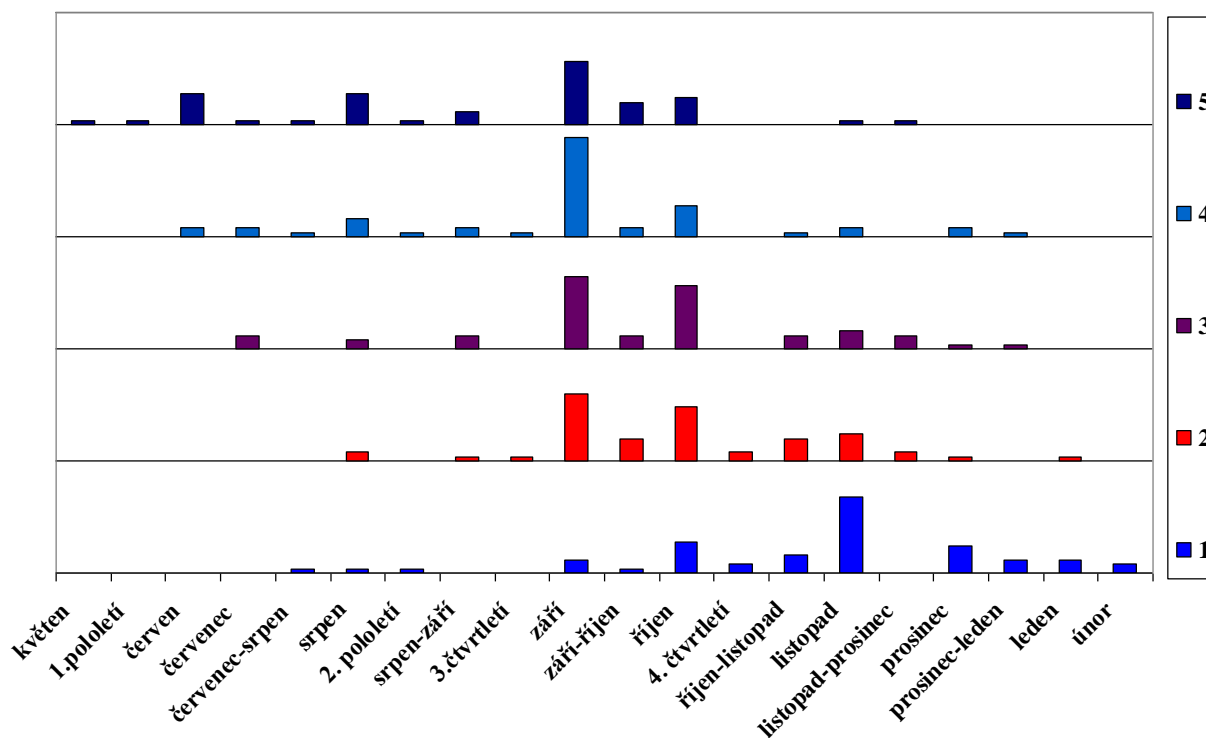
Počet obcí, které používají závazný rozpočtový kalendář, v posledních letech rychle roste, jak ukazuje Obr. 3. V posledních třech letech se tento počet zdvojnásobil (z 52 obcí v roce 2003 na 98 v roce 2006).

Obr. 3: Používání závazného rozpočtového kalendáře v jednotlivých letech



Příprava, projednávání a schvalování obecního rozpočtu je časově náročná a trvá několik měsíců. Z provedeného výzkumu vyplývá, že nejčastěji začíná příprava rozpočtu v září nebo v říjnu (ve 132 obcích). V malých obcích (1. kvintil) však příprava rozpočtu začíná později – nejčastěji až v listopadu. Rozdíly mezi ostatními velikostními skupinami nejsou už tak výrazné, jak je zřejmé z Obr. 4.

Obr. 4: Začátek rozpočtového procesu v jednotlivých velikostních skupinách obcí



Vzhledem k povinnosti obce vypracovat rozpočet v návaznosti na rozpočtový výhled a na základě rozpisu státního a krajského rozpočtu, uvedené v § 11 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, se začíná v některých obcích rozpočet připravovat až po schválení státního a krajského rozpočtu, tj. když je znám objem jejich vztahů k rozpočtu obce. To vysvětluje, proč některé obce začínají připravovat rozpočet až po začátku fiskálního roku.

Tyto obce pak musí nutně hospodařit na začátku roku v rozpočtovém provizoriu, jehož schválení je pak vlastně jedním z kroků při přípravě, projednávání a schvalování rozpočtu. Z provedeného výzkumu vyplývá, že jen 29 obcí (tj. 10,7 %) od roku 1997 nehospodařilo ani jednou v rozpočtovém provizoriu a naopak 100 obcí (tj. 36,8 %) v něm hospodařilo každoročně. Pokud zastupitelstvo obce schválí rozpočet před schválením (rozpisem) státního a krajského rozpočtu mají finanční vztahy k těmto rozpočtům charakter zálohy. Po upřesnění těchto finančních vztahů musí dojít k úpravě rozpočtu obce, kterou musí schválit její zastupitelstvo.

Příklad rozpočtového kalendáře je uveden v Tab. 7. Rozpočtový proces zde začíná 1. září a rozpočtový kalendář uvádí všechny jeho kroky, účastníky a termíny.

Tab. 7: Modelový rozpočtový kalendář

Krok	Zodpovědnost	Termín
rozeslání instrukcí a tabulek jednotlivým správcům dílčích rozpočtů	správce rozpočtu	1. září
příprava příjmové strany rozpočtu	správce rozpočtu	30. září
odevzdání rozpočtových požadavků (návrhů dílčích rozpočtů)	správci dílčích rozpočtů	30. září
příprava návrhu kapitálových výdajů	odbor správy majetku (výstavby, investic apod.)	30. září
projednání návrhů dílčích rozpočtů a jejich úprava	správce rozpočtu a správci dílčích rozpočtů	31. října
zpracování upravených návrhů dílčích rozpočtů do návrhu rozpočtu a sestavení souhrnných tabulek	správce rozpočtu	15. listopadu
projednání návrhu rozpočtu	správce rozpočtu, správci dílčích rozpočtů, tajemník, starosta, zastupitelé, komise rady, rada a finanční výbor	30. listopadu
zveřejnění návrhu rozpočtu	správce rozpočtu	30. listopadu
schválení rozpočtu	zastupitelstvo	31. prosince

Pramen: Vnitřní směrnice o zpracování rozpočtu města Říčan, jeho rozpisu a rozpočtových opatření, Vnitřní směrnice k rozpočtu města Českého Brodu a osobní rozhovory

5. Informativnost a srozumitelnost zveřejňovaného rozpočtového dokumentu

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 projednáváním zastupitelstvem. V Tab. 8 je uvedeno, jakým způsobem zveřejňují zkoumané obce návrh rozpočtu.

Tab. 8: Způsob zveřejnění návrhu obecního 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%
neuvedeno	2	0,7%
celkem	272	100,0%

Nejrozšířenější zveřejnění návrhu rozpočtu je na vývěsce nebo úřední desce (celkem v různých kombinacích způsobu zveřejnění 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.

Zákon však neupřesňuje, jaké informace má zveřejněný rozpočet (rozpočtový dokument) obsahovat a tak záleží na každé obci, jaké údaje a jak zveřejní. Podle Blanda a Rubinové (1997) se má rozpočet soustředit především na informace klíčové pro rozhodování, které má předkládat jasným a přístupným způsobem. Nezbytnými součástmi rozpočtu jsou úvodní slovo, obsah, shrnutí a souhrnné tabulky, podrobný popis všech běžných a kapitálových výdajů, informace o dluhu a další podpůrné materiály.

Zveřejněný rozpočet by tak kromě tabulkové části měl obsahovat i vysvětlující komentář, v ideálním případě doplněný grafy. Spolu s návrhem rozpočtu zveřejňuje 52,3 % zkoumaných obcí i vysvětlující komentář. Větší obce zveřejňují komentář častěji, jak je zřejmé z Tab. 9.

Výzkum rozpočtových dokumentů 11 vybraných statutárních měst na rok 2004 zveřejněné na webových stránkách jednotlivých měst, který proběhl v květnu 2004, však ukázal, že kvalita vysvětlujících komentářů je poměrně nízká (viz podrobněji Sedmihradská,

2004). Komentář by měl kromě základních údajů o očekávaných příjmech a výdajích obsahovat i informace o hlavních politických rozhodnutích, na kterých je rozpočet postaven a měl by být zpracován co nejpřístupnějším, pro laiky vhodným způsobem.

Důležitou informací pro posouzení návrhu rozpočtu je možnost jeho srovnání s rozpočtem na předchozí rok. Toto srovnání je možné v 43,4 % zkoumaných obcí. Opět s velikostí obce roste podíl obcí, které informaci poskytují (viz Tab. 9).

Tab. 9: Obce, ve kterých zveřejněný návrh rozpočtu obsahuje vysvětlující komentář a údaje o rozpočtu na předchozí rok

kvintil	rozpočet obsahuje vysvětlující komentář		rozpočet obsahuje údaje o rozpočtu na předchozí rok	
	počet obcí	podíl obcí	počet obcí	podíl obcí
1	26	48,1%	18	33,3%
2	27	50,0%	18	33,3%
3	26	48,1%	20	37,0%
4	31	56,4%	24	43,6%
5	33	60,0%	38	69,1%
celkem	143	52,6%	118	43,4%

6. Závěr

V letech 2003 a 2004 byl proveden výzkum rozpočtového procesu obcí v ČR v rámci kterého by zhodnocen rozsah a způsob použití rozpočtových metod a nástrojů ve zkoumaných obcích. Výsledky ukazují, že zkoumané obce používají jen v omezené míře nové rozpočtové nástroje a metody.

Střednědobý rozpočtový výhled, který jsou obce povinny sestavovat ze zákona, používalo v roce 2004 jen 64% obcí a závazný rozpočtový kalendář jen 22% obcí. Provedené hodnocení využití prvků programově-výkonového rozpočtování bylo velmi omezené, ukázalo však, že téměř polovina obcí nepoužívá žádné výkonové ukazatele. Pozitivní je, že řada obcí uvedla, že chystají zavedení střednědobého rozpočtového výhledu (13%) nebo závazného rozpočtového kalendáře (17%).

Proces zavedení programově-výkonového rozpočtování je poměrně náročný na administrativní kapacitu obce, proto asi nelze ani v budoucnu očekávat, že by tuto metodu používaly malé nebo střední obce. Naopak zavedení a plné využívání střednědobého rozpočtového výhledu nebo závazného rozpočtového kalendáře je podmíněno především

dostatečnou metodickou podporou obcí (hlavně malých obcí) ať už ze strany ministerstva financí, krajů nebo organizací sdružujících a zastupujících obce.

Údaje o způsobu zveřejňování návrhu obecního rozpočtu, komentáře k návrhu a údajích o hospodaření v minulém roce jsou povzbudivé (52% obcí zveřejňuje návrh rozpočtu společně s vysvětlujícím komentářem a 43% uvádí údaje o hospodaření v minulém roce). Čím kvalitnější budou zveřejněné informace, tím vyšší bude spoluúčast občanů na rozhodování v obci a na kontrole hospodaření vedení obce.

Literatura

Ammons, D.N. *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Sage Publications, Thousand oaks, 2001

Bland, R.L. a Rubin, I. *Budgeting: A Guide for Local Government*. ICMA, Washington, D.C., 1997

Gianakis, G.A. a McCue, C.P. *Local Government Budgeting: A Managerial Approach*. Praeger, Westport, 1999

Hayes, F.O. et al. *Linkages: Improving financial management in local government*. The Urban Institute Press, Washington, D.C., 1982

Hrabalová, S. Víceleté rozpočtování a možnosti jeho využití na úrovni municipalit. *Obec a finance*, č. 4, 2005

Lynden, F.J. a M. Lindberg: *Public Budgeting in Theory and Practice*. Addison-Wesley Longman, 1983

Melkers, J. a Willoughby, K. Models of performance-measurement use in local governments: Understanding budgeting, communication and lasting. Effects. *Public administration review*. Mar/Apr 2005

Mikesell, J. L. *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. Harcourt Brace College Publishers, Orlando, 1994

Nemec, J. a Wright, G. *Management veřejné správy: Teorie a praxe*. Praha, Ekopress, 2003

Obrovský, J. Jak postupovat při zpracování rozpočtového výhledu. *Moderní obec*, 2005, č. 10

Ochrana, F. *Veřejná volba a řízení veřejných výdajů*. Praha, Ekopress, 2003

Osborne, D. a T. Gaebler: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* Addison Wesley Publishing Company.

Rivenbark, W.C. a Kelly, J.M. Final installment in the four-part performance management series: Performance budgeting in federal, state and local government. The journal of government financial management. Summer 2004

Sedmíradská, L. Obecní rozpočet a kvalita informací poskytovaných prostřednictvím internetu. In: Public administration 2004. Pardubice, Univerzita Pardubice, 2004

Sedmíradská, L. a Chyt'ová, S. Obecní rozpočet, jeho příprava a projednání v ČR. together with Chyt'ová S. In: Theoretical and practical aspects of public finance [CD-ROM]. Praha, VŠE, 2005

Weeks, J.D. a Hardy, P.T. (Eds.) Handbook for Georgia county commissioners. Athens, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia, 1998