

SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Obecní rozpočet a kvalita informací poskytovaných prostřednictvím internetu. Lázně Bohdaneč 21.09.2004 – 22.09.2004. In: *Public administration 2004*. Pardubice : Univerzita Pardubice, 2004, s. 299–303. ISBN 80-7194-684-2.

## **Obecní rozpočet a kvalita informací poskytovaných prostřednictvím internetu\***

Lucie Sedmihradská

katedra veřejných financí, VŠE v Praze

### **Abstract**

*Municipal budget is an important document and it serves several purposes: policy development, financial planning, service planning and communication towards the public. The present paper analyzes the quality of the budget documents of 11 Czech cities from the point of view of their ability to fulfill the above mentioned four functions.*

### **1. Úvod**

Obce jsou na základě § 5 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím povinny poskytovat údaje o schváleném i upraveném rozpočtu v tomto roce a zveřejnit výkazy za uplynulý rok.

Cílem předkládaného příspěvku je na základě stanovených kritérií zhodnotit kvalitu informací o rozpočtu poskytovaných na Internetu ve vybraných statutárních městech ČR. Stanovená kritéria odrážejí čtyři základní typy informací, které by měl dobrý rozpočtový dokument poskytovat:

- 1) klíčová politická rozhodnutí, na kterých je rozpočet postaven,
- 2) finanční plán, tj. udržení rovnováhy příjmů a výdajů,
- 3) plán činnosti obce a jednotlivých odborů nebo organizací vyjádřený v penězích a
- 4) nástroj komunikace mezi občany (daňovými poplatníky) a obcí o tom, jak byly vynaloženy veřejné prostředky.

### **2. Obecní rozpočet a jeho obsah**

Obecní rozpočet plní celou řadu funkcí a tak existují i jeho různé definice: dokument, proces, účet, plán nebo systém (viz Petersen a Strachota, 1991). Lee a Johnson (1998) definují rozpočet takto: „Rozpočet je dokument nebo soubor dokumentů, které se týkají finanční situace určité obce, včetně informací o jejích příjmech, výdajích, činnostech, účelech nebo cílech. Rozpočet se na rozdíl od účetních výkazů, které se týkají minulosti, soustředí na budoucnost, tj. obsahuje očekávané budoucí příjmy, výdaje a výsledky.“

Formáty rozpočtových dokumentů různých obcí se 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. Podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, je obecní rozpočet sestaven v třídění podle rozpočtové skladby

---

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

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.

Jak by tedy měl dobrý rozpočtový dokument vypadat? Rubin a Bland (1997) uvádějí následující charakteristiky dobrého rozpočtu:

- 1) má všechny nezbytné součásti,
- 2) soustředí se na informace klíčové pro rozhodování a
- 3) předkládá informace jasným a přístupným způsobem.

Dále pak uvádějí hlavní součásti rozpočtového dokumentu: úvodní slovo, obsah, shrnutí a souhrnné tabulky, podrobný popis všech běžných a kapitálových výdajů, informace o dluhu a další podpůrné materiály.

Určitým praktickým návodem, co by měl obsahovat dobrý rozpočet jsou standardy GFOA (Government Finance Officers Association). GFOA organizuje každoročně soutěž „Distinguished Budget Presentation Awards Program“, do které mohou svůj rozpočtový dokument přihlásit územní samosprávy v USA. Kriteria, podle kterých se rozpočtové dokumenty hodnotí, byla východiskem pro sestavení kritérií použitých v prezentovaném výzkumu.

Předmětem předkládaného výzkumu byly rozpočty 11 vybraných statutárních měst na rok 2004 zveřejněné na webových stránkách jednotlivých měst. Hodnoceny byly pouze dokumenty, které byly součástí souboru nebo souborů označených jako schválený rozpočet na rok 2004. V úvahu tedy nebyly brány informace, které by bylo možné získat např. ze zápisu z jednání zastupitelstva nebo z jeho usnesení, pokud tyto dokumenty nebyly součástí souboru charakterizovaného výše. Výzkum se uskutečnil v období duben – květen 2004.

Použitá kriteria vycházela z kritérií používaných GFOA při „Distinguished Budget Presentation Awards Program“, byla však upravena a přizpůsobena místním podmínkám. Každá ze čtyř základních oblastí byla dále rozdělena do tří až sedmi podoblastí, které pak obsahovaly dvě až sedm kritérií. Za každé splněné kritérium získalo město 1 bod. Výsledná známka za pododdíl byla podílem počtu získaných bodů a maxima možných bodů, tedy dosahovala hodnoty 0–1. Výsledná známka za každou oblast byla součtem známek za jednotlivé pododdíly.

V následujících částech příspěvku jsou uvedeny výsledky výzkumu uspořádané do čtyř skupin: které rozdělují informace obsažené v rozpočtu do čtyř základních skupin:

- 1) informace o klíčových politických rozhodnutích, na kterých je rozpočet postaven,
- 2) rozpočet jako finanční plán,
- 3) rozpočet jako plán činnosti obce a jejích jednotlivých odborů nebo organizací a
- 4) rozpočet jako nástroj komunikace mezi občany a obcí.

### **3. Informace o klíčových politických rozhodnutích, na kterých je rozpočet postaven**

Rozpočtový proces, výsledkem jehož prvních dvou fází je schválený obecní rozpočet, není jen technickým, matematickým cvičením vedoucím k vyrovnání příjmů a výdajů, ale především způsobem, jak racionalizovat alokaci vzácných zdrojů. Jedná se o možnost, jak všeobecně přijatelným způsobem navrhnout a prosadit změny ve finanční i nefinanční oblasti. Rozpočet obsahuje i politickou strategii, tedy způsob jak prosadit politické plány a hodnoty vedení obce směrem k úředníkům a občanům (viz Petersen a Strachota, 1991).

Rozpočet jako politický nástroj vyžaduje jasné vyjádření cílů a strategie vedení města. Rozpočet současně dává možnost vysvětlit podstatný dopad politických změn na činnost obce a úroveň poskytovaných služeb.

Tato charakteristika rozpočtu pak vyžaduje, aby rozpočet obsahoval dlouhodobé a krátkodobé cíle obce, respektive základní východiska při sestavování rozpočtu.

Z výsledků uvedených v tab. č. 1 je zřejmé, že v rozpočtových dokumentech je jen velmi málo informací o východiscích sestavování rozpočtu a o finanční politice zkoumaných měst. Informace o krátkodobých vlivech obsahovaly jen dva rozpočty. Maximální možná známka za tuto oblast činila 3. Města získala známky 0 – 1,5. Průměr získaných známek byl 0,32.

Tab. č. 1: Výsledky hodnocení informací o klíčových politických rozhodnutích, na kterých je rozpočet postaven

kriterium	počet měst, která splnila kriterium	průměrná známka
východiska při sestavování rozpočtu	4	dlouhodobá finanční politika: 0,23
požadavek vyrovnanosti	3	
dluhová politika	2	
jiné finanční cíle	1	
odkaz na rozpočtový výhled	3	
jiný odkaz	2	
uvedení krátkodobých vlivů	2	krátkodobá finanční politika: 0,09

#### 4. Rozpočet jako finanční plán

Klíčovou funkcí rozpočtu je poskytnout finanční plán, kterým se budou řídit fiskální operace města na příští rok. Proces finančního plánování obsahuje:

- 1) projekci finanční situace na začátku a na konci příštího fiskálního roku,
- 2) výdaje na činnosti jednotlivých organizačních jednotek v běžném a předcházejícím fiskálním roce, tak aby bylo možné s nimi porovnat navrhované výdaje v příštím fiskálním roce,
- 3) odhad rozpočtových příjmů, který obsahuje seznam všech zdrojů rozpočtových příjmů a to opět v běžném a v příštím roce vč. faktorů, které mohou skutečnou výši příjmů vzhledem k odhadu změnit,
- 4) budoucí očekávané události, které si vyžádají změny v činnostech tak, aby byla zajištěna finanční stabilita a solventnost města,
- 5) informace o investičních výdajích a případně o způsobu jejich financování a
- 6) informace o výši dluhu a dluhové službě, resp. potvrzení toho, že dluhová služba se v budoucnu nevymkne kontrole (viz Petersen a Strachota, 1991).

V tab. č. 2. jsou uvedeny jednotlivá kritéria, počet měst, která získala příslušnou známku a průměrná známka.

Tab. č. 2: Výsledky hodnocení rozpočtu jako finančního plánu

kriterium/známka	0	0-0,25	0,25-0,5	0,5-0,75	0,75-1	1	průměr
informace o rozpočtových příjmech	0	0	1	1	9	0	0,778
shrnutí příjmů a výdajů rozpočtu	1	0	2	3	5	0	0,626
informace o kapitálových výdajích	1	2	2	2	2	2	0,545
informace o běžném a loňském rozpočtu	4	0	0	3	1	3	0,526
informace o fondech města	1	4	2	2	1	1	0,416
informace o dluhu	3	2	2	1	2	1	0,409
informace o finančních vztazích mezi rozpočtem a organizacemi města	3	2	2	1	2	1	0,382

Rozpočty zkoumaných měst obsahovaly poměrně kvalitní informace o rozpočtu jako finančním plánu a to především o základních parametrech rozpočtu, jeho příjmech a výdajích. Ve více než polovině měst byly uvedeny i údaje o hospodaření v běžném nebo minulém fiskálním roce. Ve většině případů však chyběly kvalitní informace o výši a struktuře dluhu města, o jednotlivých fondech a o finančních vztazích mezi rozpočtem a organizacemi města.

## 5. Rozpočet jako plán činnosti obce a jejích jednotlivých odborů nebo organizací

Rozpočet je však nejen finančním a politickým plánem pro vedení města ale i plánem, kterým se řídí množství poskytovaných služeb a způsob jejich poskytování. Jedná se o základní nástroj, který má vedení města k dispozici pro řízení úřadu (byrokracie) při poskytování služeb veřejnosti.

Hodnocení rozpočtu jako plánu činnosti se zaměřilo na dvě oblasti (viz tab. č. 3):

- 1) běžné výdaje rozpočtu na jednotlivé činnosti nebo organizační jednotky a
- 2) informace o osobních výdajích a počtu zaměstnanců.

Tab. č. 3: Výsledky hodnocení rozpočtu jako plánu činnosti obce a jejích jednotlivých odborů nebo organizací

kriterium/známka	0	0,25	0,375	0,5	0,625	1	průměr
výdaje na jednotlivé činnosti	0	0	5	4	1	1	0,5
osobní výdaje a počet zaměstnanců	2	4	1	2	1	1	0,36

Informace o běžných výdajích byly ve většině zkoumaných měst podrobné a přehledné. Ne všechna města použila organizační (odpovědnostní) třídění veřejných výdajů, což vedlo k poněkud nižší průměrné známce. Na druhou stranu informace o zaměstnancích, jejich počtu a osobních výdajích byly ve většině případů nedostatečné.

## 6. Rozpočet jako nástroj komunikace mezi občany a obcí

Zveřejnění rozpočtu města umožňuje jeho vedení oznámit občanům změny priorit, důvody pro přijatá rozhodnutí a vizi do budoucna. Rozpočtový proces je efektivním nástrojem, který umožní občanům rozumět potřebě změn a důvodům pro určitá politická rozhodnutí (viz Petersen a Strachota, 1991). Současně umožňuje občanům alespoň v minimální míře kontrolovat činnost vedení města a způsob vynakládání veřejných prostředků. Výsledky hodnocení jednotlivých kritérií v této oblasti jsou uvedeny v tab. č. 4.

Tab. č. 4: Výsledky hodnocení rozpočtu jako nástroje komunikace mezi občany a obcí

	0	0-0,25	0,25-0,5	0,5-0,75	0,75-1	1	průměr
srozumitelnost	0	0	6	4	1	0	0,778
grafy (příjmy, výdaje, dluh)	7	0	2	2	0	0	0,626
přehlednost	4	0	0	3	1	3	0,526
shrnutí rozpočtu, komentář	6	0	1	3	1	0	0,416
informace o rozpočtovém procesu	5	0	3	1	1	1	0,382

Obecně lze zveřejněné rozpočtové dokumenty charakterizovat jako srozumitelné a přehledné. Pro laika může však být jejich studium v některých případech poměrně časově náročné. Jen v pěti případech obsahoval rozpočtový dokument úvodní slovo nebo komentář, který by upozornil na klíčové body rozpočtu a usnadnil orientaci v mnohdy rozsáhlých dokumentech. Grafy v prezentaci svého rozpočtu použila jen 4 města.

## 7. Závěr

Z provedeného výzkumu vyplývá, že kvalita rozpočtového dokumentu, který zveřejňují jednotlivá statutární města na svých webových stránkách je velmi odlišná (viz tab. č. 5).

Tab. č. 5: Výsledky hodnocení jednotlivých zkoumaných oblastí

	průměr	dosažené minimum	dosažené maximum	možné maximum
informace o politických rozhodnutích, na kterých je rozpočet postaven	0,3	0	1,3	2
rozpočet jako finanční plán	3,7	2,0	5,9	7
rozpočet jako plán činnosti obce a jejích jednotlivých odborů nebo organizací	0,9	0,4	1,5	2
rozpočet jako nástroj komunikace mezi občany a obcí	1,8	0,3	4,0	5

Obecně lze říci, že rozpočet je vnímán především jako finanční plán města, což výrazně ovlivňuje obsah a formu zveřejněného rozpočtového dokumentu. Kvalitu a hlavně přehlednost a srozumitelnost poskytovaných informací by podstatně zvýšilo zveřejnění shrnutí nebo komentáře k rozpočtu. Ten 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.

Zpřístupnění městského rozpočtu na webových stránkách je jen prvním krokem při poskytování informací o hospodaření města veřejnosti, dalším krokem však musí být přizpůsobení zveřejněných údajů jejich konečnému uživateli, tedy občanovi bez zvláštních účetních nebo ekonomických znalostí.

## Literatura

Bland, R.L. a I.S. Rubin: Budgeting: A Guide for Local Government. International City/County Management Association, Washington, D.C., 1997, s. 241

Lee, R.D. a R.W. Johnson: Public Budgeting Systems. An Aspen Publication, Gaithersburg, 1998, s.540

Petersen, J.E. a D.R.Strachota (eds.): Local Government Finance: Concepts and Practices. GFOA, Chicago, 1991, s. 465

webové stránky statutárních měst, [www.gfoa.org](http://www.gfoa.org) a [www.otevrete.cz](http://www.otevrete.cz)  
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů  
Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D.  
Vysoká škola ekonomická  
Katedra veřejných financí  
nám. W. Churchilla 4  
130 67 Praha 3  
E-mail: [nitsch@vse.cz](mailto:nitsch@vse.cz)  
tel.: 224 095 170