

Sedmíhradská, Lucie. Rozpočtový proces obcí v ČR. Zlín 22.05.2003 – 23.05.2003. In: *Sborník mezinárodní konference finance a účetnictví ve vědě, výuce a praxi [CD-ROM]*. Zlín : Univerzita Tomáše Bati, 2003, s. 116. ISBN 80-7318-130-4.

Rozpočtový proces obcí v ČR*

Ing. Lucie Sedmíhradská, Ph.D.

katedra veřejných financí

VŠE v Praze, Fakulta financí a účetnictví

nám. W. Churchilla 4

130 67 Praha 3

E – mail: nitsch@vse.cz

Abstract

The article deals with the municipal budget and the budgetary process. A simple model of the municipal budgetary process is created based on the literature review. It includes the basic steps and participants of the process. Based on the model five research questions are formulated for the further research.

Abstrakt

Článek se věnuje obecnímu rozpočtu a rozpočtovému procesu. Na základě obsahové analýzy literatury je vytvořen jednoduchý model rozpočtového procesu obcí, který obsahuje jak jeho jednotlivé kroky tak i účastníky. Na základě tohoto modelu je položeno pět výzkumných otázek pro další výzkum .

1 Úvod

Předložený příspěvek shrnuje poznatky úvodní fáze postdoktorského výzkumného projektu „Rozpočtový proces obcí“ financovaného Grantovou agenturou České republiky. Cílem tohoto příspěvku je na základě obsahové analýzy literatury a platné legislativy sestavit model rozpočtového procesu v obcích ČR a identifikovat oblasti, kde je prostor pro diversitu, tj. individuální přístup jednotlivých obcí. V průběhu prvního roku výzkumu pak budou výše uvedené poznatky ověřeny pomocí případových studií zpracovaných ve velikostně různých obcích.

2 Rozpočet a rozpočtový proces

Rozpočet je finančním plánem určitého subjektu (obce) na rozpočtový rok, který obsahuje očekávané příjmy a schválené výdaje. Rozpočet je výsledkem rozhodování o způsobech využití zdrojů, které má obec k dispozici.

Rozpočet se řídí tzv. rozpočtovými zásadami, mezi které patří:

- pravidelnost – rozpočet je každoročně sestavován, předkládán a schvalován,
- reálnost a pravdivost odhadů veřejných příjmů a navržených/schválených výdajů,
- úplnost a jednotnost - rozpočet zahrnuje veškeré operace územní samosprávy,
- dlouhodobá vyrovnanost, a

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

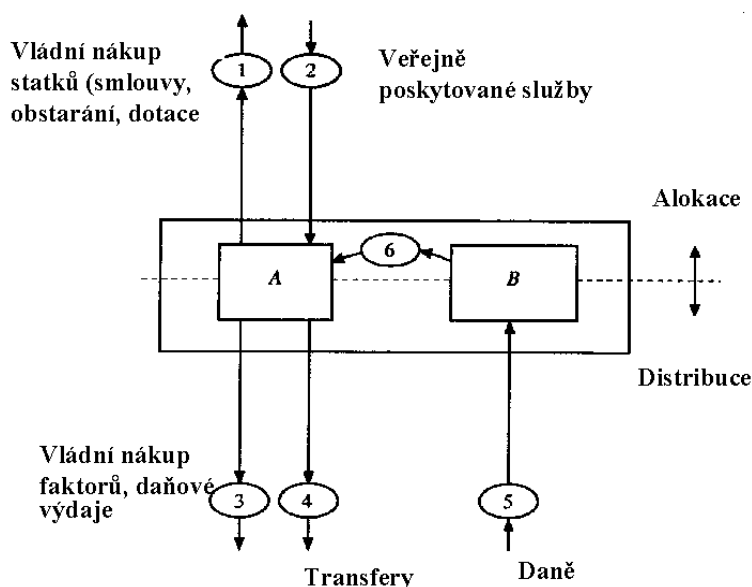
- publicita a srozumitelnost – veřejnost rozpočet zná a rozumí mu. [Premchand (1983) a Hamerníková (1986)]

Rozpočtový proces zahrnuje plánování a rozhodování o tom, co je potřeba uskutečnit, plán realizace, provedení tohoto plánu při zohlednění dostupných zdrojů, zhodnocení dosažených výsledků a následné přizpůsobení stávajícího plánu. [Gross (1998)] Rozpočtový proces ve vyspělých zemích prošel v průběhu 20. století celou řadou reformních pokusů, jejichž cílem bylo zvýšení možností finanční kontroly, zlepšení managementu, plánování a stanovování priorit a posílení odpovědnosti zákonodárců k občanům. [Tyer a Willand (1997)]

V nejširším možném pojetí je rozpočtový proces souborem rozpočtových rozhodnutí týkajících se veřejných výdajů a veřejných příjmů. Konkrétně se jedná o nákup a prodej zboží a výrobních faktorů od jiných subjektů, dotace a regulační poplatky, transfery a zdanění. Výsledkem tohoto procesu je konkrétní rozpočet, který obsahuje cíle a aspirace samosprávy vyjádřené prostřednictvím veřejných příjmů a veřejných výdajů.

Na Obrázku 1 jsou zobrazeny toky veřejných příjmů a výdajů a jednotlivé trhy, na kterých samospráva vystupuje a to jak v roli poptávajícího tak v roli nabízejícího. Šipky naznačují tok peněz. Komodity plynou opačným směrem. Trh 6 je trhem interním. Na interním trhu se střetává veřejná poptávka (B) reprezentovaná politiky a voliči a veřejná nabídka (A), kterou představují jednotlivé odbory a obcí zřízené příspěvkové a další organizace. Trhy 1 a 2 jsou trhy alokačními, na kterých se určuje, co se v ekonomice vyrábí. Obrázek rovněž ukazuje, kdo dané statky vyrábí. Trhy 3, 4, 5 jsou trhy distribučními.

Obrázek č. 1: Toky veřejných příjmů a výdajů



Zdroj: Kraan (1996, str. 18)

3 Rozpočtový proces obcí

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů stanovuje základní kroky rozpočtového procesu územních celků. Pro jednotlivé kroky současně stanovuje určité podmínky, obecně však ponechává obcím značnou volnost v tom, jak budou postupovat.

Obrázek č. 2 uvádí základní kroky rozpočtového procesu a způsob jejich úpravy v rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákoně o obcích.

Obrázek č. 2: Kroky rozpočtového procesu

vypracování návrhu rozpočtu	§ 11 a 12* stanovuje, že obec je povinna v návaznosti na rozpočtový výhled a na základě rozpisu státního a krajského rozpočtu vypracovat rozpočet, který bude obsahovat příjmy a výdaje v členění podle rozpočtové skladby a závazné ukazatele
↓	
zveřejnění návrhu rozpočtu	§ 11* stanovuje povinnost vhodným způsobem zveřejnit návrh rozpočtu a to nejméně 15 dní před jeho projednáním v zastupitelstvu obce
↓	
schválení rozpočtu	podle § 84** musí rozpočet schválit zastupitelstvo obce
↓	
rozpis rozpočtu	podle § 14* musí být rozpis rozpočtu podle rozpočtové skladby proveden neprodleně, rozpis musí obsahovat závazné ukazatele
↓	
hospodaření podle rozpočtu	podle § 15* se hospodáří v souladu se schváleným rozpočtem a provádí se pravidelná, systematická a úplná kontrola podle § 102** za hospodaření obce zodpovídá rada
↓	
změny rozpočtu	podle § 16* lze rozpočtovým opatřením provést organizační, metodické a věcné změny v rozpočtu podle § 102** provádí rozpočtové opatření rada
↓	
kontrola hospodaření	§ 15* a zákon č. 320/2001 SB., o finanční kontrole
↓	
závěrečný účet	podle § 17* obsahuje informace o plnění příjmů a výdajů v členění podle rozpočtové skladby a další finanční operace, vč. finančních vztahů s jinými rozpočty, současně je zpracována a zveřejněna závěrečná zpráva

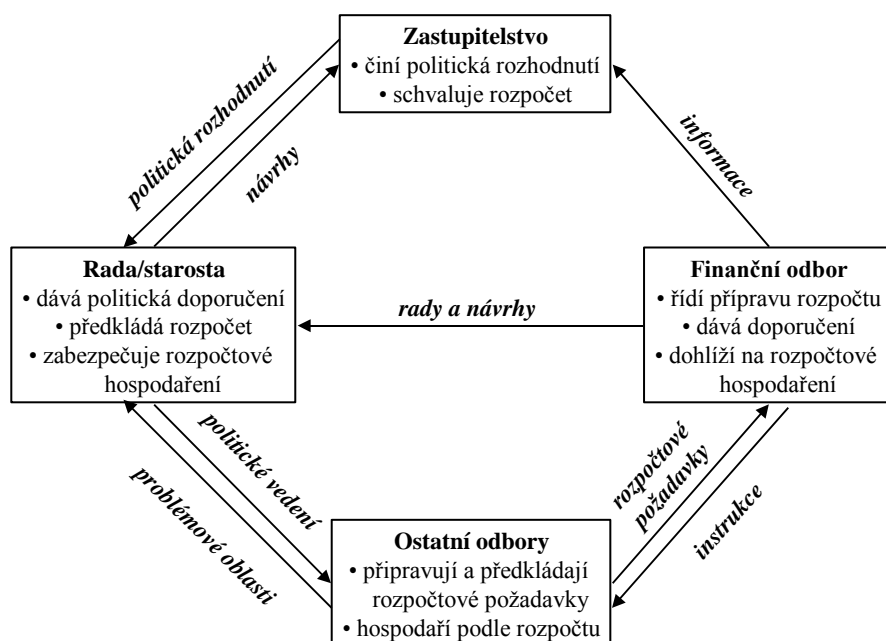
Poznámka: * zákon č. 250/2000 Sb, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

** zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Kromě jednotlivých kroků rozpočtového procesu je pro jeho charakteristiku nezbytné vymezení jeho hlavních účastníků. Účastníky můžeme rozdělit do dvou hlavních skupin: uvnitř a vně obce. Účastníky uvnitř obce tvoří především zastupitelstvo a rada obce, finanční odbor, ostatní odbory a voliči (občané obce). Mezi účastníky vně obce patří ministerstva a jiné orgány ústřední vlády, kraje a veškeré další subjekty, které mají vliv na rozpočet obce.

Účastníci uvnitř obce a vztahy mezi nimi jsou uvedeny na Obrázku č. 3.

Obrázek č. 3: Účastníci rozpočtového procesu



Zdroj: Small cities financial management project (1978), str. 37, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), upraveno

Voliči (občané obce) hrají dvojí roli: jednak se podílejí na řízení obce a to především nepřímo prostřednictvím volených zástupců. Mají však možnost předložit zastupitelstvu připomínky k návrhu rozpočtu. Kromě toho jsou občané příjemci veřejných služeb poskytovaných obcí a financovaných z obecního rozpočtu.

Z hlediska hodnocení role účastníků vně obce se jedná především o hodnocení stupně kontroly obcí prováděné ústřední vládou. Högye a Mc Ferren (2002) rozlišují dvě podoby institucionálního uspořádání této kontroly: systém agentur a systém prefekta. V systému agentur sleduje činnost obcí řada agentur (ministerstev), které mají podobnou pravomoc a vykonávají především dohled. Jedná se o decentralizovaný systém. V systému prefekta existují decentralizované úřady státní správy, které plní kromě dohledu v průběhu rozpočtového procesu řadu dalších funkcí. Pro ČR je charakteristický systém agentur.

4 Jak obce rozpočtují?

Zkoumání rozpočtového procesu je, pokud se chceme věnovat všem jeho funkcím nesmírně komplexní. Proto je třeba výzkum, minimálně v jeho počátcích, zúžit: Oblastí mého zájmu proto jsou první a poslední kroky rozpočtového procesu - vypracování a zveřejnění návrhu rozpočtu a závěrečného účtu a zprávy.

Na základě výše uvedených poznatků je zřejmé, že stávající legislativa, kromě požadavku využití třídění rozpočtových operací podle rozpočtové skladby, se formátem rozpočtu a metodami rozpočtování, tj. metodami využívanými při přípravě návrhu rozpočtu, nezabývá. Formát rozpočtu je důležitý především pro uživatele (zástupce obce, voliče apod.), protože podstatně ovlivňuje jejich možnost porozumět a využít informace obsažené v rozpočtu. Podle Schumana a Olufse (1988) by měl zveřejněný rozpočet poskytnout odpovědi na následující otázky:

1. odkud přicházejí do rozpočtu finanční prostředky,
2. za co jsou utráceny/na co jsou použity,
3. jaké přinesou výdaje výsledky,
4. jak zjistíme, jestli bylo očekávaných výsledků dosaženo, a
5. zda existuje způsob, jak určit v jaké míře byly dosaženy očekávané výsledky.

Odpověď na první dvě otázky lze snadno nalézt při použití libovolného třídění rozpočtových operací. Odpovědi na další otázky však vyžadují použití prvků výkonově orientovaného rozpočtování, tj. stanovení cílů a sledování ukazatelů výstupů, výsledků, efektivnosti a účinnosti.

Otázka č. 1: Jaké informace poskytuje zveřejněný rozpočet?

Další oblastí mého zájmu je proces přípravy rozpočtu a používané metody. S tím souvisí jednak využívání ukazatelů výkonově orientovaného rozpočtování a rozsah víceletého rozpočtování. O ukazatelích se zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů vůbec nezmiňuje. Obce jsou povinny sestavovat střednědobý rozpočtový výhled, avšak rozsah jeho využití při přípravě ročního rozpočtu je značně variabilní – od víceméně symbolického po sofistikované víceleté rozpočtování.

Otázka č. 2: Jaké ukazatele a jak obec používá?

Otázka č. 3: Jakou roli při přípravě ročního rozpočtu hraje rozpočtový výhled?

Důležitou součástí rozpočtového procesu je i zhodnocení rozpočtového hospodaření po skončení rozpočtového roku. Podle Axelroda (1995) je rozpočtový proces systematickým hodnocením efektivnosti, účelnosti a účinnosti všech programů samosprávy a navržením potřebných změn. Hospodaření obce je kontinuální, nikoliv roční a proto je potřeba využít zkušeností z minulosti pro budoucí plánování.

Otázka č. 4: Jaké informace poskytuje závěrečný účet a zpráva obce?

Otázka č. 5: Jak jsou tyto informace využívány při přípravě dalších rozpočtů?

5 Závěr

Stávající legislativa poskytuje obcím značnou volnost při organizaci jejich rozpočtového procesu. Základní otázkou, na kterou by měl zpracováváný výzkumný projekt odpovědět je, nakolik a jak toho obce využívají. V případě negativní odpovědi, pak hledat příčiny této situace a možnosti jejich odstranění.

Literatura

knihy

- [1] AXELROD, D.: *Budgeting for modern government*. 2. vydání. New York: St. Martin's Press 1995. 421 s. ASIN: 031200317X
- [2] HAMERNÍKOVÁ, B. a kol.: *Veřejné finance*. Victoria Publishing, Praha, 182s.

- [3] HÖGYE, M. a MCFERREN, Ch. Local government budgeting: The CEE experience. In ed. HÖGYE, M. *Local government budgeting*. Budapest: LGI, 2002.
- [4] ISBN 80-7187-050-1.
- [5] KRAAN, D. *Budgetary decisions: A public choice approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. ix, 277 s. ISBN 0-521-55867-0.
- [6] LYNCH, T. D. *Public budgeting in America*. 3. vydání. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1989. 372 s. ISBN: 0-13737-3880.
- [7] PREMCHAND, A. *Government budgeting and expenditure control. Theory and practice*. IMF, Washington D.C., 1983. ISBN 0-939934-25-6
- [8] RUBIN, I. *The politics of public budgeting: Getting and spending, borrowing and balancing*. 4. vydání. New York: Chatan House Publishers, 2000. ix, 310 s. ISBN 1-889119-42-3.
- [9] SCHUMAN, D. a OLUFSSON, D. W.: *Public administration in the United States*. Lexington, Massachusetts: D.C. Heath and company, 1988. 464 s. ISBN: 0-66911-2674.
- [10] SMALL CITIES FINANCIAL MANAGEMENT PROJECT. *A Guidebook to improved financial management for small cities and other governmental units*. Chicago: Municipal Finance Officers Association, 1978. 115 s.

časopis, seriálové publikace, články

- [11] GROSS, J.: NACSLB recommended budget practices: What they are and how to use them. *Government Finance Review*. June 1998, Vol. 14, No. 3, s. 9-14.
- [12] TYER Ch. a WILLAND, J.: Public budgeting in America: A twentieth century retrospective. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Summer 1997, Vol. 9, No. 2, s. 189 – 220. ISSN: 1096-3367