Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta financí a účetnictví

DIPLOMOVÁ PRÁCE

2013 **Bc. Irena Bastlová**

Vysoká škola ekonomická v Praze

Fakulta financí a účetnictví

Katedra veřejných financí

Studijní obor: Zdanění a daňová politika



Transparentnost obecních rozpočtů

Autor diplomové práce: **Bc. Irena Bastlová**

Vedoucí diplomové práce: **Ing. Lucie Sedmihradská, Ph.D.**

Rok obhajoby: **2013**

Čestné prohlášení

Prohlašuji, že diplomovou práci na téma „Transparentnost obecních rozpočtů“ jsem vypracovala samostatně a veškerou použitou literaturu a další prameny jsem řádně označila a uvedla v přiloženém seznamu.

V Praze, dne 20. 12. 2012

Poděkování

Na tomto místě bych ráda poděkovala Ing. Lucii Sedmihradské, Ph.D. za vstřícný přístup, cenné připomínky a pomoc při zpracování mé diplomové práce.

Anotace

Obecní rozpočet je velmi důležitý dokument, který poskytuje veřejnosti informace o hospodaření obce. Předkládaná diplomová práce se věnuje analýze transparentnosti obecních rozpočtů. Cílem práce je analyzovat a srovnat transparentnost rozpočtových dokumentů ve dvaceti vybraných obcích. Na základě vytvořeného dotazníku je zhodnocena dostupnost a srozumitelnost rozpočtové dokumentace zveřejněné na internetových stránkách obcí. Kromě toho jsou navrhnuta doporučení, která mohou přispět ke zveřejňování rozpočtových dokumentů ve formě přístupné občanovi bez zvláštních účetních nebo ekonomických znalostí. Doporučeno bylo především podrobněji popisovat jednotlivé rozpočtové položky, doplnit rozpočtové dokumenty o shrnující tabulky a grafy a přikládat shrnutí a komentáře k rozpočtovým dokumentům.

Klíčová slova: obec, rozpočet, transparentnost

Abstract

The municipal budget is a very important document providing the public information on the management of the municipality. This thesis deals with the analysis of the transparency of municipal budgets. The aim is to analyse and compare the transparency of the budget documents in twenty selected cities. On the basis of the created questionnaire is evaluated by the accessibility and clarity of the budget documentation published on the websites of municipalities. In addition, the thesis contains recommendations that can contribute to the publication of the budget documents in the form accessible to the citizen without a specific accounting or economic knowledge. It was recommended, in particular, to describe in detail the individual budget items, to supplement the budgetary documents on the summary tables and charts, and attach the summary and comments to budget documents.

Key words: municipality, budget, transparency

OBSAH

ÚVOD 1

1 OBECNÍ ROZPOČET 3

1. 1 OBECNÁ CHARAKTERISTIKA A SYSTEMIZACE 3

1. 1. 1 Rozpočty územních samosprávných celků 4

1. 2 ROZPOČTOVÝ PROCES 5

1. 2. 1 Rozpočtové zásady 6

1. 2. 2 Fáze rozpočtového procesu rozpočtů obcí 9

2 ROZPOČTOVÁ SKLADBA 16

2. 1 PENĚŽNÍ OPERACE ROZPOČTOVÉ SKLADBY 18

2. 1. 1 Příjmy obecních rozpočtů 18

2. 1. 2 Výdaje obecních rozpočtů 26

2. 1. 3 Financování obecních rozpočtů 28

3 TRANSPARENTNOST VEŘEJNÝCH ROZPOČTŮ 30

3. 1 MEZINÁRODNÍ STANDARDY TRANSPARENTNÍCH VEŘEJNÝCH FINANCÍ 30

3. 1. 1 Fiskální transparentnost podle OECD 31

3. 1. 2 Fiskální transparentnost podle MMF 33

3. 1. 3 Fiskální transparentnost podle IBP 35

3. 2 TRANSPARENTNOST OBECNÍCH ROZPOČTŮ 37

4 ANALÝZA TRANSPARENTNOSTI OBECNÍCH ROZPOČTŮ 40

4. 1 HOSPODAŘENÍ OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE 40

4. 2 HODNOCENÍ TRANSPARENTNOSTI OBECNÍCH ROZPOČTŮ 43

4. 2. 1 Dotazníkový průzkum ve vybraných obcích České republiky 44

4. 2. 2 Souhrnné výsledky dotazníkového průzkumu 57

ZÁVĚR 63

SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ 66

SEZNAM TABULEK 70

SEZNAM GRAFŮ 71

SEZNAM OBRÁZKŮ 72

SEZNAM PŘÍLOH 73

Úvod

V oblasti veřejných financí přísluší nezastupitelná úloha veřejnosti. Otázkou však zůstává, zda jsou občané dostatečným způsobem informováni o tom, jak jsou zdroje jimi placené v podobě daní, sociálního pojištění a mnoha poplatků dále vynakládány. Ve většině vyspělých zemí není proces alokace vybraných prostředků zcela centralizován, ale probíhá na několika úrovních. Veřejné prostředky tedy neproudí pouze přes státní rozpočet, ale přes celou soustavu veřejných rozpočtů, ve které mají jednu z hlavních rolí rozpočty místních vlád - obcí a krajů.

Ke zvýšení efektivnosti využívání finančních prostředků je třeba zajistit vysoký stupeň kontroly, a to nejen institucionální, ale také laické, tedy kontroly ze strany veřejnosti. Předpokladem pro větší zapojení občanů do rozpočtového procesu je kromě znalosti základního fungování systému místních rozpočtů nutné především včasné zveřejňování informací v dostatečném množství a podobě, která je srozumitelná, přehledná a poskytuje údaje o skutečném stavu hospodaření obce. Poslední průzkum rozpočtové transparentnosti obcí provedla v první polovině roku 2008 nevládní nezisková organizace Transparency International. Z výsledků studie vyplynulo, že ne vždy bývají předpoklady nezbytné pro zapojení veřejnosti naplněny.

Obce mají na základě zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost poskytovat údaje o schváleném i upraveném rozpočtu aktuálního roku a zveřejnit výkazy za rok uplynulý. Subjekty jsou také povinny uveřejnit zákonem stanovené informace způsobem umožňujícím dálkový přístup. Platná legislativa však neuvádí konkrétnější požadavky na strukturu a obsah rozpočtové dokumentace.

Cílem předkládané diplomové práce je zhodnotit transparentnost obecních rozpočtů na základě informací poskytovaných na internetových stránkách vybraných obcí České republiky. Zařazena bude rovněž bližší charakteristika obecních rozpočtů, rozpočtové skladby a mezinárodních standardů transparentních veřejných financí, jejichž znalost je nezbytná k porozumění problematice transparentnosti obecních rozpočtů.

Práce se skládá ze čtyř částí. První kapitola se věnuje obecné charakteristice rozpočtů územně samosprávných celků, jejich zařazení v soustavě veřejných rozpočtů a rozpočtovému procesu.

Ve druhé kapitole je popsána rozpočtová skladba, tedy klasifikace jednotlivých položek rozpočtu, jež představuje velmi účinný nástroj pro zajištění průhlednosti a transparentnosti územně samosprávného celku.

Třetí část obsahuje přehled hlavních mezinárodních norem v oblasti transparentnosti rozpočtů, jež vydaly významné mezinárodní instituce - Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD), Mezinárodní měnový fond (MMF) a nevládní organizace International Budget Partnership (IBP). Standardy OECD a Mezinárodního měnového fondu jsou univerzální, a proto lze ve zjednodušené míře poznatky aplikovat i na rozpočty obecní úrovně.

Čtvrtá část práce se věnuje hodnocení rozpočtové transparentnosti ve vybraných obcích České republiky. Klasifikace je provedena na základě kritérií zpracovaných v rámci dotazníkového průzkumu. Na závěr jsou jednotlivé obce srovnány a navržena doporučení, jež mohou vést k odstranění zjištěných nedostatků a zvýšení průhlednosti veřejných rozpočtů na úrovni místních samospráv.

1 Obecní rozpočet

První část kapitoly se věnuje obecné charakteristice rozpočtů územně samosprávných celků a jeho zařazení v soustavě veřejných rozpočtů. V následující části je popsán rozpočtový proces obcí.

1. 1 Obecná charakteristika a systemizace

Rozpočet je nástroj umožňující alokaci prostředků a využití zdrojů tak, aby bylo dosaženo cílů samosprávy s maximální efektivností, hospodárností a účinností. Přestože rozpočtová soustava v České republice není zákonem definována, můžeme ji členit dle různých kritérií. Obecně lze rozpočtovou soustavu rozdělit na:

- státní rozpočet,
- rozpočty územních samosprávných celků,
- rozpočty státních fondů. [1]

Nejpodrobnější členění, které rozlišuje i některé instituty uvnitř rozpočtového práva jako samostatné součásti rozpočtové soustavy, vychází ze zákona o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Dle rozpočtových pravidel lze do rozpočtové soustavy zahrnout:

- státní rozpočet,

  - střednědobý výhled státního rozpočtu,

  - státní finanční aktiva a pasiva,

  - rozpočty organizačních složek státu,

  - rozpočty příspěvkových organizací zřízených organizačními složkami státu,

[1] BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 115. ISBN 80-7179-431-7.

- rozpočty státních fondů,
- řízení státní pokladny a státního dluhu,
- hospodaření s prostředky v Národním fondu,
- rozpočet Fondu národního majetku,
- rozpočet Pozemkového fondu,
- rozpočty zdravotních pojišťoven.[2]

Pro účely této práce jsou stěžejní rozpočty územních samosprávných celků. Dle zákona č. 250/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů lze tuto složku rozpočtové soustavy dále dělit na:

- rozpočty měst a obcí,
- rozpočty statutárních měst,
- rozpočet hlavního města Prahy a jeho městských částí,
- rozpočty krajů,
- rozpočty dobrovolných svazků obcí,
- rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti.[3]

1. 1. 1 Rozpočty územních samosprávných celků

Struktura územních rozpočtů, jako součást soustavy veřejných rozpočtů, vychází především z dvojstupňové územní samosprávy. Základními územními samosprávnými celky jsou obce, kraje pak vyššími územními samosprávnými celky. Každý z těchto celků je chápán jako veřejnoprávní korporace, která může mít svůj majetek a hospodaří podle vlastního

[2] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

[3] § 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

rozpočtu. Rozpočtové hospodaření i rozhodování o něm patří do působnosti těchto celků a stát do něj může zasahovat pouze formou zákona. [4]

Rozpočet územního samosprávného celku je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku.[5] Na územní rozpočet však také můžeme nahlížet jako na:

- decentralizovaný peněžní fond, v němž se shromažďují veřejné prostředky. Ty se dle rozhodnutí územně samosprávného celku dále rozdělují a využívají k financování veřejných statků, založenému na nenávratném, neekvivalentním a nedobrovolném způsobu financování,
- bilanci příjmů a výdajů za rozpočtové období (kalendářní rok), jenž poskytuje informace o vyrovnanosti hospodaření dané složky veřejných rozpočtů,
- finanční plán, podle kterého daný územně samosprávný celek hospodaří v rámci rozpočtového období,
- dokument, obsahující závazné ukazatele, schvalovaný nejvýznamnějším orgánem územně samosprávného celku - zastupitelstvem,
- ekonomický nástroj obecní, resp. krajské politiky.[6]

1. 2 Rozpočtový proces

Pravidla, procesy a postupy, dle kterých se řídí příprava, sestavování, projednávání, schvalování, plnění a kontrola rozpočtu nazýváme rozpočtovým procesem.

---

[4] Čl. 101 Ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů

[5] § 4 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

[6] REKTOŘÍK J., ŠELEŠOVSKÝ J. a kolektiv. *Příručka pro zastupitele měst a obcí*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. s. 36. ISBN 80-210-2254-X.

1. 2. 1 Rozpočtové zásady

Rozpočtový cyklus lze etapizovat do čtyř základních fází, které mají společná pravidla a zásady, podle nichž je nutné postupovat. Tyto zásady jsou v podstatě shodné se zásadami rozpočtového procesu státního rozpočtu, upravuje je však zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Mezi rozpočtové zásady územních rozpočtů patří:

- zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu,
- zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu,
- zásada účelovosti,
- zásada úplnosti a jednotnosti,
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti,
- zásada publicity.[7]

Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu

Rozpočet územního samosprávného celku a jeho přípravu lze definovat jako plán hospodaření na stanovené období, podle něhož musí postupovat příslušné orgány. Zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu vyjadřuje časovou omezenost v použití finančních prostředků. Dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je tento časový interval hospodaření stanoven na rozpočtový rok, jenž je shodný s rokem kalendářním.[8] Převody finančních prostředků do dalších let jsou povoleny pouze v zákonem vymezených případech.[9]

[7] PAŘÍZKOVÁ, I. *Finance územní samosprávy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 47. ISBN 978-80-210-4511-8.

[8] § 4 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

[9] § 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu

Zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu významným způsobem ovlivňuje kvalitu rozpočtu. Při jeho přípravě a schvalování musí být vzaty v úvahu nejen ekonomický a historický vývoj příjmové a výdajové stránky, ale také předpokládané změny v daňové oblasti a podobně. Reálnost splnění rozpočtu, a tedy i jeho kvalita, se odvíjí především od správného a co nejpřesnějšího odhadu příjmové a výdajové stránky. Jako podklad pro tento krok může sloužit teoretický propočet výnosů ze svěřených a sdílených daní v následujícím roce, jež každoročně zveřejňuje Ministerstvo financí České republiky. Kromě toho je nezbytné odhadnout i výdajovou část rozpočtu, tedy investiční a neinvestiční výdaje. Obecně lze konstatovat, že čím je odhad rozpočtu kvalitnější, tím méně změn rozpočtu je potřeba učinit v průběhu rozpočtového období.

Zásada účelovosti

Dle zásady účelovosti mohou být rozpočtové prostředky použity pouze k účelům, pro které byly schváleny. Pravidlo se tedy týká především výdajové stránky rozpočtu. Pro systém poskytování dotací však existuje také účelovost mezi příjmy a výdaji. Územně samosprávný celek je povinen respektovat účel použití rozpočtových prostředků, který vyplývá z účelu přijatých dotací ze státního rozpočtu, ze státních fondů, z Národního fondu nebo z jiného územního samosprávného celku (např. kraje), a také z uzavřených smluv, podle nichž přijímá rozpočtové prostředky od jiných osob.[10]

Jestliže územně samosprávný celek použije neoprávněně účelově vázané prostředky, dopustil se tzv. porušení rozpočtové kázně a je mu následně stanovena sankce.[11]

---

[10] § 19 odst. 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

[11] § 22 odst. 1, 6 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Zásada úplnosti a jednotnosti

Zásada úplnosti a jednotnosti klade důraz na jednotnou rozpočtovou skladbu, tedy členění, které je společné pro všechny územní rozpočty a které umožňuje snadnou vzájemnou srovnatelnost. Třídění jednotlivých položek rozpočtu dle rozpočtové skladby představuje velmi účinný nástroj pro zajištění průhlednosti a transparentnosti územně samosprávného celku. Na třídění dle rozpočtové skladby odkazuje § 12 odst. 1, zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, podle něhož se rozpočty zpracovávají v třídění dle rozpočtové skladby stanovené vyhláškou Ministerstva financí ČR.[12]

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti

Při sestavování rozpočtu by měla být preferována snaha o vyrovnané hospodaření s rozpočtovými prostředky, tedy vyrovnanost rozpočtových příjmů a výdajů. Zákon primárně klade důraz na vyrovnanost územních rozpočtů, připouští však i možnost sestavení přebytkového či schodkového rozpočtu.[13] Rozpočet může být schválen jako přebytkový, jestliže jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let. Naopak schodkový rozpočet může být schválen pouze v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů obce.[14]

Zásada publicity

Hospodaření s jakýmikoliv veřejnými financemi by mělo být transparentní. Hlavním cílem zásady publicity je kromě informování veřejnosti také možnost jejího vyjádření k návrhu

---

[12] Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

[13] § 4 odst. 4 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

[14] Břeň, J. *Deník veřejné správy* [online]. Publikováno 16. 2. 2012 [cit. 2012-12-07]. Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6528699

rozpočtu, a dále veřejná kontrola nad hospodařením územně samosprávného celku. Samozřejmostí by tedy mělo být zveřejňování návrhu rozpočtu před jeho projednáváním, schvalování rozpočtu na veřejném zasedání, a poté publikace schváleného rozpočtu. 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 aktuálního rozpočtového roku a zveřejnit výkazy za rok předchozí. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ukládá územním celkům povinnost zveřejnit návrh rozpočtu nejméně po dobu 15 dnů před projednáním zastupitelstvem na své úřední desce a způsobem umožňujícím dálkový přístup. Připomínky k tomuto návrhu může kdokoliv uplatnit ve lhůtě stanovené pro zveřejnění v písemné formě nebo ústně na zasedání zastupitelstva, které má na programu schvalování rozpočtu.[15]

1. 2. 2 Fáze rozpočtového procesu rozpočtů obcí

Rozpočtový proces lze definovat jako množinu činností, které vedou k tvorbě, schválení, plnění a vykazování rozpočtu. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů stanovuje základní části rozpočtového procesu územních celků. Pro jednotlivé kroky současně formuluje určité podmínky, obecně však ponechává obcím značnou volnost v tom, jak budou postupovat. Rozpočtový proces se dělí do čtyř základních fází:

- příprava rozpočtu,
- projednávání a schvalování rozpočtu,
- hospodaření podle rozpočtu,
- následná kontrola.[16]

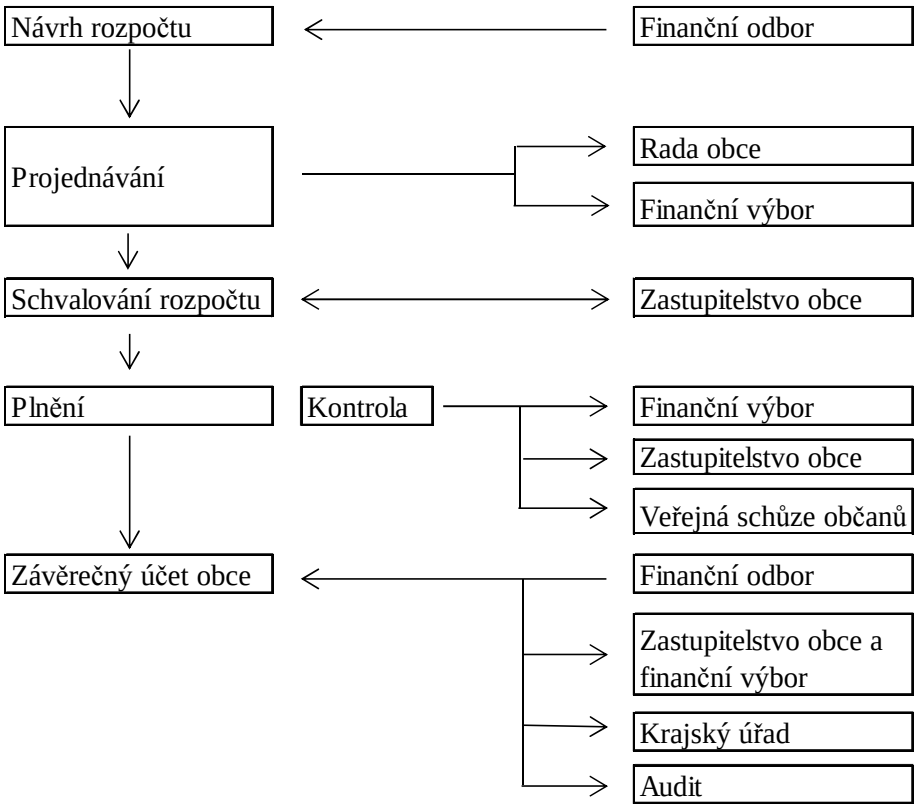
Pro větší přehlednost jsou jednotlivé kroky rozpočtového procesu zachyceny v níže uvedeném schématu.

---

[15] § 11 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

[16] TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR. *Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladu.* 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/kr_pruvodce2008.pdf

Obrázek 1 Rozpočtový proces u rozpočtu obce ČR



Zdroj: PROVAZNÍKOVÁ R., Financování měst, obcí a regionů, GRADA Publishing 2007, str. 72

Rozpočtový proces zahrnuje stále se opakující sled kroků počínaje sestavením rozpočtu až po následné vyhodnocení a kontrolu. V jednom kalendářním roce se v rozpočtovém cyklu mohou nacházet až tři po sobě jdoucí rozpočty - jeden ve fázi přípravy a schvalování, druhý ve fázi plnění a třetí ve fázi kontroly, jak zachycuje následující schéma.

Tabulka 1 Rozpočty v různých fázích rozpočtového procesu za jeden kalendářní rok

	I. čtvrtletí 2012	**II. čtvrtletí 2012**	**III. čtvrtletí 2012**	**IV. čtvrtletí 2012**
Rozpočet r. 2011	Fáze kontroly a auditu	Schválení závěrečného účtu	---	---
Rozpočet r. 2012	Fáze plnění	Fáze plnění	Fáze plnění	Fáze plnění
Rozpočet r. 2013	---	---	Fáze příprav	Fáze schvalování

Zdroj: Transparency International. Průvodce komunálními rozpočty, s. 29, vlastní úprava

Příprava rozpočtu

První fáze rozpočtového procesu zahrnuje sestavení návrhu rozpočtu. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů zdůrazňuje návaznost ročního rozpočtu na rozpočtový výhled. V hlavních ukazatelích by měl návrh rozpočtu vycházet z rozpočtového výhledu.[17] I přes krátkou historii tohoto nástroje střednědobého finančního plánování má v rozpočtování obcí své místo. Od roku 2001 je v České republice zavedena povinnost jeho sestavování. Rozpočtový výhled lze charakterizovat jako stanovení hodnot čtyř významných ukazatelů (celkové příjmy, výdaje, pohledávky a závazky) pro dva až pět roků následujících po roce, na který se sestavuje rozpočet. Díky tomu lze předcházet vysokému zadlužení a zajistit lepší plánování zejména investičních výdajů. Následující snímek shrnuje hlavní výhody a nevýhody sestavování rozpočtového výhledu.

Obrázek 2 Výhody a nevýhody sestavování rozpočtového výhledu

NEGATIVA	POZITIVA
• větší časová náročnost při zavádění rozpočtového výhledu do běžného fungování obce (např. jeho aktualizace)	• zlepšení strategického a dlouhodobého plánování (nově zvolení zastupitelé mohou navázat na stanovené cíle dalšího vývoje)
• nutnost zavedení dalších kontrolních mechanismů do rozpočtového procesu z důvodu naplňování rozpočtového výhledu	• urychlení jednání s bankami, ministerstvy a jinými veřejnými rozpočty o získání úvěrů, půjček a dotací
• nejistota při sestavení rozpočtového výhledu v nestabilním prostředí (politická a hospodářská situace, špatná finanční situace obce)	• lepší kontrola budoucího hospodaření
	• úspora času věnovaného přípravě ročního rozpočtu

Zdroj: LORENC J., KAŠPÁRKOVÁ J., Rozpočtová skladba 2010: pro územní samosprávné celky. M LORDY, s. r. o., 2010, str. 18-19 (vlastní úprava)

Problematický je rozpočtový výhled pouze ve své vynutitelnosti. Existující legislativa nestanovuje žádné sankce v případě, že návrh rozpočtu nerespektuje hodnoty rozpočtového výhledu pro daný rok. Návrh rozpočtu vychází nejen z rozpočtového výhledu schváleného

[17] § 2 odst. 1 a §4 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

v minulosti. Dále je při sestavování obecního rozpočtu nezbytné vzít v úvahu veškeré informace o vazbách ke státnímu rozpočtu v daném roce. Odbor územních rozpočtů MFČR povinně zpracovává pro návrh státního rozpočtu část věnující se rozpočtům územních samosprávných celků. Tato část návrhu státního rozpočtu obsahuje:

- očekávaný vývoj hospodaření územně samosprávných celků v roce, který předchází rozpočtovému roku,
- predikci hospodaření územně samosprávných celků v rozpočtovém roce,
- dotace ze státního rozpočtu rozpočtované pro územně samosprávné celky.[18]

Jednotlivé údaje tohoto dokumentu jsou doplněny komentářem, nechybí ani tabulková srovnávací příloha, údaje o předpokládaných výnosech z jednotlivých daní, které jsou obcím svěřeny nebo na nichž se obce podílejí dle rozpočtového určení daní.

Jednou z nejsložitějších fází rozpočtového procesu je samotná příprava. Ta by měla být zahájena vždy v roce předcházejícím rozpočtovému období, zpravidla v jeho druhé polovině. Při sestavování rozpočtu územně samosprávného celku je nutné členit očekávané příjmy a výdaje dle stanovené klasifikace, tzv. rozpočtové skladby. Tento atribut rozpočtového procesu bude blíže popsán v dalším textu.

Projednávání a schvalování rozpočtu

Po sestavení návrhu rozpočtu musí být tento dokument zveřejněn vhodným způsobem nejméně 15 dnů před projednáváním v zastupitelstvu daného územně samosprávného celku. Občané příslušné obce mají právo se k němu vyjádřit a mohou tak učinit buď písemně v předem stanoveném termínu, nebo ústně na zasedání zastupitelstva. Následuje projednávání a schvalování rozpočtu. Tato fáze je většinou několikastupňová. Nejprve se rozpočet

[18] § 5 odst. 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

projednává ve finančním výboru, poté v radě obce. Po zapracování případných připomínek těchto orgánů je rozpočet předán zastupitelstvu, jež má právo rozpočet schvalovat.[19]

Návrh jednotlivých připomínek a následně celého rozpočtu je přijat, jestliže pro schválení navrženého usnesení, jímž se rozpočet schvaluje, hlasovala nadpoloviční většina všech členů zastupitelstva obce.[20] Nepodaří-li se rozpočet schválit před 1. lednem rozpočtového roku, dochází k rozpočtovému hospodaření územně samosprávného celku v rámci tzv. rozpočtového provizoria.[21] Finanční prostředky se v tomto případě čerpají buď podle skutečnosti v minulém roce, nebo dle plánovaného rozpočtu. Způsob hospodaření v této v praxi poměrně běžné situaci je v kompetenci zastupitelstva.

Plnění rozpočtu

Po schválení rozpočtu územně samosprávného celku zastupitelstvem je vypracován tzv. rozpis rozpočtu, jehož součástí je sdělení závažných ukazatelů rozpočtu subjektům, jež jsou povinny se tímto rozpočtem řídit.[22] Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů stanovuje územně samosprávným celkům povinnost uskutečňovat své finanční hospodaření v souladu se schváleným rozpočtem.

Během rozpočtového období dochází ke změnám vnitřního a vnějšího prostředí, které nebylo možné předem v rozpočtu zohlednit. K řešení těchto situací slouží změny rozpočtu ve formě rozpočtových opatření, jejichž schválení patří do kompetence zastupitelstva. Zákon žádným způsobem neupravuje povinnost publikace navrhovaných změn rozpočtu obce před jejich schválením na zasedání zastupitelstva. Občan tedy v tomto případě nemá možnost vyjádřit se k navrhovaným změnám na zasedání zastupitelstva, neboť podkladový materiál nemá předem k dispozici. Pro aktivnější přístup občanů by i v tomto případě bylo vhodné

[19] § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

[20] § 87 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

[21] § 13 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

[22] § 14 odst. 1, 2 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

zveřejňovat navrhované změny v rozpočtu, neboť by tím byla více respektována zásada veřejnosti a transparentnosti.

Kontrola hospodaření

V průběhu rozpočtového období je nezbytné provádět pravidelnou, systematickou a průběžnou kontrolu čerpání. Ta patří mezi jednu z nejdůležitějších fází rozpočtového procesu, jež napomáhá transparentnosti rozhodování orgánů veřejné správy o využití prostředků z veřejných rozpočtů. Při kontrole hospodaření v rámci tzv. vnitřní kontroly, tedy situaci, kdy si obec nebo kraj vlastními orgány kontroluje své hospodaření, má důležitou úlohu rada obce. Zabezpečuje hospodaření podle schváleného rozpočtu v rámci průběžné kontroly. Další kontrolní orgán představuje finanční výbor, jenž je ze zákona zřizován zastupitelstvem. Pro zajištění nezávislosti kontrolního mechanismu, nemohou být členy tohoto výboru v obci starosta, místostarosta, tajemník obecního úřadu ani osoby zabezpečující rozpočtové a účetní práce na úřadech.

Kromě vnitřní kontroly mají obce zákonem stanovenou povinnost nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok. Pakliže obec sama o přezkum nepožádá, z úřední povinnosti tato úloha připadá příslušnému krajskému úřadu.[23] Pravidla pro přezkoumávání hospodaření blíže specifikuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Po skončení rozpočtového období je vypracován závěrečný účet, jenž je předkládán zastupitelstvu. Tento dokument obsahuje veškeré údaje o příjmech a výdajích v členění dle rozpočtové skladby, údaje o dalších finančních operacích včetně tvorby a použití fondů. Součástí závěrečného účtu při jeho projednávání na zastupitelstvu musí být také zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření územně samosprávného celku. Stejně jako návrh rozpočtu musí být i závěrečný účet vhodným způsobem zveřejněn alespoň 15 dnů před jeho projednáváním.

[23] § 42 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů

Dle zákona má zastupitelstvo dvě možnosti, jak rozhodnout o závěrečném účtu. Nemá-li žádné připomínky, vysloví souhlas s celoročním hospodařením bez výhrad. V opačném případě vysloví souhlas s výhradami a územně samosprávný celek musí přijmout opatření vedoucí k nápravě zjištěných nedostatků a zároveň vyvodit závěry vůči osobám, které svým jednáním způsobily územně samosprávnému celku škodu.

2 Rozpočtová skladba

Druhá kapitola se věnuje rozpočtové skladbě, jejíž znalost je nezbytná mimo jiné pro zkoumání transparentnosti obecních rozpočtů.

Rozpočtovou skladbu definuje Češková a Kinšt (2011) slovy: *„Rozpočtová skladba je základním třídícím standardem pro peněžní operace veřejných rozpočtů. Jednotným postupem podle tohoto klasifikačního předpisu je umožněno srovnatelné sledování příjmů, výdajů, salda hospodaření a jeho financování v soustavě veřejných rozpočtů České republiky.“*[24] Rozpočtová skladba zajišťuje komplexní pohled na celé finanční hospodaření příslušného veřejného rozpočtu. Ten je významný zejména u obcí, kde dřívější praxe oddělování rozpočtových a mimorozpočtových operací neposkytovala věrný a pravdivý obraz o finančním hospodaření.

Rozpočtová skladba se vztahuje na operace státního rozpočtu (včetně operací státních finančních aktiv, které jsou od roku 2001 jeho součástí), operace územních orgánů, státních fondů a rezervních fondů organizačních složek státu. Rozpočtová skladba se naopak nevztahuje na operace účtů, které nemají charakter účtů veřejných rozpočtů (např. Fond kulturních a sociálních potřeb), účtů cizích prostředků, účtů sdružených prostředků (včetně sociálních fondů obcí) a příspěvkových organizací. Rozpočtová skladba se také nikdy nepoužívala pro třídění operací Pozemkového fondu, zdravotních pojišťoven a Fondu národního majetku, jenž od 1. 1. 2006 neexistuje.

Rozpočtová skladba je založena na několika základních principech:

- princip peněžních pohybů, tzv. cash princip. K zatřídění peněžní operace je nezbytné její uskutečnění,
- kritériem zatřídění peněžní operace je především její druhová podstata, dle které je základním třídícím klíčem tzv. analytický rámec. Ten rozděluje všechny peněžní operace podle základních logických pohledů,

[24] ČEŠKOVÁ, M. - KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2011. s. 9. ISBN 978-80-7263-638-9.

- po druhovém zatřídění dochází u vybraných peněžních operací ke sledování funkce, na základě které se peněžní operace uskutečnila. Funkční dělení představuje druhý kriteriální pohled na operace veřejných rozpočtů, které je na druhovém dělení relativně nezávislé.[25]

Příjmy a výdaje třídí rozpočtová skladba dle čtyř základních hledisek - odpovědnostního, druhového, odvětvového a konsolidačního.[26]

1. Odpovědnostní třídění - primárně se používá pro státní rozpočet a rozděluje odpovědnost správců kapitol za část státního rozpočtu, jeho příjmů, výdajů i financujících operací.

2. Druhové třídění - je základním systémem klasifikujícím ve čtyřech úrovních veškeré transakce veřejných rozpočtů. Třídy značené jednocifernou arabskou číslicí se dále dělí na seskupení položek, podseskupení položek a dílčí položky.

3. Odvětvové třídění - z tohoto hlediska se příjmy a výdaje člení dle odvětví. Výdaje se třídí všechny a z příjmů jen nedaňové a kapitálové příjmy obcí, krajů, regionálních rad regionů soudržnosti a dobrovolných svazků obcí s výjimkou příjmů ze splátek půjčených prostředků. Cílem této klasifikace je především transparentní a jasná interpretace druhů činností rozpočtové jednotky a finanční zajištěnosti funkcí, jež vykonává. Jedná se o nejsrozumitelnější klasifikaci rozpočtových pravidel pro širokou veřejnost.

4. Konsolidační třídění - zastřešuje tzv. záznamové jednotky, které mají význam pro provádění konsolidace na různých úrovních (uvnitř státního rozpočtu, okresní, krajská, celostátní).

---

[25] ČEŠKOVÁ, M. - KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2011. s. 9. ISBN 978-80-7263-638-9.

[26] § 2 odst. 1 vyhlášky č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů

2. 1 Peněžní operace rozpočtové skladby

Každou peněžní operaci lze zařadit do jednoho ze tří základních okruhů, kterými jsou příjmy, výdaje a financování.

2. 1. 1 Příjmy obecních rozpočtů

Příjmy definujeme jako veškeré nenávratně inkasované prostředky, opětované i neopětované, z domácí ekonomiky i ze zahraničí, včetně přijatých darů a dotací a přijaté splátky půjček, poskytnutých za účelem rozpočtové politiky. Příjmy naopak nezahrnují návratná inkasa povahy přijatých výpůjček a přijaté splátky půjček poskytnutých za účelem řízení likvidity, neboli uložení peněz nejvýnosnějším způsobem. [27]

Dle analytického rámce se příjmy dále dělí do dvou základních podskupin:

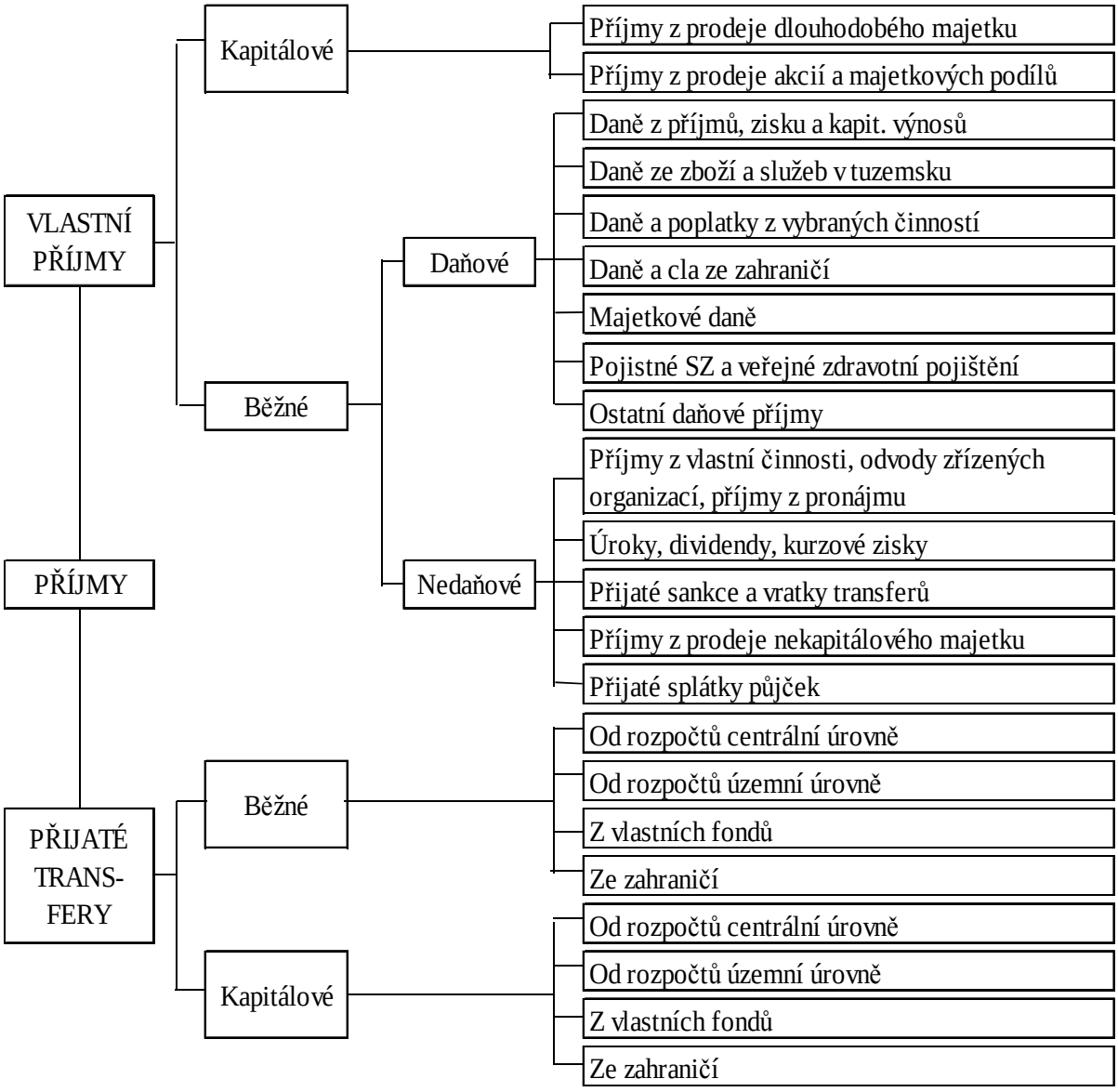
1. vlastní příjmy (v rozpočtové skladbě třídy 1-3), které se dále člení na:
    - **kapitálové** – příjmy z prodeje dlouhodobého majetku a přijaté dary pro investiční účely s výjimkou darů od cizích států a transferů z jiných úrovní vlády (třída 3),
    - **běžné** – jiné příjmy než kapitálové zahrnující příjmy:
        - **daňové** – povinné neopětované příjmy plynoucí z daní, pojistného sociálního a zdravotního pojištění, poplatků včetně doplatků daní a sankcí za pozdní či nesprávné zaplacení (třída 1),
        - **nedaňové** – veškeré opětované příjmy (např. příjmy z prodeje zboží a služeb apod.), a dále neopětované příjmy sankční povahy, které nemají vztah k daním, přijaté vratky transferů poskytnutých v minulých obdobích a také přijaté splátky půjček (třída 2),
2. přijaté transfery – neopětované a nenávratně inkasované dotace a dary od jiných úrovní vlády a od zahraničních vlád a institucí (třída 4).

---

[27] ČEŠKOVÁ, M. - KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2011. s. 18. ISBN 978-80-7263-638-9.

Pro větší přehlednost zachycuje základní druhové rozdělení příjmů níže uvedený obrázek.

Obrázek 3 Základní druhové rozdělení příjmů



Zdroj: ČEŠKOVÁ M., KINŠT J., *Rozpočtová skladba v roce 2011* , Nakladatelství ANAG 2011, str. 20

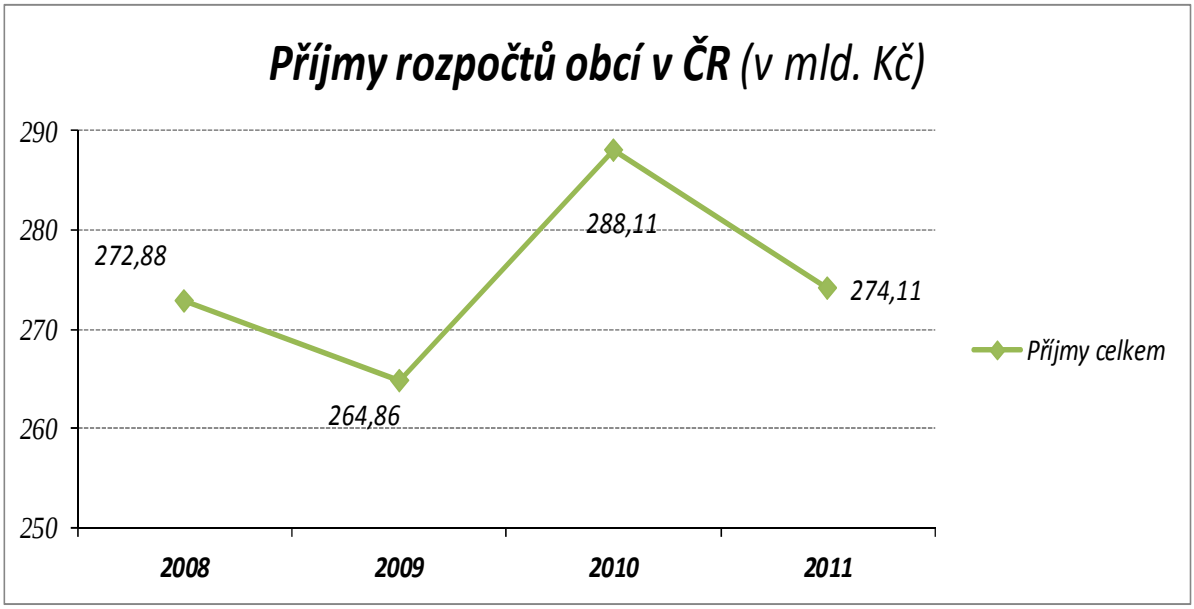
Dle § 7 odst. 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, tvoří příjmy obce především:

- příjmy z vlastního majetku a majetkových práv,
- příjmy z výsledků vlastní činnosti,

- příjmy z hospodářské činnosti právnických osob, pokud jsou podle tohoto nebo jiného zákona příjmem obce, která organizaci zřídila nebo založila,
- příjmy z vlastní správní činnosti včetně příjmů z výkonů státní správy, k nimž je obec pověřena podle zvláštních zákonů,
- příjmy z místních poplatků podle zvláštního zákona,
- výnosy daní nebo podíly na nich podle zvláštního zákona,
- dotace ze státního rozpočtu a ze státních fondů,
- dotace z rozpočtu kraje,
- prostředky získané správní činností ostatních orgánů státní správy, jestliže jsou podle zvláštních zákonů příjmem obce,
- přijaté peněžité dary a příspěvky,
- jiné příjmy, které podle zvláštních zákonů patří do příjmů obce.

Vývoj obecních příjmů v letech 2008 - 2011 zachycuje následující graf.

Graf 1 Příjmy obcí v ČR v letech 2008 - 2011



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky: Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti - roky 2008, 2009, 2010, 2011 [online], vlastní úprava

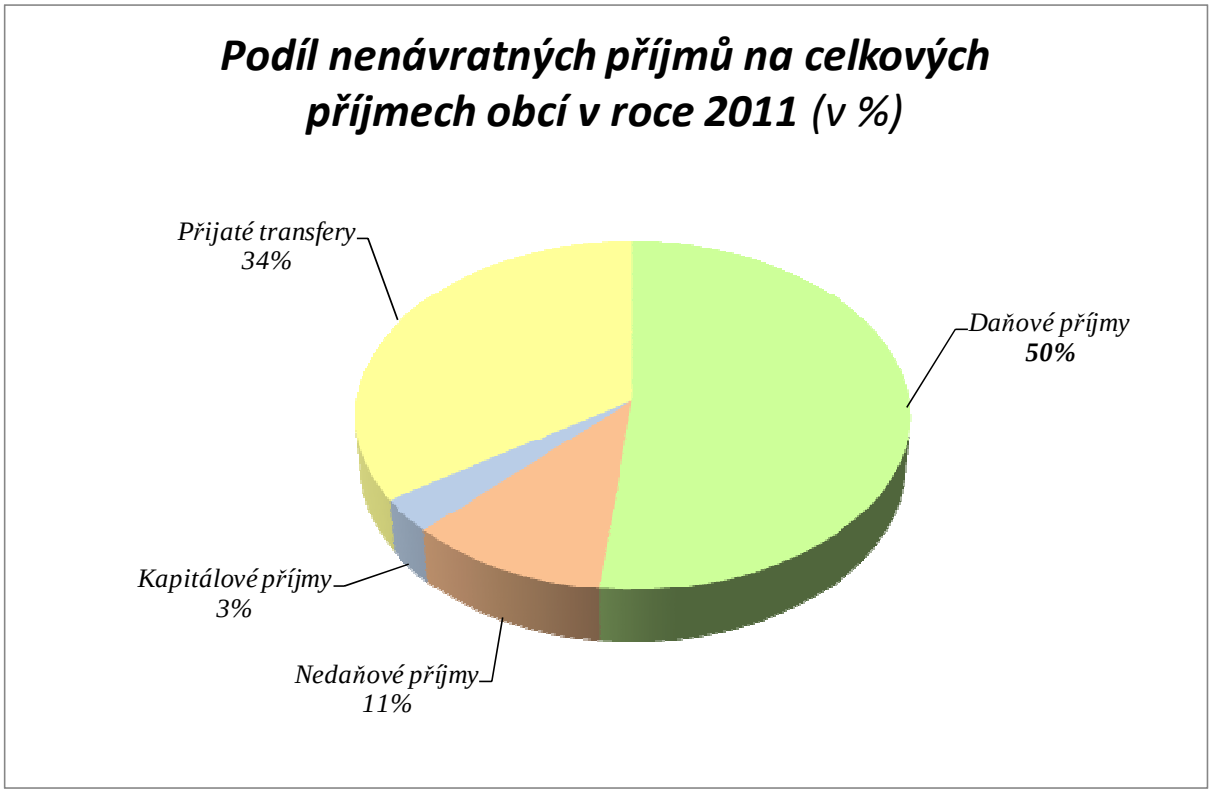
Z výše uvedeného grafu je patrný výrazný pokles obecních příjmů v roce 2009, související s hospodářskou krizí. Největší podíl na celkovém poklesu příjmů (cca o 8 mld. Kč) měly

daňové příjmy. Pokud by nedostatek daňových příjmů nebyl alespoň částečně kompenzován dotacemi, pokles celkových příjmů v roce 2009 by byl podstatně vyšší. Celkové příjmy v roce 2010 meziročně vzrostly o téměř 24 mld. Kč a převýšily hodnotu celkových příjmů z „předkrizového“ roku 2008. Růstový trend příjmů však byl v roce 2011 přerušen a došlo k poklesu o 14 mld. Kč.

Daňové příjmy, nedaňové příjmy, transfery a dotace tvoří společně s kapitálovými příjmy tzv. nenávratné příjmy. Ty patří mezi nejdůležitější zdroje financování potřeb veřejného sektoru. Nenávratné příjmy fungují na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Úvěry a půjčky jsou naopak příjmy návratné, územní jednotka má povinnosti v určitou dobu a za určitých podmínek tyto prostředky splatit.

Podíl jednotlivých druhů nenávratných příjmů na celkových příjmech obcí zobrazuje níže uvedený graf.

Graf 2 Podíl jednotlivých druhů nenávratných příjmů na celkových příjmech obcí ČR v roce 2011



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky: Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti za rok 2011 [online], vlastní úprava

Daňové příjmy

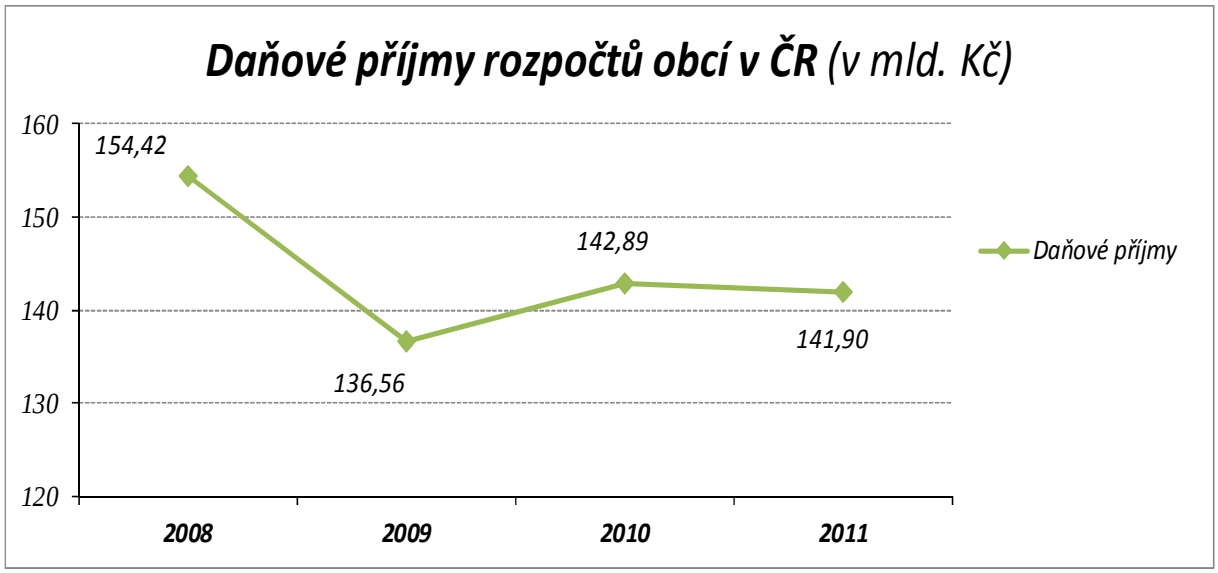
V největší míře jsou v obecních rozpočtech zastoupeny příjmy daňové, jež tvoří přibližně polovinu celkových příjmů. Dle § 4 odst. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, jež nabyl účinnosti 1. ledna 2001, daňové příjmy rozpočtů tvoří:

a) výnos daně z nemovitostí; příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází,
b) podíl na 20,83 % z celostátního hrubého výnosu daně z přidané hodnoty,
c) podíl na 22,87 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně podle zákona o daních z příjmů,
d) podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby daně,
e) podíl na 23,58 % z 60 % celostátního hrubého výnosu daně z příjmů fyzických osob sníženého o výnosy uvedené v písmenech c) a d),
f) podíl na 23,58 % z celostátního hrubého výnosu daně z příjmů právnických osob,
g) 30 % z výnosu záloh na daň z příjmů fyzických osob, které mají na území obce bydliště ke dni jejich splatnosti a výnosu daně z příjmů fyzických osob, které měly na území obce bydliště k poslednímu dni zdaňovacího období, k němuž se daňová povinnost vztahuje,
h) daň z příjmů právnických osob v případech, kdy poplatníkem je příslušná obec, s výjimkou daně vybírané srážkou podle zvláštní sazby,
i) podíl na 1,5 % z celostátního hrubého výnosu daně (záloh na daň) z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a z funkčních požitků, odváděné zaměstnavatelem jako plátcem daně z příjmů, s výjimkou daně z příjmů fyzických osob vybírané srážkou podle zvláštní sazby.

Z výše uvedeného přehledu je zřejmé, že výnos některých daní se rozděluje mezi jednotlivé stupně veřejných rozpočtů. Jedná se o tzv. sdílené daně. Dle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní se mezi sdílené daně řadí daň z přidané hodnoty, daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob. Procento, na základě kterého se na celostátním hrubém výnosu sdílených daní obec podílí, stanovuje vyhláška Ministerstva

financí po dohodě s Českým statistickým úřadem a Českým úřadem zeměměřičským a katastrálním, a to vždy s účinností k 1. září daného roku. Vývoj daňových příjmů v letech 2008 - 2011 zobrazuje následující graf.

Graf 3 Daňové příjmy obcí v ČR v letech 2008 - 2011



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky: Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti - roky 2008, 2009, 2010, 2011 [online], vlastní úprava

V roce 2009 došlo k poměrně výraznému poklesu daňových příjmů. Ve srovnání s předchozím rokem daňové příjmy klesly o téměř 18 miliard korun. Důvodem byla výše zmíněná celosvětová ekonomická recese.

Přijaté dotace

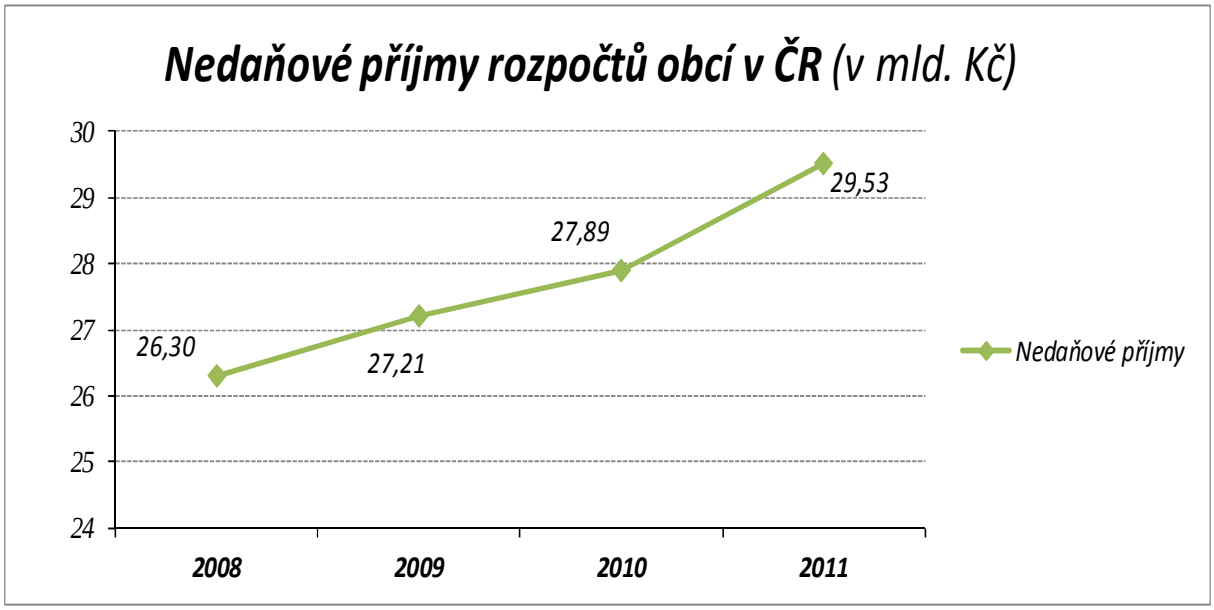
Obce v České republice vykonávají tzv. přenesenou působnost, k jejímuž financování využívají především dotace a správní poplatky. Kromě dotací na výkon přenesené působnosti obcím náleží také další účelové dotace na financování běžných potřeb souvisejících s provozem obce nebo dotace investiční. Transfery a dotace z vyšších úrovní státní správy, zejména ze státního rozpočtu, kompenzují nedostatek ostatních druhů příjmů, především daňových.

Nedaňové příjmy

Na rozdíl od dotací a daňových příjmů mají obce možnost ovlivnit ve větší míře velikost nedaňových příjmů, mezi které lze zařadit např. příjmy obcí z vlastního podnikání, příjmy z vlastní správní činnosti, pokuty, uživatelské poplatky, příjmy z mimorozpočtových fondů, ze sbírek a darů. Dle Provazníkové (2009) se jedná o příjmy, které určitým způsobem souvisí s „hospodářskou“ či „podnikatelskou“ činností jednotlivých úrovní územní samosprávy. [28]

Nedaňové příjmy tvoří dlouhodobě přibližně 10 % celkových příjmů obcí. Jejich vývoj v letech 2008 - 2011 zachycuje následující graf.

Graf 4 Nedaňové příjmy obcí v ČR v letech 2008 - 2011



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky: Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti - roky 2008, 2009, 2010, 2011 [online], vlastní úprava

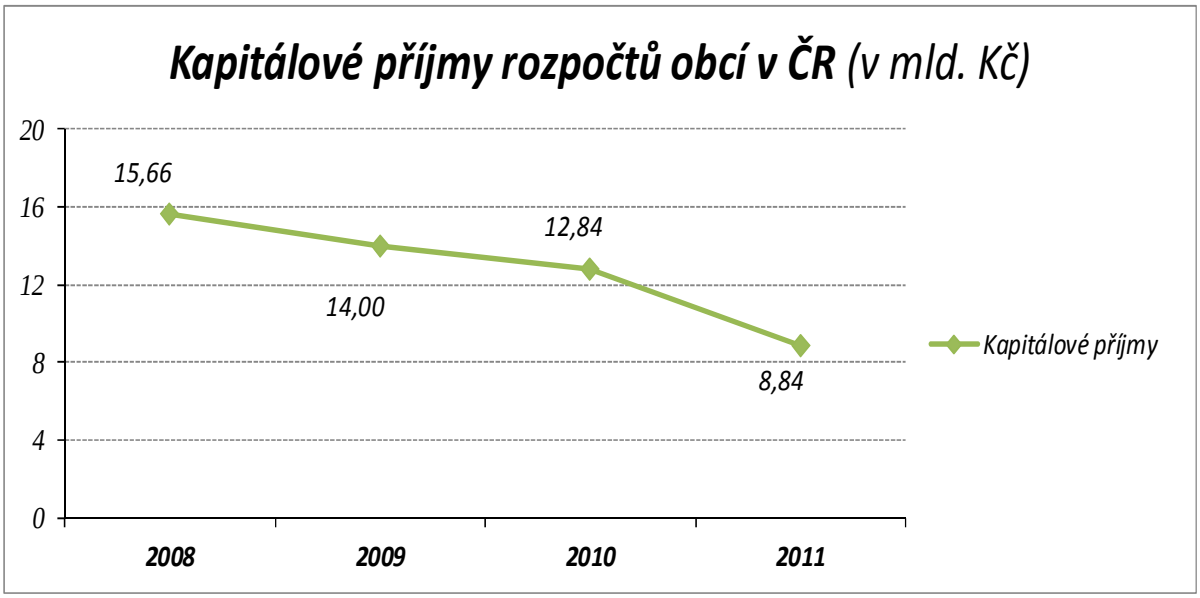
Nedaňové příjmy ve sledovaných letech kontinuálně rostly, přičemž nejvyšší nárůst lze sledovat mezi roky 2010 a 2011, kdy rozdíl činil 1,6 mld. Kč. Tento přírůstek je však vzhledem k celkové výši příjmů zanedbatelný.

[28] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: GRADA, 2009. s. 95. ISBN 978-80-247-2789-9.

Kapitálové příjmy

Kapitálové příjmy tvoří nejmenší podíl nenávratných příjmů rozpočtů obcí a představují jednorázový a neopakovatelný příjem. Jedná se zejména o příjmy z prodeje majetku obcí a výnosy z vlastnictví cenných papírů. [29]Nejvíce jsou v rámci kapitálových příjmů dlouhodobě zastoupeny příjmy z prodeje dlouhodobého hmotného majetku obcí (pozemků, ostatních nemovitostí a ostatního dlouhodobého hmotného a nehmotného majetku). Vývoj kapitálových příjmů obcí v letech 2008 - 2011 zobrazuje níže uvedený graf.

Graf 5 Kapitálové příjmy obcí v ČR v letech 2008 - 2011



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky: Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti - roky 2008, 2009, 2010, 2011 [online], vlastní úprava

Objem kapitálových příjmů byl největší v roce 2008, a to cca 15,7 mld. Kč. V roce 2009 se v souvislosti s hospodářskou krizí snížily kapitálové příjmy o přibližně 1,6 mld. Kč a tento trend pokračoval i v roce 2010. K ještě výraznějšímu poklesu došlo v roce následujícím, kdy kapitálové příjmy klesly o 4 mld. Kč. Nejvýznamnější podíl na tomto vývoji měly příjmy z prodeje dlouhodobého majetku (pozemků, ostatních nemovitostí a ostatního dlouhodobého

[29] ČEŠKOVÁ, M. - KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2011. s. 19. ISBN 978-80-7263-638-9.

hmotného a nehmotného majetku), jejichž objem činil o 4,2 mld. Kč méně nežli v předchozím roce.

2. 1. 2 Výdaje obecních rozpočtů

Výdaje lze charakterizovat jako veškeré návratné platby na běžné i kapitálové účely, opětované i neopětované, a poskytované návratné platby (půjčky) za účelem rozpočtové politiky. Výdaje se dělí na dvě základní skupiny:[30]

1. běžné (zahrnuty v druhové třídě 5) - dále se člení na:

    - *neinvestiční nákupy* - opětované výdaje za zboží a služby neinvestiční povahy a náklady související s pracovní silou, jako jsou mzdy nebo pojistné,
    - *neinvestiční transfery* - neopětované výdaje na neinvestiční účely jako jsou dotace, příspěvky a dávky poskytované mimo rozpočtovou jednotku,
    - *neinvestiční půjčky* - návratně poskytované prostředky jiným subjektům na neinvestiční účely.

2. kapitálové (zahrnuty v druhové třídě 6) - dále se dělí na:

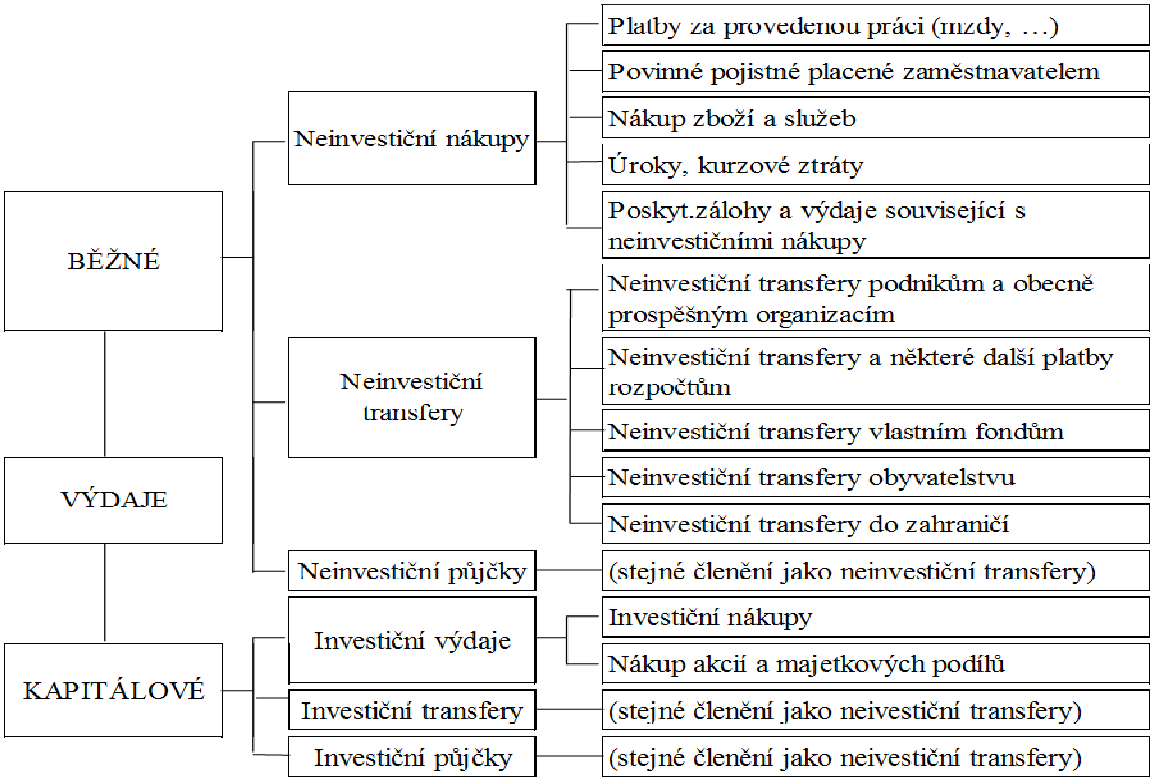
    - *investiční nákupy* - opětované výdaje na pořízení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, akcií a majetkových účastí jako nástroje rozpočtové politiky,
    - *investiční transfery* - neopětované výdaje charakteru dotací a příspěvků na investiční účely poskytovaných mimo rozpočtovou jednotku,
    - *investiční půjčky* - návratně poskytované prostředky jiným subjektům na investiční účely.

Podrobnější členění výdajů dle jednotlivých druhů je zachyceno na následujícím obrázku.

---

[30] ČEŠKOVÁ, M. - KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2011. s. 21-22. ISBN 978-80-7263-638-9.

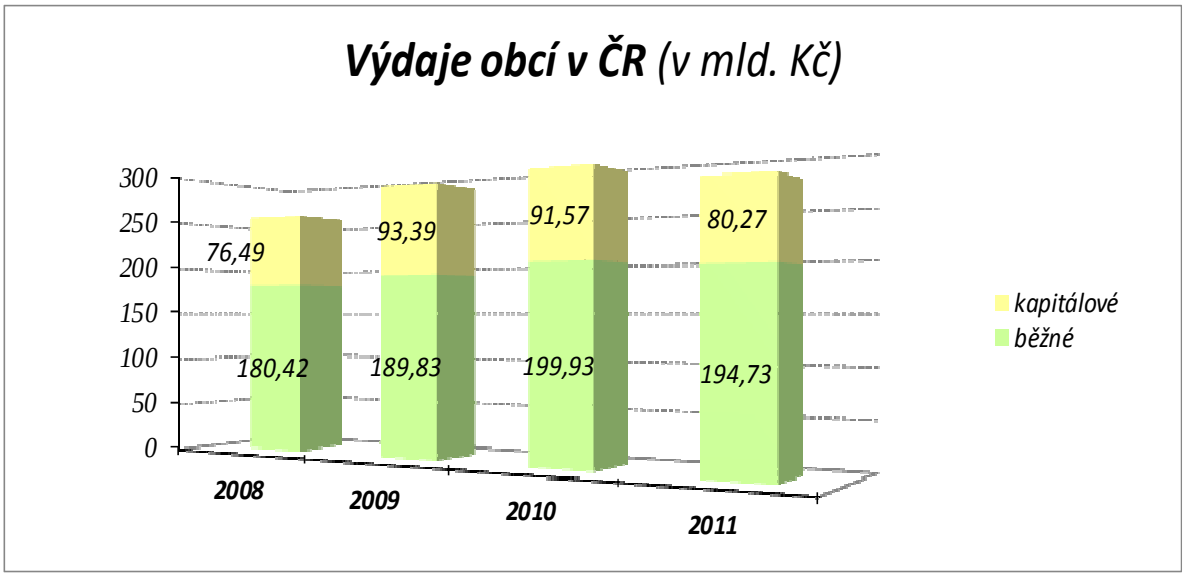
Obrázek 4 Základní druhové třídění výdajů



Zdroj: ČEŠKOVÁ M., KINŠT J., Rozpočtová skladba v roce 2011, Nakladatelství ANAG 2011, str. 23

Vývoj výdajové stránky rozpočtů obcí zobrazuje níže uvedený graf.

Graf 6 Výdaje obcí v ČR v letech 2008 - 2011



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky: Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti - roky 2008, 2009, 2010, 2011 [online], vlastní úprava

Podíl běžných výdajů na celkových výdajích obcí v roce 2009 klesl o cca 3 % ze 70 % v roce 2008 na 67 % v roce 2009, následně však v roce 2010 vzrostl na 69 %. Tento vývoj je opět spojený s hospodářskou krizí, kdy obce snižovaly běžné výdaje, a docházelo k nárůstu výdajů kapitálových. Značný pokles příjmů rozpočtů obcí v roce 2011 výrazně ovlivnil i výši celkových výdajů a reakce zastupitelstev obcí, jež přistoupila k realizaci úsporných opatření a případné investiční akce přesunula do dalších let.

2. 1. 3 Financování obecních rozpočtů

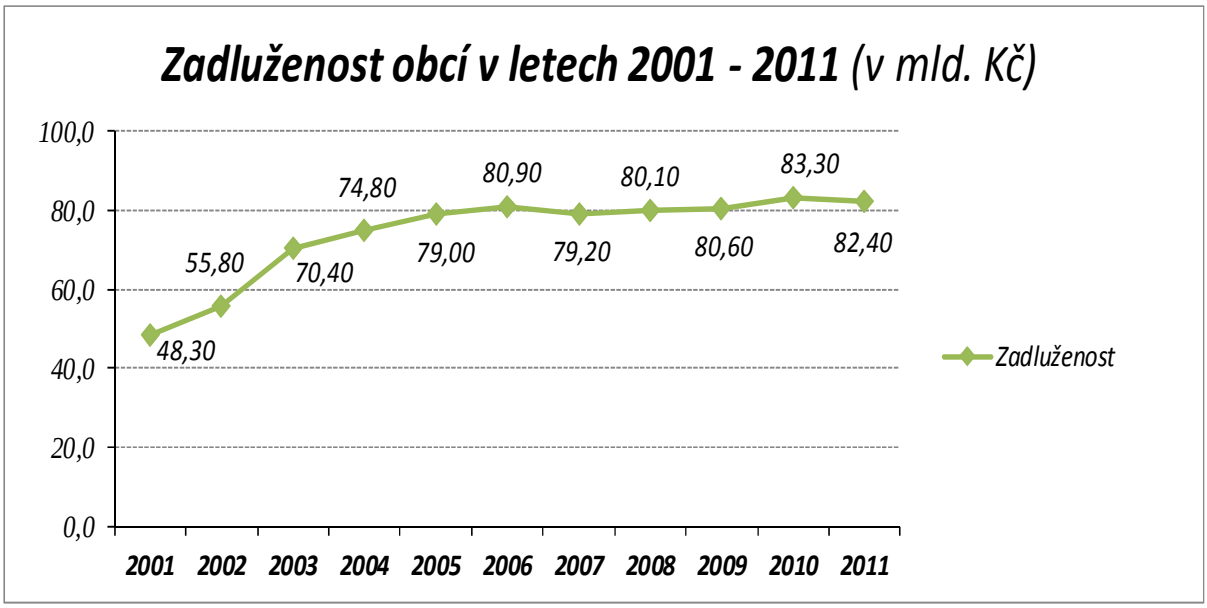
Třetím okruhem, do kterého lze zařadit peněžní operace, je financování. Zahrnuje přírůstek termínovaných závazků minus splátky jistiny závazků plus pokles stavu peněžních prostředků na bankovních účtech minus přírůstek čistých operací aktivního řízení likvidity.[31] Zjednodušeně řečeno se jedná o následující kategorie:

- obec si půjčuje peníze a následně je splácí,
- obec sama půjčuje peníze za účelem optimalizaci své likvidity a jiný subjekt jí takto poskytnuté peníze splácí,
- změna stavu peněžních prostředků na vlastních účtech obce,
- opravné položky.

Obce za účelem financování svých potřeb využívají kromě nenávratných příjmů také příjmy návratné. Již z názvu je patrná povinnosti obce vrátit prostředky svým věřitelům. Návratné příjmy neboli úvěry a půjčky jsou důležitým zdrojem příjmů obcí především pro financování dlouhodobých investic. Vývoj zadluženosti obcí v letech 2001 - 2011 je zachycen na následujícím grafu.

[31] ČEŠKOVÁ, M. - KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2011. s. 24. ISBN 978-80-7263-638-9.

Graf 7 Vývoj zadluženosti obcí v ČR v letech 2001 - 2011



Zdroj: Ministerstvo financí České republiky: Zadluženost územních rozpočtů v roce 2011 [online], vlastní úprava

Od roku 2001 roste celková zadluženost obcí v České republice. Obce vykázaly nejvyšší dluh v roce 2010, kdy došlo k překonání dosud nejvyšší hodnoty dluhu obcí z roku 2006. Největší podíl na zadluženosti obcí mají dlouhodobé úvěry.

Základní vztah výše zmíněných okruhů transakcí v rozpočtové skladbě, tedy příjmů, výdajů a financování zachycuje následující rovnice.

Obrázek 5 Základní rovnice rozpočtové skladby



Zdroj: NOVÁKOVÁ Š., Účetnictví státní správy a samosprávy, Nakladatelství Oeconomica, 2006, str. 55, vlastní úprava

3 Transparentnost veřejných rozpočtů

Slovník cizích slov definuje pojem „transparentnost“ jako průhlednost či přehlednost. K výrazu „transparentní“ poskytuje synonym ještě více. Transparentní je vše, co je průhledné, průsvitné, dostatečně jasné, zřejmé nebo zřetelné. [32]

Transparentnost veřejných rozpočtů lze potom nejčastěji definovat jako úplné, včasné a systematické zveřejňování rozpočtových informací.[33]

3. 1 Mezinárodní standardy transparentních veřejných financí

Koncem 20. století se nejen na území České republiky, ale po celém světě, začala věnovat stále větší pozornost problematice rozpočtové transparentnosti. K této skutečnosti mimo jiné přispělo přijetí zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, dle kterého mají státní orgány, orgány územní samosprávy a veřejné instituce povinnost poskytovat informace související s jejich působností. Zákon tím do celé oblasti veřejné správy aplikuje jednu z hlavních rozpočtových zásad - princip publicity.

Významné mezinárodní instituce, jimi vydané standardy a hodnocení se primárně zaměřují na státní rozpočet, jenž zaujímá v rozpočtové soustavě hlavní úlohu. Rozpočtový proces státního rozpočtu a ostatních rozpočtů však má určité společné rysy, a proto lze poznatky získané ze zahraničních materiálů ve zjednodušené formě aplikovat i na rozpočty nižší úrovně. Z toho důvodu jsou v dalším textu představeny hlavní světové organizace zabývající se rozpočtovou transparentností. Jedná se o mezinárodní instituce Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) a Mezinárodní měnový fond (MMF) a nevládní organizaci International Budget Partnership (IBP). Velmi přínosným materiálem v oblasti transparentnosti na území České republiky byly výstupy z projektu „Transparentní státní

---

[32] ABZ slovník cizích slov [online], cit. 2012-12-07. Dostupné z: http://slovnik-cizich-slov.abz.cz/web.php/hledat?typ_hledani=prefix&cizi_slovo=transparentnost

[33] SEDMIHRADSKÁ L., HAAS J., ŠTEFEK M. *Otevřenost a srozumitelnost státního rozpočtu*. Dostupné online: http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/zaverecna-zprava-final-20-2.pdf

rozpočet“ řešeného nevládní neziskovou organizací Transparency International Česká republika.[34]

3. 1. 1 Fiskální transparentnost podle OECD

Organizace pro ekonomickou spolupráci a rozvoj (OECD) považuje transparentnost, tedy otevřenost v rámci politických záměrů, jejich formulaci a implementaci, za jeden z klíčových aspektů dobře fungující správy veřejných financí.[35]

Z toho důvodu v roce 2002 zveřejnila dokument *OECD Best Practices for Budget Transparency* (Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD). Při jeho vytváření vycházela pracovní skupina z praktických zkušeností členských zemí OECD. Navrhnutá doporučení nemají závazný charakter, slouží zejména jako inspirace pro jednotlivé země v jejich snaze zvyšovat transparentnost veřejných financí.

Samotný dokument se skládá ze tří částí. První část definuje podklady, které by měly být v rámci rozpočtového procesu předkládány. Jedná se o tyto dokumenty: státní rozpočet, předběžná zpráva o rozpočtu, měsíční zprávy o plnění rozpočtu, pololetní zpráva, státní závěrečný účet, předvolební zpráva a dlouhodobá zpráva. Druhá část se věnuje popisu specifických údajů souvisejících se státním rozpočtem, a to jak finančních, tak nefinančních. Poslední oddíl se zabývá integritou, kontrolou a odpovědností a obsahuje doporučení pro účetní pravidla, systém kontrol a odpovědnosti, audit a účast veřejnosti a parlamentu na projednávání. Principy Dobré praxe rozpočtové transparentnosti jsou pro větší přehlednost uvedeny v následující tabulce.

---

[34] TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR. *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance.* 2006. Dostupné online: http://www.transparency.cz/doc/rozpocet_studie_01.pdf

[35] OECD. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. 2002. s. 7 Dostupné online: http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/1905258.pdf

Tabulka 2 Principy dobré praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD

Rozpočtové dokumenty
Rozpočet
Předběžná zpráva o rozpočtu
Měsíční zprávy o plnění rozpočtu
Pololetní zpráva
Státní závěrečný účet
Předvolební zpráva
Dlouhodobá zpráva
Zvláštní údaje
Ekonomické předpoklady
Daňové úlevy
Finanční závazky a finanční aktiva
Nefinanční aktiva
Závazky vyplývající z důchodového systému
Podmíněné závazky
Integrita, kontrola a odpovědnost
Účetní pravidla
Systém a zodpovědnosti
Audit
Účast veřejnosti a parlamentu na projednávání

Zdroj: OECD Best Practices for Budget Transparency. Dostupné na: http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/1905258.pdf

Oddělení rozpočtu a veřejných výdajů OECD vytvořilo v roce 2003 dotazník o rozpočtové praxi a postupech (*OECD Budget Practices and Procedures Survey*). Původní znění dotazníku bylo revidováno na základě pilotní studie provedené v zemích Latinské Ameriky a aktualizováno v letech 2006 a 2007. Přestože upravená verze dotazníku je stručnější a cílenější než verze původní, stále pokrývá všechny základní aspekty rozpočtového procesu. Poslední upravená a dostupná verze dotazníku je rozčleněna do 6 oddílů s celkem 89 otázkami převážně uzavřeného charakteru, tedy s možností výběru z nabízených odpovědí.[36]

Z výsledků dotazníkového šetření zpracovala OECD veřejně dostupnou databázi v anglickém jazyce - *International Budget Practices and Procedures Database* (Databáze

[36] OECD Budget Practices and Procedures Survey. Dostupné online: http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/39466141.pdf

OECD o mezinárodní rozpočtové praxi a postupech).[37] Databáze v současné době obsahuje údaje o rozpočtovém procesu 97 zemí, z toho 31 členských států OECD a 66 zemí z Blízkého východu, Afriky, východní Evropy, Asie, Latinské Ameriky a Karibiku. Databáze poskytuje širokému spektru zájemců unikátní zdroj informací pro srovnání národních rozpočtů a finančních postupů řízení zemí prakticky z celého světa. Téměř 100 otázek pokrývá celou problematiku rozpočtového cyklu - příprava, schvalování, plnění, účetnictví a audit, informace o výkonu a řízení pomoci v rozvojových zemích. Přestože databáze nabízí velké množství užitečných dat, sama o sobě nehodnotí míru transparentnosti v jednotlivých státech. Klasifikovat transparentnost lze až po propojení Dobré praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD s údaji získanými z databáze rozpočtových postupů.

Bastida a Benito (2007) porovnali principy OECD s údaji z mezinárodní databáze rozpočtových postupů (původní verze z roku 2003). Z tohoto srovnání vyplývá, že Česká republika splnila 18 ze 40 kritérií, tedy 45 %. V oblasti Rozpočtové dokumentace bylo splněno 59 % kritérií, v oblasti Zvláštní údaje 19 % a v oblasti Integrita, kontrola a odpovědnost 71 %.[38]

Aktuálnější hodnocení plnění některých principů dobré praxe OECD v České republice provedla ve své bakalářské práci studentka Vysoké školy ekonomické Bc. Petra Kučerová.[39]

3. 1. 2 Fiskální transparentnost podle MMF

Mezinárodní měnový fond (*International Monetary Fund* - IMF) představil na konci 20. století Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti[40] (*Code of Good Practices on Fiscal Transparency*). Tento dokument přijal dne 16. 4. 1998 ve Washingtonu, D. C. výbor *Interim Commitee of the Board of Governors of the IMF*. Kodex vedl k vytvoření dobrovolného

---

[37] International Budget Practices and Procedures Database. Dostupné online: http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx

[38] SEDMIHRADSKÁ L., HAAS J., ŠTEFEK M. *Otevřenost a srozumitelnost státního rozpočtu*. Dostupné online: http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/zaverecna-zprava-final-20-2.pdf

[39] Kučerová, P. *Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD.* Bakalářská práce. 2011. FFÚ VŠE.

[40] Code of Good Practices on Fiscal Transparency. Dostupné online: http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf

programu hodnotícího fiskální transparentnost prostřednictvím Zprávy o dodržování standardů a kodexů v oblasti fiskální transparentnosti[41].

Ve stejném roce jako Kodex připravil Mezinárodní měnový fond i podrobný Manuál fiskální transparentnosti[42] (*Manual on Fiscal Transparency*), který detailně zpracovává principy a postupy Kodexu a vychází přitom ze zkušeností členských zemí.

Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti definuje souhrn zásad a postupů, jež by měly vést k poskytování jasného obrazu o struktuře a financích vlády. Mezi hlavní zásady Kodexu patří vyjasnění úloh a odpovědností, dostupnost informací pro veřejnost, otevřenost rozpočtového procesu a prověření pravdivosti údajů.[43] Podrobněji zásady popisuje níže uvedená tabulka.

Tabulka 3 Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti podle MMF

Vymezení rolí a odpovědností
• jasné vymezení hranice mezi sektorem vlády a ostatními sektory ekonomiky • jasná pravidla a procedury vztahu vlády a ostatních sektorů ekonomiky • průhledný mechanismus řízení a vzájemné koordinace rozpočtových a mimorozpočtových operací • jasný právní a institucionální rámec pro řízení veřejných prostředků
Dostupnost informací pro veřejnost
• detailní rozpis jednotlivých operací ústřední vlády vč. informací o příjmech a výdajích nižších úrovní vlády • roční rozpočet musí být doplněn o výsledky hospodaření dvou předcházejících let a odhad vývoje hlavních ukazatelů v následujících dvou letech • zveřejnění detailních informací o objemu a struktuře dluhu, finančních aktiv, státních záruk a ostatních závazků • vláda se musí veřejně zavázat k včasnému zveřejňování informací o hospodaření s veřejnými prostředky dle stanoveného časového harmonogramu
Otevřenost rozpočtového procesu
• návrh rozpočtu musí obsahovat cíle fiskální politiky, makroekonomický rámec a hlavní identifikovatelná rizika • návrh rozpočtu by měl být využitelný při analýzách zvolených politik nebo při určení odpovědnosti • jasně definované postupy pro realizaci, kontrolu a výkaznictví plnění rozpočtu • rozpočtové výkaznictví musí být včasné, úplné a spolehlivé
Prověření pravdivosti údajů
• zákonem ustanovené instituce (např. NKÚ) připravují zprávy o finančních operacích vlády • makroekonomické výhledy musí být hodnoceny odborníky nezávislými na vládě • pravdivost vládních statistik sleduje nezávislý statistický úřad

Zdroj: Kodex dobré praxe zpracovaný MMF pro transparentní nakládání s veřejnými prostředky. Dostupné na: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423_426.pdf

[41] Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC)

[42] Manual on Fiscal Transparency. Dostupné online: http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907m.pdf

[43] Kodex dobré praxe zpracovaný MMF pro transparentní nakládání s veřejnými prostředky. Dostupné online: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423_426.pdf

Hodnocení transparentnosti provádí Mezinárodní měnový fond na základě Zpráv o dodržování standardů a kodexů. Díky nim je zdokumentována současná rozpočtová praxe a dodržování kodexů téměř ve stovce zemí z celého světa. Na základě těchto informací jsou stanoveny konkrétní priority vedoucí ke zlepšení fiskální transparentnosti. Do konce září 2012 zveřejnilo na internetových stránkách MMF svoji Zprávu celkem 93 států lišících se nejen geografickým umístěním, ale především rozličnou úrovní ekonomického vývoje. Každá země má možnost provádět aktualizace zpráv, případně jejich celé přehodnocení. Této možnosti ke konci září 2012 využilo celkem 28 zemí.

Prvním krokem pro sestavení Zprávy o dodržování standardů a kodexů je vyplnění Dotazníku fiskálních institucí[44] (*Questionnaire on fiscal institutions*), jenž si za hlavní cíl klade shromáždit základní informace o fiskálních institucích a rozpočtové praxi. Dotazník se skládá ze dvou hlavních segmentů. První část se věnuje základním dokumentům a zákonům fiskální správy. Země jsou vyzvány k uvedení přesných názvů relevantních dokumentů. Druhá část se detailněji zabývá fiskálními institucemi. Tvoří ji 8 hlavních oddílů obsahujících celkem 99 otázek s převážně uzavřenou možností odpovědi.

Zpráva ROSC byla pro Českou republiku poprvé vydána v září 1999, a následně několikrát aktualizována (poslední aktualizace v roce 2004). Z hodnocení vyplynula pro náš stát následující doporučení - širší sledování salda definovaných veřejných rozpočtů, zvýšení včasnosti a frekvence poskytování údajů o hospodaření, zpracování podrobnější analýzy fiskálních rizik, vysvětlování rozdílů v údajích způsobených použitím různých metodik a zveřejnění údajů o daňových úlevách, včetně investičních pobídek.[45]

3. 1. 3 Fiskální transparentnost podle IBP

Nevládní organizace *International Budget Partnership* (IBP) vznikla v roce 1997 s cílem podporovat analýzu rozpočtové politiky a otevřenost rozpočtového procesu. Z toho důvodu zahájila Průzkum otevřenosti rozpočtu - *Open Budget Survey*, jež poskytuje jedinečné a nezávislé srovnání rozpočtové transparentnosti vycházející z mezinárodně uznávaných

[44] Questionnaire on fiscal institutions. Dostupné online: http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.pdf

[45] SEDMIHRADSKÁ L., HAAS J., ŠTEFEK M. *Otevřenost a srozumitelnost státního rozpočtu*. Dostupné online: http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/zaverecna-zprava-final-20-2.pdf

kritérií.[46] Průzkum hodnotí dostupnost a komplexnost osmi klíčových rozpočtových dokumentů v celkem 94 zemích světa. Dále také zkoumá roli zákonodárců a Nejvyššího kontrolního úřadu a možnost veřejnosti účastnit se rozhodovacích procesů v rámci státního rozpočtu.

International Budget Partnership se na rozdíl od OECD a IMF zaměřuje více na výzkum a hodnocení transparentnosti, nežli na vydávání standardů a kodexů. I přesto lze z materiálů sloužících k podpoře dotazníkového šetření vyvodit základní uznávané principy. Patří mezi ně zásada předběžného schválení, jednoty, komplexnosti, periodicity, specifičnosti, zákonnosti, uživatelsky vstřícné struktury, publicity a vazby prostředků a cílů.[47]

První průzkum otevřenosti rozpočtu byl proveden v letech 2003-2004 na základě dotazníku vypracovaného nezávislými odborníky v oblasti rozpočtů a každé dva roky se zveřejňují aktualizované výsledky.[48] Dotazník tvoří celkem 123 otázek rozdělených do pěti okruhů. Hlavní tři sekce otázek využívané pro hodnocení transparentnosti tvoří:

- dostupnost rozpočtové dokumentace,
- návrh rozpočtu,
- rozpočtový proces.

Odpovědi na otázky z výše zmíněných částí dotazníku mají informovat o dostupnosti, včasnosti a úplnosti rozpočtových dokumentů dané země. Pro zhodnocení rozpočtové transparentnosti slouží bodové skóre z odpovědí na 92 hlavních otázek, jež vede k vytvoření žebříčku sledovaných zemí - *Open Budget Index* (OBI).[49] Poslední hodnocení sledovaných zemí v průzkumu Open Budget Survey proběhlo v roce 2010. Česká republika se z celkového

---

[46] Open Budgets. Transform Lives. The Open Budget Survey 2010. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf

[47] Guide to the Open Budget Questionnaire. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/GuideOBI2010_English.pdf

[48] Open Budget Questionnaire. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budget-Questionnaire_Final_08112011.pdf

[49] Open Budget Index Scores 2010. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Rankings.pdf

počtu 94 zemí umístila na 18. místě s hodnocením 62 bodů. Tento výsledek se nachází ve spodní hranici hodnocení „*significant*“ (od 61 do 80 bodů), dle kterého rozpočtové dokumenty obsahují „významné“ informace. České republice byla ke zlepšení hodnoty OBI navrhnuta především následující doporučení - zahájit zveřejňování předběžné zprávy o rozpočtu, rozpočtu pro občany a včasně zveřejňovat pololetní zprávy o plnění státního rozpočtu.[50]

Hodnotící kritéria, použitá v analytické části diplomové práce, částečně vycházela z průzkumu uskutečněného v roce 2010 v Chorvatsku, byla však upravena a přizpůsobena místním podmínkám.[51] Institut veřejných financí (IPF) zkoumal rozpočtovou transparentnost ve 33 největších městech země, které jsou domovem pro zhruba polovinu chorvatské populace. K posouzení dostupnosti rozpočtových informací upravil institut tzv. Open Budget Index využívaný organizací International Budget Partnerships k sestavení žebříčku hodnocených států dle rozpočtové transparentnosti. Výsledkem dotazníku uvedeného v Příloze 1 se stal výpočet indexu otevřeného rozpočtu COLBI - Croatian Open Local Budget Index. Závěry z průzkumu provedeného chorvatskými odborníky nebyly příliš uspokojivé. Institut veřejných financí obdržel od hodnocených měst necelých 60 % požadovaných informací a mnoho dat bylo publikováno po zákonném termínu a v ne příliš srozumitelné podobě.

3. 2 Transparentnost obecních rozpočtů

Nevládní nezisková organizace Transparency International - Česká republika (TIC) realizovala v první polovině roku 2008 průzkum mezi několika desítkami obcí. Tento výzkum uskutečnila v rámci projektu podpořeného Nadací Open Society Fund Praha, jenž se zaměřoval na veřejné rozpočty na úrovni územních samospráv. Hlavním cílem průzkumu bylo získat informace o tvorbě, plnění a kontrole rozpočtu a s tím související zapojování veřejnosti do rozpočtového procesu. Na základě získaných informací vznikla velmi přínosná a

---

[50] SEDMIHRADSKÁ L., HAAS J., ŠTEFEK M. *Otevřenost a srozumitelnost státního rozpočtu*. Dostupné z: http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/zaverecna-zprava-final-20-2.pdf

[51] Measuring Subnational Budget Transparency, Participation, and Accountability: Croatia. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Measuring-Subnational-Budget-Transparency-Participation-and-Accountability-Croatia.pdf

uživatelsky vstřícná publikace *„Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladnu“*.[52]

Organizace Transparency International oslovila celkem 39 obcí, přičemž z každého kraje vybrala jedno krajské město, jedno bývalé okresní město a jednu obec s přenesenou působností. Obce dotazovala prostřednictvím žádosti o informace dle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím a dodatečné informace získala telefonicky. Všechna poskytnutá data se následně ověřovala na internetových stránkách obcí. Požadované informace se týkaly dvou hlavních oblastí:

- **rozpočtování** - směrnice pro vytváření rozpočtu, rozpočtový výhled, způsob přezkumu hospodaření, přidělování dotací soukromým subjektům, způsob vyhodnocování tzv. kritérií 3E - účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti rozpočtování),
- **otevřenost a komunikace s občany** - zveřejňování rozpočtů a dokumentů souvisejících s přípravou, schvalováním a plněním rozpočtů, uplatňovaný způsob zveřejnění návrhu rozpočtu, zveřejňování přezkumů hospodaření, zápisů z finančního a kontrolního výboru, zveřejňování seznamu příjemců dotací.

Z celkového počtu 39 obcí odpovědělo pouze 37 a většina odpovědí přišla až po termínu stanoveném zákonem. V mnoha případech byly odpovědi záměrně či z nepozornosti zpracovatele neúplně a nereagovaly na položenou otázku.

Z provedeného výzkumu organizace Transparency International vzešlo několik hlavních závěrů. Obecně lze vytknout obcím nepříliš vysokou úroveň zpracování rozpočtové dokumentace. Zveřejňování se většinou omezuje pouze na strohé tabulky zachycující příjmy a výdaje, z nichž běžný občan bez ekonomického vzdělání nemůže vyčíst příliš mnoho informací. Důvodová zpráva ve většině případů pouze konstatuje meziroční zvýšení či snížení jednotlivých položek rozpočtu bez vysvětlení důvodů tohoto vývoje. Dalším problémem vyplývajícím z průzkumu je také obtížně dohledatelná rozpočtová dokumentace na internetových stránkách obcí. Aktuální rozpočet je v mnoha případech umístěn pod agendou

[52] TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR. *Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladu.* 2008. Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/kr_pruvodce2008.pdf

finančního odboru. Rozpočty schválené v minulých letech, závěrečné účty a výsledky externího přezkumu hospodaření nebyly při výzkumu vůbec k nalezení ve více než polovině hodnocených obcí.

4 Analýza transparentnosti obecních rozpočtů

Cílem této kapitoly je vytvoření dotazníku vhodného ke zkoumání transparentnosti obecních rozpočtů v České republice s využitím poznatků ze zahraničních výzkumů. Na základě získaných údajů je zhodnocena transparentnost rozpočtů ve vybraných obcích.

4. 1 Hospodaření obcí v České republice

Jedním z kontrolních mechanismů hospodaření obcí v České republice je monitoring hospodaření obcí vykonávaný od listopadu 2008 Ministerstvem financí. Na základě usnesení vlády ČR byl zrušen v minulosti užívaný ukazatel dluhové služby. Cílem monitoringu je vést obce k větší obezřetnosti při hospodaření se svěřenými veřejnými prostředky. Ministerstvo financí z toho důvodu každoročně provádí výpočet soustavy osmnácti ukazatelů z předložených finančních a účetních výkazů a vyhodnotí výsledky výpočtu. Soustavu informativních a monitorujících ukazatelů zobrazuje následující tabulka.

Tabulka 4 Soustava informativních a monitorujících ukazatelů

Informativní ukazatele
• Počet obyvatel obce • Příjem celkem (po konsolidaci) • Úroky • Uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků • Dluhová služba celkem • Ukazatel dluhové služby (v %) • Aktiva celkem • Cizí zdroje • Stav na bankovních účtech celkem • Úvěry a komunální dluhopisy • Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy • Zadluženost celkem • Podíl zadluženosti na cizích zdrojích (v %) • 8-leté saldo • Oběžná aktiva • Krátkodobé závazky
Monitorující ukazatele
• Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %) • Celková (běžná) likvidita

Zdroj: Soustava informativních a monitorujících ukazatelů. Vlastní úprava. Dostupné online: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_monitoring_hospodareni_obci.html

Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům vyjádřený v procentech stanovuje poměr zadlužení k celkovému majetku obce. Za rizikovou se považuje hodnota ukazatele ve výši 25 %. Celková likvidita určuje poměr, kterým je obec schopna krýt své krátkodobé závazky. Porovnávají se především prostředky na bankovních účtech a hotovost s krátkodobými závazky. Za rizikovou je v případě ukazatele celkové likvidity vnímána hodnota menší než 1. Obce, jejichž ukazatel celkové likvidity se k 31. 12. daného roku pohybuje v intervalu <0; 1> a zároveň podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům je vyšší než 25 %, jsou osloveny dopisem ministra financí, ve kterém se požaduje zdůvodnění tohoto stavu a stanovisko zastupitelstva dané obce. Ministerstvo financí po obdržení vyjádření daných obcí informuje vládu České republiky o výsledku monitoringu hospodaření obcí za příslušný rok. Ministerstvo financí také vyhodnotí hospodaření ostatních obcí (vč. jimi zřízených příspěvkových organizací) s ukazatelem celkové likvidity v intervalu <0; 1>, přičemž pozornost bude věnována zejména těm obcím, které se v tomto intervalu vyskytly opakovaně. Obcím, u nichž budou i po vyhodnocení všech dostupných podkladů identifikovány vážné problémy s jejich platební schopností, bude ze strany Ministerstva financí, ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, nabídnuta pomoc spočívající v analýze vzniklých problémů a návrhu doporučení, jak postupovat při jejich řešení.

Počet obcí, kterým hrozí bankrot, dosahuje v České republice nejvyšší úrovně za poslední desetiletí. V letech 2007 až 2011 se počet rizikově hospodařících obcí zvýšil o téměř čtyři sta procent. Z celkového počtu 6246 hodnocených obcí vykazovalo podle výše zmíněné metodiky Ministerstva financí ke konci roku 2011 rizikové hospodaření 84 obcí.[53] Na dotaz řešitelky diplomové práce Ministerstvo financí uvedlo konkrétní jména pouze tří rizikových obcí, které však jsou veřejně dostupné na internetových stránkách ministerstva.[54] Ostatní obce odmítlo ministerstvo zveřejnit s vysvětlením, že by případné uvedení mohlo ztížit přístup obcí k úvěrům, a obce by pak mohly ministerstvo soudně napadnout. Ministerstvo financí tedy nepředkládá žádný souhrnný materiál, ze kterého by bylo možné vyčíst, které obce hospodaří

[53] ČEKIA. Hospodaření obcí se v posledních čtyřech letech zhoršuje. [online]. Praha: 3. 9. 2012 [cit. 2012-12-10]. Dostupné z: http://www.cekia.cz/cz/tiskove-zpravy/391-tz120903

[54] Zadluženost územních rozpočtů v roce 2011. Dostupné online: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zadluzenost_uzem_sprav_celku_71005.html

s veřejnými prostředky nejlépe a které nejhůře. Občan má pouze možnost vyhledat údaje o hospodaření konkrétní obce prostřednictvím aplikace prezentačního systému ÚFIS.[55]

Česká kapitálová informační agentura (ČEKIA) patří mezi významné poskytovatele ekonomických (finančních, kreditních, obchodních a marketingových) informací především z České a Slovenské republiky. Z výsledků studie provedené v roce 2012 sestavila ČEKIA žebříček deseti nejlépe a deseti nejhůře hospodářích obcí.[56] Právě u těchto dvaceti subjektů bude hodnocena rozpočtová transparentnost. Jedná se o obce s velmi nízkým počtem obyvatel, což jistě výrazně ovlivní kvalitu rozpočtových dokumentů. V žádné z obcí nemá hlášeno trvalé bydliště více než 550 obyvatel. Přehled analyzovaných obcí zachycuje níže uvedený obrázek.

Obrázek 6 Nejlépe a nejhůře hospodařící obce

Deset nejlépe hospodařících obcí

OBEC	KRAJ	POČET OBYVATEL
Těchobuz	Vysočina	125
Kačlehy	Jihočeský	51
Malé Březno	Ústecký	545
Kubova Huť	Jihočeský	103
Velká Chmelištná	Středočeský	61
Markvartice	Královéhradecký	432
Lesůňky	Vysočina	88
Semtěš	Středočeský	266
Uhy	Středočeský	352
Mutěnice	Jihočeský	181

Deset nejhůře hospodařících obcí

OBEC	KRAJ	POČET OBYVATEL
Prameny	Karlovarský	131
Turovice	Olomoucký	244
Janská	Ústecký	200
Lomnička	Jihomoravský	355
Majdalena	Jihočeský	542
Košíky	Zlínský	419
Vlčice	Olomoucký	455
Nové Lublice	Moravskoslezský	213
Sovínky	Středočeský	275
Krčmaň	Olomoucký	465

Zdroj: HEJKRLÍK, P. Obce nad propastí. Týden, 2012, č. 42, s. 52-53, vlastní úprava.

[55] ÚFIS. Dostupné online: http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufismon/index.pl

[56] HEJKRLÍK, P. Obce nad propastí. *Týden*, 2012, č. 42, s. 52-53.

Hodnoty dvou hlavních monitorujících ukazatelů k 31. 12. 2011, na základě kterých byly obce vyhodnoceny jako nejhůře hospodařící, uvádí následující tabulka.

Tabulka 5 Hodnoty monitorující ukazatelů nejhůře hospodařících obcí

Deset nejhůře hospodařících obcí			
Obec	**Kraj**	**Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %)**	**Celková likvidita**
Prameny	Karlovarský	0,18	594,63
Turovice	Olomoucký	0,01	143,9
Janská	Ústecký	0,08	119,11
Lomnička	Jihomoravský	0,08	75,3
Majdalena	Jihočeský	0,07	74,55
Košíky	Zlínský	0,18	70,74
Vlčice	Olomoucký	0,16	69,09
Nové Lublice	Moravskoslezský	0,22	66,96
Sovínky	Středočeský	0,12	63,37
Krčmaň	Olomoucký	0,14	62,2

Zdroj: Aplikace prezentačního systému ÚFIS. Vlastní úprava.
Dosupné online: http://wwwinfo.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufismon/index.pl

4. 2 Hodnocení transparentnosti obecních rozpočtů

Následující kapitola diplomové práce se věnuje analýze transparentnosti rozpočtových dokumentů ve dvaceti vybraných obcích zveřejněných na internetových stránkách jednotlivých obcí. Hodnoceny byly pouze dokumenty, které byly součástí složky „rozpočet“ nebo byly zveřejněny na elektronické úřední desce. Informace, jež by bylo možné získat například ze zápisu zasedání zastupitelstva či z jeho usnesení, nebyly brány v úvahu. Výzkum se uskutečnil v období říjen - prosinec 2012.

4. 2. 1 Dotazníkový průzkum ve vybraných obcích České republiky

Dotazník, na jehož základě byla zkoumána rozpočtová transparentnost ve dvaceti vybraných obcích České republiky, tvoří tři hlavní oddíly s celkem 43 otázkami. Koncepce dotazníku vychází především z Kodexu dobré praxe fiskální transparentnosti vydaného Mezinárodním měnovým fondem a z dotazníku, jenž využívá nevládní organizaci International Budget Partnership k sestavení žebříčku sledovaných zemí dle rozpočtové transparentnosti.

Každá z oblastí dotazníkového průzkumu byla dále rozdělena do podoblastí, které pak obsahovaly 2 až 8 kritérií. Za každé splněné kritérium získala obec jeden bod. Výsledná známka za pododdíl byla součtem získaných bodů za hodnocená kritéria. Konečná známka za každou oblast byla součtem známek za jednotlivé pododdíly. Na závěr byl sestaven žebříček vybraných obcí dle výsledné známky rozpočtové transparentnosti a navržena opatření, která by mohla napomoci ke zvýšení konečné hodnoty ukazatele. Kompletní dotazník včetně všech kritérií, jež byla hodnocena, je uveden v Příloze 2.

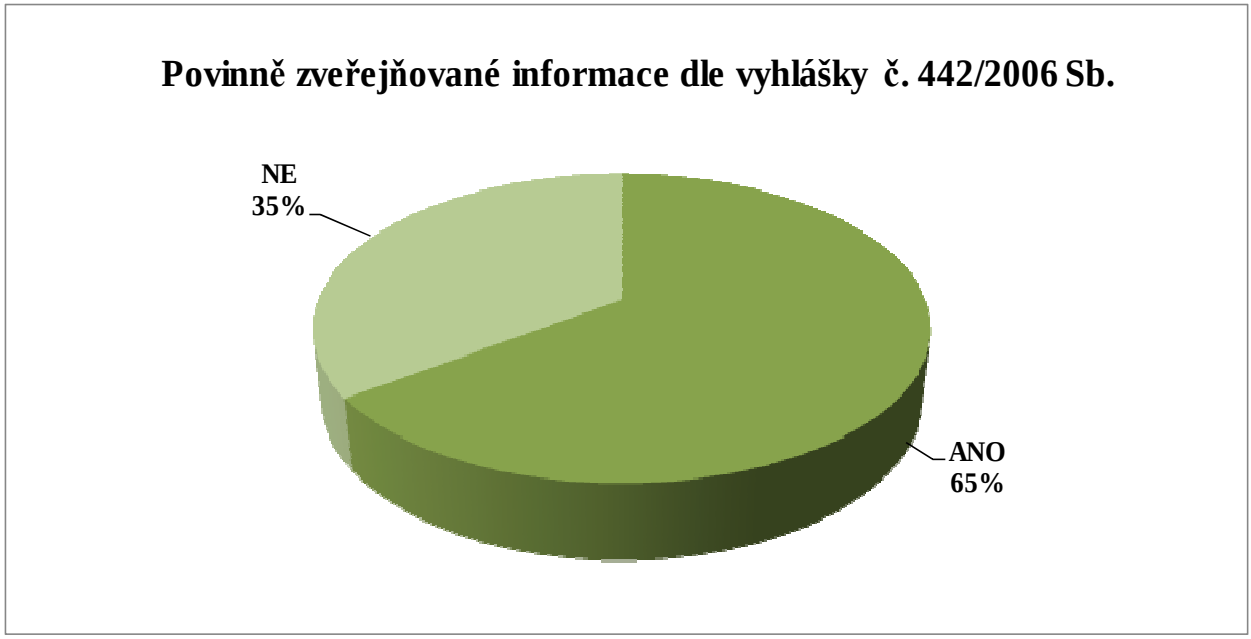
Základní informace zveřejněné na internetových stránkách obcí

První skupina otázek zkoumá dostupnost a strukturu povinně zveřejňovaných informací na internetových stránkách obcí. Obce jsou jako orgány územní samosprávy na základě § 5 odst. 2 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím povinny poskytovat informace související s jejich působností. V rámci rozpočtové dokumentace také platná legislativa ukládá obcím povinnost zveřejnit údaje o schváleném i upraveném rozpočtu aktuálního rozpočtového roku a výkazy za rok předchozí. Kromě povinně zveřejňovaných informací bylo také zkoumáno, zda obec vydala předpis, který by upravoval proces zveřejňování rozpočtové dokumentace.

Přestože zákon ukládá obcím povinnost zveřejňovat významné informace o jejich působnosti, z celkem dvaceti hodnocených obcí téměř třetina údaje na svých internetových

stránkách nepředkládá. Strukturu zveřejňovaných informací, jež blíže specifikuje vyhláška Ministerstva informatiky[57], dodržuje 13 z 20 obcí.

Graf 8 Zveřejnění povinných informací na internetových stránkách



Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

U mnoha obcí jsou údaje průběžně neaktualizované a řada důležitých dokumentů (závěrečné účty, rozpočtové výhledy, zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření) úplně chybí.

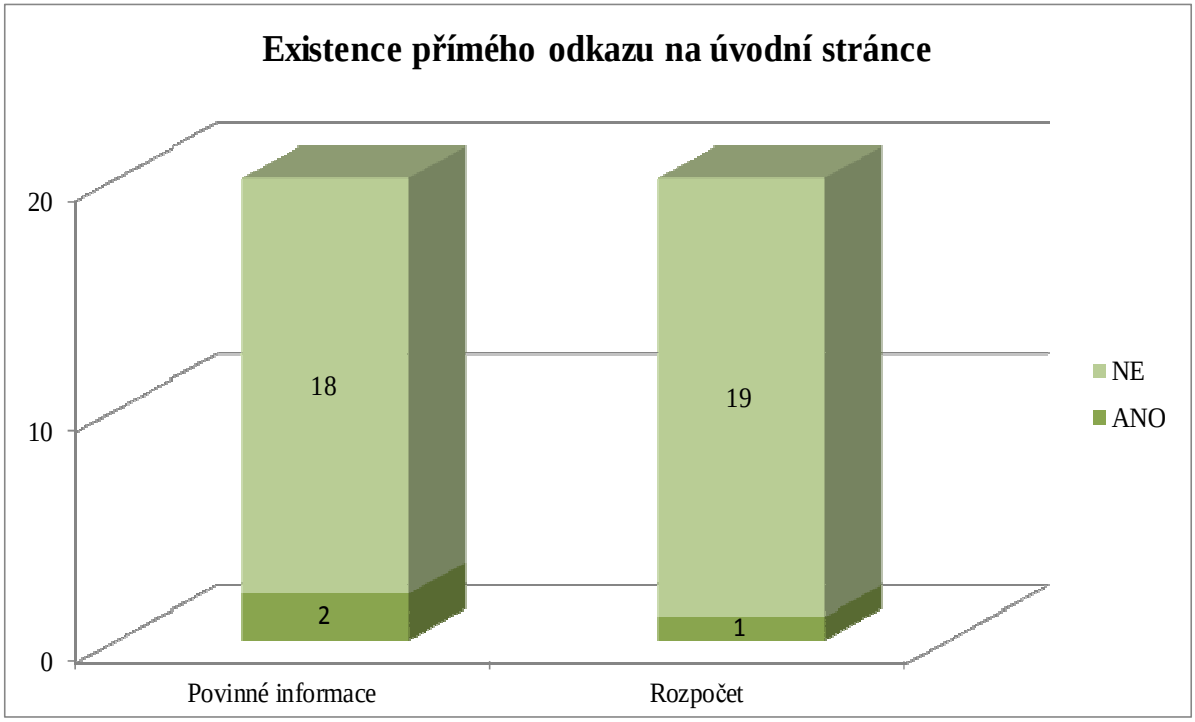
Vnitřní předpis (směrnici), který by upravoval proces zveřejňování rozpočtové dokumentace, neuvádí na svých internetových stránkách ani jedna z hodnocených obcí. Některé subjekty se alespoň odkazují na zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Občan tak má v případě zájmu o problematiku rozpočtového procesu k dispozici informace o zdroji platné legislativy.

V první částí dotazníkového průzkumu byla dále zkoumána snaha obcí usnadnit přístup k základním informacím o obci konečnému uživateli. Rozpočtový dokument aktuálního rozpočtového období je jednou ze složek souboru povinně zveřejňovaných informací.

[57] Vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup.

Otázkou při hodnocení tedy bylo, zda existuje na úvodní stránce obce zvláštní odkaz na povinně zveřejňované informace, v lepším případě přímo na aktuální rozpočet.

Graf 9 Přímý odkaz na povinně zveřejňované informace a aktuální rozpočet



Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Z výše uvedeného grafu vyplývá nepříliš vysoká ochota ze strany obcí ulehčit zájemcům přístup k povinně zveřejňovaným informacím a aktuálnímu rozpočtu. Obec Kačlehy, nacházející se v Jihočeském kraji nedaleko Jindřichova Hradce, jako jediná ze zkoumaných obcí uvádí na svých internetových stránkách přímý odkaz k rozpočtu na rok 2012. Ostatní obce zpravidla umisťují povinné informace i aktuální rozpočet do složky „Obecní úřad“ či „Úřední deska“. Obce Mutěnice, Velká Chmelištná, Vlčice a Prameny nezveřejňují aktuální rozpočet vůbec. Výsledky hodnocení základních informací, které poskytují obce na svých oficiálních internetových stránkách, shrnuje následující tabulka.

Tabulka 6 Výsledky hodnocení základních informací o obcích

kritérium / hodnocení	**0**	**1**	**2**	**3**	**průměr**
povinně zveřejňované informace	6	1	13	0	**1,35**
přístup k informacím	17	3	0	-	**0,15**

Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

První část dotazníkového průzkumu odhalila nepříliš vysokou kvalitu povinně zveřejňovaných informací, v mnoha případech nebyly informace na internetových stránkách obcí dostupné vůbec.

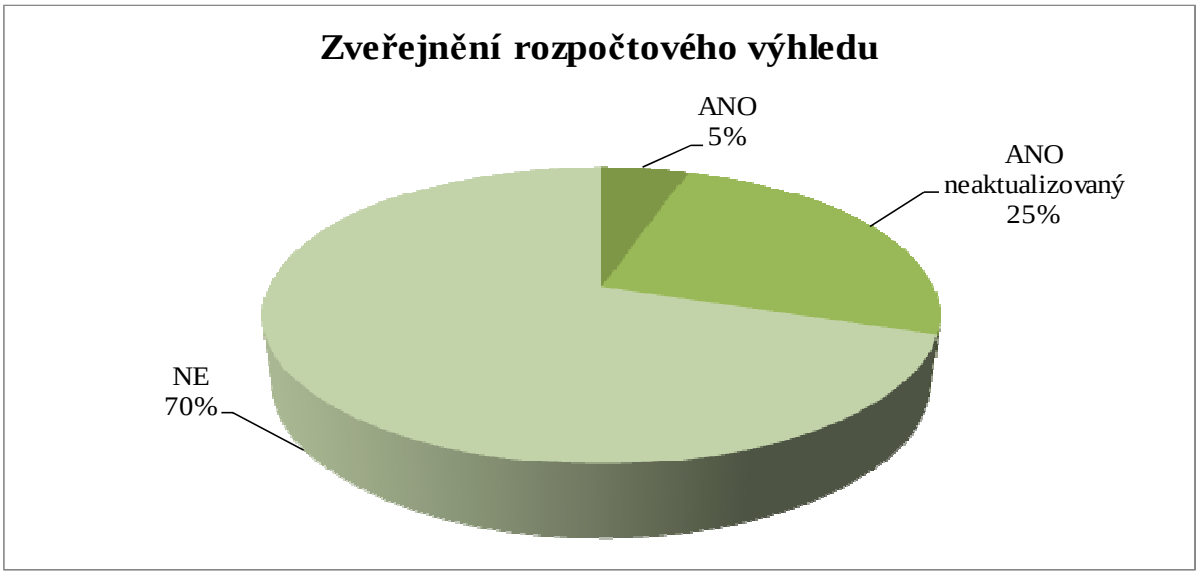
Rozpočtová dokumentace

Druhá část dotazníkového průzkumu se zaměřuje na kvalitu informací dostupných v rozpočtové dokumentaci obcí a hodnotí rozpočet především jako finanční plán, na jehož základě obce hospodaří. Analyzovány byly hlavní dokumenty publikované v průběhu rozpočtového procesu. Oblast „rozpočtová dokumentace“ se skládá ze 4 pododdílů a hodnoceno bylo celkem 31 kritérií.

První podoblast zkoumá dostupnost hlavních rozpočtových dokumentů na internetových stránkách obcí. Jedná se o rozpočtový výhled, návrh rozpočtu, rozpis rozpočtu, závěrečný účet a zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření rozpočtu uplynulého roku.

Od roku 2001 je v České republice legislativně zakotvena povinnost obcí sestavovat rozpočtový výhled, z něhož by v hlavních ukazatelích měl vycházet návrh rozpočtu. Hlavní problém tohoto nástroje střednědobého finančního plánování spočívá v jeho vynutitelnosti. Existující zákonodárství nestanovuje žádné sankce v případě, že návrh rozpočtu nerespektuje hodnoty rozpočtového výhledu pro daný rok.

Graf 10 Aktualizovaný rozpočtový výhled



Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

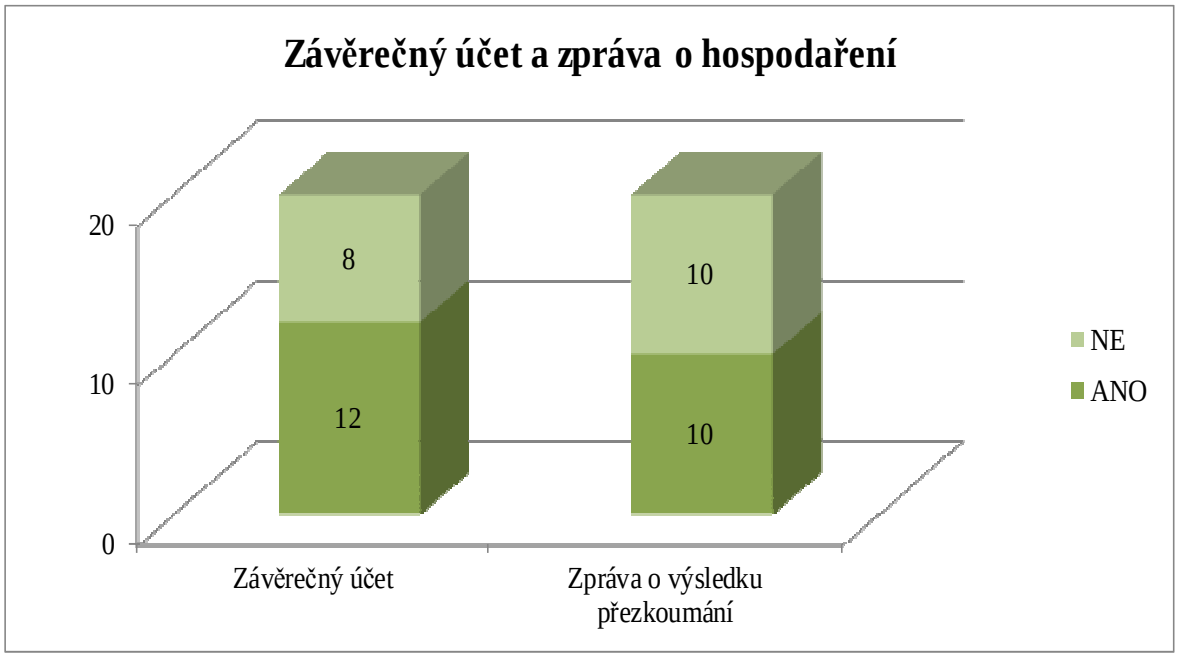
Aktualizovaným rozpočtovým výhledem se má na mysli výhled začínající rokem 2013. Dle zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů se rozpočtový výhled sestavuje zpravidla na 2 - 5 let následujících po roce, na který se sestavuje obecní rozpočet. Téměř 70 % hodnocených obcí nemá na svých internetových stránkách rozpočtový výhled vůbec zveřejněn. Z celkem 14 obcí nezveřejňujících tento rozpočtový dokument patří devět z nich do desetičlenné skupiny, kterou organizace ČEKIA vyhodnotila jako nejhůře hospodařící obce. Dalších pět obcí sice rozpočtový výhled zpracovává, dokumenty jsou ale buď zastaralé, nebo nerespektují klouzavý princip tvorby rozpočtového výhledu a období rozpočtového výhledu o rok neposouvají. Jediný z hodnocených subjektů, který každoročně aktualizuje rozpočtový výhled, je obec Lesůňky.

Z rozpočtového výhledu by měl vycházet návrh rozpočtu na následující rozpočtové období, tedy rok 2013. V průběhu dotazníkového průzkumu (období říjen - prosinec) bylo možné na elektronické úřední desce dohledat návrh rozpočtu na příští rozpočtový rok u téměř poloviny hodnocených obcí. Dokument byl na úřední desce zveřejněn vždy minimálně 15 dnů, a občané tak měli právo se k němu vyjádřit písemně v předem stanoveném termínu nebo ústně na zasedání zastupitelstva. V dnešní technologicky vyspělé době by stálo za zvážení kromě možnosti písemného či ústního vyjádření k návrhu rozpočtu, také vyslovení názoru prostřednictvím internetu, na příklad prostřednictvím datové schránky, zřízením kontaktního e-mailového účtu či webového formuláře.

Po schválení rozpočtu územně samosprávného celku zastupitelstvem je vypracován tzv. rozpis rozpočtu, jenž patří mezi základní rozpočtové dokumenty, které obce mají dle zákona o svobodném přístupu k informacím povinnost zveřejňovat způsobem umožňujícím dálkový přístup. Jak již bylo výše zmíněno, čtyři z celkem dvaceti hodnocených obcí nemají na svých internetových stránkách aktuální rozpočet k dispozici vůbec.

Ke zvýšení transparentnosti rozhodování orgánů veřejné správy o využití prostředků z veřejných rozpočtů napomáhá provádění pravidelné, systematické a průběžné kontroly. Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření musí být nedílnou součástí závěrečného účtu, tedy dokumentu obsahujícího veškeré údaje o příjmech a výdajích v členění dle rozpočtové skladby, údaje o dalších finančních operacích včetně tvorby a použití fondů. Stejně jako návrh rozpočtu musí být i závěrečný účet vhodným způsobem zveřejněn alespoň 15 dnů před jeho projednáváním.

Graf 11 Zveřejnění závěrečného účtu a zprávy o výsledku přezkumu hospodaření



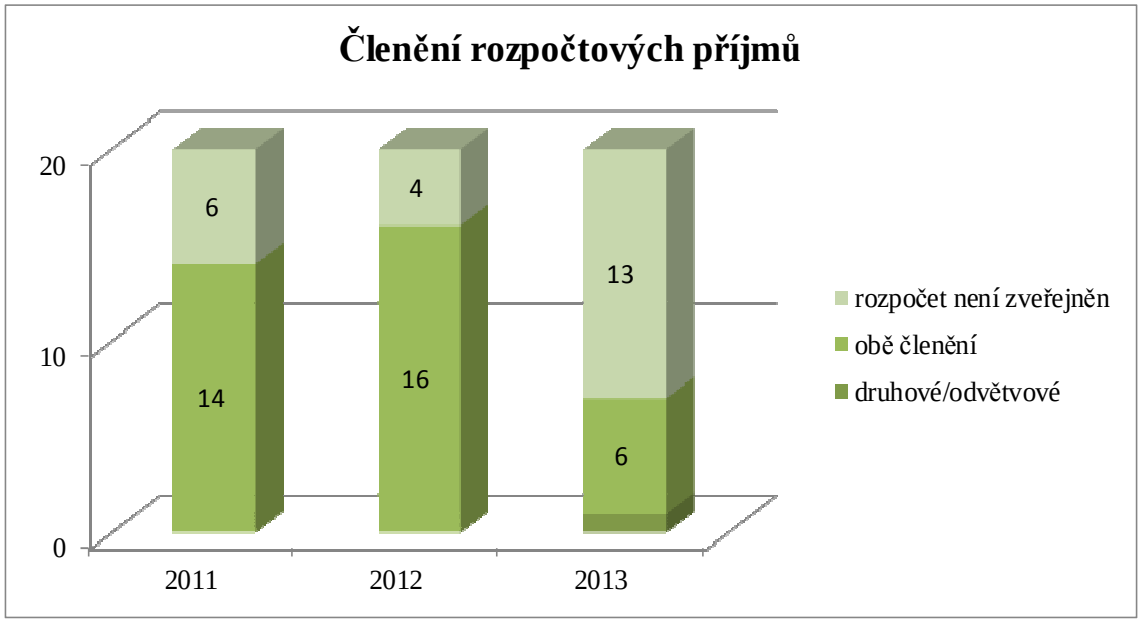
Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Závěrečný účet a zprávu o výsledku přezkumu hospodaření územně samosprávného celku zveřejňuje na svých internetových stránkách přibližně polovina hodnocených obcí. Obce, které tyto dva dokumenty neuvádějí, ve většině případů informují zájemce o možnosti náhlednout do materiálů v úředních hodinách na obecním úřadě.

V následující části bude analyzována kvalita informací uvedených ve schváleném rozpočtu aktuálního a minulého roku a návrhu rozpočtu na rok příští. Hodnocena bude především podrobnost členění příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby, informace o dluhu a úrokových platbách z něj a východiscích, která byla vzata při sestavování rozpočtů v úvahu.

Základní systém klasifikující ve čtyřech úrovních veškeré transakce veřejných rozpočtů představuje druhové třídění peněžních operací. Nejsrozumitelnější členění položek rozpočtu pro širokou veřejnost však poskytuje třídění odvětvové.

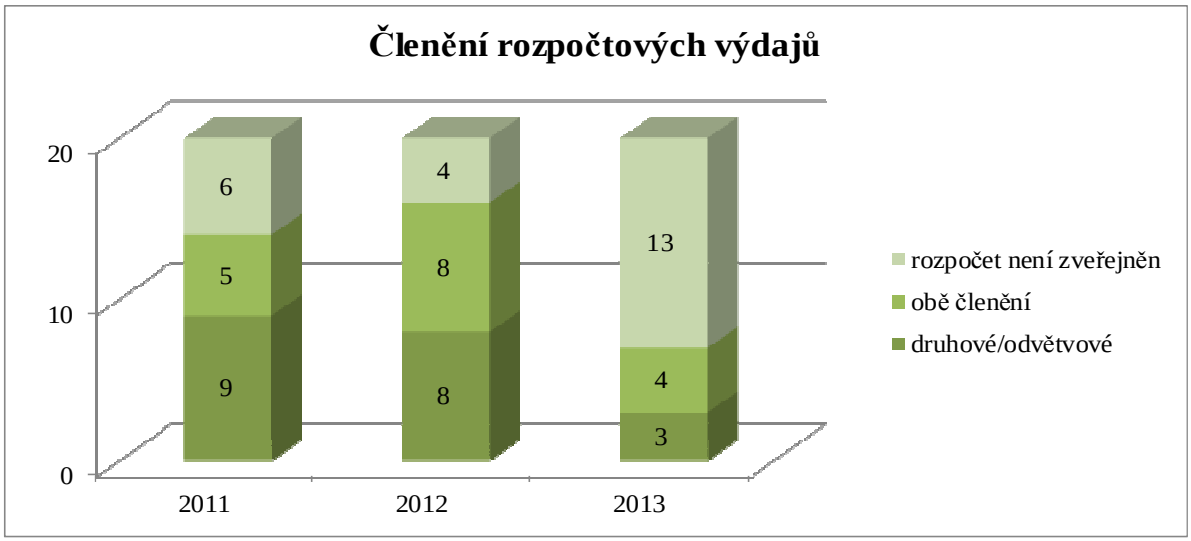
Graf 12 Informace o rozpočtových příjmech



Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Zkoumané rozpočtové dokumenty poskytují veřejnosti poměrně kvalitní informace. Pokud už je rozpočtový dokument zveřejněn, obsahuje třídění příjmů nejen dle druhů, ale také dle odvětví, jak zachycuje výše uvedený graf. Jednotlivé příjmové položky doplňuje stručné vysvětlení. Téměř vždy se ale jedná o přepis komentáře uvedeného ve vyhlášce Ministerstva financí.

Graf 13 Informace o rozpočtových výdajích

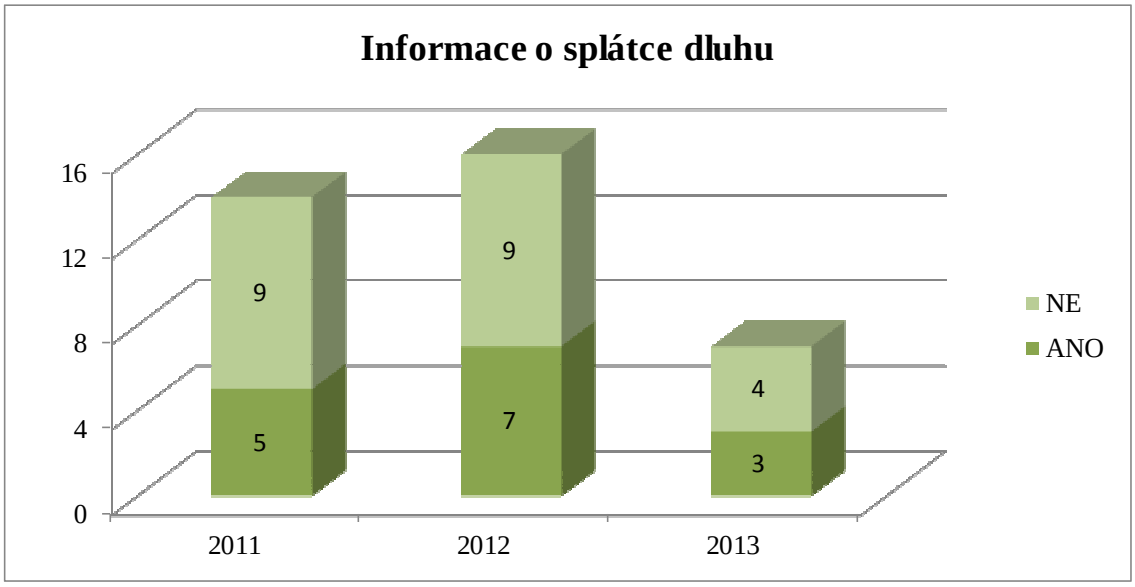


Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Formáty rozpočtových dokumentů hodnocených obcí se značně liší. Obecně však lze říci, že obsahují více informací o výdajích než o příjmech. Ve sledovaném rozpočtu aktuálního roku používá osm obcí členění výdajů odvětvové. Dělení výdajů na běžné a kapitálové zveřejňuje stejný počet obcí. V rozpočtu minulého období používá téměř polovina hodnocených obcí pouze členění odvětvové. Výdaje vyčleněné na konkrétní programy obce téměř nezveřejňují. Výjimkou je pouze obec Lomnička, která uvádí výdaje na jednotlivé projekty v aktuálním i minulém rozpočtovém dokumentu.

Ve druhé podoblasti dotazníkového průzkumu bylo dále zkoumáno poskytování informací o zadlužení obcí. Informace o splátce dluhu zveřejňuje na svých internetových stránkách pouze několik obcí, jak zachycuje následující graf.

Graf 14 Informace o splátce dluhu



Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Z rozpočtového dokumentu nelze vyčíst údaj o celkové výši dluhu. U většiny obcí však chyběly i údaje o splátce dluhu, informace o úrokových platbách z dluhů nebylo možné dohledat téměř v žádném rozpočtovém dokumentu. Tento závěr je překvapující především u obcí, které byly vyhodnoceny jako nejhůře hospodařící. Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům vyjádřený v procentech u těchto obcí výrazně překračuje rizikovou hodnotu 25 %.

Dále bylo také zjištěno, že ani jedna z obcí nezveřejňuje na svých internetových stránkách makroekonomické prognózy ani jiná použitá východiska, na základě kterých by byl rozpočet

stanoven. Vzhledem k velikosti obcí a počtu obyvatel zkoumaných obcí se tento závěr očekával.

Výsledky hodnocení kvality informací rozpočtové dokumentace, kterou poskytují obce na svých oficiálních internetových stránkách, shrnuje následující tabulka.

Tabulka 7 Výsledky hodnocení rozpočtové dokumentace

kritérium / hodnocení	0	1	2	3	4	5	6	7	8	průměr
hlavní dokumenty	2	2	4	6	5	1	-	-	-	**2,65**
aktuální rozpočet (r. 2012)	4	0	0	5	5	2	4	0	0	**3,45**
rozpočet minulého roku (r. 2011)	6	0	0	6	5	1	2	0	0	**2,75**
návrh rozpočtu (r. 2013)	13	0	1	1	3	1	1	0	0	**1,40**

Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Z výše uvedeného shrnutí vyplývá několik důležitých závěrů. Průměrné hodnocení kritéria „hlavní dokumenty“ není příliš vysoké. Lze říci, že hlavní rozpočtové dokumenty, tedy rozpočtový výhled, návrh rozpočtu, rozpis rozpočtu, závěrečný účet a zprávu o výsledku přezkoumání hospodaření rozpočtu uplynulého roku zveřejňuje přibližně polovina obcí. Obec Semtěš, ležící na pomezí Středočeského a Pardubického kraje, jako jediná z hodnocených obcí zveřejňuje všech pět hlavních rozpočtových dokumentů. Na druhé straně pomyslného žebříčku se umístily obce Prameny a Vlčice, které na svých internetových stránkách nezveřejňují žádný z výše uvedených dokumentů.

Rozpočtové dokumenty jednotlivých obcí obsahují poměrně kvalitní informace o rozpočtu jako finančním plánu, a to zejména o základních parametrech rozpočtu - příjmech a výdajích. U většiny obcí však chybí údaje o splácení dluhu. Informace o úrokových platbách z dluhů nebylo možné dohledat téměř v žádném rozpočtovém dokumentu. Ani jedna z obcí také na svých internetových stránkách nezveřejňuje prognózy a východiska, ze kterých se při sestavování rozpočtů vycházelo. Z hodnocených dokumentů poskytoval nejpodrobnější informace rozpočet aktuálního roku 2012. Nejhorší hodnocení získal dokument návrhu rozpočtu. Není tomu tak proto, že by informace nesplňovaly požadovaná kritéria. Důvodem bylo jeho nezveřejnění na internetových stránkách obce.

Rozpočet jako nástroj komunikace mezi občany a obcí

Poslední část dotazníkového průzkumu se věnovala hodnocení rozpočtu jako nástroje komunikace mezi občany a obcí. Kvalita rozpočtového procesu se ve značné míře odvíjí od podoby jednotlivých dokumentů, zejména jejich uživatelsky vstřícného zpracování.

Občané mají zákonem zakotvenou pravomoc vyslovit se k návrhu rozpočtu a závěrečnému účtu obce. K tomu, aby občané mohli vyjádřit svůj názor a zastupitelé mohli kvalifikovaně hlasovat, je nezbytné, aby rozpočtová dokumentace prezentovala ve srozumitelné formě dostatek relevantních informací. Ve třetí oblasti výzkumu tedy byla hodnocena především přehlednost a srozumitelnost rozpočtových dokumentů.

V průběhu rozpočtového období dochází ke změnám vnitřního a vnějšího prostředí, které nebylo možné předem v rozpočtu zohlednit. K řešení těchto situací slouží změny rozpočtu ve formě rozpočtových opatření, jejichž schválení patří do kompetence zastupitelstva. Velmi často tak dochází k zásadním změnám oproti původnímu návrhu rozpočtu obce.

Graf 15 Rozpočtová opatření



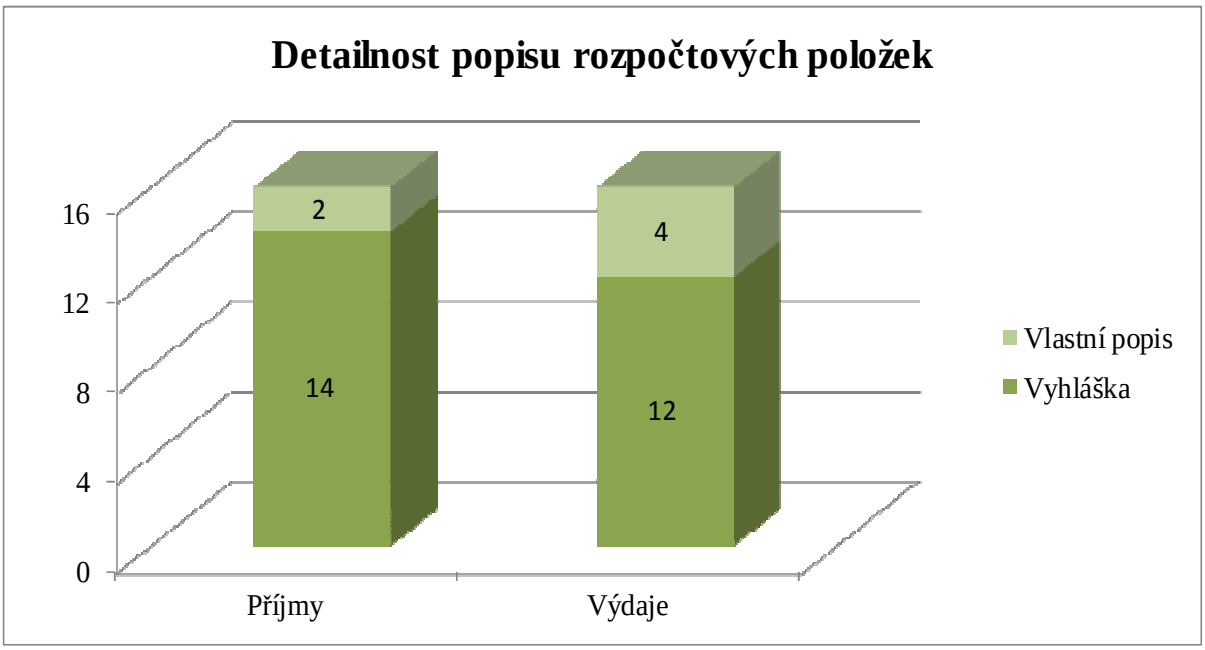
Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Zákon žádným způsobem neupravuje povinnost publikace navrhovaných změn rozpočtu obce. Občan však v tomto případě nemá možnost vyjádřit se k navrhovaným změnám na

zasedání zastupitelstva, neboť podkladový materiál nemá předem k dispozici. Pro aktivnější přístup občanů by i v tomto případě bylo vhodné zveřejňovat navrhované změny v rozpočtu, neboť by tím byla více respektována zásada veřejnosti a transparentnosti. Z celkového počtu dvaceti zkoumaných obcí, zobrazuje přehledným způsobem rozpočtová opatření pouze obec Krčmaň. Na internetových stránkách jmenované obce lze dohledat všechna rozpočtová opatření provedená ve vztahu k rozpočtu daného roku.

Další kritérium, které výrazně přispívá k vyšší srozumitelnosti rozpočtové dokumentace, je vysvětlení jednotlivých rozpočtových položek. Přestože je obcím ze zákona uložena povinnost třídit jednotlivé položky v členění dle rozpočtové skladby, zákon už nepožaduje uvádět bližší popis operací. Občan tak má v případě neuvádění popisu možnost dohledat si bližší informace dle třídícího mechanizmu rozpočtové skladby (třídy, položky, skupiny, paragrafy) ve vyhlášce Ministerstva financí České republiky. I tak ale získá údaje pouze obecného charakteru příjmů nebo výdajů.

Graf 16 Popis rozpočtových položek



Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Všechny obce, které mají zveřejněný rozpočet aktuálního roku, doplňují jednotlivé rozpočtové položky krátkým vysvětlením. Více jak tři čtvrtiny obcí nezůstávají pouze u komentáře opsaného z vyhlášky Ministerstva financí, ale snaží se přiblížit občanům

rozpočtové položky uvedením podrobnějšího popisu. V oblasti příjmů uvádějí rozpočtové dokumenty konkrétní názvy organizací, od kterých se příjmy inkasují, názvy ubytovacích zařízení, od kterých náleží obcím poplatek za ubytovací kapacity nebo také názvy sponzorů obce. Rozpočtové výdaje obsahují informace o konkrétních organizacích, na něž obec přispívá, kulturních akcích probíhajících v průběhu rozpočtového období nebo konkrétních budovách, na nichž budou probíhat plánované opravy a rekonstrukce.

K většímu pochopení celkové struktury navrhovaného rozpočtu velkou měrou přispívá zachycení příjmových a výdajových položek rozpočtu v jejich vzájemné provázanosti. Například příjmy z pronájmu pozemků budou použity na úhradu nákladů za údržbu pozemků jiných. Dalším příkladem mohou být příjmy obcí získané z úroků, které se použijí na úhradu bankovních poplatků.

Graf 17 Provázanost rozpočtových příjmů a rozpočtových výdajů

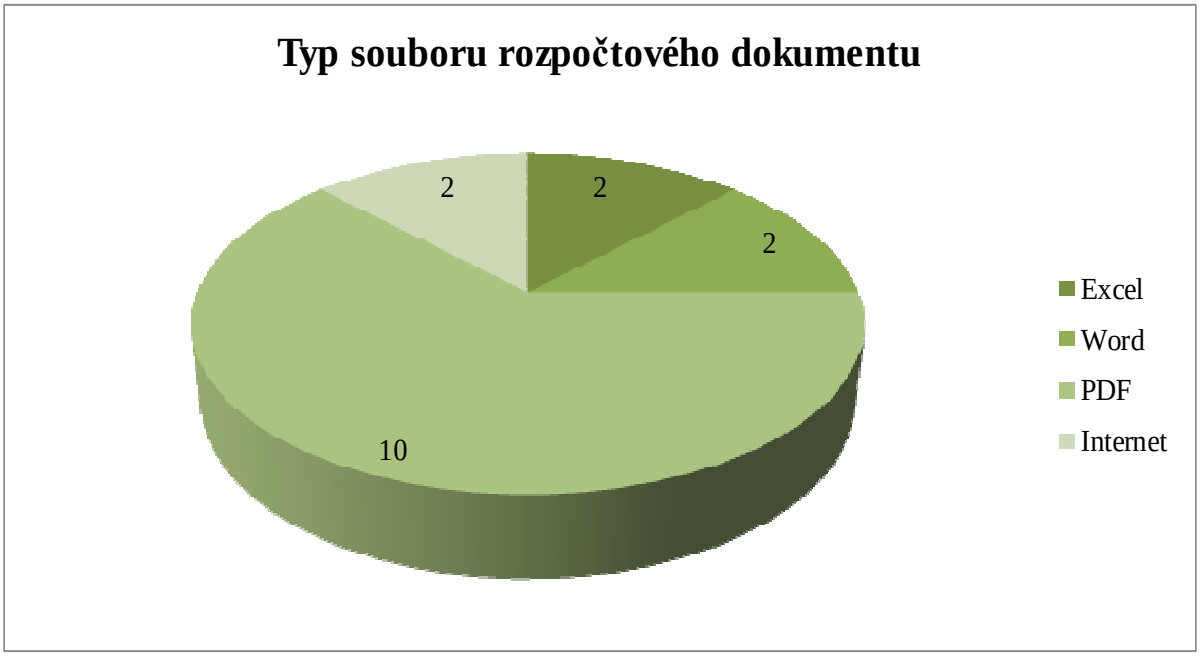


Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Téměř 90 % ze šestnácti obcí, které mají na svých internetových stránkách zveřejněný rozpočet aktuálního roku, se snaží sestavovat rozpočtový dokument tak, aby byla uživatelům rozpočtových informací zřejmá provázanost jednotlivých položek příjmů a výdajů a mohli se v tocích finančních prostředků lépe orientovat.

Jedno z dalších kritérií, jež přispívá ke zvýšení transparentnosti rozpočtových dokumentů je přehlednost. Z toho důvodu byl do dotazníkového průzkumu zařazen výzkum, který zkoumá, v jakém typu souboru je rozpočet předložen, zda umožňuje další práci s uvedenými daty a zda je rozpočet doplněn shrnující tabulkou či grafem.

Graf 18 Typ rozpočtového dokumentu



Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Celkem deset obcí zveřejňuje aktuální rozpočtový dokument ve formátu PDF. Uživatel, který by měl zájem s uvedenými daty dále zpracovat, tak nemá přímou možnost tento krok provést. Přestože jsou data uvedená v souboru pdf zpracována do tabulky, kopírováním do tabulkového editoru se data přemístí a je třeba věnovat další čas jejich úpravě. Z uživatelského hlediska je tedy nejvhodnější zveřejňovat dokument v podobě formátu Excel, což bohužel činí pouze dvě z hodnocených obcí. Zbývající obce aktuální rozpočet na internetových stránkách buď nezveřejňují vůbec, nebo zveřejňují údaje vypsané přímo na internetové stránce nebo ve formátu Word.

V průběhu třetí části dotazníkového průzkumu bylo dále zjištěno, že ani jedna z hodnocených obcí nezveřejňuje ve svých rozpočtových dokumentech shrnující tabulky či podpůrné grafy. V mnoha případech bývá grafické uvedení informací pro uživatele snáze pochopitelnější a lépe se tak dovede zorientovat ve strohých tabulkách rozpočtových příjmů a

výdajů. Žádná ze zkoumaných obcí také na svých internetových stránkách neuvádí důvodové zprávy k rozpočtům či shrnutí a komentáře k rozpočtovým dokumentům. V tomto směru obce nejen svým občanům ale i jiným zájemcům o uváděná data příliš neusnadňují jejich pochopení.

Výsledky hodnocení rozpočtu jako nástroje komunikace mezi občany a obcí shrnuje následující tabulka.

Tabulka 8 Výsledky hodnocení rozpočtu jako nástroje komunikace

kritérium / hodnocení	0	1	2	3	4	průměr
srozumitelnost	4	2	9	5	0	**1,75**
přehlednost	4	14	2	0	-	**0,90**
shrnutí rozpočtu, komentář	20	0	0	-	-	**0,00**

Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Obecně lze rozpočtové dokumenty charakterizovat jako srozumitelné a přehledné. Pro ekonomicky nevzdělaného uživatele ale může být jejich studium časově náročné. Původně zveřejněný rozpočet bývá velmi často v průběhu rozpočtového období upravován prostřednictvím rozpočtových opatření. Téměř všechny hodnocené obce však rozpočtová opatření na svých internetových stránkách neuvádí. Uživatel tak ve většině případů pracuje s neaktuálními daty. Pro zvýšení srozumitelnosti rozpočtu obce doplňují jednotlivé rozpočtové položky krátkým popisem a snaží se dodržovat strukturu dokumentu, ze které lze pozorovat vzájemnou provázanost rozpočtových příjmů a výdajů. Na druhou stranu však ani jedna z hodnocených obcí nezahrnuje do rozpočtového dokumentu žádné shrnující tabulky nebo grafy a nepřikládá žádný komentář, jenž by usnadnil orientaci v mnohdy rozsáhlých dokumentech.

4. 2. 2 Souhrnné výsledky dotazníkového průzkumu

Závěry vyvozené z jednotlivých podoblastí dotazníkového průzkumu byly uvedeny v rámci zkoumaných pododdílů v předchozí kapitole. V této části diplomové práce budou shrnuty výsledky provedeného průzkumu jako celku. Dále bude sestaven žebříček hodnocených obcí na základě výsledné známky, jež obdržely dle splnění hodnocených kritérií. Nakonec budou navržena doporučení, jež by mohla vést ke zvýšení rozpočtové transparentnosti vybraných obcí.

Z provedeného výzkumu lze vyvodit jeden hlavní závěr, a sice že kvalita rozpočtových dokumentů, které obce zveřejňují na svých internetových stránkách, se značně liší, což dokládá i níže uvedené shrnutí v tabulce.

Tabulka 9 Výsledky hodnocení jednotlivých zkoumaných oblastí

	možné maximum	dosažené minimum	dosažené maximum	průměr
základní informace	5	0	3	1,40
rozpočtová dokumentace	29	0	19	10,25
nástroj komunikace	9	0	4	2,65

Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Maximální počet bodů, jež bylo možné při hodnocení jednotlivých kritérií obdžet, nezískala ani jedna ze zkoumaných obcí. Na druhé straně nejnižšího možné hodnocení dosaženo bylo. Za první oblast obdrželo výslednou známku nula celkem sedm obcí, ve druhém oddílu dvě obce a ve třetím okruhu čtyři obce.

Ve všech hodnocených oblastech obdržely nejnižší možnou známku obce Vlčice a Prameny, které agentura ČEKIA zařadila mezi deset nejhůře hospodařících obcí. Přestože obec Vlčice provozuje oficiální internetové stránky, po kliknutí na konrétní rozpočtové dokumenty se žádné informace nezobrazí. Nejzadluženější obec České republiky - Prameny, internetové stránky v současné době vůbec nemá zřízeny. Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům dosahuje v obci Prameny téměř 600 %. Dluhy obce tedy šestinásobně převyšují majetek obce. To způsobil zejména nevydařený projekt na stáčírnu minerálních vod, kvůli němuž se obec extrémně zadlužila. Přestože obec získala povolení ke stavbě, protesty ochranářů investory odradily a obci zůstaly obrovské dluhy. Autorka diplomové práce žádala starostku obce Prameny o sdělení, kde je možné veškeré povinně zveřejňované informace včetně rozpočtu dohledat. Odpověď starostky odkazovala na internetové stránky města Mariánské Lázně. Přestože tam údaje byly umístěny, rozpočtovou dokumentaci neobsahovaly.

Množství a kvalita poskytovaných informací na internetových stránkách se liší i mezi dvěma hlavními skupinami hodnocených obcí - nejlépe a nejhůře hospodařící. Hodnoty dosahovaného maxima, minima a průměrného výsledku srovnává následující tabulka.

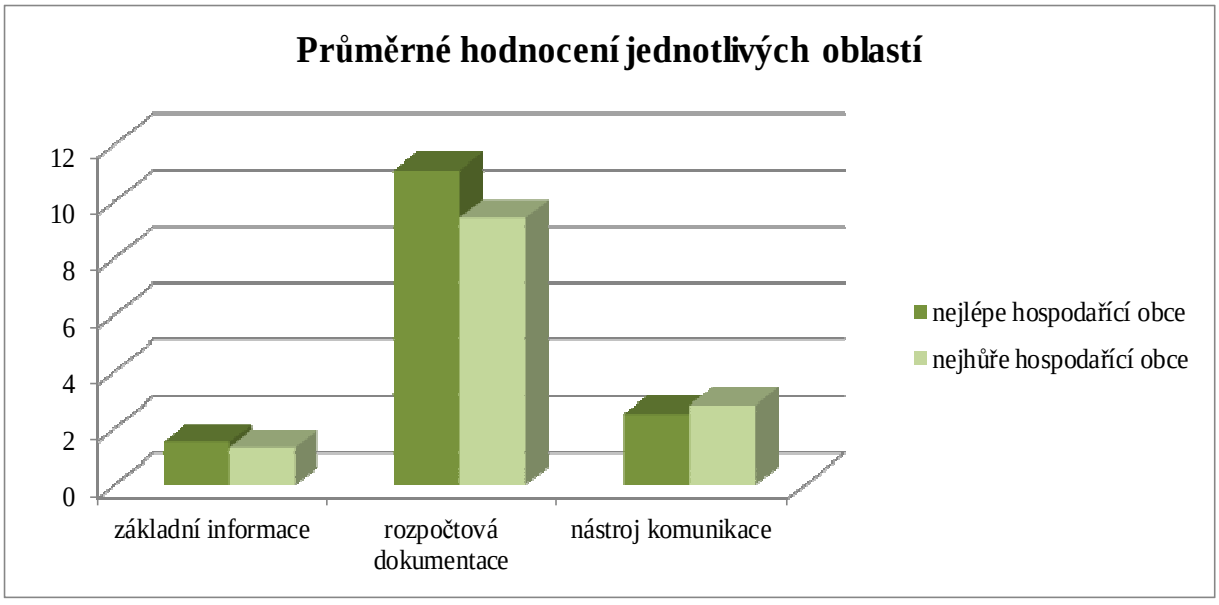
Tabulka 10 Srovnání výsledků nejlépe a nejhůře hospodařících obcí

	dosažené minimum		dosažené maximum		průměr	
	nejlépe hospodařící obce	nejhůře hospodařící obce	nejlépe hospodařící obce	nejhůře hospodařící obce	nejlépe hospodařící obce	nejhůře hospodařící obce
základní informace	0	0	3	3	1,5	1,3
rozpočtová dokumentace	6	0	19	19	11,1	9,4
nástroj komunikace	0	0	4	4	2,5	2,8

Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Hodnoty dosaženého minimálního výsledku se ve dvou ze třech kritérií mezi jednotlivými skupinami neliší. Lepší známku nejnižšího možného hodnocení získalo deset nejlépe hospodařících obcí v oblasti rozpočtové dokumentace, což svědčí především o zveřejňování hlavních rozpočtových dokumentů a o větší podrobnosti a členitosti rozpočtových položek. Ve všech třech zkoumaných oblastech se hodnota dosaženého maxima neliší. Průměrné hodnoty hlavních oblastí pro větší přehlednost uvádí následující graf.

Graf 19 Srovnání průměrných hodnot nejlépe a nejhůře hospodařících obcí



Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Skupina nejlépe hospodařících obcí převyšuje průměrnou výslednou známku obcí nejhůře hospodařících ve dvou hlavních oblastech. Jedná se o poskytování základních a doplňujících informací a také o množství a kvalitu poskytovaných informací v rámci rozpočtové dokumentace. Jedinou oblast, ve které vykazuje vyšší průměrnou hodnotu skupina nejhůře

hospodařících obcí, představuje hodnocení rozpočtu jako nástroje komunikace mezi občany a obcí. Lepšího výsledku dosáhly tyto obce především podrobnějším popisem a vysvětlením jednotlivých rozpočtových položek, které druhá skupina ve většině případů pouze opisuje z vyhlášky.

Každá z obcí měla možnost získat na základě provedeného dotazníkového průzkumu maximálně 43 bodů. Dle dosažené výsledné známky byly všechny hodnocené obce srovnány a seřazeny od obce s nejvyšším získaným počtem bodů po obec s nejnižší dosaženou známkou. Žebříček všech dvaceti zkoumaných obcí představuje následující tabulka. Obce, jež agentura ČEKIA vyhodnotila jako nejlépe hospodařící, jsou pro větší přehlednost a odlišení zvýrazněny tučným písmem.

Tabulka 11 Žebříček hodnocených obcí dle rozpočtové transparentnosti

Název obce	**Výsledná známka**
Semtěš	**24**
Majdalena	23
Uhy	**20**
Kačlehy	**19**
Košíky	19
Markvartice	**18**
Lomnička	18
Nové Lublice	17
Sovínky	17
Krčmaň	17
Kubova Huť	**16**
Těchobuz	**15**
Janská	15
Lesůňky	**14**
Malé Březno	**11**
Turovice	9
Velká Chmelištná	**8**
Mutěnice	**6**
Prameny	0
Vlčice	0

Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Nejlepší bodové ohodnocení v průzkumu rozpočtové transparentnosti získala obec Semtěš s celkovým výsledkem 24 bodů, čímž splnila více jak polovinu všech sledovaných kritérií. Druhé místo patří obci Majdalena s hodnocením 23 bodů, na třetí příčce se umístila obec Uhy

s celkem 20 body. Na opačném konci žebříčku se se shodným bodovým ohodnocením umístily obce Prameny a Vlčice. K takto špatnému výsledku vedlo nezveřejnění žádného z rozpočtových dokumentů a v případě obce Prameny neexistence oficiálních internetových stránek. Překvapující je fakt, že v první desítce obcí, jejichž rozpočtové dokumenty byly hodnoceny jako nejvíce transparentní, se umístilo šest subjektů ze skupiny nejhůře hospodařících obcí. Přestože se tedy obce potýkají s velmi vysokými dluhy a nebyla by překvapivá snaha rozpočtové dokumenty zveřejňovat v co nejméně podrobné formě, snaží se obce uvádět na internetových stránkách všechny hlavní rozpočtové dokumenty v podrobném členění a uživatelsky vstřícné podobě.

Rozdíl mezi výslednou známkou rozpočtové transparentnosti nejlépe a nejhůře hodnocené obce dosahuje osmnácti bodů, tedy více jak třetinu možného celkového zisku. Hodnocení jednotlivých oblastí a podoblastí těchto dvou obcí uvádí následující tabulka.

Tabulka 12 Srovnání nejlépe a nejhůře hodnocené obce

OBLAST, PODOBLAST / NÁZEV OBCE		Semtěš	Mutěnice
1.ČÁST	***ZÁKLADNÍ INFORMACE O OBCI***	***2***	***0***
	Povinně zveřejňované a doplňující informace	2	0
	Usnadnění přístupu k informacím konečnému uživateli	0	0
2.ČÁST	***ROZPOČTOVÁ DOKUMENTACE***	***19***	***6***
	Hlavní dokumenty	5	3
	Aktuální rozpočet - r. 2012	6	0
	Rozpočet minulého roku - r. 2011	3	3
	Návrh rozpočtu - r. 2013	5	0
3.ČÁST	***NÁSTROJ KOMUNIKACE MEZI OBČANY A OBCÍ***	***3***	***0***
	Srozumitelnost	2	0
	Přehlednost	1	0
	Shrnutí rozpočtu, komentář	0	0
	VÝSLEDNÁ ZNÁMKA (součet 1+2+3)	**24**	**6**

Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.

Z výše uvedeného shrnutí je zřejmá výrazná odlišnost v kvalitě a množství informací poskytovaných rozpočtovými dokumenty, a tím i v rozpočtové transparentnosti. Zatímco obec Semtěš dosáhla v každé zkoumané oblasti hodnocení větší než nula, obec Mutěnice získala uspokojivou známku pouze v oblasti rozpočtové dokumetace. Nejvíce se na špatném hodnocení podepsalo neuvádění hlavních rozpočtových dokumentů na internetových stránkách obce.

Z provedeného dotazníkového průzkumu lze pozorovat několik nedostatků, jejichž odstranění by mohlo napomoci ke zvýšení výsledné hodnoty ukazatele rozpočtové transparentnosti hodnocených obcí. Závěry však lze zobecnit a vzít v úvahu při sestavování rozpočtových dokumentů i u mnoha dalších obcí České republiky. Ke zvýšení rozpočtové transparentnosti lze doporučit následující:

- dodržovat legislativně zakotvenou povinnost a uvádět aktualizované povinně zveřejňované informace ve vyhláškou stanovené podobě,
- umístit na úvodní stránku obce přímý odkaz na povinně zveřejňované informace, nejlépe i na rozpočet aktuálního roku,
- při sestavování rozpočtu vycházet z aktualizovaného rozpočtového výhledu vytvořeného na bázi klouzavého principu,
- zvěřejnit závěrečný účet obce včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření obce,
- uvádět makroekonomické prognózy, politická rozhodnutí a jiná východiska, na základě kterých byl rozpočet sestaven,
- podrobněji popisovat a vysvětlovat jednotlivé rozpočtové položky,
- zveřejňovat dokument ve formátu, který umožňuje další práci s uvedenými daty,
- doplnit rozpočtové dokumenty o shrnující tabulky a podpůrné grafy,
- přikládat k rozpočtovým dokumentům komentář a shrnutí, díky nimž se stanou rozpočtové informace srozumitelnější a přehlednější i pro uživatele bez zvláštního ekonomického vzdělání.

Závěr

Obecní rozpočet lze definovat jako nástroj umožňující alokaci prostředků a využití zdrojů tak, aby bylo dosaženo cílů samosprávy s maximální efektivností, hospodárností a účinností. Obce jsou chápány jako veřejnoprávní korporace, které mohou mít svůj majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Rozpočet tedy představuje finanční plán, jímž se řídí financování činnosti územního samosprávného celku.

V posledních několika letech výrazně vzrostl zájem zainteresovaných občanů o dění v obcích a také o informace týkající se hospodaření obce s finančními prostředky. Hlavními podmínkami pro větší zapojení veřejnosti do rozpočtového procesu je kromě znalosti základního fungování systému místních rozpočtů nutné především zveřejňování informací v dostatečném množství a podobě, která je srozumitelná, přehledná a poskytuje údaje o skutečném stavu hospodaření obce.

Cílem předkládané diplomové práce bylo zhodnotit transparentnost obecních rozpočtů na základě informací poskytovaných na internetových stránkách vybraných obcí České republiky. Z důvodu co nejkomplexnějšího vyhodnocení rozpočtové transparentnosti byla rovněž zařazena podrobnější charakteristika obecních rozpočtů, rozpočtové skladby a mezinárodních standardů transparentních veřejných financí.

Klasifikace rozpočtové transparentnosti ve dvaceti vybraných obcích České republiky byla provedena na základě kritérií zpracovaných v rámci dotazníkového průzkumu. Dotazník tvořily tři hlavní oddíly dále rozčleněné do podoblastí s celkem 43 otázkami. Po důkladné analýze všech zkoumaných rozpočtových dokumentů bylo jednotlivým obcí přiděleno příslušné bodové ohodnocení. Dle výsledné známky rozpočtové transparentnosti byla srovnána kvalita a množství informací poskytovaných na internetových stránkách obcí.

První z hodnocených oblastí se zabývala zveřejňováním povinných informací, jež obcím přísluší ze zákona. Dále byl zkoumán postoj ze strany obcí, jež by usnadňoval občanům přístup k těmto údajům a zároveň tedy i k rozpočtu aktuálního roku. Ačkoli zákon ukládá obcím povinnost zveřejňovat významné informace o jejich působnosti, z celkem dvaceti hodnocených obcí téměř třetina údaje na svých internetových stránkách nepředkládá. Strukturu zveřejňovaných informací definovaných vyhláškou dodržuje 13 z 20 obcí.

Z provedeného výzkumu dále vyplynula nepříliš vysoká ochota ze strany obcí ulehčit zájemcům přístup k povinně zveřejňovaným informacím a aktuálnímu rozpočtu. Obec Kačlehy jako jediná ze zkoumaných obcí uvádí na svých internetových stránkách přímý odkaz k rozpočtu na rok 2012. Ostatní obce zpravidla umisťují povinné informace i aktuální rozpočet do složky „Obecní úřad“ či „Úřední deska“. Obce Mutěnice, Velká Chmelištná, Vlčice a Prameny nezveřejňují aktuální rozpočet vůbec.

Druhá oblast dotazníkového průzkumu se věnovala kvalitě a množství informací dostupných v rozpočtové dokumentaci obcí a hodnotila rozpočet především jako finanční plán, na jehož základě obce hospodaří. Analyzovány byly dokumenty publikované v průběhu rozpočtového procesu. Hlavní rozpočtové dokumenty, tedy rozpočtový výhled, návrh rozpočtu, rozpis rozpočtu, závěrečný účet a zprávu o výsledku hospodaření rozpočtu uplynulého roku zveřejňuje přibližně polovina hodnocených obcí. Rozpočtové dokumenty jednotlivých obcí obsahují poměrně kvalitní informace o rozpočtu jako finančním plánu, a to zejména o základních parametrech rozpočtu - příjmech a výdajích. U většiny obcí však chybí údaje o výši a struktuře dluhu. Tento závěr je překvapující především u obcí, které byly vyhodnoceny jako nejhůře hospodařící, tedy podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům vyjádřený v procentech u nich překračoval rizikovou hodnotu 25 % a zároveň se ukazatel celkové likvidity k 31. 12. daného roku pohyboval v intervalu <0; 1>.

Poslední část dotazníkového průzkumu se věnovala hodnocení rozpočtu jako nástroje komunikace mezi občany a obcí. K tomu, aby občané mohli vyslovit svůj názor k návrhu rozpočtu a závěrečnému účtu, je nezbytné, aby rozpočtová dokumentace prezentovala ve srozumitelné a přehledné formě dostatek relevantních informací. Dle provedeného hodnocení lze rozpočtové dokumenty charakterizovat jako srozumitelné a přehledné. Pro ekonomicky nevzdělaného uživatele však může být jejich studium časově náročné. Ve snaze zvýšit srozumitelnost rozpočtu obce doplňují jednotlivé rozpočtové položky krátkým popisem a snaží se dodržovat strukturu dokumentu, ze které lze vyvodit vzájemnou provázanost rozpočtových příjmů a výdajů. Na druhou stranu žádná z hodnocených obcí neuvádí v rozpočtovém dokumentu shrnující tabulky nebo grafy a nepřikládá ani komentář, jenž by usnadnil orientaci v mnohdy rozsáhlých dokumentech uživateli bez zvláštních účetních nebo ekonomických znalostí.

Na základě provedeného dotazníkového průzkumu bylo kromě zhodnocení rozpočtové transparentnosti ve vybraných obcích navrženo několik doporučení, jež by mohla vést k odstranění zjištěných nedostatků a zvýšení transparentnosti veřejných rozpočtů na úrovni místních samospráv. Doporučeno bylo především dodržovat legislativně zakotvenou povinnost a uvádět aktualizované povinně zveřejňované informace v předepsané struktuře, při sestavování rozpočtu vycházet z aktualizovaného rozpočtového výhledu, zveřejňovat závěrečný účet obce včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření obce a uvádět makroekonomické prognózy, politická rozhodnutí a další východiska, na základě kterých byl rozpočet sestaven. Ke zvýšení přehlednosti a srozumitelnosti rozpočtových dokumentů bylo dále navrženo podrobněji popisovat jednotlivé rozpočtové položky, doplnit rozpočtové dokumenty o shrnující tabulky a grafy a přikládat důvodové zprávy či shrnutí a komentáře k rozpočtovým dokumentům, díky nimž by byly rozpočtové informace srozumitelnější a přehlednější i pro uživatele bez zvláštního ekonomického vzdělání.

Proces nápravy zjištěných nedostatků rozhodně není možné realizovat skokově, nicméně tlak vzdělaných a zainteresovaných obyvatel jistě přispěje k prosazení změn a postupnému zlepšování situace v oblasti rozpočtové transparentnosti.

Seznam použitých zdrojů

Zákony

[1] Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR

[2] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

[3] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

[4] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů

[5] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

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

[7] Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

[8] Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

[9] Vyhláška č. 442/2006 Sb., kterou se stanoví struktura informací zveřejňovaných o povinném subjektu způsobem umožňujícím dálkový přístup

Literatura

[1] BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 4. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2006. s. 115. ISBN 80-7179-431-7.

[2] ČEŠKOVÁ, M - KINŠT, J. *Rozpočtová skladba v roce 2011*. 4. rozšířené vydání. Olomouc: ANAG, 2011. 277 s. ISBN 978-80-7263-638-9.

[3] HEJKRLÍK, P. Obce nad propastí. *Týden*, 2012, č. 42, s. 52-53.

[4] KUČEROVÁ, P. *Dobrá praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD*. Bakalářská práce. 2011. FFÚ VŠE.

[5] LORENC, J - KAŠPÁRKOVÁ, J. *Rozpočtová skladba 2010: pro územní samosprávy*. Polešovice: M Lordy, 2010. 325 s. ISBN 978-802-5467-763.

[6] NOVÁKOVÁ, Š. *Účetnictví státní správy a samosprávy*. Praha: Oeconomica, 2006. 231 s. ISBN 80-245-1068-5.

[7] PAŘÍZKOVÁ, I. *Finance územní samosprávy*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2008. s. 238. ISBN 978-80-210-4511-8.

[8] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe.* 2. aktualizované a rozšířené vydání, Praha: GRADA, 2009. 304 s. ISBN: 978-80-247-2789-9.

[9] REKTOŘÍK J., ŠELEŠOVSKÝ J. a kolektiv. *Příručka pro zastupitele měst a obcí*. Brno: Masarykova univerzita, 1999. s. 174. ISBN 80-210-2254-X.

[10] SYNEK M., SEDLÁČKOVÁ H, VÁVROVÁ H. *Jak psát bakalářské, diplomové, doktorské a jiné písemné práce*. Praha: Oeconomica, 2007. s. 66. ISBN 978-80-245-1212-9.

Internetové zdroje

[1] ABZ slovník cizích slov, cit. 2012-12-07. Dostupné z: http://slovnik-cizich-slov.abz.cz/

[2] Code of Good Practices on Fiscal Transparency, cit. 2012-12-10. Dostupné online: http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf

[3] ČEKIA. *Hospodaření obcí se v posledních čtyřech letech zhoršuje*. Praha: 3. 9. 2012, (cit. 2012-12-10). Dostupné z: http://www.cekia.cz/cz/tiskove-zpravy/391-tz120903

[4] Deník veřejné správy, cit. 2012-12-07. Dostupné z: http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6528699

[5] Guide to the Open Budget Questionnaire, cit. 2012-12-10. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/GuideOBI2010_English.pdf

[6] International Budget Practices and Procedures Database, cit. 2012-12-7. Dostupné online: http://webnet.oecd.org/budgeting/Budgeting.aspx

[7] Kodex dobré praxe zpracovaný MMF pro transparentní nakládání s veřejnými prostředky, cit. 2012-12-10. Dostupné online: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/423_426.pdf

[8] Measuring Subnational Budget Transparency, Participation, and Accountability: Croatia, cit. 2012-12-7. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Measuring-Subnational-Budget-Transparency-Participation-and-Accountability-Croatia.pdf

[9] Ministerstvo financí České republiky: *Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti za rok 2008* [online]. Publikováno 30. 7. 2010 (cit. 2012-5-24). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2008_F_II_pdf.pdf

[10] Ministerstvo financí České republiky: *Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti za rok 2009* [online]. Publikováno 4. 8. 2010 (cit. 2012-5-24). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2009_F_II_pdf.pdf

[11] Ministerstvo financí České republiky: *Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti za rok 2010* [online]. Publikováno 22. 6. 2011 (cit. 2012-5-24). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU_2010_F-II.pdf

[12] Ministerstvo financí České republiky: *Hospodaření rozpočtů územních samosprávných celků, dobrovolných svazků obcí a regionálních rad regionů soudržnosti za rok 2011* [online]. Publikováno 22. 6. 2012 (cit. 2012-9-6). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xbcr/mfcr/SZU2011_F-II.pdf

[13] Ministerstvo financí České republiky: *Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu za rok 2008* [online]. Publikováno 30. 7. 2010 (cit. 2012-5-24). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_48074.html?year=2008#II

[14] Ministerstvo financí České republiky: *Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu za rok 2009* [online]. Publikováno 4. 8. 2010 (cit. 2012-5-24). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_56715.html?year=2009#II

[15] Ministerstvo financí České republiky: *Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu za rok 2010* [online]. Publikováno 22. 6. 2011 (cit. 2012-5-24). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_62813.html?year=2010

[16] Ministerstvo financí České republiky: *Zpráva o hospodaření dalších složek veřejných rozpočtů a o fondech organizačních složek státu za rok 2011* [online]. Publikováno 22. 6. 2012 (cit. 2012-9-6). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/statni_zav_ucet_70195.html?year=PRESENT

[17] Ministerstvo financí České republiky: *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2011* [online]. Publikováno 18. 6. 2012 (cit. 2012-9-6). Dostupné z: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zadluzenost_uzem_sprav_celku_71005.html

[18] OECD. *OECD Best Practices for Budget Transparency*. 2002, cit. 2012-12-7. Dostupné online: http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/1905258.pdf

[19] OECD Budget Practices and Procedures Survey, cit. 2012-12-7. Dostupné online: http://www.oecd.org/governance/budgetingandpublicexpenditures/39466141.pdf

[20] Open Budgets. Transform Lives. The Open Budget Survey 2010, cit. 2012-12-10. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Full_Report-English.pdf

[21] Open Budget Index Scores 2010, cit. 2012-12-10. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/2011/06/2010_Rankings.pdf

[22] Open Budget Questionnaire, cit. 2012-12-10. Dostupné online: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-Budget-Questionnaire_Final_08112011.pdf

[23] Questionnaire on fiscal institutions, cit. 2012-12-10. Dostupné online: http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/quest.pdf

[24] SEDMIHRADSKÁ L., HAAS J., ŠTEFEK M. *Otevřenost a srozumitelnost státního rozpočtu*, cit. 2012-12-10. Dostupné online: http://kvf.vse.cz/wp-content/uploads/2010/06/zaverecna-zprava-final-20-2.pdf

[25] Soustava informativních a monitorujících ukazatelů. Vlastní úprava, cit. 2012-11-8 Dostupné online: http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_monitoring_hospodareni_obci.html

[26] TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR. *Průvodce komunálními rozpočty aneb jak může informovaný občan střežit obecní pokladu.* 2008, (cit. 2012-11-8). Dostupné z: http://www.transparency.cz/doc/kr_pruvodce2008.pdf

[27] TRANSPARENCY INTERNATIONAL ČR. *Průhledný státní rozpočet? Kudy tečou a kam prosakují naše veřejné finance.* 2006, (cit. 2012-11-8). Dostupné online: http://www.transparency.cz/doc/rozpocet_studie_01.pdf

[28] Webové stránky obcí

Seznam tabulek

Tabulka 1 Rozpočty v různých fázích rozpočtového procesu za jeden kalendářní rok.....10

Tabulka 3 Principy dobré praxe rozpočtové transparentnosti podle OECD.....32

Tabulka 4 Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti podle MMF.....34

Tabulka 5 Soustava informativních a monitorujících ukazatelů 40

Tabulka 6 Hodnoty monitorující ukazatelů nejhůře hospodařících obcí.....43

Tabulka 7 Výsledky hodnocení základních informací o obcích.....46

Tabulka 8 Výsledky hodnocení rozpočtové dokumentace 52

Tabulka 9 Výsledky hodnocení rozpočtu jako nástroje komunikace 57

Tabulka 10 Výsledky hodnocení jednotlivých zkoumaných oblastí 58

Tabulka 11 Srovnání výsledků nejlépe a nejhůře hospodařících obcí.....59

Tabulka 12 Žebříček hodnocených obcí dle rozpočtové transparentnosti.....60

Tabulka 13 Srovnání nejlépe a nejhůře hodnocené obce.....61

Seznam grafů

Graf 1 Příjmy obcí v ČR v letech 2008 - 2011 20

Graf 2 Podíl jednotlivých druhů nenávratných příjmů na celkových příjmech obcí ČR v roce 2011 21

Graf 3 Daňové příjmy obcí v ČR v letech 2008 - 2011 23

Graf 4 Nedaňové příjmy obcí v ČR v letech 2008 - 2011 24

Graf 5 Kapitálové příjmy obcí v ČR v letech 2008 - 2011 25

Graf 7 Výdaje obcí v ČR v letech 2008 - 2011 27

Graf 6 Vývoj zadluženosti obcí v ČR v letech 2001 - 2011 29

Graf 8 Zveřejnění povinných informací na internetových stránkách 45

Graf 9 Přímý odkaz na povinně zveřejňované informace a aktuální rozpočet 46

Graf 10 Aktualizovaný rozpočtový výhled 47

Graf 11 Zveřejnění závěrečného účtu a zprávy o výsledku přezkumu hospodaření 49

Graf 12 Informace o rozpočtových příjmech 50

Graf 13 Informace o rozpočtových výdajích 50

Graf 14 Informace o splátce dluhu 51

Graf 15 Rozpočtová opatření 53

Graf 16 Popis rozpočtových položek 54

Graf 17 Provázanost rozpočtových příjmů a rozpočtových výdajů 55

Graf 18 Typ rozpočtového dokumentu 56

Graf 19 Srovnání průměrných hodnot nejlépe a nejhůře hospodařících obcí 59

Seznam obrázků

Obrázek 1 Rozpočtový proces u rozpočtu obce ČR 10

Obrázek 2 Výhody a nevýhody sestavování rozpočtového výhledu 11

Obrázek 4 Základní druhové rozdělení příjmů 19

Obrázek 5 Základní druhové třídění výdajů 27

Obrázek 6 Základní rovnice rozpočtové skladby 29

Obrázek 7 Nejlépe a nejhůře hospodařící obce 42

Seznam příloh

Příloha 1 Dotazník použitý pro sestavení COLBI (v původním znění).....74

Příloha 2 Dotazník použitý pro hodnocení rozpočtové transparentnosti.....75

Příloha 1 Dotazník použitý pro sestavení COLBI (v původním znění)

Questions 1 to 12: Proposed and adopted budget documents and RBY=2010
Q1. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY classified by economic classification?
Q2. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY by functional classification?
Q3. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY for individual programs?
Q4. Do the proposed and adopted budget documents present tax revenues from different sources for RBY?
Q5. Do the proposed and adopted budget documents present grants for RBY?
Q6. Do the proposed and adopted budget documents present non-tax revenues from different sources for RBY?
Q7. Do the proposed and adopted budget documents present information on outstanding debt?
Q8. Do the proposed and adopted budget documents present information on payments of interest on debt for the RBY?
Q9. Do the proposed and adopted budget documents contain macroeconomic forecasts upon which the budget figures are based?
Q10. Do the proposed and adopted budget documents contain verbal descriptions (explanations) of various expenditures for the RBY?
Q11. Do the proposed and adopted budget documents contain verbal descriptions (explanations) of various revenues for the RBY?
Q12. Do the proposed and adopted budget documents contain verbal descriptions (explanations) of individual programs and the underlying expenditures?
Questions 13 to 15: Proposed and adopted budget documents and RBY-1=2009
Q13. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY-1 classified by economic classification?
Q14. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY-1 classified by functional classification?
Q15. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY-1 for individual programs?
Questions 16 to 19: Proposed and adopted budget documents and RBY+1=2011 / RBY+2=2012
Q16. Do the proposed and adopted budget documents present tax and non-tax revenues from different sources for RBY+1 and RBY+2?
Q17. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY+1 and RBY+2, classified by economic classification?
Q18. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY+1 and RBY+2, classified by functional classification?
Q19. Do the proposed and adopted budget documents present expenditures for RBY+1 and RBY+2 for individual programs?
Question 20: The Citizens Budget
Q20. Does the local government publish a non-technical presentation of the budget intended for a wide audience (Citizens Budget)?
Questions 21 to 25: Half-Year Report (RBY-1=2009)
Q21. Does the Half-Year Report present expenditures for RBY-1, classified by economic classification?
Q22. Does the Half-Year Report present expenditures for RBY-1, classified by functional classification?
Q23. Does the Half-Year Report present tax revenues from different sources for RBY-1?
Q24. Does the Half-Year Report present grants for RBY-1?
Q25. Does the Half-Year Report present non-tax revenues from different sources for RBY-1?
Questions 26 to 32: Year-End Report (RBY-2=2008)
Q26. Does the Year-End Report present expenditures for RBY-2, classified by economic classification?
Q27. Does the Year-End Report present expenditures for RBY-2, classified by functional classification?
Q28. Does the Year-End Report present expenditures for RBY-2 for individual programs?
Q29. Does the Year-End Report present tax revenues from different sources for RBY-2?
Q30. Does the Year-End Report present grants for RBY-2?
Q31. Does the Year-End Report present non-tax revenues from different sources for RBY-2?
Q32. Does the Year-End Report present information on outstanding debt?
Questions 33 to 37: Availability of Budget Proposal Documents and local gazette
Q33. Were Budget Proposal Documents available?
Q34. Are the information on RBY+1/RBY+2 presented in Budget Proposal Documents?
Q35. What is the time period between receiving the Budget Proposal Documents by local unit representatives and its enactment?
Q36. Is the local official gazette available on the Internet?
Q37. What is the time period between enacting the budget and its publication in the local gazette?
Questions 38 to 41: Cooperation with local officials and representatives
Q38. Has the city's information officer responded to the Survey?
Q39. Have the two City Council representatives and head of the city's Finance Department responded to the Survey?
Q40. If some additional contact information has been requested from local governments, how many days have passed from request to response?
Q41. If some additional contact information has been requested from local governments, how many telephone calls or e-mail messages have been needed to obtain the data?
Questions 42 to 43: Information about local representatives
Q42. Is the list of representatives in the City Council available on the city's official website?
Q43. Is the information on the political party membership of representatives in the City Council available on the city's official website?
Questions 44 to 45: Information about local Committee on Budget Issues
Q44. Does the local Committee on Budget Issues (as a part of the local City Council) exist?
Q45. Are the names of members of the local Committee on Budget Issues available on the city's official website?
Questions 46 to 47: Availability of the main city documents
Q46. Are the City Council's Rules of Procedure available on the city's official website?
Q47. Is the Statute of the city available on the city's official website?
Questions 48 to 52: City Council meetings – documents and participation
Q48. Are the agendas of the City Council meetings made available on the city's official website prior to the City Council meetings?
Q49. Is the distribution of documents to city representatives prior to the City Council meetings stipulated by the City Council's Rules of Procedure or by the Statute of the city?
Q50. Do the City Council's Rules of Procedure stipulate that, prior to meetings, the documents should be made available on the city's official website or distributed to parties other than the City Council representatives?
Q51. Are citizens allowed to attend the City Council meetings?
Q52. Is the right of the City Council representatives to ask questions at the City Council meetings stipulated by the City Council's Rules of Procedure or by the Statute of the city?

Measuring Subnational Budget Transparency, Participation, and Accountability: Croatia. Dostupné online: http://www.ijf.hr/upload/files/file/ENG/IOP/anex/02_Methodology.pdf

Příloha 2 Dotazník použitý pro hodnocení rozpočtové transparentnosti

	1. OBLAST - OBECNÉ INFORMACE
	Povinně zveřejňované a doplňující informace
1.	Má obec zpracovaný přehled povinně zveřejňovaných informací?
2.	Odpovídá přehled povinně zveřejňovaných informací požadavkům vyhlášky č. 442/2006 Sb.?
3.	Má obec směrnici, která by ošetřovala proces zveřejňování rozpočtové dokumentace?
	Usnadnění přístupu k informacím konečnému uživateli
4.	Existuje na úvodní stránce obce zvláštní odkaz pro povinně zveřejňované informace?
5.	Existuje na úvodní stránce obce zvláštní odkaz pro přístup k aktuálnímu rozpočtu?
	2. OBLAST - ROZPOČTOVÁ DOKUMENTACE
	Hlavní dokumenty
6.	Má obec zpracovaný aktualizovaný rozpočtový výhled?
7.	Je na elektronické úřední desce k dispozici návrh rozpočtu na rok 2013?
8.	Má obec zveřejněný aktuální rozpočet?
9.	Zveřejňuje obec závěrečný účet za rok 2011?
10.	Zveřejňuje obec zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření?
	Aktuální rozpočet - rok 2012
11.	Obsahuje aktuální rozpočet příjmy dle druhového členění?
12.	Obsahuje aktuální rozpočet příjmy dle odvětvového členění?
13.	Obsahuje aktuální rozpočet výdaje dle druhového členění?
14.	Obsahuje aktuální rozpočet výdaje dle odvětvového členění?
15.	Obsahuje aktuální rozpočet výdaje na jednotlivé programy?
16.	Obsahuje aktuální rozpočet informace o splátce dluhu?
17.	Obsahuje aktuální rozpočet informace o úrokových platbách z dluhu?
18.	Obsahuje aktuální rozpočet makroekonomické prognózy, na základě kterých je rozpočet sestaven?
	Rozpočet minulého roku - rok 2011
19.	Obsahuje rozpočet minulého roku příjmy dle druhového členění?
20.	Obsahuje rozpočet minulého roku příjmy dle odvětvového členění?
21.	Obsahuje rozpočet minulého roku výdaje dle druhového členění?
22.	Obsahuje rozpočet minulého roku výdaje dle odvětvového členění?
23.	Obsahuje rozpočet minulého roku výdaje na jednotlivé programy?
24.	Obsahuje rozpočet minulého roku informace o splátce dluhu?
25.	Obsahuje rozpočet minulého roku informace o úrokových platbách z dluhu?
26.	Obsahuje rozpočet minulého roku makroekonomické prognózy, na základě kterých je rozpočet sestaven?
	Návrh rozpočtu - rok 2013
27.	Obsahuje návrh rozpočtu příjmy dle druhového členění?
28.	Obsahuje návrh rozpočtu příjmy dle odvětvového členění?
29.	Obsahuje návrh rozpočtu výdaje dle druhového členění?
30.	Obsahuje návrh rozpočtu výdaje dle odvětvového členění?
31.	Obsahuje návrh rozpočtu výdaje na jednotlivé programy?
32.	Obsahuje návrh rozpočtu informace o splátce dluhu?
33.	Obsahuje návrh rozpočtu informace o úrokových platbách z dluhu?
34.	Obsahuje návrh rozpočtu makroekonomické prognózy, na základě kterých je rozpočet sestaven?
	3. OBLAST - NÁSTROJ KOMUNIKACE MEZI OBČANY A OBCÍ
	Srozumitelnost
35.	Zveřejňuje obec přehled rozpočtových opatření?
36.	Obsahuje aktuální rozpočet slovní popis (vysvětlení) jednotlivých příjmů?
37.	Obsahuje aktuální rozpočet slovní popis (vysvětlení) jednotlivých výdajů?
38.	Je z rozpočtu patrná provázanost příjmů a výdajů?
	Přehlednost
39.	Jsou jednotlivé rozpočtové položky zobrazeny přehledně v tabulce?
40.	Obsahuje aktuální rozpočtový dokument podpůrné grafy?
41.	Je rozpočet zveřejněn ve formátu, který umožňuje další práci s uvedenými daty?
	Shrnutí rozpočtu, komentář
42.	Zveřejňuje obec důvodové zprávy k rozpočtům?
43.	Zveřejňuje obec komentované verze rozpočtů?

Zdroj: Dotazníkový průzkum. Vlastní úprava.