

Masarykova univerzita
Ekonomicko-správní fakulta

Studijní obor: Veřejná ekonomika



PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ (NA ÚROVNI KRAJŮ)

*Programme budgeting (at regional level in the Czech
Republic)*

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce:
doc. PhDr. Jan ŠELEŠOVSKÝ, CSc.

Autor:
Bc. Libor PITÁK

Brno, květen 2010

Katedra veřejné ekonomie

Akademický rok 2009/2010

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Pro: P I T Á K Libor, Bc.

Obor: Veřejná ekonomika

Název tématu: PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ (NA ÚROVNI KRAJŮ)
Programme budgeting (at regional level in the Czech Republic)

Zásady pro vypracování

Problémová oblast:

Programové rozpočtování patří mezi nové nástroje a metody rozpočtové politiky. Napomáhá plánování, protože umožňuje hodnotit vztah mezi poskytovanými službami a náklady na jejich poskytnutí a rozhodovat o potřebnosti jednotlivých programů. Programy jsou definovány jako činnosti se společným cílem. Programové financování se neomezuje jen na programy reprodukce majetku, v sofistikované podobě je aplikovatelné na většinu položek rozpočtu včetně běžných výdajů, jejich roztríděním do výdajových bloků. Samotné sestavování a následná realizace rozpočtu formou programové struktury (na rozdíl od Slovenské republiky) není pro krajskou úroveň povinná. Krajské samosprávy jsou ve využití uvedeného nástroje na počátku. Přestože se např. sestavují Programy rozvoje kraje, vazba mezi obsahově věcnými dokumenty a finančními plány není doposud plně kompatibilní.

Cíl práce:

Cílem práce je analyzovat systém a realizaci programového rozpočtování ve vybraném kraji. Zmapovat problémy a přínosy systému programového rozpočtování a navrhnout způsoby řešení.

Postup práce a použité metody:

1. Studium a obsahová analýza odborné literatury a relevantní legislativy, explikace základních pojmů a problémů.
2. Sběr informací a poznatků ve vybraném kraji.
3. Vyhodnocení informací, komparace s teoretickými poznatky.
4. Vyvození závěrů z analýzy, syntéza poznatků, formulace vlastních návrhů a doporučení.

Rozsah grafických prací:

Předpoklad cca 10 tabulek a grafů

Rozsah práce bez příloh:

60 – 70 stran

Seznam odborné literatury:

- BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. Vyd. 1. Brno: ESF MU 2008. 216 s. ISBN 978-80-210-4698-6
- HRABALOVÁ, S., KLÍMOVÁ, V., NUNVÁŘOVÁ, S. *Metody a nástroje řízení ve veřejné správě*. 1.vyd. Brno: ESF MU 2005. 130 s. ISBN 80-210-3679-6
- COGAN, R. *Krajské zřízení*. Vyd. 1. Praha: ASPI 2004. 440 s. ISBN 80-7357-041-6
- OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace*. Praha: Ekopress 2006. 189 s., ISBN 8086929132
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press 2004, 375 s. ISBN 80-7261-086-4
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 1. Praha: GRADA 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5

Relevantní legislativa ČR

Relevantní www. stránky

Vedoucí diplomové práce:

Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.

Datum zadání diplomové práce:

6. 3. 2009

Termín odevzdání diplomové práce a vložení do IS je uveden v platném harmonogramu akademického roku.

.....
vedoucí katedry

.....
děkan

V Brně dne 6. 3. 2009

Jméno a příjmení autora:	Bc. Libor Piták
Název diplomové práce:	Programové rozpočtování (na úrovni krajů)
Název práce v angličtině:	Programme budgeting (at regional level in the Czech Republic)
Katedra:	Veřejné ekonomie
Vedoucí diplomové práce:	doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc.
Rok obhajoby:	2010

Anotace

Předmětem diplomové práce „Programové rozpočtování (na úrovni krajů)“ je identifikace současného způsobu rozpočtování na krajské úrovni a následný návrh programové struktury rozpočtu Jihomoravského kraje dle metodiky programového rozpočtování. První část je zaměřena na popis rozpočtu, rozpočtového procesu a způsobu financování na krajské úrovni. Ve druhé části charakterizují metodu programového rozpočtování, jako příklad aplikace této metody uvádím Slovenskou republiku, kde je tato metoda již legislativně upravena. Výstupem poslední části práce je pak návrh programové struktury rozpočtu Jihomoravského kraje.

Annotation

The goal of the submitted thesis: “Programme budgeting (at regional level in the Czech Republic)” is identification of current method of budgeting at regional level and subsequent budget proposal of South Moravian region using the methodology of programme budgeting. The first part is concentrated on budget description, description of the budgetary process and financing method at regional level. In the second part I characterize the method of programme budgeting, as an example of application of this method I present the Slovak Republic, where the method is already covered by legislation. Output of the final part consists of the draft programme budget structure of South Moravian region.

Klíčová slova

Veřejné finance, programové rozpočtování, rozpočet kraje, rozpočtový proces, programový rozpočet

Keywords

Public finances, programme budgeting, regional budget, budget process, programme budget

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci *Programové rozpočtování (na úrovni krajů)* vypracoval samostatně pod vedením doc. PhDr. Jana Šelešovského, CSc. a uvedl v ní všechny použité literární a jiné odborné zdroje v souladu s právními předpisy, vnitřními předpisy Masarykovy univerzity a vnitřními akty řízení Masarykovy univerzity a Ekonomicko-správní fakulty MU.

V Brně dne 25. června 2010

vlastnoruční podpis autora

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval doc. PhDr. Janu Šelešovskému, CSc. za cenné připomínky a odborné rady, kterými přispěl k vypracování této diplomové práce. Dále děkuji paní Bc. Magdaleně Čేశkové z ekonomického odboru Krajského úřadu Jihomoravského kraje za poskytnuté informace a konzultace. V neposlední řadě bych chtěl poděkovat své přítelkyni a rodině za vytrvalou podporu nejen při psaní této práce.

OBSAH

ÚVOD	8
1 KRAJSKÁ SAMOSPRÁVA A JEJÍ HOSPODAŘENÍ	10
1.1 KRAJSKÉ ZŘÍZENÍ	10
1.2 ORGÁNY KRAJE	13
1.3 TEORIE FISKÁLNÍHO FEDERALISMU A HOSPODAŘENÍ KRAJŮ	21
1.4 ROZPOČET A ROZPOČTOVÝ PROCES KRAJSKÉ SAMOSPRÁVY	25
1.5 PŘÍJMY A VÝDAJE KRAJE	33
1.6 SHRNUÍ KAPITOLY	38
2 PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ	40
2.1 ROZPOČTOVÁNÍ	40
2.2 METODY SESTAVOVÁNÍ KRAJSKÝCH ROZPOČTŮ	43
2.3 PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ	48
2.4 PROGRAMOVÁ STRUKTURA	52
2.5 KRITÉRIA HODNOCENÍ PROGRAMŮ	57
2.6 PROGRAMOVÝ ROZPOČET	60
2.7 PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ NA SLOVENSKU	62
2.8 SHRNUÍ KAPITOLY	66
3 PŘÍPADOVÁ STUDIE – VYBRANÁ OBLAST ROZPOČTU JIHOMORAVSKÉHO KRAJE V INTERPRETACI PROGRAMOVÉHO FINANCOVÁNÍ	68
3.1 CHARAKTERISTIKA HOSPODAŘENÍ JMK	69
3.2 NÁVRH PROGRAMOVÉ STRUKTURY ROZPOČTU JMK	72
3.3 SHRNUÍ KAPITOLY	78
ZÁVĚR	79
SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	80
SEZNAM TABULEK	83
SEZNAM GRAFŮ	84
SEZNAM OBRÁZKŮ	85
SEZNAM PŘÍLOH	86

ÚVOD

Současný stav veřejných financí České republiky by se dal označit za tristní. Veřejný dluh a deficity veřejných rozpočtů jsou stále častěji spojovány se vzrůstajícími tendencemi a prognózy vývoje statistických ukazatelů hospodaření se nelepší. Rozpočtové schodky patří v poslední době i k nelichotivým devízám hospodaření vyšších územních samosprávných celků. Čím dál častěji jsou zmiňovány nejrůznější systémové změny, které by mohly být lékem na nezdravé aspekty českých veřejných financí. Předkládaná práce se zabývá tvorbou rozpočtu na krajské úrovni, potažmo možnými způsoby rozpočtování se zaměřením na rozpočtování programové.

Programové rozpočtování může být při správné implementaci výrazným systémovým nástrojem řešení efektivní alokace omezených rozpočtových zdrojů. Existence rozpočtového omezení, stejně jako dlouhodobého problému spočívajícího v zajištění maximální hospodárnosti a efektivnosti při alokaci výdajů územních rozpočtů, se projevuje využíváním metod výkonnostního rozpočtování při sestavování rozpočtů, jejichž původní využití bylo v soukromém sektoru.

Hlavním cílem této diplomové práce je analýza programového rozpočtování na krajské úrovni. Dílčím cílem je vymezení hospodaření krajské samosprávy se zaměřením na postižení problematiky financování Jihomoravského kraje. Dále jsou zkoumány možné způsoby rozpočtování a jako příklad použití metody programového rozpočtování uvádím aplikaci tohoto nástroje řízení veřejných výdajů ve veřejné správě Slovenské republiky.

Svou diplomovou práci jsem rozdělil do tří částí. V první kapitole teoreticky popisují krajskou samosprávu a její hospodaření, větší část kapitoly je věnována rozpočtu a rozpočtovému procesu. Uvádím také jednotlivé orgány kraje, především z jejich ekonomického hlediska, tedy jejich vazby na tvorbu rozpočtu a hospodaření.

Ve druhé kapitole se zabývám nejprve možnými způsoby rozpočtování na krajské úrovni. Následně je analyzována metoda programového rozpočtování, jsou uvedeny principy tvorby programové struktury rozpočtu a zabývám se i kritérii hodnocení programových aktivit. Jako exemplární příklad praktické aplikace programového rozpočtování uvádím Slovenskou republiku.

Poslední kapitola je zaměřena na oblast rozpočtu Jihomoravského kraje. Je zde věnován prostor koncepčním a strategickým dokumentům, na jejichž základě uvádím návrh programové struktury ve vybrané oblasti rozpočtu kraje.

Každá z kapitol je zakončena krátkým shrnutím, které zdůrazňuje základní a rozhodující poznatky probíraného tématu. Ve své diplomové práci používám řadu metod. K teoretickému popisu krajského hospodaření a metod sestavování rozpočtu používám elementární metodu deskripce společně s metodou literární rešerše, k popisu programového rozpočtování metodu analýzy, dále metodu komparace a zároveň metodu řízeného rozhovoru při sběru informací a poznatků na Krajském úřadě Jihomoravského kraje. V závěru jednotlivých kapitol a následně celé práce využívám metodu syntézy. Při psaní práce čerpám z celé řady zdrojů, především z odborných publikací, statistických materiálů, internetu a dalších relevantních pramenů.

1 KRAJSKÁ SAMOSPRÁVA A JEJÍ HOSPODAŘENÍ

Územní samospráva je jednou z významných součástí uspořádání společnosti, je základním prvkem veřejné správy a tvoří společně s místními orgány státu tzv. místní a regionální veřejnou správu.¹

Územní samospráva v současné době plní několik důležitých a nezastupitelných funkcí. Je reprezentantem společenství občanů, jejich zájmů a preferencí. Zároveň je reprezentantem pluralitního demokratického systému v dané obci, na území regionu a různorodých zájmů politických stran, přičemž rozhodování je založeno na nepřímé veřejné volbě. Územní samospráva je odpovědná za zabezpečení celé řady veřejných statků (služeb), za vytváření podmínek pro sociálně ekonomický rozvoj municipality, resp. regionu, a maximalizaci ekonomického blahobytu v rámci daného území. Je proto důležité, když má jasnou představu o dlouhodobém sociálně ekonomickém rozvoji. V neposlední řadě plní funkci koordinátora vztahů mezi municipalitou a regionem, municipalitou a státem, regionem a státem, je i vykonavatelem rozhodnutí státu (viz přenesená působnost dále v textu).²

Základními územními jednotkami (samosprávnými celky) České republiky, neboli nižšími územními samosprávnými celky jsou obce, my se však vzhledem k účelům této práce budeme nadále zabývat výhradně vyššími územními samosprávnými celky, a to jsou kraje.

1.1 Krajské zřízení

Abych se mohl nadále zabývat kraji jako takovými, považuji za nutné si pro začátek objasnit jejich ústavní a zákonné zakotvení. Vznik krajů je předpokládán v nejdůležitějším právním předpise státu, a to v Ústavním zákoně č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Jednotlivé kraje byly konkrétně vytvořeny na základě Ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky. Třetím významným předpisem je zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. Samosprávné orgány v podobě krajů jsou tedy definovány v Ústavě ČR a v zákoně o krajích. V této kapitole bych se tudíž rád věnoval krajům tak, jak jsou upraveny ve výše zmíněných právních předpisech, z kteréhož vymezení nadále budu vycházet v celé své práci.

¹ REKTOŘÍK, J. A KOL. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Ekopress 2007. s. 76

² PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 21-22

Ústavním impulsem pro zřízení vyšších územních samosprávných celků byla Ústava České republiky, která předvíдалa zřízení zemí nebo krajů, a také se stala právním základem pro samostatnou působnost krajů.³ S účinností od 1. 1. 2000 přitom došlo ke změně textu Ústavy tak, že nadále budou zřizovány jen kraje, nikoli země. Tento stav se dále již neměnil.

Kraje jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu.⁴ Toto je základní vymezení, kterým Ústava ČR předjímá vznik krajů. Stejně, jako je vznik krajů stanoven v ústavním zákoně, lze kraj jako vyšší územní samosprávný celek zrušit opět pouze ústavním zákonem. Z ústavního vymezení můžeme tedy shrnout, že kraj je taková veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek a která sestavuje vlastní rozpočet, podle kterého hospodaří.

Co se týče vztahu Evropské unie a České republiky, pak platilo a stále platí, že EU nemá žádný požadavek na zřízení krajů a na to, kolik krajů by mělo být. Paradoxně jedním z mála požadavků na regionalizaci je pro účely poskytování dotací to, aby region měl alespoň jeden milion obyvatel – což se nám krajským zřízením nepodařilo naplnit. Pokud se jedná o kritéria demokracie, přijaté na kodaňském zasedání Evropské rady v roce 1993, tak je z pohledu EU důležité, zda přístupující země má alespoň jednu úroveň místní veřejné správy - tedy i jen obce.⁵

Česká republika se člení na 13 krajů a hlavní město Prahu. Kraje neboli vyšší územní samosprávné celky mají přesně vymezená území a zároveň pod ně spadají jednotlivé obce. Kromě Hlavního města Prahy byly vytvořeny na našem území následující kraje: Středočeský kraj se sídlem v Praze, Jihočeský kraj se sídlem v Českých Budějovicích, Plzeňský kraj se sídlem v Plzni, Karlovarský kraj se sídlem v Karlových Varech, Ústecký kraj se sídlem v Ústí nad Labem, Liberecký kraj se sídlem v Liberci, Královéhradecký kraj se sídlem v Hradci Králové, Pardubický kraj se sídlem v Pardubicích, kraj Vysočina se sídlem v Jihlavě, Jihomoravský kraj se sídlem v Brně, Olomoucký kraj se sídlem v Olomouci, Moravskoslezský kraj se sídlem v Ostravě a Zlínský kraj se sídlem ve Zlíně.

³ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 79

⁴ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky

⁵ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 59-60

Uspořádání místní samosprávy v ČR vychází z modelu smíšeného⁶, kde samospráva i státní správa se na místní úrovni vykonává společně, tj. formou samostatné a přenesené působnosti. To znamená, že se tak po roce 1990 vrátilo ke koncepci z roku 1849, která přetrvala až do roku 1948 a od roku 2001 byla opět zavedena.⁷

Je nezbytné si uvědomit, že kromě území jako takového je ještě dalším nezbytným prvkem pro vznik státu moc. Výkon moci ve státě velmi úzce souvisí s veřejnou správou, tj. správou veřejných záležitostí ve veřejném zájmu. Tyto veřejné záležitosti buď kraj spravuje, jelikož to spadá do jeho samostatné působnosti, nebo proto, že původně měl určitou veřejnou pravomoc spravovat stát a jeho orgány, ale ten výkon těchto činností na kraje převedl, kraje se tak stávají státem aprobovanými subjekty, které jednají v přenesené působnosti.. Kraje tak veškerou svou činnost vykonávají v rámci přenesené působnosti (která na ně byla převedena od státu), nebo v rámci působnosti samostatné.

Samostatná působnost znamená suverénní výkon samosprávy v rozsahu svěřené jí zákonem jako např. hospodaření s majetkem, vydávání obecně závazných vyhlášek v rámci samostatné působnosti atd.⁸ Jinak řečeno, samostatná působnost je oprávnění kraje spravovat vlastními rozhodnutími věci týkající se dispozic s jeho majetkem a jeho správy, rozpočtu kraje, rozvoje kraje, spolupráce kraje s obcemi, ostatními kraji, jinými právními a fyzickými osobami a územními samosprávnými celky jiných států a úpravy práv povinností právnických a fyzických osob na území kraje obecně závaznými vyhláškami. Při výkonu samostatné působnosti je kraj vázán zákony a jinými právními předpisy vydanými na základě zákona. Samostatnou působnost kraje vykonává zastupitelstvo kraje, příp. rada (§ 35 a 36 a § 59 zákona o krajích). Krajský úřad plní úkoly v samostatné působnosti uložené mu zastupitelstvem a radou a napomáhá činnosti výborů zřízených zastupitelstvem a komisí zřízených radou (§ 66 zákona o krajích).⁹

Kraj tedy jedná v rámci samostatné působnosti tehdy, když spravuje své vlastní záležitosti, které jsou v jeho zájmu a v zájmu občanů tohoto kraje. V rámci samostatné působnosti tak kraj může

⁶ Ve vyspělých zemích se rozlišují tři základní formy uspořádání místní správy. A to systém *angloamerický* (anglosaský), ve kterém je místní správa pojata výlučně jako samospráva (tzn., že nedochází k rozlišování samosprávy a státní správy). Dále je to systém *francouzský*, ve kterém na místní úrovni existují vedle sebe odděleně orgány samosprávy a státní správy. A systém používaný v ČR, tedy systém *smíšený*.

⁷ REKTORÍK, J. A KOL. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Ekopress 2007. s. 76

⁸ STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. A KOL. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press 1998. s. 150

⁹ Jihočeský kraj *Samostatná a přenesená působnost kraje*

Dostupné z <[http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=1082&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=1082&par[lang]=CS)>

ukládat pokuty právnickým osobám a podnikajícím fyzickým osobám až do výše 200 000 Kč, kdy výnos z pokut spadá do příjmu kraje. Zastupitelstvo kraje dále (až na zákonem stanovené výjimky) rozhoduje vždy v samostatné působnosti a rada kraje připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva, zajišťuje, aby bylo hospodařeno dle schváleného rozpočtu apod. Pokud kraj vykonává samostatnou působnost, může přitom kooperovat s jednotlivými obcemi, které se v kraji nacházejí, přitom musí dbát na samostatnou působnost jednotlivých obcí, aby do ní nebylo zasahováno. Významným aspektem samostatné působnosti je i oprávnění zastupitelstva kraje vydávat obecně závazné vyhlášky, jelikož na základě těchto vyhlášek mohou být právnickým a fyzickým osobám ukládány různé povinnosti.

Přenesená působnost spočívá ve výkonu státní správy, který je na ni přenesen ze zákona.¹⁰ Jinými slovy, přenesená působnost je oprávnění orgánů kraje vykonávat státní správu ve správním obvodu kraje v rozsahu stanoveném zákonem. Při výkonu státní správy v přenesené působnosti kraj rozhoduje o právech a povinnostech právnických a fyzických osob a v dalších věcech upravených zákony a jinými právními předpisy, příp. usneseními vlády a směrnicemi ústředních správních úřadů vydanými nebo přijatými na základě zákona. Přenesenou působnost vykonává krajský úřad, pokud její výkon není zákonem svěřen zastupitelstvu, radě nebo zvláštnímu orgánu (§ 67 zákona o krajích).¹¹

Hlavní činností v rámci přenesené působnosti kraje je vydávání nařízení kraje. Za účelem plnění povinností, které jsou kraji svěřené v rámci přenesené působnosti, dostává kraj ze státního rozpočtu příspěvek na výkon těchto činností. Výši tohoto příspěvku stanoví Ministerstvo financí po dohodě s Ministerstvem vnitra.

1.2 Orgány kraje

Kraj jako vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován ze strany zastupitelstva kraje a jako další orgány kraje vystupují rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad. Kraj může mít i další orgány, tzv. zvláštní orgány kraje, které jsou zřizovány dle zákona.

¹⁰ STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. A KOL. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press 1998. s. 150

¹¹ Jihočeský kraj *Samostatná a přenesená působnost kraje*

Dostupné z <[http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=1082&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=1082&par[lang]=CS)>

Článek 101 odst. 2 Ústavy stanoví, že vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován **zastupitelstvem**, tedy sborem reprezentantů kraje. Zastupitelstvo kraje je jediným orgánem kraje uvedeným v Ústavě.

Je důležité si uvědomit, že zastupitelstvu a kraji vůbec nenáleží rozhodovat o základních otázkách – vzniku a zániku kraje, nemůže ovlivnit svoji působnost, kvalitativně ani kvantitativně a až na okrajové otázky nemá možnost rozhodnout o organizaci kraje. Zastupitelstvo (ani jiný orgán kraje) tedy není svrchovanou silou v kraji, tou zůstává ústřední moc, která stanoví podmínky pro rozhodování kraje a zajišťuje autoritu rozhodnutím kraje.¹² Zastupitelstvo kraje je zejména oprávněno překládat návrhy zákonů Poslanecké sněmovně, vydávat obecně závazné vyhlášky kraje, schvalovat rozpočet kraje a schvalovat závěrečný účet kraje, volit a odvolávat hejtmana, náměstky hejtmana apod.

O obsazení křesel v zastupitelstvu rozhodují ve volbách občané obcí a občané ČR s trvalým pobytem ve vojenských újezdech, které náležejí do územního obvodu kraje. Zákon č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů, upravuje přímé volby zastupitelstva. Vždy se jedná o volby všeobecné, je tedy voleno zastupitelstvo jako celek, dílčí nebo doplňovací volby právní úprava nepřipouští. Volby do zastupitelstev krajů se konají na základě zásady poměrného zastoupení a jsou vyhlašovány prezidentem republiky.¹³

Krajské zřízení stanoví striktní pravidla pro stanovení počtu členů zastupitelstva tak, že tento počet je dán jen vývojem počtu obyvatelstva. Pro toto stanovení je určující počet obyvatelstva k 1. lednu roku, v němž se konají volby do zastupitelstva. Stanovené počty tak přibližně odpovídají počtům členů zastupitelů největších měst.¹⁴ Před volbami přitom musí být ve Věstníku kraje a na úřední desce vyvěšen (zapsán) konkrétní počet členů zastupitelstva, který se bude volit. Funkce zastupitele začíná momentem zvolení – momentem, kdy dojde ke skončení hlasování.¹⁵

¹² COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 98

¹³ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 102-103

¹⁴ V krajích s méně než 600 000 obyvateli se tak volí 45 členů zastupitelstva, v krajích s 600 001 až 900 000 obyvateli 55 členů a v krajích s více než 900 000 obyvateli se volí 65 členů zastupitelstva.

¹⁵ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 119

Zastupitelstvo má tyto základní okruhy působnosti¹⁶:

- právotvorná, tzn. vydávání obecně závazných vyhlášek kraje
- schvalování rozpočtu a majetkoprávních úkonů, tzn. schvalování rozpočtu kraje a závěrečného účtu kraje¹⁷, rozhodování o pravidlech rozpočtového provizoria, rozhodování ve všech majetkoprávních záležitostech kromě uzavírání nájemních smluv a smluv o výpůjčce
- kreace a kontrola krajských ústavů, tzn. rozhodování o zřízení a zrušení příspěvkových organizací, organizačních složek kraje a dalších právnických osob, na kterých má kraj účast
- kreace a kontrola orgánů (včetně své interní samosprávy), tzn. zřizování výborů, zastupitelstvo volí a odvolává hejtmána, jeho náměstký, další členy rady, předsedy a členy výborů, dále deleguje zástupce kraje na valné hromady obchodních společností, v nichž má kraj majetkovou účast, zastupitelstvo volí zástupce kraje do regionálních rad regionu soudržnosti, volí zástupce pojištěnců do správních a dozorčích rad okresních pojišťoven (přičemž pro platnost rozhodování, usnesení je nutná nadpoloviční většina všech zvolených zastupitelů kraje)¹⁸
- další rozhodnutí, tzn. koordinace rozvoje územního obvodu, schvalování programů rozvoje územního obvodu kraje, schvalování územně plánovací dokumentace a koncepce rozvoje cestovního ruchu na území kraje, atd.
- a nikoli v poslední řadě, politické střety koaliční a opoziční

Zasedání zastupitelstva se koná alespoň 1 x za 3 měsíce, přičemž je ale třeba přihlížet vždy k aktuálním potřebám. Například v době tvoření rozpočtu bude svolávání schůzí zastupitelstva pravděpodobně intenzivnější. Jednotlivých schůzí se může účastnit veřejnost, je tedy vhodné, aby se občané kraje sami informovali o konání zasedání, aby věděli o tom, co se v jejich kraji děje a popřípadě mohli zasáhnout (psaním petic, podáváním podnětů, stížností, atd.). O konaných zasedáních zastupitelstva se posléze sepisuje záznam. Některé kraje dokonce na svých internetových stránkách zveřejňují zvukové záznamy z jednání zastupitelstva¹⁹.

¹⁶ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 148

¹⁷ Upraveno zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

¹⁸ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 101

¹⁹ např. Jihočeský kraj *Zvukové záznamy jednání zastupitelstva*

Dostupné z < [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=1158&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=1158&par[lang]=CS) >

Vzhledem k tomu, že rada kraje jako výkonný orgán kraje odpovídá za svou činnost zastupitelstvu kraje, je nedílnou součástí zasedání zastupitelstva kraje také předkládání zprávy o činnosti rady kraje.

Zastupitelstvo může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Svá stanoviska a návrhy předkládají výbory zastupitelstvu. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva. Výbory plní úkoly, kterými je pověřil zastupitelstvo. Ze své činnosti odpovídají výbory zastupitelstvu. Zastupitelstvo zřizuje vždy výbor finanční, výbor kontrolní a výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost.²⁰

Rada je výkonným orgánem kraje v oblasti samostatné působnosti kraje. Ve věcech přenesené působnosti rozhoduje, jen stanoví-li tak zákon.²¹ Již výše jsem se zmínil, že v rámci přenesené působnosti na úrovni krajů dochází k vydávání nařízení kraje – za jejich vydávání je zodpovědná právě rada kraje. Ta také připravuje návrhy a podklady pro jednání zastupitelstva kraje.

Podíváme-li se podrobněji na její pravomoci, které mají významné finanční aspekty, tak je to zejména²²:

- zabezpečovat hospodaření kraje podle schváleného rozpočtu kraje a kontrolovat hospodaření kraje, na základě zmocnění zastupitelstvem kraje provádět případná rozpočtová opatření
- rozhodovat o některých majetkoprávních úkonech kraje, zejména o
 - poskytování dotací občanským sdružením a podobným nevládním neziskovým organizacím do výše 200 tisíc Kč
 - vzdání se práva a prominutí pohledávky nižší než 200 tisíc Kč
 - zastavení movitých věcí nebo práv v hodnotě nižší než 200 tisíc Kč
 - nabytí a převodu movitých věcí a peněz na kraj
 - poskytování věcných a peněžních darů do 100 tisíc Kč v jednotlivých případech
- uzavírat dohody o splátkách s lhůtou splatnosti kratší než 18 měsíců
- uzavírat nájemní smlouvy a smlouvy o výpůjčkách

²⁰ § 76-78 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²¹ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 171

²² PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 102

Rada kraje není podle práva nejdůležitějším orgánem kraje, její faktická činnost ve vztahu k zastupitelstvu kraje však posiluje její postavení a těžiště činnosti kraje lze skutečně rozpoznat právě v radě (viz praxe – naprostá většina návrhů projednávaných zastupitelstvem kraje je předkládána radou). Lze tedy postulovat, že v otázkách vládně-politických, je rada určujícím orgánem, který vyznačuje kontury dalšího směřování činnosti kraje.²³

V krajích s počtem obyvatel do 600 000 má rada 9 členů, při počtu obyvatel nad 600 000 je rada složena z 11 členů. O počtu členů rady tak rozhoduje natalita, mortalita a migrace obyvatel. Může tak dojít ke změně počtu členů rady v průběhu volebního období.²⁴

Radu volí a odvolává zastupitelstvo, přičemž členem rady může být jen člen zastupitelstva pro daný kraj. Členem rady je hejtman, náměstci hejtmana a dále členové rady, kteří nejsou hejtmanem nebo náměstkem hejtmana (tzv. další členové rady).²⁵ Tito další členové rady jsou voleni ze členů zastupitelstva kraje.

V části pojednávající o zastupitelstvu kraje jsem se zmínil o tom, že zastupitelstvo má povinnost se scházet alespoň jednou za tři měsíce, jinak dle potřeby. Oproti tomu rada kraje má sice také povinnost scházet se dle potřeby, časové intervaly ale pro to určené nemá. Stejně tak je rozdíl v zasedání rady, kdy mu nemůže být přítomna veřejnost - až na výjimky (u zastupitelstva se přítomnost veřejnosti předpokládá).

Rada zřizuje jako své iniciativní a poradní orgány komise. Svá stanoviska a náměty předkládají komise radě. Komise je ze své činnosti odpovědná radě.²⁶

Hejtman má výsadní postavení při jednání kraje navenek a významné pravomoci má i ve vnitřních věcech kraje, je právem koncipován a bezesporu i vnímán jako individuální hlava kraje. Lze však vést diskuse o tom, zda se jedná pouze o procedurální kompetence nebo zda hejtman má také skutečně reálné možnosti v kraji něco rozhodnout nebo ovlivnit.²⁷ Ať je však náš názor na tuto problematiku jakýkoli, rozhodně bychom se mohli shodnout na tom, že hejtman jako takový má minimálně politický význam, stejně jako v čele České republiky stojí prezident, v čele obce

²³ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 173

²⁴ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 176

²⁵ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 102

²⁶ § 80 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 211

starosta, nebo v čele statutárního města primátor, na každé územní úrovni je zvykem, že územní celek je reprezentován jednou osobou představující celé území jako jeden celek.

Hejtmanem se může stát jen člen zastupitelstva. Volba a odvolávání hejtmana jsou vyhrazeny zastupitelstvu, přičemž zákon nestanoví délku období, pro které je hejtman volen, a není tu žádná překážka pro znovuzvolení.²⁸ Dále je podmínkou pro možnost výkonu funkce hejtmana, aby jím byl občan České republiky, což je zcela logický předpoklad vzhledem k tomu, že hejtman reprezentuje jednu ze 14 hlavních oblastí v rámci České republiky. Vzhledem k tomu, že hejtmana volí a odvolává zastupitelstvo kraje, lze z tohoto poznatku vyvodit, že hejtman je zastupitelstvu odpovědný z výkonu své funkce.

Působnosti hejtmana lze sečíst do určitých skupin, hejtman pak²⁹:

- organizuje práci rady a zastupitelstva – hejtman je hlavním organizačním funkcionářem zastupitelstva a rady
- pozastavuje výkon rozhodnutí rady
- plní (vykonává) úkoly uložené mu radou a zastupitelstvem
- ověřuje některé písemné produkty činnosti rady a zastupitelstva
- zřizuje orgány a jmenuje členy orgánů kraje a řídí jejich činnost
- činí navenek právní úkony jménem kraje
- rozhoduje v samostatné působnosti kraje
- plní další úkoly stanovené mu zákonem
- v přechodných obdobích zastává činnost některých orgánů kraje ve stanoveném rozsahu

Obsah funkce hejtmana je koncipován na tradici samosprávy Rakouska-Uherska. Hejtman je tak spíše jako hlava kraje, která nemá zásadnějších rozhodovacích oprávnění, je prvním mezi rovnými. Jeho pozice je založena na možnosti ovlivňovat rozhodnutí na různých úrovních.³⁰

Krajský úřad je výkonným a správním orgánem kraje, zajišťuje běžný chod kraje organizačně a administrativně. Je nadán širokou správní působností pro území kraje na základě zvláštních zákonů. Platí, že pokud není zákonem stanoveno, že určitá oblast přenesené působnosti náleží jinému orgánu, vykonává ji krajský úřad. Krajský úřad tedy předně působí jako druhoinstanční správní úřad ve vztahu k rozhodnutím vydaným obecními úřady ve správním řízení. Obcím poskytuje odbornou

²⁸ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 213-215

²⁹ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 217

a metodickou pomoc a kontroluje výkon přenesené působnosti obcemi. Na úseku samosprávy pak plní úkoly uložené mu v samostatné působnosti zastupitelstvem, radou a hejtmanem.³¹

Krajský úřad tvoří ředitel a zaměstnanci kraje zařazení do krajského úřadu. Zákon stanoví, že krajský úřad se nominálně dělí na odbory a ty pak na oddělení. Ředitel je tak hlavním představitelem krajského úřadu, který by měl ale kooperovat s dalšími orgány kraje a tomu přizpůsobovat svou činnost. Z výkonu své činnosti je ředitel krajského úřadu odpovědný individuálnímu představiteli kraje, tj. hejtmanovi³². Ředitel je jedna z výjimek, která se může účastnit zasedání rady a zde dokonce může vystupovat s poradním hlasem.

Všeobecné úkoly odborů v oblasti státní správy³³:

- obecně formulovaný „výkon státní správy“
- přezkoumávání rozhodnutí vydaných orgány obce v přenesené působnosti (zejména ve správním řízení) v rozsahu své působnosti
- vyřizování správně-trestní agendy v rozsahu své působnosti
- poskytování odborné a metodické pomoci obcím
- kontrola výkonu přenesené působnosti obcí

V samosprávných otázkách pak jde na odborech v jim svěřených oblastech o³⁴:

- odborné vedení odvětvových právnických osob a organizačních složek založených nebo zřízených krajem
- hospodářský a rozpočtový dohled nad organizacemi uvedenými v a)
- plnění úkolů uložených jim ředitelem
- přípravu a zabezpečování podkladů pro jednání zastupitelstva a rady kraje
- součinnost při tvorbě právních předpisů
- poskytování informací, dat a podkladů potřebných pro činnost a rozhodování vlastních orgánů kraje, útvarů úřadu, státních orgánů a orgánů obcí
- poskytování informací veřejnosti
- vyřizování stížností, oznámení, podnětů a peticí od občanů
- poskytování pomoci a servisu výborům, komisím a členům zastupitelstva

³⁰ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 235

³¹ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 236

³² ředitele krajského úřadu po předchozím souhlasu ministra vnitra jmenuje a odvolává hejtman

³³ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 264

³⁴ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 265

- provádění finančního vypořádání s příjemci veřejné finanční podpory poskytnuté z vlastních zdrojů kraje

Pokud jde o zaměstnance krajského úřadu, pak zákon o krajích předepisuje k vykonávání některých funkčních zařazení zaměstnanců odbornou způsobilost, přičemž lhůty, postup jejího dosažení a ověření stanoví zákon o úřednicích územních samosprávních celků³⁵. To by mělo přispět k profesionálnějšímu výkonu veřejné správy na krajské úrovni.³⁶

Než se budu podrobněji věnovat komisím a výborům, které vznikají v souvislosti s činností zastupitelstva kraje a rady kraje, zmínil bych se okrajově ještě o jiných **zvláštních orgánech**, které jsou zřizovány v krajích. Tyto mohou být zřizovány jen hejtmanem kraje, který do jejich čela buď postaví osobu, která má dostatečnou způsobilost pro vedení zvláštního orgánu, anebo v čele zvláštního orgánu stane sám. Zvláštní orgány nejsou zřizovány v rámci samostatné působnosti kraje, a to z toho důvodu, aby byl zajištěn výkon působnosti přenesené.

A nyní již k výborům a komisím. V působnosti kraje je zřizování výborů a komisí. Jedná se o poradní, přípravné a kontrolní orgány pro práci zastupitelstva a rady. Ani výbory, ani komise nemohou vydat rozhodnutí s externími účinky. Zákodárce zvolil dichotomii, když zastupitelstvu přiřkl výbory a komise radě.³⁷

Výbory se skládají z lichého počtu členů, přičemž není stanoveno, že členem výboru může být jen člen zastupitelstva nebo občan kraje. Předsedou výboru může být jen člen zastupitelstva. Pro počet členů komise je rozhodující názor rady. Předseda komise nemusí splňovat žádná právní kritéria, předpokládá se však, že bude odborně vybaven pro působnost komise.³⁸

Zastupitelstvo musí vždy zřídit nejméně tři výbory³⁹:

- finanční výbor, který provádí kontrolu hospodaření s finančními zdroji a s majetkem obce, v praxi se vyvinul úzus, že finanční výbor má silnou pozici při přípravě rozpočtu
- kontrolní výbor, který kontroluje především plnění usnesení zastupitelstva a rady, na úseku samostatné působnosti kontroluje dodržování právních předpisů

³⁵ Zákon č. 312/2002 Sb., o úřednicích územních samosprávních celků a o změně některých zákonů

³⁶ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 103

³⁷ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 331

³⁸ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 332

³⁹ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 332-333

- výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost, který v návaznosti na demografický vývoj posuzuje změny v síti škol, usiluje o zkvalitnění péče poskytované školami a vyjadřuje se k záměrům na poskytování dotací v oblasti mládeže, tělovýchovy a sportu

Tyto tři výbory jsou nejméně pětičlenné. V krajích, v jejichž územních obvodech žije podle posledního sčítání lidu alespoň deset procent občanů hlásících se k národnosti jiné než české, se zřizuje výbor pro národnostní menšiny. Členy tohoto výboru mohou být i zástupci národnostních menšin delegovaní příslušným svazem.⁴⁰ Uvedené výbory jsou zřizovány obligatorně, tj. povinně bez možnosti užití výjimek. Je standardním jevem, že kromě těchto 3 výborů kraje zřizují i výbory jiné, například výbory pro rozvoj, výbory pro zemědělství, výbory dopravy, výbory zdravotnictví, výbory kultury, atd.

1.3 Teorie fiskálního federalismu a hospodaření krajů

Teorie fiskálního federalismu vznikla jako součást teorie veřejných financí⁴¹, v jejíž oblasti se díky zkoumání hospodaření krajské samosprávy nacházíme a bude pro nás nadále určující.

Současné problémy fiskálního federalismu se týkají zlepšení ekonomického a politického rozhodování vlád a veřejného sektoru a jeho ústředním bodem je zkoumání finančních vztahů mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi v rámci veřejného sektoru. Zabývá se optimálním přiřazením příjmů, rozdělením odpovědnosti za zabezpečování a financování veřejných statků mezi jednotlivými články či úrovněmi fiskálního systému.⁴²

Často se vyskytujícím pojmem v souvislosti s reformou veřejné správy je tzv. fiskální decentralizace. Tento proces je reakcí na rostoucí deficitnost veřejných rozpočtů v předešlých letech a je charakteristický přesunem kompetencí a odpovědnosti za zajišťování většího rozsahu veřejných statků a služeb na regionální a municipální vládní úrovně. Tímto procesem je tudíž sledováno omezení růstu veřejného sektoru a jeho výdajů, zároveň souvisí s demokratizací veřejné správy a uplatňováním principu subsidiarity.⁴³

⁴⁰ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 104

⁴¹ Veřejné finance představují tu část finančního systému národního hospodářství, která prochází přerozdělovacím procesem cestou veřejných rozpočtů, rozhoduje se o nich ve veřejné správě veřejnou volbou a podléhá veřejné kontrole (STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. A KOL. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press 1998. s. 77)

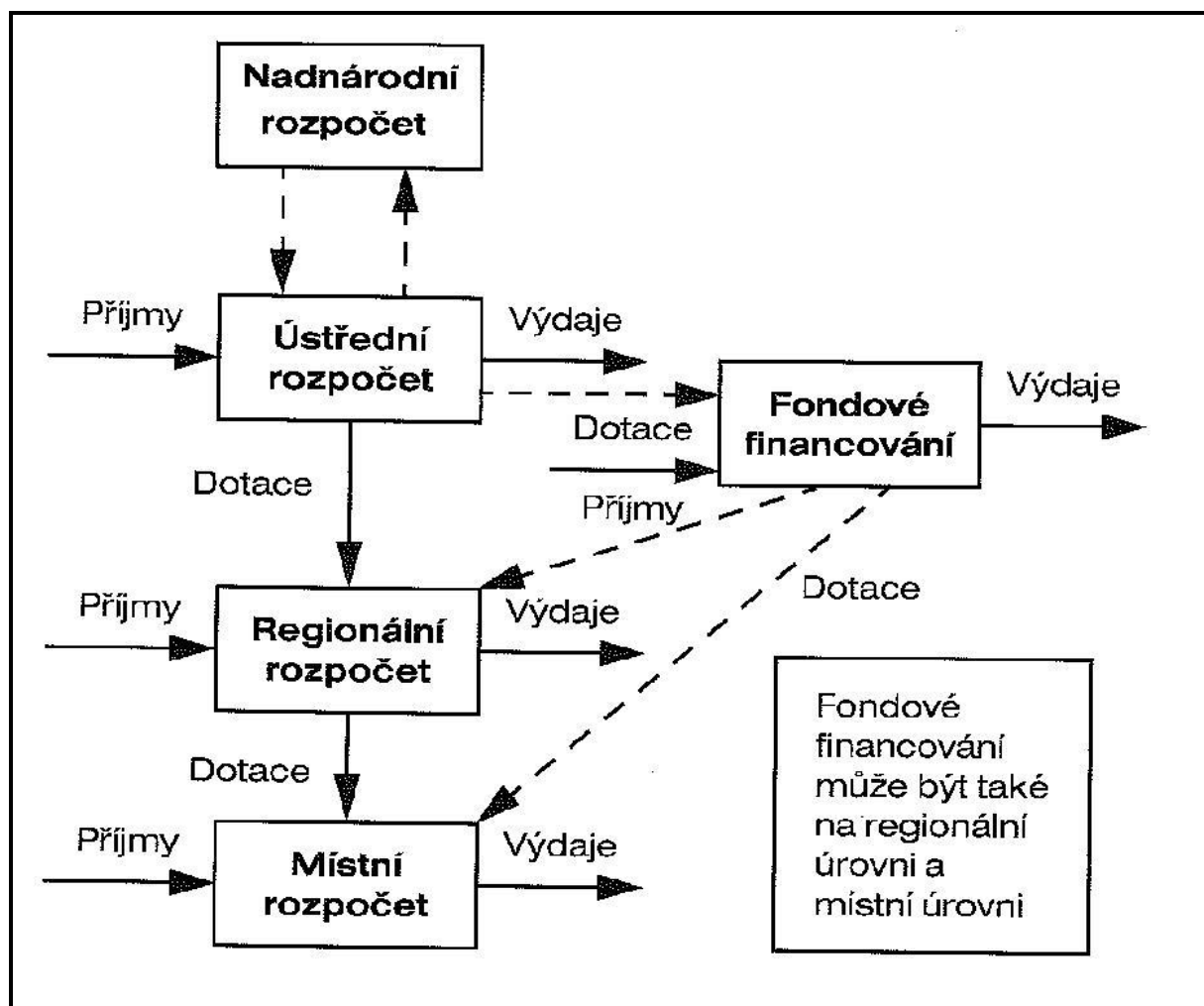
⁴² PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 39

⁴³ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 44

V České republice je v současné době (díky proběhlým reformám veřejné správy po roce 1990) uplatňován tzv. kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky, jehož důsledkem je posilování postavení územní samosprávy, a proto jsou územním rozpočtům vymezeny větší příjmy a relativní soběstačnost těchto rozpočtů roste. V tomto modelu má každá vládní úroveň vyčleněny své vlastní příjmy. Nižším vládním úrovním se však obecně vyčleňují menší příjmy (některé svěřené a sdílené daně), než je jejich maximální potřeba v krátkém období během rozpočtového roku. Vlastní daňové a nedaňové příjmy jejich rozpočtů pak doplňují dotace z vyššího rozpočtu, zejména ze státního rozpočtu. Prostřednictvím přerozdělovacích procesů formou dotací, i když jejich výše a četnost se snižuje, může stát zmírňovat nerovný daňový výnos (viz rozpočtové určení daní dále v textu) v jednotlivých regionech a obcích a umožnit územní samosprávě na celém území státu zabezpečovat základní lokální a regionální veřejné statky ve srovnatelné kvalitě.⁴⁴ V tomto případě jde o uplatnění principu solidarity.

⁴⁴ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 173

Obrázek 1.1: Soustava veřejných rozpočtů (model fiskálního federalismu v ČR od r. 2001)



Pramen: ŠELEŠOVSKÝ, J., JAHODA, R. *Veřejné finance v ČR a EU*. ESF MU 2004.

O vlastním hospodaření krajů můžeme mluvit až od roku 2001, tehdy se uskutečnily rozsáhlé převody zařízení doposud spravovaných ministerstvy na kraje. Stát v této první fázi rozhodl, že financování aktivit krajů v roce 2001 bude řešeno dotacemi ze státního rozpočtu. Od roku 2002 jsou kraje příjemci podílů na daňových výnosech na základě zákona č. 483/2001 Sb. Vymezené daňové příjmy byly koncipovány jako zdroje financování působností převedených na kraje v rámci realizace I. etapy reformy územní veřejné správy. Mimo to byl krajům poskytnut příspěvek na výkon státní správy. Po zrušení okresních úřadů (v rámci tzv. druhé fáze reformy územní veřejné správy) byly uskutečněny další převody majetku, zřizovatelských funkcí a správních činností do působnosti krajů.⁴⁵

⁴⁵ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004, s. 356

Od počátku roku 2003 kraje zabezpečují v přenesené i samostatné působnosti i některé správní činnosti, které dosud zajišťovaly okresní úřady. Do oblasti jejich výkonu přešlo z okresních úřadů na kraje 2067 pracovníků. Rok 2003 byl z hlediska financování výdajů krajů poněkud nesystémový. Na financování výkonu správních činností a zřizovatelských funkcí převedených na kraje z okresních úřadů a Ministerstva zdravotnictví nebyly pro rok 2003 krajům stanoveny zvýšené podíly na daňových příjmech. Financování převedených aktivit bylo pokryto dotacemi ze státního rozpočtu. Krajům byla postupně předána odpovědnost především za sociální a zdravotní služby, střední školství, některá zařízení v oblasti kultury a správu silnic 2. a 3. třídy. Na tuto svěřenou působnost však nebyly poskytnuty dostatečné vlastní zdroje, a je tedy oddělena odpovědnost za poskytování veřejné služby a pravomoc obstarávat si zdroje na zajišťování těchto služeb.⁴⁶

V rámci samostatné působnosti tedy kraj nakládá s majetkem, který není majetkem státu, nýbrž kraje, což znamená, že kraj jako výlučný vlastník je oprávněn s tímto majetkem jako jediný nakládat. Vzhledem k tomu, že s vlastnictvím nejsou spojena jen práva, ale také povinnosti (zásada vlastnictví zavazuje), musí kraj kromě oprávnění nakládat s majetkem (podmínka účelnosti a hospodárnosti) také plnit povinnosti v podobě řádné péče o zachování majetku a snahy o jeho rozvoj. Kraj musí svůj majetek chránit tak, aby nemohlo dojít k jeho odcizení, nebo aby nemohl být zneužit. Pokud dojde k odcizení majetku (popř. jeho poškození), má kraj další povinnost, a to uplatňovat nároky, které mu v souvislosti s touto skutečností vznikly (náhrada za škodu).

Hospodaření kraje po skončení rozpočtového roku přezkoumává Ministerstvo financí na základě zákona o finanční kontrole ve veřejné správě⁴⁷, zároveň musí být každoročně hospodaření kraje přezkoumáno auditorem. Územní samosprávné celky vytvořily systém finanční kontroly, kterým zabezpečují finanční kontrolu jak svého hospodaření, tak i hospodaření svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti. Kraje rovněž provádí veřejnoprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují.⁴⁸

⁴⁶ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 357

⁴⁷ Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, který vstoupil v platnost 1.1.2002

⁴⁸ REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. A KOL. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Ekopress 2003. s.

1.4 Rozpočet a rozpočtový proces krajské samosprávy

V nejobecnější rovině můžeme rozpočet definovat jako seznam veškerých plánovaných výdajů a výnosů.⁴⁹ Zároveň lze konstatovat, že rozpočet, resp. rozpočtové uspořádání je velmi důležitým nástrojem v rukou každé vládní úrovně, včetně územní samosprávy. Základní otázkou proto je, jak přiřadit (sestavit) výdaje i příjmy, aby se ve výsledku dosáhlo co nejvyšší efektivity při zabezpečování veřejných potřeb.⁵⁰ Rozpočet regionální bezesporu splňuje tyto obecné atributy, má však svá vlastní specifika, kterým se budeme v následujícím textu věnovat.

Krajský rozpočet patří do soustavy veřejných rozpočtů ČR (viz obr. soustava veř. rozpočtů), je základním rozhodnutím učiněným v oblasti hospodaření kraje, přičemž musí vykazovat veškeré peněžní vztahy týkající se příjmů a výdajů, které má kraj navenek i dovnitř svého vlastního hospodaření.

Rozpočet kraje lze dále charakterizovat následujícími body⁵¹:

- jedná se o decentralizovaný peněžní fond, který se tvoří, rozděluje a používá primárně na principu nenávratnosti, nedobrovolnosti a neekvivalence
- z účetního hlediska je bilancí, která bilancuje příjmy a výdaje za rozpočtové období (v ČR je fiskální rok shodný s rokem kalendářním). Hospodaření potom můžeme charakterizovat následovně:

$$F_1 + P - V = F_2,$$

kde F_1 ... stav peněžních prostředků v rozpočtu na počátku rozpočtového období

P ... příjmy

V ... výdaje

F_2 ... stav peněžních prostředků v rozpočtu na konci rozpočtového období

Je-li F_2 větší než F_1 , vytváří se finanční rezerva pro hospodaření v dalším rozpočtovém roce. Je-li tomu opačně, znamená to použití minulých rezerv nebo jiných zdrojů⁵² na vyrovnání roční rozpočtové bilance.

- je důležitým finančním plánem, podle kterého se v rozpočtovém období hospodaří⁵³

⁴⁹ Wikipedie *Otevřená encyklopedie* Dostupné z <<http://cs.wikipedia.org/wiki/Rozpo%C4%8Det>>

⁵⁰ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 155

⁵¹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 200-201

⁵² v tomto případě jsou nejčastěji použity návratné příjmy (zpravidla se jedná o úvěry a půjčky)

⁵³ Je třeba říci, že rozpočet je veličina toková a na příslušném příjmovém a výdajovém účtu nikdy není stav rozpočtovaných příjmů a výdajů, jelikož se v rozpočtovém období z došlých příjmů plynule uhrazují výdaje (z toho důvodu dochází k časovému nesouladu vývoje příjmů a výdajů).

- je nástrojem realizace koncepce regionální politiky na úrovni územní samosprávy, je nástrojem realizace volebních programů. Je důležitým nástrojem prosazování regionálních zájmů a preferencí obyvatelstva daného území, nástrojem financování potřeb regionálního veřejného sektoru, je nástrojem řízení.

V souvislosti s tematikou krajského rozpočtu jako neodmyslitelné části rozpočtů veřejných nelze nezmínit důležité funkce, které plní⁵⁴:

- alokační, která je na úrovni územní samosprávy rozhodující (zabezpečování veřejných statků např. veřejnou zakázkou apod.)
- redistribuční, jejíž využití na úrovni územní samosprávy je však omezené (využívají se zpravidla pouze sociální výpomoci)⁵⁵
- stabilizační, jejíž využití na úrovni územní samosprávy je rovněž omezené (nicméně územní samospráva může svými aktivitami ovlivňovat růst ekonomického potenciálu daného území např. budováním technické infrastruktury apod.)

Elementárním faktem je, že tvorba rozpočtu, tedy učinění rozhodnutí, kterým zastupitelstvo kraje schvaluje rozpočet, je ze zákona povinné. Obsahem rozpočtu jsou veškeré plánované příjmy a výdaje kraje. Stanovené příjmy jsou pouze prognózou, která vychází z minulých let, právních předpisů a vztahů k ostatním rozpočtům. Výdaje pokrývají okruh potřeb, které určily orgány kraje. V orgánech kraje se přitom kondenzuje vůle politických subjektů, které byly voliči povolány ke správě krajů na základě svých volebních programů.⁵⁶ Pro každého člena zastupitelstva z toho plyne vrcholná důležitost rozhodnutí o rozpočtu, neboť ten je skutečně základním kamenem správy kraje.

Příjmy a výdaje, které jsou obsaženy v rozpočtech na každý rok je přitom potřeba nějakým způsobem třídit. Způsob třídění peněžních operací v rozpočtu upravuje tzv. rozpočtová skladba⁵⁷. Ta třídí příjmy a výdaje z hlediska druhového, odvětvového, nebo konsolidačního. Jak konkrétně bude rozpočtová skladba vypadat, určuje Ministerstvo financí a kraje jsou tímto určením vázány.

Druhové třídění je zaměřeno na to, o jaký druh příjmu nebo výdaje se jedná. Aby tak mohl být určen každý výdaj podle druhu, je vždy potřeba zjistit, zda proti výdaji stojí zároveň jiný příjem pro

⁵⁴ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 201

⁵⁵ prostřednictvím přerozdělování části finančních prostředků z regionálního rozpočtu do rozpočtů obcí je možné ovlivňovat rovnoměrný ekonomický a sociální rozvoj v obcích na území regionu

⁵⁶ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 358

⁵⁷ rozpočtová skladba upravuje proces třídění příjmů a výdajů jednotlivých krajů na základě stejných pravidel, blíže viz. Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě

kraj, či se jedná jen o jednostranné plnění. U příjmů se jedná o stanovení toho, na základě jakého důvodu k němu došlo (příjmy daňové, nedaňové, kapitálové, přijaté transfery, běžné výdaje, kapitálové výdaje a financování).

Odvětvové třídění rozděluje příjmy a výdaje podle odvětví – netřídí se ale zdaleka všechny příjmy, jen nedaňové a kapitálové; výdaje se dle odvětví třídí všechny. Rozpočtová skladba zná následující odvětví: zemědělství, lesní hospodářství a rybářství; průmyslová a ostatní odvětví hospodářství; služby pro obyvatelstvo; sociální věci a politika zaměstnanosti; bezpečnost státu a právní ochrana; všeobecná veřejná správa a služby.

Konsolidační třídění třídí příjmy a výdaje podle toho, zda k transferům financí dochází jen v rámci rozpočtu kraje nebo v rámci rozpočtu kraje a rozpočtu jiného subjektu. Konsolidační třídění neboli užití záznamových jednotek se užívá v rámci příjmů a výdajů, které probíhají jen v rámci rozpočtu kraje jen tam, kde není jejich užití vyjádřeno v rámci třídění druhového. Může se jednat o transfery, které jsou přijaty na území jiného kraje, transfery přijaté z území jiného kraje, dotace přijaté od jiného kraje, atd.

Ve většině zemí se rozpočet kraje zpravidla sestavuje ve dvojím průřezu, a to na běžný a kapitálový rozpočet.⁵⁸

Běžný, neboli provozní rozpočet je bilance běžných příjmů a běžných výdajů, z nichž většina se pravidelně každoročně opakuje, vztahující se k danému rozpočtovému roku. Běžnými příjmy se financují neinvestiční potřeby prostřednictvím běžných výdajů.⁵⁹ Následující tabulka uvádí přehled hlavních kategorií běžných příjmů a výdajů.

⁵⁸ toto oddělení běžného a investičního (dlouhodobého) hospodaření umožňuje přehledně analyzovat na co jsou vynakládány daňové i nedaňové příjmy, umožňuje analyzovat nutnost využívání návratných příjmů na financování investic a únosnou výši dluhové služby.

⁵⁹ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 61

Tabulka 1.1: Schéma běžného rozpočtu

PŘÍJMY	VÝDAJE
daňové:	všeobecné veřejné služby (veřejná správa apod.)
svěřené daně	veřejný pořádek (policie, hasiči apod.)
sdílené daně	vzdělání
místní (a regionální) daně	péče o zdraví (veřejné zdravotnictví atd.)
správní poplatky	bydlení
nedaňové:	komunální služby
uživatelské poplatky za služby	na podnikání
příjmy z pronájmu majetku	ostatní běžné výdaje (placené pokuty apod.)
příjmy od vlastních neziskových organizací	placené úroky
zisk z podnikání	běžné dotace jiným rozpočtům
ostatní	
přijaté transfery:	
běžné dotace ze státního rozpočtu	
běžné dotace ze státních fondů	
od územních rozpočtů	
ostatní běžné příjmy (přijaté dary apod.)	
(Saldo - přebytek)	(Saldo - schodek)

Pramen: PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004.

Naopak příjmy, které se vztahují na financování investičních potřeb, které přesahují období jednoho rozpočtového roku, se zachycují v **kapitálovém rozpočtu**. Tyto příjmy a výdaje jsou zpravidla jednorázové a neopakovatelné.⁶⁰

Tabulka 1.2: Schéma kapitálového rozpočtu

PŘÍJMY	VÝDAJE
z prodeje majetku	na investice
kapitálové přijaté dotace z rozpočtové soustavy	kapitálové dotace jiným rozpočtům
příjmy z půjček apod.	na nákup obligací, akcií
příjmy z emise vlastních obligací	poskytované střednědobé a dlouhodobé půjčky
přebytek běžného rozpočtu	splátky dříve přijatých půjček
dary na investice apod.	krytí deficitu běžného rozpočtu

Pramen: PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004.

Rozpočet se stanovuje vždy na jeden rok, tzn. od 1. ledna do 31. prosince toho roku, na který je sestavován. Při sestavování rozpočtu by měly být brány v úvahu rozpočtové zásady (viz dále v textu), z nichž velmi významnou je zásada vyrovnanosti rozpočtu. Za určitých okolností lze sestavit rozpočet přebytkový nebo schodkový. Než je samotný rozpočet schvalován, musí být jeho

⁶⁰ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 63

návrh zveřejněn tak, aby se s ním mohli dostatečně dopředu (minimálně 15 dní) seznámit občané kraje, popř. další subjekty. Občané kraje mohou návrh rozpočtu připomínkovat. Po schválení rozpočtu kraje zastupitelstvem se provádí rozpis rozpočtu, kde se uplatňuje rozpočtová skladba. V souladu se schváleným rozpočtem kraj poté hospodaří, přičemž v průběhu celého roku musí své hospodaření kontrolovat, zda hospodaří v souladu s rozpočtem. Po skončení rozpočtového roku musí být sestaven závěrečný účet, který musí být přezkoumán zastupitelstvem kraje do 30. června následujícího roku.

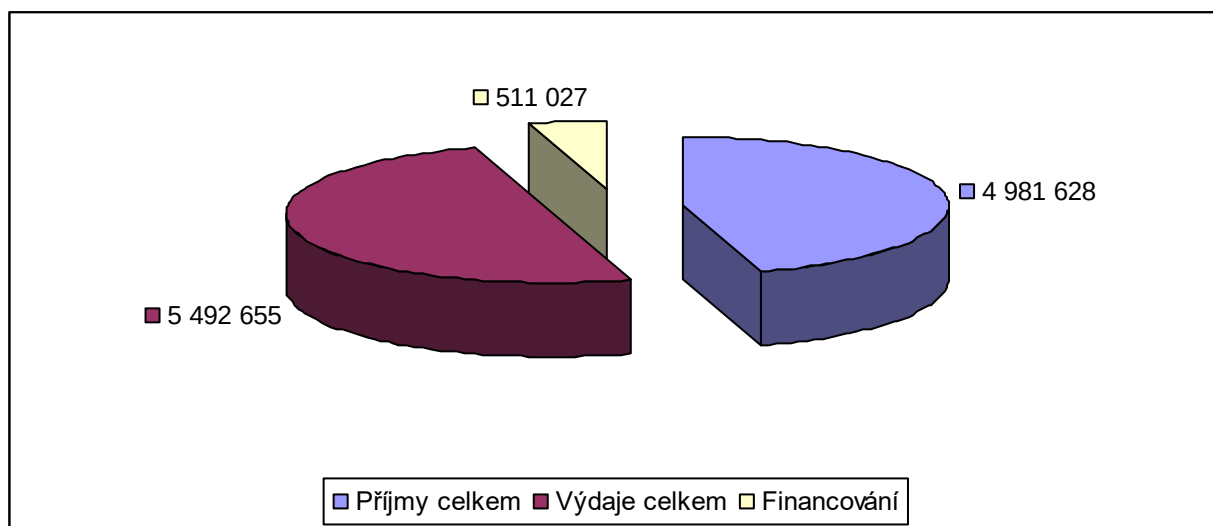
Kraje od roku 2005 rozhodují samostatně o použití podstatné části svých příjmů. Tento fakt významně ovlivňuje podobu jejich hospodaření. Kraje se v průběhu své existence zapojily do financování rozsáhlých projektů a začaly k jejich financování využívat cizí návratné zdroje i ze zahraničních institucí (např. z Evropské investiční banky). Vývoj rozpočtů krajů, jako součásti veřejných rozpočtů, bude v roce 2010 výrazně ovlivněn dopady světové hospodářské krize. Saldo hospodaření rozpočtu územních samosprávných celků by mělo být v roce 2010 pozitivně ovlivněno legislativními opatřeními schválenými Parlamentem České republiky. Přesto se očekává, že kraje budou hospodařit s deficitem, neboť příjmy krajů v roce 2010 by dle návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky měly činit **129,9 mld. Kč** a výdaje **132 mld. Kč**, z toho plyne očekávané záporné saldo ve výši **2,1 mld. Kč** (sumárně za všechny kraje).⁶¹

Jak je patrné z následujícího obrázku, tak rozpočet Jihomoravského kraje na rok 2010 je schodkový, z čehož vyplývá nutnost financování (zpravidla použitím minulých rezerv nebo jiných zdrojů, typicky návratných příjmů) na vyrovnaní roční rozpočtové bilance. K financování rozpočtu na rok 2010 Jihomoravský kraj použil z velké části úvěr od Evropské investiční banky a dále například zapojení zůstatku rezervy na financování příspěvkových organizací zřízených JMK v oblasti sociálních služeb k využití v roce 2010.⁶²

⁶¹ Portál Jihomoravského kraje *Schválený rozpočet JMK na rok 2010*. Dostupné z < <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=127432&TypeID=2> >

⁶² Schválený rozpočet JMK na rok 2010. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=128662&TypeID=7>>

Graf 1.1: Přehled hospodaření Jihomoravského kraje na rok 2010 (v tis. Kč)



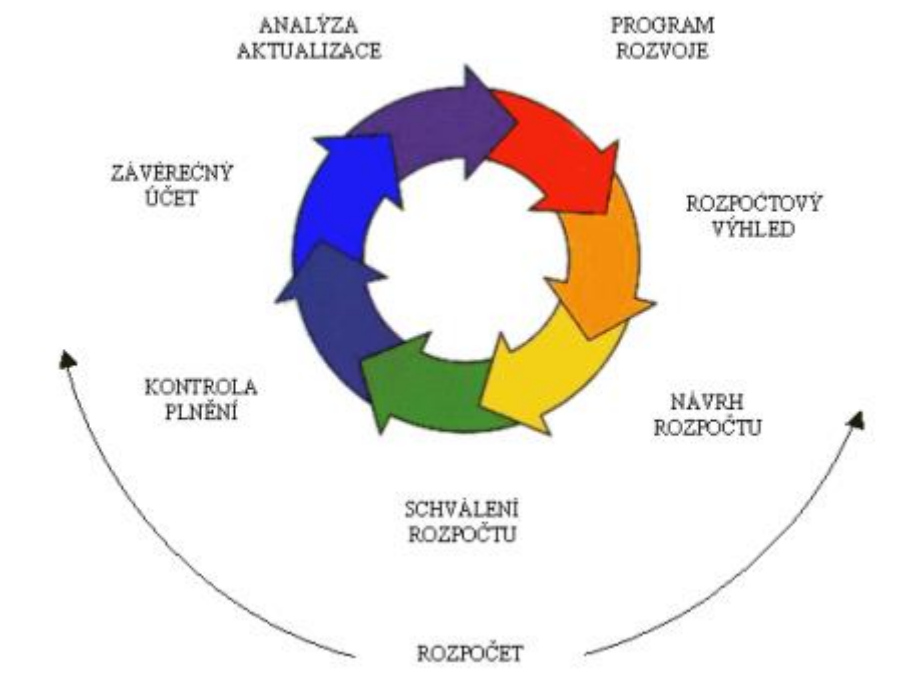
Pramen: Autor na základě Schváleného rozpočtu příjmů JMK na rok 2010. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=128662&TypeID=7>>

Jak je uvedeno výše, tak rozpočtové období trvá jeden rok, rozpočtový proces je však delší a zpravidla zahrnuje dobu 1,5 až 2 roky. Jednotlivé fáze rozpočtového procesu lze rozdělit do těchto etap⁶³:

- analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období
- sestavení návrhu rozpočtu
- projednávání a schválení
- kontrola plnění rozpočtu
- přehled o skutečném plnění rozpočtu – závěrečný účet
- následná kontrola
- aktualizace programu rozvoje a rozpočtového výhledu

⁶³ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 64

Obrázek 1.2: Schéma rozpočtového procesu



Pramen: *Finanční hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkum*. Dostupné z
<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/e_learning/finhospodareni.pdf>

Rozpočtový proces se v krajích logicky soustředí na výdajovou stranu rozpočtu. U příjmů se praxe nutně omezuje na odhady, většinou prodloužením trendu posledních období. Také výdajová stránka rozpočtu je schvalována zastupitelstvem kraje. Zastupitelstvo však není s to rozpočet během jednoho zasedání projednat příliš podrobně. Důkladnější předběžné rozbor probíhají ve finančním odboru, finančním výboru a v radě kraje, přičemž každá kapitola je projednána s věcně příslušným odborem. Po schválení rozpočtu v zastupitelstvu kraje provádí finanční odbor jeho rozpis. Není-li rozpočet schválen před 1. lednem rozpočtového roku, řídí se rozpočtové hospodaření kraje v době do schválení rozpočtu pravidly rozpočtového provizoria podle rozhodnutí zastupitelstva kraje. Po započetí rozpočtovaného období začíná plnění rozpočtu – tzn. uskutečňování výdajů a příjmů. Za plnění rozpočtu odpovídá rada kraje a krajský úřad. Průběžná kontrola plnění může být také uskutečňována finančním výborem. Změny rozpočtu se provádějí rozpočtovým opatřením. Po skončení rozpočtového období připravuje krajský úřad závěrečný účet, tedy přehled o plnění rozpočtu, přičemž závěrečný účet je schvalován zastupitelstvem kraje.⁶⁴

⁶⁴ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 359

V průběhu rozpočtového procesu se musí dodržovat rozpočtové zásady, které jsou obecně platné v celé rozpočtové soustavě a jejich výčet je následující⁶⁵:

- každoroční sestavování a schvalování rozpočtu
- reálnost a pravdivost rozpočtu
- úplnost a jednotnost rozpočtu
- dlouhodobá vyrovnanost rozpočtu (v delším cyklu)
- hospodárnost a efektivnost, účetní audit
- publicita (transparentnost)

Pokud se na celkovou soustavu veřejných financí podíváme z hlediska jednotlivých os, pak vertikální struktura je tvořena víceúrovňovým uspořádáním veřejných rozpočtů, zatímco struktura horizontální je tvořena mimorozpočtovým či fondovým financováním (což vyplývá i z obrázku Soustava veřejných rozpočtů).

Kraj tedy vedle rozpočtu hospodaří také v rámci peněžních fondů. Tyto mohou mít konkrétní účel (účelové fondy) anebo mohou být bez účelového určení (neúčelové fondy). Častěji jsou vytvářeny fondy účelové, které sledují přímou vazbu na financování určitých potřeb (např. na komunální bydlení, opravy památek apod.). Nespornou výhodou mimorozpočtových fondů je fakt, že naspořené finanční prostředky na konci rozpočtového období nepropadají (na rozdíl od územních rozpočtů) a lze je převést do následujícího roku.⁶⁶

Objem prostředků svěřený fondům není omezen, zákon jen stanoví, že zdrojem peněžních fondů územního samosprávného celku mohou být zejména přebytky hospodaření z minulých let, příjmy běžného roku, které nejsou určeny k využití v běžném roce a převody prostředků z rozpočtu během roku do účelových peněžních fondů.⁶⁷

⁶⁵ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 211-212

⁶⁶ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 69

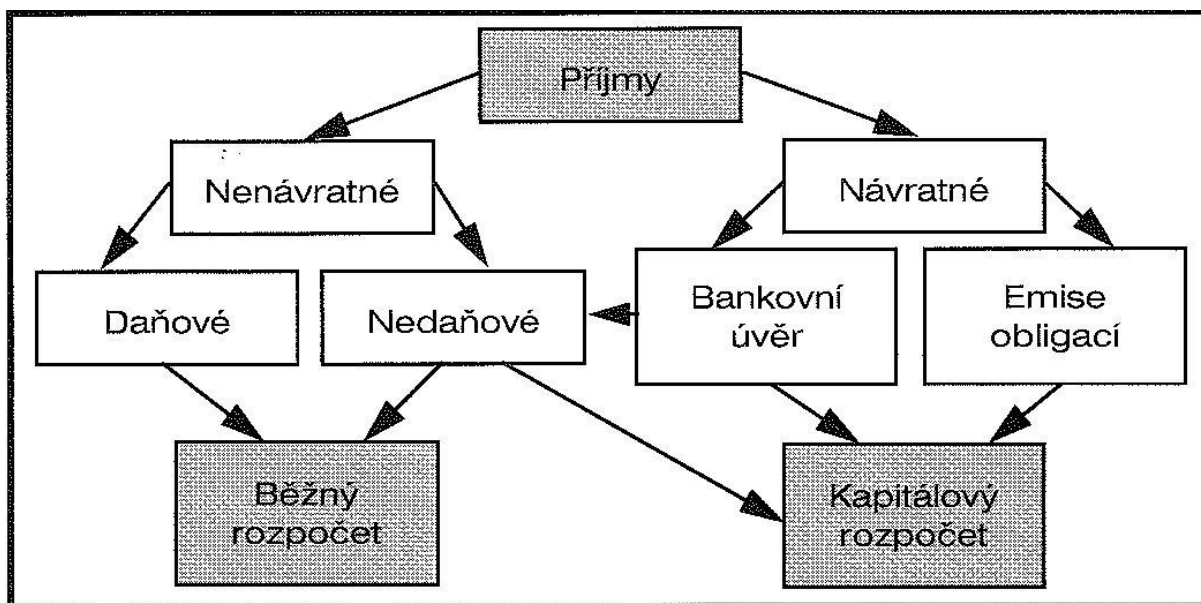
⁶⁷ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 360

1.5 Příjmy a výdaje kraje

Na úvod této podkapitoly můžeme nejprve příjmy jako takové rozdělit podle specifických hledisek a kritérií členění⁶⁸:

- dle hlediska návratnosti příjmy dále dělíme na:
 - nenávratné (typicky daně, dávky, poplatky apod.)
 - návratné (typicky bankovní úvěr nebo emise obligací)
- dle hlediska časového příjmy dělíme na:
 - běžné (primárně určeny k financování běžných, provozních výdajů)
 - kapitálové (určeny na krytí kapitálových, investičních výdajů)
- další možné dělení:
 - daňové (daně, poplatky apod.)
 - nedaňové (příjmy z vlastní činnosti, příjmy z úroků apod.)

Obrázek 1.3: Struktura veřejných příjmů

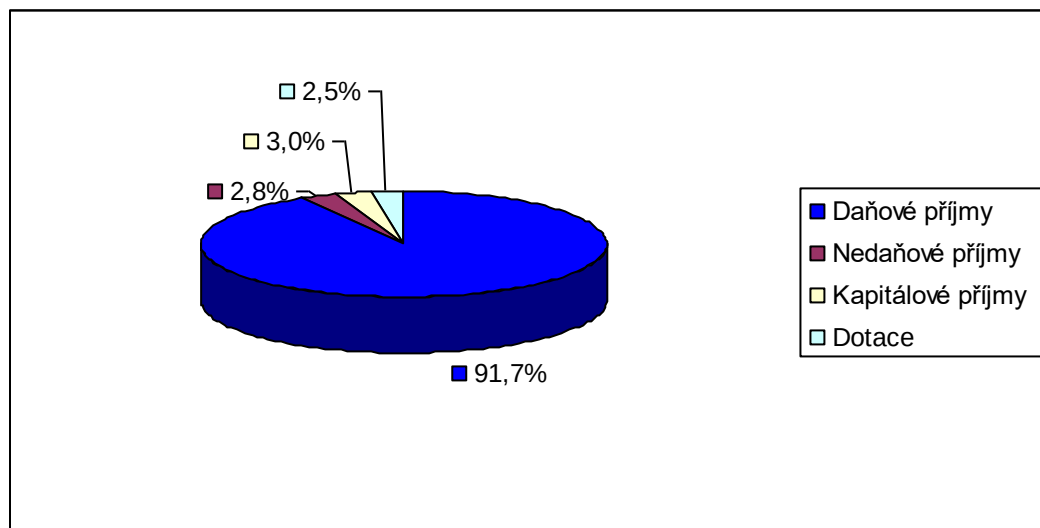


Pramen: ŠELEŠOVSKÝ, J., JAHODA, R. *Veřejné finance v ČR a EU*. ESF MU 2004.

Jak je patrné například z následujícího grafu, tak zásadní skutečností je, že nejvýznamnější skupinu běžných příjmů JMK tvoří příjmy daňové.

⁶⁸ STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. A KOL. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. Computer Press 1998. s. 123-125

Graf 1.2: Příjmy Jihomoravského kraje v roce 2010



Pramen: Autor na základě Schváleného rozpočtu příjmů JMK na rok 2010. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=128662&TypeID=7>>

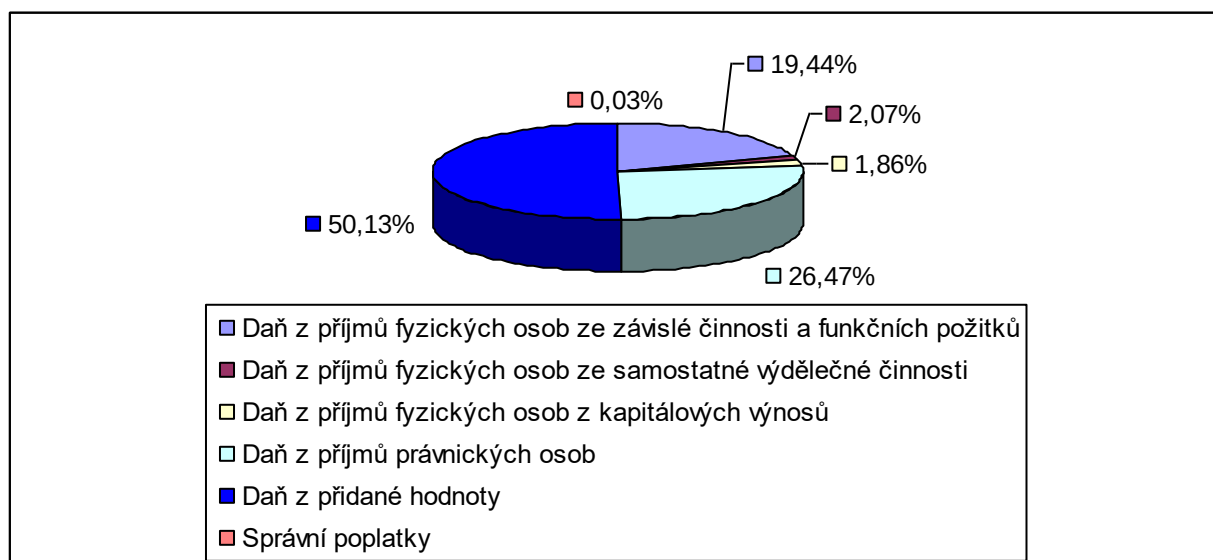
V České republice vymezuje daňové určení tzv. rozpočtové určení daní⁶⁹, podle kterého jsou určovány druhy daní, jejichž výnos plyne celý přímo do rozpočtů obcí či regionů. Jedná se o tzv. svěřené daně (neboli rozpočtově určené daně), sdílené daně a v případě regionů různé daně regionální.

Výnos ze sdílených daní se v České republice považuje za vlastní příjem kraje, ale ve své podstatě vlastním příjmem není, stát určuje základ pro výpočet daně, sazbu, procento výnosu, které náleží krajům jako celku, a pak ještě určuje, kterému kraji jaký díl náleží. V České republice kraje nemohou bezprostředně výnos ze sdílených daní ovlivnit. Sdílené daně se tak svou podstatou blíží spíše neúčelovým dotacím se zvláštním režimem rozdělování, ve kterém zásadní roli hraje velikost kraje.⁷⁰ Sdílenou daní jsou zpravidla daně důchodového typu (typicky daň z příjmů) i daň z přidané hodnoty, která zároveň tvoří největší podíl z celkové sumy daňových příjmů rozpočtu krajů (viz následující graf)

⁶⁹ Každý kraj se na procentní části celostátního hrubého výnosu daní podílí stanoveným procentem, přičemž podíly krajů nejsou na rozdíl od obcí stanoveny v závislosti na počtu obyvatel.

⁷⁰ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 366-368

Graf 1.3: Daňové příjmy Jihomoravského kraje v roce 2010



Pramen: Autor na základě Schváleného rozpočtu příjmů JMK na rok 2010. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=128662&TypeID=7>>

Mezi nedaňové příjmy na regionální úrovni můžeme zařadit příjmy, které souvisí s vlastní aktivitou krajů, poplatky různého druhu, příjmy z majetku a příjmy z krajských organizací. Co se týče konkrétního rozpočtu Jihomoravského kraje, pak jsou to např. příjmy z pozemků, nemovitostí a jejich částí, přijaté sankční platby, příjmy z úroků apod.

Kapitálové příjmy v územním rozpočtu jsou jednorázové, zpravidla se pravidelně neopakují. Jsou většinou účelové a využívají se k financování dlouhodobých potřeb, zejména na pořízení investic v lokálním a regionálním veřejném sektoru, z nichž prospěch budou mít i budoucí generace⁷¹ (v praxi se jedná zejména o příjmy z prodeje dlouhodobého majetku a příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů). Pokud se jedná o konkrétní příjmy rozpočtu Jihomoravského kraje, pak příjmy kapitálové jsou tvořeny zejména příjmy z prodeje pozemků, z prodeje nemovitostí a jejich částí.

Pojmem přijaté dotace neboli příspěvky od ústřední vlády označujeme nenávratné peněžní plnění poskytnutá krajům. Dotace jsou projevem přerozdělovacích procesů uvnitř rozpočtové soustavy a jsou postulovány jako prvek solidarity mezi státem a kraji. Nutnost dotací je indikátorem nedostatečného vybavení samospráv vlastními příjmy. Znamená zanedbání příjmové stránky

⁷¹ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 252

rozpočtů jednotek územní samosprávy, které musí být sanováno z pokladny státu. Dotace vedou k nivelizaci zdrojů v horizontálním směru a vůbec ke spravedlivějšímu (rovnoměrnějšímu) rozdělování veřejných zdrojů.⁷² Na příjmové straně rozpočtu Jihomoravského kraje se dotace objevují pod názvem Neinvestiční přijaté transfery ze státního rozpočtu v rámci souhrnného dotačního vztahu, a jak je patrné z obr. tak tvoří přibližně 2,5 procenta z celkových příjmů kraje.

V době časového nesouladu příjmů a výdajů, a nebo v případě investice, která slouží dlouhou dobu (náklady pořízení tedy nesou průběžní uživatelé), může kraj přijmout úvěr nebo jinou právní formu závazkového vztahu spočívajícího v povinnosti věřitele poskytnout peněžní prostředky a v povinnosti kraje vrátit peněžní prostředky přijaté od věřitele. Mezi tyto formy v České republice patří:

- a) úvěr nebo půjčka
- b) emise obligací (tzv. komunálních obligací)
- c) návratné finanční výpomoci v rámci rozpočtové soustavy

Alternativou přijetí úvěru při financování investice dlouhodobé spotřeby je finanční leasing.⁷³

Pro rok 2010 se odhaduje, že vlastní příjmy krajů dosáhnou částky **51,7 mld. Kč** a z celkových příjmů budou tvořit **39,8 %**. Dle návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010 by však měly i v roce 2010 zůstat nejdůležitějším zdrojem financování krajů **dotace** z různých úrovní veřejných rozpočtů, a to zejména ze státního rozpočtu. Podíl dotací z různých úrovní veřejných rozpočtů na příjmech krajů bude v roce 2010 činit **60,2 %**. Nejvýznamnější část z celkového objemu představují neinvestiční dotace ze státního rozpočtu ve výši **76,2 mld. Kč**, a to zejména z kapitoly Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy.⁷⁴

Výdaje územních rozpočtů je opět možné členit podle různých hledisek, ovšem závazné je členění výdajů podle rozpočtové skladby. Rozpočtová skladba člení výdaje krajů na běžné a kapitálové. Jedná se tedy o členění výdajů podle ekonomického hlediska.

⁷² COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 361-364

⁷³ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 372

⁷⁴ Portál Jihomoravského kraje *Schválený rozpočet JMK na rok 2010*. Dostupné z < <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=127432&TypeID=2> >

Běžné výdaje se dále člení na⁷⁵:

- neinvestiční nákupy
- neinvestiční transfery (tedy zejména příspěvkovým organizacím a organizačním složkám, vlastním fondům a dále i neziskovým organizacím a jiným osobám)
- neinvestiční půjčky
- ostatní běžné výdaje

Kapitálové výdaje také můžeme dále členit na⁷⁶:

- investiční výdaje
- nákup akcií a majetkových podílů
- kapitálové transfery (opět především svým příspěvkovým organizacím a dále i neziskovým a jiným právnickým osobám)
- investiční půjčky
- ostatní kapitálové výdaje

Z hlediska rozpočtového plánování rozdělujeme výdaje na plánované (plánovatelné) a neplánované. Plánovatelné výdaje lze určit předem, většina z nich má mandatorní charakter. Jsou to výdaje spojené s vlastním provozem úřadu (platy zaměstnanců, výdaje na energie apod.). Neplánované výdaje jsou naopak nahodilé výdaje, jejichž vznik lze obtížně odhadnout (výdaje spojené s živelnými pohromami, výdaje sankčního charakteru apod.).⁷⁷

Jelikož jsou výdaje nástrojem politiky krajské samosprávy, pak lze říci, že prostřednictvím svěřených (a omezených) zdrojů kraj poskytuje veřejnou službu. Nejobtížnějším úkolem při rozhodování o výdajích je vůbec vytvoření prostoru pro volnější rozhodnutí o výdajích, z toho důvodu, že v praxi veřejné správy totiž dochází k fixaci výdajů, kterým se nelze zejména s ohledem na právní předpisy vyhnout – jedná se o tzv. výdaje mandatorní. Za mandatorní výdaje jsou však praxí samospráv považovány i výdaje na činnost příspěvkových organizací a úřadů. Je vždy na orgánech rozhodujících o rozpočtu, do jaké míry se jim podaří co nejvíce zdrojů udržet mimo tyto mandatorní výdaje, aby rozhodování o výdajích mělo smysl. Tedy jinak řečeno, aby nedocházelo k tomu, že se do rozpočtu pro příští období přepíše výdaje posledního období pouze navýšené o inflaci. Jde tedy o to vytvořit prostor pro aktivní politiku prostřednictvím výdajů.⁷⁸

⁷⁵ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 373

⁷⁶ PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Management Press 2004. s. 334

⁷⁷ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 198

⁷⁸ COGAN, R. *Krajské zřízení*. ASPI 2004. s. 373

Výdaje krajů na rok 2010 se dle návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010 odhadují celkově ve výši **132 mld. Kč** a jsou především směřovány na financování běžných výdajů. Běžné výdaje v odhadované výši **112,3 mld. Kč** by se na celkových výdajích měly podílet cca 85,1 %. Zbývajících 14,9 %, tj. **19,7 mld. Kč** by mělo být určeno na financování investičních akcí.⁷⁹

Jak je patrné i z následující tabulky, tak největší skupinu výdajů opět tvoří výdaje běžné. Nejvýznamnější položky jsou přitom spojeny s výdaji na dopravu a údržbu komunikací, školství a vzdělávání, zdravotnictví a bydlení, komunální služby a územní rozvoj.

Tabulka 1.3: Schválený rozpočet výdajů JMK na rok 2010 - dle oddílů (v tis. Kč)

Název oddílu	Běžné výdaje	Kapitálové výdaje	Výdaje celkem
Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	40 260	0	40 260
Průmysl, stavebnictví, obchod a služby	56 580	0	56 580
Doprava	1 734 244	456 119	2 190 363
Vodní hospodářství	8 550	140 000	148 550
Všeobecné hospodářské záležitosti a ostatní ekonomické funkce	8 700	0	8 700
Vzdělávání a školské služby	714 247	85 624	799 871
Kultura, církve a sdělovací prostředky	165 033	18 110	183 143
Tělovýchova a zájmová činnost	61 203	2 000	63 203
Zdravotnictví	424 553	50 390	474 943
Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	90 371	326 520	416 891
Ochrana životního prostředí	32 700	20 000	52 700
Sociální služby a pomoc, sociální zabezpečení a politika zaměstnanosti	188 184	166 259	354 443
Civilní připravenost na krizové stavy	6 200	0	6 200
Bezpečnost a veřejný pořádek	2 000	0	2 000
Požární ochrana a integrovaný záchranný systém	22 500	20 000	42 500
Státní moc, státní správa, územní samospráva a politické strany	430 782	11 500	442 282
Jiné veřejné služby a činnosti	33 651	0	33 651
Finanční operace	61 000	0	61 000
Ostatní činnosti	115 375	0	115 375
Výdaje celkem	4 196 133	1 296 522	5 492 655

Pramen: Autor na základě Schváleného rozpočtu příjmů JMK na rok 2010. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=128662&TypeID=7>>

1.6 Shrnutí kapitoly

V devadesátých letech minulého století bylo nutné přistoupit k reformě veřejné správy, jejíž součástí se stala reforma územní samosprávy. Východiskem se stalo obnovení krajského zřízení.

⁷⁹ Portál Jihomoravského kraje *Schválený rozpočet JMK na rok 2010*. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=127432&TypeID=2>>

Bylo dosaženo jak decentralizačního efektu, kdy kompetence přešly do samostatné působnosti krajů, tak efektu dekoncentračního, kdy kompetence přešly do přenesené působnosti krajů, ve které zůstala zachována jejich podřízenost ústřední státní správě. Kromě přenesení kompetencí z ústředních správních úřadů byla menšina kompetencí přenesena na kraje i z okresních úřadů. Základní jednotkou územní samosprávy je obec, vyšším stupněm územní samosprávy je čtrnáct krajů. Kraj jako vyšší územní samosprávný celek je samostatně spravován ze strany zastupitelstva kraje a jako další orgány kraje vystupují rada kraje, hejtman kraje a krajský úřad, dále jsou zřizovány krajské výbory a komise. Krajský rozpočet představuje decentralizovaný peněžní fond, který se tvoří, rozděluje a používá na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Je současně bilancí, která dává do souladu očekávané příjmy a výdaje. Technicky musí být vždy vyrovnaný i za cenu využití návratných finančních prostředků. Mezi základní skupiny příjmů krajských rozpočtů patří daňové příjmy, transfery a dotace, nedaňové příjmy a úvěry či půjčky. Obvykle největší příjmy tvoří příjmy daňové, dále dotace a transfery. Obecně se velikost výdajů územních rozpočtů zvyšuje, což je odrazem rostoucí autonomie samospráv a odpovědnosti za zajišťování a zabezpečování statků a služeb na jejich území. Největší skupinou výdajů krajských rozpočtů jsou běžné výdaje.

2 PROGRAMOVÉ ROZPOČTOVÁNÍ

V průběhu času se došlo k poznání, že strategické plánování, rozhodování a řízení hraje nezastupitelnou roli i v managementu veřejné správy. Stanovení vizí, strategií, priorit a cílů, na které navazují krátkodobé a dlouhodobé koncepce umožňuje efektivnější řízení v rámci zásad udržitelného rozvoje.⁸⁰ K těmto nástrojům můžeme zařadit strategické plánování a řízení, řízení projektové a marketingové, SWOT analýzu, hodnocení programů a další.

Nástroje řízení kvality jsou implementovány především z důvodu řešení tzv. byrokratizace veřejné správy. Zároveň vychází z ideologie, že veřejná správa by měla primárně sloužit občanům a poskytovat jim co nejlepší služby. S tím je spojeno postupné zavádění modelů řízení ze soukromé sféry do praxe veřejné správy a v této souvislosti se začíná zdůrazňovat pojem kvalita a řízení kvality v rámci managementu veřejné správy.⁸¹ Jedná se o nástroje typu benchmarking, EFQM, CAF, Balance Scorecard, normy ISO a další.

Jako neméně podstatné, co se zvyšování efektivnosti v organizacích veřejné správy týče, se postupem času ukázaly i finanční a kontrolní nástroje managementu regionální a místní správy. Mezi finanční a kontrolní nástroje přitom můžeme zařadit např. možnosti daňové optimalizace, možnosti čerpání zdrojů z evropských fondů, metody ekonomické analýzy, zadávání veřejných zakázek, přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků, finanční kontrolu ve veřejné správě. Do této skupiny nástrojů se řadí i nástroje rozpočtové politiky, kterým se budeme v následujícím textu věnovat.

2.1 Rozpočtování

Rozpočtování je neustále se vyvíjející proces, v posledních dvaceti letech došlo k některým zásadním změnám v rozpočtové politice mnoha zemí OECD. Ve vyspělých státech rozpočet státu, ale i územních samosprávných jednotek obsahuje více informací o programech a výkonech a časový horizont se rozšířil z jednoho rozpočtového roku na střednědobý až dlouhodobý horizont.

⁸⁰ BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 55

⁸¹ BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 97

Rovněž se během posledního dvacetiletí technologie rozpočtování více propojily s ostatními procedurami a procesy finančního řízení včetně účetních systémů a finančních výkazů.⁸²

Zároveň je vzhledem k vývoji rozpočtování účelné rozlišovat tři typy inovací podle doporučení Světové banky, která identifikuje tři základní funkce rozpočtu (viz tabulka)

Tabulka 2.1: Inovační směry (cíle) a nové nástroje a metody rozpočtové politiky

INOVAČNÍ SMĚRY (CÍLE) ROZPOČTOVÉ POLITIKY DLE SB	IMPLEMENTOVANÉ V ČR PROSTŘEDNICTVÍM NOVÝCH NÁSTROJŮ A METOD
1. Agregátní fiskální disciplína (tzv. fiskální udržitelnost)	☐ víceleté rozpočtování (rozpočtové výhledy)
2. Alokační efektivnost	☐ fiskální cílení (výdajové rámce)
	☐ řízení výdajů
	☐ programové rozpočtování
	☐ výkonnostně orientované rozpočtování
3. Provozní efektivnost	☐ výdajové audity
	☐ řízení fiskálních rizik

Pramen: BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 146

Fiskální disciplína se vztahuje k efektivní kontrole rozpočtových celků nastavením výdajových stropů na výdaje, které jsou závazné. V této souvislosti je vhodné zmínit, že vývoj reforem řízení výdajů lze charakterizovat jako postupný přechod od systémů stimulujících k systémům omezujícím, přičemž za nejvýznamnější inovace je považováno zahrnutí fiskálních cílů do střednědobých výdajových rámců, akruální účetnictví a rozpočtování, kodexy fiskální transparentnosti a dvoustupňový rozpočtový proces.⁸³

Alokační efektivnost představuje způsobilost vytvořit v rámci daného rozpočtu priority, rozdělit zdroje podle těchto priorit a účelnosti programů a přesouvat je v souladu s cíli od starých cílů

⁸² BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 145

⁸³ BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 146

k novým. Alokační efektivnosti je možno dosahovat především neustálým a systematickým vyhodnocováním výdajových programů a jejich efektů.⁸⁴

Provozní efektivnost při užití rozpočtových zdrojů se týká schopnosti realizovat programy a poskytovat služby za nejnižší náklady. Tato třetí funkce rozpočtování, která je spojena s efektivním poskytováním veřejných služeb, se vztahuje zejména k implementaci rozpočtu.⁸⁵

Výše uvedené inovační cíle (směry) rozpočtové politiky jsou promítnuty do nových rozpočtových nástrojů a metod. Jejich vývoj dokazuje, že je možno vybírat z bohatého portfolia způsobu řízení a rozpočtování ve veřejném sektoru a jejich postupná implementace v krajích i v řadě obcí svědčí o tom, že jsou plně využitelné na úrovni územních samosprávných celků.

Klíčovými principy a východisky uvedených nástrojů tedy jsou⁸⁶:

- důsledná identifikace skutečných priorit a nezbytných prostředků pro jejich realizaci
- konfrontace těchto potřeb se zdroji
- současný tlak na hospodárné využití disponibilních prostředků
- řízení výdajů⁸⁷
- víceleté rozpočtování (má zákonnou podobu rozpočtových výhledů)⁸⁸
- programování rozpočtu⁸⁹
- výkonové rozpočtování⁹⁰
- řízení fiskálních rizik⁹¹
- diverzifikace a optimalizace příjmů

V první fázi rozpočtových reforem na všech fiskálních stupních se jedná zejména o zavedení metod programového financování, využití střednědobých výdajových rámců a výkonově orientované rozpočtování.⁹²

⁸⁴ BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 146

⁸⁵ BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 147

⁸⁶ BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 147

⁸⁷ zaměřeno na výsledky, posiluje způsobilost kraje alokovat prostředky podle nových priorit, podporuje efektivní poskytování služeb

⁸⁸ obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o budoucích investicích a o finančních zdrojích, tvoří se na dobu 2 – 5 let

⁸⁹ založeno na sledování finančních toků jednotlivých realizovaných programů

⁹⁰ založeno na sledování velkého množství ukazatelů výkonu

2.2 Metody sestavování krajských rozpočtů

Na regionální úrovni se postupem času začaly používat postupy a techniky moderního finančního plánování, kontroly a auditu dříve běžně užívané v sektoru soukromém. V následujícím textu se tedy budeme věnovat metodám, které je možno považovat za základní.

Přírůstkový způsob⁹³ je tradiční a tedy často využívaný způsob tvorby rozpočtu. Základem tohoto přístupu je odhad a stanovení meziročních změn, o které se přizpůsobí současný rozpočet, který je považován za základ rozpočtu budoucího.

Jde zejména o zohlednění⁹⁴:

- celoročních dopadů a efektů, tzn. je nutné vzít v úvahu změny v činnostech, které byly v daném roce realizovány jen částečně
- jednorázových změn a dopadů na všechny položky příjmů a výdajů v daném roce
- částky odrážející inflaci, tzn. odhadovaný růst cenové úrovně, úrokových měr
- demografických trendů, tzn. očekávané změny počtu uživatelů (např. počet žáků)
- požadavků daných novou legislativou, která může znamenat nutnost dodatečných výdajů či jejich redukci
- případných dopadů na příjmy a výdaje dané realizací investičních projektů (např. dodatečné běžné výdaje, stejně jako kapitálové výdaje)

Podstatou této metodiky jsou tedy indexové (procentní) změny vstupů i výstupů rozpočtu, obvykle s tendencemi poklesu u rozpočtových vstupů a naopak růstu u rozpočtových výstupů. Kritériem optimálnosti rozpočtu, tj. míry přiměřenosti rozpočtových vstupů rozpočtovým výstupům, je splnění aktuálního rozpočtu, případně i podpořené splněním takto zadaného rozpočtu v minulých obdobích. Systém funguje cestou postupného čerpání rozpočtových rezerv, aniž ovšem známe jejich skutečnou výši či dokonce jejich výši optimální. To bývá také obvyklá příčina selhání této jednoduché (a proto snad stále oblíbené) rozpočtové metody.⁹⁵ Jinak řečeno, nedostatkem této metody je právě skutečnost, která je jejím základem. Jsou brány v úvahu pouze historické náklady a

⁹¹ předpokládá především dodržování „rozumné“ míry zadlužení, vázání úvěrů jen na krytí investic apod.

⁹² uvedené metody patří do skupiny nových metod určených pro sestavování, realizaci a hodnocení rozpočtu dle tzv. Koncepce reformy veřejných rozpočtů, kterou zpracovalo MF ČR (následně schválena vládou ČR v roce 2003)

⁹³ alternativním označením může být indexová či inkrementální metoda

⁹⁴ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 55-56

⁹⁵ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 26

nezabývá se prioritou či oprávněností těchto nákladů, nebere v úvahu efektivnost poskytování dané služby.

V současné době je přírůstkový způsob rozpočtování znám ve dvou základních variantách⁹⁶:

- Ordinary Incremental Budgets (OIB), tzn. v podstatě klasická podoba indexové metody
- Priority Incremental Budgets (PIB), tzn. rozšíření metodiky OIB o zvažování pořadí konkrétních akcí (projektů, které rozpočet zahrnuje), spojených s objevením se toho kterého indexovaného rozpočtového vstupu. Jde v podstatě o dílčí aplikaci prvků metod nulové základny a programového rozpočtování

Fixně limitovaný rozpočet je založen na skutečnosti, že rozpočet pro následující rok pro danou oblast služeb je co do objemu fixní. Na úrovni krajů lze tento způsob využít v případě, že zajišťují poskytování veřejných statků či služeb prostřednictvím jiných organizací. Kraj tak může poskytovat organizaci zajišťující službu paušální finanční částku, kterou si organizace rozdělí mezi jednotlivé nákladové položky podle vlastního uvážení⁹⁷. Organizace tedy může (je nucena) kompenzovat nevyhnutelné překročení rozpočtu v určité konkrétní položce úsporami v položce jiné.

Přístup nulové základny představuje metodu přehodnocení a prozkoumání všech činností organizace prostřednictvím procesu, který rozdělí všechny předpokládané aktivity (a výdaje) do kompaktních jednotek. Ty jsou poté podrobeny detailnímu zkoumání, je sestaveno pořadí jednotek, které budou financovány bez ohledu na limitované zdroje. Daná úroveň příjmů je pak porovnána se sestaveným pořadím aktivit a pokud zdroje nejsou dostatečné k pokrytí všech aktivit, položky s nejnižší prioritou jsou ponechány bez financování. Tímto způsobem se postupuje, dokud celkový součet všech financovaných priorit přesně nesouhlasí s úrovní zdrojů, které jsou k dispozici. Celkový seznam priorit vybalancovaný s disponibilními zdroji se poté stane rozpočtem.⁹⁸

Tato rozpočtová metoda tedy vychází z předpokladu, že úroveň rozpočtových výdajů (vstupů) v předchozí rozpočtové periodě nijak nedeterminuje vývoj těchto nákladů v aktuální rozpočtové periodě. Nepředpokládá kontinuitu v rozpočtových výdajích. Všechna rozpočtová střediska musí své výdaje na všechny aktivity zdůvodňovat v každé rozpočtové periodě od nulové úrovně nákladů. Vždy ovšem s patřičnou argumentací. Jako kritérium optimality rozpočtu vystupují v této metodě pravidelné (každoroční) vykazování a obhajování všech nákladů rozhodovací jednotky a zároveň

⁹⁶ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 26

⁹⁷ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 56

⁹⁸ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 57

výběrové řízení mezi všemi rozhodovacími balíky, přičemž zvažování všech přípustných aktivit k dosažení cílů rozhodovacích jednotek má zajistit optimální využití rozpočtových zdrojů.⁹⁹

Uvedený přístup nulové základny je velmi komplexní, protože podrobuje každou položku rozpočtu vyčerpávajícímu zkoumání ve vztahu k cílům, přičemž se nebere ohled na současnou výši nákladů. Ovšem zcela zřejmým negativem metody se stává časová náročnost¹⁰⁰, zejména na přípravu jednotlivých podkladů s vysokým podílem mechanicky opakovaných aktivit. Možnou implikací této pracnosti (spojené s vyžadováním rozsáhlé decentralizace rozpočtových a plánovacích aktivit) je, že se využití této metody v praxi neosvědčilo. Za účinnější nástroj realokace zdrojů podle strategických priorit je považován střednědobý výdajový rámec, který může podpořit nejen fiskální disciplínu, ale také předurčuje rozpětí disponibilních zdrojů na nové výdajové programy.¹⁰¹

Performance budgeting (rozpočtování dle výsledku) vyžaduje od představitelů kraje porovnávat nejen to, zda využití veřejných zdrojů bylo efektivní a hospodárné, ale také zda bylo dosaženo žádoucích účinků a cílů. Rozpočtový proces v tomto případě pak hraje dvojí úlohu, poskytuje a zohledňuje zdroje a na druhé straně stanovuje kritéria a cíle výstupu.

Základem tohoto přístupu jsou tyto principy¹⁰²:

- položky rozpočtu a informace o něm jsou strukturovány spíše podle jednotlivých typů činností a ne podle jednotlivých liniových prvků (např. rozpočtové skladby)
- součástí procesů je sběr informací o výsledcích, nákladech na dosahování konkrétních výsledků a hodnocení efektivnosti

Při důsledném uplatňování metodiky je výsledkem odhalení problémů a slabin v činnosti kraje, poukáže se na případné překrývání funkcí, což umožní lépe definovat a plánovat dlouhodobé záměry a cíle kraje. V praxi může docházet k většímu zaměření na technologickou efektivnost (činnost zabezpečena s nejnižšími náklady), spíše než na účinnost, tzn. zda je činnost opodstatněná.

Další z klasických metod, **metoda programového rozpočtování**, je předmětem této práce, a proto jí bude věnována větší pozornost v následujících podkapitolách.

⁹⁹ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 27

¹⁰⁰ kraje mohou tento postup opakovat u každé služby např. jednou za pět let

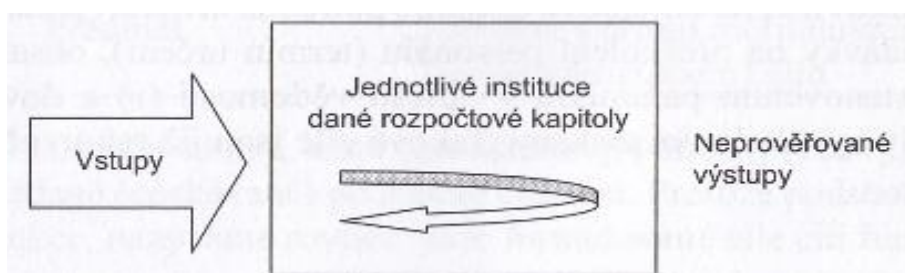
¹⁰¹ BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. ESF MU 2008. s. 146

¹⁰² PROVAZNIKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 57

Vzhledem k účelu tohoto textu autor považuje za nutné krátce popsat dosti významné funkční omezení klasického způsobu rozpočtování a především poukázat na negativní důsledky jeho použití pro samotnou tvorbu rozpočtu. Jedná se o tzv. institucionální (konvenční) rozpočtování či financování. Tento způsob tvorby rozpočtu je v praxi zaběhlým fenoménem (minimálně v některých prvcích se principiálně shoduje se způsobem alokace veřejných prostředků na všech úrovních veřejných rozpočtů) a cílem následujících řádků je obeznámit čtenáře s jednoznačně převažujícími negativními konsekvencemi jeho užití.

Institucionální financování je založeno na přístupu, který schematicky vyjadřuje následující obrázek.

Obrázek 2.1: Logika institucionálního financování



Pramen: OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006.

Základní charakteristika institucionálního financování:

- vychází ze samotné existence organizační struktury
- spjato s indexovou metodou rozpočtování
- nárokový systém financování
- nesledování (nehodnocení) výstupů
- důraz na běžné výdaje oproti kapitálovým

Při institucionálním financování se vychází z existence organizační struktury, tzn. že v logice institucionálního financování vystupuje organizační struktura jako daná veličina. Z toho vyplývá skutečnost, že základním kritériem pro nárokování rozpočtovaných prostředků je pouhá existence dané instituce rozpočtové kapitoly. Jinými slovy řečeno, instituce dostává rozpočtové prostředky proto, že existuje, a existuje proto, že dostává rozpočtové prostředky. Z hlediska transparentnosti nakládání se zdroji máme v této logice rozpočtování podrobné informace toliko o vstupech, o nichž vypovídají údaje v rozpočtu vyjádřené výdaji na jednotlivých položkách. Chybí ale informace o

tom, jak účelně a efektivně byly dané zdroje použity. To je velmi závažné omezení, poněvadž se v praxi může stát, že rozpočtové zdroje jsou pouze „spotřebovány“ na prostou existenční reprodukci jednotlivých prvků organizační struktury bez toho, aby dané prvky přinesly nějaké výstupy.¹⁰³

Dalším důležitým poznatkem je, že institucionální financování je obvykle spjato s indexovou metodou rozpočtování (viz. přírůstkový způsob). Jak už bylo uvedeno výše v textu, indexová metoda vychází z historické báze rozpočtu. Základním problémem této historické báze je, že její vznik nebyl založen na prověření účelnosti (racionálnosti) prvků organizační struktury, nýbrž na pouhém subjektivistickém rozhodnutí. Zároveň je původní historická báze rozpočtu vztažena k určité organizační struktuře. Protože tato původní organizační struktura nebyla prověřena z hlediska účelnosti, stává se takto vytvářená logika tvorby rozpočtu nástrojem konzervování existujícího stavu.¹⁰⁴

Dokladem neefektivnosti této alokace veřejných výdajů je i následující tabulka, která nabízí komparaci mezi tradičním konvenčním způsobem rozpočtování a řízením veřejných výdajů (na jehož základech je postaveno i programové rozpočtování).

Tabulka 2.2: Konvenční rozpočtování vs. metoda cíleného řízení veřejných výdajů

KONVENČNÍ ROZPOČTOVÁNÍ	ŘÍZENÍ VEŘEJNÝCH VÝDAJŮ
Klade důraz na postupy.	Zaměřuje se na výsledky.
Předpokládá, že tvůrci politiky jsou rozumní.	Tvrdí, že tvůrci politiky jednají na základě podnětů.
Často vede k velkým deficitům.	Vyžaduje fiskální kázeň.
Často vede k zakonzervovaným prioritám.	Posiluje schopnost alokovat prostředky dle nových priorit.
Často vede k neefektivním operacím.	Podporuje efektivní poskytování služeb

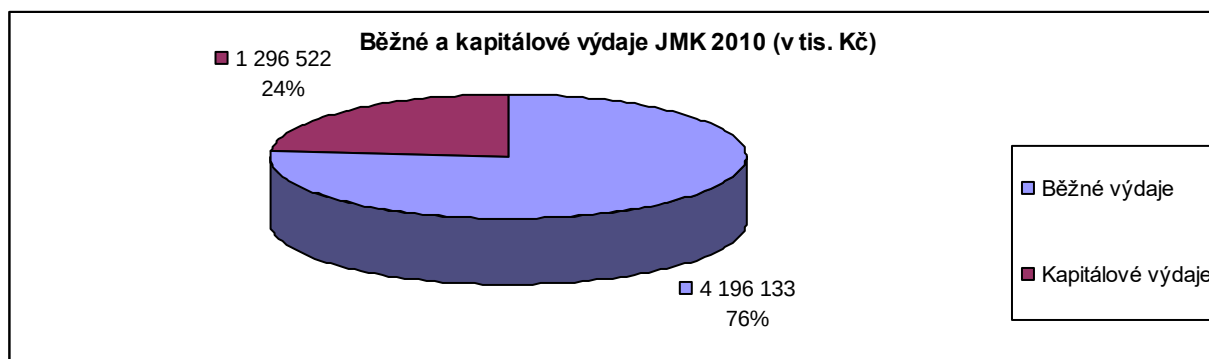
Pramen: KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007.

Protože kritériem institucionálního financování je existence prvků v organizační struktuře, je logické očekávat, že těžiště výdajů je dáno do „udržování provozu“ (čili existence) daných prvků z organizační struktury. To může indukovat negativní důsledky pro poměr mezi běžnými výdaji a výdaji kapitálovými. Důraz na pouhou existenci (a reprodukci) existujících organizačních prvků může vést při sestavování rozpočtu k tomu, že jsou upřednostňovány výdaje na provoz (běžné výdaje) na úkor výdajů na modernizaci a inovaci (výdajů kapitálových). Financujeme organizační struktury, o nichž spolehlivě nevíme, zda je ve skutečnosti potřebujeme. Nesledujeme totiž výstupy ve formě výsledků. Setrváváním na logice institucionálního financování klademe důraz na běžné

¹⁰³ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 37

výdaje, tedy na spotřebu, ač často velmi negativně pocítujeme technickou a technologickou zaostalost daného segmentu veřejného sektoru.¹⁰⁵ Ilustrativním dokladem této skutečnosti může být následující obrázek, z něhož vyplývá, že pouhých 24% výdajů rozpočtu JMK je kapitálové povahy, přičemž naprostá většina výdajů je povahy provozní.

Graf 2.1: Struktura výdajů rozpočtu JMK 2010 dle dělení na kapitálové a běžné výdaje



Pramen: Autor na základě Schváleného rozpočtu příjmů JMK na rok 2010. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=128662&TypeID=7>>

Východiska z tohoto neuspokojivého současného stavu financování je nutné nalézt v systémových změnách způsobu financování, které mimo jiné obsahuje programové rozpočtování.

2.3 Programové rozpočtování

Pokud se podíváme na metodu programového rozpočtování z hlediska jejího vzniku, pak se nacházíme v oblasti historie analýz veřejných projektů, v kategorii programově orientovaných přístupů k tvorbě rozpočtu. V roce 1961 byl ve Spojených státech na ministerstvu obrany vytvořen systém „plánování – programování – rozpočtování“ (Planning Programming Budgeting System - PPBS)¹⁰⁶ jako postup hodnocení nákladů a výnosů a od roku 1965 byl rozšířen na soubor federálních ministerstev a úřadů. Jeho výsledky nejsou hodnoceny jednoznačně, avšak kupříkladu v odvětví obrany se od poloviny 90. let minulého století začíná používat i v České republice.¹⁰⁷

¹⁰⁴ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 38

¹⁰⁵ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 40-41

¹⁰⁶ ve Francii byl v roce 1967 vytvořen podobný systém s názvem „Racionalizace rozpočtových voleb“ (RCB), avšak jeho metody nebyly zavedeny jako povinné, což poškodilo jejich rozšiřování

¹⁰⁷ MALÝ, I., MALÍŠOVÁ, I. *Hodnocení veřejných projektů*. ESF MU 1997. s. 23

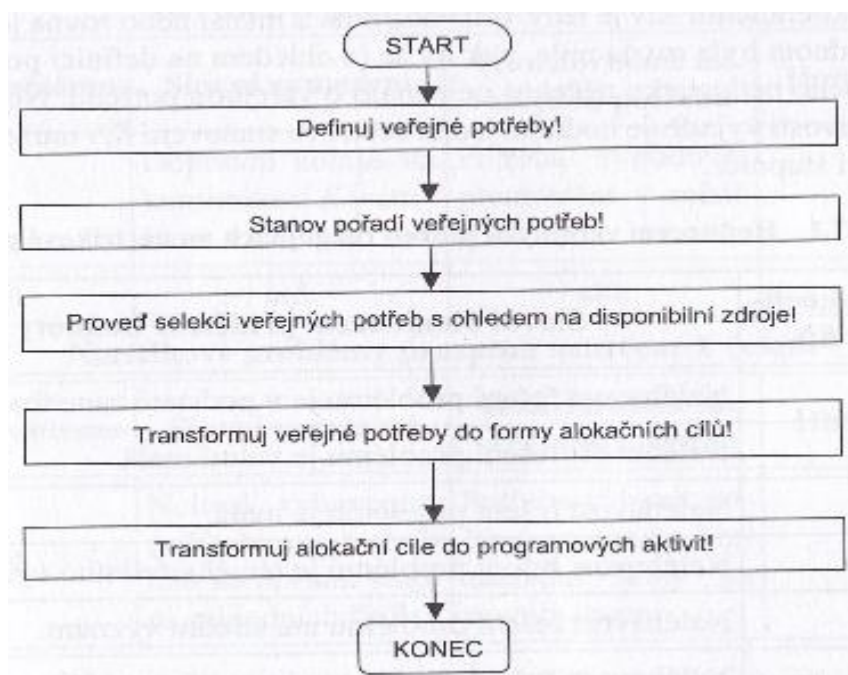
Samotná podstata této metodiky spočívá v rozdělení různých kompetencí k tvorbě rozpočtu mezi různé úrovně řízení, a to od strategické přes taktickou až k operační. Dalším typickým rysem programově orientovaných rozpočtových metodik je propojení plánovacích aktivit s vlastní tvorbou rozpočtu. Bázi metody dnes tvoří dva komponenty¹⁰⁸:

- rámcové vymezení zdrojů pro jednotlivé oblasti aktivit (strategická úroveň)
- konkrétní programy (projekty), které naplňují finanční rámec stanovený strategickou úrovní řízení (operativní úroveň)

Jak je patrné z porovnání konvenčního způsobu rozpočtování a programové metodiky, systémová změna logiky financování je založena na diametrálně odlišném způsobu přístupu k samotné tvorbě rozpočtu. Programové rozpočtování funguje podle jistých pravidel a používá moderní logiku konstrukce rozpočtu založenou na principech, kterým se budeme dále věnovat.

Při programové alokaci zdrojů je zejména důležité nalézt adekvátní způsob, jak veřejné potřeby transformovat do alokačních aktivit. Tento postup nám může objasnit následující obrázek.

Obrázek 2.2: Postup při transformaci veřejných potřeb do formy alokačních aktivit



Pramen: OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006.

¹⁰⁸ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 30

K základním atributům programového financování potom patří, že je financováním¹⁰⁹:

- účelným
- cílově orientovaným
- vedeným do programové struktury

Účelnost programového rozpočtování znamená, že jsou známy ekonomicky racionální důvody, proč mají být dané aktivity financovány. V logice programového financování se vychází z ideje homo-economicus, tedy z předpokladu, že rozpočtové subjekty se chovají ekonomicky racionálně, tzn. tak, aby vzácné zdroje byly alokovány s ohledem na priority výdajových cílů.¹¹⁰

Základním kamenem úvah o tvorbě rozpočtu je stanovení priorit cílů. Cíle zde vystupují jako předjímané alokační aktivity, potenciální alokační účely (konečné požadované stavy), které zaměřují činnost jejich nositelů očekávaným (cílovým) směrem. Zároveň cíle mají stanoveny své ukazatele, na jejichž základě je můžeme hodnotit s ohledem na kritéria jejich splnění. Důležitým aspektem definičního rámce je, že v logice programového rozpočtování organizační struktura vystupuje jako potenciální nabídka prostředků, resp. realizátorů cílů. Kritériem financování proto již není samotná existence instituce (jako v případě konvenčního rozpočtování), nýbrž poptávka po dané instituci jako možném realizačním prostředku plnění cíle.¹¹¹ Z uvedeného tedy vyplývá, že rozpočtové zdroje jsou realizátorům jednotlivých cílů přidělovány s ohledem na důležitost cílů, resp. jejich pořadí.

Informace o financování má v programovém financování strukturovaný charakter, který je dán výpovědí o uspořádání cílů jako účelových aktivit. Toto účelové uspořádání může mít různé roviny agregace ve smyslu obecnosti cílů, důležité je však sestavení tzv. stromu cílů, v členění na cíle obecné (tvořené rovinou hlavních programů), cíle zvláštní (rovina programů) a cíle specifické (rovina dílčích programových činností). Takto sestavený strom cílů je obrazem (kostrou) programové struktury, jež je účelně vytvořenou strukturou k programově výkonovému financování. Smyslem jejího vytvoření je podávat informaci o účelně alokovaných zdrojích a o ekonomických efektech z této alokace.¹¹²

¹⁰⁹ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 41

¹¹⁰ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 41

¹¹¹ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 41-42

¹¹² OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 42-43

```
graph TD; A[Cíle obecné] --> B[Rovina hlavních programů]; B --> C[Cíle zvláštní]; B --> D[Cíle specifické]; C --> E[Rovina programů]; D --> F[Dílčí programové činnosti]; E --> G[Rovina programů]; E --> H[Cíle specifické]; G --> I[Cíle specifické]; G --> J[Cíle specifické]; H --> K[Dílčí programové činnosti]; H --> L[Cíle specifické]; I --> M[Dílčí programové činnosti]; I --> N[Cíle specifické]; J --> O[Dílčí programové činnosti]; J --> P[Cíle specifické];
```

Jak již samotný název analyzovaného způsobu rozpočtování napovídá, tak elementárním pojmem v této problematice je pojem program a možné způsoby jeho definování. Program¹¹³ je v tomto smyslu chápán jako soubor činností zaměřený na splnění stejného souboru specifických cílů. Program se obecně skládá z několika činností (projektů). V rámci rozpočtového systému může být pojem programu používán buď pro určité zvláštní činnosti, anebo jako prvek systému klasifikace výdajů. Jestliže je program kategorií systému rozpočtové klasifikace a veškeré výdaje jsou rozklasifikovány do programů, pak mohou – anebo nemusejí – mít přesně stanovený časový harmonogram.¹¹⁴

¹¹³ vymezení pojmu program poskytuje §12 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Programem se dle tohoto zákona rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek pro pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého i krátkodobého majetku, jeho údržbu a opravy, případně i pro jiné činnosti potřebné k dosažení stanovených cílů.

51

rozhodování kaje. Druhý krok spočívá v porovnání a ocenění alternativních variant, pomocí nichž by bylo dosaženo definovaných záměrů a cílů. Komparace ukáže náklady jednotlivých postupů, jejich časovou náročnost a dosažené výsledky. V rámci celkového záměru (hlavního programu) pak existuje řada dílčích cílů (podprogramů), které realizuje nižší úroveň řízení. Výsledkem tohoto postupu je sestavení programového a finančního plánu, který zohledňuje dopady přijatých rozhodnutí kraje na jeho příjmy v průběhu delšího časového období (viz střednědobý výdajový rámec). Programový plán by měl být připraven tak, aby ukázal výstupy a plnění cíle po celé sledované období. Zároveň je vhodné, aby byl připraven v co největší míře v kvantitativních ukazatelích, v ideálním případě je vhodné kombinovat ukazatele kvantitativní s kvalitativními. Tento plán je následně koncipován jako podklad pro sestavení návrhu jednoletého rozpočtu.¹¹⁵ V průběhu období je navíc vhodné sestavený program přehodnocovat, jak vzhledem ke změně finanční a ekonomické situace, tak vzhledem k revizi cílů a požadovaných zdrojů rozpočtu.

2.4 Programová struktura

Dřívější pohled na rozpočet akcentoval především kategorii vstupů. V současné době se naopak stává klíčovou kategorie výstupů a dá se říci, že tato změna je úzce spjata s orientací na programovou strukturu.¹¹⁶ Programová struktura tedy sleduje, na rozdíl od organizační struktury, hledisko účelnosti. Alokují zdroje (na základě podobnosti a participaci na plnění cílů) do hlavních programů, programů a programových prvků. Jedná se o sestavení dlouhodobější strategie cílů a záměrů. Obecně je uváděno vhodné období pěti let, za určitých okolností lze uvažovat i delší období.¹¹⁷

Struktura jednotlivých programů by měla být v odpovídající míře podrobná a programy by obecně měly být rozčleněny na činnosti odpovídající omezenému počtu výstupů. Programy by rovněž měly být definovány způsobem, který je pro interní řízení nejvhodnější. Ukazatele a specifikace, které musejí být uváděny společně s programy, slouží spíše k ilustraci problému výdajové politiky než k monitorování provozního výkonu. Zároveň je vhodné uvádět podrobné ukazatele spíše až na úrovni jednotlivých projektů, které představují konkrétní realizaci cílů stanovených programy.¹¹⁸

¹¹⁵ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 59

¹¹⁶ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 20

¹¹⁷ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 58

¹¹⁸ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 20

Programová struktura je logickou konstrukcí, která je jistou analogií uvažovaných cílových aktivit. Je vnitřním uspořádáním, jak jsou mezi sebou ve vertikální struktuře učleněny **hlavní programy, programy a programové prvky**. Programová struktura je vytvářena podle určitých principů, k nimž je možné zařadit principy následující.

Principem agregace a dekompozice se rozumí proces tvorby programové struktury s ohledem na slučování a rozkládání cílů. Vycházíme přitom ze zásady, že programová struktura je obrazem stromu cílů. Strom cílů ukazuje, že cíle jsou různě seskupovány s ohledem na kritérium obecnosti a podobnosti. Obecné podobné cíle jsou základem pro definování hlavních programů.¹¹⁹

Například¹²⁰, necht' uvažujeme v rámci oblasti vzdělávání následující obecný funkční cíl:

1. zkvalitnit a modernizovat vzdělávání

Uvedený obecný funkční cíl může být v programové fázi transformován do formy hlavního programu. K realizaci tohoto funkčního cíle může být vytvořen hlavní program nazvaný „Zkvalitnění a modernizace vzdělávání“. Tento cíl je dále možné konkretizovat čili dekomponovat na cíle zvláštní. Necht' je uvedený cíl dekomponován na následující cíle:

- 1.1 zkvalitnit a modernizovat základní vzdělávání
- 1.2 zkvalitnit a modernizovat gymnaziální vzdělávání

K takto dekomponovaným cílům vytvoříme programy. K cíli 1.1 program nazvaný „Zkvalitnění a modernizace základního vzdělávání“. K cíli 1.2 generujeme program „Zkvalitnění a modernizace gymnaziálního vzdělávání“.

Strom cílů se tak stává „kostrou“ programové struktury. Seskupení cílů podle obecnosti je tak východiskem pro hlavní programy a dekomponování cílů v rámci obecného cíle se stává východiskem pro vymezení programů. Z hlediska tzv. dobré praxe nám zkušenosti ukazují, že hlavní programy by měly „vázat“ přibližně 10 až 15 procent z celkového objemu zdrojů. To znamená, že v praxi se počet hlavních programů pohybuje kolem deseti.¹²¹

¹¹⁹ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 44

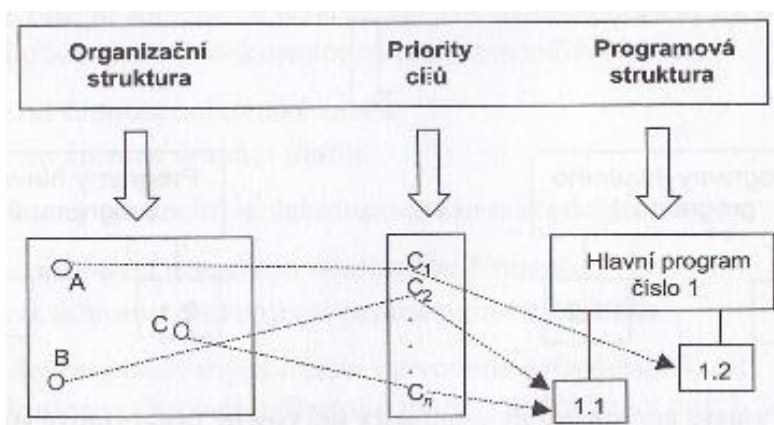
¹²⁰ uvedený příklad zpracoval autor práce na základě *Dlouhodobého záměru vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Jihočeského kraje*. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/PrintPreview.aspx?PubID=14934&TypeID=2>>

¹²¹ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 44

S uvedeným principem souvisí i **princip účelnosti** tvorby programové struktury. Programová struktura jako celek a její „části“ jsou vytvářeny s ohledem na „strukturu účelů“ (cílů). Programová struktura tak vystupuje jako skladba vzájemně spjatých hlavních programů, programů a programových prvků, které realizují aktivity zobrazené ve stromu cílů. Programová alokace zde vystupuje jako alokace účelová. Není pouhým „nárokováním“ zdrojů s ohledem na existenci rozpočtovaného prvku existujícího v programové struktuře, nýbrž alokací, která je vázána na cíl jako očekávaný výsledek užití zdrojů. Alokační cíl je předjímaný (očekávaný) stav, který je po realizaci výdajových aktivit konfrontován s výstupy z programů.¹²²

Dalším principem tvorby programové struktury je **princip transformace organizačních prvků na prvky programové**. Jeho podstatu vyjadřuje následující obrázek.(Ochrana46)

Obrázek 2.4: Transformace organizačních prvků na prvky programové



Pramen: OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006.

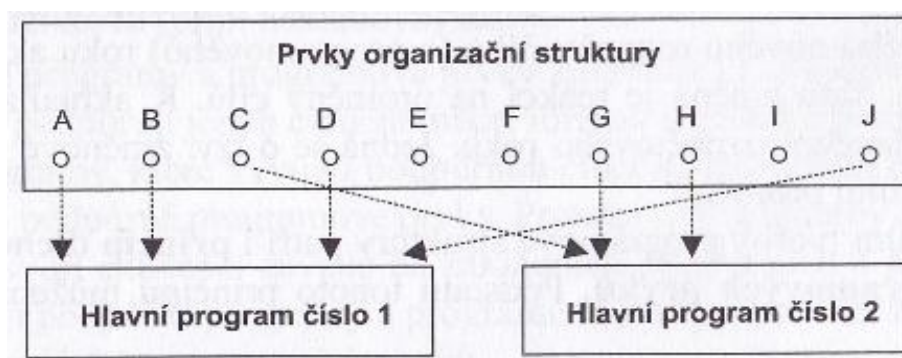
Nechť máme v organizační struktuře k dispozici tři prvky (A, B, C). V logice programového financování tyto prvky bereme jako „nabídku“ realizačních prostředků k uskutečňování cílů. Protože cíle mají stanovené priority, pak také i jejich realizátoři dostávají zdroje s ohledem na priority cílů. Výsledkem tohoto procesu je pak transformace organizačních prvků na prvky programové, což znamená, že jednotlivé organizační prvky jsou účelně začleňovány do struktury programové.¹²³

¹²² OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 45-46

¹²³ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 46-47

Při transformaci organizační struktury na strukturu programovou uplatňujeme **princip komplexního prověření všech prvků organizační struktury**. Jedná se o prověření účelnosti fungování jednotlivých prvků organizační struktury. Podstatu uvedeného principu vyjadřuje následující obrázek. (Ochrana47)

Obrázek 2.5: Princip komplexního prověření prvků organizační struktury



Pramen: OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006.

Při tvorbě programové struktury zjišťujeme potřebnost jednotlivých prvků organizační struktury. Prakticky prověřujeme využití daných prvků pro realizaci cílů. Po přiřazení organizačních prvků zjišťujeme, že některé prvky zůstaly nezařazeny do některého z hlavních programů. Tyto prvky se tedy nestaly prvky programovými a tudíž se v daném rozpočtovém roce nepodílejí na realizaci cílů. S těmito nezařazenými prvky se naloží buďto tak, že jsou zrušeny (resp. transformovány na prvky jiné), nebo jsou určeny k využití za střednědobým programovým horizontem.¹²⁴

Dalším principem tvorby programové struktury je **princip konkrétního začlenění jednotlivých programových prvků do programové struktury**. Tento princip vypovídá o tom, že každý prvek organizační struktury zařazujeme do programové struktury pouze „na jedno místo“, tedy výlučně do jednoho konkrétního hlavního programu (resp. programu). Tím se organizační prvek stává prvkem programovým.

Pro programový prvek jsou charakteristické určité znaky. K nim patří zejména atribut podílu na plnění cílů. Tento rys je podstatný, neboť právě v závislosti na „přidělení“ a podílu na plnění cílů se organizační prvek stává prvkem účelovým (programovým), který je začleněn na konkrétním místě v programové struktuře. Dalším rysem programového prvku je to, že nárokuje omezené zdroje

¹²⁴ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 47-48

s ohledem na priority cílů a na vlastní podíl při plnění cílů. Programová struktura je na počátku každého nového rozpočtového (a programového) roku aktualizována, resp. měněna. Tato změna je reakcí na proměny cílů. K aktualizaci dochází i v průběhu daného rozpočtového roku. Jedná se o tzv. změnové řízení, které reaguje na okolní proměny.¹²⁵

K principům tvorby programové struktury patří i **princip dichotomického členění programových prvků**. Podstatu tohoto principu můžeme znázornit následovně. (obrázek)

Programové cíle můžeme rozčlenit do dvou skupin, a to na cíle:

- základní, tzn. takové, jejichž cílové stavy vyjadřují určitá konečná očekávání, která bezprostředně vedou k naplnění veřejných potřeb. Realizátory těchto cílů jsou tzv. nepodpůrné programy a programové prvky. Můžeme je také označit jako základní programy (a základní programové prvky), resp. nezávislé programy (a nezávislé programové prvky). Tyto programy a programové prvky totiž produkují výstupy, které jsou přímo požadovány jako cílové užitkové (příp. nákladové) stavy.
- podpůrné

Základní programy a programové prvky zpravidla ke své činnosti potřebují prvky, které podporují jejich činnost, ty nazýváme podpůrné programy, resp. podpůrné programové prvky. Protože tyto programy a programové prvky jsou svojí existencí závislé na základních programech a programových prvcích, mají podpůrné programy a programové prvky charakter závislých programů a závislých programových prvků. Toto rozlišení je významné pro rozpočtování a programování zdrojů. Jak naznačuje obrázek, jeden podpůrný program může podporovat více základních programů.¹²⁶

Co do kompletnosti analyzované problematiky programové struktury je vhodné uvést i skutečnost, že do programové struktury můžeme zařazovat kromě uvedených institucionálních programových prvků, které vznikají transformací organizační struktury ve strukturu programovou, i **programové aktivity typu projektů**, jejichž prostřednictvím jsou dosahovány potřebné modernizační změny.¹²⁷

¹²⁵ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 48

¹²⁶ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 48-49

¹²⁷ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 50

Pro realizaci programových procesů je nanejvýš vhodné vytvářet na jednotlivých úrovních programové struktury **institut správců**. Můžeme tedy hovořit o správci hlavního programu, správci programu a správci programového prvku. Obecně je možné správce dané programové aktivity vymezit jako manažera odpovědného za hospodárnou, efektivní a účelnou realizaci programových aktivit, které patří do okruhu jeho působnosti.

Nejvyšší postavení má správce hlavního programu. Ten odpovídá zejména za¹²⁸:

- obsahově a formálně správnou kalkulaci zdrojů na úrovni hlavního programu
- za aktualizaci údajů v kalkulačních dokumentech daného hlavního programu
- provádění auditu ex ante a auditu ex post
- realizaci programových aktivit na úrovni hlavního programu
- koordinaci činností mezi programy patřícími do hlavního programu
- koordinaci činností mezi hlavními programy, a to zejména pro případ, kdy výstupy z jiných hlavních programů se stávají vstupy pro jiné hlavní programy

2.5 Kritéria hodnocení programů

Celkový koncept programového financování je založen mimo jiné i na sledování výkonnosti a hodnocení jednotlivých programů. Pro hodnocení programů můžeme vybírat z poměrně široké škály ukazatelů, které volíme především s ohledem na potřebu, které hodnotící kritérium považujeme za určující. Příklad možných kritérií, forem sledování a na základě toho nejvhodnějších programů uvádí tabulka v příloze.

Mezi nejvýznamnější kritéria hodnocení programových aktivit patří kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti.

Při **kritériu hospodárnosti** sledujeme hledisko minimalizace nákladů na daný program. Hledáme variantu, která má nejnižší náklady při zachování požadovaného standardu. Pokud stojíme před problémem realizovat dodavatele veřejné služby a budeme-li provádět výběr z navrhovaných dodavatelů na základě ceny, pak v prvním kroku stanovíme parametry, které musí poskytovaná veřejná služba mít. Tyto definované parametry vystupují jako atributy požadované služby (výdajového programu). Jejich souhrn pak tvoří standard veřejné služby. V praxi není náročné vybrat varianty splňující daný standard, ale spíše stojíme před problémem, jak zabezpečit

¹²⁸ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 50-51

požadovanou úroveň standardu veřejné služby. Jednou z možných variant řešení problému je začlenění požadovaných parametrů veřejné služby do smlouvy o dílo, na jejímž základě je pak veřejná služba poskytována. Hodnocení a výběr variant pak stojí na základě minimalizace nákladů a zároveň na úrovni standardu. Pokud nejsou brány na zřetel oba tyto aspekty, může se stát, že je sice vybrána varianta s nejnižšími náklady, avšak později se ukáže, že nepřináší potřebné uspokojení (úroveň užitku).¹²⁹

Kritérium efektivity je vhodným kritériem pro hodnocení veřejných služeb. Efektivností se dle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě rozumí takové použití veřejných prostředků, kterým se dosáhne nejvýše možného rozsahu, kvality a přínosu plněných úkolů ve srovnání s objemem prostředků vynaložených na jejich plnění.¹³⁰ Podstatou tohoto kritéria je tedy sledování poměru mezi vstupy a výstupy, resp. poměru mezi náklady dané veřejné služby a výstupy (efekty) veřejné služby.

Ovšem toto kritérium má svá omezení použitelnosti. Hledisko efektivity nám nedává odpověď na to, zda jsou vložené zdroje užity ekonomicky racionálně. Analýza efektivity nákladů nezjišťuje, zda určitý výdajový program by se měl uskutečnit ve smyslu čistého kladného přínosu ve vztahu k vynaloženým nákladům. Jedinou spolehlivou odpovědí, kterou hledisko efektivity poskytuje, je, že jednotlivé varianty řadí na základě nákladové efektivity, aniž by bylo stanoveno, zda jednotlivé čisté výnosy daných programů mají kladný či záporný přínos. Použití tohoto kritéria má tedy svá omezení, a to v tom smyslu že ho není možné brát jako jediné určující kritérium pro podporu rozhodování.¹³¹ Při hodnocení efektivity je rovněž důležité sledovat problém standardů, a to zejména z pohledu dodržování norem a kvality poskytované služby.

Dalším významným kritériem pro hodnocení programů je **hledisko účelnosti**. Účelností se dle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě rozumí takové použití veřejných prostředků, které zajistí optimální míru dosažených cílů při plnění stanovených úkolů. Účelnost se tedy vztahuje k určitému konečnému stavu, kdy tento stav vystupuje jako stav cílový. Odpovídá-li konečný stav stavu očekávanému (cílovému), pak hovoříme o tom, že systém pracuje účelně. Ve vztahu k programovému financování se kritériem účelnosti rozumí „poměřování“ očekávaných důsledků

¹²⁹ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 53-56

¹³⁰ § 2 zákona č.320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě

¹³¹ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 56-61

(cílů) ve vztahu k dosaženým výsledkům. Výsledky vystupují jako reálné objekty, oproti tomu cíle jsou stavy předjímané, jejichž obsahem je určité racionálně účelné očekávání, které mají výstupy přinést. Porovnání výsledků s cílovými stavy pak vypovídá o stupni naplnění cíle. Protože k dosažení výsledků jsou potřebné určité zdroje, zkoumáme zároveň stupeň naplnění cílů s ohledem na zdroje, které k dosažení výstupů byly vynaloženy.¹³²

Může se stát, že daný program je realizován hospodárně, efektivně, ale neúčelně. Proto je běžně užívané pořadí kritérií hodnocení výdajových aktivit vhodné obrátit, tzn. vycházet z pořadí účelnost, efektivnost a hospodárnost. Není v žádném případě nahodilé, že kritérium účelnosti je dáno na první místo. Obsahuje totiž odpověď na alokační otázku, která se táže po „správnosti výběru“ výdajové aktivity, po jejím účelu, ekonomické racionalitě výdajové aktivity. Jinak řečeno, ptáme se, proč bychom danou výdajovou aktivitu měli realizovat. Jestliže je odpověď na tuto otázku kladná, pak je ekonomicky zdůvodněné danou alokaci provádět. Poté si můžeme klást další otázku, ptáme se po způsobu realizace výdajové aktivity, jak má být realizována. Jednoznačná odpověď zní „efektivně“. Druhou odpovědí je, že toho má být dosaženo za podmínky hospodárného využití zdrojů, tedy s minimálními náklady.¹³³

Tabulka 2.3: Základní otázky při realizaci výdajových aktivit

CÍLE (CÍLOVÉ PROBLÉMY)	ALOKAČNÍ OTÁZKA	HLEDISKO
Zabezpečit realizaci cílových aktivit	Proč?	Účelnost
Realizovat výdajové aktivity efektivně	Jak?	Efektivnost
Realizovat dané aktivity při hospodárném využití zdrojů	Jak?	Hospodárnost

Pramen: OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006.

Se zaváděním programového rozpočtování je zároveň potřebné zavádět adekvátní systém sledování výdajových aktivit neboli monitoring výdajových aktivit (monitoring programů). Z tohoto systému monitorování výdajových aktivit můžeme vyčlenit podstatné monitorující podsystémy, k nimž patří systémy finanční kontroly, dokumentační kontroly a výkonnostního auditu. Podstatou celého systému sledování výdajových aktivit je monitorování všech činností, které se týkají nakládání s veřejnými výdaji.¹³⁴ Zhodnocením přínosu této kontrolní činnosti jsou finančně účetní, výkonové

¹³² OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 62-63

¹³³ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 64-66

¹³⁴ OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Ekopress 2006. s. 71-72

a výdajové ukazatele výdajových aktivit s ohledem na předpokládané cíle, s následným zjištěním odchylek od cílového stavu a definováním doporučení pro změny.

2.6 Programový rozpočet

Výstupem metody programového rozpočtování je programový rozpočet. Ten klasifikuje příjmy a výdaje do skupin, vzhledem k aktivitám, které směřují k dosažení společného cíle. Člení je tedy podle jednotlivých programů, které organizace zajišťuje. Pokud kraj přejde od položkového rozpočtu k programovému rozpočtu, přesune se z důrazu na zdroje rozpočtu a jejich sledování ke sledování výstupů. Zároveň je programový rozpočet charakteristický tím, že se snaží odpovědět na následující otázky:

- Čeho se snažíme dosáhnout?
- Kolik nás stojí poskytování těchto služeb?

Vedení kraje se tak zaměřuje na sledování výstupů jednotlivých programů. Zaměřuje se tedy více na sledování celkových nákladů programu, než na sledování nákladů jednotlivých položek. Od celkových nákladů se může odvíjet i stanovení rozpočtu daného programu, který potom dává manažerovi programu určitou volnost v tom, jakým způsobem stanovených cílů programu dosáhne. Definování programů a příslušných nákladů na jejich realizaci a případných příjmů, z jejich realizace plynoucích, umožňuje sledovat produktivitu daného programu a zaměřit pozornost na programy, které vykazují nízkou nebo klesající produktivitu.¹³⁵

Jinými slovy řečeno, podle metody programového rozpočtování je rozpočet sestaven ve struktuře, která uspořádá navrhované výdaje podle jejich výsledků, anebo podle míry, v jaké přispívají k dosažení celkových záměrů kraje. Zároveň jsou jednotlivé programy strukturovány na základě míry jejich přispění k plnění cílů, přičemž alternativy, které jsou zaměřeny na plnění cílů obdobných, jsou sledovány v rámci jedné skupiny, což vede ke vzniku konkurence mezi nimi.¹³⁶

Základním předpokladem, bez kterého nemůže kvalitní programový rozpočet fungovat, je střednědobé sestavování rozpočtu. Léta krátkodobého plánování rozpočtů (zpravidla na roční bázi, typické pro přírůstkové rozpočty) a úprav bez zajištění rezerv v průběhu rozpočtového roku vedou ke hromadění přílišných závazků a nedostatků na operační úrovni. Střednědobý výdajový rámec představuje klíčový dokument v rozpočtové politice, který vymezuje mantinely chování subjektů

¹³⁵ HRABALOVÁ, S., KLÍMOVÁ, V., NUNVÁŘOVÁ, S. *Metody a nástroje řízení ve veřejné správě*. ESF MU 2005. s. 85

v rozpočtovém cyklu a jímž je jim zároveň dána větší rozhodovací pravomoc o alokaci a využívání vymezených zdrojů. Rámec určuje výdajové limity „shora dolů“ opačným směrem, tedy „zdola nahoru“ jsou vyslány informace o běžných a střednědobých nákladech stávající politiky a v závěrečné fázi dojde ke srovnání těchto nákladů s disponibilními zdroji. V rámci rozpočtového procesu na běžný rok zároveň dochází k průběžnému hodnocení programů, které akcentuje především plnění stanovených cílů a soulad se současnými strategickými prioritami politiky.¹³⁷

Strukturu střednědobého výdajového rámce lze ilustrovat tak, že podrobné programování výdajů se mnohdy nahrazuje souhrnnými odhady výdajů, a to v členění podle hlavních funkcí a/nebo strategických oblastí. Soubor souhrnných odhadů výdajů potom obsahuje¹³⁸:

- projekce příjmů podle širokých ekonomických kategorií
- projekce výdajů členěných podle široce definovaných funkcí a/nebo strategických oblastí, a to s rozlišením kapitálových výdajů od běžných
- projekce významnějších nárokových programů
- projekce dlouhodobých nákladů na investiční programy a projekty značného rozsahu
- projekce ostatních fiskálních agregátů

Výsledkem tohoto procesu by měl být v optimálním případě stav, kdy je víceletý odhad výchozím bodem přípravy každoročního rozpočtu. Střednědobé rozpočtové výhledy jsou úspěšně implementovány do rozpočtového procesu na regionální úrovni a ukazuje se, že propojení ročního a víceletého rozpočtování funguje i díky principu propojení perspektivních dopadů navrhovaných politik s rozpočtovými limity.

Rozpočet by měl rovněž obsahovat vymezení výdaje nejen objemem, ale také zamýšleným účinkem – zamýšleným **ukazatelem**, který umožní ex post vyhodnocení. Veškeré výdaje by měly být podloženy údaji o výkonu a účinku. Tyto údaje musí být každoročně zařazovány do rozpočtových dokumentů a uváděny v závěrečném účtu.¹³⁹

¹³⁶ PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. GRADA 2007. s. 58

¹³⁷ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 14

¹³⁸ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 16

¹³⁹ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 22

Tabulka 2.4: Stanovení výkonových ukazatelů pro program

MĚŘÍTKO	PŘÍKLAD
objem práce	bude vyřízeno 50 000 žádostí
včasnost	97% bude vyřízeno do 3 dnů, 99,5% do 5 dnů
kvalita práce	chybovost posouzení požadavků nepřekročí 2%
kvalita služeb	alespoň 65% klientů bude spokojeno
náklady	náklady na vyřízenou žádost budou průměrně 150 Kč

Pramen: KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007.

Uvedené stanovení ukazatelů, kterých má program dosáhnout, se při prosazování programového přístupu bere jako samozřejmé. Problematické se ovšem jeví stanovení cílových parametrů a dosažení souladu s parametry jednotlivých projektů. Hlavní smysl a využití hodnocení prostřednictvím výkonových ukazatelů lze vidět především v systematickém srovnávání cílových číselných údajů a výsledků, dlouhodobých přehledech ukazatelů účinku a výkonu, srovnání podobných programů a v poskytnutí podkladů pro průběžné a následné hodnocení politik za účelem jejich hodnocení a výběru mezi nimi.¹⁴⁰

2.7 Programové rozpočtování na Slovensku

S postupem reformy veřejných financí Slovenské republiky souvisí i implementace víceletého rozpočtování v oblasti veřejné správy a programového způsobu financování. Na úrovni ústřední státní správy Slovenské republiky se systém programového rozpočtování v plné míře zavedl v roce 2004, od tohoto roku jednotlivé rozpočtové kapitoly předkládají své rozpočty i v programové struktuře s cílem zdůraznit priority vlády ve formě záměrů a měřitelných cílů a tím i prezentovat úspěšnost jednotlivých ministerstev při plnění vládního programu, ale i dalších úloh, které jim ustavuje nejen národní legislativa, ale i legislativa Evropské unie.

Od roku 2009 se „povinnost“ připravovat tzv. programové rozpočty vztahuje i na jednotlivé subjekty územní samosprávy – tedy obce, města a vyšší územní celky – což znamená, že rozpočty samosprávy pro roky 2009-2011 už budou obsahovat údaje o záměrech a cílech samospráv. Tímto se podstatně zvýšila informační hodnota těchto dokumentů a současně se implementují základy pro plánování výdajů ve střednědobém časovém horizontu s možností konfrontovat plány samosprávy

¹⁴⁰ KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Alfa Publishing 2007. s. 23

se skutečností, tj. prezentovat v rozpočtech cíle (výkonnost samosprávy) a monitorovat jejich dosahování.¹⁴¹

Pro úspěšnou implementaci programového rozpočtování v místní a regionální územní samosprávě připravilo Ministerstvo financí Slovenské republiky jako metodickou pomůcku čtyři základní dokumenty:

- Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy (Manuál)
- Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy (Sborník příkladů)
- Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí (Informační dokument)
- Prehľad najlepších príkladov rozpočtovania na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy (Přehled příkladů)

Cílem Manuálu¹⁴² je prezentovat přehled základní terminologie související s programovým rozpočtováním, konkrétní reálnou posloupnost kroků formulování programové struktury, rozdělení celkových výdajů subjektů samosprávy do programů a částí programů, formulování záměrů, cílů a měřitelných ukazatelů, které vycházejí ze strategického plánování a dodržování logického rámce programu. Manuál vychází z Metodiky programového rozpočtování Ministerstva financí Slovenské republiky platné pro státní rozpočet.

Cílem Sborníku příkladů¹⁴³ je prezentovat konkrétní příklady vize, poslání, záměrů, cílů a měřitelných ukazatelů (což jsou základní prvky strategického plánování a programového rozpočtování) a vztahy mezi nimi. V tomto dokumentu se také nachází příklady správně i nesprávně formulovaných záměrů a příklady střednědobých výsledkových cílů.

¹⁴¹ Ministerstvo financií SR *[Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487)*. Dostupné z <<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>>

¹⁴² Ministerstvo financií SR *[Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487)*. Dostupné z <<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>>

¹⁴³ Ministerstvo financií SR *[Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487)*. Dostupné z <<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>>

Cílem Informačního dokumentu¹⁴⁴ je popsat výhody a přínosy programového rozpočtování pro zvýšení kvality fungování místní a regionální samosprávy, vysvětlit změnu v tvorbě rozpočtu samospráv a prezentovat konkrétní příklady využití programového rozpočtování z aplikační praxe zemí OECD.

Cílem Přehledu příkladů je prezentovat a popsat nejlepší vzory současného rozpočtového procesu na místní a regionální úrovni územní samosprávy. Dokument je rozdělený na dvě části. První část se věnuje nejlepším příkladům rozpočtového procesu v územní samosprávě. Cílem této části je popsat některé zajímavé postupy v rozpočtovém procesu s důrazem na prvky programového rozpočtování, jako standardizace rozpočtového procesu, existence strategického plánu a jeho využití při přípravě rozpočtu, existence cílů a měřitelných ukazatelů, monitorování a hodnocení. Druhá část dokumentu je věnována všeobecnému popisu rozpočtového procesu na úrovni samosprávy, který byl zjištěný prostřednictvím dotazníku, distribuovaného všem obcím a vyšším územním celkům na Slovensku. Cílem této části je zhodnotit rozpočtový proces na úrovni samosprávy všeobecně, prostřednictvím vyhodnocení otázek uvedeného dotazníku.

Uvedené dokumenty na usměrnění programového rozpočtování sice poskytují ucelený obsahový a normativní rámec pro úpravu a řízení programových rozpočtů včetně různých příkladů a zkušeností ze zahraničí, avšak neřeší monitorovací a hodnotící funkci komplexně a konzistentně, z čehož vyplývá, že nemůžeme hovořit o systémovém přístupu k monitorování a hodnocení programového rozpočtování.¹⁴⁵

Podle Manuálu je programové rozpočtování definováno jako systém založený na plánování úloh a aktivit subjektů samosprávy v návaznosti na jejich priority a alokování disponibilních rozpočtových zdrojů do programů, s důrazem na výsledky a efektivnost vynakládání rozpočtových prostředků.

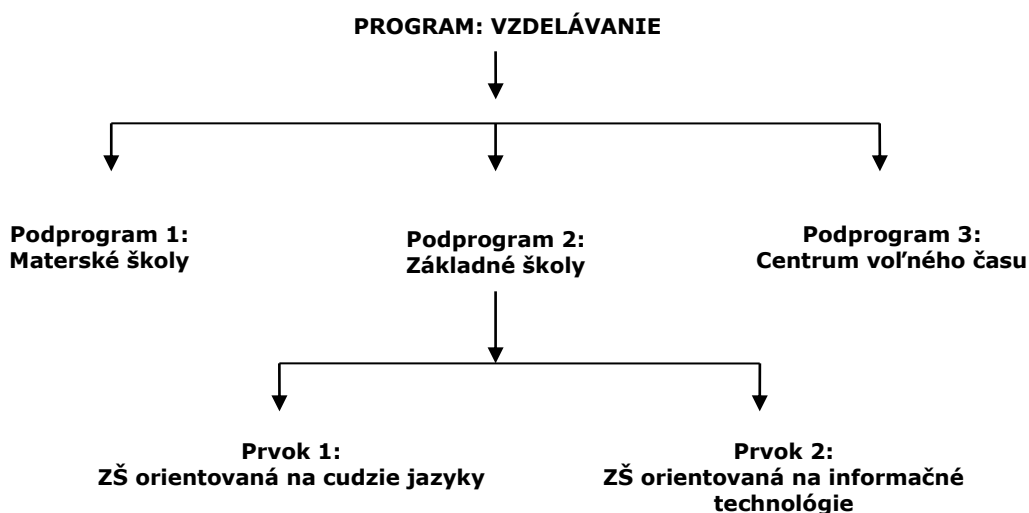
Programová struktura rozpočtu je členěna na programy, podprogramy a prvky nebo projekty (zatímco v ČR třídíme strukturu na hlavní programy, programy a programové prvky). Programy jsou skupiny aktivit vykonávaných za účelem splnění definovaných cílů a záměrů, přičemž každý program obsahuje záměry, cíle a měřitelné ukazatele. Může být časově ohraničený nebo neohraničený. Program lze považovat za „minirozpočet“ určité kompetenční oblasti, kterou

¹⁴⁴ Ministerstvo financií SR *Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí*
Dostupné z <<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>>

¹⁴⁵ KOZOVSKÝ, D. *Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky*. Dostupné z <http://kvf.vse.cz/storage/1239724720_sb_kozovsky.pdf>

vykonává subjekt samosprávy (vzdělávání, doprava apod.). Podprogram je definován jako ucelená část programu, která zvyšuje jeho transparentnost a dále specifikuje související výdajové skupiny programu. Podprogram tvoří prvky a/nebo projekty. Prvek je časově neohraničená běžná aktivita produkující statek či službu. Zatímco projekt je časově ohraničená aktivita, která produkuje specifický statek nebo službu.

Obrázek 2.6: Ukázka programové struktury



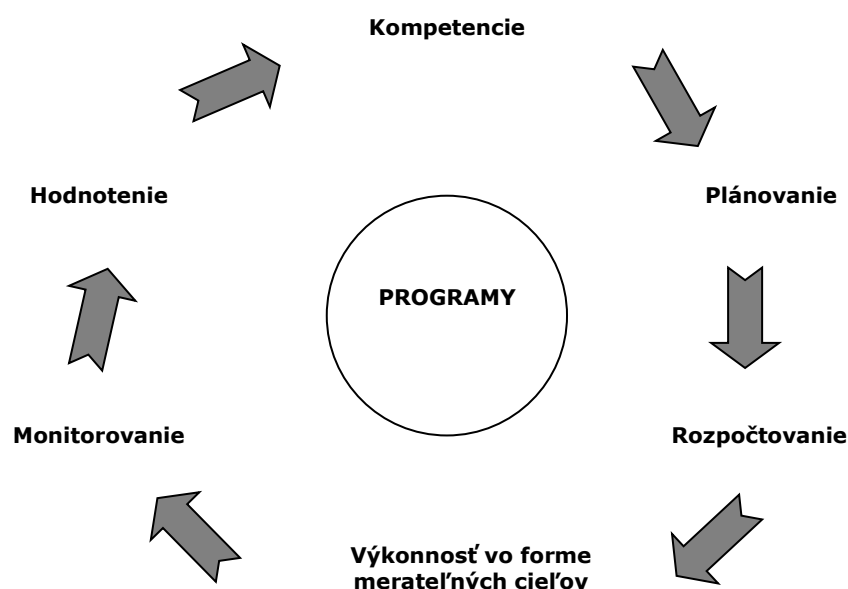
Pramen: Ministerstvo financií SR [Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487). Dostupné z <<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>>

Oproti prípravě klasického rozpočtu se tvorba rozpočtu programového liší v začlenění prvků typických pro programové rozpočtování, a to záměrů, cílů, měřitelných ukazatelů, ale i komentářů.

Tvorba programového rozpočtu:

1. příprava na implementaci
2. standardizace rozpočtového procesu
3. vypracování (úprava existujícího) strategického plánu
4. tvorba programového rozpočtu
5. monitorování, hodnocení a reportování

Obrázek 2.7: Proces programového rozpočtování



Pramen: Ministerstvo financií SR [Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487)
Dostupné z <<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>>

Záměry a cíle se stávají významnou podmínkou pro rozdělování rozpočtových zdrojů, tzn. že před vlastní alokací výdajů do programové struktury musíme analyzovat potřebný objem ve vztahu k dosažení stanoveného cíle. Důležitou součástí programového rozpočtu jsou i explicitně vyjádřené měřitelné cíle, jak je patrné z následující ukázky rozpočtu.

Cílem implementace programového rozpočtování v rámci reformy veřejných financí na Slovensku bylo především zvýšení efektivity, účinnosti a transparentnosti vynakládání veřejných výdajů s ohledem na potřeby občanů. Za pozitivum realizovaného přechodu na programové rozpočtování lze považovat zejména lepší transparentnost a srozumitelnost programově uspořádaného rozpočtu. Možné nedostatky jsou naopak spatřovány v důsledné aplikaci měřitelných ukazatelů, vypracovávání průběžných hodnocení a sledování zodpovědnosti za realizaci cílů jednotlivých programů.

2.8 Shrnutí kapitoly

K tradičním postupům sestavování rozpočtů patří nejen klasický přírůstkový způsob, ale i fixně limitovaný rozpočet a přístup nulové základny. Existence rozpočtového omezení, stejně jako dlouhodobého problému spočívajícího v zajištění maximální hospodárnosti a efektivity při

alokaci výdajů územních rozpočtů, se projevuje využíváním tzv. metod výkonnostního rozpočtování při sestavování rozpočtů, jejichž primární využití bylo v soukromém sektoru. Programové rozpočtování je plní funkci systémové změny logiky tvorby rozpočtu vzhledem k současnému konvenčnímu způsobu rozpočtování, jež je spjata s indexovou metodou. K základním atributům programového způsobu tvorby rozpočtu patří, že je financováním účelným, cílově orientovaným a vedeným do programové struktury. Programová struktura je logickou konstrukcí, která je jistou analogií uvažovaných cílových aktivit. Je vnitřním uspořádáním, jak jsou mezi sebou ve vertikální struktuře učleněny hlavní programy, programy a programové prvky. Mezi nejvýznamnější kritéria hodnocení jednotlivých programových aktivit patří kritéria hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Výstupem metody programového rozpočtování je programový rozpočet. Ten klasifikuje příjmy a výdaje do skupin, vzhledem k aktivitám, které směřují k dosažení společného cíle. Programový rozpočet je pevně spjat se střednědobým sestavováním rozpočtu. Rozpočet by měl rovněž obsahovat vymezení výdaje nejen objemem, ale také zamýšleným účinkem – ukazatelem, který umožní ex post vyhodnocení. Ve Slovenské republice je již metoda programového rozpočtování legislativně zakotvena. Od roku 2004 je implementována na úrovni ústřední státní správy a od roku 2009 i na úrovni územní samosprávy.

3 PŘÍPADOVÁ STUDIE – VYBRANÁ OBLAST ROZPOČTU JIHOMORAVSKÉHO KRAJE V INTERPRETACI PROGRAMOVÉHO FINANCOVÁNÍ

Jihomoravský kraj (JMK) se rozkládá v jihovýchodní části České republiky při hranicích s Rakouskem a Slovenskem. Centrem kraje je druhé největší město České republiky Brno, které je významným střediskem justice, ekonomickým a správním centrem, městem univerzit a veletržním centrem střední Evropy s dlouholetou tradicí pořádání veletrhů, za nimiž ročně přijíždí přes jeden milión lidí z celého světa. Výhodou kraje je vynikající dopravní dostupnost a strategická poloha na křižovatce transevropských silničních a železničních dálkových tras, které jsou důležitými tepnami spojujícími západní Evropu s východní a severní s jižní. Jihomoravský kraj patří k regionům s výrazným ekonomickým potenciálem. Zejména v posledních letech roste počet podnikatelských subjektů v oblasti počítačové technologie, telekomunikací, vývoje softwaru a ostatních hi-tech oborů. Jihomoravský kraj výrazně podporuje rozvoj technologických a biotechnologických inkubátorů určených pro začínající firmy. Na nadprůměrné vzdělanostní úrovni obyvatel v kraji má podíl kvalitní systém vysokého školství. Na vysoké úrovni je i jihomoravské zemědělství – zemědělská půda tvoří 60% výměry regionu, z níž 83% připadá na ornou půdu. Specialitou jižní Moravy je především vinohradnictví evropské úrovně, pro kraj je typické množství malých producentů vína a vinných sklepů. Silnou tradici zde má pěstování ovoce a zeleniny. Severní oblasti kraje jsou významným centrem lesnictví a produkce dřeva.¹⁴⁶

Kraj jako vyšší územní samosprávný celek České republiky vznikl v roce 2000. Původně se jmenoval Brněnský kraj. Území JMK je vymezeno územím sedmi okresů - Blansko, Brno-město, Brno-venkov, Břeclav, Hodonín, Vyškov a Znojmo. K 1. lednu 2003 zanikly okresní úřady a samosprávné kraje se od té doby pro účely státní správy dělí na správní obvody obcí s rozšířenou působností, tyto se dále dělí na správní obvody obcí s pověřeným obecním úřadem. V kraji je celkem 672 obcí, z toho 21 obcí s rozšířenou působností, 34 obcí s pověřeným obecním úřadem a 48 obcí má status města. Sídlním městem kraje je statutární město Brno. To je druhým největším městem v Česku a jeho význam přesahuje hranice kraje - je např. sídlem Ústavního soudu. Rozlohou zaujímá JMK čtvrté místo a podle počtu obyvatel třetí místo v České republice.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Portál Jihomoravského kraje *Základní údaje o Jihomoravském kraji*. Dostupné z < <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=27204&TypeID=2> >

¹⁴⁷ Wikipedie *Otevřená encyklopedie* [online]. [cit. 2010-06-04]. Dostupné z < http://cs.wikipedia.org/wiki/Jihomoravsk%C3%BD_kraj >

3.1 Charakteristika hospodaření JMK

Mezi orgány JMK patří zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad, výbory zastupitelstva a komise rady.

JMK má zřízen celkem šest výborů zastupitelstva, a to výbor finanční, výbor kontrolní, výbor pro výchovu, vzdělávání a zaměstnanost, výbor pro sociální věci, rodinu a zdravotnictví, výbor pro životní prostředí a zemědělství a radu pro národnostní menšiny. Rada dle své pravomoci zřídila celkem dvanáct komisí, a to komisi dopravy a územního plánování, komisi investiční a majetkovou, komisi pro kulturu a památkovou péči, komisi pro meziregionální vztahy, komisi pro sport, mládež a volný čas, komisi organizační a legislativní, komisi regionálního rozvoje, komisi pro rozvoj venkova a zemědělství, komisi pro sociální věci a rodinu, komisi pro výchovu a vzdělávání, komisi zdravotní a komisi životního prostředí.¹⁴⁸

Zastupitelstvo a rada kraje ukládají jednotlivé úkoly v rámci samostatné působnosti krajskému úřadu, který také vykonává činnosti v rámci působnosti přenesené. Krajský úřad JMK sídlí v Brně a je spravován ředitelem krajského úřadu, který má mimo jiné ve své pravomoci sestavování organizačního řádu. Implicitní součástí organizačního řádu je zejména organizační struktura krajského úřadu. Ta je tvořena jednotlivými odbory, které se dále člení na oddělení. Z hlediska účelu této práce nás bude zajímat především odbor ekonomický, který se dále člení na čtyři oddělení, a to oddělení účetnictví, oddělení rozpočtu a financování, oddělení financování obcí a oddělení ekonomické podpory neškolských příspěvkových organizací.¹⁴⁹ Dále v textu nebudeme zabývat zejména rozpočtem a financováním JMK a budeme vycházet ze schváleného rozpočtu JMK na rok 2010¹⁵⁰.

Rozpočet JMK na rok 2010 byl zpracován s ohledem na rozpočtový výhled JMK na období 2010–2012, který schválilo zastupitelstvo. Rozpočtový výhled zohledňuje od roku 2005 změnu ve financování krajů, vyplývající z novely zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Rozpočtový výhled rovněž zohledňuje čerpání prostředků z fondů Evropské unie a ostatních

¹⁴⁸ Portál Jihomoravského kraje *Volené orgány kraje*. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=16&TypeID=1>>

¹⁴⁹ Portál Jihomoravského kraje *Organizační schéma*. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=131421&TypeID=2>>

¹⁵⁰ Portál Jihomoravského kraje *Schválený rozpočet JMK na rok 2010* [online]. [cit. 2010-06-08]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=127432&TypeID=2>>

nadnárodních zdrojů v programovacím období 2007–2013, přičemž rozpočtový výhled JMK bude v roce 2010 aktualizován.

Tabulka 3.1: Celková bilance schváleného rozpočtu JMK na rok 2010 (v tis. Kč)

Daňové příjmy celkem	4 569 474
Nedaňové příjmy celkem	137 941
Kapitálové příjmy celkem	147 996
Dotace celkem	126 217
Příjmy celkem	4 981 628
Zemědělství, lesní hospodářství a rybářství	40 260
Průmysl, stavebnictví, obchod a služby	56 580
Doprava	2 190 363
Vodní hospodářství	148 550
Všeobecné hospodářské záležitosti a ostatní ekonomické funkce	8 700
Vzdělávání a školské služby	799 871
Kultura, církve a sdělovací prostředky	183 143
Tělovýchova a zájmová činnost	63 203
Zdravotnictví	474 943
Bydlení, komunální služby a územní rozvoj	416 891
Ochrana životního prostředí	52 700
Sociální služby a pomoc, sociální zabezpečení a politika zaměstnanosti	354 443
Civilní připravenost na krizové stavy	6 200
Bezpečnost a veřejný pořádek	2 000
Požární ochrana a integrovaný záchranný systém	42 500
Státní moc, státní správa, územní samospráva a politické strany	442 282
Jiné veřejné služby a činnosti	33 651
Finanční operace	61 000
Ostatní činnosti	115 375
Výdaje celkem	5 492 655
Saldo příjmů a výdajů	-511 027

Pramen: Portál Jihomoravského kraje *Schválený rozpočet JMK na rok 2010*. Dostupné z < <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=127432&TypeID=2> >

Příjmy Jihomoravského kraje na rok 2010 byly stanoveny v celkové částce **4 981 628 tis. Kč**. Rozpočet příjmů je členěn na daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a dotace.

Daňové příjmy zahrnují zejména očekávané podíly JMK na sdílených daních ve výši **4 567 824 tis. Kč**. Odhad těchto příjmů Jihomoravského kraje byl stanoven s přihlédnutím k predikci Ministerstva financí. Do daňových příjmů se dále zařazují správní poplatky s rozpočtem **1 550 tis. Kč** a příjmy z licencí pro kamionovou dopravu s rozpočtem **100 tis. Kč**. Částky těchto příjmů byly stanoveny na základě kvalifikovaného odhadu příslušných odborů krajského úřadu JMK. Daňové příjmy se na celkových příjmech Jihomoravského kraje na rok 2010 podílejí **91,7 %**.

Nedaňové příjmy obsahují tzv. ostatní příjmy z vlastní činnosti – věcná břemena ve výši **500 tis. Kč**, ostatní odvody příspěvkových organizací – příjmy z prodeje movitého majetku svěřeného příspěvkovým organizacím ve výši **800 tis. Kč**, příjmy z pronájmu pozemků ve výši **54 tis. Kč**, příjmy z pronájmu ostatních nemovitostí a jejich částí ve výši **25 981 tis. Kč**, příjmy z úroků z bankovních účtů Jihomoravského kraje ve výši **16 500 tis. Kč**, přijaté sankční platby, tj. pokuty ve výši **3 215 tis. Kč**, přijaté nekapitálové příspěvky a náhrady – příspěvky od obcí na zabezpečení fungování IDS JMK ve výši **37 600 tis. Kč** a **155 tis. Kč** odvod za porušení rozpočtové kázně v oblasti regionálního rozvoje, ostatní nedaňové příjmy – prostředky na uskutečněné výdaje projektů spolufinancovaných ze zdrojů EU ve výši **18 000 tis. Kč** a příjmy z poskytnutých služeb související s pronájmy majetku svěřeného do správy příspěvkovým organizacím ve výši **36 tis. Kč**, platby za odebrané množství podzemní vody ve výši **35 000 tis. Kč** a splátky půjčených prostředků **100 tis. Kč**. Celkově činí nedaňové příjmy **137 941 tis. Kč** a na celkových příjmech Jihomoravského kraje na rok 2010 se podílejí **2,8 %**.

Kapitálové příjmy obsahují odhad příjmů z prodeje nemovitého majetku Jihomoravského kraje, činí **147 996 tis. Kč** a na celkových příjmech Jihomoravského kraje na rok 2010 se podílejí pouze **3%**.

Nedílnou součástí rozpočtu příjmů Jihomoravského kraje na rok 2010 tvoří **dotace**. Na celkových příjmech Jihomoravského kraje se dotace podílejí **2,5 %**. Do schváleného rozpočtu byly zahrnuty dotace, které budou Jihomoravskému kraji poskytnuty v rámci tzv. souhrnného finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtu Jihomoravského kraje. Výše těchto dotací byla stanovena dle návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2010.

V souhrnném finančním vztahu je v roce 2010 obsažen pouze **příspěvek na výkon státní správy**. Příspěvek je pro Jihomoravský kraj stanoven v celkové výši **126 217 tis. Kč**.

Výdaje Jihomoravského kraje na rok 2010 byly stanoveny v celkové částce **5 492 655 tis. Kč**. Rozpočet výdajů je členěn na běžné výdaje a kapitálové výdaje.

Rozpočet výdajů Jihomoravského kraje na rok 2010 obsahuje výdaje spadající jak do samostatné působnosti, tak do přenesené působnosti kraje na základě platných právních předpisů.

Rozpočet výdajů zahrnuje příspěvky právníkům osobám zřizovaným, resp. založeným JMK. K 1. 1. 2010 je Jihomoravský kraj zřizovatelem **217** příspěvkových organizací v oblasti školství a **50** neškolských příspěvkových organizací, tj. celkem **267 příspěvkových organizací**.

Rozpočet příjmů Jihomoravského kraje na rok 2010 je o 511 027 tis. Kč nižší než je rozpočet výdajů. Rozpočet Jihomoravského kraje na rok 2010 je tedy sestaven jako schodkový.

Rozpočet kraje může být v souladu s § 4 odst. 5 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit:

- finančními prostředky z minulých let, nebo
- smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí a v případě územního samosprávného celku i výnosem z prodeje vlastních komunálních dluhopisů

Celkový objem finančních prostředků tvořících schodek rozpočtu Jihomoravského kraje na rok 2010 činí **631 027 tis. Kč**. Současně v rozpočtu Jihomoravského kraje figuruje splátka jistiny úvěru poskytnutého Evropskou investiční bankou na základě smlouvy uzavřené dne 17. 10. 2005 ve výši 120 000 tis. Kč. Tato částka snižuje rozpočet financování Jihomoravského kraje na rok 2010.

3.2 Návrh programové struktury rozpočtu JMK

JMK doposud metodu programového rozpočtování při tvorbě rozpočtu nepoužívá, proto se pro následující sestavení programové struktury budeme snažit identifikovat poměrně inovativní prvky současného způsobu sestavení rozpočtu, které nám mohou s problematikou implementace programového rozpočtování pomoci.

Možné východisko pro tvorbu programového rozpočtu lze spatřovat v již zpracovaných dokumentech JMK strategické a koncepční povahy, jako například:

- rozpočtový výhled, strategie regionálního rozvoje
- vize krajského úřadu
- programy rozvoje, programy podpory
- dlouhodobé záměry, operační programy
- koncepce rozvoje, regionální inovační strategie a další

Základním strategickým dokumentem JMK je **Strategie rozvoje JMK**. Jedná se o koncepční dokument, který formuluje pro delší časový horizont (2006-2016) přístup kraje k podpoře rozvoje

jeho územního obvodu. Stanovuje strategické cíle rozvoje kraje jako celku a jeho funkčních částí a specifikuje důležitá opatření, která mohou vést k naplnění vytyčených cílů. V tomto významu se Strategie rozvoje JMK stává věčným východiskem pro vypracování nebo aktualizaci programových dokumentů dalších subjektů na území kraje. Z tohoto důvodu je i základním rámcem pro aktualizaci návrhové části Programu rozvoje JMK.¹⁵¹

Základním střednědobým koncepčním dokumentem kraje je **Program rozvoje JMK**. Slouží k podpoře rozvoje území kraje a současně i jako nástroj řízení této podpory. Jedním z průřezových úkolů programu rozvoje kraje je zformulovat a rozfázovat rozvojové aktivity kraje na období čtyř let (2010-2013) tak, aby co nejúčinněji přispívaly k vyváženému a udržitelnému rozvoji územního obvodu kraje. Limitem jsou mu vlastní disponibilní finanční rozpočtové prostředky. V rámci programu rozvoje kraje musí být nastaveny priority, opatření a aktivity tak, aby na jedné straně co nejefektivněji směřovaly k zajištění (zejména obligatorních) veřejných služeb ze strany kraje, na druhé straně vytvářely co nejvhodnější podmínky pro život a podnikání a nevedly ke zhoršení kvality životního prostředí.¹⁵²

Dalším podstatným střednědobým koncepčním dokumentem je **Rozpočtový výhled JMK** na období 2010-2012. Rozpočtový výhled je pomocným nástrojem územního samosprávného celku, který slouží pro střednědobé finanční plánování rozvoje jeho hospodářství. Sestavuje se na základě uzavřených smluvních vztahů a přijatých závazků zpravidla na 2 až 5 let následujících po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Rozpočtový výhled obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. U dlouhodobých závazků se uvádí jejich dopady na hospodaření územního samosprávného celku po celou dobu trvání závazku. Aktualizovaný rozpočtový výhled Jihomoravského kraje na období 2010 - 2012 vychází ze skutečného vývoje příjmů a výdajů Jihomoravského kraje za období let 2005 - 2008 (od roku 2005 došlo k významnému navýšení vlastních příjmů kraje vlivem novely zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní, v platném znění, proto nelze brát období let 2001 – 2004 jako srovnatelné) a z očekávané skutečnosti roku 2009. V rozpočtovém výhledu se dále od roku 2007 promítá změna v systému financování sociálních služeb v souvislosti s přijetím zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách.¹⁵³

¹⁵¹ Portál Jihomoravského kraje *Strategie rozvoje JMK*. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=16119&TypeID=2>>

¹⁵² Portál Jihomoravského kraje *Program rozvoje JMK*. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=118768&TypeID=2>>

¹⁵³ Portál Jihomoravského kraje *Rozpočtový výhled JMK*. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=109460&TypeID=2>>

Dalších koncepčních materiálů má zpracován JMK celou řadu. Můžeme k nim mimo jiné zařadit Koncepti podpory kultury v JMK 2009-2013, Strategii rozvoje lidských zdrojů JMK, Strategii rozvoje hospodářství JMK, Program rozvoje sítě cyklistických komunikací s minimálním kontaktem s motorovou dopravou v Jihomoravském kraji, Strategii prevence kriminality JMK na období 2009 – 2011, Program rozvoje cestovního ruchu JMK, Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Jihomoravského kraje a další. Uvedené dokumenty jsou v současné době vypracovávány jednotlivými odbory či odděleními krajského úřadu JMK, avšak jejich vazba na tvorbu rozpočtu, kromě legislativně zakotveného rozpočtového výhledu, je poměrně diskutabilní. V rozpočtu JMK rovněž nefigurují žádné ukazatele výkonu, záměry či cíle a další aspekty programového rozpočtování nejsou implementovány, v oblasti rozpočtu tedy můžeme vidět maximální výzvy směrem k metodice programového charakteru.

V následujícím textu se tedy budeme zabývat návrhem programové struktury rozpočtu v oblasti životního prostředí JMK, přičemž budeme vycházet z předchozích teoretických poznatků. K hlavním strategickým, koncepčním a programovým dokumentům Odboru životního prostředí JMK patří především Koncepte environmentálního vzdělávání, výchovy a osvěty Jihomoravského kraje na léta 2006 – 2010, Koncepte ochrany přírody Jihomoravského kraje, Integrovaný program ke zlepšení kvality ovzduší Jihomoravského kraje a Plán odpadového hospodářství Jihomoravského kraje.¹⁵⁴ Dalším východiskem, a to praktické povahy, bude Manuál pro tvorbu programových struktur vytvořený Ministerstvem financí Slovenské republiky¹⁵⁵. Také budeme čerpat z již uvedených koncepčních dokumentů JMK, a to ze Strategie rozvoje JMK 2006-2016, Programu rozvoje JMK 2010-2013 a Rozpočtového výhledu JMK 2010-2012.

Při následujícím návrhu vycházíme z následujících cílů definovaných ve Strategii rozvoje:

- Globální cíl: Ochrana a zlepšování kvality životního prostředí v Jihomoravském kraji jako základního principu udržitelného rozvoje
- Specifický cíl: Řešení dopadů lidské činnosti na životní prostředí

¹⁵⁴ Portál Jihomoravského kraje *Odbor životního prostředí JMK*. Dostupné z < <http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=1788&TypeID=1> >

¹⁵⁵ Ministerstvo financí SR *Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy*. Dostupné z <<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>>

Na uvedené cíle navazujeme strategickým opatřením s názvem Realizace programů odpadového hospodářství. Cílem daného opatření pak je dodržovat zásady environmentální politiky JMK formulované v Plánu odpadového hospodářství na léta 2004-2013, předcházet vzniku odpadů, omezovat jejich množství a nebezpečné vlastnosti, uplatňovat prevenční přístupy při nakládání s odpady, u vzniklých odpadů upřednostňovat materiálové, surovinové a energetické využití, vychovávat obyvatelstvo k třídění odpadů a podporovat zpracování takto vytríděného odpadu. Návazně na revizi stávajících kapacit zařízení pro materiálové využití odpadů postupně vybudovat regionální centra nakládání s odpady a sběrné dvory v obcích nad 2 000 obyvatel.

Tabulka 3.2: Návrh programové struktury rozpočtu JMK v oblasti životního prostředí I.

OBLAST: Životní prostředí (ŽP)					
Hlavní program: Odpadové hospodářství					
Záměr hlavního programu: Ochrana a trvalé zlepšování kvality ŽP					
Program: Svoz odpadu					
Záměr programu: Pravidelný sběr a svoz odpadu					
Cíl	Měřitelný ukazatel	Výchozí hodnota	Cílová hodnota v roce 2011	Cílová hodnota v roce 2012	Cílová hodnota v roce 2013
Zvýšit ochranu ŽP	objem separovaného odpadu/t				
	procento separovaného odpadu	10%	20%	30%	40%
Zabezpečit efektivní svoz odpadu	objem vzniklého odpadu/t				
	průměrná kapacita sběrného vozidla				
Zabezpečit svoz velkoobjemového odpadu	objem velkoobjemového odpadu za rok/t				
	počet poskytnutých kontejnerů				

Pramen: Autor (i následující tabulka)

Tabulka 3.3: Návrh programové struktury rozpočtu JMK v oblasti životního prostředí II.

OBLAST: Životní prostředí (ŽP)			
Hlavní program: Odpadové hospodářství			
Záměr: Adresný systém odpadového hospodářství s důrazem na ochranu ŽP/Účinný systém sběru a likvidace odpadu s důrazem na kvalitu ŽP			
Cíl: Zabezpečit pravidelný svoz a likvidaci odpadu			
Zodpovědnost: Odbor ŽP			
Rozpočet	2010	2011	2012
Ukazatel			
objem odvezeného odpadu v t			
procento recyklovaného odpadu			
celkové mzdové náklady související s realizací programu			
Procento materiálového využití odpadu			
procento energeticky využitého odpadu			
procento odpadů odstraněných spalováním			
procento stavebních a demoličních odpadů			

3.3 Shrnutí kapitoly

JMK jako vyšší územní samosprávný celek České republiky vznikl v roce 2000, člení se na sedm okresů a na jeho území se nachází 672 obcí. Mezi orgány JMK patří zastupitelstvo, rada, hejtman, krajský úřad, 6 výborů zastupitelstva a 12 komisí rady. Rozpočet na rok 2010 byl zpracován s ohledem na rozpočtový výhled JMK na období 2010–2012, který schválilo zastupitelstvo. Příjmy Jihomoravského kraje na rok 2010 byly stanoveny v celkové částce **4 981 628 tis. Kč**. Výdaje byly stanoveny v celkové částce **5 492 655 tis. Kč**. Rozpočet Jihomoravského kraje na rok 2010 je tedy sestaven jako schodkový. JMK doposud metodu programového rozpočtování při tvorbě rozpočtu nepoužívá, i přesto lze možné východisko pro tvorbu programového rozpočtu spatřovat v již zpracovaných dokumentech JMK strategické a koncepční povahy. Základním strategickým dokumentem JMK je Strategie rozvoje JMK pro období 2006-2016. Základním střednědobým koncepčním dokumentem kraje je Program rozvoje JMK na období 2010-2013. Dalším podstatným střednědobým koncepčním dokumentem je Rozpočtový výhled JMK na období 2010-2012. Při sestavování programové struktury pro oblast životního prostředí autor vycházel také z Plánu odpadového hospodářství na léta 2004-2013 a z Manuálu pro tvorbu programových struktur vytvořený Ministerstvem financí Slovenské republiky. Z hlediska tvorby programového rozpočtu je právem brán důraz na specifikování měřitelných ukazatelů. Při formulování jednotlivých hlavních programů, programů, případně programových prvků, záměrů a cílů můžeme v současné době poměrně snadno vycházet z vytvořených koncepčních, strategických a programových materiálů, ovšem většinou narazíme na problém správného stanovení vhodných výkonových ukazatelů, které nám pomáhají při monitorování a vyhodnocování, jsou imanentní částí programového rozpočtování a pomáhají zvyšovat transparentnost a efektivnost vynakládaných prostředků díky měření naplnění předem definovaných cílů.

ZÁVĚR

Veřejné rozpočty v České republice jsou v posledních letech charakteristické svými schodkovými či deficitními sklony. Tyto nezdravé tendence jsou viditelné i při pohledu na hospodaření vyšších územních samosprávných celků. Tato práce se zabývala problematikou programového rozpočtování na krajské úrovni a výstupem by mělo být celkové zhodnocení možnosti použití metodiky rozpočtování založené na programové struktuře v regionální oblasti.

V současné době používaný způsob tvorby rozpočtu, tzv. institucionální či konvenční rozpočtování je založeno na nárokovém systému financování a je spojeno s indexovou metodou. Základními nedostatky této metodiky jsou především nesledování či nehodnocení výstupů a také skutečnost, že naprostá většina výdajů je dána do „udržování provozu“ prvků z dané organizační struktury, je kladen příliš velký důraz na běžné výdaje oproti kapitálovým. Jedním z mála inovativních prvků současného rozpočtování je aplikace střednědobého rozpočtového výhledu.

Možné východisko z nynější patové situace týkající se dlouhodobě ne hospodárného způsobu financování lze spatřit v systémových změnách způsobu financování, které obsahuje financování programové. To je spjata se systémem řízení zdrojů a reformou alokačního systému veřejných zdrojů. Z hlediska komparace s konvenčním rozpočtováním je rozpočtování programové především účelové, cílově orientované, používá klouzavý systém řízení veřejných zdrojů a základním atributem je programová struktura. Ta je tvořena hlavními programy, programy a programovými prvky. V logice tohoto způsobu sestavování rozpočtu hraje důležitou úlohu i průběžné hodnocení jednotlivých programů, především z hlediska účelnosti, efektivnosti a hospodárnosti. Implicitní součástí programového rozpočtu jsou pak měřitelné ukazatele, na základě jejichž monitorování a následného vyhodnocení je také metoda postavena.

Dle názoru autora může být metoda programového rozpočtování na úrovni krajů ČR implementována přinejmenším stejně úspěšně jako ve Slovenské republice. Kraje mohou při zavádění této metodiky vycházet z již zpracovaných dokumentů strategické, koncepční a programové povahy. Minimum, kterého lze aplikací této metodiky dosáhnout, je zvýšení transparentnosti a efektivnosti vynakládání veřejných prostředků, což jako cíl sám o sobě by v našich podmínkách mohlo postačovat.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

Monografie

- [1] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. Vyd. 1. Praha: GRADA 2007. 280 s. ISBN 978-80-247-2097-5
- [2] OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Ekopress 2006. 189 s., ISBN 80-86929-13-2
- [3] BAKOŠ, E., ŠELEŠOVSKÝ, J., ŠPAČEK, D. *Vybrané přístupy, metody a nástroje managementu regionální a místní správy a jejich kontext*. Vyd. 1. Brno: ESF MU 2008. 216 s. ISBN 978-80-210-4698-6
- [4] PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press 2004, 375 s. ISBN 80-7261-086-4
- [5] HRABALOVÁ, S., KLÍMOVÁ, V., NUNVÁŘOVÁ, S. *Metody a nástroje řízení ve veřejné správě*. 1.vyd. Brno: ESF MU 2005. 130 s. ISBN 80-210-3679-6
- [6] COGAN, R. *Krajské zřízení*. Vyd. 1. Praha: ASPI 2004. 440 s. ISBN 80-7357-041-6
- [7] STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. A KOL. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. 1. vydání. Brno: Computer Press 1998. 214 s., ISBN 80-7226-112-6
- [8] ŠELEŠOVSKÝ, J., JAHODA, R. *Veřejné finance v ČR a EU*. 1. vydání. Brno: ESF MU 2004. 170 s., ISBN 80-210-3410-6
- [9] REKTOŘÍK, J. A KOL. *Ekonomika a řízení odvětví veřejného sektoru*. Praha: Ekopress 2007. 309 s., ISBN 978-80-86929-29-3
- [10] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. A KOL. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Ekopress 2003. 212 s., ISBN 80-86119-72-6
- [11] MALÝ, I., MALÍŠOVÁ, I. *Hodnocení veřejných projektů*. Brno: ESF MU 1997. 88 s., ISBN 80-210-1591-8
- [12] KALOUDA, F., MECH, J., POVOLNÝ, P. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Praha: Alfa Publishing 2007. 125 s., ISBN 978-80-86851-75-4

Internetové zdroje

- [13] Jihočeský kraj *Samostatná a přenesená působnost kraje* [online]. [cit. 2010-04-04]. Dostupné z [http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=1082&par\[lang\]=CS](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=1082&par[lang]=CS)
- [14] Jihočeský kraj *Zvukové záznamy jednání zastupitelstva* [online]. [cit. 2010-04-06]. Dostupné z [<http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par\[id_v\]=1158&par\[lang\]=CS>](http://www.kraj-jihocesky.cz/index.php?par[id_v]=1158&par[lang]=CS)
- [15] Wikipedie *Otevřená encyklopedie* [online]. [cit. 2010-03-23]. Dostupné z [<http://cs.wikipedia.org/wiki/Rozpo%C4%8Det>](http://cs.wikipedia.org/wiki/Rozpo%C4%8Det)
- [16] *Finanční hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkum* [online]. [cit. 2010-04-28]. Dostupné z [<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/e_learning/finhospodareni.pdf>](http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/e_learning/finhospodareni.pdf)
- [17] Schválený rozpočet JMK na rok 2010 [online]. [cit. 2010-05-17]. Dostupné z [<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=128662&TypeID=7>](http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=128662&TypeID=7)
- [18] Portál Jihomoravského kraje *Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy Jihomoravského kraje* [online]. [cit. 2010-05-20]. Dostupné z [<http://www.kr-jihomoravsky.cz/PrintPreview.aspx?PubID=14934&TypeID=2>](http://www.kr-jihomoravsky.cz/PrintPreview.aspx?PubID=14934&TypeID=2)
- [19] Ministerstvo financií SR *Informačný dokument o programovom rozpočtovaní, jeho výhodách a význame pre zlepšenie rozhodovacieho procesu s príkladmi aplikácie v zahraničí* [online]. [cit. 2010-05-18]. Dostupné z [<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487)
- [20] Ministerstvo financií SR *Praktický a konkrétny manuál pre tvorbu programových štruktúr na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy* [online]. [cit. 2010-05-18]. Dostupné z [<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487)
- [21] Ministerstvo financií SR *Zborník obsahujúci príklady správne aj nesprávne formulovaných zámerov, cieľov a merateľných ukazovateľov miestnej a regionálnej územnej samosprávy* [online]. [cit. 2009-11-11]. Dostupné z [<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487)
- [22] Ministerstvo financií SR *Prehľad najlepších príkladov rozpočtovania na úrovni miestnej a regionálnej územnej samosprávy* [online]. [cit. 2010-05-18]. Dostupné z [<http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487>](http://www.mfsr.sk/Default.aspx?CatID=6487)
- [23] Ministerstvo financií SR *Základný metodický rámec* [online]. [cit. 2010-05-21]. Dostupné z [<http://rozpocet.finance.gov.sk/?menu=178&lng=sk&article=Zakladny_metodicky_ramec>](http://rozpocet.finance.gov.sk/?menu=178&lng=sk&article=Zakladny_metodicky_ramec)

- [24] KOZOVSKÝ, D. *Implementácia programového rozpočtovania v praxi územnej samosprávy v podmienkach Slovenskej republiky* [online]. [cit. 2010-05-30]. Dostupné z <http://kvf.vse.cz/storage/1239724720_sb_kozovsky.pdf>
- [25] Portál Jihomoravského kraje *Základní údaje o Jihomoravském kraji* [online]. [cit. 2010-06-04]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=27204&TypeID=2>>
- [26] Wikipedie *Otevřená encyklopedie* [online]. [cit. 2010-06-04]. Dostupné z <http://cs.wikipedia.org/wiki/Jihomoravsk%C3%BD_kraj>
- [27] Portál Jihomoravského kraje *Volené orgány kraje* [online]. [cit. 2010-06-04]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=16&TypeID=1>>
- [28] Portál Jihomoravského kraje *Organizační schéma* [online]. [cit. 2010-06-04]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=131421&TypeID=2>>
- [29] Portál Jihomoravského kraje *Schválený rozpočet JMK na rok 2010* [online]. [cit. 2010-06-08]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=127432&TypeID=2>>
- [30] Portál Jihomoravského kraje *Strategie rozvoje JMK* [online]. [cit. 2010-06-08]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=16119&TypeID=2>>
- [31] Portál Jihomoravského kraje *Program rozvoje JMK* [online]. [cit. 2010-06-13]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=118768&TypeID=2>>
- [32] Portál Jihomoravského kraje *Rozpočtový výhled JMK* [online]. [cit. 2010-06-13]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=109460&TypeID=2>>
- [33] Portál Jihomoravského kraje *Odbor životního prostředí JMK* [online]. [cit. 2010-06-13]. Dostupné z <<http://www.kr-jihomoravsky.cz/Default.aspx?PubID=1788&TypeID=1>>

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1.1 Schéma běžného rozpočtu	28
Tabulka 1.2 Schéma kapitálového rozpočtu	28
Tabulka 1.3 Schválený rozpočet výdajů JMK na rok 2010 - dle oddílů (v tis. Kč)	38
Tabulka 2.1 Inovační směry (cíle) a nové nástroje a metody rozpočtové politiky	41
Tabulka 2.2 Konvenční rozpočtování vs. metoda cíleného řízení veřejných výdajů	47
Tabulka 2.3 Základní otázky při realizaci výdajových aktivit	59
Tabulka 2.4 Stanovení výkonových ukazatelů pro program	62
Tabulka 3.1 Celková bilance schváleného rozpočtu JMK na rok 2010 (v tis. Kč)	70
Tabulka 3.2 Návrh programové struktury rozpočtu JMK v oblasti životního prostředí I.	76
Tabulka 3.3 Návrh programové struktury rozpočtu JMK v oblasti životního prostředí II.	77

SEZNAM GRAFŮ

Graf 1.1 Přehled hospodaření Jihomoravského kraje na rok 2010 (v tis. Kč)	30
Graf 1.2 Příjmy Jihomoravského kraje v roce 2010	34
Graf 1.3 Daňové příjmy Jihomoravského kraje v roce 2010	35
Graf 2.1 Struktura výdajů rozpočtu JMK 2010 dle dělení na kapitálové a běžné výdaje	48

SEZNAM OBRÁZKŮ

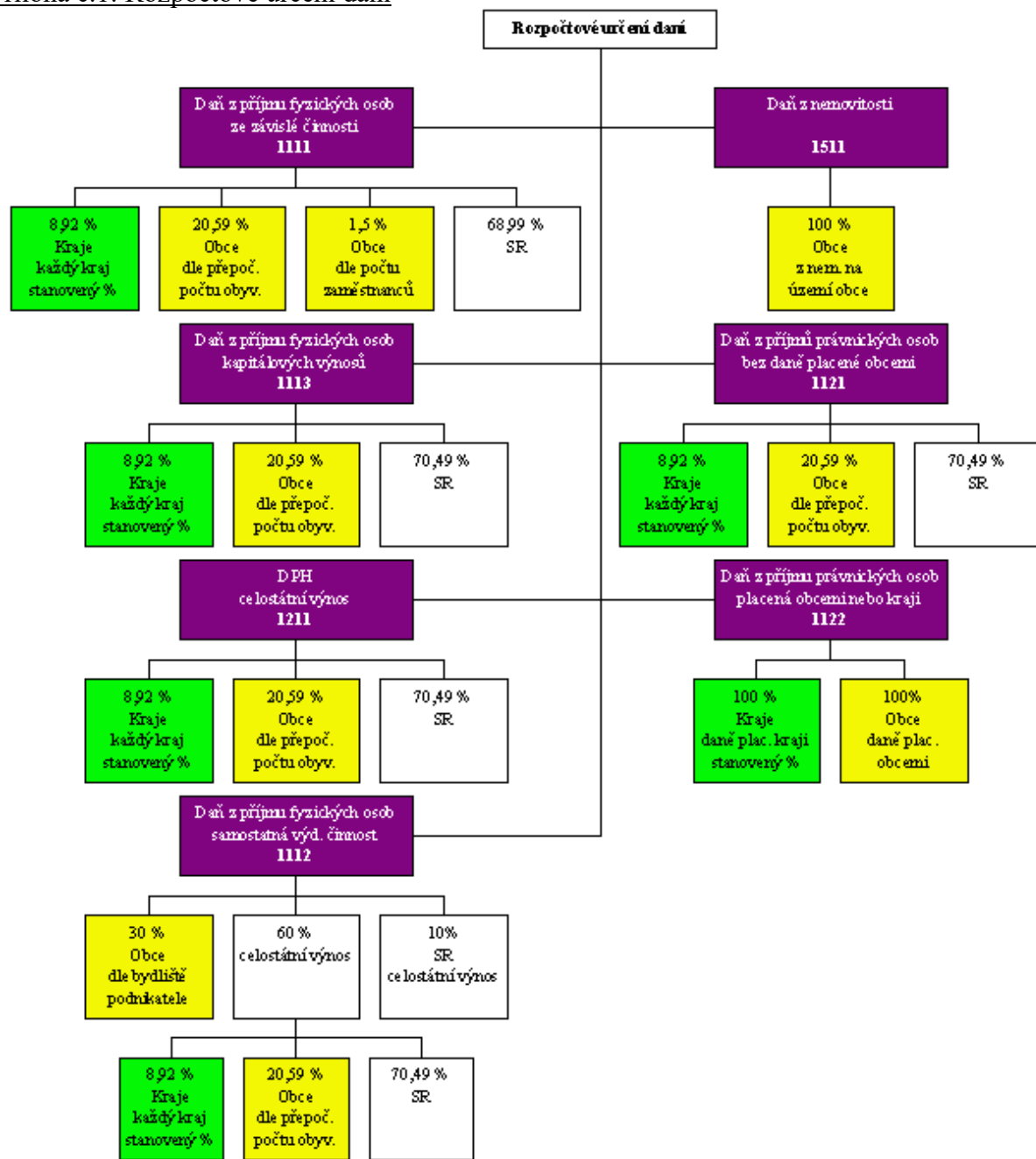
Obrázek 1.1 Soustava veřejných rozpočtů (model fiskálního federalismu v ČR od r. 2001)	23
Obrázek 1.2 Schéma rozpočtového procesu	31
Obrázek 1.3 Struktura veřejných příjmů	33
Obrázek 2.1 Logika institucionálního financování	46
Obrázek 2.2 Postup při transformaci veřejných potřeb do formy alokačních aktivit	49
Obrázek 2.3 Agregace cílů ve stromu cílů jako obraz programové struktury	51
Obrázek 2.4 Transformace organizačních prvků na prvky programové	54
Obrázek 2.5 Princip komplexního prověření prvků organizační struktury	55
Obrázek 2.6 Ukázka programové struktury	65
Obrázek 2.7 Proces programového rozpočtování	66

SEZNAM PŘÍLOH

Příloha č.1 Rozpočtové určení daní

Příloha č.2 Kritéria hodnocení programových aktivit

Příloha č.1: Rozpočtové určení daní



Pramen: Finanční hospodaření územních samosprávných celků a jeho přezkum. Dostupné z

<http://aplikace.mvcr.cz/archiv2008/sprava/priprava/e_learning/finhospodareni.pdf>

Příloha č.2: Kritéria hodnocení programových aktivit

Obecné hodnotící hledisko	Selektivní kritérium	Forma sledování	Nejvhodnější program (ideálem je program...)
3E	Hospodárnost	Minimalizace nákladů	S nejnižší cenou
	Efektivnost nákladů	Náklady na jednotku výstupu	S nejnižšími náklady na sledovanou naturální jednotku
	Účelnost	Míra uspokojení (užitku)	S nejvyšší mírou užitku s ohledem na vynaložené náklady
Peněžní hodnocení efektivnosti investičních programů	Čistá současná hodnota	Maximalizace čistého peněžního přínosu	S nejvyšším rozdílem mezi současnou hodnotou přínosů a současnou hodnotou nákladů
	Výnosnost (rentabilita)	V procentech výnosnosti investice měřené jako podíl průměrného ročního zisku k nákladům na investici	S nejvyšším průměrným čistým ročním ziskem
	Doba splacení	Doba návratu vložených nákladů na investici	Ta varianta, u níž nejdříve tok příjmů přinese hodnotu rovnající se původním nákladům na investici
	Vnitřní výnosové procento	Diskontní míra	S nejvyšším vnitřním výnosovým procentem
Časové	Termíny	Časové jednotky	Nejlépe splněné časové požadavky
Plnění působností	Obsahový soulad s přijatým dokumentem	Procento plnění působností	Instituce (systém) s nejlepšími výstupy v oblasti působností
Hodnocení kvality	Uživatelské kvality	Stupeň uspokojení uživatele	Program s nejvyšším hodnocením užitku

Pramen: OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha: Ekopress 2006.