

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
ZEMĚDĚLSKÁ FAKULTA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Obor: Účetnictví a finanční řízení podniku

Katedra: Účetnictví a financí



**Zhodnocení efektivnosti finančních vazeb v lokálním
veřejném sektoru**

(diplomová práce)

Vedoucí diplomové práce

Ing. Milan Jílek, Ph.D.

Autor:

Bc. Iva Minaříková

České Budějovice, 2007

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem tuto diplomovou práci vypracovala samostatně na základě vlastních zjištění a materiálů a použila jsem pramenů, které uvádím v příloženém seznamu literatury.

V Českých Budějovicích dne 25. dubna 2007

Iva Minaříková

Poděkování

Děkuji touto cestou vedoucímu diplomové práce Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za odborné vedení konzultací, které mi poskytl, a které mi pomohly ke zdárnému dokončení diplomové práce.

Dále bych chtěla poděkovat Ing. Pavlu Jandovi řediteli ÚSP – Máj domova důchodců České Budějovice, pracovníkům Odboru kontroly, Odboru správy veřejných statků a Odboru školství a tělovýchovy Magistrátu města České Budějovice za poskytnuté podklady a cenné rady.

A v neposlední řadě celé své rodině za morální podporu.

OBSAH	
ÚVOD	3
KLÍČOVÁ SLOVA	5
METODIKA	6
PŘEHLED LITERATURY	8
1. CHARAKTERISTIKA LOKÁLNÍHO A REGIONÁLNÍHO VEŘEJNÉHO SEKTORU	8
1.1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA	8
1.1.1 EKONOMICKÁ ROLE ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY	9
1.1.2 OBEC – ZÁKLADNÍ ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVNÍ CELEK.....	9
1.2 EFEKTIVNOST VEŘEJNÉHO SEKTORU	12
2. FINANČNÍ SYSTÉM NA ÚROVNI ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY	17
2.1 ROZPOČET A MIMOROZPOČTOVÉ FONDY	18
2.1.1 ÚZEMNÍ ROZPOČET	19
2.1.2 POJETÍ ROZPOČTU OBCE	20
2.1.2.1 ÚZEMNÍ ROZPOČET JAKO DECENTRALIZOVANÝ PENĚŽNÍ FOND	20
2.1.2.2 ÚZEMNÍ ROZPOČET JAKO BILANCE	21
2.1.2.3 ÚZEMNÍ ROZPOČET JAKO FINANČNÍ PLÁN	22
2.1.3 ROZPOČTOVÁ SKLADBA	24
2.1.4 ROZPOČET OBCE OBSAHUJE FINANČNÍ VAZBY	26
3. VEŘEJNÉ STATKY, ZDROJE FINANCOVÁNÍ, ZPŮSOBY ZABEZPEČOVÁNÍ	30
3.1 CHARAKTERISTIKA VEŘEJNÝCH STATKŮ.....	30
3.2 ZDROJE FINANCOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ.....	33
3.2.1 DAŇOVÁ CENA - ČISTÉ VEŘEJNÉ STATKY	33
3.2.2 UŽIVATELSKÉ POPLATKY – SMÍŠENÉ VEŘEJNÉ STATKY	34
3.3 ZPŮSOBY ZABEZPEČOVÁNÍ VEŘEJNÝCH STATKŮ	36
4. NEZISKOVÉ ORGANIZACE V LOKÁLNÍM VEŘEJNÉM SEKTORU	38
4.1 NEZISKOVÉ ORGANIZACE.....	38
4.2 ORGANIZAČNÍ SLOŽKA.....	40
4.3 PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE.....	42
5. VEŘEJNÁ ZAKÁZKA	45
6. SPOLUPRÁCE SOUKROMÉHO A VEŘEJNÉHO SEKTORU	47
PRAKTICKÁ ČÁST	48
7. CHARAKTERISTIKA STATUTÁRNÍHO MĚSTA ČESKÉ BUDĚJOVICE	49
7.1 ORGANIZACE ZŘÍZENÉ MĚSTEM	51

8.	ÚSP MÁJ – DOMOV DŮCHODCŮ ČESKÉ BUDĚJOVICE – PŘÍSPĚVKOVÁ ORGANIZACE.....	52
8.1	ZHODNOCENÍ HOSPODAŘENÍ PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE	54
8.1.1	POROVNÁNÍ SOUHRNNÝCH NÁKLADOVÝCH POLOŽEK 2004 - 2006.....	56
8.1.2	POROVNÁNÍ SOUHRNNÝCH VÝNOSOVÝCH POLOŽEK ZA OBDOBÍ 2004-2006 ...	60
8.1.3	DOTACE NA DOMOVY DŮCHODCŮ ZE STÁTNÍHO ROZPOČTU	63
8.2	EFEKTIVNOST VÝDAJŮ PŘÍSPĚVKOVÉ ORGANIZACE	67
9.	ORGANIZAČNÍ SLOŽKA OBCE	71
	ZÁVĚR	73
	SUMMARY	74
	SEZNAM TABULEK.....	78
	SEZNAM OBRÁZKŮ	78
	SEZNAM GRAFŮ	79
	SEZNAM PŘÍLOH.....	79

Úvod

Diplomovaná práce, jejímž tématem je zhodnocení efektivnosti finančních vazeb v lokálním veřejném sektoru, se zabývá teoretickými východisky a získanými praktickými poznatky, které mají bezprostřední vztah k efektivnímu zabezpečení - poskytování veřejných statků pro občany obce, a to v různých oblastech.

Hlavní myšlenkou tématu diplomové práce je zhodnocení vazeb územně samosprávného celku - obce na lokální veřejný sektor v návaznosti na rozpočet obce tak, aby způsob a realizace poskytování a zabezpečení veřejných statků byl co možná nejvíce pod veřejnou kontrolou a tedy nedocházelo k neefektivnímu vynakládání veřejných finančních prostředků.

Demokratické rozhodování o veřejných záležitostech je v rozhodující míře založeno na nepřímé volbě, tzn. na rozhodování prostřednictvím volených orgánů, neboť přímé rozhodování občanů by bylo zdlouhavé a většinou neefektivní. Demokraticky zvolené orgány obcí, ale i krajů jako vyšších územně samosprávních celků musí mít pro svoje fungování nejenom výraznou autonomii v rozhodování, ale i skutečné pravomoci. Obce hospodaří s veřejnými prostředky, plynoucími zejména z veřejných rozpočtů. Je zřejmé, že v podmínkách takto přidělovaných nebo získaných finančních zdrojů je nutné s danými prostředky hospodařit tak, aby byly efektivně zabezpečeny úkoly obce.

V souvislosti s probíhající decentralizací ve veřejném sektoru roste význam územní samosprávy. S tím souvisí i rozvoj lokálního a regionálního veřejného sektoru a využívání různých způsobů zabezpečování veřejných statků pro občany, ať už prostřednictvím organizací v lokálním a regionálním veřejném sektoru – tzv. organizačních složek a příspěvkových organizací, u nichž jsou zřizovatelem obce či kraje, či prostřednictvím veřejných zakázek u soukromého sektoru, nebo spolupráci soukromého a veřejného sektoru.

V souladu s cílem diplomové práce – zhodnocení efektivnosti výdajů organizací zřizovaných obcí – tato práce rozebírá charakteristiku vazeb toku finančních prostředků k zabezpečení a rozvoji jednotlivých druhů veřejných statků. Konkrétně se práce zabývá vazbami finančních toků z rozpočtu obce, resp. rozpočtu Statutárního města České Budějovice, které plynou formou příspěvku do příspěvkové organizace ÚSP Máj – domov důchodců, kterou zřídila s cílem zajistit rozšíření kvality sociálních služeb pro

své občany. Dále je rozebráno její hospodaření v několika po sobě jdoucích obdobích. Na závěr jsou uvedeny praktické poznatky o organizačních složkách, zjištěné na odboru školství a tělovýchovy Magistrátu města České Budějovice.

Téma mé diplomové práce je dle mého názoru velmi aktuální a zajímavé, a to především z hlediska současného stavu, kdy v rámci možností čerpání finančních prostředků z jednotlivých fondů Evropské unie, je otázka efektivního vynaložení takto získaných prostředků o to naléhavější, neboť pravidla, zásady a doložení toku finančních prostředků na konkrétní projekty, bude zároveň pod dohledem jednotlivých orgánů Evropské unie a ministerstev, což bude klást na efektivní a hospodárné nakládání s finančními prostředky daleko větší nároky.

Klíčová slova

lokální veřejný sektor

local public sector

veřejné finance

public finance

územní samospráva

municipal authorities

územní rozpočet

municipal budget

finanční vazby

financial links

příspěvková organizace

allowance organization

organizační složka

organization unit

Metodika

V metodice jsou popsány metody použité k dosažení stanovených cílů:

- Zhodnocení efektivnosti finančních vazeb v lokálním veřejném sektoru.
- Zhodnocení efektivnosti výdajů organizací zřizovaných obcí.

Samotné analýze předchází přehled literatury, zahrnující problematiku lokálního veřejného sektoru, jeho tendence k neefektivnosti. Další kapitoly jsou zaměřeny na územní samosprávu, na hospodaření dle jejího rozpočtu.

Navazující kapitoly rozebírají způsoby zabezpečování veřejných statků, a to formou zřízení neziskových organizací, veřejnou zakázkou či spoluprací soukromého a veřejného sektoru, které napomohou dosáhnout uvedeného prvního cíle.

Vlastní analýza se týká hlavně druhého cíle tj. zhodnocení efektivnosti výdajů organizací zřizovaných obcí resp. příspěvkové organizace.

Zhodnocení je provedeno na konkrétním příkladu hospodaření příspěvkové organizace v letech 2004-2006. Jednotlivé ukazatele hospodaření tedy příjmy a výdaje jsou porovnány v čase, tzn. údaje za jednotlivé roky jsou porovnány mezi sebou vzájemně, s cílem zjistit jestli náklady (výdaje) výnosy (příjmy) rostou, klesají či stagnují a z jakého důvodu.

Předmětem zájmu jsou dále hlavní opatření, přispívající ke zvyšování efektivnosti výdajů, především se zaměřením na opatření – finanční kontrolu - jež je nařízena obci zákonem (Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)).

Účelem praktické části je odpovědět na otázku, zda-li uvedená opatření, zvyšující efektivnost hospodaření, napomáhají:

- dosahovat maximálně možných výsledků s danými vstupy, tzn. efektivnost;
- k účelnému vynaložení finančních prostředků, tedy k dosažení maximálního užitku pro občany;
- k hledání takových variant postupů odpovědných pracovníků, které minimalizují náklady při zachování požadovaného standardu poskytované služby, tzn. hospodárnost.

Na závěr jsou uvedeny praktické poznatky o organizačních složkách, zjištěné na odboru školství a tělovýchovy Magistrátu města České Budějovice.

Východiskem pro zpracování diplomové práce jsou především teoretické poznatky, které veřejný lokální sektor charakterizují tak, aby bylo zřejmé co chápeme pod pojmem lokální veřejný sektor, co obsahuje a jakými pravidly se řídí. Tyto základní teoretické poznatky byly získány studiem knihy Hospodaření a finance územní samosprávy (Peková, 2004) dále z publikace Ekonomie veřejného sektoru (Stiglitz, 1997). Teoretické poznatky pro třetí kapitolu Veřejné statky, zdroje financování, způsoby zabezpečování jsem doplnila také z publikace Veřejná správa a finance veřejného sektoru (Peková, Pilný, Jetmar, 2005).

Pro posouzení efektivnosti veřejného sektoru jsem čerpala poznatky z knihy Veřejný sektor a efektivní rozhodování (Ochrana, 2001).

Dále jsem pro pochopení významu obce jako samosprávného celku využila základní ustanovení jednotlivých paragrafů Zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, který je základním dokumentem popisujícím činnost obce při výkonu státní správy a samosprávy.

Zaměřila jsem se na organizace zřizované obcí, jejich napojení na rozpočet zřizovatele, právní úpravu organizací, finanční kontrolu a analýzu hospodaření. Základní informace pro tuto oblast jsem čerpala ze zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (zákon. č. 250/2000Sb.), ze zákona č. 128/2000 Sb., o obcích a z publikace Úvod do regionálních věd a veřejné správy od Kadeřábkové a kolektiv autorů.

Tyto poznatky jsem doplnila o praktické informace, které jsem získala na Magistrátu města České Budějovice, kde jsem čerpala ze základního finančního dokumentu obce – schváleného rozpočtu, z jednotlivých usnesení zastupitelstva města, týkající se zřizovaných organizací. Využila jsem zároveň i konzultace na jednotlivých odborech Magistrátu města, kde jsem získala konkrétní poznatky, které se metodicky a hlavně kontrolně vztahují k organizacím, které obec – město pro zabezpečení veřejných statků zřídilo. Dále jsem navštívila ÚSP Máj příspěvkovou organizaci, kde jsem získala podklady pro zhodnocení hospodaření a informace o finančních vazbách nejen na zřizovatele tj. město České Budějovice.

Přehled literatury

1. Charakteristika lokálního a regionálního veřejného sektoru

Veřejný sektor ve smíšené ekonomice lze charakterizovat jako tu část národního hospodářství, která zabezpečuje veřejné statky mimo trh na neziskovém principu, skrze veřejnou volbu rozhoduje o struktuře, kvantitě a kvalitě veřejných statků, financuje tyto veřejné statky z veřejných rozpočtů (resp. obecních rozpočtů). Příjmy jsou tvořeny zejména z daňových výnosů, veřejný sektor podléhá veřejné kontrole a je řízen veřejnou správou resp. územní samosprávou. DUBEN, 2007 [1]

1.1 Územní samospráva

Územní samospráva dle PEKOVÉ, 2004 [5] chápána jako forma veřejné vlády a veřejné správy – tzn. samostatné spravování věcí veřejných na území menším, než je stát, tzn. na lokální úrovni.

V současné době je územní samospráva:

- reprezentantem společenství občanů, jejich zájmů a preferencí;
- reprezentantem demokratického systému v dané obci;
- odpovědná za zabezpečení celé řady veřejných statků (podrobněji viz. kapitola 3.1.);
- odpovědná za vytváření podmínek pro sociálně ekonomický rozvoj dané municipality¹;
- koordinátor vztahů s vyššími územně samosprávnými celky a se státem.

Na svém území plní územní samospráva různé funkce, a to ekonomickou, sociální (zabezpečování sociální péče a sociálních služeb pro chudší vrstvy obyvatelstva, stará se o jejich bezpečnost zřizuje městskou policii, domovy důchodců apod.) a politickou.

¹ Municipality = městská samospráva

1.1.1 Ekonomická role územní samosprávy

Klíčovou funkcí územní samosprávy je zabezpečit pro své obyvatelstvo celou řadu veřejných statků.

Veřejné statky jsou takové statky a služby které:

- jsou více či méně užité celé společnosti, a proto je ve veřejném zájmu je zabezpečovat;
- jsou tudíž spotřebovávány kolektivně;
- neprocházejí trhem, dochází u nich k tzv. tržnímu selhání;
- je většinou efektivnější, jestliže jsou zabezpečovány veřejným sektorem – na lokální, regionální, národní úrovni, avšak v konkurenčním prostředí může být efektivnější zabezpečování veřejných statků prostřednictvím veřejné zakázky u soukromého sektoru, nebo společně spoluprací soukromého a veřejného sektoru (podrobněji viz. kapitola 3.3.). PEKOVÁ, 2004 [5]

Právní základy územní samosprávy jsou zakotveny v Ústavě ČR v hlavě první, článku osmém („*Zaručuje se samospráva územních samosprávních celků*“) a dále v hlavě sedmé (čl. 99-105), jež je věnována územní samosprávě celá.

Zde jsou popsány základní principy, na nichž stojí územní samospráva v ČR. Čl.99 uvádí: „*Česká republika se člení na obce, které jsou základními územními samosprávnými celky, a kraje, které jsou vyššími územními samosprávnými celky.*“ Vydáním zákona č. 367/1990 Sb., o obcích, došlo s účinností k 24.11.1990 k obnovení obecního zřízení. V současnosti je obecní zřízení upraveno zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

1.1.2 Obec – základní územní samosprávní celek

Obec je základní územní jednotkou státu. Tvoří ji společenství občanů, které společně užívá vymezené území, a které má právo na samosprávu. V ČR má obec postavení územního samosprávního společenství, nestátního subjektu.

O zabezpečování úkolů, které se dotýkají obce, včetně zabezpečování veřejných statků pro občany, rozhodují volené orgány obcí.

Rozlišujeme tyto základní druhy obcí²:

- obce, které nejsou městy;
- obce, které jsou městysem³;
- města v závislosti na počtu obyvatel;
- obce s pověřenými obecními úřady a obce s rozšířenou působností, které podle zákona zabezpečují ve svém správním obvodu výkon státní správy nad rámec přenesené působnosti náležející ostatním obcím;
- statutární město;
- hlavní město Praha⁴.

Orgány obce v ČR jsou:

Zastupitelstvo obce jako kolektivní orgán je volený orgán obce. Počet členů obecního zastupitelstva je závislý na počtu obyvatel a velikosti územního obvodu obce. Zastupitelstvo obce rozhoduje a schvaluje např. rozpočet obce a závěrečný účet, poskytnutí půjčky, smlouvy o poskytnutí dotace, rozpočtová opatření nebo rozhoduje o majetkových záležitostech, v rámci samostatné působnosti s respektováním zákona o obcích.

Rada obce je výkonným orgánem. V samostatné působnosti podléhá obecnímu zastupitelstvu. Jednání rady obce jsou neveřejná. V čele rady obce je starosta a jeho zástupci – místostarostové a další členové. Ve velkých městech primátor, náměstci primátora a ostatní členové. Připravuje materiály pro jednání zastupitelstva obce, zabezpečuje hospodaření obce, plní funkce zakladatele nebo zřizovatele – řídí organizační složky a další organizace, které obec zřídila pro zabezpečení veřejných statků.

Starosta a jeho zástupci – místostarostové. Starosta je představitelem obce, zastupuje obec navenek, svolává zastupitelstvo obce, připravuje, svolává a řídí schůze rady obce. Místostarosta zastupuje starostu v jeho nepřítomnosti.

² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

³ Městys, nebo také městečko, je historický typ obcí stojících mezi městem a vsí. (Status městyse přestal být používán komunisty po únorovém vládním převratu (1948), dne 27. ledna 2006 byla Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR schválena Novela zákona o obcích (obecní zřízení), která mimo jiné obnovuje statut městyse.)

⁴ Postavení Prahy upravuje zákon č.131/200Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů

Obecní úřad, který vykonává administrativně organizační činnosti související se samosprávnou i přenesenou působností obce.

Kontrolní a poradní orgány obce – výbory (finanční výbor, kontrolní výbor apod.).
Komise – iniciativní a poradní orgány rady obce.

Věcná působnost obcí

Obce plní tyto funkce:

Samosprávné funkce - představuje pro obec hlavní (vlastní) činnost. Obec plní vlastní samosprávnou funkci v záležitostech, o kterých může samostatně rozhodovat, tzn. má určité zákonem upravené pravomoci. V ČR vykonává samosprávu volené zastupitelstvo obce, které svým rozhodnutím svěřuje vlastní realizaci výkonným orgánům. Obec v rámci samostatné působnosti zajišťuje především různé druhy veřejných statků. Rozhodují o způsobu zabezpečování veřejných statků, o způsobu financování nákladů souvisejících se zabezpečováním veřejných statků, o hospodaření s finančními prostředky v rámci svého rozpočtu s maximální hospodárností. V samostatné působnosti však obec rozhoduje i o směrech dalšího sociálně ekonomického rozvoje obce vytvářením podmínek pro podnikání, pro vytváření dalších pracovních míst v soukromém sektoru v obci i veřejném sektoru.

Přenesené funkce - výkon státní správy vykonávají výkonné orgány obcí a jsou v této činnosti podřízeny a kontrolovány orgány státní správy a v některých oblastech krajskými úřady. Rozsah státní správy je vymezen v zákoně⁵. Zajišťují veřejné statky nadlokálního charakteru.

⁵ Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů

1.2 Efektivnost veřejného sektoru

Efektivní veřejný sektor, resp. efektivní zabezpečování veřejných statků, je jedním z klíčových problémů veřejných financí a veřejné ekonomie. Existence veřejného sektoru je jedním z důsledků tržního selhání, jehož projevem je často neefektivnost. Veřejný sektor by se měl snažit dosahovat vyšší efektivity. Avšak i tento sektor se potýká s problémem neefektivnosti při vynakládání finančních zdrojů rozpočtové soustavy, pocházejících především z daní a služících k financování potřeb veřejného sektoru. Tendence k neefektivnosti veřejného sektoru je hlavním projevem jeho selhání i selhání vlády a veřejné správy, která řídí a organizuje činnosti ve veřejném sektoru, a to jak na úrovni státu, tak na úrovni územní samosprávy.

V tržních podmínkách se efektivnost zjišťuje poměrem mezi výstupy a vstupy (většinou: výnosy/náklady). Toto měření však v případě veřejného sektoru aplikovat nejde. Zatímco vstupy na zajištění veřejných statků jsou nakupovány za tržní cenu, výstupy bývají ohodnoceny cenou mnohem nižší než tržní. Za veřejné statky platíme ve formě daní či uživatelských poplatků. Chybí zde hlavní motiv, proč podniky snižují náklady a snaží se dosáhnout maximální efektivity. Ve veřejném sektoru chybí možnost dosažení zisku, neboli chybí motiv pro dosahování maximálně možných výsledků s danými vstupy.

Pro veřejný sektor je charakteristické, že:

- zisk nebývá obvykle podmínkou úspěšnosti;
- potřeby veřejných statků (jaké veřejné statky, kolik, pro koho a kde poskytovat) jsou obtížně definovatelné;
- obtížně měřitelná a vyjádřitelná je i efektivnost vložených peněžních prostředků;
- je zde přirozená tendence k neefektivnosti, např. růst úřednického aparátu a problém tzv. X-inefektivnosti;
- nedostačující odbornost a neznalost při rozhodování o alokaci zdrojů na veřejné statky.

Efektivnost veřejného sektoru ovlivňuje:

- a) uspořádání společnosti, demokratizace společnosti a s tím spojené veřejné rozhodování o velikosti, struktuře a způsobu financování veřejného sektoru a úroveň veřejné a občanské kontroly. Zpravidla jde o nepřímé rozhodování prostřednictvím volených zástupců (poslanců, zastupitelů apod.), na které mohou vyvíjet tlak různé zájmové skupiny;
- b) fungování tržního systému. Tržní systém v některých oblastech činnosti vytváří konkurenci veřejnému sektoru (např. soukromé školství, zdravotnictví apod.), a tím vytváří i tlak na kvalitu a efektivnost veřejného sektoru. Efektivnost ve veřejném sektoru pozitivně ovlivňuje i možnost alternativních způsobů zabezpečování veřejných služeb – např. prostřednictvím soukromoprávních nevládních neziskových organizací a tedy i konkurence mezi veřejným a soukromoprávním neziskovým sektorem. Předpokladem efektivní konkurence je právní prostředí a zejména kvalitní zákony. V některých zemích se vytváří konkurenční prostředí ve vztahu k veřejnému sektoru i tím, že občan obdrží poukázky na službu, resp. kredit na kreditní kartě apod. a sám se rozhodne, kde si „nakoupí“ veřejnou službu (zda u organizace ve veřejném sektoru, u soukromoprávní nevládní neziskové organizace či u soukromého subjektu). I rozpočtová praxe je založena převážně na financování potřeb organizací a institucí ve veřejném sektoru – tzv. institucionální pojetí rozpočtu. Konkurence vytváří tlak na organizaci ve veřejném sektoru na zlepšení kvality poskytovaných služeb, aby neklesl počet uživatelů a nezjistilo se, že organizace je už zbytečná a lze ji zrušit;
- c) konkurenční prostředí uvnitř veřejného sektoru. Vytvářet konkurenční prostředí ve veřejném sektoru tam, kde je to možné a účelné, je úkolem veřejné správy, která řídí veřejný sektor. Konkurenční prostředí může vést k dosažení vyšší efektivnosti veřejného sektoru zejména tehdy, jestliže veřejný sektor je financován podle užiteků a výkonů, jsou-li měřitelné;
- d) financování veřejného sektoru. Příjmy rozpočtové soustavy, které jsou rozhodujícím zdrojem financování veřejného sektoru, jsou omezené. Velkým problémem je nalezení vhodného kritéria efektivní alokace (rozdělení) veřejných prostředků na financování jednotlivých činností veřejného sektoru. V zemích EU je snaha najít vhodná kritéria alokace – různé nákladové normy, normativy, výkonové ukazatele apod. Pro řadu druhů služeb se to již podařilo

a kritéria, která vedou k vyšší hospodárnosti vstupů do veřejného sektoru se využívají;

- e) systém řízení veřejného sektoru, jehož subjektem je veřejná správa. Kvalifikace a profesionalizace pracovníků veřejné správy, výkonných orgánů na úrovni státní správy i územní samosprávy. Pracovníci ve veřejném sektoru jsou zpravidla méně finančně ohodnoceni. Důsledkem je demotivace pracovníků a často i odchod kvalifikovaných pracovníků z veřejného sektoru do soukromého za vyšším výdělkem. Vliv na neefektivnost alokace zdrojů ve veřejném sektoru má i byrokratizace ve fungování veřejné správy a její neustálý růst jako subjektu a resortu veřejného sektoru. To má finanční důsledky na rozdělování zdrojů, soustředěných v rozpočtové soustavě. Veřejná správa je stále dražší, nedostávají se potřebné finanční prostředky rozpočtové soustavy na zabezpečování produkce ostatních veřejných statků, neboť finanční prostředky rozpočtové soustavy, především daňový výnos, jsou omezené. Snahou výkonných orgánů a administrativních pracovníků je maximalizovat svůj užitek. Byrokraté se snaží o udržení existence svého úřadu, své organizace, o zvýšení prestiže své instituce. Prosazují zdání své potřebnosti, resp. nepostradatelnosti jak sebe pro chod úřadu, tak samotné organizace. Na úrovni výkonných orgánů ve veřejné správě se snaží získat veřejný vliv a moc. Proto také prosazují maximalizaci objemu rozpočtu svého orgánu, instituce a získání adekvátního podílu ve formě mzdy, odměny či jiné výhody. Z pohledu alokační efektivnosti se jedná o problém X-neefektivnosti. Podporuje ho už zmíněné institucionální pojetí rozpočtu;
- f) uplatňování poznatků vědy a techniky, a to jak při řízení veřejného sektoru, tak při produkci veřejného sektoru (např. obsah výuky, využití nových informačních technologií, využití dokonalejších přístrojů, léčebných postupů a léků ve zdravotnictví apod.). PEKOVÁ, 2004[6].

Při rozhodování o veřejných výdajích, projektech či programech, a jejich efektivnosti, je užitečné klást si otázky v následujícím pořadí:

- Který výdaj, projekt nebo program bude nejlépe splňovat daný cíl? (otázka účelnosti - užítosti);
- Který z nich je reálně zavést? (otázka efektivnosti);
- Který z nich je nejlevnější, tzn. s minimálními náklady na jednotku výkonu? (otázka hospodárnosti).

Problémem také je, jakými ukazateli nebo nástroji uvedené prvky efektivnosti vyjádřit, měřit a porovnávat. Existují různé přístupy, metody a techniky analýzy efektivnosti veřejných výdajů, veřejných projektů a veřejných výdajových programů.

Ekonomické analýzy pracují jak s inputy (náklady), tak i outputy (důsledky) jednotlivých variantních programů. Zabývají se také volbou, v rámci skupiny ekonomických analýz používaných v oblasti hodnocení veřejných výdajů či projektů. Existují různé metodologické varianty, které můžeme rozdělit na dvě velké skupiny podle toho, zda používají jediné kritérium nebo více kritérií. OCHRANA, 2006 [4]

Jednokriteriální metody:

- analýza minimalizace nákladů;
- analýza účinnosti nákladů (resp. nákladové efektivnosti);
- analýza nákladů a užitečnosti;
- analýza nákladů a výnosů (resp. nákladů a užitku či nákladů a prospěchu, *cost-benefit analysis*).

Metody vícekriteriální analýzy:

Metody vícekriteriální analýzy používáme, jsou-li cíle nesouměřitelné, resp. je-li každý odvozen od jiného kritéria. Jedná se o metody třídění kritérií a kompromisu mezi jejich výsledky. Výhodou vícekriteriálních metod je skutečnost, že nenutí redukovat neekonomická kritéria na kritéria ekonomická za cenu choulostivých a někdy sporných operací.

Užití metody nákladů a užitků - CBA

Základní metodou, jež se při oceňování veřejných (výdajů) projektů používá, je analýza nákladů a výnosů (*cost-benefit analýza*), často nazývaná také analýza nákladů a

užitků (což se nám v podmínkách veřejného sektoru jeví jako výstižnější), případně analýza nákladů a prospěchu.

Analýzu nákladů a výnosů (užitků) můžeme definovat jako:

Soubor praktických metod optimální volby v oblasti veřejné ekonomiky respektující kritérium maximální čisté společenské rentability, přičemž jsou všechny uvažované náklady a užitky vyjadřovány v penězích, ať už přímým či nepřímým způsobem.

Pro správné rozhodnutí je potřebné identifikovat skutečně všechny relevantní (významné) náklady a užitky možných projektů. Na otázku, které náklady a užitky jsou relevantní, budeme moci snáze odpovědět, když provedeme jejich účelnou klasifikaci. Nejprve si však pracovníě definujme obsah pojmů náklady a výnosy (užitky).

Náklady jsou souhrnem peněžních výdajů a nepeněžních prvků nutných k využití různých zdrojů pro získání specifického produktu. Mezi nepeněžní prvky lze zahrnout omezení plynoucí ze státních regulačních opatření, škody pocíťované jinými subjekty nebo znehodnocení životního prostředí (negativní externality) a náklady příležitosti, které označují výhody plynoucí z jiného použití týchž zdrojů.

Výnosy jsou v tomto pojetí souhrnem uspokojení (užitků) jednotlivců, skupiny jednotlivců či komunity, které generuje nějaký program či veřejné opatření. Mohou mít primárně peněžní i nepeněžní formu. V průběhu zpracování CBA se snažíme všechny převádět na peněžní jednotky a takto vyjadřovat. U některých je to krajně obtížné, avšak mimořádně škodlivé může být vyloučení neměřitelných výnosů z analýzy.

Náklady lze pak také chápat jako negativní výnosy, záporné užitky, újmu. Poměrování takto široce definovaných nákladů a užitků umožňuje posoudit čistý užitek projektu. OCHRANA, 2006 [4]

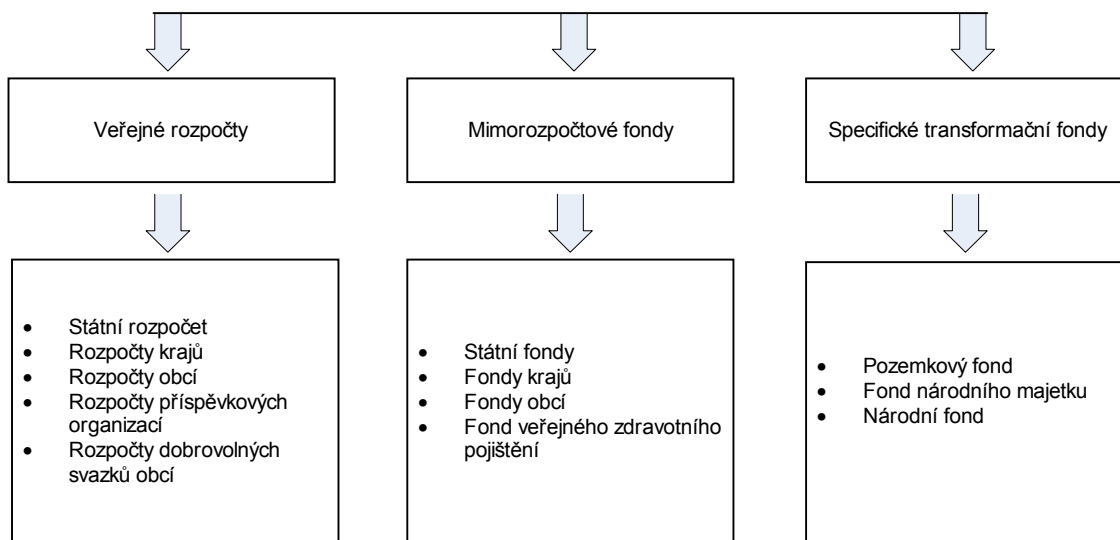
2. Finanční systém na úrovni územní samosprávy

Finanční systém jednotlivých článků územní samosprávy tvoří územní rozpočet a mimorozpočtové fondy, a to jak na municipální úrovni, tzn. obcí, tak na regionální úrovni, tzn. krajů. Územní rozpočty, tzn. rozpočty obcí a vyšších stupňů územní samosprávy, stejně jako mimorozpočtové fondy – jako decentralizované peněžní fondy na této úrovni – jsou součástí rozpočtové soustavy ČR. Do tohoto systému patří v ČR i rozpočty dobrovolných svazků obcí (DOS). Součástí rozpočtové soustavy jsou však i rozpočty příspěvkových organizací, u nichž jsou zřizovatelem obce a kraje.

Pod pojmem rozpočtová soustava se rozumí:

- soustava peněžních fondů, z nichž nejdůležitější jsou veřejné rozpočty;
- soustava rozpočtových vztahů uvnitř rozpočtové soustavy;
- soustava orgánů a institucí, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných rozpočtů a mimorozpočtových fondů, zajišťují jejich plnění.

Obr. 2. zobrazuje schéma soustavy veřejných rozpočtů ČR. Zdroj Veřejná správa č. 1-2/2004 [24]

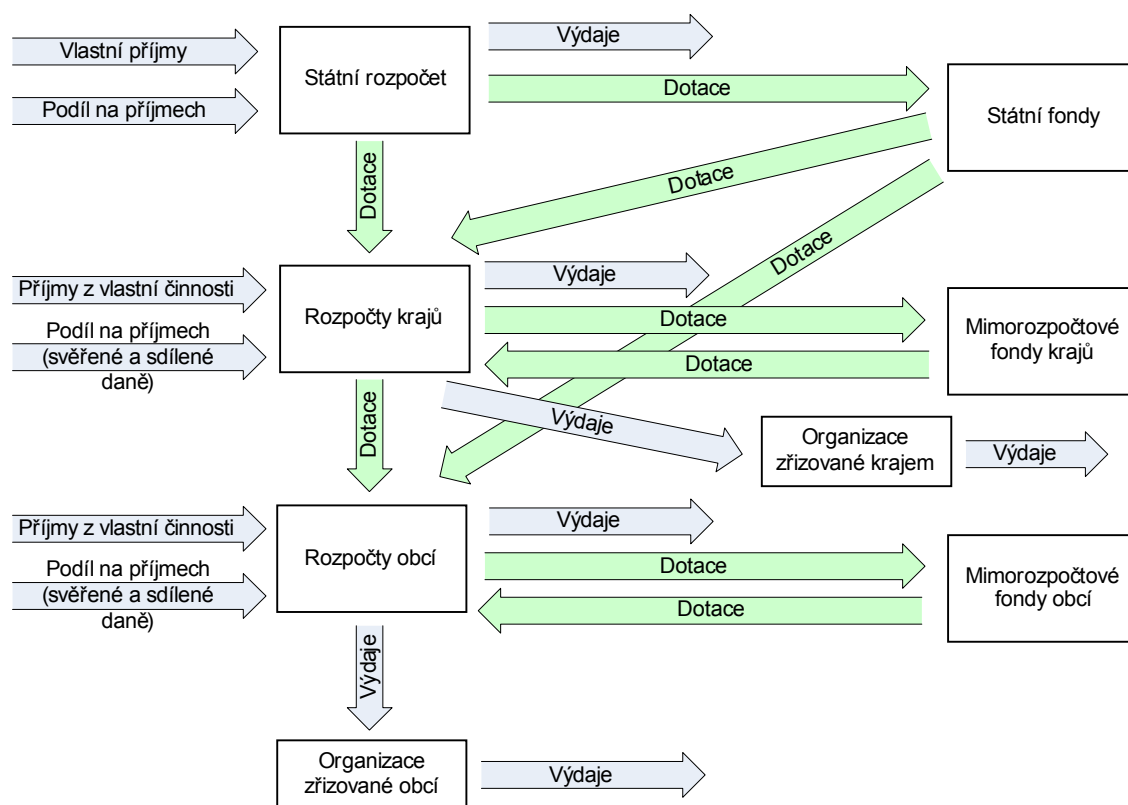


Obr. 1. Soustava veřejných rozpočtů ČR

Zatímco sestavování územního rozpočtu a hospodaření podle něho v průběhu rozpočtového období je na každé úrovni územní samosprávy pro jednotlivé články

územní samosprávy ve všech vyspělých zemích i v ČR ze zákona povinné⁶, vytváření mimorozpočtových fondů a jejich využití v systému financování potřeb územní samosprávy je zpravidla v pravomoci orgánů územní samosprávy (např. u nás jsou jimi zastupitelstva obcí a krajů).

Obr. 2. Zobrazuje schéma finančních vztahů v rozpočtové soustavě. Zdroj PEKOVÁ, 2004 [5]



Obr. 2. Finanční vztahy v rozpočtové soustavě

2.1 Rozpočet a mimorozpočtové fondy

Nejdůležitější součástí finančního systému na úrovni územní samosprávy je však její územní rozpočet. V praxi je důležité rozhodnout o optimálním přiřazení příjmů, zejména daňových, tzn. i rozhodnout o daňovém určení a financování potřeb, tzn. o optimálním objemu a struktuře výdajů jednotlivých rozpočtů v rámci rozpočtové

⁶ Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla).

soustavy, tzn. i rozpočtů územní samosprávy, a to především v závislosti na rozdělení odpovědnosti za zajišťování veřejných statků mezi stát a územní samosprávu i optimalizaci finančních vztahů mezi rozpočty, tj. transferů – dotací. Optimální přiřazení příjmů a výdajů územním rozpočtům ovlivňuje míru samofinancování, tj. do jaké míry může obec ze svých vlastních příjmů, resp. i daňovým určením vymezených příjmů, financovat své výdaje související především se zabezpečováním různých veřejných statků. Ovlivňuje míru finanční soběstačnosti, danou poměrem vlastních příjmů k celkovým příjmům rozpočtu.

2.1.1 Územní rozpočet

Rozpočet je základem finančního hospodaření jak lokální, tak regionální úrovně územní samosprávy, v ČR obcí a krajů.

Územní rozpočet je možné popsat takto:

- 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;
- je důležitým rozpočtovým plánem, podle kterého se v rozpočtovém období hospodaří;
- je nástrojem realizace koncepce lokální resp. regionální politiky na úrovni územní samosprávy a nástrojem realizace volebních programů. Je nejdůležitějším nástrojem k prosazování lokálních a regionálních zájmů a preferencí obyvatelstva daného území, nástrojem financování potřeb lokálního a regionálního veřejného sektoru a nástrojem řízení.

Hospodaření územní samosprávy s rozpočtovými prostředky během rozpočtového období, které se zpravidla kryje s kalendářním rokem, lze charakterizovat následujícím vztahem:

$$F_1 + P - V = F_2, \text{ kde}$$

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 $F_2 > F_1$, vytváří se finanční rezerva pro hospodaření v dalším rozpočtovém roce. Je-li tomu opačně, znamená to použití minulých rezerv nebo jiných zdrojů, zpravidla návratných příjmů (většinou krátkodobého úvěru) na vyrovnání roční rozpočtové bilance. PEKOVÁ, 2004 [5]

Rozpočet na každé úrovni územní samosprávy – obec, region, plní důležité funkce:

- **alokační**, ta je na úrovni územní samosprávy rozhodující. Prostřednictvím finančních prostředků, soustředěných v územním rozpočtu, se financují různé potřeby v lokálním nebo regionálním veřejném sektoru;
- **redistribuční**, je omezené její využití na úrovni územní samosprávy, zejména ve vztahu k sociálně slabším občanům, kdy na úrovni územní samosprávy se využívají zpravidla pouze sociální výpomoci (předpokládáme situaci v ČR, kde v rámci přenesené působnosti jsou některé obce kontaktním místem výplaty dávek státní sociální podpory a finanční prostředky na jejich výplatu dostávají účelově ze státního rozpočtu);
- **stabilizační**, na úrovni územní samosprávy je její využití omezené, avšak ve vyspělých zemích územní samospráva svými aktivitami ovlivňuje růst ekonomického potenciálu daného území, např. budováním technické infrastruktury apod.

2.1.2 Pojetí rozpočtu obce

Rozpočet obce se řídí zákonem č. 250/200 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon upravuje tvorbu, postavení a funkce územních samosprávních celků a stanoví pravidla hospodaření s finančními prostředky těchto celků.

2.1.2.1 Územní rozpočet jako decentralizovaný peněžní fond

Jedná se o statický pohled na územní rozpočet, který souhrnně ukazuje, jaký plánovaný objem finančních prostředků má plynout do rozpočtu v daném rozpočtovém období. Územní rozpočet je toková veličina. Během celého rozpočtového období postupně přicházejí příjmy na příjmový účet⁷ rozpočtu a postupně se výdaji uhrazují

⁷ Příjmový a výdajový účet vede peněžní ústav, který si obec, má možnost zpravidla zvolit např. v ČR je to ve většině případů Česká spořitelna, a.s.

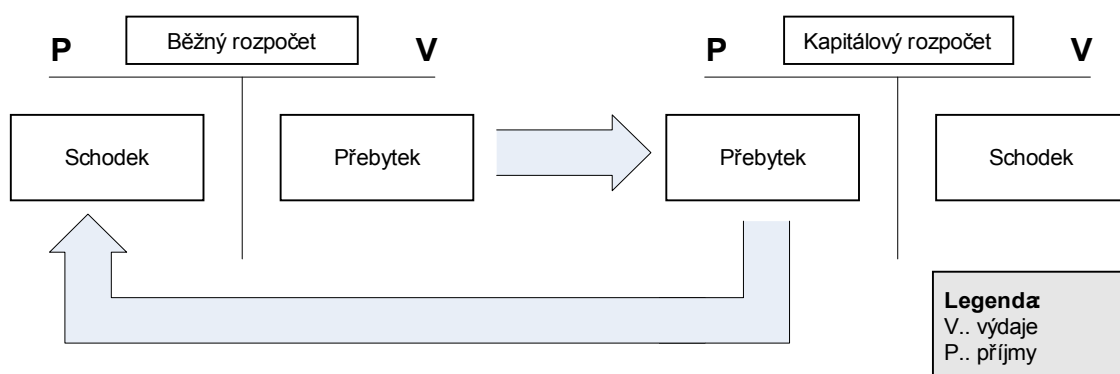
vznikající potřeby. Jestliže je schvalován rozpočet příslušného článku územní samosprávy na jednotlivých úrovních v určité výši, nikdy není na příslušném příjmovém a výdajovém účtu tento stav příjmů a výdajů, neboť v průběhu rozpočtového období se z došlých příjmů plynule uhrazují vznikající výdaje. Ani na konci rozpočtového období není na příjmovém účtu plánovaný stav finančních prostředků, protože ty byly již použity v průběhu tohoto období na financování potřeb (tj. např. na zabezpečení provozu základní školy apod.). Vývoj příjmů a výdajů rozpočtu ovlivňují různé vlivy, které rozdílným způsobem působí na plnění příjmů a výdajů rozpočtu. Finanční prostředky na účtech tudíž mohou značně kolísat. Např. tok daňových příjmů může během rozpočtového období kolísat, neboť ho ovlivňuje způsob placení daní, tj. zálohový, splátkový způsob placení apod.

Během rozpočtového období tudíž dochází k časovému nesouladu mezi vývojem příjmů a výdajů příslušného územního rozpočtu. Vyrovnání tohoto časového nesouladu souvisí s pojetím územního rozpočtu jako bilance.

2.1.2.2 Územní rozpočet jako bilance

Rozpočet obce je bilance, která bilancuje příjmy a výdaje za rozpočtové období, které je shodné s rozpočtovým obdobím v celé soustavě veřejných rozpočtů, většinou za kalendářní rok – tj. běžný rozpočet nebo za delší období – tj. kapitálový rozpočet. Vztah mezi běžným a kapitálovým rozpočtem je zobrazen na Obr. 4., PEKOVÁ, 2004 [5].

V podstatě lze říci, že z účetního hlediska by měla být bilance vždy vyrovnaná, tzn. $P=V$.



Obr. 3. Vztahy mezi běžným a kapitálovým rozpočtem

V praxi obcí se lze setkat se třemi případy:

- $P = V$ rozpočet vyrovnaný;
- $P > V$ rozpočet přebytkový, přebytek obce převádí do rezerv, případně mohou ještě v průběhu roku investovat;
- $P < V$ rozpočet schodkový. Může být schválen pouze v případě, že bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let nebo smluvně zabezpečit půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje vlastních dluhopisů. PEKOVÁ, 2004 [5]

V průběhu roku dochází v obcích k příjmům a jejich výdajům, ke konci roku by měl být rozpočet vyrovnaný, tzn. $P = V$. Obec ale dostane daňové příjmy a dotace od státu v rámci nového rozpočtu až v průběhu dalších měsíců (např. v ČR v průběhu ledna), takže pokud na konci roku bude mít vyrovnaný rozpočet (nebude tvořit finanční rezervy), bude si muset vzít krátkodobý úvěr od banky na překlenutí tohoto období (tj. období, kdy obec ve svém rozpočtu ještě nebude mít k dispozici prostředky ze státního rozpočtu).

Příjmy a výdaje rozpočtů územně samosprávních celků v ČR se třídí dle rozpočtové skladby, která umožňuje třídění rozpočtu na část kapitálovou a část běžnou, v rámci tzv. druhového hlediska třídění.

Bilance běžných příjmů a běžných výdajů, z nichž většina se pravidelně každoročně opakuje, je běžný rozpočet, vztahující se k rozpočtovému roku. Běžnými příjmy se financují neinvestiční (provozní) potřeby prostřednictvím běžných výdajů (neinvestičních, provozních). Příjmy a výdaje (jednorázové, neopakovatelné), které se týkají delšího období, než jeden rozpočtový rok, se bilancují v kapitálovém rozpočtu. Týkají se zajištění jednorázových, neopakovatelných potřeb, které se vztahují zpravidla k několika rozpočtovým obdobím, zejména u investiční výstavby. KADEŘÁBKOVÁ, 2004 [2].

2.1.2.3 Územní rozpočet jako finanční plán

Roční rozpočet je významným finančním plánem, podle kterého daný článek územní samosprávy hospodář v průběhu rozpočtového období. Během rozpočtového období se však může skutečné plnění rozpočtu odlišovat od plánovaného, a to vlivem různých

faktorů. Proto může dojít během rozpočtového období k úpravám rozpočtu. V ČR schvaluje rozpočet i jeho možné úpravy zastupitelstvo – obce či kraje.

Rozpočet obcí v ČR je plánován na jedno rozpočtové období, tzn. že se jedná o krátkodobý plán. Obce v dnešní době už přecházejí také na tvorbu tzv. strategických plánů, na střednědobé a dlouhodobé období, to znamená, že sestavují rozpočtový výhled. Tento výhled je sestavován především proto, aby mělo obecní zastupitelstvo podklady pro plánování financování a hospodaření v běžném rozpočtovém roku, čímž může dosáhnout efektivnějšího umístění finančních prostředků. Rozpočtový výhled tedy může napomoci k lepšímu zhodnocování disponibilních prostředků tím, že se směřují a soustřeďují na akce rozhodujícího významu a nerozpustí se operativně na aktuální potřeby menšího významu.

Rozpočtový výhled je pomocný nástroj obce, sloužícího pro střednědobé finanční plánování rozvoje jejího hospodářství. Podkladem pro něj jsou uzavřené smluvní vztahy na 2-5 let následující po roce, na který se sestavuje roční rozpočet. Na rozdíl od rozpočtu obsahuje tedy pouze souhrnné hodnoty o příjmech a výdajích zejména o dlouhodobějších závazcích a pohledávkách, o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů. Jeho cílem je přispět k vytvoření přehlednějších podmínek pro dlouhodobější akce, které překračují rámeček jednoho rozpočtového roku.

Kvalita rozpočtu jako finančního plánu, jeho splnění, resp. odchylky skutečnosti proti plánu, závisí nejvíce na kvalitě odhadu:

- příjmů rozpočtu, zejména daňových výnosů ze svěřených a sdílených daní podle daňového určení (v ČR rozpočtového určení daní - RUD), v rozpočtu obce i místních daní, užitelských poplatků, správních poplatků, dotací, nedaňových příjmů apod.;
- příjmů rozpočtu, zejména daňových výnosů ze svěřených a sdílených daní podle daňového určení (v ČR rozpočtového určení daní - RUD), v rozpočtu obce i místních daní, užitelských poplatků, správních poplatků, dotací, nedaňových příjmů apod.;
- výdajů rozpočtu, tj. na kvalitním odhadu budoucích potřeb, kapitálových (investičních) i běžných (neinvestičních) souvisejících zejména se zajišťováním lokálních a regionálních veřejných statků, ale i dalších výdajů.

2.1.3 Rozpočtová skladba

Rozpočtová skladba třídí příjmy a výdaje veřejných rozpočtů. Je to systematické, jednotné a přehledné třídění, které umožňuje:

- jednotnost a přehlednost rozpočtů a mimorozpočtových příjmů;
- analyzovat příjmy a výdaje v rozpočtové soustavě – jak v čase, tak prostorově – pro mezinárodní srovnání;
- zajistit potřebné informace a využít je v rozpočtové a fiskální politice.

Třídění příjmů a výdajů veřejného rozpočtu respektuje zásady – jednotnosti a závaznosti třídění v celé rozpočtové soustavě, zásadu dlouhodobé stability třídění, zásadu srozumitelnosti – aby byla možná veřejná a občanská kontrola, zásadu kompatibility s mezinárodními účetními a statistickými standardy.

Rozpočtová skladba využívá třídění kapitolní neboli organizační, druhové a funkční. Kapitolní třídění se vztahuje k soustavě veřejných rozpočtů, je povinné u státního rozpočtu, u rozpočtu územních samospráv je nepovinné. Příjmy a výdaje jsou členěny do kapitol (má ji každé ministerstvo, kancelář prezidenta apod.). Postavení jednotlivých kapitol a zřizování nových upravuje v ČR zákon o rozpočtových pravidlech. Druhové třídění je povinné pro všechny články rozpočtové soustavy. Příjmy a výdaje se dělí na návratné a nenávratné. Třídí se podle druhu, které umožňuje propojení s účetnictvím, dále na běžné a kapitálové příjmy a výdaje. Funkční třídění se využívá u výdajů. Třídí se z hlediska účelu na který jsou vynakládány.

Největší skupinou příjmů rozpočtů obcí tvoří vlastní příjmy, tj. daňové příjmy (sdílené a svěřené daně). Dále jsou to vlastní místní daně, v ČR dosud nazývané místními poplatky, které jsou málo výnosné. Druhou významnou skupinou vlastních příjmů jsou nedaňové příjmy, např. příjmy z pronájmu majetku, uživatelské poplatky za veřejné statky. Dotace, které plynou obcím ze státního rozpočtu jejichž objem a struktura je schvalována při schvalování zákona o státním rozpočtu, se nazývají nárokovatelné dotace. Nenárokovatelné dotace jsou ty dotace, které obce získávají na základě žádosti z rozpočtových kapitol některých ministerstev v rámci grantových programů nebo z některých státních fondů. Na financování investic získávají obce nenávratné účelové kapitálové dotace ze státního rozpočtu, v menší míře i ze státních fondů. O tyto dotace musí obce žádat.

Rozhodující skupinou výdajů jsou běžné výdaje, související s financováním veřejných statků. Jde o alokační výdaje zajišťované buď prostřednictvím organizací, které obec k tomuto účelu zřídila (příspěvkové organizace, organizační složky), nebo prostřednictvím veřejné zakázky. Část těchto výdajů má charakter mandatorních, tzn. obec je musí vynaložit na služby, ze které je ze zákona odpovědná (např. likvidace komunálního odpadu, opravy a údržby místních komunikací). U redistribučních výdajů jde většinou o jednorázové sociální výpomoci nad rámec dávek státní sociální podpory.

Po skončení kalendářního roku se údaje o ročním hospodaření územně samosprávních celků (dále jen ÚSC) souhrnně zpracovávají do závěrečného účtu. V závěrečném účtu jsou obsaženy údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby a o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití peněžních fondů v tak podrobném členění a obsahu, aby bylo možné zhodnotit finanční hospodaření ÚSC a zřízených nebo založených právnických osob a hospodaření s jejich majetkem. Součástí závěrečného účtu je vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu (rozpočtu kraje v případě obcí), státním fondům a jiným rozpočtům a k hospodaření dalších osob. Také závěrečný účet schvaluje zastupitelstvo. Podle zákona o obcích a zákona o krajích musí být závěrečný účet spolu se zprávou o výsledcích přezkoumání hospodaření za uplynulý kalendářní rok projednán do 30.června následujícího roku. Hospodaření obce za uplynulý rok přezkoumává u obcí nad 5 000 obyvatel auditor. Obce do 5 000 obyvatel mají na výběr, zda si objednají auditora, nebo požádají krajský úřad. Vzhledem k tomu, že tyto menší obce mají většinou nedostatek finančních prostředků na zaplacení přezkumu u auditora nebo auditorské firmy, lze předpokládat, že se budou zpravidla obracet na krajský úřad. V případě statutárních měst přezkoumává hospodaření městských částí nebo obvodů Magistrát daného města. Kraje dle legislativy si vždy objednávají auditora. KADERÁBKOVÁ, 2004 [2]

Zjednodušené schéma rozpočtu obce v ČR v současné době je zobrazeno v Tab.1.
PEKOVÁ, 2004 [5]

Tab. 1. Zjednodušené schéma rozpočtu obce v ČR v současné době	
Příjmy - vlastní	Výdaje:
Běžné:	Běžné – neinvestiční:
- daňové:	- mzdy a platy
- svěřené (výlučné) daně (DzNem)	- povinné pojistné za zaměstnance
- sdílené daně (část: DPFO, DPPO, DPH)	- materiálové
- místní poplatky ⁸	- energie
- správní poplatky ⁹ (daně)	- nájemné
- nedaňové:	- sociální dávky
- poplatky za služby	- výdaje na municipální podniky
- příjmy z pronájmu majetku	- sankce za porušení rozpočtové kázně
- příjmy od O.S., P.O.	- placené pokuty
- zisk obecních podniků	- placené úroky
- dividendy z akcií, přijaté úroky	- ostatní (poskytnuté dary apod.)
Kapitálové:	- dotace vlastním O.S. a jiným subjektům
- z prodeje majetku – movitého a nemovitého dlouhodobého majetku	- neinvestiční příspěvky P.O.
- z prodeje akcií a majetkových podílů	- výdaje na sdružování finančních prostředků (neinvestiční)
Přijaté dotace: běžné a kapitálové dotace – transfery	Kapitálové – investiční výdaje
- účelové	- na pořízení hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku
- neúčelové	- na nákup cenných papírů
(od jiné vládní úrovně, tj. ze SR, státních fondů, rozpočtu kraje, jiné obce apod.)	- na kapitálové poskytnuté dotace O.S. a různým subjektům
- přijaté úvěry	- na investiční příspěvky P.O.
- příjmy z emise komunálních obligací	- na investiční půjčky poskytnuté různým subjektům
- přijaté splátky půjček	- na splátky úvěrů
Ostatní:	Ostatní
- doplňkové	
- přijaté sankční pokuty apod.	

2.1.4 Rozpočet obce obsahuje finanční vazby

- finanční vazby v lokálním veřejném sektoru (tj. zabezpečování jak upřednostněných, tak i ostatních lokálních veřejných statků) se uskutečňují prostřednictvím neziskových organizací zřizovaných obcí;

⁸ Místní poplatky v ČR mají daňový charakter, i když oficiálně nejsou součástí soustavy daní. Jsou upravovány zákonem č.565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

⁹ Správní poplatky jsou poplatky za úkony státní správy vykonávané v přenesené působnosti. Upravuje je zákon č. 634/2004 Sb., o správních daních, ve znění pozdějších předpisů.

- finanční vazby k podnikatelským subjektům, a to jak na straně příjmů, například prostřednictvím daní, které podnikatelé platí do rozpočtu, tak na straně výdajů, např. při poskytování dotací soukromým podnikatelům. Může však jít také o úhrady za veřejné statky zajišťované prostřednictvím soukromého sektoru, např. soukromým dopravcům (tj. placení faktur apod.);
- finanční vazby k rozpočtové soustavě, tj. ke státnímu rozpočtu a ke státním fondům a to zejména prostřednictvím dotací;
- finanční vazby k ostatním obcím, např. zajišťují-li a financují-li obce na smluvním základu společně některé veřejné statky;
- finanční vazby k ostatním subjektům, například bankovnímu sektoru, k peněžnímu ústavu (tj. např. při čerpání úvěru).

Poplatky jsou platby, které povinně uhrazují fyzické a právnické osoby za úkony či jinou činnost státních a místních orgánů. Poplatky se liší od daní a to tím, že zde existuje jistá míra protihodnoty. Na rozdíl od pokut, které se ukládají za nedovolenou činnost, jsou poplatky vybírány za legální správní a jiné služby. Poplatky jsou příjmem státního rozpočtu a rozpočtu obcí.

Výše každého poplatku se každoročně upravuje podle vývoje cen na trhu, resp. podle výše inflace. Odpovědnost za zaplacení příslušných poplatků je ponechána provozovateli, tj. hospodářskému subjektu, podobně jako je tomu např. při placení místních poplatků nebo daní. Určenému státnímu orgánu přísluší jen kontrola plnění povinností ze strany hospodářského subjektu vůči státu (resp.obci).

1) Správní poplatky

Platby ve formě poplatku slučuje vztah státu (resp. obce) a ostatních subjektů. Pokud stát zajišťuje určitou činnost ve prospěch občana nebo organizace, je označován za poplatníka a je povinen za tuto činnost státu (obci) platit ve formě poplatku.

Do soustavy poplatků patří poplatky správní, soudní, notářské, arbitrážní a místní. Správní poplatky jsou stanoveny jednotně pro celou republiku. Poplatek platí ten, kdo žádá správní orgán o nějaký úkon. Poplatek tedy platí fyzické i právnické osoby.

Správní poplatky se platí za správní úkony a jsou příjmem do obecního rozpočtu¹⁰. Poplatek je stanoven pevnou částkou nebo procentem ze základu. Mezi správní

¹⁰ Upravuje je zákon č. 634/2004 Sb., o správních daních, ve znění pozdějších předpisů.

poplatky patří např. poplatky související s osobními věcmi poplatníka, dále poplatky za vydání loveckého či rybářského lístku nebo stavebního povolení apod.

2) Místní poplatky

Místní poplatky¹¹ nahradily dřívější systém obecních dávek a poplatků, které patřily do obecních příjmů již mnohem dříve a mají svůj význam i v současném obecním rozpočtu. O zavedení a o výši místních poplatků rozhoduje obec. V případě, že obec poplatek zavede, stává se pro poplatníka povinným a musí ho zaplatit. Pokud tuto povinnost poplatník nesplní může po něm obec poplatek vymáhat¹².

Současná struktura rozpočtového určení daní obcím

První okruh tvoří daňové příjmy, které jsou určitou formou "napojeny" na aktivity na území obce či kraje. Jde o tyto daňové příjmy:

- Daň z příjmů právnických osob (z daně placené obcemi a kraji)
 - 100 % daně placené kraji;
 - 100 % daně placené obcemi, tato daň však nepředstavuje pro obce reálný příjem (daň platí obec sama sobě).
- Daň z nemovitostí
 - 100 % - obce (podle umístění nemovitostí). Daň má dvě součásti: daň ze staveb a z pozemků. V části daně ze staveb je velikost výnosu ovlivňována počtem a velikostí nemovitostí, ale i velikostí obce, od níž se odvíjí základní sazba, kterou mohou obce upravovat zvýšením o jednu resp. snížením až o tři kategorie. V části daně z pozemků je výnosnost daně, kromě výměry, ovlivněna výrazně bonitou půdy (od hodnoty menší než 1 Kč/m² k hodnotám přes 14 Kč/m²). Upravovat koeficienty může obec jen u stavebních pozemků.
- Daň z příjmů fyzických osob ze samostatné výdělečné činnosti
 - obec od fyzických osob s místem bydliště na území obce získává 30 % z jimi zaplacené daně.
- Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (celostátní výnos)
 - 1,5 % - obce (dle vykázaného počtu zaměstnanců v obci)

¹¹ Příklady místních poplatků jsou uvedeny v Příloze č. 1.

¹² Jsou upravovány zákonem č.565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů.

Druhý okruh daňových příjmů obcí tvoří podíly obcí na celostátním výnosu stanoveného okruhu daní. Jde o tyto daňové příjmy:

- DPH (celostátní výnos)
 - 8,92 % - kraje (stanoveným procentem);
 - 20,59 % - obce (dle koeficientu počtu obyvatel);
 - 70,49 % - státní rozpočet.
- Daň z příjmů fyzických osob vybíraná srážkou (celostátní výnos)
 - 8,92 % - kraje (stanoveným procentem);
 - 20,59 % - obce (dle koeficientu počtu obyvatel);
 - 70,49 % - státní rozpočet.
- Daň z příjmů právnických osob (bez daně placené obcemi a kraji)
 - 8,92 % - kraje (stanoveným procentem);
 - 20,59 % - obce (dle koeficientu počtu obyvatel);
 - 70,49 % - státní rozpočet.
- Daň z příjmů fyzických osob z podnikání
 - 8,92 % - kraje (z 60% celost. výnosu);
 - 20,59 % - obce (z 60% celost. výnosu);
 - 70,49 % - státní rozpočet (z 60% celost. výnosu);
 - 10 % - celostátního výnosu - státní rozpočet.
- Daň z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti (celostátní výnos)
 - 8,92 % - kraje (stanoveným procentem);
 - 20,59 % - obce (dle koeficientu počtu obyvatel);
 - 68,99 % - státní rozpočet.

Tento blok daňových příjmů je určen k rozdělení všem obcím. Přičemž podíl pro jednotlivou obec je stanoven podle dvou kritérií. Prvním kritériem je zařazení obce do velikostní kategorie (celkově 14 velikostních kategorií a každé je přidělen koeficient, podle něhož se odvozuje podíl na výnosech daní pro příslušné obce). Koeficienty se pohybují od 0,4213 u obcí do 100 obyvatel, po 2,7611 u Prahy. Druhým kritériem je pak skutečný počet obyvatel dané obce. Zdroj Zákon č. 243/2000 Sb. [14]

3. Veřejné statky, zdroje financování, způsoby zabezpečování

3.1 Charakteristika veřejných statků

Pojmem statky se označují předměty, které slouží k uspokojování lidských potřeb. Podle původu se statky třídí na volné statky a ekonomické statky. Volné statky jsou volně dostupné v přírodě. Ekonomické statky jsou výsledkem ekonomických činností. Běžně se označují jako výrobky, mohou mít nehmotný charakter, tj. služba, v konečné fázi obchodního řetězce jde o zboží.

Ekonomické statky se třídí podle různých hledisek, zpravidla podle:

a) potřeby, místa a způsobu rozhodování o statcích a jejich financování, na:

- soukromé (privátní) statky jako individuální spotřeby:
 - spotřební statky, a to krátkodobé spotřeby (např. potraviny) nebo dlouhodobé spotřeby (např. lednička);
 - kapitálové statky, které se používají k další výrobě (např. stroje, výrobní haly apod.);
- veřejné statky jako statky kolektivní spotřeby, a to:
 - čisté veřejné statky;
 - smíšené veřejné statky.

Existují statky, které nelze přesně zařadit do uvedených skupin, a označují se jako tzv. hraniční statky.

b) vzájemného vztahu na:

- substituty, které mají podobné užité vlastnosti a mohou tedy uspokojit tutéž potřebu;
- komplementy, tzn. statky, které se doplňují.

c) institucionálního hlediska, tzn. kdo, resp. kde, jaká instituce rozhoduje o statcích a dělí se na:

- čisté tržní statky, které se nabývají koupí na trhu. Jejich prodejní cena je sjednávána na trhu bez intervencí státu, tzn. pod vlivem nabídky a poptávky;

- čisté netržní statky, jejichž cena je administrativně stanovena, hovoří se o daňové ceně. O jejich produkci se nerozhoduje na trhu, ale rozhoduje se o nich mimo trh veřejnou volbou;
- polotržní statky (nečisté tržní statky), které sice procházejí trhem, ale sjednávaná cena na trhu je předmětem různých diskriminačních opatření ze strany státu (např. diferencované zdanění, subvence k ceně apod.). I o těchto vládních intervencích se rozhoduje veřejnou volbou.

d) geografického hlediska, které je využíváno především u veřejných statků (a často se kombinuje s hlediskem užitku), na:

- národní statky (celostátní), které využívá obyvatelstvo celého státu;
- regionální statky, které využívají obyvatelé určitého regionu;
- lokální statky, které využívají obyvatelé určité lokality (obce, sdružení obcí).

Za veřejné statky označujeme ty statky (případně služby), které jsou více či méně užité celé společnosti, a proto je veřejný zájem na jejich zabezpečování. Jsou spotřebovávány kolektivně, neprochází trhem, dochází u nich k tzv. tržnímu selhání a často je efektivnější, jestliže jsou zabezpečovány veřejnou správou, tzn. státem i územní samosprávou.

Čisté veřejné statky jsou charakteristické:

- **nedělitelností spotřeby** (nelze určit podíl jednotlivce na spotřebě veřejného statku), jednotlivci nelze zabránit spotřebovat takové statky, i když jednotlivci nechtějí za tyto statky platit. Nedělitelnost spotřeby vede k nevylučitelnosti ze spotřeby. V některých případech by bylo možné zabránit jednotlivci spotřebovat veřejný statek, ale vyžádalo by si to vynaložit neúměrné náklady, což by bylo neefektivní. V této souvislosti se někdy zmiňuje problém tzv. černého pasažéra, který veřejné statky využívá, ale nechce za ně platit. Náklady na evidenci jeho spotřeby a vynucení platby, resp. jeho vyloučení ze spotřeby, by byly neúměrné (proto jsou financovány z daňového výnosu). Nevylučitelnost ze spotřeby vyvolává nesoutěživost mezi jednotlivými uživateli veřejného statku;

- **nekvantifikovatelností podílu jednotlivce na spotřebě** a neocenitelností této spotřeby cenou – tzv. uživatelským poplatkem (např. služby policie, hasičů, využívání veřejných komunikací, veřejného osvětlování apod.);
- charakteristické jsou i tím, že **spotřeba jedním uživatelem neubírá možnost spotřebovat tuto službu jiným uživatelem**. Proto jsou mezní náklady spotřeby pro každého dalšího spotřebitele nulové. Kvalita (standard) veřejného statku je nedělitelná. Při nadměrné spotřebě (převaze poptávky) však hrozí nebezpečí snížení kvality pro všechny, např. důsledkem přetížené dálnice nastane zpomalení provozu, ztráta času všech automobilistů, vyšší spotřeba pohonných hmot, znečištění životního prostředí zplodinami apod. (tzv. jev přetížení).

Smíšené veřejné statky jsou takové:

- u nichž je kvantita dělitelná, je tedy možné poměrně přesně určit podíl jednotlivce na jejich spotřebě. Lze ocenit tuto spotřebu, lze stanovit uživatelský poplatek za jednotku spotřeby veřejného statku;
- u nichž však není dělitelná kvalita (standard veřejného statku) mezi jednotlivce (např. kvalita poskytovaného vzdělání je stejná pro všechny žáky, čím však bude jejich počet ve třídě větší, tím více se bude kvalita vzdělání všem snižovat, pohodlí cestování v tramvaji se bude cestujícím snižovat úměrně s růstem přetíženosti tramvaje apod.).

Spotřeba je buď:

- **fakultativní**, tzn. že jednotlivec sám rozhoduje, zda daný veřejný statek bude využívat, či nikoliv – tak je tomu např. u veřejné hromadné dopravy (občan se svobodně rozhodne, zda použije levnější veřejnou hromadnou dopravu, či zda naopak použije dražší dopravu svým osobním autem), u kulturních služeb, u některých zdravotnických služeb, sociálních služeb apod.;
- **přikázaná** státem, resp. zákonem. To jsou pak tzv. upřednostněné veřejné statky (paternalistické), např. základní vzdělávání (tzn. zákonem se určí délka povinné školní docházky).

Obce zabezpečují:

- **národní veřejné statky** - jsou to většinou čisté veřejné statky a některé smíšené veřejné statky, zejména upřednostněné, z nichž mají užitek občané celého státu.

Jedná se např. o základní vzdělání, o zabezpečení výstavby a údržby silnic, o regulaci vodních toků apod.;

- **lokální veřejné statky**, které obce zajišťují především pro své občany, jejich užívání je místně ohraničeno. Mohou mít charakter čistých veřejných statků (např. místní komunikace, péče o veřejnou zeleň apod.), některé mají charakter smíšených veřejných statků (např. městská hromadná doprava). Některé z nich mají tedy charakter poplatkových služeb.

Na financování smíšených veřejných statků se tedy vždy podílejí finanční prostředky veřejných rozpočtů, i když v rozdílné výši. Největší podíl veřejných finančních prostředků pak připadá v úvahu u upřednostněných veřejných statků, např. u povinného základního vzdělání apod. Upřednostněné veřejné statky se financují především z daňového výnosu při využití přerozdělovacích vztahů v rámci soustavy veřejných rozpočtů, tzn. z dotací ze státního rozpočtu do rozpočtů obcí (příp. vyšších stupňů územní samosprávy). Proto se někdy označují jako redistribuční služby.

3.2 Zdroje financování veřejných statků

3.2.1 Daňová cena - čisté veřejné statky

U čistých veřejných statků nelze změřit podíl jednotlivce na spotřebě, takže není možné stanovit cenu za jednotku spotřeby statku. Zdrojem financování jsou tedy daňové příjmy. Daňové příjmy obcí by měly být hlavním zdrojem financování čistých veřejných statků.

V daňové teorii se hovoří o tzv. daňové ceně za veřejné statky. Daňová cena je tedy dodatečná platba daně, kterou jednotlivec musí zaplatit na každou dodatečnou jednotku výdajů na veřejné statky. Individuální daňová cena udává, kolik soukromých statků je jednotlivec ochoten se vzdát, aby dosáhl další jednotky veřejného statku. Zavedení a zvýšení daní však snižuje disponibilní důchody občanů – daňových poplatníků, které by jinak použili na soukromou spotřebu a úsporu. PEKOVÁ, 2004[5]

3.2.2 Uživatelské poplatky – smíšené veřejné statky

Smíšené statky jsou financovány nejen z veřejných, ale i soukromých financí. Smíšené statky, zejména s fakultativní spotřebou (občan si sám rozhodne zda-li bude tento statek spotřebovávat), se poskytují občanům za uživatelský poplatek, který je modifikovanou cenou. Je tomu tak proto, že smíšené veřejné statky neprochází trhem (výše uživatelského poplatku není pod vlivem nabídky a poptávky, ale rozhoduje se o něm veřejnou volbou, rozhodnutím voleného orgánu územní samosprávy tj. zastupitelstvem obce či kraje).

Konstrukce uživatelských poplatků v jednotné výši a to buď:

- ve výši, která pokryje náklady na produkci v ekonomické výši. Tento systém se zpravidla doplňuje systémem adresných individuálních sociálních dávek – výpomocí, poskytovaných z rozpočtu obce nízkopříjmovým (sociálním) vrstvám obyvatelstva, aby pro ně byly smíšené veřejné statky dostupné;
- ve výši, která je nižší než náklady na produkci, a tato produkce se dotuje z výdajů rozpočtu obce. Jde o typ plošné dotace;
- v případě hraničních statků i ve výši, která zahrnuje „ziskovou přírážku“ (zajišťují-li obce smíšené veřejné statky smluvně prostřednictvím provozovatele – soukromé firmy, je zisková přírážka hrazena z výdajů rozpočtu).
KADERÁBKOVÁ, 2004 [2]

Uživatelský poplatek může také někdy působit proti vzniku nadspotřeby a následného snížení kvality smíšeného veřejného statku, tzv. jev přetížení.

Přínosy plynoucí z vybírání uživatelských poplatků musejí být také posuzovány ve vztahu k dodatečným transakčním nákladům, které jsou vyvolány uložením a vybíráním těchto poplatků, nebo zamezením neplaticího jednotlivce ze spotřeby statku.

Při ukládání uživatelských poplatků by měly být přijaty následující principy:

- *Jasně vymezené zákonné oprávnění.* Organizace uvalující poplatky za své služby by měla mít jasně definované zákonné oprávnění. Toto oprávnění by však mělo mít podobu obecného rámce a mělo by umožňovat úpravu poplatků bez dalších zákonných aktů.

- **Konzultace s uživateli.** Konzultace jednak umožňují vyhnout se nedorozumění a jednak jsou užitečné pro návržení podoby a zavedení systému zpoplatnění služeb.
- **Stanovení úplných nákladů.** Úplné náklady zajišťování dané služby (zahrnující jak provozní náklady, tak roční náklady na hmotný majetek, tj. odpisy a úroky) by měly být stanoveny bez ohledu na to, zda je záměrem, aby byly náklady pokryty poplatky plně, či pouze zčásti. V případě, že náklady jsou prostřednictvím poplatků uhrazovány pouze částečně, mělo by být z poskytovaných informací o nákladech zřejmé, kolik činí v zajišťování dané služby dotace obce.
- **Zohlednění principu spravedlnosti.** Vždy by se měla posoudit možnost snížení, popřípadě i zrušení uživatelských poplatků pro určité skupiny uživatelů, např. důchodce nebo zdravotně postižené osoby.
- **Neutralita z hlediska hospodářské soutěže.** Při stanovování poplatku za dané služby by oceňování nákladů mělo být přesné a zohledňovat všechny druhy nákladů, které vznikají soukromým subjektům, podnikajícím ve stejném (nebo příbuzném) odvětví.
- **Efektivnost výběru poplatků.** Systém pro výběr uživatelských poplatků musí být efektivní. Neplacení uživatelských poplatků by mělo být okamžitě postihováno.
- **Audit.** Organizace, které uplatňují a vybírají uživatelské poplatky, by měly podléhat pravidelnému auditu.
- **Hodnocení výkonnosti.** Aby byla zajištěna patřičná úroveň efektivnosti a kvality poskytovaných služeb, měl by být pravidelně monitorován výkon organizace, která tyto služby poskytuje. Zdroj Ministerstvo vnitra [26].

Nejčastěji jde v ČR o uživatelské poplatky typu: vodné, stočné apod.

3.3 Způsoby zabezpečování veřejných statků

Veřejné statky může územní samospráva zabezpečovat pro obyvatelstvo různým způsobem. O konkrétním způsobu zajištění zpravidla rozhoduje volený orgán, a to veřejnou volbou. Vlastní zabezpečování zajišťuje a organizuje výkonný orgán, zastupitelstvo obce. Při rozhodování o konkrétním způsobu zajišťování veřejných statků je třeba zvažovat hospodárnost vynakládání finančních prostředků z příslušného veřejného rozpočtu a užitek občanů.

Veřejné statky se zpravidla zajišťují prostřednictvím:

a) neziskových organizací - jde o vládní či veřejnoprávní neziskové organizace (příspěvkové organizace, organizační složky).

Tento způsob zabezpečování veřejných statků se zvolí tam, kde:

- není nekonkurenční prostředí v rámci soukromého sektoru, nemůžeme si vybírat dodavatele;
- v monopolním prostředí je monopol soukromé firmy nežádoucí, statek by byl zajišťován za vysokou cenu;
- jde-li o nezbytné, zejména preferované veřejné statky, u kterých je nutné zajistit jejich absolutní spolehlivost (např. vzdělání), příslušná vládní úroveň zodpovídá za kvalitu (standard) statku;
- není-li možné najít soukromou firmu ochotnou zajišťovat veřejné statky pro občany, neboť z důvodu nízké míry zisku je taková produkce pro soukromý sektor nezajímavá.

b) státních a komunálních podniků - ty se zřizují zejména v případech zabezpečování takových statků, které je obtížné zahrnout do tržních statků, tzn. smíšených (polotržních) statků (případně i tržních statků), resp. tam, kde trh při jejich zabezpečování selhává (např. výroba a dodávka tepla pro bydlení apod.). V takovém podniku se zpravidla ztráta ze zabezpečování veřejných statků na neziskovém principu kompenzuje ziskem ze zabezpečování tržních a polotržních statků (míra zisku je většinou nízká).

c) v konkurenčním prostředí prostřednictvím zakázky u soukromého sektoru – např. na základě výběrového řízení s pečlivě vypracovanou smlouvou, je-li možné zajistit veřejné statky hospodárněji v požadovaném množství a kvalitě. Pro soukromý sektor to představuje jisté zakázky a jistý odbyt (což může být příčinou zájmu lobbistické skupiny o získání veřejné zakázky, zvýšení objemu veřejných výdajů v příslušném rozpočtu apod.).

d) partnerstvím veřejného a soukromého sektoru - tento způsob se většinou na úrovni územní samosprávy využívá tehdy, pokud povede k vyšší hospodárnosti. Do společného podniku lze vložit nemovitý a movitý majetek včetně peněžních prostředků.

Jak již bylo uvedeno pro zabezpečování veřejných statků pro občany zřizují jednotlivé stupně státní správy (resp. orgány územní samosprávy) organizace, které hospodaří převážně na neziskovém principu.

V současné době jsou v ČR nejobvyklejší:

- příspěvkové organizace (PO);
- obecně prospěšné společnosti (OPS);
- organizační složky státu (OOS), resp. organizační složky obcí (OSO) a krajů (OSK).

Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů 250/2000 Sb. umožňuje obcím zakládat:

- společnosti s ručeným omezením;
- akciové společnosti.

Volba konkrétního způsobu zajišťování zejména u smíšených statků závisí na charakteru trhu. V konkurenčním prostředí lze využít smluvního vztahu se soukromým sektorem, což zpravidla pozitivně ovlivňuje hospodárné a efektivní využívání finančních zdrojů, snižování nákladů apod. Územní samospráva si může vybrat provozovatele, který zabezpečí veřejné statky s maximální hospodárností, a přitom bude respektovat požadavky na kvantitu a kvalitu veřejných statků. Je třeba tedy hledat a ohodnocovat alternativní řešení způsobu zabezpečení veřejných statků a volit ten nejefektivnější, tzn. nejenom hospodárný, ale i prospěšný pro občany.

4. Neziskové organizace v lokálním veřejném sektoru

4.1 Neziskové organizace

Jsou formálně založeny, mají institucionální strukturu a organizační formu. Hlavní činnost - zabezpečují veřejné statky (služby). Slouží veřejně prospěšným cílům nejsou zakládány za účelem podnikání a dosahování zisku, podnikání ale může být vedlejší činností (zabezpečování tržních a polotržních statků a služeb).

Zřizovatelé neziskových organizací v ČR

Jednotlivé stupně veřejné správy (resp. orgány veřejné správy - státní správy, obce a kraje) zřizují neziskové organizace jako vládní neziskové organizace:

- organizační složky (OS), které nemají právní subjektivitu;
- příspěvkové organizace (PO) s právní subjektivitou;
- obecně prospěšné společnosti (OPS - zřizované zpravidla územní samosprávou).

Jiné subjekty zřizují nevládní neziskové organizace zřizovatelem jsou:

- soukromé subjekty (v ČR fyzické a právnické osoby);
- církve;
- nadace apod.

Finanční zdroje neziskových organizací

Finanční zdroje použitelné pro všechny typy neziskových organizací představují výnosy:

- z vlastní činnosti, pro kterou byla organizace založena nebo zřízena;
- z doplňkové (hospodářské) činnosti zahrnuté do statutu organizace;
- z prodeje či pronájmu majetku;
- z reklam;
- z darů od fyzických či právnických osob tuzemských i zahraničních, a to včetně nadací, dědictví a sponzoringu;
- od pojišťoven a fondů;
- z úroků svých vkladů či půjček;
- ze sbírek, tombol, loterií;
- ze zdrojů vzniklých organizací zákonnými daňovými úlevami.

Zvláštními finančními zdroji pro některé neziskové organizace jsou:

- členské příspěvky u organizací, které vyvíjí svoji činnost na členském principu, jako např. občanská sdružení, profesní komory, politické strany a politická hnutí;
- příspěvky (pravidelné) věřících občanů u některých náboženských společností;
- výnosy z daní a poplatků stanovených zákony u obcí a krajských úřadů;
- vklady zakladatelů u nadací, nadačních fondů a obecně prospěšných společností;
- výnosy z poplatků a pokut, např. při narušení ekologie, vynětí ze zemědělského půdního fondu, z příjmu ze vstupenek na filmová představení;
- z výnosu vzešlých z obchodování s cennými papíry ve vlastnictví organizace na kapitálovém trhu (státní fondy, obce);
- za předem stanovených podmínek mohou být zdroji pro rozvoj organizace i úvěry.

Vazba na rozpočet zřizovatele

Hospodaření se ztrátou

Vládní neziskové organizace hospodaří-li se ztrátou, tak tuto ztrátu hradí zřizovatel (stát, obec, kraj) z výdajů svého běžného rozpočtu.

Mohou být někdy i ziskové, zabezpečují-li ve vedlejší hospodářské činnosti i tržní statky, jejich cena by měla být kalkulována tak, aby pokryla náklady na produkci tržního statku (např. i příspěvkové organizace).

Hospodaření se ziskem

Vládní neziskové organizace hospodaří-li se ziskem, tak tento zisk se buď odvádí do rozpočtu zřizovatele nebo se použije na financování neziskových činností (příspěvková organizace).

4.2 Organizační složka

O založení rozhoduje výkonný orgán územního samosprávného celku – zastupitelstvo obce. Součástí založení je zřizovací listina¹³ (v níž zřizovatel určí rozsah převodu práv a závazků na nové či přejímající organizace).

Zřizovací listina organizační složky musí obsahovat:

- úplný název zřizovatele;
- název a sídlo organizační složky (musí být jednoznačně identifikovatelný);
- vymezení účelu, pro který je zřízena a předmět její činnosti;
- označení osob, které jsou oprávněny jednat za organizační složku.

Práva a povinnosti zřizovatele:

Jmenuje a odvolává vedoucího organizace, stanoví mu jeho práva a povinnosti v rámci řízení této organizace.

Tato forma neziskové organizace se volí k zabezpečování činností, které:

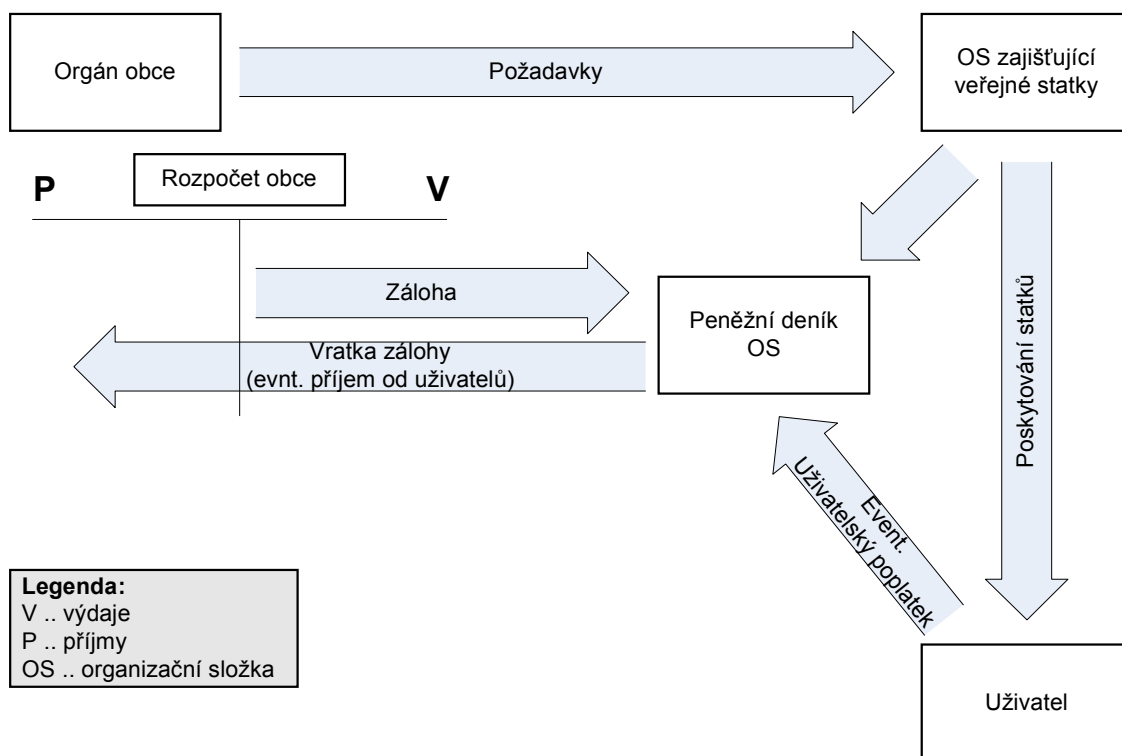
- nevyžadují velký počet zaměstnanců;
- nepotřebují složité a rozsáhlé strojní nebo technické vybavení;
- nejsou vnitřně dále odvětvově či jinak členěné;
- nevstupují do složitých ekonomických nebo právních vztahů;
- zabezpečují služby, zpravidla čisté veřejné statky, které poskytují obyvatelstvu bezplatně, případně za malou (symbolickou úhradu).

Rozpočet organizační složky je součástí rozpočtu zřizovatele. Je napojena na rozpočet všemi svými příjmy a všemi výdaji – tzv. brutto rozpočtový způsob hospodaření. Složka hospodaří se svěřenými finančními prostředky od svého zřizovatele na základě schváleného rozpočtu. Zřizovatel přenáší na organizační složku oprávnění disponovat s takovými peněžními prostředky, které souvisejí s její běžnou, opakující se činností. Peněžní prostředky jsou jí poskytovány formou zálohy v hotovosti nebo na běžný účet u banky. Peněžní operace vede organizační složka v peněžním deníku v členění podle platné rozpočtové skladby. Z peněžního deníku se údaje převádějí do

¹³ Příklad zřizovací listiny je uveden v Příloze č. 2

rozpočtu příjmů a výdajů zřizovatele ve stanovených termínech, a to nejméně jedenkrát měsíčně a nejpozději před koncem roku. Ve stejném termínu musí organizační složka vrátit nevyčerpanou zálohu do rozpočtu svého zřizovatele. Hospodaření složky podléhá finanční kontrole ze strany zřizovatele.

Rozpočtové vztahy organizační složky popisuje Obr. 5. PEKOVÁ, 2004 [5].



Obr. 4. Rozpočtové vztahy organizační složky k rozpočtu obce

4.3 Příspěvková organizace

O založení rozhoduje výkonný orgán územního samosprávného celku – zastupitelstvo obce. Součástí založení je zřizovací listina (v níž zřizovatel určí i rozsah převodu práv a závazků na nové či přejímající organizace), která má samostatnou právní subjektivitu a vzniká dnem zápisu do obchodního rejstříku – návrh podává zřizovatel.

Zřizovatel příspěvkové organizace může být:

- stát reprezentovaný ústředními orgány státní správy;
- územně samosprávné celky – obce či kraje.

Kdy se volí pro svou neziskovou organizaci tato forma:

- Především pro zabezpečování smíšených veřejných statků, které jsou poskytovány uživatelům za uživatelský poplatek (jako modifikovaná cena) – o jeho výši rozhoduje vždy zřizovatel, resp. volený orgán zřizovatele – obce;

Zřizovací listina příspěvkové organizace musí obsahovat:

- úplný název zřizovatele;
- název;
- sídlo a identifikační číslo.

Příspěvkové organizace hospodaří podle svého rozpočtu. Příjmy, které ze své činnosti dosahují si nechávají pro financování svých výdajů, poněvadž však zabezpečují veřejné statky na neziskovém principu, uživatelské poplatky často nepokrývají ekonomicky nutnou výši nákladů. Nejsou tedy finančně soběstačné, proto dostávají z rozpočtu zřizovatele finanční prostředky. Na rozpočet svého zřizovatele jsou příspěvkové organizace napojeny příspěvkem, a to:

- **příspěvkem na provoz.** Ten je určen k doplnění chybějících zdrojů na financování běžných (neinvestičních) potřeb. Je poskytován zejména v návaznosti na výkony nebo kritéria;
- **příspěvkem na investice** (jde o typ investiční dotace).

Příspěvkové organizace vytváří své peněžní fondy:

- **rezervní fond** - tvoří jej příděl ze zlepšeného výsledku hospodaření po schválení zřizovatelem, nebo peněžní dary. Fond se používá na rozvoj další činnosti, k překlenutí časového nesouladu mezi výnosy a náklady, k úhradě ztráty za předchozí léta apod.;
- **investiční fond** - tvoří se z odpisů hmotného a nehmotného dlouhodobého majetku, z investičních dotací, z investičních příspěvků ze státních fondů apod. Používá se na financování investičních potřeb, k úhradě splátek investičních úvěrů nebo půjček apod.;
- **fond odměn** - motivační fond, je tvořen ze zlepšeného výsledku hospodaření po jeho schválení zřizovatelem a to do výše 20%, nejvýše však do výše 20% limitu mzdových prostředků;
- **fond kulturních a sociálních potřeb** - je typ sociálního fondu. Tvoří se v průběhu roku zálohově z roční plánované výše, vyúčtování skutečného základního přídělu se uskuteční v rámci účetní závěrky, a to podle ročního objemu zúčtovaných platů a náhrad platů, mezd a náhrad mezd. Používá se k financování kulturních, sociálních a dalších potřeb zaměstnanců organizace, důchodců, kteří v organizaci pracovali apod. Jeho použití se řídí zvláštním předpisem (vyhláškou ministerstva financí). KADEŘÁBKOVÁ, 2004[2]

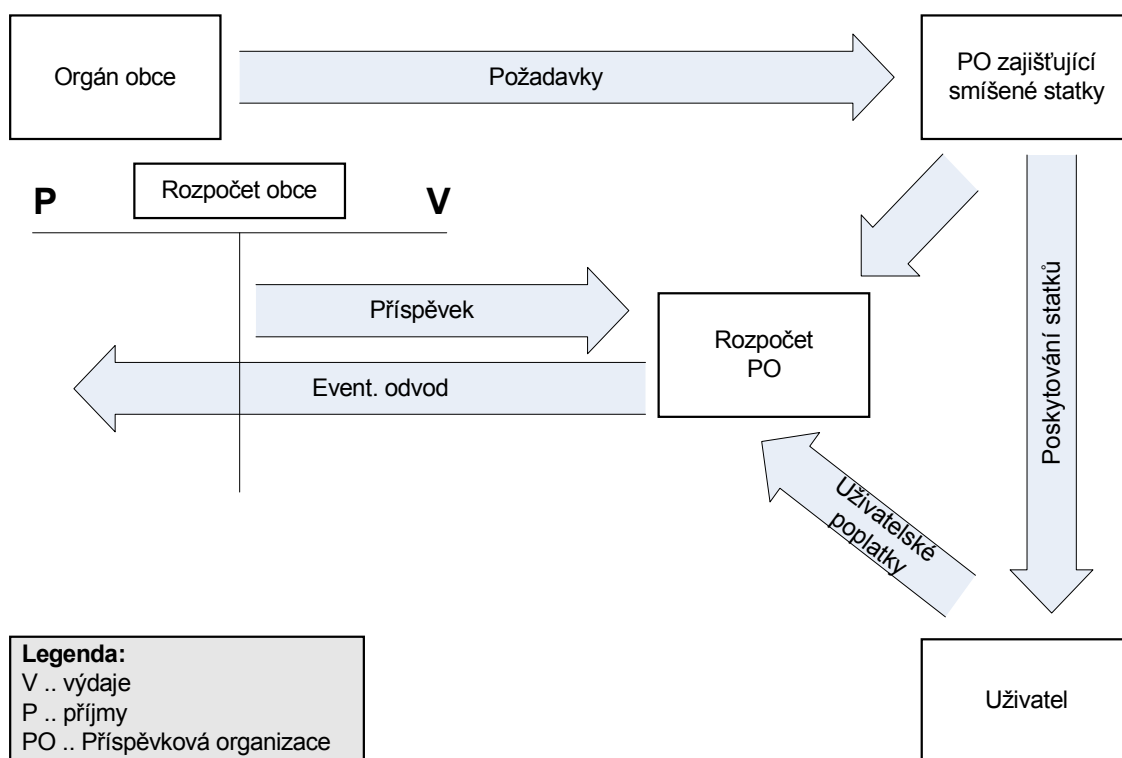
Zůstatky těchto peněžních fondů příspěvková organizace převádí na konci roku do roku následujícího. Zřizovatel může své příspěvkové organizaci vymezit v rámci její vedlejší hospodářské činnosti druhy a rozsah této činnosti. Tato činnost by měla být v zásadě zisková a měla by přinášet další finanční zdroje pro financování neziskové činnosti organizace. V tomto případě zisk (příjmy z této činnosti přesahující související náklady) z této činnosti je předmětem daně z příjmů právnických osob. Podle zákona o daních z příjmů jsou neziskové organizace povinny vést účetnictví tak, aby nejpozději ke dni účetní závěrky, byly vedeny odděleně příjmy, které jsou předmětem daně od příjmů, které předmětem daně nejsou (např. úroky z vkladů na běžném účtu, dotace a jiné formy státní podpory, nebo podpory obcí) nebo jsou osvobozeny od daně (např. členské příspěvky, úrokové výnosy ze státních dluhopisů). Po ukončení účetního období zjistí neziskové organizace hospodářský výsledek před zdaněním, organizace, které účtují v soustavě jednoduchého účetnictví zjistí rozdíl mezi příjmy a výdaji. Od tohoto

základu daně může organizace odečíst odčitatelné položky podle podmínek stanovených zákonem, a to:

- daňovou ztrátu;
- specifickou odčitatelnou položku¹⁴.

Pro organizační složky a příspěvkové organizace i obecně prospěšné společnosti zřizované obcí je typický intenzivnější finanční vztah k rozpočtu svého zřizovatele.

Rozpočtové vztahy příspěvkové organizace k rozpočtu obce, kdy uživatelský poplatek je příjmem příspěvkové organizace popisuje Obr. 6. Zdroj PEKOVÁ, 2004 [5].



Obr. 5. Rozpočtové vztahy příspěvkové organizace k rozpočtu obce - uživatelský poplatek je příjmem příspěvkové organizace

Výhody zajištění služby formou příspěvkové organizace

- přímá kontrola zřizovatele nad organizací;
- možnost efektivnějšího řízení subjektu;
- zřizovatel má jednoznačně přímou kontrolu a to kvality i kvantity služby, ceny;
- organizace nemusí vytvářet zisk;
- dočasně výhodné daňové prostředí, apod.

Nevýhody zajištění služby formou příspěvkové organizace

- obec bere na sebe přímou starost o službu;
- plátcem služby i do výhledu je obec a to včetně investic;
- v konkurenčním prostředí je možnost zajištění služby soukromým sektorem v mnoha případech efektivnější, apod.

5. Veřejná zakázka

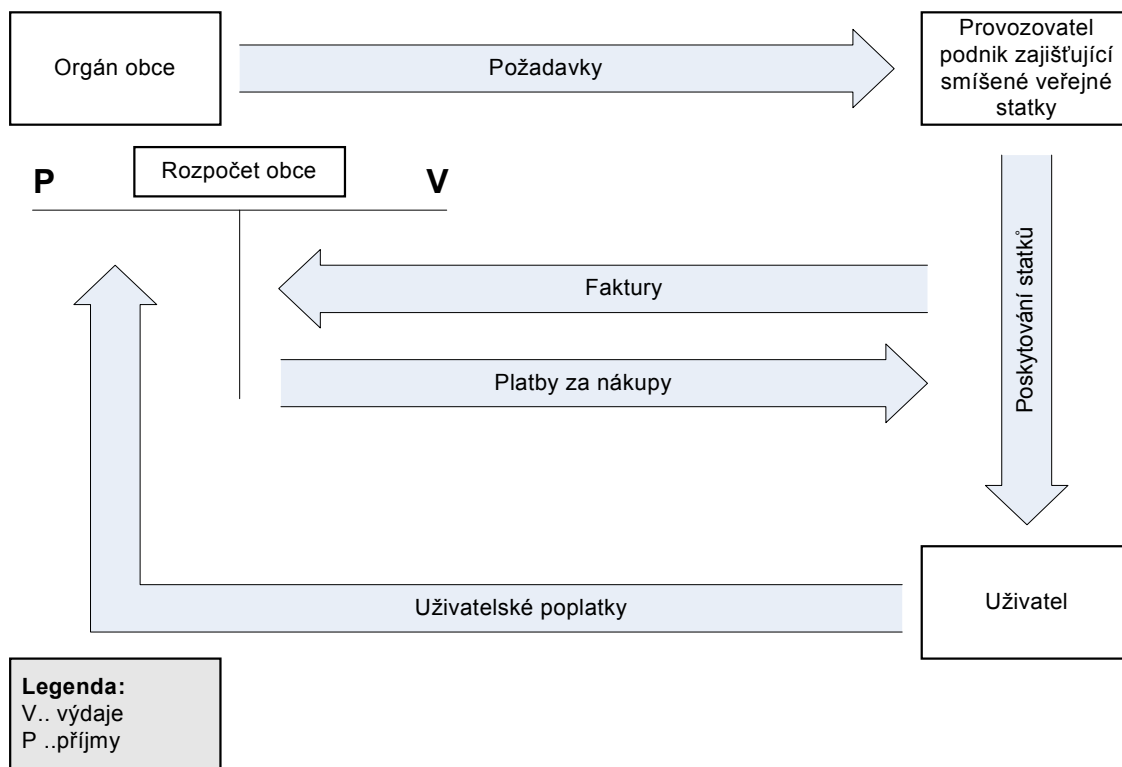
Tento způsob zabezpečování veřejných statků má smysl pouze tehdy, je-li levnější než předcházející způsob při zachování požadované kvality služeb. Poněvadž na financování veřejných zakázek se využívají finanční zdroje rozpočtové soustavy, které jsou v každé zemi omezené, je nutné zajistit maximální efektivnost této formy zajišťování a financování veřejných potřeb, zamezit korupci při výběru zájemců o veřejnou zakázku apod.

Předpokladem využití tohoto způsobu je konkurenční prostředí, ve kterém lze vybrat zájemce – soukromou firmu, která nejlépe splní stanovené požadavky na kvantitu a kvalitu veřejného statku, ale i cenu (tzv. nabídková cena). Vliv konkurenčního prostředí zpravidla vede k vyšší hospodárnosti v nákladech na zabezpečení veřejných statků při zachování požadované kvality statku, nebo dokonce vede k vyšší kvalitě poskytovaných služeb. Soukromá firma se snaží minimalizovat náklady na zabezpečované veřejné statky, riziko ztrátovosti, aby dosáhla dohodnuté ziskové přírážky. To má pozitivní dopad na hospodárné, efektivní využívání všech finančních prostředků, tedy i na výdaje rozpočtu obce – objednavatele.

V ČR upravuje zadávání veřejných zakázek zákon č. 137/2006 ve znění pozdějších předpisů.

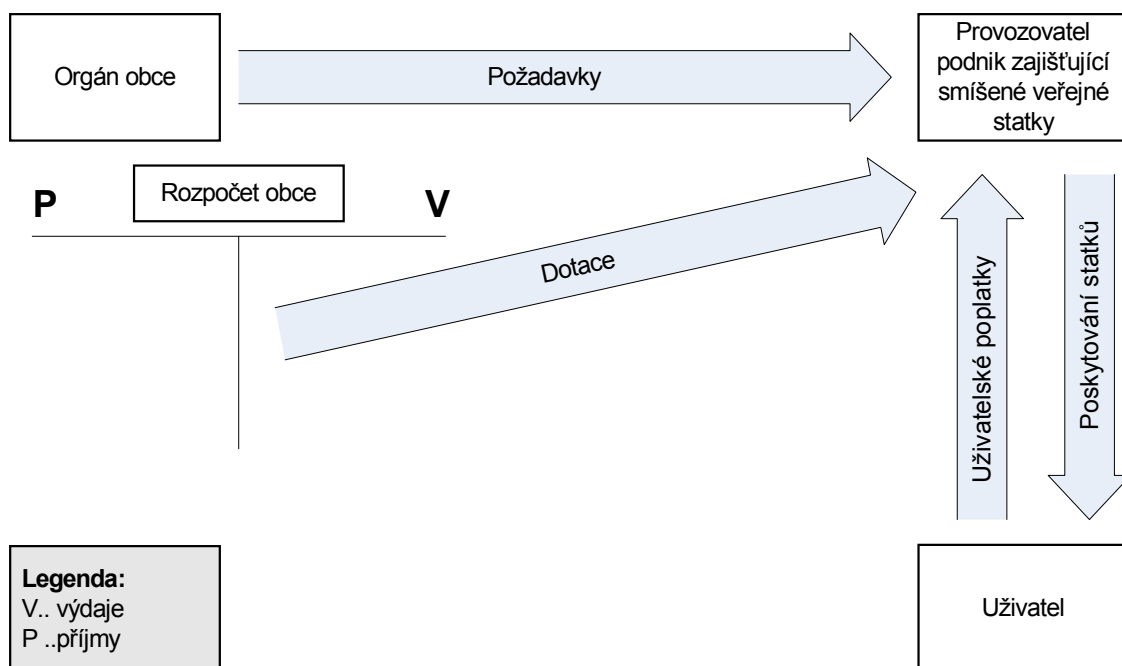
Rozpočtové vztahy poskytovatele veřejných statků k rozpočtu obce, kdy uživatelský poplatek je příjmem rozpočtu obce popisuje Obr. 7. PEKOVÁ, 2004[5].

¹⁴ Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů §20 odst. 7, ve znění pozdějších předpisů



Obr. 6. Uživatelský poplatek je příjmem rozpočtu obce

Rozpočtové vztahy poskytovatele veřejných statků k rozpočtu obce, kdy uživatelský poplatek je příjmem poskytovatele popisuje Obr. 8. PEKOVÁ, 2004[5].



Obr. 7. Uživatelský poplatek je příjmem provozovatele

6. Spolupráce soukromého a veřejného sektoru

V ČR se participace veřejného a soukromého sektoru (public private partnership - PPP) využívá k zabezpečování veřejných statků až v posledních několika letech. K participaci dochází vždy na základě precizně formulované písemné smlouvy. Ve smlouvě musí být přesně definován druh, množství a kvalita veřejného statku, který se bude tímto způsobem zajišťovat, způsob kontroly a možné sankce ze strany územní samosprávy, způsob financování této produkce, resp. v jaké výši bude obec hradit.

Základní varianty partnerských vztahů mezi veřejným a soukromým sektorem na lokální úrovni:

1) Partnerství veřejného a soukromého ziskového sektoru

- smluvní provoz a řízení existující lokální organizace (podniku);
- stavba podniku „na klíč“ a jeho následný pronájem dodavateli stavby;
- prodej nebo dlouhodobý pronájem municipálního podniku soukromé firmě;
- založení společného podniku.

2) Partnerství veřejného sektoru a nevládních neziskových organizací

Do skupiny nestátních neziskových organizací zahrnujeme především občanská sdružení, obecně prospěšné společnosti a nadace a nadační fondy.

Výhody PPP – územní samospráva může přenést část rizik spojených se zabezpečováním veřejných statků na soukromý subjekt. Dále se zkvalitňuje úroveň poskytovaných statků a služeb, neboť lze lépe využít zkušenosti odborníků a specialistů. Také se snižuje tlak na potřebu finančních prostředků v rozpočtu územní samosprávy, protože část prostředků získává od soukromého sektoru. Nevýhody by mohly nastat při uzavírání smluv. Problémy v definování práv a povinností jednoho ze smluvních partnerů. Nebo soukromá firma se může snažit o zvyšování velikosti zisku a přestane poskytovat statky v požadované kvalitě. Uplatňuje se zejména při realizaci projektů týkajících se dopravy, zdravotnictví, školství.

Spolupráce mezi veřejným a soukromým sektorem může tedy nabídnout výhody umožňující realizaci projektu (zabezpečení veřejného statku), nelze však říci, že je to vždy to nejlepší řešení, jak zajistit veřejné statky. Zkušenosti ukazují, že je nutné vyhodnotit zvlášť pro každý projekt, zda varianta PPP v porovnání s ostatními variantami poskytuje reálnou přidanou hodnotu. PPP Centrum České republiky [30]

Praktická část

Z provedeného teoretického rozboru charakteristiky veřejného sektoru, postavení obce jako orgánu územní samosprávy, zabezpečení kvantity i kvality poskytovaných veřejných statků a podmínek, které ovlivňují efektivní, užité a hospodárné vynakládání veřejných finančních prostředků, při jejich realizaci v konkrétních podmínkách obce, je zcela zřejmé, že jde o oblast, která si vyžaduje od výkonných orgánů samospráv vynaložení značného úsilí.

Základní podmínkou efektivního vynaložení finančních prostředků obce na zabezpečení fungování veřejného sektoru je především nutné provádět analýzy stavů veřejných statků. Tzn. zohlednit jejich potřebu pro občany na území obce, posoudit současný stav, v jaké kvalitě jsou poskytovány. Takto provedená analýza musí být základem pro rozhodování zastupitelstva obce.

Na základě rozhovorů s pracovníky Magistrátu města České Budějovice a studiem dokumentů, zabývajících se analýzou stavu veřejných statků (např. vypracovaný sociodemografický plán rozvoje města) v různých oblastech, jsem dospěla k tomu, že územně samosprávný celek - Statutární město České Budějovice - v rámci své investiční politiky, v oblasti životního prostředí, v oblasti vzdělávání obyvatelstva, rozvoje podnikání, bydlení, rozvoje infrastruktury, sportu atd. realizuje řadu opatření, která mají za cíl zkvalitnění života svých občanů.

Zároveň jsem zjistila, že v systému zabezpečení veřejných statků a služeb se město České Budějovice rozhodlo tuto oblast řešit především cestou zřizování příspěvkových organizací (především v oblasti sociální péče a ve školství), poté formou veřejných zakázek (investiční výstavba, dopravní infrastruktura, správa majetku obce) a v nemalé míře i spoluprací se soukromým sektorem. Řadu dílčích činností, v oblasti poskytování služeb, řeší také finanční podporou nestátním neziskovým organizacím (kultura, sport, vzdělání, životní prostředí).

V praktické části se zaměřím na způsob zabezpečování veřejných statků cestou zřízením neziskových organizací na lokální úrovni, tzn. příspěvkovou organizací a organizační složkou obce. Se zaměřením na problém hodnocení efektivnosti výdajů těchto organizací.

7. Charakteristika Statutárního města České Budějovice

Historie

České Budějovice byly založeny r. 1265 českým králem Přemyslem Otakarem II. na soutoku řek Vltavy a Malše. Díky panovníkově přízni a výhodné poloze na dálkových obchodních cestách se rychle hospodářsky rozmáhaly. Brzy se staly obchodním a řemeslným centrem celého kraje. Největšího rozkvětu bylo dosaženo v 16. století, především vlivem rozsáhlé těžby stříbra v okolních dolech a zisků plynoucích do městské pokladny z vaření piva, rybníčního hospodaření či obchodu se solí. Pouze požáry, morové epidemie, války a politická nestabilita narušovaly hospodářský vývoj města. Stavba koněspřežní železnice, první na evropském kontinentě, vedoucí po trase České Budějovice - Linec v 19. století, podnítila rozvoj obchodu a průmyslu. V této době vznikaly významné továrny, které fungují až dodnes, např. továrna Hardtmuth, světově proslulé pivovary Budvar a Samson. České Budějovice během svého vývoje vyrostly ve skutečnou hospodářskou i kulturní metropoli jižních Čech.




Vývoj města po roce 1989

Hluboké společenské a hospodářské změny, které nastaly po roce 1989, se promítly v řadě oblastí. Přirozeně také do života města Českých Budějovic a všech jeho obyvatel. Z hlediska systému státní správy a samosprávy došlo k zániku zdejších národních výborů – městského, okresního a krajského. Výkonný orgán státní správy na úrovni okresu se začal nazývat opět jako před rokem 1938 okresní úřad. Nejvyšší úřad reprezentující a zastupující město České Budějovice obdržel podle zákona úřední název Úřad města Českých Budějovic, později v souvislosti se změnou legislativy Magistrát města Českých Budějovic. Toto město, se zároveň vzhledem k počtu obyvatel, stalo jedním ze statutárních měst České republiky v čele s primátorem. Kraj, jako správní jednotka v roce 1990 zanikl. Systém krajské správy zůstal zachován pouze v soudnictví. K obnovení Jihočeského kraje a jeho krajského úřadu došlo znovu až po deseti letech od jeho posledního zrušení. Území města zůstalo zachováno přibližně stejné jako v osmdesátých letech 20. století.

Základní údaje o městě

Tab. 2. popisuje základní údaje o Statutárním městě České Budějovice. Zdroj Deník veřejné správy [27]

Tab. 2. Základní údaje o městě České Budějovice	
Mapa	
Status	Statutární město
Kraj	Jihočeský
Okres	České Budějovice
Katastrální výměra	55,56m ²
Počet obyvatel	94 653 (1. 1. 2006)
Zeměpisná šířka	48° 58' 29"
Zeměpisná délka	14° 28' 29"
Nadmořská výška	381 m
PSČ	370 01
Základní sídelní jednotky	66
Místní části	7
Katastrální území	11

Městská samospráva a politika

České Budějovice jsou statutární město a metropole Jihočeského kraje, kterou spravuje Magistrát města České Budějovice. Zastupitelstvo města má 45 členů, jeho úkolem je schvalování programu rozvoje města, rozpočtu, územního plánování, obecně závazných vyhlášek atd. Městští zastupitelé ze svých řad vybírají primátora, jeho náměstký a další členy rady města, která má dohromady 11 členů. Vlastní chod Magistrátu města řídí, organizuje a kontroluje tajemník.

Poskytované služby

Odborné služby a informace pro veřejnost zajišťují jednotlivé odbory Magistrátu města České Budějovice. Jejich působnost vymezuje Organizační řád Magistrátu města.

V současné době jsou to Odbor památkové péče, Odbor rozvoje a cestovního ruchu, Odbor ochrany životního prostředí, Odbor finanční, Odbor dopravy a silničního hospodářství, Odbor kultury, Odbor školství a tělovýchovy, Odbor sociálních věcí, Odbor státní sociální podpory, Odbor vnitřních věcí, Matriční úřad, Odbor správný, Odbor územního plánování a architektury, Investiční odbor, Stavební úřad, Odbor majtkový, Správa veřejných statků, Odbor informatiky, Obecní živnostenský úřad, Odbor kontroly, Odbor sportovní zařízení a Městská policie.

7.1 Organizace zřízené městem

Organizace zřízené a založené městem k 1.4.2007

- Městská policie
- Veřejné služby České Budějovice – příspěvková organizace (dále jen PO)
- ÚSP Hvízdal – domov důchodců a pension pro důchodce České Budějovice – PO
- ÚSP Máj – domov důchodců České Budějovice – PO
- Centrum sociálních služeb Staroměstská České Budějovice – PO
- Jesle a azylová zařízení České Budějovice – PO
- Jihočeské divadlo – PO
- Malé divadlo České Budějovice – PO
- Nadace pro podporu vzdělávání a vědy
- Jihočeské letiště České Budějovice – akciová společnost
- Městské kulturní domy – akciová společnost

Následující kapitola je zaměřena na ÚSP Máj – domov důchodců České Budějovice – příspěvková organizace.

8. ÚSP Máj – domov důchodců České Budějovice – příspěvková organizace

Potřeba zřízení této příspěvkové organizace vyplynula z provedené analýzy poskytování sociálních služeb na území města České Budějovice. V r. 2004, na základě provedené analýzy, byl schválen zastupitelstvem města dokument s názvem Komunitní plán sociální péče ve městě České Budějovice, jehož obsahem je část, týkající se nutnosti výstavby dalšího domova důchodců. Z uvedeného dokumentu uvádím:

„Pro vytvoření kvalitních sociálních služeb je nutné vypracování komplexní koncepce sociální a zdravotní péče s ohledem na demografické trendy a specifika příslušné oblasti. Analýza současného stavu sociálních služeb poskytovaných v Českých Budějovicích potvrdila, že některé oblasti sociální péče vykazují nedostatečnou vybavenost sociálními službami podle potřeb, jak z kapacitního hlediska, tak i z hlediska rozmanitosti typů služeb.

Z hlediska prognózy sociálních služeb, nejen v Českých Budějovicích, je v současné době nejtěživějším problémem stárnutí populace a s ním spojena i invalidizace osob, které obecně vede ke zvyšování požadavků na zdravotní a sociální péči. Nejméně zastoupená lůžková péče se zvýšenou ošetrovatelskou péčí a přechodné pobyty vyplývají ze skutečnosti, že v Českých Budějovicích v r. 2002 existovalo pouze jediné zařízení, které tyto služby bylo schopno zajistit – a to Domov důchodců U Hvízdala p.o.. V současné době ve stávajícím zařízení (domově důchodců U Hvízdala) převládají lůžka pro soběstačné občany, čekací doby pro imobilní klienty jsou velmi dlouhé.“

Vznikla tedy potřeba investičně a organizačně zabezpečit výstavbu nového domova důchodců.

Příspěvková organizace ÚSP Máj – domov důchodců České Budějovice (dále jen ÚSP-Máj) byla zřízena zřizovací listinou¹⁵, kterou vydalo Statutární město České Budějovice, se sídlem náměstí Přemysla Otakara II, č. 1, 2, 370 92 České Budějovice, zastoupené primátorem Doc. RNDr. Miroslavem Tetterem, CSc. v souladu s usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 63/2003 ze dne 24. dubna 2003 a v souladu s ustanovením § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a

¹⁵ Zřizovací listina v Příloze č. 2

podle § 27 a 41 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ke dni 1. října 2003 na dobu neurčitou.

Realizátorem zabezpečení tohoto konkrétního veřejného statku bylo tedy Statutární město České Budějovice. K zajištění potřebného množství finančních prostředků požádalo město Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR (MPSV) o poskytnutí dotace, která jim byla přidělena a město se na této investici podílelo vyčleněním potřebných finančních prostředků z vlastního rozpočtu.

Organizační struktura ke dni 31. prosince 2005:

ÚSP Máj – domov důchodců České Budějovice, p. o. je v souladu s organizačním řádem vnitřně členěn do tří úseků:

- správa (administrativa, sociální pracovnice, recepce, prádelna, údržba);
- zdravotnický úsek (oddělení A určené mobilním obyvatelům, ošetrovatelské oddělení B určené obyvatelům upoutaným na lůžko nebo vyžadujícím jinou náročnou ošetrovatelskou péči, ošetrovatelské oddělení C určené pro ošetřování dementních obyvatel, fyzioterapie, ergoterapie, pracovnice sociální péče, úklid);
- stravovací úsek (kuchyně, kavárna, sklad potravin).

Hlavním předmětem činnosti příspěvkové organizace je poskytování ústavní sociální péče pro občany, kteří dosáhli rozhodného věku pro přiznání starobního důchodu a pro občany, kteří jsou plně invalidní. Jedná se o celoroční nebo přechodné pobyty.

Na základě usnesení ZM č. 112/2004 ze dne 20.5.2004 se předmět činnosti rozšířil o doplňkovou činnost prováděnou pro cizí subjekty tj. hostinská činnost, praní, žehlení, oprava a údržba oděvů.

Na základě usnesení ZM č. 217/2005 ze dne 10.1.2005 se předmět hlavní činnosti rozšířil o poskytování obědů a praní prádla důchodcům z řad obyvatel města a právnickým osobám, které poskytují pečovatelské služby na území města a poskytování občerstvení pro klienty.

8.1 Zhodnocení hospodaření příspěvkové organizace

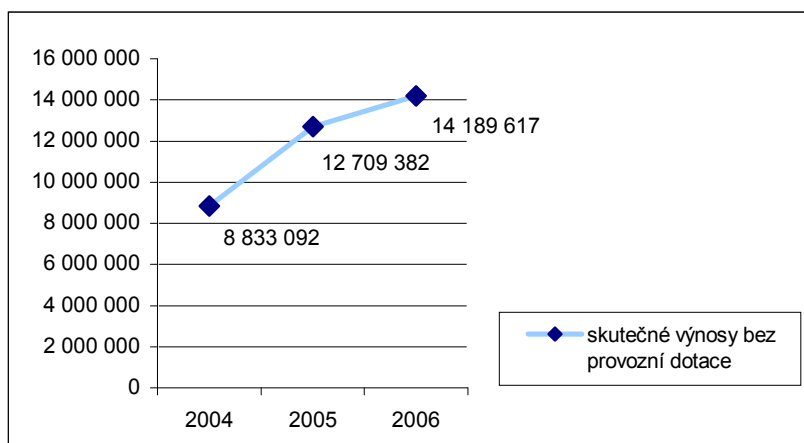
Tato kapitola je zaměřena na vývoj hospodaření příspěvkové organizace „Ústav sociální péče Máj - domov důchodců České Budějovice“ za období 2004-2006.

Tab. 3. Porovnání celkových nákladů a výnosů za období 2004 - 2006			
	r. 2004	r. 2005	r. 2006
Náklady celkem			
Rozpočet náklady	55 693 229 Kč	35 004 000 Kč	38 953 000 Kč
Skutečné náklady	54 037 501 Kč	35 814 464 Kč	40 524 438 Kč
Rozdíl	+1 655 728 Kč	-810 464 Kč	-1 571 438 Kč
Výnosy celkem			
Rozpočet výnosy	55 693 000 Kč	35 004 000 Kč	39 203 000 Kč
Skutečné výnosy bez provozní dotace	8 833 092 Kč	12 709 382 Kč	14 189 617 Kč
Provozní dotace vč. dotace ze státního rozpočtu	46 453 000 Kč	23 764 000 Kč	26 548 000 Kč
Skutečné výnosy celkem	55 286 092 Kč	36 473 382 Kč	40 737 617 Kč
Rozdíl	-406 908 Kč	+1 469 382 Kč	+1 534 617 Kč
Hospodářský výsledek			
	1 248 591 Kč	658 918 Kč	213 179 Kč

Hospodaření ÚSP Máj v roce 2004 skončilo se ziskem ve výši 1 248,6 tis. Kč. V porovnání s upraveným rozpočtem bylo docíleno úspory v čerpání nákladů ve výši 1 655,6 tis. Kč, skutečné výnosy byly o 407 tis. Kč nižší než určoval rozpočet. Z této částky tvoří zisk dosažený ve vedlejší činnosti (stravování cizích strážníků, praní prádla) 68 tis. Kč, zbývající část zisku byla vytvořena v činnosti hlavní.

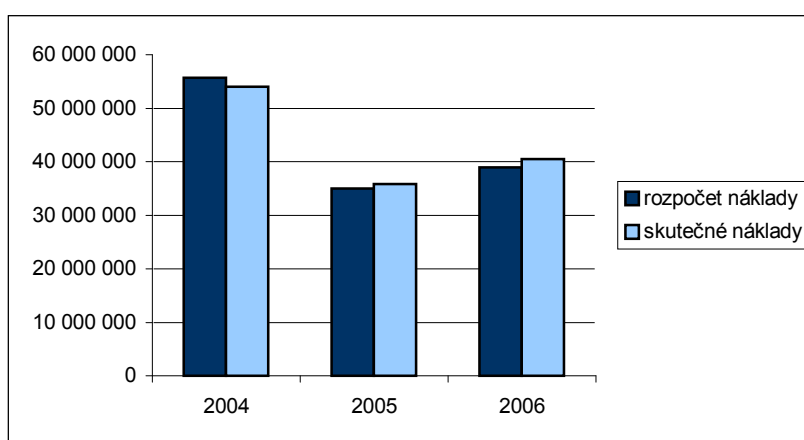
ÚSP Máj docílil v roce 2005 zisku v objemu 658,9 tis. Kč. Z této částky tvoří zisk dosažený ve vedlejší činnosti (stravování cizích strážníků, praní prádla) 35,8 tis. Kč, zbývající část zisku byla vytvořena v činnosti hlavní.

ÚSP Máj docílil v roce 2006 zisku v objemu 213,2 tis. Kč. Z této částky tvoří zisk, dosažený ve vedlejší činnosti (stravování cizích strážníků, praní prádla), 17 tis. Kč. Zbývající část zisku byla vytvořena v činnosti hlavní.



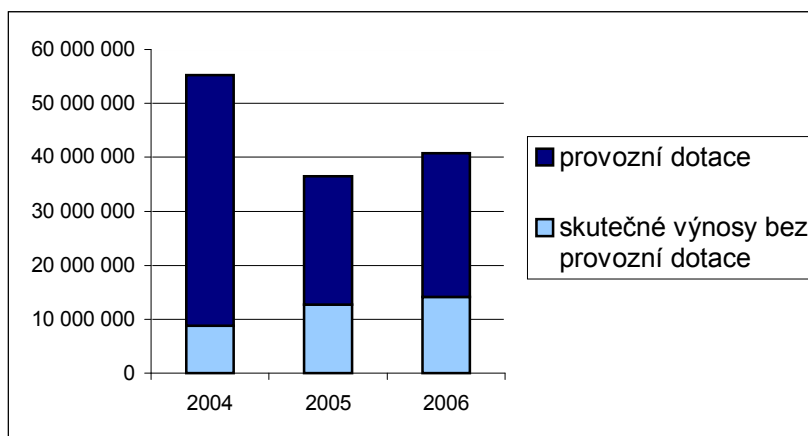
Graf 1. Skutečné výnosy bez provozní dotace za období 2004 - 2006

Jak ukazuje Graf 1., skutečné výnosy, bez provozní dotace, se každým rokem zvyšují. Což je dáno rostoucími tržbami za služby poskytované obyvatelům, tržbami za zaměstnanecké stravování, tržbami za stravování cizích strážníků, tržbami za služby poskytované v kavárně (tj. vedlejší činnost) a tržbami za praní, žehlení a značení prádla.



Graf 2. Poměr rozpočtu nákladů ku skutečným nákladům za období 2004 - 2006

Graf 2. porovnává rozpočet nákladů a skutečně dosažených nákladů za období 2004 - 2006. Dá se předpokládat, že za první tři roky provozu se objem nákladů ustálil a v dalších letech bude navyšován jen v rámci růstu cen zboží a služeb a mzdových nákladů.



Graf 3. Poměr skutečných výnosů bez provozní dotace ku provozní dotaci od města za období 2004 - 2006

Graf 3. udává poměr mezi skutečnými výnosy a provozní dotací. Z grafu je patrné, že i přesto, že skutečné výnosy se neustále zvyšují, tak tento růst nepokrývá růst skutečných nákladů viz. Graf 2., a proto se přiměřeně zvyšuje i dotace od města.

8.1.1 Porovnání souhrnných nákladových položek 2004 - 2006

Tab. 4. Spotřeba materiálu celkem za období 2004 - 2006

	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	31 034 229,-	5 600 000,-	5 515 000,-
Skutečnost 1-12 měsíc	31 101 039,-	5 679 279,-	6 509 759,-
Rozdíl	-66 810,-	-79 279,-	-994 759,-

Skutečná „spotřeba materiálu“ např. prádlo, prací prostředky, úklidové prostředky, léky, pohonné hmoty atd., v roce 2004 činila 31 101 tis. Kč a přesáhla upravený rozpočet o 67 tis. Kč, tj. o 0,2 %. Vyšší než plánovaná spotřeba byla ovlivněna zejména tím, že bylo nutné dovybavit některá pracoviště.

Skutečná „spotřeba materiálu“ v roce 2005 činila 5 679,3 tis. Kč a přesáhla upravený rozpočet o 79,3 tis. Kč, tj. o 1,4 %.

Skutečná „spotřeba materiálu“ v roce 2006 činila 6 509,8 tis. Kč a přesáhla upravený rozpočet o 994,8 tis. Kč, tj. o 18,1 %. Toto překročení bylo plně pokryto zvýšením výnosů a jeho příčinou byla skutečnost, že původní návrh rozpočtu, který předpokládal reálnou spotřebu jednotlivých nákladových druhů, byl schválen v objemu o 820 tis. Kč nižším.

Porovnáním jednotlivých rozpočtu je patrné, že rozpočet v roce 2004 byl výrazně vyšší než v ostatních letech. Tento fakt byl zapříčiněn většími počátečními náklady souvisejícími s uvedením domova do provozu.

Tab. 5. Spotřeba energie celkem za období 2004 - 2006			
	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	3 370 000,-	2 050 000,-	2 400 000,-
Skutečnost 1-12 měsíc	1 717 873,-	2 046 620,-	2 277 530,-
Rozdíl	+1 652 127,-	+3 380,-	+122 470,-

V položce „**spotřeba energií**“ jsou zahrnuty např. tepelná energie, elektrická energie, spotřeba vody atd., **v roce 2004** byla skutečnost nižší o 1 652 tis. Kč než upravený rozpočet. Rozdíl je ovlivněn skutečností, že objekt byl v provozu první rok a při sestavování rozpočtu nebylo možné získat přesnější údaje.

V položce „**spotřeba energií**“ **v roce 2005** byla skutečnost v porovnání s rozpočtem nižší o 3,4 tis. Kč. V rámci této nákladové položky má největší podíl spotřeba elektrické energie (63,7 %), dále tepelná energie (25 %) a spotřeba vody (11,3 %).

V položce „**spotřeba energií**“ **v roce 2006** byla skutečnost v porovnání s rozpočtem nižší o 122,5 tis. Kč. V rámci této nákladové položky má největší podíl spotřeba elektrické energie (62,8 %), dále tepelná energie (26,7 %) a spotřeba vody (10,5 %).

Tab. 6. Prodané zboží za období 2004 - 2006			
	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	0,-	310 000,-	330 000,-
Skutečnost 1-12 měsíc	154 518,-	335 813,-	334 417,-
Rozdíl		-25 813,-	-4 417,-
Materiál pro služby v kavárně		-56 598,-	-21 360,-

„**Prodané zboží**“ **v roce 2004** nebylo v rozpočtu zahrnuto, tato položka souvisí s otevřením kavárny pro obyvatele domova, v červenci roku 2004. V porovnání s položkou „**tržby za prodané zboží**“ (190,4 tis.) viz. Tab. 11. zjistíme, že tržby byly o 36 tis. Kč vyšší než náklady spojené s nákupem (154,5 tis.).

Skutečně „**prodané zboží**“ v roce 2005 bylo v porovnání s rozpočtem vyšší o 82,4 tis. Kč včetně materiálu pro služby poskytované v kavárně. Rozdělení do dvou účetních položek vyplývá z účetní metodiky¹⁶.

Skutečně „**prodané zboží**“ v roce 2006 bylo v porovnání s rozpočtem vyšší o 25,8 tis. Kč (včetně materiálu pro služby poskytované v kavárně). Rozdělení do dvou účetních položek vyplývá z účetní metodiky.

Tab. 7. Opravy a udržování celkem za období 2004 - 2006			
	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	150 000,-	150 000,-	500 000,-
Skutečnost 1-12 měsíc	153 302,-	108 006,-	476 672,-
Rozdíl	-3 302,-	+41 994,-	+23 328,-

Položka „**opravy a udržování**“ v roce 2004 byla účetně překročena o 3,3 tis. Kč, avšak obsahuje opravu hudebního nástroje jednoho z obyvatel domova, která byla financována z finančních darů sponzorů. Cena opravy činila 9 tis. Kč a je zúčtována ve výnosech. Po očištění tohoto nákladu byl upravený rozpočet na opravy a udržování dodržen (96,2 %).

Položka „**opravy a udržování**“ v roce 2005 byla nedočerpaná o 42 tis. Kč.

Položka „**opravy a udržování**“ v roce 2006, vzhledem k úpravě rozpočtu v průběhu roku z původních 250 tis. na 500 tis. byla tato položka nedočerpaná o 23,3 tis. Kč.

Tab. 8. Nakupované služby celkem za období 2004 - 2006			
	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	920 000,-	1 176 000,-	1 164 000,-
Skutečnost 1-12 měsíc	1 286 485,-	1 172 893,-	1 355 293,-
Rozdíl	-366 485,-	+3 107,-	-191 293,-

„**Nakupované služby**“ v roce 2004 byly rozpočtovány ve výši 920 tis. Kč. V této položce je zahrnuto např. stočné, servis bakteriální náplně, canisterapie, garanční prohlídka osobního auta atd. Skutečné náklady představují 1 286 tis. Kč. Rozdíl je způsoben především v metodice účtování stočného (v rozpočtu součástí spotřeby energií, v účetnictví zahrnuto v nakupovaných službách), dále pravidelnými revizemi

¹⁶ Účetní metodika vyžaduje odděleně vést náklady a výnosy související s hlavní a vedlejší činností PO.

technického zařízení, se kterými rozpočet neuvažoval (výtahy, telefonní ústředna a rozvody, bakteriální náplň v kuchyni, služby a servis výpočetní techniky, atd.).

„Nakupované služby“ v roce 2005 byly rozpočtovány ve výši 1 176 tis. Kč, skutečné náklady představují 1 172,9 tis. Kč. Některé dílčí analytické nákladové druhy nebyly v rozpočtu uvažovány (revize, canisterapie), u ostatních - s výjimkou školení zaměstnanců a účastnických poplatků na odborných seminářích – byly rozpočtované náklady dodrženy nebo uspořeny.

„Nakupované služby“ v roce 2006 byly rozpočtovány ve výši 1 164 tis. Kč, skutečné náklady představují 1 355,3 tis. Kč. Některé dílčí analytické nákladové druhy nebyly v rozpočtu uvažovány (deratizace, desinfekce, servis klimatizace), největší překročení rozpočtu je u služeb a servisu počítače a stočného.

Tab. 9. Jiné ostatní náklady celkem za období 2004 - 2006			
	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	139 000,-	155 000,-	207 000,-
Skutečnost 1-12 měsíc	130 794,-	184 670,-	526 802,-
Rozdíl	+8 206,-	-29 670,-	-319 802,-

„Jiné ostatní náklady“ v roce 2004 byly čerpány na 94 %, úspora v absolutní částce představuje 8,2 tis. Kč. Mezi tyto náklady patří např. bankovní poplatky, technické zhodnocení, pojištění majetku, povinné ručení – automobil, havarijní pojištění osobního auta apod.

„Jiné ostatní náklady“ v roce 2005 byly překročeny o 29,67 tis. Kč. Podstatnou položkou, která překročení způsobila, je technické zhodnocení majetku ve výši 21 tis. Kč.

„Jiné ostatní náklady“ v roce 2006 byly překročeny o 319,7 tis. Kč. Podstatnou položkou, která překročení způsobila, je zmařená investice v částce 339 tis. Kč. Jedná se o projekt na vybudování slunečních kolektorů, které měly být součástí původní stavby, ale z finančních důvodů k této akci nedošlo.

8.1.2 Porovnání souhrnných výnosových položek za období 2004-2006

Tab. 10. Tržby z prodeje služeb za období 2004 - 2006			
	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	9 190 000,-	10 760 000,-	11 810 000,-
Skutečnost 1-12 měsíc	8 510 982,-	12 209 456,-	12 950 661,-
Rozdíl	-679 018,-	+1 449 456,-	+1 140 661,-

Položka „tržby z prodeje služeb“ v roce 2004 byla ve skutečnosti absolutně nižší než rozpočet o 679 tis. Kč. Tato souhrnná položka obsahuje tržby za služby poskytované obyvatelům, tržby za zaměstnanecké stravování a tržby za stravování cizích strážníků. Rozpočet pro rok 2004 byl sestaven jako roční, tj. dvanáctiměsíční, avšak provoz domova byl zahájen 3. března 2004 a plného obsazení lůžkové kapacity bylo dosaženo koncem dubna.

Položka „tržby z prodeje služeb“ v roce 2005 byla splněna v porovnání s rozpočtem na 113,5 %, skutečnost byla absolutně vyšší než rozpočet o 1 449,5 tis. Kč. Tato souhrnná položka obsahuje tržby za služby poskytované obyvatelům, tržby za zaměstnanecké stravování, tržby za stravování cizích strážníků, tržby za služby poskytované v kavárně a tržby za praní, žehlení a značení prádla. V rozpočtovém rozpisu tohoto druhu tržeb byly uvedeny pouze služby pro obyvatele, zaměstnanecké stravování a stravování cizích strážníků. Ostatní analytické položky vznikly až v průběhu roku v návaznosti na účetní metodiku a změnu zřizovací listiny (hospodářská a hlavní činnosti).

Položka „tržby z prodeje služeb“ v roce 2006 byla splněna v porovnání s rozpočtem na 109,7 %, skutečnost byla absolutně vyšší než rozpočet o 1 140,7 tis. Kč. Tato souhrnná položka obsahuje tržby za služby poskytované obyvatelům, tržby za zaměstnanecké stravování, tržby za stravování cizích strážníků, tržby za služby poskytované v kavárně a tržby za praní, žehlení a značení prádla.

Tab. 11. Tržba za zboží za období 2004 - 2006			
	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	nezahrnuto	430 000,-	430 000,-
Skutečnost 1-12 měsíc	190 444,-	392 511,-	387 871,-
Rozdíl		-37 489,-	-42 129,-
Tržby za služby – kavárna		+91 023,-	+128 890,-

„Tržby za prodané zboží“ v roce 2004 nebyly v upraveném rozpočtu obsaženy, jejich skutečný objem činí 190 tis. Kč.

„Tržby za prodané zboží“ v roce 2005 dosáhly objemu 392,5 tis. Kč. Součástí tržeb z činnosti kavárny jsou i tržby za služby, které jsou zde poskytovány, a které činily 91 tis. Kč. Rozdělení mezi dvě výnosové položky vyplývá z účetní metodiky. Celkové tržby byly tedy 483,5 tis. Kč, což znamená překročení rozpočtu o 53,5 tis. Kč tj. 112,4 %.

„Tržby za prodané zboží“ v roce 2006 dosáhly objemu 387,9 tis. Kč. Součástí tržeb z činnosti kavárny jsou i tržby za služby, které jsou zde poskytovány a které činily 128,9 tis. Kč. Rozdělení mezi dvě výnosové položky vyplývá z účetní metodiky. Celkové tržby byly tedy 516,6 tis. Kč, což znamená překročení rozpočtu o 86,7 tis. Kč.

	r. 2004 /Kč/	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/
Rozpočet	12 383 000,-	15 702 000,-	18 134 000,-
Skutečnost	12 279 318,-	16 183 058,-	18 113 040,-
Rozdíl	+103 682,-	-481 058,-	+20 960,-
Průměrný měsíční plat	14349,-	15 726,-	17 235,-

Schválený rozpočet na rok 2004 stanovil počet zaměstnanců jako orientační, ze kterého byla odvozena výše prostředků na platy a odvody sociálního a zdravotního pojištění. Orientační počet zaměstnanců byl odhadnut na 72 osob. Vzhledem k termínu uvedení domova do provozu (březen 2004) a s ohledem na skutečnost, že měsíce leden a únor byly určeny jako období zkušebního provozu, nastupovali noví zaměstnanci postupně.

Průměrný přepočtený počet zaměstnanců, který byl původně v rozpočtu uvažován, se tedy podařilo splnit, avšak reálný počet zaměstnanců v období plného provozu, tedy od dubna do konce roku 2004, se pohyboval na úrovni 79 – 80 osob. Došlo k navýšení pracovníků, které bylo nutné vzhledem k tomu, že pracoviště recepce a obě stanice (A,B) jsou pracoviště s nepřetržitým pracovním režimem a původně plánované počty zaměstnanců by nedovolovaly obsazení všech směn. Průměrný plat dosažený v roce 2004 představoval 14 349,- Kč. Čerpání mzdových prostředků odpovídalo postupnému přijímání nových zaměstnanců.

Organizační řád platný k **1. lednu 2005** předpokládal celkový počet přepočtených zaměstnanců 81. V průběhu roku došlo k navýšení personálu, původní plán byl 4,5 zaměstnance (průměrný přepočtený stav), avšak nepřetržitý provoz vyžadoval obsazení 5 funkčních míst, dále zvyšování zdravotnického personálu na stanici A probíhalo postupně v průběhu roku tak, jak docházelo ke zvyšování počtu imobilních obyvatel. Ke konci roku bylo z původních 49 mobilních obyvatel této stanice 11 obyvatel buď zcela imobilních nebo odkázaných na pomoc druhé osoby i při běžných denních úkonech (oblékání, osobní hygiena, příjem potravy).

Celkový plánovaný počet zaměstnanců k 31. 12. 2005 byl tedy 85,5 osob, skutečnost činila 84,67 zaměstnanců (průměrný přepočtený stav).

Průměrný plat, dosažený v roce 2005, představoval 15 726,- Kč a v porovnání s předchozím rokem byl vyšší o 1 377,- Kč, tj. o 9,6 %. Poměrně vysoké zvýšení bylo ovlivněno zejména celoplošnou úpravou platových tarifů k 1. lednu u všech zaměstnanců a další k 1. září u zdravotnických zaměstnanců a skutečností, že v roce 2004 byly osobní příplatky vypláceny až po tříměsíční zkušební době, zatímco v roce 2005 byly součástí platu celoročně.

Organizační řád platný k **1. lednu 2006** předpokládal celkový počet zaměstnanců 85,5. V průběhu roku došlo k navýšení personálu přijetím kvalifikovaného psychoterapeuta, jehož činnost je, vzhledem ke struktuře obyvatel, velmi nutná a dále přijetí sociální pracovnice. Nutnost posílení sociálních pracovníků byla vyvolána změnou zákona o sociálních službách. Celkový plánovaný počet zaměstnanců k 31. 12. 2006 byl tedy 85,75 osob. Průměrný plat dosažený v roce 2006 představoval 17 235,- Kč a v porovnání s předchozím rokem byl vyšší o 1 509,- Kč, tj. o 9,6 %. Poměrně vysoké zvýšení bylo ovlivněno zejména celoplošnou úpravou platových tarifů.

Závazné ukazatele

Schválený rozpočet na rok 2004 stanovil jako závazné tyto ukazatele:

- částka na financování oprav a udržování ve výši 150 tis. Kč – ukazatel byl splněn;
- částka na pokrytí nákladů na energie ve výši 3 370 tis. Kč – ukazatel byl splněn;
- částka na pokrytí mzdových nákladů ve výši 12 383 tis. Kč – ukazatel byl splněn.

Schválený rozpočet na rok 2005 stanovil jako závazné tyto ukazatele:

- částka na financování oprav a udržování ve výši 150 tis. Kč - ukazatel byl splněn;
- částka na pokrytí nákladů na energie ve výši 2 028 tis. Kč - ukazatel byl splněn;
- částka na pokrytí mzdových nákladů ve výši 15 663 tis. Kč - Dne 22. listopadu bylo schváleno překročení ukazatele mzdové náklady o 490 tis. Kč, tzn., že maximální hranice čerpání mzdových nákladů činila 16 153 tis. Kč – ukazatel byl splněn.

Schválený rozpočet na rok 2006 stanovil jako závazné tyto ukazatele:

- částka na financování oprav a udržování ve výši 500 tis. Kč - ukazatel byl splněn;
- částka na pokrytí nákladů na energie ve výši 2 390 tis. Kč - ukazatel byl splněn;
- částka na pokrytí mzdových nákladů ve výši 18 104 tis. Kč - ukazatel byl splněn.

Finanční prostředky, definované jako závazné ukazatele, nelze použít pro jiné účely než v členění, jak je uvedeno. Případné změny závazných ukazatelů, lze provádět pouze na základě schválení zřizovatele.

8.1.3 Dotace na domovy důchodců ze státního rozpočtu

Dotace je určena na financování provozních výdajů domovů důchodců (celoroční pobyty), jejichž zřizovateli jsou obce. Dotace ze státního rozpočtu plně nepokrývá provozní výdaje domovů důchodců, jedná se o určitý příspěvek poskytovaný na úhradu provozních výdajů. V rámci takto provozovaných (PO,OS) zařízení musí být účetnictví pro každou část (hlavní a vedlejší) vedeno odděleně tak, aby poskytovalo podklady pro oprávněnost poskytnutí této účelové dotace, poskytované „na lůžko“ v domovech důchodců a ústavech sociální péče ze státního rozpočtu.

- Dotace na jedno lůžko v r. 2004 činí 63 608 Kč/rok
- Dotace na jedno lůžko v r. 2005 činí 66 785 Kč/rok
- Dotace na jedno lůžko v r. 2006 činí 70 050 Kč/rok, byla valorizována o 4,9 % proti roku 2005.

Jedná se o tzv. průtokovou dotaci obcím (resort → kraj → obec)

Resort rozhodnutím o poskytnutí finančních prostředků určí konkrétní obce jako příjemce prostředků a odešle prostředky kraji. Kraj nemůže žádným způsobem ovlivnit příjemce ani výši prostředků, a proto je pouze přeposle konkrétním obcím. Obec tyto prostředky přijme jako prostředky státního rozpočtu a při rozhodování o případném porušení rozpočtové kázně se postupuje podle § 44 zákona č. 218/2000 Sb.

Dotace se uděluje podle využití kapacity zařízení (průměrný počet obyvatel - klientů v roce). Při posuzování využití kapacity je minimální hranice stanovena na 92 %, kdy je zařízení posuzováno jako plně využité a tedy lze poskytnout dotaci v plné výši. Celková kapacita ÚSP – Máj je 127 lůžek. V roce 2004 bylo průměrné využití kapacity na 98%, v roce 2005 - 98,9% a v roce 2006 - 99,4%. Ve všech třech letech obdržel ÚSP –Máj plnou výši dotace.

Tab. 13. Dotace ze státního rozpočtu 2004 - 2006			
	r. 2004	r. 2005	r. 2006
Průměrná kapacita	98% - Ø125 lůžek	98,9%- Ø126 lůžek	99,4% -Ø126 lůžek
Výše dotace celkem	7 951 000 Kč	8 415 000 Kč	8 826 000
Výše dotace na 1 lůžko	63 608 Kč	66 785 Kč	70 050 Kč

Tab. 14. Náklady, výnosy a dotace na 1 lůžko/rok v letech 2004 - 2006			
	r. 2004	r. 2005	r. 2006
Průměrný počet lůžek	125	126	126
Skutečné náklady	54 037 501 Kč	35 814 464 Kč	40 524 438 Kč
Skutečné výnosy bez provozní dotace	8 833 092 Kč	12 709 382 Kč	14 189 617 Kč
Náklady na 1 lůžko	432 300 Kč	284 242 Kč	321 623 Kč
Výnosy na 1 lůžko	70 665 Kč	100 868 Kč	112 616 Kč
Rozdíl (náklady - výnosy)	361 635 Kč	183 374 Kč	209 007 Kč
Dotace od státu na 1 lůžko	63 608 Kč	66 785 Kč	70 050 Kč
Dotace od města na 1 lůžko	298 027 Kč	116 589 Kč	138 957 Kč

Jak ukazuje Tab. 14. dotace od státu pokryje v roce 2004 - 17,6% nákladů na lůžko, v roce 2005 – 36,4% a v roce 2006 - 33,5%. Nízké procento v roce 2004, je způsobeno tím, že součástí nákladů bylo i prvotní vybavení objektu.

Zhodnocení hospodaření příspěvkové organizace ÚSP MÁJ z hlediska naplnění hlavního cíle – zabezpečení veřejného statku v sociální oblasti v souladu se stanoveným rozpočtem na jednotlivé roky 2004 – 2006 lze zhodnotit z hlediska:

- dodržení plánovaných výdajů (vstupů) do příspěvkové organizace v návaznosti na schválený rozpočet;
- vlivu vnějších podmínek, které nebylo možné ovlivnit (např. zvyšování cen vstupů od jiných dodavatelů);
- vlivu samotného managementu na hospodaření;
- hledání možností zvyšování vlastních tržeb – zisku.

Z provedené analýzy efektivnosti hospodaření příspěvkové organizace je z hlediska jednotlivých ukazatelů možné dokumentovat, že v roce 2004 byly ekonomické výsledky ovlivněny skutečností, že součástí nákladů bylo i prvotní vybavení objektu. Hodnota prvotního vybavení, které ovlivnilo výši příspěvku na provoz a absolutní hodnotu nákladů a výnosů činila 25 234 tis. Kč. Druhým faktorem, který omezuje vyhodnocení časové řady ekonomických výsledků za období roku 2004 – 2006 je skutečnost, že v roce 2004 byl provoz příspěvkové organizace zahájen až v měsíci březnu.

Další dva faktory, které nebylo možné ovlivnit a podílely se výraznou měrou na výši nákladů je nárůst energie a celoplošné zvýšení platových tarifů v letech 2005-2006.

V letech 2005 – 2006 byl zaznamenán nárůst energií jak ukazuje Tab. 15.

Tab. 15. Nárůst energií 2005 - 2006			
	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/	rozdíl 2005/2006 /Kč/
Tepelná energie	510 000,-	608 000,-	98 000,-
Elektrická energie	1 304 000,-	1 429 000,-	125 000,-
Rozdíl celkem			223 000,-

Celoplošné zvýšení platových tarifů všech zaměstnanců v průměru o 5% meziročně. Současně se tímto zvýšily i odvody na sociální a zdravotní pojištění. Celkové mzdové náklady oproti roku 2005 se v roce 2006 zvýšily o 2 432 tis. Kč jak ukazuje Tab. 16.

Tab. 16. Nárůst mzdových nákladů 2005 - 2006			
	r. 2005 /Kč/	r. 2006 /Kč/	rozdíl 2005/2006 /Kč/
Rozpočet mzdových nákladů	15 702 000 ,-	18 134 000 ,-	2 432 000 ,-

I z hlediska dostupnosti a kvality poskytované služby existuje jeden z faktorů, který měl vnější vliv na hospodaření příspěvkové organizace. Nutné zvýšení počtu zdravotnických zaměstnanců celkem o 4 pracovní místa (2005/2006), oproti stavu roku 2004, bylo vyvoláno dalším stárnutím klientů a zhoršováním jejich zdravotního stavu. Z důvodů zvýšené péče již stávající počet zdravotních zaměstnanců byl nedostatečný a měl by vliv na kvalitu poskytované péče.

Za uvedené období jsem zároveň hodnotila i vliv vedení organizace na efektivnost hospodaření. V této oblasti byly zjištěny některé nerealizované projekty, kdy do určité míry za ní nesou odpovědnost společně se zřizovatelem. Jako příklad bych mohla uvést nerealizovaný projekt na solární ohřev TUV. Zpracování projektu zadal zřizovatel v rámci prvotní rekonstrukce ústavu, avšak tento projekt se následně nepodařilo realizovat. V tomto směru vynaložené prostředky organizace ve výši 339 tis. Kč na investici byly následně odepsány. Tato nerealizovaná investice se tedy projevila v nákladech v roce 2004.

Pro zvýšení efektivnosti hospodaření, zřizovatel umožnil organizaci vedlejší hospodářskou činnost (viz. dodatek č. 1 zřizovací listiny v příloze č. 2). Tomuto rozhodnutí předcházelo zhodnocení využívání stávajících kapacit. Vedení organizace hledalo možnosti k efektivnějšímu využití kapacit v oblasti konkrétních služeb a to stravování (kuchyně) a praní prádla (prádelna). Po zhodnocení využití těchto kapacit se vytvořila možnost, že po roce provozu, lze poskytovat tyto služby (stravování, praní prádla) i ostatním občanům města, bydlících v blízkém okolí sociálního zařízení. Tato forma získání dalších finančních prostředků na provoz zařízení se jeví do současné doby jako efektivní. Neměla vliv na zvýšení počtu zaměstnanců a ceny stanovené pro ostatní občany než vlastní klienty, byly nastaveny jako ziskové. Výnosy z této vedlejší činnosti byly použity na pokrytí části nákladů z hlavní činnosti.

K efektivnosti hospodaření přispívá možnost zvyšování tržeb, ta je ale v hlavní činnosti omezená. Ceny poskytovaných služeb jsou dány vyhláškou a ÚSP - Máj má tyto ceny na maximální možné úrovni. Zvyšování tržeb, bylo možné tedy realizovat pouze vedlejší činností. Tato vedlejší činnost je v současné době prováděna se stávajícím počtem zaměstnanců na maximálně možné hranici využití.

Ke zvyšování efektivnosti hospodaření dále přispívá snižování nákladů. Vedení a zaměstnanci jsou motivováni ke snižování nákladů tak, aby dosáhli co možná největšího zisku (výnosy – náklady). Takto vytvořený zisk se z jedné poloviny odvádí zřizovateli

druhá polovina se ponechává v organizaci, a část z této poloviny je přidělem do fondu odměn.

Zhodnocení efektivnosti hospodaření (např. metodou banchmarking¹⁷) na konkrétní výstup např. lůžko, je po konzultaci v příspěvkové organizaci v rámci města České Budějovice nereálné, neboť jednotlivé vstupy do podobných zařízení nelze srovnávat. Na území města není obdobná organizace. Obdobná příspěvková organizace je pouze Domov důchodců a penzion u Hvízdala, který však vede účetnictví za domov i penzion dohromady a srovnatelné ukazatele nemají tedy vypovídající hodnotu.

V rámci Jihočeského kraje by případné porovnání – zhodnocení efektivnosti výdajů bylo možné, ale k takovému porovnání za hodnocené roky nedošlo. Příspěvková organizace ÚSP – Máj se za dobu svého provozu nikdy nezúčastnila srovnání s obdobnými zařízeními v kraji. Taktéž nebyla požádána krajem o poskytnutí potřebných údajů pro takové hodnocení či průzkum.

V této příspěvkové organizaci jde především o naplnění a nepřekročení stanoveného rozpočtu, což je hlavním kritériem pro hodnocení i v zastupitelstvu města. Pokud neexistují výrazné stížnosti klientů v takovýchto zařízeních, tak se provádí zhodnocení činnosti pouze formou kontroly hospodaření. Kontrola hospodaření probíhá především z hlediska kontroly vedení účetnictví, kontrola došlých faktur, odpisového plánu, uzavírání a plnění smluv apod.

8.2 Efektivnost výdajů příspěvkové organizace

Při zhodnocení efektivnosti a účelnosti vynaložených prostředků lze učinit závěr, že z hlediska plnění schváleného rozpočtu a na základě provedených kontrol zřizovatele u této příspěvkové organizace, nedošlo ke zjištění, že by k čerpání finančních prostředků docházelo v rozporu s rozpočtovými pravidly ani v rozporu s obsahem zřizovací listiny příspěvkové organizace.

¹⁷ Benchmarking je porovnávání a uplatňování nejlepší praxe, lze ho především chápat jako nástroj řízení. Podstatou benchmarkingu je učení se od druhých v oblastech, které zvládají lépe a možnost předat získané zkušenosti a dále je společně rozvíjet a zdokonalovat. Jde o srovnávání stejných postupů, výsledků mezi různými organizacemi. Vyhodnocením výsledků a srovnáním zúčastněných organizací je sestaven žebříček nejlepších zkušeností, které jsou implementovány do organizací, procesů a služeb, které nedosáhly takových výsledků. Součástí procesu je výměna a sdílení zkušeností.

Personální obsazení, odborná připravenost jednotlivých pracovníků, ubytovací podmínky, lékařské vybavení, péče atd. odpovídá moderním požadavkům sociální péče o občany důchodového věku. Toto sociální zařízení, které podle mého názoru naplňuje základní cíl poskytované služby, a to je vytvořit dostatečné (v tomto konkrétním případě i svým způsobem velmi moderní a nadčasové) zázemí pro naše nejstarší spoluobčany, které jim umožní ještě velmi kvalitní život.

Bezprostřední vazby na zřizovatele, a to jak organizační, finanční, metodická a kontrolní (metodicky spadá pod odbor sociálních věcí, finanční a účetní vazba na finanční odbor, kontrolní činnost – odbor kontroly, administrativně a majetkově s vazbou na odbor správy veřejných statků) je dostatečnou zárukou kontroly efektivnosti vynakládaných prostředků.

Veřejné kontrole přispívá zveřejňování zpráv o hospodaření příspěvkové organizace, průběžné poskytování aktuálních informací z činnosti příspěvkové organizace, a to prostřednictvím moderních prostředků komunikace – internetu (v tomto konkrétním případě webových stránek příspěvkové organizace¹⁸).

Z hlediska efektivnosti vynaložení finančních prostředků na odbornou lékařskou péči, vytváří příspěvková organizace i vztahy k ostatním subjektům jako je např. Zdravotně sociální fakulta Jihočeské univerzity. Tento vztah umožňuje, bez nutnosti vynaložení dalších finančních prostředků, aplikovat v oblasti sociální péče o nejstarší občany výraznější individuální péči, jelikož se na ní, pod dohledem stávajícího lékařského týmu, spolupodílejí i studenti uvedené fakulty.

ÚSP – Máj je plně v souladu se záměrem (analýzou) obce, v zabezpečení tohoto veřejného statku v sociální oblasti. Lze předpokládat, že město bude pokračovat s dalším budování podobných zařízení na svém území.

Zabezpečení veřejného statku – poskytování služby v sociální oblasti – zvyšování kvantity a zároveň kvality dostupnosti sociální péče o přestárlé občany je činností, která má v celorepublikovém měřítku jeden z nejvyšších podílů na vynakládání finančních prostředků státu resp. obce. Je to jednak dáno politikou státu v sociální oblasti, množstvím celkových příjmů státního rozpočtu a kvality stávajících zákonů. Vedle těchto základních předpokladů pro zabezpečení a rozvoj kvality poskytovaných

¹⁸ Oficiální stránky Domova pro seniory Máj České Budějovice,
Dostupné na [www: <http://www.ddmajcb.cz/>](http://www.ddmajcb.cz/)

veřejných služeb, je podle mého poznání, v systému řízení a kontroly příspěvkové organizace, nutnost kvalitní přípravy jednotlivých pracovníků územní samosprávy tak, aby nebyl „problém hodnocení efektivnosti vynaložených prostředků“ zúžen pouze jen a jen na provedení „papírové“ kontroly výdajů a příjmů příspěvkové organizace v závislosti na schváleném rozpočtu.

Zde vidím jednu z možností zkvalitnění práce odpovědných odborů Magistrátu města České Budějovice (odbor správy veřejných statků, investiční, kontrolní a finanční), jejímž závěrem při hodnocení efektivnosti hospodaření příspěvkové organizace musí být zároveň i návrh na opatření. Např. organizačního charakteru, metodického řízení – konkrétní formě spolupráce s příspěvkovou organizací při získávání potřebných informací pro rozhodování nad přípravou a sestavováním rozpočtu, zpracování investičních plánů, údržby majetku, organizaci výběrových řízení apod. V tomto směru existují pro činnost příspěvkové organizace sice jednotlivé směrnice (např. zadávání veřejných zakázek), ale chybí výraznější spolupráce mezi odbory a příspěvkovou organizací i mezi odbory navzájem. Chybí zde větší možnost pravidelného získávání praktických zkušeností z činnosti obdobných zařízení – příspěvkových organizací z jiných obcí a měst.

Nutnost potřebné kvalifikace, znalost nejen základních zákonů, ale i osobní znalost problematiky konkrétního veřejného statku, místních ekonomických a společenských podmínek pro poskytování veřejné služby – nabídky a poptávky, nabídky služeb soukromých subjektů apod., to vše klade vysoké požadavky na profesionální připravenost pracovníků územní samosprávy, včetně volených zástupců. Volení zástupci rozhodují o zabezpečení veřejné služby, vytvářejí podmínky pro realizaci jednotlivých projektů a v konečné řadě hodnotí i následnou efektivnost vynaložených prostředků.

Podle mého názoru, ke kterému jsem dospěla na základě osobních jednání, je nutné:

- především vyřešit spravedlivé rozdělování finančních prostředků ze státního rozpočtu pro jednotlivé územně samosprávné celky;
- v nadcházejícím období vytvořit pracovní skupiny s cílem získat co nejvíce informací pro zpracování jednotlivých projektů v návaznosti na možnosti získání finančních prostředků z jednotlivých fondů EU;

- zvyšovat odbornou způsobilost jednotlivých zaměstnanců územně samosprávného celku, jednotlivých odborů s konkrétním zaměřením na danou oblast správy veřejných statků.

Ke zvyšování efektivnosti vynakládaných veřejných prostředků k zajištění kvality a kvantity veřejných statků dále přispívá:

Kontrola

Magistrát města České Budějovice provádí finanční kontrolu, jež je mu nařízena zákonem č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, kterou provádí odbor kontroly. Provádí tedy plánované, ale i mimořádné kontroly příspěvkové organizace ÚSP – Máj. Kontrola je zaměřena na evidenci majetku, provádění inventarizací, vedení účetnictví se zaměřením na účetní doklady a jejich náležitosti, vedení pokladny, autoprovoz, skladová evidence a další dokumentace, související s činností organizace. Z této kontroly se vytváří zápis, jehož výtisky se zasílají vedoucímu odboru kontroly, primátorovi města, příslušnému náměstkovi primátora města a řediteli příspěvkové organizace, kteří mají pravomoci učinit nápravné opatření například v personální oblasti.

Výběrová řízení, kvalitní zákony, kvalitní smlouva

Dle směrnice¹⁹ č. 3/2006 Rady města České Budějovice ze dne 21. 6. 2006 o postupu při zadávání veřejných zakázek (zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách) může být zadavatelem i příspěvková organizace. Tato organizace může vypsát veřejnou zakázku na stavební práce až do výše 200 tis. Kč a na strojní investice do 100 tis., o jakékoli vyšší investici rozhoduje Rada města. Důležitým prvkem, při uzavírání smluv, by měla být kvalitně sepsaná smlouva, nepoškozující ani jednu ze zúčastněných stran a měla by vycházet ze směrnice č. 3/2006 Rady města České Budějovice a zákona č. 137/2006Sb., o veřejných zakázkách.

¹⁹ Směrnice k dispozici na Magistrátu města České Budějovice

9. Organizační složka obce

Zřízení této formy neziskové organizace a její hospodaření upravuje zákona č. 250/2000Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů

Organizační složka je využívána především při zabezpečení takových činností, které nevyžadují velký počet zaměstnanců, vlastní struktura organizace není vnitřně dále členěná, nevyužívá se složitých a rozsáhlých technických vybavení a nevstupuje-li do složitých ekonomických nebo právních vztahů. Tuto formu zřizovatel využívá např. pro mateřské školy, knihovny či jídelny.

Je však skutečností, že tato forma se v současné době využívá především v malých obcích či malých městech, kde organizační složkou obce jsou např. knihovny či drobné veřejné služby, spojené s údržbou veřejného – obecního majetku, úklidem a údržbou místních komunikací apod., kde není třeba, aby organizace měla právní subjektivitu či mnoho zaměstnanců. Obecní úřad resp. jeho zaměstnanci vyřizují veškeré ekonomické či právní věci za tuto organizační složku.

Největší počet tzv. organizačních složek (dříve známých pod pojmem „zálohové organizace“) měly dřívější okresní úřady. Tyto organizační složky se zrušením okresů přešly na kraje či obce z rozšířenou působností.

Při mých konzultacích na Magistrátu města České Budějovice jsem se dozvěděla, že zejména v oblasti školství se organizační složky musely přeměnit ze zákona na příspěvkové organizace. Město si tedy nemohlo vybrat jakou formu k zabezpečení tohoto veřejného statku zvolí, ale bylo jí zákonem přímo uloženo, že tuto činnost – tento veřejný statek bude zabezpečovat zřízením příspěvkové organizace.

Zákon č. 284/2002 Sb., kterým se měnil zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, ukládal v § 24 odst. 4 citovaného zákona obci nebo kraji, který je zřizovatelem předškolního zařízení, školy nebo školského zařízení, která nemá právní subjektivitu (je tedy zřízeno jako organizační složka obce nebo kraje) a není organizační součástí jiného předškolního zařízení, školy nebo školského zařízení, které právní subjektivitu má, zajistit změnu právní formy do 1. 1. 2003.

Z vymezení činnosti organizační složky a z hlediska zhodnocení efektivnosti vynaložených prostředků přiznává řada zaměstnanců odboru školství, že problematika řízení organizační složky byla značně komplikovaná. Rozhodovalo se na centrální

úrovni tj. na odboru školství, ne vždy bylo dostatek času a možností konkrétně zhodnotit a analyzovat aktuální potřeby jednotlivých zařízení. Velmi komplikovaná byla situace z hlediska zabezpečení celoroční údržby těchto zařízení, provádění jednotlivých oprav, či organizace a plánování větších investičních akcí. Komplexním zabezpečením takové služby, vzhledem ke skutečnosti, že organizační složka neměla svoji právní subjektivitu, se musel zabývat zřizovatel – konkrétní odpovědnost měli jednotliví zaměstnanci Magistrátu města – odboru školství.

Z tohoto pohledu jednoznačně vyplývá, že forma organizační složky je vhodná u takové obce, která má např. pouze jedno předškolní zařízení, jednu jídelnu apod. Ze současného reálného hlediska, kdy město České Budějovice má 62 předškolních zařízení, jídelen a základních škol, nemůže odbor školství a tělovýchovy, který má 10 zaměstnanců zabezpečit činnost takovýchto zařízení, pokud by měla formu organizační složky. Proto je zřízení formy organizačních složek zcela nelogické, a lze učinit závěr, že by bylo i neefektivní, zejména z hlediska kvality poskytované služby. Tento problém tedy řeší příspěvková organizace, která má svoji právní subjektivitu. Vedoucí pracovníci této organizace mají odpovědnost za hospodaření a efektivní vynakládání veřejných prostředků.

Dalším problémem celé struktury financování organizační složky byla skutečnost, že příspěvek na činnost byl rozdělen na konkrétní výdaje (např. údržba, mzdové prostředky, spotřeba energie, materiálu atd.) a tyto nebylo možno bez větších problémů mezi sebou operativně a dle potřeb převádět.

Přes uvedené zápory či důvody, pro které se v současné době nevyužívá organizační složka, byl však na druhou stranu zřejmý i jeden nesporný klad této formy neziskové organizace. Odpovědní zaměstnanci – odpovědný odbor, měl naprostý a aktuální přehled o vynaložených prostředcích, jelikož organizační složka vede peněžní deník, který měsíčně předkládá odpovědnému odboru, její příjmy a výdaje jsou přímo napojeny na rozpočet obce. Tento fakt je dalším možným důvodem, proč u malých obecních úřadů, či menších měst tato forma nebyla ještě zcela odmítnuta.

Na základě získaných poznatků na hospodářském a organizačním oddělení – odboru školství a tělovýchovy dále vyplynulo, že výše uvedený klad organizační složky je nahrazen u příspěvkové organizace jinými metodami kontroly. Ty spočívají ve vydávání řady nařízení obce, metodických pokynů finančního odboru, které jsou zaměřeny na správné vedení účetnictví, pokyny k zadávání veřejných zakázek, plány odpisů majetku apod.

Závěr

V diplomové práci jsem se zaměřila na zabezpečení veřejných statků prostřednictvím organizací zřizovaných obcí, tj. příspěvková organizace a organizační složka, a zejména na finanční vazby těchto organizací ke svému zřizovateli - obci.

Abych dosáhla stanoveného cíle diplomové práce „Zhodnocení efektivnosti výdajů organizací zřizovaných obcí“, hodnotila jsem dosavadní hospodaření příspěvkové organizace ÚSP – Máj domov důchodců České Budějovice za období 2004 – 2006.

Z provedené analýzy hospodaření příspěvkové organizace je zcela zřejmé, že hlavním kritériem hodnocení ze strany zřizovatele je především dodržení schváleného rozpočtu. Z hlediska plnění schváleného rozpočtu a na základě provedených kontrol zřizovatele u této příspěvkové organizace, nedošlo ke zjištění, že by k čerpání finančních prostředků docházelo v rozporu s rozpočtovými pravidly ani v rozporu s obsahem zřizovací listiny příspěvkové organizace.

Blíže jsem se zaměřila na hlediska, která ovlivňují hospodaření příspěvkové organizace. Jedná se např. o vnější vlivy, které organizace nemohla svým jednáním ovlivnit, hledání možností zvyšování tržeb, či motivace zaměstnanců ke snižování výdajů (nákladů).

Uvedla jsem jednotlivá opatření, která dle mého názoru přispívají ke zvyšování efektivnosti (hospodárnosti a užitnosti) výdajů této organizace jako např. veřejná kontrola, kvalitní zpracování smluv, odborná připravenost jednotlivých pracovníků a dostatečná motivace zaměstnanců. Na efektivnosti hospodaření se také podílí schopnost příspěvkové organizace navázat spolupráci s ostatními subjekty, jako např. již fungující spolupráce se Zdravotně sociální fakultou Jihočeské univerzity.

K celkovému zhodnocení efektivnosti lze učinit závěr, že ÚSP-Máj se snaží hospodařit hospodárně a užitně, tedy efektivně.

Pro zvýšení efektivnosti výdajů by bylo vhodné provést srovnání (benchmarking) s obdobnou organizací. Toto porovnání není možné v rámci města, jelikož zde není vhodná organizace pro objektivní srovnání, jak jsem již vysvětlila v praktické části. Zřizovatel má možnost provést analýzu srovnání v rámci Jihočeského kraje, avšak za dobu provozu ÚSP-Máj takové srovnání neproběhlo, což vidím jako možný nedostatek ze strany zřizovatele.

Další část diplomové práce je věnována zabezpečování veřejných statků prostřednictvím organizační složky. Po konzultaci na odboru školství Magistrátu města

České Budějovice jsem zjistila, že v současné době se tato forma využívá především v malých obcích či malých městech, kde organizační složkou obce jsou např. knihovny či drobné veřejné služby, kde není třeba, aby organizace měla právní subjektivitu či mnoho zaměstnanců, jak vyplývá z podstaty organizační složky. Z tohoto důvodu je zřejmé, že město České Budějovice tuto formu pro zajištění veřejných statků nevolí a v současné době ani nemá.

Summary

The thesis is called Evaluation of the Effectiveness of Financial Links in Local Public Sector. Main goal of the thesis is the appreciation of the expense effectiveness of organization established by municipal corporation.

First theoretic part explains and summarizes essential characteristics of local and regional public sector, principles of municipal authorities and deals with essential document of municipal authorities – the budget.

In the next part the thesis deals with individual kinds of public estates and forms of assurance in municipal territory.

In the practical part the thesis is focused on public estate securing in social sphere by establishing a contributory organization. The analysis of particular contributory organization's economy is performed and the steps which increase efficiency and economy of the organization's expenses are introduced.

At the end there is short summarization of practical knowledge about the way how to ensure public estates through the establishing of organizational component, its advantages, disadvantages and reasons why this form of assuring public estates is not used too much nowadays.

SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY

- [1] DUBEN, Rostislav. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha 2000. 325 s. VŠE Praha. ISBN 80-245-0049-3
- [2] KADEŘÁBKOVÁ, J. a kol. *Úvod do regionálních věd a veřejné správy*. 1. vyd. Plzeň 2004. 447 s. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk s.r.o. ISBN 80-86473-80-5
- [3] OCHRANA, F. *Veřejný sektor a efektivní rozhodování*. 1. vyd. Praha 2001. 246 s. Management Press. ISBN 80-7261-018-X
- [4] OCHRANA, F. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů*. 1. vyd. Praha 2006. 189 s. Ekopress, s.r.o. ISBN 80-86929-13-2
- [5] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha 2004. 375 s. Management Press. ISBN 80-7261-086-4
- [6] PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Praha 2005. ASPI a.s. ISBN 80-7357-052-1
- [7] REKTOŘÍK, J., ŠELEŠOVSKÝ, J. a kol. *Jak řídit kraj, město, obec: Finance, rozpočty, účetnictví, veřejná kontrola*. 2. díl. 1. vyd. Brno 2002. 113 s. Masarykova univerzita Brno. ISBN 80-210-2955-5
- [8] REKTOŘÍK, J. a kol. *Organizace neziskového sektoru*. 1. vyd. Brno 2001. 176 s. Ekopress, s.r.o. ISBN 80-86119-41-6
- [9] STIGLITZ, Joseph. *Ekonomie veřejného sektoru*. 1. vyd. Praha 1997. 664 s. Grada Publishing. ISBN 80-7169-454-1
- [10] TOTH, P. *Ekonomie měst a obcí*. 1. vyd. Praha 1998. 195 s. VŠE Praha. ISBN 80-7079-693-6

SEZNAM POUŽITÝCH PRÁVNÍCH PŘEDPISŮ

- [11] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- [12] Zákona č. 250/2000Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů
- [13] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)
- [14] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
- [15] Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů
- [16] Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
- [17] Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů
- [18] Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách
- [19] Zákon č.131/200Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů
- [20] Zákon č.565/1990 Sb., o místních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů
- [21] Zákon č. 634/2004 Sb., o správních daních, ve znění pozdějších předpisů
- [22] Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů
- [23] Zákon č. 564/1990 Sb., o státní správě a samosprávě ve školství

INTERNETOVÉ STRÁNKY:

- [24] Portál veřejné správy České republiky, Veřejná správa č. 1-2/2004, příloha,
Dostupné na [www:](http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/6966/place)
<http://portal.gov.cz/wps/portal/_s.155/695/_s.155/6966/place>
- [25] Deník veřejné správy: Rozpočtové určení daní obcím, OF 3/2004, Dostupné na
[www:](http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6109057) <<http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6109057>>
- [26] Ministerstvo vnitra,
Dostupné na [www:](http://mvr.cz/sprava/priprava/vzorvzd/kapit_10.pdf) <mvr.cz/sprava/priprava/vzorvzd/kapit_10.pdf>
- [27] Deník veřejné správy: Právní subjektivita škol, OF 4/2002,
Dostupné na [www:](http://denik.obce.cz/go/3) <<http://denik.obce.cz/go/3>>
- [28] Oficiální stránky statutárního města České Budějovice,
Dostupné na [www:](http://www.c-budejovice.cz/cz) <<http://www.c-budejovice.cz/cz>>
- [29] Oficiální stránky Domova pro seniory Máj České Budějovice,
Dostupné na [www:](http://www.ddmajcb.cz/) <<http://www.ddmajcb.cz/>>
- [30] PPP Centrum České republiky,
Dostupné na [www:](http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=122) <<http://www.pppcentrum.cz/index.php?cmd=page&id=122>>

Seznam tabulek

Tab. 1. Zjednodušené schéma rozpočtu obce v ČR v současné době.....	26
Tab. 2. Základní údaje o městě České Budějovice	50
Tab. 3. Porovnání celkových nákladů a výnosů za období 2004 - 2006	54
Tab. 4. Spotřeba materiálu celkem za období 2004 - 2006	56
Tab. 5. Spotřeba energie celkem za období 2004 - 2006.....	57
Tab. 6. Prodané zboží za období 2004 - 2006	57
Tab. 7. Opravy a udržování celkem za období 2004 - 2006.....	58
Tab. 8. Nakupované služby celkem za období 2004 - 2006	58
Tab. 9. Jiné ostatní náklady celkem za období 2004 - 2006.....	59
Tab. 10. Tržby z prodeje služeb za období 2004 - 2006.....	60
Tab. 11. Tržba za zboží za období 2004 - 2006.....	60
Tab. 12. Mzdové náklady celkem za období 2004 - 2006.....	61
Tab. 13. Dotace ze státního rozpočtu 2004 - 2006	64
Tab. 14. Náklady, výnosy a dotace na 1 lůžko/rok v letech 2004 - 2006.....	64
Tab. 15. Nárůst energií 2005 - 2006	65
Tab. 16. Nárůst mzdových nákladů 2005 - 2006	65

Seznam obrázků

Obr. 1. Soustava veřejných rozpočtů ČR.....	17
Obr. 2. Finanční vztahy v rozpočtové soustavě	18
Obr. 3. Vztahy mezi běžným a kapitálovým rozpočtem.....	21
Obr. 4. Rozpočtové vztahy organizační složky k rozpočtu obce.....	41
Obr. 5. Rozpočtové vztahy příspěvkové organizace k rozpočtu obce - uživatelský poplatek je příjmem příspěvkové organizace	44
Obr. 6. Uživatelský poplatek je příjmem rozpočtu obce	46
Obr. 7. Uživatelský poplatek je příjmem provozovatele	46

Seznam Grafů

Graf 1. Skutečné výnosy bez provozní dotace za období 2004 - 2006.....	55
Graf 2. Poměr rozpočtu nákladů ku skutečným nákladům za období 2004 - 2006.....	55
Graf 3. Poměr skutečných výnosů bez provozní dotace ku provozní dotaci od města za období 2004 - 2006.....	56

Seznam příloh

Příloha č. 1	Příklady místních poplatků
Příloha č. 2	Zřizovací listina ÚSP – Máj domov důchodců České Budějovice a její dodatky

Příloha č. 1

Příklady místních poplatků

▪ **poplatek ze psů**

Je klasickým poplatkem, který je vybírán už mnoho desetiletí. Jeho funkce je regulační, což lze dosáhnout vyšší sazbou. Zákon o místních poplatcích stanovuje, že poplatníkem je fyzická či právnická osoba – vlastník psa v místě trvalého bydliště nebo sídla, předmětem je pes starší 6 měsíců mimo psů pro doprovod nevidomých aj.

▪ **poplatek za lázeňský nebo rekreační pobyt**

I tento poplatek představuje klasický místní poplatek, který je využíván v řadě zemí. Je to cena za veřejné služby, které obec zajišťuje i pro návštěvníky obce. Poplatníkem se stává osoba, která přechodně a za úplatu pobývá v lázeňských místech a v místech soustředěného turistického ruchu za účelem léčení nebo rekreace, pokud neprokáže jiný důvod svého pobytu (např. služební cesta). Poplatek vybírá pro správce fyzická nebo právnická osoba, která poskytuje přechodné rekreační ubytování úplatu (tj. ubytovatel). Předmětem poplatku je tedy přechodné ubytování, základem poplatku je počet dní pobytu poplatníka. Poplatek je většinou vybírán předem.

▪ **poplatek za užívání veřejného prostranství**

Zákonem č.13 /1997 Sb. , o pozemních komunikacích je upraveno užívání silnic a místních komunikací. V zákoně je definován nájem částí silničního pozemku pro umístění reklamních poutačů, skladování materiálu, skládkování, provádění stavebních prací, zřizování vyhrazeného parkování, zřizování a provoz stánků. Vyhláškami obce může být veřejné prostranství nadefinováno obsáhleji. Základem poplatku je výměra užívaného veřejného prostranství a počet dní užívání. Užívat veřejné prostranství lze různě, různě jsou proto odstupňovány sazby za užívání. To, zda města využijí zvýšených sazeb, závisí na jejich rozhodnutí. Může se stát , že při použití zvýšených sazeb se sníží využívání veřejného prostranství, takže obce vyberou méně.

▪ **poplatek ze vstupného**

Tento poplatek se týká kulturních akcí – veřejnosti přístupné provádění hudebních a tanečních děl, vystoupení estrádních umělců a artistů a podniky lidové zábavy, divadelní představení, předvádění audiovizuálních děl a výstavy děl výtvarných sportovní utkání prodejní akce též burzy a aukce a akce obdobného charakteru.

Poplatníkem jsou fyzické či právnické osoby, které akci pořádají (pořadatelé akce), předmětem poplatku je vstupné na výše uvedené typy akcí. Poplatník má povinnost nejméně týden před konáním akce ohlásit správci poplatku druh akce a ostatní náležitosti. Základem poplatku je úhrnná částka vybraného vstupného. Sazba z poplatku se vyjadřuje v procentech ze vstupného.

- **poplatek z ubytovací kapacity**

Tento poplatek představuje vlastně cenu za zvýšené výdaje na veřejný sektor v lázeňských městech a obcích, v místech soustředěného cestovního ruchu. Poplatek se vztahuje na ubytovací zařízení – od privátů po luxusní hotely. Poplatník je fyzická či právnická osoba tj. vlastníci objektu. Předmětem poplatku jsou lůžka (využitá lůžka), která jsou využívána k přechodnému ubytování za úplatu (i zde platí určité výjimky např. přechodné ubytování studentů a žáků aj.). Ubytovatel je povinen zaplatit pevnou částku za každé využité lůžko a den. Obec může po dohodě s poplatníkem zvolit roční paušální sazbu tohoto poplatku.

- **poplatek za povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst a částí měst**

Tento poplatek platí fyzická nebo právnická osoba, které bylo dáno povolení k vjezdu s motorovým vozidlem do vybraných míst, poplatek se vybírá za povolení k vjezdu do míst, kde je jinak vjezd zakázán, sazba poplatku činí až 20 Kč za den. Obec může po dohodě s poplatníkem stanovit poplatek paušální platbou.

- **poplatek za provozovaný výherní hrací přístroj (VHP)**

Tento poplatek platí provozovatel výherního hracího přístroje, sazba poplatku za každý výherní hrací přístroj činí (v současné době) 1 000-5 000Kč na tři měsíce.

Místní poplatky by se měly v budoucnosti stát základem pro konstrukci obecních daní. Je třeba si uvědomit, že případné zavedení obecních daní bude znamenat, že je bude muset vybírat každá municipalita, což může způsobit výrazný nárůst nákladů na daňovou správu.

Příloha č. 2

Zřizovatelská listina ÚSP-Máj domov důchodců České Budějovice a její dodatky

Úplné znění Zřizovací listiny ÚSP Máj - domov důchodců České Budějovice, příspěvková organizace

čl. I

Zřizovatel

Statutární město České Budějovice, se sídlem nám. Přemysla Otakara II. č. 1,2, 370 92 České Budějovice, zastoupené primátorem Doc. RNDr. Miroslavem Tetterem, CSc.
IČ: 002 44 732

Z Ř I Z U J E

v souladu s usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č. 63/ 2003 ze dne 24.dubna 2003

a

v souladu s ustanovením § 84 odst. 2 písm. e) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) a podle § 27 a 41 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

organizaci

<p><u>ÚSP Máj – domov důchodců České Budějovice, příspěvková organizace</u></p>
--

dále jen „organizace“

čl. II

Název a sídlo organizace

Název organizace: ÚSP Máj - domov důchodců České Budějovice, příspěvková organizace

Sídlo organizace: Větrná 13 , PSČ 370 05 České Budějovice

čl. III

Vymezení hlavního účelu a předmětu činnosti

A. Hlavní účel organizace

- Poskytování ústavní sociální péče pro občany, kteří dosáhli rozhodného věku pro přiznání starobního důchodu a pro občany, kteří jsou plně invalidní. Jedná se o celoroční nebo přechodné pobyty.

B. Předmět činnosti

- Hlavní činnost organizace prováděná na majetku ve vlastnictví zřizovatele :
Zajišťování ústavní sociální péče pro staré a invalidní občany spočívající v poskytování ubytování, stravování, základní péče a nezbytných služeb včetně :

- provozování samostatného ošetrovatelského oddělení pro ošetřování obyvatel upoutaných na lůžko nebo vyžadujících jinou náročnou ošetrovatelskou péči
- samostatného ošetrovatelského oddělení pro ošetřování dementních osob.

čl. IV

Označení statutárních orgánů a způsob, jakým vystupují jménem organizace

1. Organizace jedná prostřednictvím svého statutárního zástupce, kterým je ředitel organizace (nebo prostřednictvím jím jmenovaného zástupce).
2. Postavení a úkoly jednotlivých zaměstnanců organizace stanoví Organizační řád.
3. Vnitřní chod organizace upravuje Provozní řád

čl. V

Majetek ve vlastnictví zřizovatele, který se organizaci předává do správy k jejímu vlastnímu hospodářskému využití, majetková práva k takovému majetku a finanční hospodaření

1. Organizace spravuje nemovitý a movitý majetek ve vlastnictví zřizovatele, tj. :

- *budovy a pozemky*

příloha č. 1

- *movitý majetek*

příloha č. 2

tak, aby svěřený majetek spravovala zejména k plnění hlavního účelu, ke kterému byla zřízena.

2. Svěření majetku organizaci je provedeno bezúplatně s přesně vymezenými právy a povinnostmi.

3. Organizace má k tomuto majetku následující práva a povinnosti :

- majetek se dává organizaci do správy dle platných předpisů pro příspěvkové organizace,

- organizace je povinna se o tento majetek řádně starat a pečovat, vést o něm evidenci, udržovat jej a opravovat, provádět zákonné revize,

- efektivně a ekonomicky účelně svěřený majetek využívat,

- provádět odpisy majetku.

- 3.1. nemovitý majetek se svěřuje s dále vymezeným omezením majetkových práv :

- nelze jej zcizovat, ručit jím a zastavovat bez předchozího písemného souhlasu zřizovatele,

- nemovitý majetek lze pronajímat v souladu se zákonem č. 128/2000 o obcích a pouze tak, aby nebyl narušen chod organizace a hlavní účel, ke kterému byla organizace zřízena.

- 3.2. movitý majetek se svěřuje organizaci do správy s právy vyřazení, likvidace, zapůjčení a prodeje za ceny obvyklé bez souhlasu zřizovatele.

čl. VI

Vymezení doby, na kterou je organizace zřizována, některé povinnosti zřizovatele

1. Organizace je zřizována ke dni 1.10. 2003 na dobu neurčitou.

čl. VII
Závěrečná ustanovení

1. Tato zřizovací listina :
byla schválena usnesením Zastupitelstva města České Budějovice č.usn. 63/2003
ze dne 24. 4. 2003.

V Českých Budějovicích

Doc. RNDr. Miroslav Tetter, CSc.
primátor statutárního města České Budějovice

DODATEK č.1
zřizovací listiny ÚSP Máj– domov důchodců České Budějovice
příspěvková organizace, IČ 71173064

Tímto dodatkem č.1 se na základě usnesení Zastupitelstva města České Budějovice
č. 112 /2004 ze dne 20. května 2004 doplňuje zřizovací listina takto :

1. S účinností od 1. června 2004 se článek III. zřizovací listiny odst.B **Předmět činnosti** rozšiřuje takto :

Doplňková činnost organizace prováděná pro cizí subjekty.

- Hostinská činnost.**
 - Praní, žehlení, oprava a údržba oděvů, bytového textilu a osobního zboží.**
2. S účinností od 1. dubna 2004 se příspěvkové organizaci svěřuje majetek v celkové účetní hodnotě 148. 584. 055,89 Kč. Soupis nemovitého majetku v celkové účetní hodnotě 139. 000. 241,10 Kč je uveden v příloze č. 1 tohoto dodatku. Soupis movitého majetku v celkové účetní hodnotě 9. 580. 814,79 Kč je uveden v příloze č.2 tohoto dodatku.

V ostatním zůstává zřizovací listina nezměněna.
V Českých Budějovicích dne

doc.RNDr. Miroslav Tetter, CSc.
primátor

DODATEK č.2
zřizovací listiny ÚSP Máj– domov důchodců České Budějovice
příspěvková organizace, IČ 71173064

Tímto dodatkem č.2 se na základě usnesení Zastupitelstva města České Budějovice
č. 217/2005 ze dne 10. listopadu 2005 doplňuje zřizovací listina takto :

1. S účinností od 1. ledna 2005 se článek III. zřizovací listiny odst.A **Předmět činnosti** rozšiřuje takto :

Hlavní činnost

- Poskytování obědů důchodcům z řad obyvatel města České Budějovice a organizacím, které poskytují pečovatelské služby na území města České Budějovice.
- Poskytování občerstvení pro klienty.

2. S účinností od 1. ledna 2005 se příspěvkové organizaci svěřuje majetek v celkové účetní hodnotě **747. 738,40 Kč**. Soupis nemovitého majetku v celkové účetní hodnotě 408 292,40 Kč je uveden v příloze č. 1 tohoto dodatku. Movitý majetek v celkové účetní hodnotě 339. 088, - Kč je uveden v příloze č.2 tohoto dodatku.

V ostatním zůstává zřizovací listina nezměněna.

V Českých Budějovicích dne

doc.RNDr. Miroslav Tetter, CSc.
primátor