

# HOSPODAŘENÍ S FINANČNÍMI PROSTŘEDKY U SUBJEKTŮ VEŘEJNÉHO SEKTORU

## FINANCIAL RESOURCES ECONOMY OF THE PUBLIC SECTOR ENTITIES

**Petr Musil**

***Abstrakt:** Článek se zaměřuje na analýzu procesu plánování a rozpočtování u vybraných subjektů státní správy a územní samosprávy. Ambicí článku není komplexní hodnocení procesu plánování a rozpočtování u subjektů veřejného sektoru, ale pouze jejich vybraných aspektů. Na základě analýzy současného stavu byla odhalena slabá místa procesu plánování a rozpočtování. V závěrečné části článku byly navrženy možnosti pro zlepšení stavu uvedených procesů využívaných u subjektů veřejného sektoru.*

***Klíčová slova:** plánování, rozpočtování, rozpočet, subjekt veřejného sektoru*

***Abstract:** This paper focuses on the analysis of the process of planning and budgeting in selected subjects of state and local governments. The ambition of the article is not a complex evaluation of the process of planning and budgeting for public sector entities, but it deals only with selected aspects. Based on an analysis of the current state they were revealed weaknesses in planning and budgeting. In the final part were proposed possibilities for the improvement of processes used by public sector entities.*

***Keywords:** planning, budgeting, budget, public sector entity*

***JEL klasifikácia:** H61*

## 1 ÚVOD

Hospodaření a využívání finančních prostředků patří u subjektů veřejného sektoru (SVS) k bazickým atributům uspokojování veřejných potřeb. Veřejné potřeby, které svým posláním zabezpečují SVS, jsou definovány jejími cíli. Jiné poslání má vojenské zařízení rezortu Ministerstva obrany České

republiky (SVS1)<sup>1</sup> a jiné poslání má územní samosprávný celek, obec s rozšířenou působností (SVS2)<sup>2</sup>. Oba tyto subjekty veřejné správy ekonomicky zabezpečují své poslání v rámci Rozpočtové soustavy České republiky (ČR) a patří do části veřejných rozpočtů.

Stanovení cílů ovlivňuje celá řada faktorů, jako např.: omezenost disponibilních zdrojů, faktory historické, demografické, politické apod. Obsahová stránka cílů, pomocí kterých veřejná správa plní činnosti a služby ve prospěch obyvatelstva ČR, je výsledkem střetávání uvedených faktorů v procesu plánování a rozpočtování. Plánovací a rozpočtový proces představují pracovní postupy s etapami platnými pro: sestavování, projednávání, schvalování, realizaci a kontrolu plnění plánu a rozpočtu. Výsledkem procesu plánování by měl být plán (u SVS1 střednědobý plán a u SVS2 střednědobý finanční plán). U procesu rozpočtování by měl být výsledkem rozpočet na aktuální rozpočtové období (u SVS1 rozpočet a střednědobý výhled a u SVS2 rozpočet a rozpočtový výhled).

Činnosti a služby zabezpečované jednotlivými SVS ve prospěch obyvatelstva se uskutečňuje na základě zákonů, prováděcích předpisů a vnitřních norem (exekutivy). Pro zabezpečení sestavení plánů a rozpočtů na území České republiky platí dva stěžejní dokumenty, a to zákon č. 218/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)*, ve znění pozdějších předpisů a zákon č. 250/2000 Sb., *o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů (malá rozpočtová pravidla)*, ve znění pozdějších předpisů.

Výsledky procesu plánování a rozpočtování mají u subjektů veřejné správy podstatný vliv na hospodárné, efektivní a účelné vynakládání veřejných prostředků. Nemalou měrou se na této skutečnosti podílí i zaměstnanci, kteří svou činností ovlivňují hospodaření s finančními prostředky v průběhu rozpočtového/kalendářního roku. Po ukončení hospodaření s finančními prostředky daného rozpočtového roku je sestavován u SVS státní závěrečný účet (SZÚ). Státní závěrečný účet by měl být odrazem/výsledkem hospodaření daného subjektu. Výsledky hospodaření by se měly zohlednit v rámci procesu plánování a rozpočtování na další časové období.

<sup>1</sup> SVS1 – vojenské zařízení civilního charakteru; roční rozpočet se pohybuje v intervalu 1 – 1,2 mld. Kč; přibližný počet zaměstnanců se pohybuje v rozmezí 800 - 900 osob; realizuje příjmy (v omezené míře), běžné i kapitálové výdaje.

<sup>2</sup> SVS2 – obec s rozšířenou působností; roční rozpočet se pohybuje v intervalu 200 – 250 mil. Kč; přibližný počet zaměstnanců se pohybuje v rozmezí 250 - 300 osob z toho MÚ cca 100 osob, zbytek se nachází v ostatních organizacích města; realizuje příjmy, běžné i kapitálové výdaje.

Cílem tohoto příspěvku je identifikovat základní přístupy k procesu plánování a rozpočtování u jednotlivých SVS metodami deskripce a analýzy současného stavu. Na základě zjištěných skutečností získat odpověď na výzkumnou otázku: „Ovlivňuje kvalitu/úroveň plánování a rozpočtování u SVS exekutiva, náročnost procesů nebo lidský faktor?“

## 2 MATERIÁL A METODY

Vláda ČR se od března roku 2014 hlásí k tzv. Fiskálnímu paktu vycházející ze Směrnice Rady EU 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.<sup>3</sup> V této souvislosti navrhla vydání ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti spolu se zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.<sup>4</sup> Ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti byl Vládou ČR schválen dne 23. 2. 2015. Předpokládaná účinnost byla stanovena od 1. 1. 2016. V současné době tento ústavní zákon není schválen Poslaneckou sněmovnou ČR.

Obsahová stránka zákona o rozpočtové odpovědnosti stanovuje pravidla hry nejenom pro hospodaření státu, ale i pro hospodaření územních samosprávných celků.

Úvodní ustanovení Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti hovoří o tom, že stát a územní samosprávné celky:<sup>5</sup>

- „dbají o zdravé a udržitelné veřejné finance, přičemž vhodně podporují hospodářský a společenský rozvoj, zaměstnanost a mezigenerační soudržnost;
- tvoří sektor veřejných institucí;
- při výkonu své činnosti dodržují pravidla transparentnosti, účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti nakládání s veřejnými financemi;
- apod.“

---

<sup>3</sup> Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

<sup>4</sup> Problematika zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti do právního řádu ČR. <http://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-zakotveni-pravidel-rozpocetove-odpovednosti-do-pravniho-radu-cr-97403.html>

<sup>5</sup> Vládní návrh Ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti.

Výše uvedené skutečnosti úzce souvisí s problematikou plánování a rozpočtování SVS. Tyto procesy svou povahou vychází z legislativy ČR. Nejedná se pouze o **rozpočtová a malá rozpočtová pravidla**, ale i o související zákony. Jako např.:

- zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (**zákon o rozpočtovém určení daní**), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (**zákon o finanční kontrole**), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (**obecní zřízení**), ve znění pozdějších předpisů;
- zákon č. 134/2016 Sb., o zadávání veřejných zakázek, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška MF č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů;
- vyhláška MF č. 133/2013 Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich překládání<sup>6</sup>
- apod.

Ve vztahu ke zkoumané problematice byly analyzovány podkladové materiály/dokumenty a data za období let 2010 – 2015. Data a podkladové materiály pro provedení analýzy byly získány od jednotlivých SVS. Charakter získaných datových informací byl zvolen s ohledem na řešení výzkumné otázky. Umožnil vypracování grafů v oblasti sestavení rozpočtu, provádění změn rozpočtu v průběhu rozpočtového roku a hodnocení schváleného rozpočtu s jeho konečnou podobou.

---

<sup>6</sup> pozn.: Vyhláška MF č. 133/2013 Sb., bude od 1. ledna 2017 nahrazena vyhláškou MF č. 177/2016 Sb.

### **3 ANALÝZA PLÁNOVÁNÍ A ROZPOČTOVÁNÍ U VYBRANÝCH SUBJEKTŮ VEŘEJNÉHO SEKTORU**

Hospodaření SVS ovlivňují ekonomické, hospodářské, ale i politické skutečnosti uplatňované na území státu, ve kterém se tyto subjekty nachází. Problematika plánování a rozpočtování u SVS1 vychází z rozpočtových pravidel (Problematika plánování a rozpočtování realizovaná SVS1 byla autorem již publikována v roce 2015 v prvním čísle časopisu STING pod názvem: „Plánování a rozpočtování u vybraného subjektu veřejné správy“). Rozpočet se u obou SVS sestavuje na období jednoho kalendářního roku (tzv. rozpočtový rok).

Vyjma legislativních dokumentů je sestavování rozpočtů ovlivněno i vnitřními předpisy, normami, směrnicemi apod. U SVS1 se jedná např. o:

- Vojenská strategie České republiky 2008;
- Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na příslušné období;
- Normativní výnos MO č. 46/2015 – Zabezpečení rozpočtového procesu a přípravy, realizace a vyhodnocení programů a akcí v působnosti rezortu MO;
- RMO č. 66/2012 – Plánování činnosti a rozvoje v rezortu MO (řešena oblast plánovacího procesu);
- RMO č. 72/2012 – Finanční řízení a finanční zabezpečení (řešena oblast rozpočtového procesu);
- Metodické usměrnění pro zpracování návrhu rozpočtu pro příslušný rozpočtový rok a střednědobého výhledu na příslušné roky;
- Metodické pokyny pro provádění předběžné řídicí kontroly a realizací rezervací;
- Odborný pokyn k uzavření finančního hospodaření roku;
- Pomůcka k rozpočtové větě;
- další pokyny k plánovacímu a rozpočtovému procesu vydávané na příslušné plánovací a rozpočtové období.

Územně samosprávný celek v rámci procesu plánování a rozpočtování vychází z ustanovení tzv. malých rozpočtových pravidel. V souladu s tímto zákonem a zákonem o obecních zřízeních vydává vlastní vnitřní předpisy normy, které svým obsahem ovlivňují plánovací a rozpočtový proces. Jedná se např. o:

- Územní plán územně samosprávného celku;
- Program rozvoje územně samosprávného celku (sedmileté období);
- Akční plán rozvoje územně samosprávného celku (dvouleté období);
- Organizační směrnice „Proces přípravy a tvorby rozpočtu územně samosprávného celku“
- Jednací řád Finančního výboru (obec zřizuje v souladu se zákonem o obecních zřízeních „Finanční výbor“);
- apod.

Vnější a vnitřní prostředí vytváří předpoklady pro vypracování odpovídajících finančních plánů a rozpočtů územně samosprávného celku. Základním předpokladem pro vypracování finančních plánů je orientace na cíle územně samosprávného celku. Cíle u subjektu veřejného sektoru vychází z hospodárného, efektivního a účelného hospodaření s finančními prostředky, které jsou určené na zabezpečení veřejných služeb a potřeb obyvatelstva. V procesu plánování se jedná o střednědobé cíle (výsledkem je střednědobý plán) a krátkodobé cíle (výsledkem je roční plán). Za střednědobý plán můžeme u SVS2 považovat tzv. „Program rozvoje územně samosprávného celku“ a za roční plán „Akční plán územně samosprávného celku“. Důležitým předpokladem použitelnosti jednotlivých druhů plánů je jejich pravidelná aktualizace. Vstupem do procesu rozpočtování je schválený střednědobý a roční plán SVS2. U rozpočtování SVS2 vypracovává rozpočtový výhled na období tří let následující po aktuálním rozpočtovém roce. Na rozdíl od státního rozpočtu, kde je perioda dvouletá. Pro nový rozpočtový rok vypracovává roční rozpočet.

Sestavení střednědobého a ročního plánu vychází ze současného stavu hospodaření SVS2 s důrazem na predikci finančních prostředků, které SVS2 by mohlo získat v podobě rozpočtového určení daní<sup>7</sup> v budoucím období. U střednědobého plánu je kladen důraz na následující atributy SVS2: území,

<sup>7</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (*zákon o rozpočtovém určení daní*), ve znění pozdějších předpisů

obyvatelstvo, hospodářství, infrastruktura, vybavenost, životní prostředí a správa. Roční plán územně samosprávného celku klade důraz na investiční akce realizované v průběhu dvou následujících let.

Výstupem procesu rozpočtování je rozpočtový výhled. Rozpočtový výhled obsahuje predikci příjmové a výdajové stránky rozpočtu a oblast financování. V oblasti příjmů se jedná o: ne/daňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery. Výdajová stránka vychází ze zabezpečení činností, ke kterým je SVS2 zřízeno, jako např.: vzdělávání, zdravotnictví, kultura, doprava, bydlení, apod. Roční rozpočet územně samosprávného celku je zpracováván na období jednoho kalendářního roku ve stejném detailu jako rozpočtový výhled. Tato skutečnost negativně ovlivňuje vypracování rozpočtového výhledu. V delším časovém horizontu je obtížné se stejnou úrovní detailu a přesnosti predikovat příjmy a výdaje potřebné na zabezpečení činností SVS2.

Vnitřní úprava procesu plánování a rozpočtování vykazuje určitou analogii mezi SVS1 a SVS2. Jedná se především o strategické dokumenty (časový horizont 10 a více let) jako je Vojenská strategie u SVS1, Územní plán u SVS2. Na to navazují střednědobé dokumenty (časový horizont 5 let), kde u SVS1 se zpracovává např. Směrnice ministra obrany a u SVS2 Program rozvoje, ze kterých vychází jednotlivé cíle rozvoje příslušného subjektu veřejného sektoru. Krátkodobý horizont jednoho až tří let, je co do množství vnitřních dokumentů náročnější u SVS1 (který je součástí rezortu MO), než u SVS2.

SVS1 i SVS2 vydávají v rámci střednědobého horizontu (v procesu plánování) následující dokumenty. Výstupem u SVS1 je tzv. Střednědobý plán (na období 5 let) a u SVS2 jde o Program rozvoje SVS2 (na období 5 let). V rámci krátkodobého horizontu se u SVS1 vypracovává aktuální rozpočet na následující rozpočtový rok a střednědobý výhled na dva kalendářní roky. U SVS2 se zpracovává aktuální rozpočet na následující kalendářní rok a rozpočtový výhled na následující tři roky.

## **4 VÝSLEDKY ZKOUMÁNÍ, DISKUSE**

V předcházející části bylo poukázáno na složitost procesu plánování a rozpočtování. Analýza dat u SVS1 a SVS2 byla provedena pomocí stejného algoritmu vycházející z rozpočtové věty (využívá Integrovaný informační systém státní pokladny). V rámci rozpočtové věty byl zvolen atribut „rozpočtová položka“ vycházející z vyhlášky MF č. 323/2002 Sb.,

o rozpočtové skladbě. Tento atribut nabývá u obou SVS stejného významu. Zkoumáním vybraných oblastí plánování a rozpočtování (oblast neinvestiční nákupy a související výdaje, oblast kapitálové výdaje) byly zjištěny následující skutečnosti.

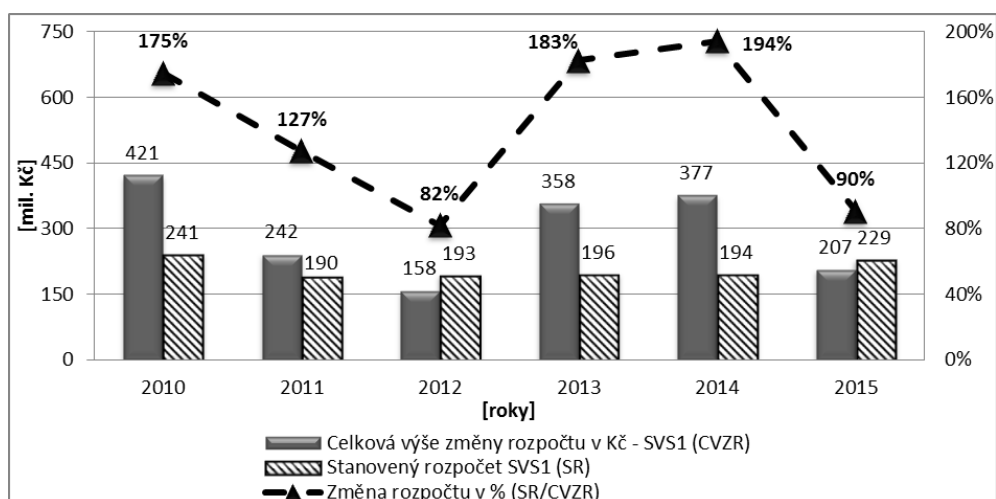
#### 4.1 NEINVESTIČNÍ NÁKUPY A SOUVISEJÍCÍ VÝDAJE

Do seskupení rozpočtových položek „*Neinvestiční nákupy a související výdaje*“ řadíme výdaje (a ostatní výdaje) spojené s pořízením materiálu a drobného hmotného majetku. Jedná se např. o přepravu, provizi, apod. Plánování a rozpočtování u tohoto seskupení rozpočtových položek prováděly oba SVS převážně pomocí svých odborných orgánů (ekonomických, logistických, personálních orgánů) a informací od vnějších subjektů (např. příspěvkových organizací, potencionálních dodavatelů).

Hodnocení (analýzou zjištěných výstupů) výsledků je založeno na předpokladu objektivního očekávání, že by se měly změny v průběhu rozpočtového roku a zjištěné odchylky pohybovat v intervalu (+/-) 10 %.

Změny v rozpočtu u SVS1 byly realizovány pomocí tzv. změnového řízení (na podkladě zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech). Vývoj změny rozpočtu u SVS1 je zobrazena na Grafu 1 „*Vývoj změny objemu rozpočtu neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů u SVS1 v letech 2010 – 2015*“.

**Graf 1: Vývoj změny objemu rozpočtu neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů u SVS1 v letech 2010 – 2015**

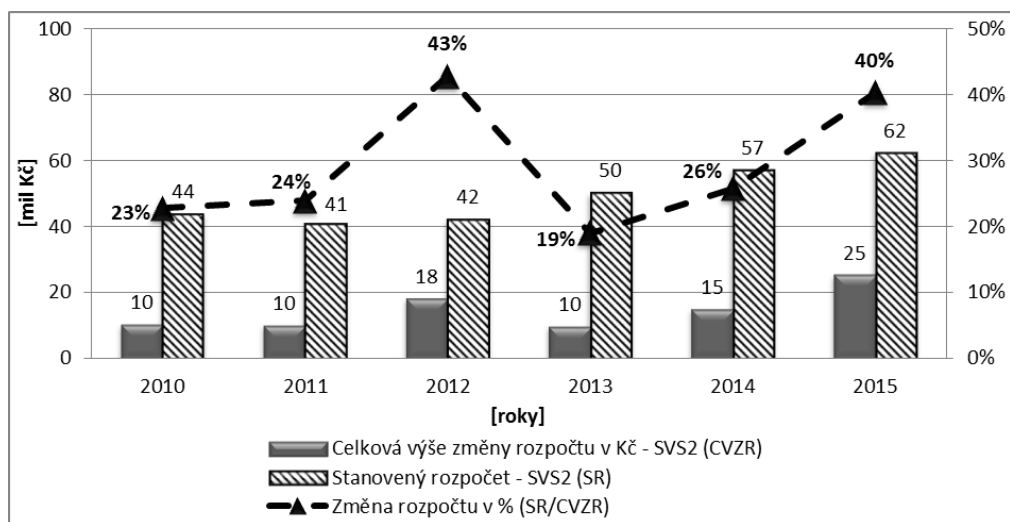


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS1



Graf 1 ukazuje „o kolik byl stanovený rozpočet (limit finančních prostředků alokovaný na rozpočtovou položku) otočen/změněn během jednoho kalendářního roku.“ Nejhorších výsledků bylo dosaženo v letech 2013 a 2014, kdy byl stanovený rozpočet otočen v roce 2013 1,83 krát a v roce 2014 1,94 krát. Výsledky v grafu naznačují, že plánování a rozpočtování výdajů v této oblasti se nezakládá na reálném základě. Nemohou tedy odrazet střednědobé, ani krátkodobé cíle SVS1. Stejně tak, jako u SVS1 je analyzován vývoj i u SVS2. „Vývoj změny objemu rozpočtu neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů u SVS2 v letech 2010 – 2015“ zobrazen v Grafu 2.

**Graf 2: Vývoj změny objemu rozpočtu neinvestičních nákupů a souvisejících výdajů u SVS2 v letech 2010 – 2015**



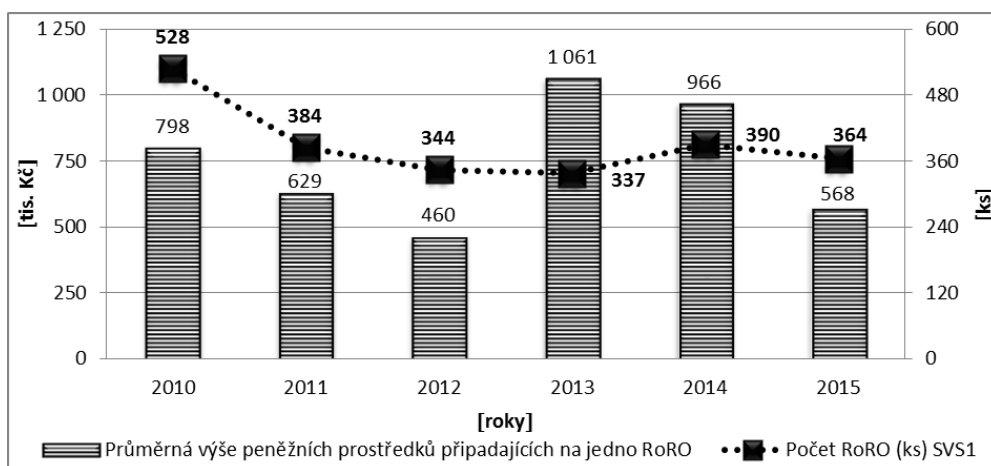
Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS2

Situace se u SVS2 na první pohled vyvíjí příznivěji než u SVS1. Nejhorších výsledků bylo u SVS2 dosaženo v letech 2012 a 2015. Kdy v roce 2015 byl rozpočet změněn (otočen) 0,4 krát a v roce 2012 0,43 krát. Tato skutečnost je způsobena autonomií procesu plánování a rozpočtování u SVS2 (proces plánování a rozpočtování je u SVS1 vnitřními pravidly, které jsou závazné pro všechny subjekty /specifické subjekty/ rezortu MO; nemožností si vytvořit rozpočet pouze podle potřeb /představ/ SVS1) a nepoměrně menším objemem limitu finančních prostředků alokovaných na rozpočtových položkách v této oblasti výdajů.

Podrobněji nám situaci v této oblasti výdajů u obou SVS rozkryje analýza zaměřená na stanovení průměrné výše finančních prostředků připadající na jedno rozhodnutí o rozpočtovém opatření (RoRO) a počty kusů RoRO v průběhu jednoho kalendářního roku.

Situace u SVS1 je znázorněna na Grafu 3 „Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS1 v letech 2010 – 2015“. Na zabezpečení cílů, opatření, úkolů a činností realizovaných u SVS1 bylo nutné v roce 2010 vydat 528 kusů rozhodnutí o rozpočtovém opatření. Průměrný objem limitu finančních prostředků na jedno RoRO dosáhl 798 tisíc Kč. Nejhorší situace co do objemu limitu finančních prostředků připadající na jednu změnu v jednom kalendářním roce nastala v roce 2013 s průměrnou výší 1 061 tisíc Kč. Počet RoRO v tomto roce dosáhl 337 kusů.

**Graf 3: Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS1 v letech 2010 – 2015**

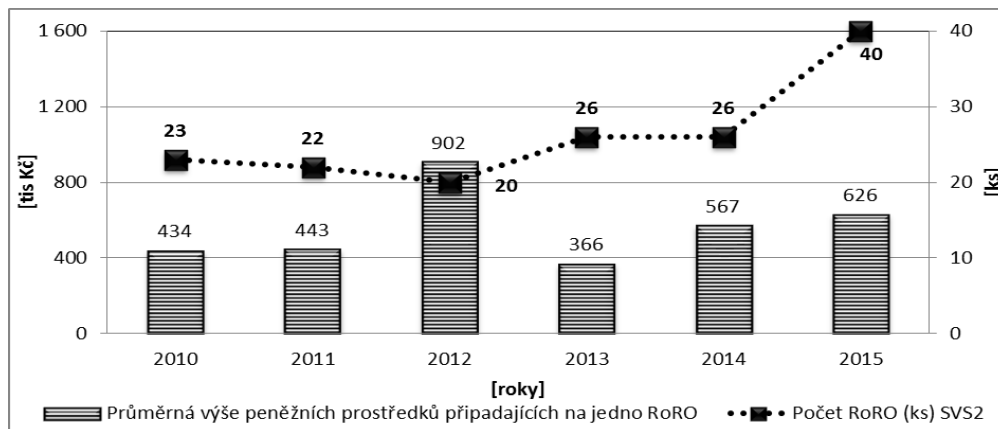


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS1

Cíle, opatření, úkoly a činnosti SVS2 vycházející z „Akčního plánu rozvoje územně samosprávného celku“, z „Územního plánu“ a jejich úroveň plnění naznačuje Graf 4 „Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS2 v letech 2010 – 2015“. Z grafu můžeme pozorovat určitou analogii s vývojem u SVS1, především v oblasti průměrné výše objemu limitu finančních prostředků připadajících na jedno RoRO v jednom kalendářním roce. Nejhoršího výsledku na jedno RoRO bylo dosaženo v roce 2012 s průměrnou výší 902 tisíc Kč při 20 kusech RoRO. Nejvyšší počet kusů RoRO byl vydán v roce 2015 s průměrnou výší 626 tisíc Kč připadajících na jednu změnu.

S ohledem na celkovou výši finančních prostředků v této oblasti, která je u SVS1 v některých letech tři – čtyři krát vyšší než u SVS2, by mělo být u SVS2 dosahováno proporcionálně lepších výsledků než u SVS1. To znamená, že situace v jednotlivých analyzovaných letech nesouvisí s velikostí objemu limitu finančních prostředků realizovaných v daném kalendářním roce.

**Graf 4: Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS2 v letech 2010 – 2015**

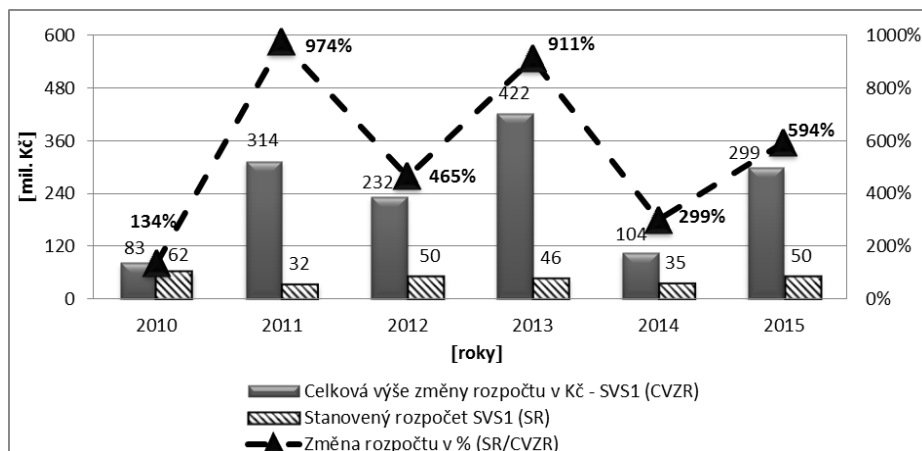


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS2

## 4.2 OBLAST KAPITÁLOVÝCH VÝDAJŮ

Hospodaření s finančními prostředky v oblasti kapitálových výdajů u zkoumaných prvků probíhala z 99 % u seskupení položek „61 – Investiční nákupy a související výdaje“. U SVS1 to bylo ze 100 % a u SVS2 byly v jednotlivých letech zapojeny i položky ze seskupení položek „62 – Nákupy akcií a majetkových podílů“, „63 – Investiční transfery“, „64 – Investiční půjčené prostředky“. Výše objemu finančních prostředků u seskupení položek 62, 62, 64 nedosahuje významných hodnot. Na základě objektivních očekávání můžeme i v této oblasti výdajů předpokládat průměrnou odchylku/změnu od stanoveného rozpočtu ve výši +/- 10 %.

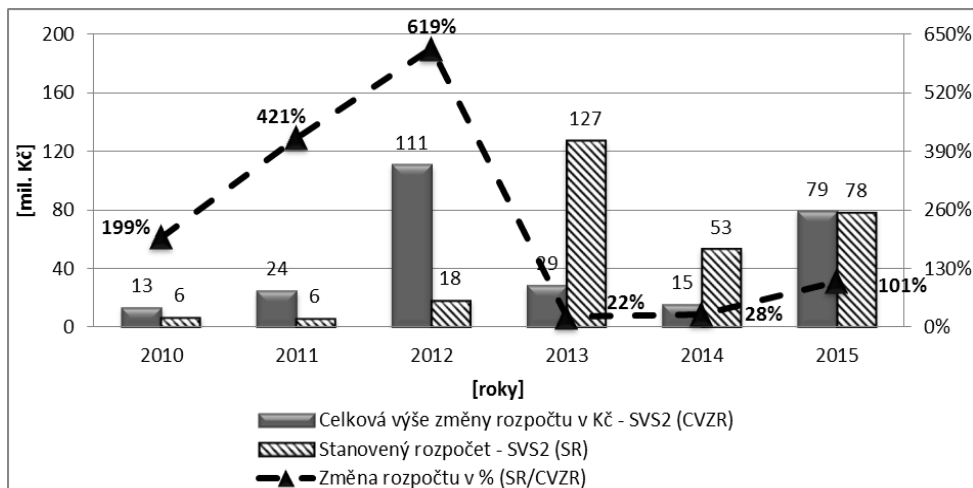
Komplexněji nám o situaci v procesu plánování a rozpočtování u SVS1 vypovídá Graf 5 „Vývoj změny objemu rozpočtu kapitálových výdajů u SVS1 v letech 2010 – 2015“. Pozitivní trend v posledních dvou analyzovaných letech negativním způsobem ovlivňují výsledky, kterých bylo dosaženo v roce 2011 a 2013. Rozpočet byl v uvedených letech změněn (otočen) přibližně deset krát. SVS1 se dlouhodobě nedaří udržet pozitivní tendence v procesu plánování a rozpočtování kapitálových výdajů viz Graf 7.

**Graf 5: Vývoj změny objemu rozpočtu kapitálových výdajů u SVS1 v letech 2010 – 2015**


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS1

Úroveň plánování a rozpočtování u SVS2 odráží vývoj změny kapitálových výdajů zobrazený na grafu 6 „Vývoj změny objemu rozpočtu kapitálových výdajů u SVS2 v letech 2010 – 2015“.

Nejhoršího výsledku bylo dosaženo v roce 2012, kdy byl stanovený rozpočet převrácen (otočen) více než 6 krát. Od roku 2013 můžeme sledovat pozitivní vývoj. Nastolený pozitivní trend negativní způsobem ovlivňuje vývoj změny rozpočtu v roce 2015. V tomto roce byl stanovený rozpočet převrácen více jak 1 krát. Tuto skutečnost nám potvrzuje Graf 8.

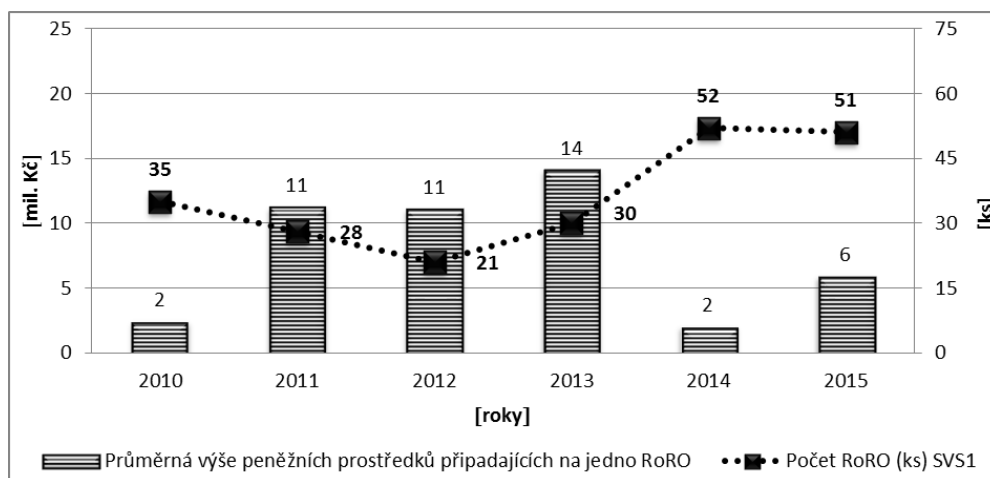
**Graf 6: Vývoj změny objemu rozpočtu kapitálových výdajů u SVS2 v letech 2010 – 2015**


Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS2

Vývojové trendy u zkoumaných subjektů nám potvrzují Graf 7 „Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS1 v letech 2010 – 2015“ a Graf 8 „Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS2 v letech 2010 – 2015“.

Nejhorší výsledek co do objemu limitu finančních prostředků připadající na jedno RoRO nastal u SVS1 v roce 2011 (průměrná výše činila cca 11 mil. Kč při 28 kusech RoRO) a v roce 2013 (průměrná výše činila cca 14 mil. Kč při 30 kusech RoRO). Pozitivní vývoj v posledních dvou letech negativním způsobem ovlivňuje vzrůstající počet vystavených rozhodnutí o rozpočtovém opatření. V roce 2014 dosáhl 52 a v roce 2015 51 kusů (viz Graf 7).

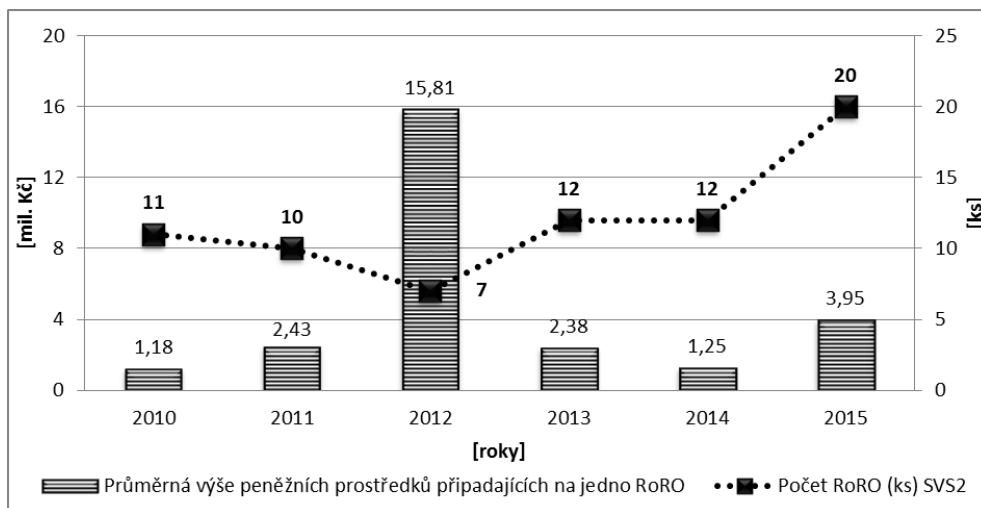
**Graf 7: Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS1 v letech 2010 – 2015**



Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS1

Detailní obraz o situaci v procesu plánování a rozpočtování u SVS2 zobrazují výsledky v jednotlivých zkoumaných letech 2010 – 2015. (viz Graf 8). Pozitivní trendy nastolené v letech 2010, 2011 a 2013, 2014 nebyly v následujících letech 2012 a 2015 potvrzeny.

**Graf 8: Průměrná výše finančních prostředků připadajících na jedno RoRO a počty kusů RoRO u SVS2 v letech 2010 – 2015**



Zdroj: vlastní zpracování podle dat poskytnutých SVS2

Vývoj v grafu naznačuje určitý cyklický vývoj, který se opakuje s periodou tří let. Ve třetím roce opětovně dochází ke zvýšení průměrné výše objemu finančních prostředků připadajících na jedno RoRO. Konkrétně v roce 2012 na cca 16 mil. Kč a v roce 2015 na cca 4 mil Kč. Negativní vývoj v roce 2015 je umocněn i vzrůstajícím počtem kusů RORO. Dosáhl úrovně 20 kusů za kalendářní rok.

Grafy 1 – 8 znázorňují současný stav v oblasti plánování a rozpočtování u subjektů veřejného sektoru. Naznačují vysokou náročnost a složitost zkoumané oblasti. Kvalitní finanční plán a rozpočet jsou bazickým předpokladem pro úspěšné hospodaření s finančními prostředky v průběhu kalendářního roku u SVS. Provedená analýza a získané výstupy ukazují na skutečnost, že se adekvátní finanční plán i rozpočet na příslušný kalendářní rok nedaří sestavit. Stávající systém řízení finančních zdrojů neumožňuje zajistit potřebné finanční zdroje k naplnění cílů, opatření, úkolů a činností SVS.

Současný systém plánování a rozpočtování SVS je založen na operativním plánování a rozpočtování (jeden kalendářní rok). Tento systém nevytváří odpovídající předpoklady pro realizaci stanovených cílů, opatření, úkolů a činností ve střednědobém horizontu (pět let). Vstupy do systému plánování a rozpočtování (vnější a vnitřní informační základna, data a informace z účetnictví apod.) nevytváří předpoklady pro úspěšné sestavení a realizaci kvalitních plánů a rozpočtů.

Problematice plánování a rozpočtování, která ovlivňuje sestavení rozpočtů (finančních plánů) subjektů veřejného sektoru není věnována dostatečná pozornost. Tato skutečnost se negativním způsobem odráží v aktuálním rozpočtovém roce. Důkazem je provedená analýza dvou vybraných subjektů veřejného sektoru.

### **Ovlivňuje kvalitu/úroveň plánování a rozpočtování u SVS exekutiva, náročnost procesu nebo lidský faktor?**

Mohu konstatovat, že kvalitu/úroveň plánování a rozpočtování ovlivňují vnější a vnitřní podmínky podílejících se na vytváření plánů a rozpočtů na příslušné kalendářní období. Tyto podmínky vychází u SVS1 např. ze *Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na příslušné období, z Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017* u SVS2 se jedná o praktické zkušenosti autora jako člena Finančního výboru obce s rozšířenou působností.

#### **Vnější podmínky:**

##### **1. Permanentní změny v legislativě a následné změny a vydávání vnitřních předpisů, norem, zásad, postupů (rozpočtová věta).**

Například zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech byl od roku 2010 novelizován 20 krát a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů byl od roku 2010 novelizován 7 krát.

##### **2. Změny v oblasti softwarového vybavení.**

Implementace nových skutečností, které souvisí se změnami legislativních norem (vnější, vnitřní) a zaváděním nových nástrojů řízení (u SVS1 controlling) s sebou přináší permanentní požadavky na úpravu používaného softwaru. Proškolení odborných zaměstnanců je realizováno operativně (tzv. za chodu).

##### **3. Změny zdrojového rámce SVS.**

Zdrojový rámec, stanovený rozpočet pro SVS, vyjádřený ve výši limitu objemu finančních prostředků se neustále mění a vyvíjí. U SVS1 je stanovený rozpočet ovlivněn požadavky rezortu MO. Aktivity zabezpečované SVS1 v letech 2010 – 2015 přitom zůstávají na přibližně stejné úrovni. To vede k podfinancování potřeb vnitřních organizačních celků u SVS1 (např. neexistenci potřebného vybavení a movité či nemovité infrastruktury, nebo existence zastaralé techniky vše neodpovídající současným potřebám).

U SVS2 je zdrojový rámeček ovlivněn vývojem hospodářství a rozpočtovým určením daní<sup>8</sup> v daném roce.

#### 4. Čerpání rozpočtu v závěru kalendářního roku.

Na závěr rozpočtového roku (na přelomu měsíce listopadu – prosince) dochází u SVS1 k „násilnému“ doplňování původně stanoveného rozpočtu jednotlivým subjektům (organizačním prvkům) tak, aby byl rozpočet vyčerpán tzv. čerpání rozpočtu do nuly. Konečný rozpočet a čerpání rozpočtu jsou vyrovnány. U SVS2 nedochází k doplnění původně stanoveného rozpočtu. I přesto zde dochází ke stejnému jevu jako u SVS1.

**Vnitřní podmínky:**<sup>9,10,11,12,13</sup>

##### 1. Průběžná reorganizace SVS.

V analyzovaném období se u SVS1 organizace a struktura změnila čtyřikrát u SVS2 dvakrát. Tato skutečnost má své důsledky i v personální práci (přemísťování a fluktuaci zaměstnanců) a následně v kvalitě lidských zdrojů, které zabezpečují činnosti spojené s plánováním a rozpočtováním. Tyto skutečnosti se odráží v kvalitě vypracování podkladů a samotného Střednědobého plánu (SdP), Střednědobého rozpočtového výhledu (SRV) a rozpočtu na aktuální rozpočtový rok.

##### 2. Personální obsazení jednotlivých funkčních míst.

Neustále se měnící a vyvíjející systém plánování a rozpočtování klade vysoké nároky na odbornou stránku zaměstnanců. Tato skutečnost je umocněna změnami ve struktuře zaměstnanců nejen na odborných prvcích obou SVS (u SVS1 ekonomický odbor/oddělení, oddělení plánování; u SVS2 odbor

<sup>8</sup> Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určením výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (**zákon o rozpočtovém určením daní**), ve znění pozdějších předpisů

<sup>9</sup> Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012 – 2016. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 9 s. Čj. 443/2010-3691.

<sup>10</sup> Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015 – 2019 s upřesněním na rok 2014. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2013, 19 s. Čj. 97-17/2013-3691.

<sup>11</sup> Odborné nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu na rok 2015 a střednědobého výhledu na roky 2016 - 2017 kapitoly 307 – Ministerstvo obrany. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2014, 32 s. Čj. 130-1/2014-8201.

<sup>12</sup> Organizační směrnice „Proces přípravy a tvorby rozpočtu územně samosprávného celku“. Ivančice: 2015.

<sup>13</sup> Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 16 s. Čj. 58-10/2012-3691.



plánovací a finanční, odbor investic, správy majetku a správní)), ale také u jednotlivých organizačních součástí SVS, projektových týmů, logistických a personálních orgánů a dalších. Změny vedou ke změnám ve formování požadavků na projekty, na vlastní činnost SVS, apod.

### **3. Manažerská rozhodnutí zaměstnanců.**

Manažerská rozhodnutí zaměstnanců realizovaná v průběhu rozpočtového roku

mají vliv na změny v rozpočtu SVS. Například: v nezrealizování původně naplánovaných akcí reprodukce majetku a převodu finančních prostředků na jiné akce; v zahájení jiných akcí na podkladě přiděleného zvýšeného rozpočtu finančních prostředků v podobě RoRO; apod.

### **4. Problematika relevantních informací o nakupovaných produktech.**

Jedná se o různě zvládnutou problematiku informací spojených s nákupy dodávek, služeb a komodit realizovaných odbornými orgány SVS. Nepřesnost se projevuje v položkovém plánování a realizaci nutné změny v případech, kdy se prvotní informace odchyluje od skutečnosti. Uvedená skutečnost má vazbu na životní cyklus nakupovaných produktů. Je zřejmé, že se nevěnuje pozornost pořizovacím cenám produktů a přístup k průběhu životního cyklu již nakoupených produktů, je rovněž nahodilý.

### **5. Přibližování rozpočtu ke skutečnosti**

Dalším důvodem odchylek je přibližování konečného rozpočtu výdajů skutečným čerpaným výdajům. To znamená, když je s určitostí poznán budoucí uskutečňovaný výdaj u příslušné plánovací položky, tak před jeho realizací je provedena úprava plánovaného rozpočtu prostřednictvím změny (konečný rozpočet musí odpovídat skutečnému čerpání). Touto skutečností se smazává angažovanost při reálném plánování a rozpočtování. V podstatě je vždy za jakýchkoliv okolností konečný plán daného kalendářního roku splněn na sto procent.

## **5 ZÁVĚR**

Na datových údajích poskytnutých subjekty veřejného sektoru za období 2010 – 2015 byly vyhodnoceny hlavní tendence hospodaření a kauzality v procesu plánování a rozpočtování.

Hospodaření s finančními prostředky u subjektu veřejného sektoru významným způsobem ovlivňuje kvalita procesu plánování a rozpočtování. Tato kvalita je přímo úměrná stabilitě právního prostředí v ČR (neustálá

novelizace zákonů, vyhlášek, apod.), která by podpořila efektivní, hospodárnou a účelnou alokaci finančních prostředků u subjektů veřejného sektoru. Vyjma již zmíněných vnějších a vnitřních podmínek působících na veřejný sektor jeho velkou nevýhodou je čtyřleté funkční období zvolených politických stran a jejich zástupců (ministrů, náměstků, starostů, místostarostů, apod.). Tato skutečnost má neblahý vliv na stabilitu lidských zdrojů zabývajících se procesem plánování a rozpočtování.

Podle názoru autora příprava kvalitních plánů a rozpočtů u subjektů veřejného sektoru vychází z podmínky vzájemného propojení a souladu procesů plánování a rozpočtování v dlouhodobém, střednědobém a krátkodobém horizontu. Naplnění tohoto požadavku bude znamenat přistoupit k odpovědnému způsobu řízení finančních zdrojů.

## POUŽITÉ ZDROJE

- [1] Česká republika. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.
- [2] Česká republika. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2000.
- [3] Česká republika. Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2001.
- [4] Česká republika. Vyhláška Ministerstva financí č. 133/2013Sb., o stanovení rozsahu a struktury údajů pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu a návrhu střednědobého výhledu státního rozpočtu a lhůtách pro jejich předkládání, ve znění pozdějších předpisů. In: Praha: PS PČR, 2013.
- [5] RMO č. 66/1012. Plánování činnosti a rozvoje v rezortu Ministerstva obrany. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 12 s.
- [6] RMO č. 72/2012. Finanční řízení a finanční zabezpečení. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 37 s.
- [7] Směrnice pro plánování činnosti a rozvoje rezortu Ministerstva obrany na roky 2012 – 2016. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2010, 9 s. Čj. 443/2010-3691.

- [8] Směrnice ministra obrany pro plánování činnosti a rozvoje rezortu MO na roky 2015 – 2019 s upřesněním na rok 2014. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2013, 19 s. Čj. 97-17/2013-3691.
- [9] Odborné nařízení pro zpracování návrhu státního rozpočtu na rok 2015 a střednědobého výhledu na roky 2016 - 2017 kapitoly 307 – Ministerstvo obrany. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2014, 32 s. Čj. 130-1/2014-8201.
- [10] Vyhodnocení zkušeností z přechodového plánovacího cyklu a přípravy Střednědobého plánu činnosti a rozvoje rezortu MO ČR na roky 2013 – 2017. Praha: Ministerstvo obrany České republiky, 2012, 16 s. Čj. 58-10/2012-3691.
- [11] Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. [online]. 2011 [cit. 2016-09-15]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/zakony/pravni-predpisy-eu/smernice-rady-201185eu-ze-dne-8-listopadu-2011-o-pozadavcich-na-rozpocetove-ramce-clenskych-statu-78786.html>
- [12] Problematika zakotvení pravidel rozpočtové odpovědnosti do právního řádu ČR. [online]. 2015 [cit. 2016-09-20]. Dostupné z: <http://www.epravo.cz/top/clanky/problematika-zakotveni-pravidel-rozpocetove-odpovednosti-do-pravniho-radu-cr-97403.html>
- [13] Vládní návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti – EU. Sněmovní tisk 411/0, část č. ¼. [online]. 2016 [cit. 2016-09-22]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=7&CT=411&CT1=0>

## AUTOR

**Ing. Petr MUSIL, Ph.D.**, Univerzita obrany Brno, Fakulta vojenského leadershipu, Katedra ekonomie, Kounicova 65, 662 10 Brno, petr.musil2@unob.cz

## AUTHOR

**Ing. Petr MUSIL, Ph.D.**, University of Defence Brno, Faculty of Military Leadership, Department of Economics, Kounicova 65, 662 10 Brno, petr.musil2@unob.cz