

Volební program – cíl č. Vyrovnaný rozpočet

1

Úspory, nikoliv spotřeba,
jsou základním stavebním kamenem
růstu obecné prosperity.
(F. A. Hayek)

Podobně jako firma nebo rodina, i obec musí nějak hospodařit se svými penězi a dalším majetkem. Firmy si mohou od bank půjčit peníze na pokrytí investic a počátečních ztrát s tím, že půjčky splatí z budoucích zisků, které jim tyto investice přinesou. Město není podnik, neinvestuje za účelem dosažení budoucích zisků. Prostředky vynaložené z rozpočtu města slouží k vytvoření kvalitního prostředí pro život občanů města, zpravidla však žádné budoucí příjmy či snad zisky nepřinesou. Finance města jsou proto více než financím firmy podobné rodinným rozpočtům. Pokud obec nebo rodina dlouhodobě utrácí více, než jaké má příjmy, žije buď z podstaty a projídá tak svůj majetek, nebo žije na dluh, který postupně navyšuje. Pokud své chování nezmění, dříve či později jim hrozí bankrot.

Žijeme v časech klidu, míru a hojnosti. Neměli bychom zapomenout, že po dnešních dobrých časech může kdykoliv přijít doba horší, ba i doba zlá. Domníváme se proto, že rozpočet města by v dnešní době měl být vyrovnaný, nebo snad spíše i mírně přebytkový.

Peněz v rozpočtu města je dost a dost, řádově sto milionů Kč každý rok. Za takové peníze se dá pořídit velká spousta užitečných věcí. Není to ale bezedný pytel, naše zdroje jsou bohaté, ale přece jen omezené výší rozpočtových příjmů. Nedá se za ně pořídit úplně všechno, co bychom si přáli. Měli bychom proto každý rok pečlivě zvážit, za co prostředky rozpočtu utratíme.

V rozpočtu města je žádoucí počítat s příspěvky k získaným dotacím. Nemělo by se nám stávat, a zatím se to také nestalo,

že udeme muset odmítat státní či jiné dotace na užitečné investice v Nové Pace jenom proto, že v rozpočtu města nebude připraven dostatek prostředků na nezbytnou spoluúčasť.

Povinností řádného hospodáře je myslet na zadní kolečka, mít připraveny rozpočtové rezervy a dostatek volných peněžních prostředků na bankovním účtu na neočekávané situace tak, aby bylo možné v průběhu roku operativně řešit havárie a další záležitosti, o kterých se při schvalování rozpočtu v prosinci předchozí roku nevědělo.

Důležitá je i stabilita financí. Pokud tlačíme na levný provoz úřadu a městských organizací, musíme jim garantovat minimální výši provozních výdajů. Zatímco v době rychlého růstu ekonomiky (a tím i daňových příjmů) jsme provozní výdaje příliš nenavýšovali, v době krize a propadu daňových příjmů musíme naopak provozní výdaje chránit a jejich výši výrazněji nesnižovat.

Pokud udržíme nízké provozní výdaje, zůstane nám dostatek volných prostředků na investice. I s těmi je ale nezbytné hospodařit obezřetně, pečlivě vybírat dodavatele, uzavírat kvalitní smlouvy a hlídat jejich dodržování. Stavební investice by se měly realizovat podle rozvojového plánu, který vychází z anket a dalších průzkumů mezi občany města a má širokou politickou podporu.

Nechceme zvyšovat příjmy města na úkor občanů města. Nechceme znovu zavádět poplatky za odpady, které by museli platit všichni občané. Stejně tak nechceme zdražovat veřejné služby (kultura, sport, zimní přeprava pro seniory apod.).

Pokud je ale možné zvýšit příjmy města z jiných zdrojů (z dotací ze státního nebo krajského rozpočtu, z poplatků z výherních automatů, z komerčních pronájmů apod.), vždy se snažíme, aby příjmy města byly co nejvyšší. Stejně jsme postupovali i při privatizaci bytů. V porovnání s jiným městy byla cena privatizovaných bytů v Nové Pace velmi vysoká, odpovídala tržní ceně bytu obsazeného nájemníkem. Ano, kupujícími byli občané Nové Paky. Přesto - pokud by získali výraznou slevu, nebylo by to k ostatním občanům města spravedlivé. Občané v tíživé sociální situaci měli možnost přestěhovat se do jiného nájemního bytu.



Bráníme se bezbřehé privatizaci. Domníváme se sice, že město nemá podnikat ani nemá vlastnit tisíce bytů. Je však důležité, aby si město ponechalo kontrolu nad strategickým majetkem (voda a odpady, technické služby, MKS, komunikace, pozemky u náměstí, budovy organizací města, sociální byty apod.). Příjmy z prodeje nemovitostí by se neměly „projít“, ale měly by se opět použít na nákup nové či rekonstrukci stávající nemovitosti. K tomuto účelu slouží kapitálový fond.

Samozřejmostí pak je, že pokud chceme budovat nové věci (například bazén), a příjmy nám o tolik nerostou, musíme se ptát, na čem ušetříme, v čem se uskromníme. Nesmíme zapomínat ani na to, že nové investice typu bazén nás budou také něco stát, co se týče jejich každoročního provozu a v budoucnu i oprav.

jeme, měli bychom být schopni si na ně nejdříve alespoň část prostředků našetřit a financování navíc podpořit zásadními částkami ve výdajích rozpočtu v letech jejich výstavby.

Nejsme fundamentalisté, úvěr na výstavbu bazénu zcela nezavrhujeme, ale v prvé řadě je nezbytné se zabývat výše uvedenými zásadami a jejich optikou pak posuzovat případný menší krátkodobý úvěr na výstavbu bazénu.

Úvěr je pro nás v omezené míře přípustný, zejména v případě nákupu pozemků v strategických lokalitách (průmyslová zóna, obytná zóna), kde se plánuje jejich následný prodej, přičemž kupní cena pozemků je nižší než plánovaná prodejní cena.

Vyrovnaný rozpočet je jedním ze základních principů naší rozpočtové politiky v Nové Pace. Další základní stavební kameny zodpovědného rozpočtování a hospodaření, které v Nové Pace

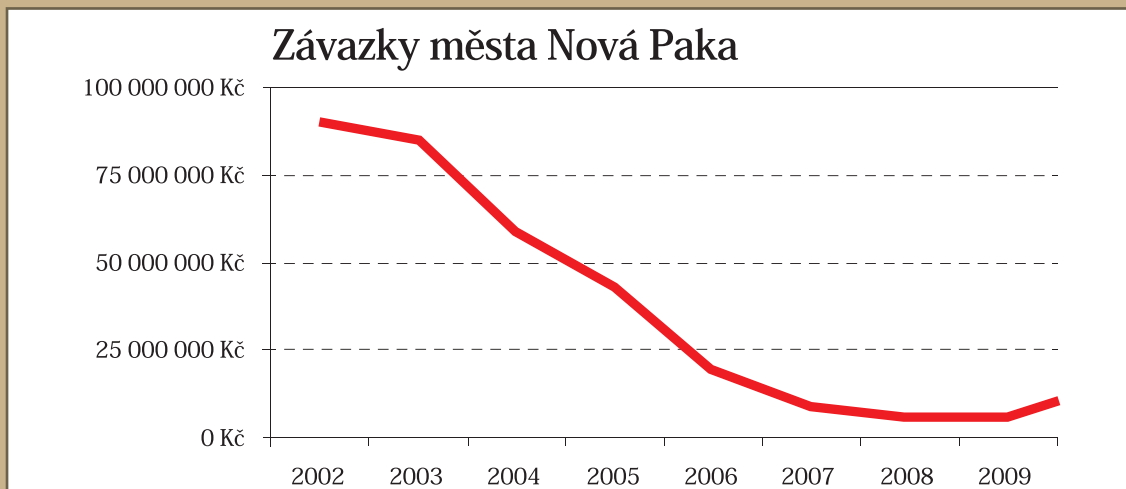
Tabulka č. 1: Výdaje rozpočtu, o kterých se rozhoduje v Nové Pace (v tis. Kč)

Výdaje z vlastních zdrojů	2010 - rozpočet	Poznámky
Splácení dluhů	2142	Splátky úvěrů
Investice	30 246	Investice z vlastních zdrojů bez dotací
Radnice	9 707	Městský úřad (minus dotace na státní správu, minus všechny státní dotace mířené na vnitro)
Pořádek ve městě	17 012	Technické služby, Odpady, MP, Veřejné osvětlení (minus dotace, minus Eko Kom ...)
Školství	10 348	Školství celkem minus státní dotace na žáka, minus ostatní dotace, odpisy (nařízený odvod ...)
Kultura	6 257	Kultura celkem - minus dotace ...
Speciální péče	1 080	USS, plus případně ŽBB, OS Místo ...
Sport	2 569	Sport - provozní výdaje
Odbory úřadu	7 462	Odbory úřadu na činnost (mimo mzdy a chod úřadu) ...
Orgány samosprávy	2 052	Ostatní
Výdaje z vlastních zdrojů celkem	88 875	Výdaje z daňových a jiných příjmů, o těchto výdajích se rozhoduje v Nové Pace
Výdaje z dotací celkem	30 148	Výdaje ze státních a jiných dotací, poskytovatel dotace přesně určí, za co se musí utratit
Celkové výdaje rozpočtu (Dotace + vlastní zdroje)	119 023	Celkové výdaje rozpočtu - plán na rok 2010

Domníváme se, že otázka nemá znít: ‚Kolik si město může půjčit na zamýšlenou investici?‘ Banky nám na výstavbu nových investic jistě rády půjčí, toto laciné řešení však není hodno dobrého hospodáře. Nejprve se máme zabývat tím: ‚Kolik si město dopředu na plánovanou investici naspoří?‘ My nejsme v pozici firmy, která si bere úvěr, aby vydělávala, ani v pozici rodiny, která si chce vzít hypotéku, aby měla kde bydlet. Plánované investice typu plavecký bazén, rekonstrukce náměstí nebo rekonstrukce MKS jsou něčím navíc (základní fungování města se bez nich obejde) a pokud je opravdu chceme a potřebu-

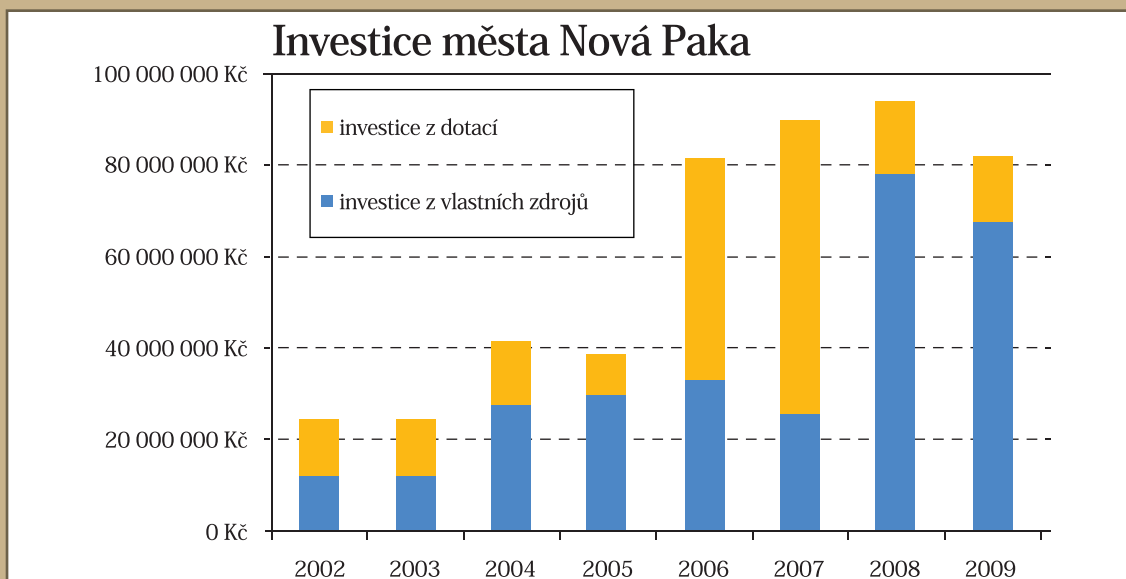
využíváme, jsou fondy. Jde o dotační fond a kapitálový fond. Podstatná je i efektivita úřadu a dalších organizací, jejich nízké, ale stabilní provozní výdaje umožňující zvýšit výdeje na investice. Neobejdeme se ani bez dlouhodobé koncepce města v otázce investic (rozvojový plán). Důležitý je také realismus při plánování příjmů a výdajů. Finanční výbor jako skupina zkušených odborníků z praxe se stará o tvorbu rezerv (zásada opatrnosti), kontroluje dodržování rozpočtových výdajů v průběhu roku a hlídá dostatek volných prostředků na bankovním účtu.

Graf č. 1: Vývoj závazků (zadlužení) města



Tabulka č. 2: Struktura úvěrů a jiných závazků města (v tis. Kč)

Závazky	1. 7. 2003	31. 12. 2009
Českomoravská hypoteční banka, a. s.	12 810	2 861
Česká spořitelna, a. s.	20 964	
Státního fondu životního prostředí	5 775	
ČSOB – nákup pozemků v průmyslové zóně a v obytné zóně Slovany		11 254
ÚVĚRY A PŮJČKY	39 549	14 115
Závazek vůči společnosti HESKO – ekologické stavby, s.r.o.	16 750	
Platební výměry finančního úřadu	16 629	
Penále k platebním výměrům FÚ	11 865	
OSTATNÍ ZÁVAZKY	45 245	0
ZÁVAZKY CELKEM	84 794	14 115



Zůstatek bankovních účtů k 31. 12.



... z tisku:

Tvorba rozpočtu samosprávy

Některé praktické zkušenosti a rozpočtové desatero zásad

Před námi je rozpočtová sezóna, což se dotýká též obcí a krajů, samosprávných korporací. Článek vychází z praktické zkušenosti závěrečné „rozpočtové desatero“ představuje jakýsi sumář pro rozpočtování ve hmotném slova smyslu.



Rozpočet je „jen“ dílčí úkon v hospodářském systému a hospodaření obecně je pak řízená a účelná správa dané jednotky. Účelem hospodaření je maximalizace celkového užítku v daném časovém horizontu a při daných zdrojích. Veřejné služby se poskytují prostřednictvím veřejných zaměstnanců (chodník, osvětlení atd.) a dále skrze úkoly zaměstnanců osobním plněním. Z hlediska veřejné služby by bylo vhodné, aby tyto dvě kategorie byly snadno převoditelné. V soukromém sektoru se každý podnikatel rozhoduje zda určitá kombinace kapitálu a práce je pro daný produkt nejvhodnější. Ve veřejné správě volené však je tato změna (substituce) velmi omezená. Zaměstnanci veřejné služby jsou totiž také voliči, a tak jim často politické nadbíhají a snaží se je získat na svoji stranu, což nevidění strany mohou jen slibovat.

Hospodaření s majetkem se uskutečňuje odděleně na bázi stálých a oběžných aktiv, tedy v principu věci a nehmotného majetku na jedné straně a peněz na straně druhé. Provázanost obou systémů je však evidentní. Z hlediska řízení hospodaření je podstatnější řízení peněžního toku, jeho prostřednictvím ovlivňujeme požadovanou práci, rozsah a kvalitu majetku města. Rozpočet je v hospodaření základním, zákonem předepsaným rozhodnutím, rozhodnutím o peněžních tocích.

Analyza užitečnosti

Z hlediska veřejných financí je elementární teoretickou fundací pro rozdělování omezených zdrojů mezi příjemce veřejných služeb teorie mezního užítku. Je třeba poměřovat vynášené množství peněz (např. 100 000 Kč) z hlediska užítku, který zajistí. Zda větší užitek veřejnosti přinese dodatečných 100 000 Kč v kolonce „A“ nebo na výdaj „B“. Tuto mezní analýzu musíme mít stále na mysli a vědět, že rozpočtování je srovnávání, nikoliv možnost pracovat s absolutními čísly. I když každý, kdo z rozpočtu něco požaduje, bude nutně vysvětlovat, že jeho nárok je mandatorní, tedy povinný. On totiž nevidí a ani nechce vidět provázanost a relativnost všech výdajů.

Ostatní složky hospodaření

Tvorba rozpočtu je ze zákona povinné každoroční. Majetek obce a rozsah požadované pravidelné (počet zaměstnanců) nemá takové pravidelné rozhodnutí, a to není optimální. Bylo by vhodné v určitých časových obdobích aktivně pracovat se systémem pracovních míst a majetkovou strukturou. To je jeden ze zásadních závěrů tohoto příspěvku – peněžní tok má být každoročně jednorázově rozhodnutím v podobě rozpočtu. Majetek a množství zaměstnanců však bohužel nemá toto každoroční rozhodnutí (z hlediska zaměstnanců je to sádko dobrodružství). Na základě srovnávací analýzy na tomto poli by došlo k mnoha přesunům, které by pravděpodobně přinesly zvýšení poskytovaného užítku. To stejné by mělo být provedeno i u majetku.

Obsah rozpočtu

Příjmy jsou pouze prognózou, která vychází z minulých let, právních předpisů a vztahů k ostatním rozpočtům. Výdaje zase pokrývají okruh veřejných služeb, které určíme. V zastupitelstvu se snad kondenzuje vůle politických subjektů, které byly voliči povolány ke správě obce na základě svých volebních programů. V ideálním případě by v rozpočtu byla transformována vůle občanů – voličů. Závěry volebního mechanismu v rámci zrujení nedostatky tohoto mechanismu v rámci demokracie (např. tzv. racionální neznalost voličů a prosazování zájmových skupin). I přes tyto výhrady je to v dějinách lidské společnosti jedna z lepších metod správy veřejných zájmů.

Rozpočet a člen zastupitelstva

Pro každého člena zastupitelstva však z toho plyne vrcholná důležitost rozhodnutí o rozpočtu, neboť ten je skutečně základem řízení samosprávy. Pokud má člen zastupitelstva v úmyslu něco změnit, posílit nebo naopak oslabit, pak tvorba rozpočtu je základní příležitostí.

Není to snadná záležitost, neboť proti němu stojí obvykle argumentačně dobře připravení úředníci jednotlivých odborů a příspěvkových organizací, kteří považují výdaje ve svých kapitolách za „mandatorní“. Změna těžiště rozhodování pak vyžaduje mnoho úsilí, vůle a jednání v řadách členů zastupitelstva.

Praktické rozpočtování

Závěrem k otázce rozpočtu uvedu několik empirických rad, které mohou být předmětem další diskuse. Prioritou je především ustavení stability hospodářského systému. Tento měr se samozřejmě obtížně prosazuje, neboť není v souladu s krátkodobou pozicí politických sil v zastupitelstvu a podléhá tzv. politickému cyklu.

1. Regulace míry zadlužení – závazky nesmí přesáhnout stanovený podíl jistých příjmů města nebo kraje (snad lze doporučit 20 až 30 % hranici)
2. Permanentní likvidita – za adekvátní lze považovat zůstatek odpovídající příjmům běžně dosahovaným za dva až tři měsíce
3. Stabilizace výdajů na organizační složky a příspěvkové organizace – ustát jejich tlak při sestavování rozpočtu a nepřipustit „lavínový efekt“ jejich požadavků na vyšší mzdy
4. Mít neustále prostředky pro podporu investičních dotací, podmínkou je často spoluúčast a je třeba být připraven
5. Rozpočet je třeba schvalovat jako mírně přebytkový, vždy s rezervami, adekvátní je všeobecná rezerva 1% z celkových výdajů, pro investice lze doporučit 10%
6. Jasně definování a vyznačení priorit, které si členové zastupitelstva přejí, neměly by se jen přepisovat rozpočet posledního období navýšený o inflaci. Je třeba poctivě zkoumat preference, což není jednoduchý úkol
7. Dlouhodobé plánování – je třeba plánovat nejen na rok, ale i na dobu delší, nezatažovat příští zastupitelstva svými krátkodobě motivovanými rozhodnutími.
8. Vazba úvěrů jen na krytí investic, úvěr by neměl být využit na provozní výdaje
9. Zabránit redukcí kapitálu – při prodeji kapitálového aktiva výnos znovu použít k pořízení jiného kapitálového aktiva
10. Provozní rozpočet je třeba mít schválený vždy před začátkem roku (o výdajích na investice lze rozhodnout i později).

Mgr. Ing. Rudolf Cogan, právník a ekonom, člen zastupitelstva města Nová Paka, působí jako pedagog na katedře veřejné správy a regionálního rozvoje VŠE Praha, teoreticky se zabývá organizací a hospodařením územní samosprávy.

Článek Rudolfa Cogana časopis OBEC & finance