

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní

Metody sestavování rozpočtu na obecní úrovni  
Bakalářská práce

2020

Alseit Esenov

Univerzita Pardubice  
Fakulta ekonomicko-správní  
Akademický rok: 2019/2020

## **ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE**

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Alseit Esenov**  
Osobní číslo: **E16275**  
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**  
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Veřejná ekonomika**  
Téma práce: **Metody sestavování rozpočtu na obecní úrovni**  
Zadávající katedra: **Ústav ekonomických věd**

### Zásady pro vypracování

Cílem práce je komparovat různé přístupy k sestavení rozpočtu, provést základní komparaci jejich přínosů a rizikových míst pro hospodaření obce a vybrané obci navrhnout postup pro aplikaci dané metody na sestavení rozpočtu.

Osnova:

- Charakteristika územní samosprávy a specifika jejího rozpočtu.
- Charakteristika a zhodnocení vybraných metod pro sestavení rozpočtu na úrovni obcí.
- Představení vybrané obce a analýza jejích socioekonomických podmínek.
- Aplikace vybrané metody sestavení rozpočtu na vybrané dílčí oblasti.
- Zhodnocení přínosů a negativních stránek vybraného přínosu sestavení rozpočtu obce.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**  
Rozsah grafických prací: **-**  
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná/elektronická**

Seznam doporučené literatury:

PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0.  
PŮČEK, M. J. Udržitelné finanční řízení obcí a regionů. Praha: Národní síť zdravých měst. 2015. ISBN 978-80-906033-0-1.  
SEDMIHRADSKÁ, L. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-967-0.  
TOTH, P. Ekonomické aktivity obcí a měst. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-491-6.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Lucie Sobotková, Ph.D.**  
Ústav ekonomických věd

Datum zadání bakalářské práce: **2. září 2019**  
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2020**

L.S.

---

**doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.**  
děkanka

---

**doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.**  
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 2. září 2019

Prohlašuji,

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30.6.2020

Alseit Esenov

## **PODĚKOVÁNÍ:**

Na tomto místě bych rád poděkoval především své vedoucí práce Ing. Lucii Sobotkové, Ph.D. za cenné připomínky, veškeré rady a doporučení při tvorbě této bakalářské práce. Dále bych chtěl poděkovat paní vedoucí hospodářsko-správního odboru Městského úřadu Lázně Bohdaneč Ing. Simoně Paukovičové za poskytnuté informace a spolupráci.

## **ANOTACE**

*Tato bakalářská práce se zabývá komparováním metod sestavování rozpočtu na municipální úrovni. V úvodních kapitolách jsou popsány pojmy územních samosprávných celků. Další kapitoly jsou věnovány stručné charakteristice jednotlivých metod sestavování rozpočtu a porovnání jejich pozitivních a negativních stránek. Hlavní důraz kladen na představení participativního rozpočtování a její implementace pro město Lázně Bohdaneč. Cílem poslední kapitoly je zhodnocení potenciálních výhod a rizikových míst participativního rozpočtu města.*

## **KLÍČOVÉ SLOVA**

*Metody sestavování rozpočtu, obecní rozpočty, přínos, negativa, participativní rozpočet, Lázně Bohdaneč*

## **TITLE**

Budgeting methods at the municipal level

## **ANNOTATION**

*This bachelor thesis deals with the comparison of budgeting methods at the municipal level. The introductory chapters describe the concepts of territorial self-governing units. The next chapters are devoted to a brief description of individual methods of budgeting and a comparison of its pros and cons. The main emphasis is on the introduction of participatory budgeting and its implementation for the city of Lázně Bohdaneč. The aim of the last chapter is to evaluate the potential benefits and risk points of the participatory budget of the city.*

## **KEYWORDS**

*Budgeting methods, municipal budgets, benefit, negative, participatory budgeting, Lázně Bohdaneč*

# OBSAH

<b>ÚVOD.....</b>	<b>11</b>
<b>1 CHARAKTERISTIKA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY A SPECIFIKA JEJÍHO ROZPOČTU.....</b>	<b>13</b>
1.1 Evropská charta místní samosprávy .....	13
1.2 Struktura územní samosprávy .....	14
1.3 Obec jako základní stupeň samosprávy .....	14
1.4 Specifika rozpočtu územní samosprávy .....	15
1.4.1 Rozpočet územní samosprávy z různých pohledů.....	16
1.4.2 Struktura obecního rozpočtu .....	17
1.4.3 Rozpočtový proces obce .....	19
1.4.4 Fáze rozpočtového procesu .....	19
<b>2 CHARAKTERISTIKA A ZHODNOCENÍ VYBRANÝCH METOD PRO SESTAVENÍ ROZPOČTU NA ÚROVNI OBCÍ.....</b>	<b>22</b>
2.1 Přírůstková metoda.....	22
2.2 Metoda fixně stanoveného rozpočtu.....	24
2.3 Metoda nulového základu.....	24
2.4 Metoda rozpočtování dle výsledku.....	25
2.5 Metoda programového rozpočtování.....	26
2.6 Metoda participativního rozpočtování.....	28
<b>3 METODOLOGICKÉ ASPEKTY.....</b>	<b>30</b>
3.1 Komparativní metoda .....	30
3.2 Metoda dotazování .....	31
<b>4 ZAVÁDĚNÍ PARTICIPATIVNÍHO ROZPOČTOVÁNÍ.....</b>	<b>33</b>
4.1 Vznik participativního rozpočtování .....	33
4.2 Aktéři a jejich role v procesu realizace.....	33
4.3 Proces participativního rozpočtování .....	35
4.3.1 Příprava participativního rozpočtu .....	36
4.3.2 Sběr a hodnocení návrhů.....	37
4.3.3 Diskuze a hlasování .....	37
4.3.4 Realizace .....	37
4.3.5 Další důležité informace .....	38
4.4 Komparace přístupů k participativnímu rozpočtování .....	39
4.4.1 Způsoby komunikace – sběr informací.....	39
4.4.2 Kontrola a úprava návrhu.....	39
4.4.3 Způsoby hlasování.....	40
4.4.4 Realizace návrhů .....	40

4.4.5 Alokovaná výše rozpočtu pro participativní rozpočet .....	40
4.4.6 Orgán participace.....	41
<b>5 PŘEDSTAVENÍ VYBRANÉ OBCE A ANALÝZA JEJÍCH SOCIOEKONOMICKÝCH PODMÍNEK.....</b>	<b>43</b>
5.1 Charakteristika města Lázně Bohdaneč.....	43
5.2 Analýza rozpočtu obce .....	44
5.3 Participativní rozpočet z pohledu města Lázně Bohdaneč – řízený rozhovor .....	47
<b>6 APLIKACE VYBRANÉ METODY SESTAVOVÁNÍ ROZPOČTU NA VYBRANÉ DÍLČÍ OBLASTI.....</b>	<b>50</b>
6.1 Propagace participativního rozpočtování v Lázních Bohdaneč .....	50
6.2 Návrh participativního rozpočtu pro město Lázně Bohdaneč .....	51
6.3 Příprava participativního rozpočtu .....	52
6.4 Fáze participativního rozpočtu.....	53
6.4.1 Sběr návrhů .....	53
6.4.2 Kontrola a úprava návrhů.....	54
6.4.3 Veřejné hlasování .....	54
6.4.4 Realizace návrhů .....	55
<b>7 ZHODNOCENÍ PŘÍNOSŮ A NEGATIVNÍCH STRÁNEK VÝBRANÉHO PŘÍNOSŮ SESTAVENÍ ROZPOČTU OBCE .....</b>	<b>57</b>
7.1 Přínosy participativního rozpočtu .....	57
7.2 Negativní stránky participativního rozpočtu.....	59
<b>ZÁVĚR.....</b>	<b>61</b>
<b>POUŽITÁ LITERATURA .....</b>	<b>63</b>
<b>SEZNAM PŘÍLOH.....</b>	<b>67</b>



## **SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK**

<b>Tabulka 1.</b> Schéma běžného rozpočtu.....	17
<b>Tabulka 2.</b> Schéma kapitálového rozpočtu.....	18
<b>Tabulka 3.</b> Fáze participativního rozpočtování.....	35
<b>Tabulka 4.</b> Meziroční vývoj rozpočtu Lázně Bohdaneč.....	44
<b>Tabulka 5.</b> Rozpočet města Lázně Bohdaneč za rok 2020.....	46
<b>Obrázek 1.</b> Meziroční vývoj rozpočtu Lázně Bohdaneč.....	45
<b>Obrázek 2.</b> Logo participativního rozpočtování v Lázní Bohdanče.....	52

## ÚVOD

Rozpočtový systém je hlavní finanční základnou pro činnost místních samospráv v oblasti hospodářského a sociálního rozvoje příslušných území. Do působnosti místních orgánů, které jsou nejvíce svázané s obyvateli, patří řešení mnoha otázek: sociální ochrana obyvatelstva, bydlení, zdraví, vzdělávání, doprava, veřejné služby a ekologie. K vyřešení těchto problémů musí obec zajistit dostatečné příjmy, nebo účelně řídit vlastní výdaje, aby bylo dosaženo co nejvíce naplánovaných cílů dané obce. Pro zajištění dostatečného rozpočtu využívají obce různé metody pro jeho sestavení s ohledem na potřeby všech obyvatel a ekonomickou strukturou obce. Cílem práce je komparovat různé přístupy k sestavení rozpočtu, provést základní komparaci přínosů a rizikových míst pro hospodaření obce a vybrané obci navrhnout postup pro aplikaci dané metody na sestavení rozpočtu.

Práce je rozdělena do sedmi kapitol. První kapitola bude rozdělena do dvou vzájemně propojených částí. V první části jsou popsány základní zásady fungování územní samosprávy a vymezení obcí jako jejího základního stupně. Podrobně bude rozebrána působnost, orgány a právní ukotvení obce. Ve druhé části jsou obecně charakterizovány rozpočty územních samospráv a definice rozpočtu z různých úhlů pohledu. Dále bude detailně popsána struktura, etapy a fáze sestavení obecního rozpočtu.

Druhá kapitola bude věnována představení jednotlivých metod sestavování rozpočtu na úrovni obcí. Podrobně jsou zde popsány základní charakteristiky a metody sestavení obecního rozpočtu. Ve třetí kapitole budou podrobně charakterizovány vědecko-výzkumné metody, které byly využity v průběhu bakalářské práce. Následně na základě komparace přínosů a rizikových míst bude představena metoda participativního rozpočtování. Historický vývoj, postup zavádění a komparace jednotlivých kroků sestavování participativního rozpočtu ve vybraných městech (městské části) popisuje čtvrtá kapitola.

Součástí páté a šesté kapitoly je představení města Lázně Bohdaneč a návrh implementace participativního rozpočtování. Dále bude uskutečněn řízený rozhovor s vedoucí hospodářsko-správního odboru Městského úřadu Lázně Bohdaneč. Rozhovor bude popisovat obecné podmínky města ve vztahu k participativnímu rozpočtování. Návrh participativního rozpočtu je vytvářen na základě komparace postupů, které již byly uskutečněny v jiných městech, a podle metodické příručky neziskové organizace Agora CE. Navržená metoda bude zahrnovat základní zásady, plán propagace a fáze participativního rozpočtu pro město Lázně Bohdaneč.

V poslední kapitole je zhodnocen proces uskutečnění participativního rozpočtování v Lázních Bohdaneč. Na základě analýzy pozitivních a negativních stránek navržené metody budou popsány vlivy a dopady participativního rozpočtování na obyvatele i samotné město.

# 1 CHARAKTERISTIKA ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY A SPECIFIKA JEJÍHO ROZPOČTU

V České republice je územní samospráva jednou z forem veřejné správy, která má za úkol samostatně spravovat veřejné záležitosti v mezích příslušných zákonů. Jak uvádí Peková (2011), územní samospráva představuje projev decentralizace státní moci na základě demokratického principu. Znamená to, že každý územní samosprávný celek má vlastní kompetence a působnost. Decentralizace kompetentnosti neboli princip subsidiarity charakterizuje přesun veřejných záležitostí na ty orgány, které zvládnou efektivně a hospodárně zajistit úkoly ve veřejném zájmu.

## 1.1 Evropská charta místní samosprávy

Evropská charta územní samosprávy je dokumentem Rady Evropy, který považuje místní společenství za jeden z hlavních základů demokratického systému a právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí za jeden z hlavních demokratických principů.

Charta byla přijata 15. října 1985 ve Štrasburku. Pro Českou republiku charta vstoupila v platnost 1. září 1999.

Charta se skládá v podstatě ze tří částí. V první části jsou uvedeny konkrétní principy a směry, které státy musí dodržovat, a řešení různých tematických oblastí. Ve druhé části jsou uvedeny závazky, které musí státy dodržovat, a v poslední části jsou uvedeny formální požadavky týkající se ratifikací s podpisem a platnosti této smlouvy.

Jak stanovuje zákon č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy zdůrazňuje:

- princip demokracie a decentralizace moci,
- právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí,
- vysokou míru autonomie místních orgánů, pravomoci i odpovědnosti v zajišťování záležitostí, které nejsou vyňaty z jejich kompetence,
- právo vybírat místní daně a poplatky a stanovit jejich výši místními orgány v mezích zákona,
- ochranu finančně slabších místních samospráv,
- potřebu dotačního systému při preferenci neúčelových dotací,
- správní dozor v mezích zákona,
- právo na sdružování za účelem zajišťování záležitostí společného zájmu,

- spolupráci místní samosprávy.

## 1.2 Struktura územní samosprávy

V každém státě strukturu územní samosprávy stanoví Ústava a zákony. V České republice legislativa podle Pekové, Pilného, Jetmaru (2012):

- upravuje vznik a postavení územní samosprávy a její strukturu,
- upravuje rámcově organizaci a vnitřní členění samosprávních orgánů,
- vymezuje samostatnou a přenesenou působnost územní samosprávy,
- vymezuje vztahy mezi státem a územní samosprávou,
- upravuje ekonomické předpoklady fungování územní samosprávy.

Základem právní úpravy územní samosprávy jsou Ústava, zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, zákon č. 129/2000 Sb., o krajích a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

## 1.3 Obec jako základní stupeň samosprávy

Samospráva v České republice má dvoustupňový systém. Prvním základním stupněm územní samosprávy je obec. Druhým stupněm jsou kraje, které představují vyšší územní samosprávních celky. Podle Provazníkové (2015) je obec vymezena jako veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek a hospodaří s vlastními finančními prostředky a sestavuje svůj vlastní rozpočet. Kromě toho je obec vymezena třemi základními znaky:

- územím,
- občany,
- samosprávou veřejných záležitostí v hranicích obce.

Působnost obcí v České republice se dělí na samostatnou a přenesenou. Je tady aplikován tzv. smíšený model územní veřejné správy (Jílek, 2008). Samostatná působnost obce spočívá především v zabezpečování občanů lokálními veřejnými statky. V rámci samostatné působnosti vydává obecně závazné vyhlášky, a to v mezích stanovenými zákonem. Obec má právo na vlastní majetek a hospodaření s vlastním rozpočtem, kvůli čemuž výkon samosprávy podléhá doзору ze strany Ministerstva vnitra (Půček, 2015).

Přenesenou působností můžeme chápat výkon státní správy na místní úrovni, a to v rozsahu stanoveném zvláštními zákony. V rámci přenesené působnosti mají zákonnou pravomoc vydávat nařízení obce. Výkonné orgány obce v přenesené působnosti řeší takové úkoly, které spočívají v zajištění čistých veřejných statků, které jsou částečně decentralizovány státem (Peková, 2011). Zákon o obcích definuje následující čtyři základní orgány obce:

- zastupitelstvo obce,
- radu obce,
- starostu,
- obecní úřad.

Nejvyšším a nejdůležitějším orgánem, který spravuje obec, je zastupitelstvo. Zastupitelstvo obce má pravomoc rozhodovat ve všech samosprávních záležitostech kromě rozhodovací pravomoci kraje. Zastupitelstvo pak volí z řad členů starostu a místostarostu. Rada obce je výkonným orgánem obce, skládá se ze starosty, jeho zástupců a dalších členů rady. Starosta je představitelem obce a stojí v čele obecního úřadu, odpovídá zastupitelstvu. Obecní úřad má za úkol řešit záležitosti uložené zastupitelstvem nebo radou, dále vykonává přenesenou působnost s výjimkou věcí, které patří jinému orgánu obce. Obecní úřad tvoří starosta, místostarosta, tajemník a zaměstnanci obecního úřadu. V každé obci vždy musí být zřízen finanční a kontrolní výbor (podrobně viz Peková 2011, Provazníková 2015).

Z dlouhodobého pohledu se volené orgány obce maximálně snaží zlepšit sociálně-ekonomickou situaci území.

#### **1.4 Specifika rozpočtu územní samosprávy**

Před tím, než začneme charakterizovat rozpočet územní samosprávy, je potřeba nastínit rozpočtovou soustavu v České republice. Podle Hamerníkové (2010) rozpočtovou soustavou rozumíme soustavu veřejných rozpočtů a institucí, které zabezpečují tvorbu, rozdělování, užití a kontrolu toků jednotlivých okruhů finančních prostředků v rámci této soustavy. Soustava veřejných rozpočtů v České republice je rozdělena na rozpočty centrální vlády (státní rozpočet a jiné fondy) a územní rozpočty (rozpočty krajů a obcí). Jak uvádí Provazníková (2015), územní rozpočty jsou označovány jako decentralizované peněžní fondy a jejich proces vytváření, rozdělování a používání jsou stejné jako u ostatních veřejných rozpočtů. Rozpočet lze chápat jako základní finanční plán na určitou dobu, většinou na kalendářní rok, který obsahuje příjmy a výdaje obcí a finanční vztahy mezi subjekty územní samosprávy. Hlavním cílem rozpočtu je zabezpečení a financování municipální a regionální politiky, zajištění funkcí územní samosprávy, což znamená, že je důležitým článkem obcí (Půček, 2015). Rozpočty územní samosprávy jsou vymezeny zákonem a mají svou legislativu, hlavním pramenem je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů.

### 1.4.1 Rozpočet územní samosprávy z různých pohledů

Jak zmiňuje Provazníková (2015), rozpočet územní samosprávy je možné vidět z několika pohledů:

- rozpočet jako bilance,
- rozpočet jako finanční plán,
- rozpočet jako nástroj prosazování cílů obecní politiky.

#### Rozpočet jako bilance

Z tohoto hlediska obec sestavuje svůj rozpočet, který obsahuje příjmy a výdaje v příslušném rozpočtovém období. Hlavním cílem hospodaření obce by měl být vyrovnaný rozpočet. Hospodaření obce s rozpočtovými prostředky během rozpočtového období lze charakterizovat tímto vztahem:

$$F1 + P - V = F2,$$

kde F1 je stav peněžních prostředků v rozpočtu na počátku rozpočtového období, P jsou příjmy, V jsou výdaje a F2 je stav peněžních prostředků na konci rozpočtového období. Územní samospráva se maximálně snaží dosáhnout vyrovnaného rozpočtu, kdy  $P = V$ . Pokud P bude vyšší než V, tvoří se rozpočtová rezerva pro hospodaření v dalším rozpočtovém roce, je-li V vyšší než P, je nutné vyrovnat rozdíl z rezerv vytvořených z minulých období nebo jiných zdrojů (Provazníková, 2015).

#### Rozpočet jako finanční plán

Jak uvádí Peková (2011), územní rozpočet je základním finančním plánem, podle kterého obec hospodaří v příslušném rozpočtovém období. Podle tohoto pojetí je pro obce důležité dobře stanovovat peněžní toky během rozpočtového období. Obce na základě vývoje minulých let odhadují potřebnou výši prostředků na pokrytí výdajů na další rozpočtové období. Pro tyto účely využívají:

- očekávané příjmy obce,
- rezervy minulých let,
- půjčky a úvěry.

Také důležitou roli hraje střednědobý a dlouhodobý výhled pro financování nákladných investic ve veřejném sektoru. Avšak problém střednědobého výhledu spočívá ve schopnosti odhadu budoucích příjmů a výdajů (Půček, 2015).

## Rozpočet jako nástroj prosazování cílů obecní politiky

Rozpočet obce podle Pekové (2011) je nástrojem pro dosažení sociálně-ekonomického rozvoje území, nástrojem prosazování obecních zájmů a preferencí obyvatelstva. Proto rozpočet jako nástroj municipální politiky plní rozhodovací, řídicí a kontrolní funkci. Orgánem, který stanovuje rozpočtovou politiku, je zastupitelstvo obce.

### **1.4.2 Struktura obecního rozpočtu**

Jak uvádí Provazníková (2015), v každé obci se rozpočet sestavuje jako běžný a kapitálový rozpočet. Rozdělení rozpočtu na běžný a kapitálový umožňuje přehledně analyzovat, na co jsou vynakládány daňové a nedaňové příjmy.

#### Běžný rozpočet

Běžný rozpočet vyjadřuje bilance příjmů a výdajů, které se vztahují k danému rozpočtovému roku. Podrobné členění běžných příjmů a výdajů je možné vidět v tabulce č. 1.

**Tabulka 1:** Schéma běžného rozpočtu.

<b>Příjmy</b>	<b>Výdaje</b>
<p>Daňové:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• svěřené daně (daň z nemovitosti),</li><li>• sdílené daně (část daně z příjmů fyzických a právnických osob, a část daně z přidané hodnoty),</li><li>• místní daně,</li><li>• správní poplatky.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• všeobecné veřejné služby (veřejná správa, mzdy a platy atd.),</li><li>• veřejný pořádek (hasiči, policie apod.),</li><li>• vzdělání,</li><li>• výdaje do obecních podniků,</li><li>• bydlení,</li><li>• placené úroky,</li><li>• dotace jiným rozpočtům.</li></ul>
<p>Nedaňové:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• uživatelské poplatky za služby,</li><li>• příjmy z pronájmu majetku,</li><li>• příjmy od vlastních neziskových organizací,</li><li>• zisk z podnikání,</li></ul>	



<ul style="list-style-type: none"> <li>• dividendy z akcii a přijaté úroky.</li> </ul>	
Přijaté transfery: <ul style="list-style-type: none"> <li>• běžné dotace ze státního rozpočtu a státních fondů,</li> <li>• od územních rozpočtů,</li> <li>• přijaté sdružené finanční prostředky.</li> </ul>	

*Zdroj: Provazníková, (2015)*

Běžný rozpočet se sestavuje jako vyrovnaný, kdy se běžné příjmy rovnají běžným výdajům. Rozdíl mezi příjmy a výdaji se označuje jako přebytkový nebo deficitní rozpočet. V případě přebytku to znamená, že je obec schopna krýt běžné výdaje a přebytek může převést k rezervám, což vede k dobrému hospodaření. Naopak v případě deficitu to vyjadřuje fakt, že obec není schopna svými běžnými příjmy financovat provozní výdaje, a proto je musí pokrýt z kapitálového rozpočtu. (podrobně viz Provazníková, 2015)

#### Kapitálový rozpočet

U kapitálového rozpočtu, na rozdíl od běžného, jsou příjmy a výdaje jednorázové a neopakovatelné. Především se vztahují k financování investičních potřeb.

**Tabulka 2.** Schéma kapitálového rozpočtu.

Příjmy	Výdaje
<ul style="list-style-type: none"> <li>• z prodeje majetku (nemovitých a movitých),</li> <li>• kapitálové dotace z rozpočtové soustavy,</li> <li>• z prodeje akcii,</li> <li>• příjmy z půjček,</li> <li>• přebytek běžného rozpočtu,</li> <li>• ostatní.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• nákup majetku (movitých a nemovitých),</li> <li>• na investice,</li> <li>• na nákup cenných papírů,</li> <li>• poskytnuté kapitálové dotace,</li> <li>• krytí deficitu běžného rozpočtu,</li> <li>• ostatní.</li> </ul>

*Zdroj: Provazníková, (2015)*

### **1.4.3 Rozpočtový proces obce**

Rozpočtový proces je souborem činností orgánů obce, které se týkají řízení hospodaření obce v daném rozpočtovém období. Dle Sedmihradské (2016) zahrnuje rozpočtový proces plánování a rozhodování o budoucích záležitostech, plán realizace, provedení tohoto plánu, zhodnocení dosažených výsledků a následné přizpůsobení stávajícího plánu. Rozpočtový proces zpravidla zahrnuje dobu 1,5 až 2 roky.

Jak stanovuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, obec sestavuje svůj rozpočet v návaznosti na svůj střednědobý výhled na základě rozpisu státního rozpočtu, údajů rozpočtového provizoria a rozpočtu kraje. Rozpočtový proces podle Sedmihradské (2016) lze rozdělit do několika etap:

- vypracování návrhu rozpočtu,
- zveřejnění návrhu rozpočtu,
- schválení rozpočtu,
- rozpis rozpočtu,
- hospodaření podle rozpočtu,
- změny rozpočtu,
- kontrola hospodaření,
- přezkum hospodaření,
- závěrečný účet.

Pro sestavení rozpočtu jsou zásadní také účastníci, kteří se podílejí na jeho tvorbě. Účastníci se nacházejí uvnitř a vně správy obce. K vnitřním účastníkům se řadí volené i výkonné orgány obce. K uvedeným orgánům patří především zastupitelstvo a rada obce, finanční odbor, zřízené organizace a ostatní odbory. Vnějšími účastníky jsou další subjekty, které mají vliv na rozpočet obce. Zařazujeme k nim zejména občany, zájmové skupiny, kraje, ministerstva a další ústřední orgány vlády. Každý účastník rozpočtového procesu hraje svou roli a jsou nezbytné k plnění cílů rozpočtu (Toth, 2014).

### **1.4.4 Fáze rozpočtového procesu**

První fází rozpočtového procesu je sestavení návrhu rozpočtu finančním odborem. Tato fáze trvá několik měsíců a zpravidla ji provádí finanční odbor na dobu dvou až pěti let. Podkladem pro návrh rozpočtu je tzv. rozpočtový výhled. Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ukládá povinnost sestavovat kromě ročního rozpočtu a závěrečného účtu obce i rozpočtový výhled. Rozpočtový výhled slouží jako nástroj pro

střednědobé finanční plánování. Zpracování střednědobého rozpočtového výhledu vychází zejména ze čtyř základních ukazatelů: celkové příjmy, celkové výdaje, celkové pohledávky a celkové závazky (Otrusínová & Kubíčková, 2011, Provazníková, 2015). Sestavení rozpočtového výhledu přináší obci:

- zkvalitnění řízení hospodaření;
- stabilní finanční situaci;
- rychlou orientaci ve finančních možnostech;
- usnadnění projednávání úvěrů s finančními ústavami a s fondy účelových a mimořádných dotací.

Za účelem včasné a kvalitní přípravy rozpočtu obce má finanční odbor právo obdržet potřebné informace od Ministerstva financí, jiných ústředních orgánů státní správy, místních samospráv a dalších organizací.

Dalším krokem rozpočtového procesu je projednání a schvalování rozpočtu. Sestavený návrh rozpočtu musí být projednán výkonnými orgány, tedy radou obce a finančním výborem. Po projednání návrhu rozpočtu zastupitelstvo obce v rámci své samostatné působnosti schvaluje a zveřejní rozpočet v souladu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím na úřední desce. Schválený rozpočet může být vyrovnaný, přebytkový nebo schodkový. V případě schodkového rozpočtu musí být schodek pokryt rezervou, úvěrem, půjčkou nebo výnosem vlastního podnikání. Navržený rozpočet musí mít vzájemně propojený mechanismus, který zajistí normální fungování místních financí (Provazníková, 2015).

Po schválení rozpočtu zastupitelstvem dojde k jeho čerpání a hospodaření. V průběhu čerpání rozpočtu mohou vzniknout neočekávané změny a úpravy v rozpočtu. Jak stanoví zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, změny a úpravy v rozpočtu mohou vzniknout z důvodu organizačních změn, což jsou změny v organizaci hospodaření financovaného rozpočtem (např. získání dotace ze státního rozpočtu), z důvodu metodických změn, které vznikly při změně právních předpisů ovlivňujících výši rozpočtovaných příjmů nebo výdajů (patří k nim cenová regulace), a z důvodu věcných změn, které přímo ovlivňují plnění rozpočtových příjmů a výdajů (např. snížení příjmů z daní). Změny rozpočtu se provádí formou rozpočtových opatření. Zákon č. 250/2000 Sb., definuje rozpočtové opatření jako:

- přesun rozpočtových prostředků mezi jednotlivými typy příjmů a výdajů, aniž by se změnil jejich celkový objem,

- použití nových rozpočtem nepředvídaných příjmů k úhradě nových rozpočtem nezajištěných výdajů, čímž se zvýší celkový objem rozpočtu,
- vázání rozpočtových výdajů, jestliže je jejich krytí ohroženo neplněním rozpočtových příjmů; tímto opatřením se objem rozpočtu snižuje.

Pravomoc schvalovat změny rozpočtu má zastupitelstvo obce, ale může předat kompetence radě obce v rozsahu stanoveném zastupitelstvem obce. Rozpočtová opatření je nutné je zveřejnit do 30 dnů ode dne schválení rozpočtového opatření na úřední desce a webových stránkách obce.

V poslední fázi rozpočtového procesu musí obec zkontrolovat plnění rozpočtu a sestavit závěrečný účet obce. Za plnění rozpočtu a následující jeho kontrolu jsou odpovědné výkonné orgány obce. Po uplynutí rozpočtového roku a uzavření rozpočtu se sestavuje závěrečný účet. Jak stanovuje zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, obec je povinna provádět externí kontrolu hospodaření rozpočtu, a to buď krajským úřadem, nebo nezávislou auditorskou společností. Výsledkem přezkoumání hospodaření jsou zjištěné nedostatky a chyby. Zastupitelstvo obce má pravomoc svými kontrolními a iniciativními orgány jako finanční a kontrolní výbor provádět interní kontrolu. Podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě je hlavním cílem finanční kontroly prověřovat dodržování právních předpisů a opatření přijatých při hospodaření s veřejnými prostředky.

Závěrečný účet obce hraje nejdůležitější roli v rozpočtovém procesu, a proto můžeme říct, že je klíčovým nástrojem finanční politiky. Po skončení kalendářního roku musí výkonné orgány sestavit závěrečný účet ke schválení zastupitelstvem (Sedmihradská, 2016). Před jeho schválením je obce povinna zveřejnit jeho návrh na úřední desce a na svých internetových stránkách nejméně do 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání zastupitelstvem. Cílem tohoto opatření je umožnit občanům zapojit se do jeho projednávání. Závěrečný účet podle zákona č. 250/2000 Sb. obsahuje údaje o ročním hospodaření obce, a to zejména údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů dle rozpočtové skladby, údaje o hospodaření s majetkem, finanční operace včetně tvorby a použití fondů. Součástí závěrečného účtu je vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, Národnímu fondu a zpráva o přezkoumání hospodaření za uplynulý kalendářní rok.

## 2 CHARAKTERISTIKA A ZHODNOCENÍ VYBRANÝCH METOD PRO SESTAVENÍ ROZPOČTU NA ÚROVNI OBCÍ

K efektivnímu spravování rozpočtového procesu patří soubor metod a technik, které se uplatňují v průběhu jednotlivých fází rozpočtového procesu, a to zejména při přípravě, sestavování, projednávání i schvalování rozpočtu. V České republice existuje spousta metod tvorby rozpočtu, které jsou aplikovány na úrovni obcí. Mezi nejznámější tradiční a alternativní metody sestavení rozpočtu patří:

- přírůstkový způsob;
- fixně limitovaný rozpočet;
- přístup nulové základny;
- rozpočtování dle výsledku;
- metoda programového rozpočtování;
- metoda participativního rozpočtování (Vojtíšková, 2018).

Základním kritériem pro vzájemné odlišení jednotlivých metod sestavení rozpočtu je základna, ze které se vychází při sestavení rozpočtu na aktuální období. (Kalouda, Mech, Povolný, 2007)

### 2.1 Přírůstková metoda

Přírůstkový (indexový) způsob neboli inkrementální patří mezi základní metody sestavení rozpočtu. Podstatou této metody jsou indexové změny vstupů i výstupů rozpočtu. Podklad přírůstkové metody je založen na rozpočtu minulého roku, kdy příjmy a výdaje jsou upraveny koeficientem očekávaných změn. Jak uvádí Provazníková (2015), základem uvedeného přístupu je odhad a stanovení meziročních změn, o které se přizpůsobí aktuální rozpočet, který je považován za základ rozpočtu budoucího. Při návrhu rozpočtu se zohledňují:

- inflace,
- demografické změny – např. počet žáků ve školách,
- změny a dopady na položky příjmů a výdajů v aktuálním roce,
- investiční projekty,
- změny legislativy – nové právní předpisy.

Jak už bylo řečeno, základem přírůstkové metody je původní báze rozpočtu, která vznikla historicky, doplněná přírůstkem stanoveným indexovou metodou. Tedy podle Ochrany (2006) platí:

$$R_{2019} = HB_{2018} + I_{2019},$$

kde  $R_{2019}$  je rozpočet pro rok 2019,

$HB_{2018}$  je původní historická báze, rozpočet roku 2018,

$I_{2019}$  je přírůstek pro rok 2019 stanovený indexovou metodou.

Taktéž je obdobně postupováno při plánování rozpočtu pro rok 2020. Do historické báze je doplňován přírůstek roku 2019 a následně indexovou metodou je kalkulován přírůstek roku 2020 (Ochrana, 2006). Tedy:

$$R_{2020} = (HB_{2018} + I_{2019}) + I_{2020}.$$

Výhodou použití přírůstkové metody je její jednoduchost, a tedy i rychlost sestavení rozpočtu. Zároveň ale z indexového rozpočtování vyplývá spousta vážných problémů a nevýhod. Systém funguje tak, že úředníci nejsou nuceni hledat úspory, naopak umožňují nadhodnocení položek, které přivedou k vytváření a k postupnému čerpání rozpočtových rezerv. To může vést k selhání této rozpočtové metody. Dalším nedostatkem této metody může být nesprávné zpracování rozpočtu minulého roku. Chyba, která byla vytvořena v minulém rozpočtovém období, se opakuje. Někdy se i zvětší v aktuálním roce. Tato situace může nastat kvůli nedostatku informací o tom, jak účelně a efektivně byly použity rozpočtové prostředky. V praxi se může stát, že rozpočtové zdroje jsou spotřebovány na jednoduchou existenční reprodukci jednotlivých prvků organizační struktury bez toho, aby dané prvky přinesly nějaké výstupy. Proto problémem je, že indexová metoda sestavování rozpočtu si neklade otázku o prověřování účelnosti rozpočtových prostředků. (blíže viz např. Vojtíšková, 2018, Ochrana, 2006)

Podle Provazníkové (2015) je nedostatkem uvedeného přístupu právě skutečnost, že bere v úvahu historické náklady na službu, ale nezabývá se oprávněností dané služby či její prioritou. Nebere v úvahu, zda je služba spravedlivě rozložena mezi spotřebitele, zda je poskytována efektivně, zda odpovídá potřebám a zájmům občanů.

V současné době přírůstkový způsob sestavení rozpočtu je často ztotožňována s indexovou metodou, avšak mezi přírůstkovou a indexovou metodou existují rozdíly. Indexová metoda je druhem přírůstkové metody. Přírůstek je v případě indexové metody činěn na základě indexu (inflace, demografické změny). V případě přírůstkové metody mohou být formy přírůstku různé (např. politické rozhodnutí, lobování). (Ochrana, 2006)

Dnes je indexová metoda rozpočtování používána ve dvou základních variantách:

- 1) Ordinary Incremental Budgets (OIB) – je klasickou podobou indexové metody,

- 2) Priority Incremental Budgets (PIB) – rozšíření metodiky OIB o zvažování pořadí konkrétních akcí nebo projektů. (Kalouda, Mech, Povolný, 2007)

## **2.2 Metoda fixně stanoveného rozpočtu**

Dalším běžně užívaným tradičním způsobem sestavení rozpočtu je fixně stanovený limitovaný rozpočet. Tato metoda je využívána ústřední vládou k řízení vlastních orgánů a ministerstev a ke snaze ovlivňovat výdaje ústředních samosprávných celků prostřednictvím systému dotací. Rozpočet pro následující rok pro danou oblast služeb je co do objemu fixní. V rámci celkového stanoveného rozpočtu je pak nutno poskytovat daný soubor služeb. (Provazníková, 2015)

Na úrovni obcí lze tento způsob využít v případě, že zajišťují poskytování veřejných statků či služeb prostřednictvím jiných organizací (např. doprava, elektřina, svoz odpadu atd.). Obec může poskytovat organizaci zajišťující službu paušální finanční částku, kterou si organizace rozdělí mezi jednotlivé nákladové položky podle vlastního uvážení. V praxi tato metoda většinou bývá efektivní (pokud nebude kontrolovat výdaje organizací po jednotlivých položkách, např. doprava, energie, mzdy atd.). Částečně je to kvůli tomu, že organizace může kompenzovat nevyhnutelné překročení rozpočtu v určité konkrétní položce úsporami jiných položek. Ke kontrolní činnosti můžeme uvést: nutný souhlas obce se zvýšením počtu zaměstnanců, vyplácení prémie nebo povinnost organizace předložit položkový rozpis odhadovaných nákladů pro ověření celkové částky. Nedostatkem této metody z hlediska managementu, který je zodpovědný za poskytování statků a služeb, je náročnost. (blíže viz např. Vojtíšková, 2018, Provazníková, 2015).

## **2.3 Metoda nulového základu**

Přístup nulového základu (Zero based Budgeting) je alternativou k tradičnímu způsobu sestavování rozpočtu. Tento typ rozpočtování začíná od „nulové základny“ a všechny aktivity jsou analyzovány v kontextu jejich potřeb a výdajů. Jak uvádí Provazníková (2015), z teoretického pohledu je metoda nulové základny nejkompexnější, protože zkoumá všechny činnosti a položky rozpočtu s ohledem na jejich cíle. Tento přístup rozpočtování vychází z předpokladu, že rozpočtové výdaje v minulém rozpočtovém období nijak nepředpokládají vývoj výdajů v aktuálním roce. Dále je rozpočet vytvořen na základě potřeb pro nadcházející rozpočtové období bez ohledu na to, zda daný rozpočet překračuje, nebo naopak je nižší než rozpočet v minulém roce. Všechny jednotlivé programy musí své výdaje na všechny aktivity zdůvodňovat a poté zdroje budou alokovány mezi nimi. Rozpočet sestavený na základě metody nulové základny také umožňuje implementovat strategické cíle obce a propojit je s konkrétními

aktivitami a položkami rozpočtu, kde lze výdaje nejprve seskupit a poté měřit ve srovnání s dosaženými výsledky a současnými očekáváními. Proto je vhodné tuto metodu použít maximálně ve střednědobém časovém horizontu (Vojtíšková, 2018).

Při rozpočtování s nulovou základnou je potřeba projít 5 kroků:

1. určení rozhodovacích jednotek (totožných s kalkulačními středisky) podle definovaných vstupů a výstupů rozpočtu,
2. stanovení základních cílů pro každou rozhodovací jednotku a určení alternativních cest a úrovní aktivit, jak těchto cílů dosáhnout,
3. popis všech aktivit každé jednotky souborem nebo více soubory rozhodovacích balíčků pro zvolené alternativní cesty,
4. výběr mezi všemi rozhodovacími balíčky,
5. provádění post-implementačního auditu pro zajištění podmínek pro dosažení cílů (Kalouda, Mech, Povolný, 2007).

Pro přezkoumávání nulové základny lze použít politické rozhodnutí, studii efektivnosti a možnost volby rozpočtu. Uvedené formy umožňují úspěšně rozhodnout o efektivní alokaci zdrojů. Na základě stanovených cílů jsou vytvářeny jejich realizační varianty a vybírána ta varianta, která zvolené kritérium splňuje nejlépe. (blíže viz např. Ochrana, 2006)

Takto vytvořené rozpočty nemívají chyby nebo jiné nedostatky nahromaděné v předchozích obdobích. Tato výhoda je velmi důležitá pro optimální sestavení rozpočtu. K nevýhodám metody nulové základny můžeme řadit:

- vysokou časovou a administrativní náročnost,
- vytváření tlaku na hledání úspor,
- stanovení prognózy některých ukazatelů bez použití podkladů minulých období, což může být méně efektivní nebo může vést k méně přesným výsledkům (Vojtíšková, 2018).

## **2.4 Metoda rozpočtování dle výsledku.**

Rozpočtování dle výsledku neboli „Performance budgeting“, jak je zřejmé z názvu, je specifickým přístupem sestavení rozpočtu, který se zaměřuje na dosahování žádoucích cílů a účinků, a to cestou efektivního a hospodárného využití veřejných zdrojů (Vojtíšková, 2018). Jinými slovy globálními cíli této metody je vývoj, plnění a fungování rozpočtového systému, ve kterém se veškeré výdaje (plánované a skutečné) uskutečňují v závislosti na plánovaných a



dosazených výsledků. Účinnost rozpočtování dle výsledku spočívá ve schopnosti plánovat, provádět a kontrolovat aktivity rozpočtu v rámci stanoveného cíle. Při aplikaci této metody se některé obce zaměřují na upřednostňování výdajů, zatímco jiné kladou důraz na zlepšení efektivity a účinnosti poskytování veřejných statků. Podle Provazníkové (2015) jsou základem tohoto přístupu tyto principy:

- položky rozpočtu a informace o něm jsou strukturovány spíše podle jednotlivých typů činností, nikoli podle jednotlivých liniových prvků,
- součástí procesů je sběr informací o nákladech na dosahování výsledků a hodnocení efektivnosti.

Získané výsledky, výdaje a ukazatele by měly být zkontrolovány a hodnoceny na úrovni každé organizace, aby byla věnována pozornost vzniku potenciálních chyb a problémů. Přitom rozpočtování dle výsledků má značný potenciál pro zvýšení celkové kázně výdajů, a tím i rozpočtové kázně. Zvýšením schopnosti obce identifikovat programy s nízkou prioritou nebo neefektivní programy, které následně lze omezit, tato metoda rozpočtování pomáhá při vytváření fiskálního prostoru nezbytného k financování nových potenciálních priorit, aniž by se zvyšovaly celkové náklady (Půček, 2015). To znamená, že metoda umožňuje pečlivě stanovit priority, které vedou k snížení nákladů s cílem minimalizovat jejich sociální důsledky a zvýšit jejich udržitelnost. V praxi je nezbytnost zavedení rozpočtování dle výsledků zpravidla vysvětlena přítomností několika určitých situací:

- 1) situace, ve které tradiční metody rozpočtování vyčerpaly své efektivity, nemohou řešit problémy rozpočtové rovnováhy,
- 2) v rozpočtové krizi, ve které je třeba provést radikální opatření ke snížení výdajů.

Zavedení rozpočtování dle výsledku by mělo pomoci vytvořit systém účinné veřejné správy. Jak uvádí Provazníková (2015), pokud je metoda uplatňována pečlivě, umožní určit problémy a slabiny v činnosti obce, ukáže na případné překrývání funkcí, což umožní lépe definovat a plánovat dlouhodobé záměry a cíle obce. Nevýhodou tohoto přístupu je to, že je často soustředěn na to, zda je činnost zabezpečena s co nejnižšími náklady. K dalším nevýhodám můžeme zařadit malé zkušenosti a nutnost výrazné změny stávající legislativy. (Hamerníková, Maaytová, 2010)

## **2.5 Metoda programového rozpočtování**

Programové rozpočtování neboli „Planning Programming Budgeting System (PPBS, PPB)“ reprezentuje kategorii programově orientovaných přístupů k sestavení rozpočtu. Podstatou

programového rozpočtování je systematické přidělení rozpočtových prostředků ke schváleným cílovým programům. Většinou jsou programy určeny k řešení ekonomických a sociálních problémů. Tento způsob rozpočtování umožňuje racionálně alokovat rozpočtové prostředky v rámci konkrétních programů a projektů. Ochrana (2006) ve své publikaci vymezuje tři základní atributy nebo charakter programového rozpočtování:

- účelnost,
- cílovou orientovanost,
- programovou strukturu.

Účelnost programového rozpočtování znamená, že jsou známy racionální důvody, proč mají být dané aktivity financovány. Logika programového rozpočtování vychází z předpokladu toho, že vzácné zdroje jsou alokovány s ohledem na priority výdajových cílů. Programové rozpočtování je cílově orientované financování, to znamená, že cíle vystupují jako potenciální alokační účely, které zaměřují činnost jejich nositelů očekávaným směrem. Financování takových aktivit je tedy orientováno nikoliv institucionálně, ale cílově. Proto takový způsob financování má charakter cílově orientovaného financování. Informace o financování mají v programovém rozpočtování strukturovaný charakter, který je dán výpovědí o uspořádání cílů jako účelových aktivit. (blíže viz např. Ochrana, 2006)

Hlavním dokumentem této metody je cílový komplexní program, který odráží konkrétní úkoly a cíle, aktivity a činnosti zaměřující se k řešení problémů v určitém odvětví. Jak uvádí Provozníková (2015), při aplikaci této metody je třeba uskutečnit pár kroků. Prvním krokem je zkoumání záměrů a cílů územního celku vzhledem k jeho současným aktivitám. Zkoumání umožňuje odhalit, které z cílů nebyly uspokojovány a jaké byly problémy a chyby při plnění těchto cílů. Provedená analýza je nutná k rozhodování obce. Obec si může jako jeden ze svých programů stanovit např. podporu kultury, sportu, vzdělávání nebo péči o staré občany, bezdomovce, zvyšování efektivity poskytování veřejných statků atd. V případě péče o staré občany můžeme uvést služby, které přispívají k naplnění uvedeného cíle, a to poskytování nájemných bytů, zřizování domů s pečovatelskou službou, výstavbu či provozování domovů důchodců apod. Metoda programového rozpočtování se v tom případě bude zaměřovat na to, aby všechny uvedené služby přispívaly pouze k danému programu „péče o staré občany“. Druhým krokem je porovnání a ocenění alternativních variant, pomocí nichž by bylo dosaženo definovaných záměrů a cílů. Porovnání ukáže náklady jednotlivých postupů, jejich administrativní a časovou náročnost a dosažené výsledky. Komparace a ocenění alternativních

variant umožní obci stanovit plán. Tento plán je podkladem pro tvorby návrhu jednoletého rozpočtu. (Podrobně viz Provazníková, 2015)

Bázi metody programového rozpočtování tvoří dvě komponenty:

1. rámcové vymezení zdrojů pro jednotlivé oblasti rozpočtových aktivit (strategická úroveň),
2. konkrétní cíle a programy, které naplňují finanční rámec stanovený strategickou úrovní řízení (operativní úroveň). (Kalouda, Mech, Povolný, 2007)

Hlavní výhodou programového rozpočtování je odraz směru a množství vynaložených finančních prostředků, které umožňují zajistit transparentnost rozpočtu. Efektivní alokace zdrojů je také důležitá část tohoto přístupu. K nevýhodám můžeme zařadit:

- časovou, finanční i odbornou náročnost,
- problém s objektivním hodnocením projektů a měřením užitku,
- nemožnost programové rozpočtování aplikovat na všechny činnosti realizované obcí (Provazníková, 2015).

## **2.6 Metoda participativního rozpočtování**

Tato metoda vychází ze slova „participace“ (z lat. *partem capere*) znamenající účast, sdílení nebo podílení se na něčem. V našem případě hlavní myšlenkou participativního rozpočtování je zapojení občanů do procesu rozpočtování, do účasti na rozhodování ekonomických či politických aktivit. V souladu s myšlenkou participativního rozpočtování můžeme říci, že je základním pilířem demokratického zřízení (Mička, 2016).

Vymezení definice participativního rozpočtování není tak jednoznačné, každý autor nebo specialista v tomto oboru pojem definuje trochu odlišně. Ve své publikaci Vagin (2018) definuje participativní rozpočtování jako soubor různých postupů založených na občanské iniciativě zaměřené na řešení otázek místního významu s přímou účastí občanů na rozhodování rozpočtových prostředků. Mička (2016) charakterizuje participativní rozpočtování jako demokratický, několikastupňový mechanismus, kterým určitá populace rozhoduje nebo přispívá k rozhodování o veřejných zdrojích. Během roku jsou organizovány semináře a veřejná shromáždění, na kterých se vedou diskuze o využívání zdrojů. Občané mají možnost navrhnout aktivity, připravovat projekty, stanovovat priority a přispívat k politickým rozhodnutím o rozpočtu. Jinými slovy vláda vyčleňuje určitou částku peněžních prostředků z rozpočtu obce, o kterých rozhodují občané podle svých potřeb. Z toho plyne otázka, z jaké konkrétní části se

vyčleňují peněžní prostředky z rozpočtu obce. Jelikož finanční prostředky participativního rozpočtování mají jednorázový a investiční charakter, můžeme je zařadit ke kapitálovým výdajům. Projekty a různé aktivity navržené ze strany občanů mohou být financovány nejen z obecního rozpočtu, ale i od různých veřejných a soukromých institucí. K nim můžeme zařadit ziskové organizace (podnikatelé, investoři apod.), neziskové organizace (církve, hasiči, policie apod.) a různé spolky (Shulga, 2017).

Mička (2016) ve své publikaci jako výhody uvádí, že dobře vedený participativní rozpočet zvyšuje možnosti občanů se politicky angažovat, efektivně jednat o dosažení společných cílů, přispívá k informování a vzdělávání účastníků v oblasti místního plánování, zvyšuje jejich znalosti a kompetence, přímo jim svěruje část výkonné moci o alokaci části rozpočtu. K nevýhodám tedy můžeme zařadit;

- nedostatečnou finanční podporu,
- nezájem občanů k zapojení participace,
- politickou a ekonomickou nestabilitu,
- nejednoznačnost aktivit a projektů (projekty navržené ze strany občanů mohou být různé a odlišné mezi sebou, což může vést ke konfliktu nebo zneužití participace).

Participativní rozpočtování má spoustu forem aplikace, nelze říci, že existuje jediný způsob aplikace této metody. Záleží na tom, o jaký subjekt se jedná (stát, kraje, města, městské obvody, malé obce atd.), a v jaké ekonomické a politické situaci se daný subjekt nachází (Shulga, 2017).

### **3 METODOLOGICKÉ ASPEKTY**

Součástí této kapitoly je popis jednotlivých metodologických aspektů, které byly využity za účelem splnění cílů této bakalářské práce. Zde budou podrobně charakterizovány teoretická východiska jednotlivých vědecko-výzkumných metod a jejich aplikace v průběhu bakalářské práce.

V procesu zpracování této bakalářské práce byly použity následující vědecko-výzkumné metody:

- komparativní metoda,
- metoda dotazování – technika nestrukturovaného rozhovoru.

Cílem bakalářské práce je navrhnout postup k sestavování rozpočtu ve vybrané municipalitě. Výše uvedené metodologické aspekty charakterizují jednotlivé přístupy pro vhodné zavedení participativního rozpočtu pro město Lázně Bohdaneč. Komparativní metoda byla použita pro sestavení principů a pravidel participativního rozpočtu, metoda dotazování pro zjištění specifik města Lázně Bohdaneč a jeho vztah k participativnímu rozpočtování. Výsledky použitých metod byly sjednoceny a zakomponovány do návrhu participativního rozpočtování pro město Lázně Bohdaneč (s ohledem na situaci města) a do závěrečné části práce.

#### **3.1 Komparativní metoda**

První fází výzkumu použitých metod je představení komparativní metody. Smyslem komparace je srovnávání dvou či více určitých objektů (jevy, nápady, výsledky výzkumu apod.). Komparativní metoda umožňuje stanovovat společné a charakteristické znaky a vlastnosti vybraných objektů a proces jejich vývoje. Hendl (2008) ve své publikaci zmínil, že v průběhu komparování je potřeba definovat objekt komparace, stanovit cíle a kritéria komparativní analýzy. Výstupem komparativní metody je sjednocení sledovacích technik včetně standardizace zdrojových dat a výsledků.

Hlavním cílem aplikace komparativní metody (kapitola č. 4, str. 39) je na základě porovnání jednotlivých aktivit participativního rozpočtování ve vybraných municipalitách navrhnout co nejvhodnější postup sestavování participativního rozpočtu pro město Lázně Bohdaneč. Ke komparovaným municipalitám patří město Litoměřice, Brno a městská část Praha 8. Hlavním důvodem, proč byly zvoleny výše uvedené municipality, je to, že města (městská část) s úspěchem proces participativního rozpočtu využívají a jejich postupy se v dílčích krocích liší.

Komparace byla zkoumána z pohledu jednotlivých etap participativního rozpočtu a zahrnuje porovnání následujících aktivit:

- alokovaná částka,
- orgán participace,
- sběr informací,
- kontrola a úprava návrhů,
- veřejné hlasování,
- realizace.

Komparace byla uskutečněna na základě zdrojových dat na oficiálních stránkách uvedených měst (městské části). Mezi zdroje patřily dokumenty participativního rozpočtování (zásady, pravidla, harmonogram apod.) ve vybraných městech (městské části), odborné články a videa.

Na základě komparace jednotlivých kroků sestavování participativního rozpočtování došlo k rozboru návrhu participativního rozpočtu pro město Lázně Bohdaneč, ve kterém byl uskutečněn řízený rozhovor.

### **3.2 Metoda dotazování**

Metoda dotazování je nástroj pro získávání kvalitativních dat. V současné době dotazování je možné uskutečnit formou:

- osobního dotazování – provádění dotazování probíhá v přímém kontaktu tazatele s dotazovaným,
- dálkového dotazování – telefonicky, písemnou formou, elektronicky přes e-mail.

Otázky mohou být:

- uzavřené (strukturované) otázky zahrnuje výběr odpovědi ze seznamu; uzavřené otázky mohou být dichotomické (ano/ne), případně je možné nabídnout k výběru více než dvě možnosti odpovědi; umožňuje získání validnějších dat; nevýhodou může být vysoká pravděpodobnost neváženosti odpovědí, náhodná volba a omezený prostor pro tazatele,
- otevřené (nestrukturované) otázky více odhalují definované výzkumné oblasti.

Součástí aplikace metody dotazování (kapitola č. 5, str. 47) je analýza řízeného rozhovoru, který byl proveden s klíčovým aktérem, hrající důležitou roli v stanovení návrhové části práce. Za klíčového aktéra je považován vedoucí oddělení hospodářsko-správního odboru Městského

úřadu Lázně Bohdaneč Ing Simona Paukovičová. Řízený rozhovor byl proveden elektronicky formou dotazníkového šetření (nestrukturované otázky) v termínu od 15. 5. do 23. 7. 2020. Rozhovor se měl uskutečnit ve dvou vlnách. První rozhovor byl zaměřen na obecné podmínky města ve vztahu k rozpočtování (viz Příloha č. 1). Druhý byl již zaměřen na aplikaci participativního rozpočtu. Druhý rozhovor byl předem dohodnut a otázky zaslány (viz Příloha č. 2). Ze strany města již však nebyl naplněn. Strukturu první části dotazníkového šetření tvoří dva tematické okruhy:

- participativní rozpočet pro město Lázně Bohdaneč,
- současný přístup k sestavování rozpočtu.

Cílem prvního okruhu bylo ověření potenciálního faktu zajištění politické podpory a zavedení participativního rozpočtu do budoucna, dále byly zjištěny výhody a nevýhody participativního rozpočtování z pohledu města a finanční prostředky vyčleněné v rámci uvedené metody sestavování rozpočtu v případě jejího zavedení. V rámci druhého okruhu bylo zjištěno, jaké techniky nebo metody město využívá při sestavování rozpočtu. Zde byla podrobně popsána fáze rozpočtového procesu města, byla zjištěna míra ochoty zapojení se místních obyvatel do rozhodování o veřejných prostředcích. Na závěr byla zmíněna efektivita současného přístupu sestavování rozpočtu z pohledu vedení města.

## **4 ZAVÁDĚNÍ PARTICIPATIVNÍHO ROZPOČTOVÁNÍ**

V této kapitole se budeme zabývat postupy zavádění participativního rozpočtování a dále tím, jaké kroky v sobě zahrnuje a jaké podmínky musí být splněny pro jeho tvorbu. Před tím, než začneme popisovat základní kroky, bude vhodné zmínit historii vzniku participativního rozpočtování a velmi důležité aktéry nebo účastníky celého procesu participativního rozpočtu a dále to, jakou roli hrají v průběhu realizace participativního rozpočtu. Dále na základě příkladů dobré praxe bylo provedeno porovnání a podrobný popis jednotlivých kroků participativního rozpočtování ve vybraných městech.

### **4.1 Vznik participativního rozpočtování**

První velký experiment pro zavedení participativního rozpočtování byl uveden v roce 1989 v Porto Alegre – hlavním městem brazilského státu Grande do Sul. Právě toto město je považováno za výchozí bod historie participativního rozpočtu. Jedna třetina obyvatel v Porto Alegre žila ve slumech a měla omezený přístup k čisté vodě, kanalizaci, nemocnicím a školám. Na překonání těchto akutních problémů byly zaměřeny reformy zahájené v roce 1989. Nově vytvořená levicová strana místní vlády byla jediná, která byla schopná zavést celý proces participativního rozpočtování. Participativní rozpočtování se stalo jedním z mechanismů realizace těchto reforem. V letech 1989 až 2004 byla praxe participativního rozpočtování dostatečně zakotvena a institucionalizována. Vzhledem k tomu, že se zkušenost s Porto Alegre ukázala jako úspěšná, v roce 1996 na konferenci „UN Habitat“ byl v Istanbulu participativní rozpočet oceněn jako jedna z nejlepších sociálních praktik a začal se rozšiřovat do téměř celého světa. (Vagin, Pominová 2018)

### **4.2 Aktéři a jejich role v procesu realizace**

Participativní rozpočet poměrně jasně vymezuje aktéry, kterých se tento projekt bude týkat. Jedním z hlavních účastníků v procesu realizace jsou samosprávné celky. Podle Mičky (2016) úředníci místní správy jsou velmi často koordinátory či manažery participačních procesů. Jsou pak zodpovědní za plnění většiny organizačních úkolů, kromě toho mohou vystupovat i v roli odborníků. Mají na starost určitou oblast, které rozumí po obsahově stránce, a mají dobrou znalost všech administrativních procedur. Proto můžeme říci, že úředníci hrají důležitou roli v procesu realizace participativního rozpočtování. Výhodou pro místní správu je to, že úřad propaguje transparentnost, což umožní občanům monitorovat distribuci rozpočtových zdrojů a dále zvýšit důvěru občanů vůči místním úřadům.



Druhým hlavním účastníkem jsou občané, kteří hrají iniciativní role. Občané jsou více informováni o tom, jaké problémy v jejich prostředí jsou, jak je lépe řešit a jakým způsobem je to možné. Právě kvůli jsou tomu občané iniciátory návrhů a projektů, které jsou potřebné pro zlepšení života lidí žijících v lokalitě pod správou samosprávných celků. Občané mají mnoho podnětů k účasti na participativním rozpočtování. První významný podnět pro občany je ten, že získají přístup k informacím. Informativní schůze poskytují občanům širší porozumění správě města, správní odpovědnosti, politice a rozhodovacímu procesu politiky. Participativní rozpočtování nabízí občanům informace o tom, jak vytvořit lepší porozumění svému politickému a administrativnímu prostředí. Kromě informací o rozpočtu získávají občané také přístup k technickým a právním informacím, jakými jsou zásady plánování nebo zákony o užívání půdy. V neposlední řadě je důležitá skutečnost, že nabízí možnost spolupráce občanů s úředníky a řešení právních nebo technických problémů (Wampler, 2000).

Další řadu aktérů tvoří neziskové nevládní organizace, které jsou zpravidla územně či tematicky zaměřené na obsah projektu. K těmto organizacím můžeme zařadit různé nadace, spolky, církevní organizace, obecně prospěšné společnosti a další typy neziskových organizací. Wampler (2000) ve své publikaci uvádí, že projekty participativního rozpočtování nabízejí spoustu mechanismů neziskovým organizacím pro to, aby mohly pracovat s občany a místními vládami na základě sociálních problémů. V některých samosprávách mají neziskové organizace v programu přímou roli. V případě přímé role mají tendenci posilovat pozice občanů a transparentnost vlády. Mohou dohlížet, monitorovat či stát se prostředníkem mezi místní vládou a občany. V ostatních samosprávách hrají neziskové organizace poradenskou roli, podporují participanty.

K poslednímu typu aktérů můžeme zařadit podnikatelskou sféru. Podle Mičky (2016) podnikatelský sektor vystupuje v roli investora, který celý projekt iniciuje, nebo v roli pasivního aktéra, který může být projektem ovlivněn. V prvním případě je jeho role klíčová, neboť určuje obsah projektu a zároveň má odpovědnost i finanční závazky. V případě druhém je podnikatelský sektor tím, kdo může být výsledným projektem ovlivněn jak pozitivně (úprava prostranství v blízkosti restaurace), tak negativně (zvýšení hluku, odliv zákazníků apod.). Podnikatelé jsou skupinou s velmi omezenými časovými možnostmi, proto je třeba vždy pečlivě vážit rozsah a způsob jejich oslovení. Zároveň jsou ale často důležitým prvkem prosperující místní ekonomiky (Mička, 2016).

### 4.3 Proces participativního rozpočtování

Každý zainteresovaný subjekt v participativním rozpočtování územní samosprávy musí vytvořit prostor pro její realizaci. Městský úřad musí splnit určité podmínky, které jsou nezbytné pro efektivní realizace. Mezi ty nejdůležitější Černý (2016) ve své publikaci uvádí:

- **politická podpora celého procesu** znamená, že vedení města musí akceptovat proces participativního rozpočtování. Bez politické podpory není možné zavést tuto metodu rozpočtování,
- **jasná pravidla a podoba procesu** dávají přehled, jaký bude postup při tvorbě participativního rozpočtování. Pravidla musí být srozumitelná pro každého občana,
- **informační kampaň**, je třeba, aby se občané dozvěděli jak o samotném participativním rozpočtování, tak o možnostech, jak se zapojit,
- **kapacita úřadu pro práci s veřejností a ze zajištění dostatečných zdrojů** k pokrytí nákladů souvisejících s realizací participativního rozpočtování,
- **zájem veřejnosti o zapojení do tvorby participativního rozpočtování** (Černý, 2016).

Po splnění těchto podmínek je možné už přistoupit k procesu zavádění participativního rozpočtování. Pro obecnou představu celého procesu jej můžeme rozčlenit do 3 fází. Tabulka 3 znázorňuje charakteristiky jednotlivých fází a jejich časový harmonogram.

**Tabulka 3.** Fáze participativního rozpočtování

Příprava	Tvorba	Realizace
Vyčlenění prostředků a schválení postupu a pravidel vedením města.	Sběr návrhů a projektů, analýza jejich proveditelnosti, následný výběr a konečné schválení.	Projektová příprava, výběrová řízení a další kroky nutné k realizaci vybraných projektů a průběžné zapojení a informování občanů
<b>2-6 měsíců</b>	<b>6-12 měsíců</b>	<b>do 12 měsíců</b>

Zdroj: Zpracováno dle Černý (2016)

Velmi důležité je správně načasovat participativní proces. Participativní rozpočtování musí začít s dostatečným časovým předstihem, musí odpovídat rytmu správních lhůt, potřebám a možnostem aktérů (Mička, 2016). Celý proces participativního rozpočtování může mít různou délku trvání, což záleží na tom, jak rychle vedení města připraví participativní rozpočet, jak

jsou aktivní občané a jaký je obsah vítězného projektu. Jak je uvedeno v Tabulce 3, příprava a tvorba rozpočtu nejčastěji trvají 1 rok, další rok trvá realizace projektu.

Pro detailnější popis procesu participativního rozpočtování je třeba vymezit určité kroky pro zavedení participativního rozpočtování. Všechny kroky jsou vzájemně a úzce propojeny, bez jednoho nemůže existovat druhý (Mička, 2016).

#### **4.3.1 Příprava participativního rozpočtu**

Přípravná fáze participativního rozpočtování je pro úspěch celého procesu klíčová. To znamená, že příprava vystupuje jako základna procesu rozpočtování a čím pečlivěji je realizována, tím efektivněji mohou probíhat ostatní kroky celého procesu. Přípravná fáze v sobě zahrnuje celou řadu aktivit ze strany místní samosprávy. Za prvé je třeba mít přehled o možnostech města pro zavedení participativního rozpočtování. Jedná se o částku vyčleněnou na návrhy občanů, na propagační kampaň a na další provozní výdaje. Kromě peněžních prostředků jsou důležité i majetkové či nemajetkové zdroje města. Zejména se jedná o prostory, kde občané mohou navrhopvat, diskutovat a debatovat o projektech (Mička, 2016).

Za druhé vedení města musí stanovit aktéry, vyjasnit jejich roli v procesu participování podle jejich specifik, potřeb a kapacity. Podle Mičky (2016) aktéři ovlivňují výběr komunikačních technik, harmonogram procesu, očekávaných cílů a výstupů. Opomenutí významných aktérů může proces velmi poškodit.

Nezbytnou součástí participativního rozpočtování je jeho správná váha a jeho oficialita. Základním dokumentem je plán participativního procesu. Cílem plánu participativního procesu je mít jasně zmapovaný celý participativní postup, který je projednán veřejností, schválen zastupitelstvem a zveřejněn tak, aby se s ním každý mohl seznámit (Shulga, 2017). Obsah plánu v sobě zahrnuje následující oblasti:

- účel participativního přístupu,
- cíle procesu a očekávané výstupy,
- organizační zajištění procesu s jasně vymezenými kompetencemi a úkoly,
- přehled klíčových aktérů,
- přehled navržených kroků a harmonogram,
- časový harmonogram,
- způsoby komunikace a informování,
- další dle potřeby (Mička, 2016).

Dobře nastavený plán pro vedení města je klíčem k úspěchu participativního rozpočtu. V opačném případě může dojít k nepochopení celého projektu a občané by postrádali důvod zúčastnit se ho. Proto účast občanů souběžně hraje vážnou roli. Ve většině případů přispívá k zapojení občanů v participativním rozpočtování edukačně-informační kampaň, která slouží ke vtažení veřejnosti do tvorby participativního rozpočtování. Obce musí zapojit všechny nástroje, aby občané byli dostatečně informováni (Černý, 2016).

#### **4.3.2 Sběr a hodnocení návrhů**

V této fázi už se začíná zapojovat veřejnost. Vedení města může kombinovat různé techniky sloužící k lepší informovanosti, například pozvánku na veřejné setkání, pracovní skupiny či workshopy s jednoduchým představením zvoleného postupu participativního rozpočtování. Občané budou moci podávat návrhy písemně přímo na úřadě nebo prostřednictvím online formuláře. Po sběru námětů a návrhů začíná proces jejich hodnocení podle realizovatelnosti. Formálně se kontrolují z hlediska stanovených podmínek a pravidel. V případě, že projekt je v rozporu se stanovenými podmínkami nebo je nesmyslný, je projekt vyloučen, případně úředníci v roli konzultantů spolu s navrhovateli hledají možné alternativy. Cílem této konzultace je maximalizovat počet realizovatelných návrhů (Černý, 2016).

#### **4.3.3 Diskuze a hlasování**

Po hodnocení a kontrole navržených projektů ze strany vedení města následuje diskuze o projektech, které jsou v souladu se stanovenými pravidly. Diskuze a debaty se uskutečňují většinou ve veřejných setkáních a workshopech. Hlavní myšlenkou těchto setkání je prezentovat jednotlivé projekty před veřejností a před samotným rozhodováním diskutovat o jejich potřebnosti pro danou lokalitu. Je možné v takových setkáních zlepšit samotné projekty nebo je upravit tak, aby vyhovovaly co největšímu počtu lidí. Projekty, které byly podpořeny většinou občanů, postupují do další fáze, kterou je hlasování. Stimulem pro zapojení občanů do tvorby rozpočtu je výběr těch návrhů, které mají být městem realizovány z prostředků participativního rozpočtu. Hlasování může mít různé podoby. Může se hlasovat nejen fakticky na úřadech, ale i elektronicky na oficiálních stránkách města. Volební mechanismus se liší dle rozhodnutí vedení města (Černý, 2016).

#### **4.3.4 Realizace**

Závěrečnou fází celého procesu participativního rozpočtování je realizace vítězných projektů. Důležité je stanovit časový harmonogram, aby veřejnost mohla vidět výsledky realizace projektu, ale časově není možné určit délku jejich trvání. Některé projekty mohou trvat

maximálně měsíc, druhé až 2 roky. Proto vedení města vyhláší přibližnou délku trvání. Spolupráce občanů v této fázi je velmi důležitá. V určitých oblastech jsou občané více informováni a mohou přispět k efektivní realizaci projektů (Vagin, Pominova, 2018).

#### **Dohlížení na realizaci projektů**

Realizace vítězných projektů by měla být dokončena během jednoho roku. Příklad participativního rozpočtu v Dabrowě Gornicze označuje, jak efektivně uskutečnit proces realizace projektů. Celý proces realizace projektů by měl být oznamován na webových stránkách města. Pro každou jednotku by bylo vhodné jmenovat vedoucí, kteří ponese odpovědnost za realizaci jim přidělených projektů. Dále je třeba pro umožnění projednávat otázky možných problémů realizace svolávat setkání speciálních týmů pro realizaci projektů s navrhovateli (Agora CE, 2016).

### **4.3.5 Další důležité informace**

#### **Veřejná setkání**

V metodické příručce od Agory CE jsou popsány postupy, jak dobře připravit veřejné setkání. Podle uvedené příručky by měla být veřejná setkání organizována co nejbližší lidem. Znamená to zvolit takové prostory, které jsou občané zvyklí běžně využívat – např. knihovny, divadla, školy. Je potřeba zvolit čas, který bude komfortní pro většinu obyvatel. Bylo by vhodnější zorganizovat veřejné setkání o víkendech, v období státních svátků, velkých sportovních či kulturních akcí. Veřejná setkání se v jednotlivých fázích zaměřuje na různé účely. V úvodní fázi umožňují informovat občany o participativním rozpočtování a diskutovat o jednotlivých nápadech. V dalších fázích slouží k prezentování rozpracovaných projektů a v závěru umožňují představovat finální podoby návrhů (Agora CE, 2016).

#### **Stanovení nákladnosti projektů**

Ověření finanční nákladnosti jednotlivých projektů je velmi časově náročné. Například pro občana je obtížné stanovit nákladnost rekonstrukce venkovního hřiště nebo parku. Pro ilustraci lze využít příkladu Bratislavy, kde využili určování cen dvěma způsoby. Buď navrhovatel najde dodavatele, se kterým určí přesný rozpočet, nebo úřad zveřejní ceník prací, ve kterém by si navrhovatelé sami mohli najít, kolik stojí oprava hřišť, osvětlení a podobně (Agora CE, 2016).

#### **4.4 Komparace přístupů k participativnímu rozpočtování**

V současné době v České republice participativní rozpočet vyzkoušelo 82 obcí (Participativní-rozpočet.cz). K jeho rozšíření přispívají takové organizace jako Agora CE, Alternativa zdola, Demokracie 2.1, které poskytují samosprávným celkům odbornou pomoc, zejména poradenství a hodnocení procesu nebo praktický návod k tomu, jak participativní rozpočet připravit a jak ho realizovat (Černý, 2016).

Pro porovnání jednotlivých kroků sestavování participativního rozpočtu bylo rozhodnuto vybrat město Brno, Litoměřice a městskou část Praha 8.

##### **4.4.1 Způsoby komunikace – sběr informací**

Praha 8 využívá jako hlavní komunikační kanál ve vztahu k občanům města vlastní webové stránky. Zde jsou dostupné elektronické formuláře, které slouží pro sběr informací. Tyto formuláře lze odevzdávat prostřednictvím e-mailu nebo také v papírové formě. Aby byl návrh platný, musí být doplněn o podepsaný souhlas dalších 15 obyvatel.

Město Litoměřice se zaměřilo na komunikaci prostřednictvím webových stránek. Na jejich základě je uskutečněn sběr informací od obyvatel ohledně vhodných projektů.

Elektronickou formu komunikace využívá také město Brno. V případě tohoto města lze využít pro sběr informací o návrzích projektů také papírové formuláře. V případě elektronické formy komunikace využívá město zejména Facebook. V tomto případě se musí pro návrh projektu vyslovit 300 lidí, kteří u příslušného projektu zvolí „líbí se mi“. Pokud použijeme papírový formulář, je nutné získat pro svůj návrh alespoň 50 podpisů od obyvatel města.

##### **4.4.2 Kontrola a úprava návrhu**

Kontrolou podaných návrhů v Praze 8 se zabývá koordinátor participativního rozpočtu a příslušný odbor úřadu městské části. Koordinátor participativního rozpočtu provádí formální kontrolu, poté jsou návrhy předávány příslušnému odboru městské části. Aby návrh prošel do další fáze, musí být veřejně prospěšným, realizace je v kompetenci městské části Praha 8, náklady nesmí překročit stanovenou částku. Nebudou přijaty neinvestiční návrhy, zejména aktivity, akce apod.

Město Litoměřice se zaměřilo především na ty návrhy, které mají majetkový a investiční charakter. Podporovány jsou projekty, které mohou přispět ke zlepšení veřejného prostoru města.

V Brně nemá obsah projektu stanovenou žádnou formou. Tzn. návrhy mohou být určeny jak pro investiční účely, tak i pro neinvestiční aktivity. Za nevhodné jsou označeny projekty, které jsou spojeny s náboženstvím a s politikou, propagují produkty, služby a činnosti komerčních a nekomerčních subjektů.

#### **4.4.3 Způsoby hlasování**

V Praze 8 systém hlasování nastaven tak, že občan bude mít k dispozici dva kladné a jeden záporný hlas. Zároveň občan může udělit maximálně jeden hlas jednomu návrhu. Hlasovat je možné jak v tištěné podobě, tak i na webových stránkách města.

Klasickou podobou probíhá hlasování o návrzích v Litoměřicích, kde hlasující má k dispozici jeden hlas. Hlasování ve městě je tajné a probíhá především prostřednictvím webové stránky města.

V Brně je způsob hlasování o projektech velmi rozmanitý. Zde je možné hlasovat na webových stránkách města, na veřejných setkáních nebo osobně v Kanceláři participace. Volební algoritmus je podobný jako v Praze 8, jen s dílčími rozdíly. Hlasující má k dispozici pět kladných hlasů (z toho dva hlasy pro jeden projekt) a dva záporné hlasy (z toho jeden na projekt).

#### **4.4.4 Realizace návrhů**

V Praze 8 bude představen veřejnosti a realizován ten projekt, který dostal nejvyšší počet hlasů. V případě, že se objeví dva či více dalších projektů, které získaly stejný počet hlasů, realizuje se návrh s vyšším rozpočtem. Počet realizovatelných návrhů závisí na částku vyčleněné v rámci participativního rozpočtu (Moje Osmička, 2017).

Realizační fáze participativního rozpočtování v Litoměřicích je skoro stejná jako v Praze 8. V případě navýšení nákladů v průběhu realizace jsou hrazeny z rozpočtu města, naopak v případě nevyčerpání částky je zbytek vrácen do rozpočtu města.

V Brně jsou realizovány návrhy, které dostaly nejvyšší počty hlasů. Objeví-li se v tomto městě dva nebo více vítězných projektů, bude realizován ten s vyšším počtem hlasů.

#### **4.4.5 Alokovaná výše rozpočtu pro participativní rozpočet**

V roce 2018 Praha 8 alokuje 10 mil. Kč. Tuto částku rozděluje mezi:

- malé projekty (100–500 tis. Kč),
- velké projekty (501–1 000 tis. Kč).

Celková výše kapitálových výdajů v roce 2018 činí 1 152 001 tis. Kč. Na participativní rozpočet bylo tedy vyčleněno 0,87 % kapitálových výdajů (Praha8.cz).

K 1. 1. 2019 žilo v Praze 8 celkem 105 586 obyvatel. Na jednoho obyvatele by tak připadla částka vyčleněna na participativní rozpočet ve výši 95 Kč.

Město Litoměřice alokovalo ve prospěch participativního rozpočtu pro rok 2020 částku 200 000 Kč včetně DPH. Minimální částka na jeden projekt je 10 000 Kč včetně DPH. Částku je možné navýšit z jiných zdrojů, než jsou rozpočtované prostředky. Např. by se jednalo o získání grantu nebo finančního daru.

Město Litoměřice vyčlenilo pro rok 2020 výši svých kapitálových výdajů na hodnotu 208 074 tis. Kč. Ve prospěch participativního rozpočtu je tak alokováno 0,1 % celkových výdajů. K 31. 12. 2019 žilo v Litoměřicích 24 001 obyvatel. V přepočtu na jednoho obyvatele se tak v rámci participativního rozpočtování rozhoduje o částce 8,33 Kč (monitor.statnipokladna.cz).

Město Brno již zveřejnilo výzvu pro ročník 2020/2021. Celková částka pro rok 2021 činí 35 mil. Kč. Tato částka je však určena pro celé město. Na území místní části lze realizovat projekt v maximálním objemu 10 mil. Kč. Schválené výdaje pro město dosahují v roce 2020 výše 6 220 868 tis. Kč. Alokovaná výše pro participativní rozpočet pro celé město tak dosahuje 0,56 % kapitálových výdajů.

Na území města Brna žije k 31. 12. 2019 celkem 380 681 obyvatel. Částku vyčleněnou pro participativní rozpočet lze také v tomto případě přepočítat. Na jednoho obyvatele tak připadá přibližně 95 Kč (monitor.statnipokladna.cz).

#### **4.4.6 Orgán participace**

V Praze 8 celý proces participativního rozpočtování provádí koordinátor participace z oddělení strategického rozvoje a místní Agendy 21 Odboru územního rozvoje a výstavby úřadu městské části Praha 8. Koordinátor zajišťuje komunikaci mezi účastníky participativního rozpočtování, koordinuje celý proces a realizuje komunikační strategie. Koordinátor spolupracuje s Komisí místní Agendy 21, která je poradním orgánem Rady městské části. Komise navrhuje název projektů, připomínkuje zásady a pravidla participativního rozpočtování, navrhuje místa pro veřejné setkání a podobně (Moje osmička, 2017).

V Litoměřicích se participativním rozpočtováním zabývá Koordinátor Zdravého města a místní Agendy 21 z odboru Útvar pro lidi Městského úřadu Litoměřice. Koordinátor má na starosti



koordinovat, prezentovat a medializovat celý proces participativního rozpočtu ([zdravemesto.litomerice.cz](http://zdravemesto.litomerice.cz)).

Participativní rozpočet v Brně koordinuje Kancelář participace z odboru strategického rozvoje Magistrátu města Brna. Kancelář participace má na starosti koordinovat celý proces participativního rozpočtu, dohled a kontrolu realizace projektů (Dáme na vás, 2019).

## 5 PŘEDSTAVENÍ VYBRANÉ OBCE A ANALÝZA JEJÍCH SOCIOEKONOMICKÝCH PODMÍNEK

Tato kapitola se zabývá představením města Lázně Bohdaneč. Zde je popsána základní charakteristika a analýza socioekonomických podmínek města. Dále kapitola popisuje základní představení Městského úřadu Lázně Bohdaneč o participativním rozpočtování. Řízený rozhovor byl proveden s Ing Simonou Paukovičovou, vedoucí hospodářsko-správního odboru Městského úřadu Lázně Bohdaneč. V průběhu rozhovoru bylo zjištěno, jaký je současný přístup sestavování rozpočtu a jaký má vztah Městský úřad Lázně Bohdaneč k participativnímu rozpočtování.

### 5.1 Charakteristika města Lázně Bohdaneč

Město Lázně Bohdaneč leží 8 km severozápadně od Pardubic na křižovatce silnic vedoucích z Hradce Králové do Kutné hory a z Pardubic do Chlumce nad Cidlinou. Podle údajů Českého statistického úřadu zde žije 3 525 obyvatel (rok 2019). První zmínka o městě Lázně Bohdaneč je ve 14. století. Lázně Bohdaneč jsou známé svou rozsáhlou sítí rybníků a lázeňstvím, které je zaměřené na léčbu pohybového ústrojí. Rybníky jsou hnízdištěm vzácných druhů vodního ptactva. Na území rybníků Bohdanečský a Matka je vyhlášena národní přírodní rezervace a ptačí oblast pro ochranu chřástala kropenatého. V Lázních Bohdanči převažuje moderní a klasická architektura. Nejvýznamnější stavbu představuje jedinečné dílo Josefa Gočára „Lázeňský pavilon Gočár“. Další architektonické budovy představují renesanční budova radnice a barokní kostel sv. Maří Magdalény ([Lazne.bohdanec.cz](http://Lazne.bohdanec.cz)).

V čele obce je starosta Ing. Bc. Vladimír Šebek zastupovaný místostarostou. Zastupitelstvo se skládá z 15 členů a rada města z 5 členů. Obecní úřad tvoří:

- tajemník úřadu,
- hospodářsko-správní odbor a matrika,
- stavební odbor,
- odbor správy majetku a rozvoje města.

V tomto městě se nachází mateřská a základní škola, městská knihovna, městský informační centrum, 2 lékárny, zdravotní středisko, římskokatolická farnost, městská policie a služby řady místních podnikatelů.

## 5.2 Analýza rozpočtu obce

V průběhu analýzy rozpočtu města Lázně Bohdaneč byly využity údaje za období 2017 až 2019. Tabulka 4 znázorňuje strukturu příjmů a výdajů města.

**Tabulka 4.** Meziroční vývoj rozpočtu Lázně Bohdaneč (v tis. Kč)

	2017	2018	2019
<b>Příjmy</b>	<b>72 440</b>	<b>76 734</b>	<b>80 604</b>
Daňové příjmy	51 940	56 106	60 459
Nedaňové příjmy	6 919	7 011	7 809
Kapitálové příjmy	131	220	1 903
Přijaté transfery	13 451	13 398	10 434
<b>Výdaje</b>	<b>81 528</b>	<b>60 773</b>	<b>90 025</b>
Běžné výdaje	47 816	48 589	55 661
Kapitálové výdaje	33 712	12 184	34 364
<b>Saldo</b>	<b>-9 088</b>	<b>15 961</b>	<b>-9 421</b>

Zdroj: Zpracováno dle [www.lazne.bohdanec.cz](http://www.lazne.bohdanec.cz)

Jak je možné vidět v tabulce č. 4, saldo rozpočtu Lázně Bohdaneč jsou schodkové kromě roku 2018, kde výrazně poklesly kapitálové výdaje o 21,5 mil. Kč, což vedlo k přebytku v částce 15,9 mil. Kč. Co se týče příjmů města, daňové příjmy představují kolem 70 % z celkových příjmů města. Jak je uvedeno v tabulce č. 3, daňové příjmy za rok 2019 mírně rostou, ve srovnání s rokem 2017 byl výběr o 8,5 mil. Kč vyšší.

Nedaňové příjmy za rok 2019 činily 7,8 mil. Kč, tj. kolem 9 % z celkových příjmů. Oproti roku 2017 se nedaňové příjmy zvýšily o 890 tis. Kč, což bylo vyvoláno především nárůstem příjmů z pronájmu majetku a z přijatých sankčních poplatků, jedná se především o pokuty vybírané městskou policií, které jsou ovlivněny zvýšením měření rychlosti po opravě radaru.

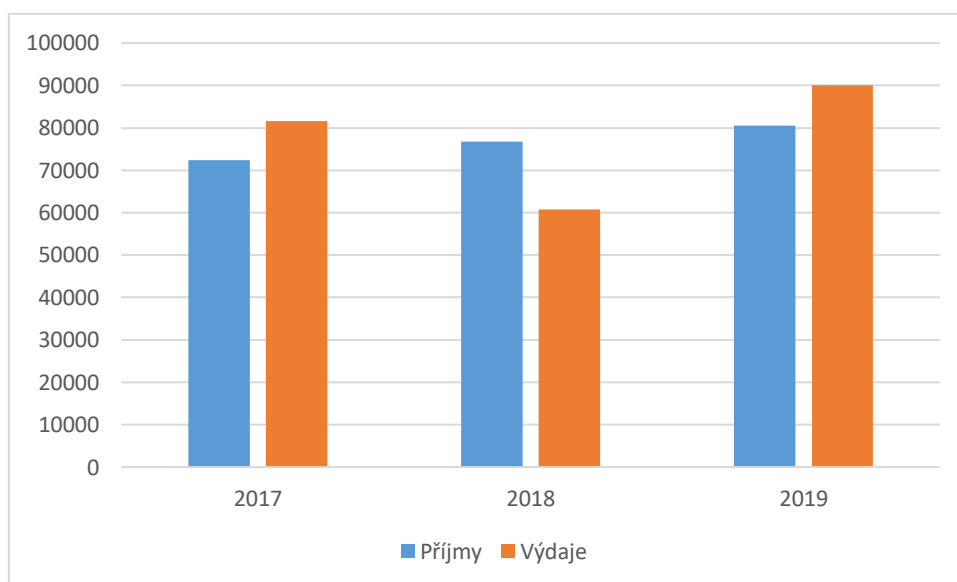
Kapitálové příjmy města tvoří přibližně 0,3 % z celkových příjmů. Prudký skok kapitálových příjmů za rok 2019 oproti roku 2017 byl vyvolán tím, že město prodalo movitý dlouhodobý hmotný majetek a určitou část finančních majetků. Přijaté transfery představují okolo 17 % z celkových příjmů. Za rok 2019 činily 10,4 mil. Kč, což je pokles oproti roku 2018 o 2,9 mil. Kč.

K největším přijatým transferům investičního charakteru došlo ze státního rozpočtu v částce 1 432 tis. Kč na vybudování cyklostezky Lázně Bohdaneč – Živanice, 6 945 tis. Kč v rámci

projektu IROP „Pořízení techniky pro výkon činnosti JSDH Lázně Bohdaneč“, 5 391 tis. Kč na základní školu – IT, polytechnické vzdělávání.

Jak ukazují výsledky tabulky 3, celkové výdaje města lze označit jako kolísavé. Za rok 2018 celkové výdaje činily 60,1 mil. Kč, což je pokles oproti roku 2017 o 20 mil. Kč a nárůst v následujícím roce 2019 zhruba o 30 mil. Kč. To bylo vyvoláno tím, že v roce 2018 v oblasti kapitálových výdajů bylo označeno nízké plnění kvůli navýšení těchto výdajů z titulu budoucí realizace výstavby akce „Tělocvična v Lázních Bohdanči“ v částce 55 mil. Kč. Plnění na této položce byla přesunuta na rok 2019, což přispělo k takovému rozdílu celkových výdajů. Co se týče běžných výdajů města, za toto období byl vykazován nárůst. Pokud v roce 2017 běžné výdaje činily 47,8 mil. Kč, v roce 2019 jejich částka vzrostla zhruba o 8 mil. Kč a činila 55,6 mil. Kč.

**Obrázek 1.** Meziroční vývoj rozpočtu Lázně Bohdaneč (v tis. Kč)



Zdroj: Zpracováno dle [www.lazne.bohdanec.cz](http://www.lazne.bohdanec.cz)

Pro detailnější analýzy rozpočtu města a pro následující sestavení participativního rozpočtování je potřebné znát, do jakých oblastí a v jakém množství posílá město rozpočtové prostředky. Tabulka 5 znázorňuje schválený zastupitelstvem města rozpočet na rok 2020, kde jsou uvedeny podrobné struktury běžných a kapitálových výdajů. Pokud se podíváme na běžné výdaje města, je možné vidět, že provoz městského úřadu (34 379 tis. Kč) stojí město cca více než polovina všech běžných výdajů (62 167 tis. Kč). Na druhé místě nejvíce financovaných oblastí jsou služby města, které nás bude zajímat v následující části. Níže probereme podrobnou analýzu služby města.

**Tabulka 5.** Rozpočet města Lázně Bohdaneč za rok 2020

Ukazatel	Rozpočet pro rok 2020
	v tis. Kč
Třída 1 - Daňové příjmy	61 527,00
Třída 2 - Nedaňové příjmy	6 818,85
Třída 3 - Kapitálové příjmy	0,00
Třída 4 - Přijaté transfery	5 518,90
<b>PŘÍJMY CELKEM po konsolidaci</b>	<b>73 864,75</b>
<b>Třída 5 - Běžné výdaje</b>	<b>62 167,50</b>
z toho: - Městský úřad	34 379,50
- Městská policie	4 124,00
- Základní škola a mateřská škola	5 576,00
- Služby města Lázně Bohdaneč	12 434,00
- Městsko-lázeňské informační centrum	1 925,00
- Granty, dotace a dary cizím subjektům	1 670,00
- Městská knihovna	1 064,00
- JSDH	995,00
<b>Třída 6 - Kapitálové výdaje</b>	<b>53 440,00</b>
z toho: - Městský úřad	51 910,00
- Základní škola a mateřská škola	0,00
- Služby města Lázně Bohdaneč	0,00
- Městská policie	1 530,00
- JSDH	0,00
<b>VÝDAJE CELKEM po konsolidaci</b>	<b>115 607,50</b>

Zdroj: [www.lazne.bohdanec.cz](http://www.lazne.bohdanec.cz)

Jak uvedeno v tabulce č. 5 služby města za rok 2020 využijí 12 434 tis. Kč. Služby města mají opakovatelný charakter a jejich výše je skoro stejná na rozdíl od jiných roků, protože jednotlivé aktivity či služby zajišťované městem se meziročně nemění.

Jednotlivými službami města Lázně Bohdaneč jsou:

- správa veřejného osvětlení,
- čištění, zimní údržba a drobné opravy místních komunikací,
- instalace a údržba dopravního značení,
- komplexní služby spojené s údržbou a obnovou veřejné zeleně,
- údržba veřejného pohřebiště,
- správa dětských hřišť a sportovišť,
- čištění města,
- provoz a technologie náměstí,
- správa městských lesů (Sluzby.bohdanec.cz).

Výše uvedené služby jsou nezbytnou součástí fungování města, a proto jsou financovány z části běžných výdajů. Jak je možné vidět v tabulce č. 5 ve třídě kapitálových výdajů, služby města pro rok 2020 jsou nulové, to znamená, že služby nemají investiční charakter. V našem případě návrhy občanů podle participativního rozpočtování jsou fakticky zaměřeny na investiční aktivity města, proto je možné prostředky, vyčleněné pro participativní rozpočtování zařadit ke kapitálovým výdajům.

V současné době občané města Lázně Bohdaneč nemají přímou moc či kompetence ovlivnit aktivity či služby města, mohou jen podávat námět, pokud služby města jsou provedeny neefektivně, avšak rozhodnutí činí vedení města.

### **5.3 Participativní rozpočet z pohledu města Lázně Bohdaneč – řízený rozhovor**

Na začátku řízeného rozhovoru o participativním rozpočtu (viz Příloha č. 1) byl charakterizován současný přístup sestavování rozpočtu. Na otázku, jaké techniky nebo metody využívá město při sestavování rozpočtu, bylo uvedeno: *„Rozpočet v současné době sestavujeme spíše tradičním způsobem. Základní rámeček rozpočtu vypracovává odbor hospodářsko-správní. Správce rozpočtu předkládá k rozdělení základní objem rozpočtu kapitol výdajů správcům rozpočtových kapitol.*

*Tato etapa přípravy rozpočtu vychází z podrobné analýzy a vyhodnocení výsledků plnění rozpočtu předchozích let. Pro nový rozpočet se velmi pečlivě zvažují všechny okolnosti, které by rozpočet mohly ovlivnit a v jaké výši. Návrh rozpočtu města včetně návrhu závazných*

*ukazatelů předkládá správce rozpočtu k projednání finančnímu výboru. Projednávání návrhu rozpočtu je vždy přítomen správce rozpočtu a správci rozpočtových kapitol a ředitelé organizací zřízených městem, kteří podávají vysvětlující informace k navrhovaným rozpočtovým položkám. Finanční výbor návrh rozpočtu projedná a písemně sdělí svoje stanovisko správci rozpočtu, který upraví návrh rozpočtu na základě připomínek finančního výboru. Poté je návrh rozpočtu projednán radou města, a nakonec je předložen ke schválení zastupitelstvu města. Do doby projednání v zastupitelstvu města musí být v zákonné lhůtě zveřejněn mimo jiné na úřední desce města. Návrh rozpočtu města schválený na jednání zastupitelstva se stává schváleným rozpočtem pro daný rozpočtový rok. Vlastní rozpis rozpočtu se provádí neprodleně po jeho schválení, závazné ukazatele se sdělují všem, kteří jsou povinni se jimi řídit.“ (Paukovičová, 2020).*

Na otázku, co si myslí o participativním rozpočtování, paní Paukovičová, odpověděla, že *„participativní rozpočet by mohl u občanů zvýšit zájem o veřejné dění a dát jim možnost, aby sami navrhovali a vybírali projekty, které zvýší kvalitu života v Lázních Bohdaneč a okolních obcích“.*

Jak můžeme vidět výše, názor o participativním rozpočtování ze strany městského úřadu je spíše pozitivní. Vyplývá ale z toho, jak na tom občané a jak jsou ochotní se zapojit do rozhodování veřejných prostředků? Paní Paukovičová uvedla, že *„pro zjištění míry ochoty zapojení se místních občanů do rozhodování o veřejných prostředcích, bychom museli použít nějaké metody dotazování s využitím dotazníků, anket, petic, nebo realizovat veřejná setkání s možností diskutovat o dané problematice apod. Město této možnosti využívá při zásadnějších rozhodnutích např. při nákupu nemovitého majetku (např. nákup a převod pozemků Na Lužci) nebo při realizaci významné investiční výstavby (např. využití určité lokality města např. k výstavbě supermarketu v dané lokalitě). Účast občanů města na veřejných jednáních zastupitelstva města je ale v současnosti velmi nízká.“*

Nyní se budeme zabývat názory o zavedení participativního rozpočtu ve městě. Na otázku, *zvažujete-li zavedení participativního rozpočtování do budoucna*, paní Paukovičová odpověděla, že *„jelikož občané města mají možnost podat své návrhy, námítky, připomínky zejména v období zveřejnění důležitých dokumentů města – návrh rozpočtu, návrh střednědobého výhledu rozpočtu, návrh závěrečného účtu, o nichž se pak rozhoduje v orgánech města – zejména v zastupitelstvu města, jehož jednání jsou veřejná, zavedení participativního rozpočtu do budoucna zatím neuvažujeme, ale myšlenky se nebráníme.“* Co se týče možného

zajištění politické podpory v zavedení participativního rozpočtování, mohlo by ji zastupitelstvo města projednat. V městském úřadu se domnívají, „že současné vedení města a jeho orgány usilují o rozvoj města, zajištění služeb pro občany a jsou přístupní k pozitivním změnám i v oblasti rozpočtu města. Zastupitelstvo města by mohlo projednat i otázky participativního rozpočtu.“ (Paukovičová, 2020)

Nakonec řízeného rozhovoru odpověděla paní Paukovičová na otázku, je-li současný přístup sestavování rozpočtu efektivní, že „v současné době považujeme přístup k sestavování rozpočtu města za vyhovující a efektivní. Město se nebrání otevření novým možnostem spolupráce s občany města a jejich podílení se na sestavování rozpočtu města.“

Z uvedených odpovědí je patrné, že město zatím neuvažovalo o nějakých změnách v otázce rozpočtování. Současný způsob založený na přírůstkovém způsobu neplánují měnit či doplnit o participativní rozpočet. S ohledem na nízký zájem občanů účastnit se rozhodovacích procesů ve městě také není přímý tlak s touto situací něco dělat. Teoreticky ale můžeme říci, že participativní rozpočet ve městě Lázně Bohdaneč by mohl být zaveden. Pokud by vedení města a občané byli více informováni o dopadech a vlivech participativního rozpočtování, uplatnění této metody bylo by reálné.



## 6 APLIKACE VYBRANÉ METODY SESTAVOVÁNÍ ROZPOČTU NA VYBRANÉ DÍLČÍ OBLASTI

Tato kapitola se zabývá zavedením participativního rozpočtování ve městě Lázně Bohdaneč. V předchozích kapitolách byl popsán proces participativního rozpočtování a podrobnou analýzu rozpočtu města Lázně Bohdaneč. Dále byl proveden řízený rozhovor s vedoucí hospodářsko-správního odboru města ohledně participativního rozpočtování ve městě a na základě příkladů měst, které používají tuto metodu, bylo provedeno porovnání jednotlivých kroků participativního rozpočtování ve vybraných městech. Nyní se práce zaměří proces informování a propagaci participativního rozpočtování mezi obyvateli i zastupiteli města a dále plánem pro zavedení participativního rozpočtu ve městě.

Implementační proces bude aplikován na základě pokynů a návodů neziskové organizaci Agora CE, která se zabývá participativním rozpočtováním, a na příkladu dobré praxe participativního rozpočtování v komparovaných městech a městské části.

### 6.1 Propagace participativního rozpočtování v Lázních Bohdaneč

Před tím, než bude popsán plán pro zavedení participativního rozpočtování, bude potřebné, aby vedení města a obyvatelé byli dostatečně informováni o smyslu a chodu celého procesu participativního rozpočtování. Pro úspěšnou propagaci musí být jasně vypracovaný plán, který by se měl opírat o reálné zkušenosti propagace participace. K propagaci participativního rozpočtování by mohly přispět třetí strany, a to neziskové organizaci, které se zabývají participativním rozpočtováním. Jako podklad propagačního plánu, vedení města Lázní Bohdaneč by mohla využít zkušeností Antonio Carrillo Cano, zakladatele neziskové organizace „Síť měst s participativními rozpočty (la Red de Ciudades con Presupuestos Participativos)“ ve Španělsku.

V roce 2013 v brněnské konferenci „Rozhodujeme o svém městě“ Carrillo představoval zkušenosti s implementací participativního rozpočtu ve španělském městě Novelda. V konferenci Carrillo uváděl postupy, jak efektivně informovat občany a vedení města o participativním rozpočtováním. Níže probereme postupy, které by mohly být užitečné k propagaci v Lázních Bohdaneč.

*„Na začátku procesu jsme se setkali s městečkem bez jakéhokoliv sdružujícího rámce, málo odhodlaným a bez uspořádaného společenského života města.“* (Carrillo, 2013) Jak už bylo řečeno v předchozí kapitole v řízeném rozhovoru, v Lázních Bohdaneč v současné době je

aktivita obyvatel velmi nízká. Nicméně ve městě existují různá sdružení. Jak uvádí Carrillo, dobrým začátkem by bylo začít otevřené setkání a motivovat sdružení k participaci. Bylo by vhodné uskutečnit otevřené informativní setkání s občany města, na kterém by bylo možné vysvětlit, v čem spočívá participativní rozpočet a jaké přínosy a nevýhody s sebou nese.

*„Zároveň jsme měli sérii schůzek s členy zastupitelstva, abychom jim vysvětlili pozadí procesu, vyřešili pochybnosti a zapojili do této snahy všechny radní.“* (Carrillo, 2013) Zajištění politické podpory je velmi vážným krokem pro zavedení participativního rozpočtu v Lázních Bohdaneč. Zároveň k tomu bude potřebné provést schůzky s veškerým administrativně-technickým personálem městského úřadu, aby měl personál všechny potřebné informace o chodu participativního rozpočtování.

Pro hlubší informovanost by bylo možné oslovit odborníky z míst, ve kterých již zkušenosti se zaváděním participativních rozpočtů mají a mohou být inspirací pro Lázně Bohdaneč. Výše uvedené odborníci by mohli přispět ke tvorbě participativního rozpočtu zejména, výměnou informací o konkrétních aktivit v procesu participativního rozpočtování.

*„Další velmi důležitou otázkou bylo, jak rozšířit informace. Bylo tedy možné začít roznášet dopisy informující o zavádění participativního rozpočtu všem rodinám ve městě“* (Carrillo, 2013) Pro rozšíření informací o participativním rozpočtu mezi obyvatele by město mělo stanovit efektivně vypracovanou informační kampaň, která by byla součástí procesu zavádění participativního rozpočtu v Lázních Bohdaneč

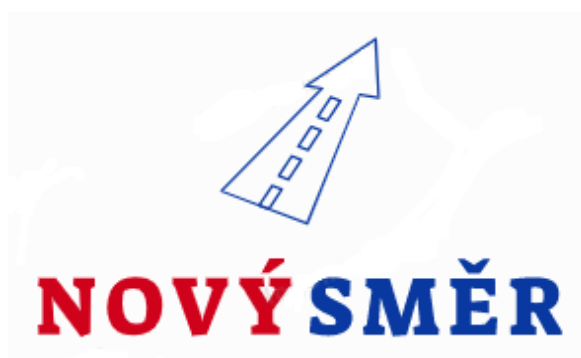
## **6.2 Návrh participativního rozpočtu pro město Lázně Bohdaneč**

Základem participativního rozpočtování je vyčlenění vhodné částky, o jejímž využití budou občané města rozhodovat. Výše provedená komparace naznačila, že města vyčleňují pro tento způsob rozpočtování částku nižší než 1 % kapitálových výdajů. Tuto hodnotu lze převést na situaci města Lázně Bohdaneč. Pro rok 2020 město schválilo velikost kapitálových výdajů ve výši 53 440 tis. Kč. Tím by horní limit pro alokaci na projekty v rámci PR činil maximálně 534 tis. Kč. Určení vhodné výše podle počtu občanů naráží na značnou rozptýlenost této částky mezi komparovanými městy. K 31. 12. 2019 žilo ve městě Lázně Bohdaneč 3 525 obyvatel. Pokud bychom ponechali výše stanovený maximální limit, připadla by na jednoho obyvatele částka 151 Kč. Ve srovnání s výše analyzovanými městy se však jedná o vysokou částku. Pokud použijeme jako limit 95 Kč na obyvatele, potom by horní limit činil přibližně 335 tis. Kč. Po konzultaci s pracovníky úřadu by limit 335 tis. Kč byl dostačující.

Aby proces rozhodování o užití peněžních prostředků byl přínosný, město by mělo stanovit tematické zaměření participativního rozpočtování. Důležité je určit takovou oblast, která se bude týkat všech cílových skupin a zajistí transparentnost celého procesu. Po konzultaci s úředníky města Lázně Bohdaneč bylo řešeno, že první pilotní projekt bude zaměřen na investice v oblasti občanské vybavenosti. Daná oblast by se neměla být konkretizována, kvůli čemuž by mohlo dojít k omezení počtů návrhů ze strany obyvatel.

Termín „participativní rozpočtování“ nemusí být občanům zřejmý. Proto v některých městech byly zvoleny jednoduché názvy, např. viz Brno: „Dáme na vás“, Praha 8: „Moje osmička“, Litoměřice „Zdravé město“. Pro Lázně Bohdaneč jsme si zvolili název „Nový Směr“.

**Obrázek 2:** Logo participativního rozpočtování v Lázních Bohdaneč



*Zdroj:* Vlastní zpracování.

Celý proces participativního rozpočtování bude trvat 2 roky. První rok bude zaměřen na přípravu a tvorbu participativního rozpočtu, další rok na její realizaci.

### **6.3 Příprava participativního rozpočtu**

Prvním krokem Rada města Lázně Bohdaneč je přijmout usnesení, že se město za rok 2021 bude zabývat přípravou participativního rozpočtování. Ze strany vedení města pro správnou a efektivní přípravu je třeba zřízením orgánu nebo pověřené osoby, která bude mít roli koordinátora celého procesu. Nově zřízená pověřená osoba by se měla nazývat „Koordinátor participativního rozpočtování“, který bude vycházet z oddělení hospodářské-správního odboru Městského úřadu Lázně Bohdaneč, která se skládá z osmi zaměstnanců. Pro dosažení této funkce, by bylo dostačující vyčlenit jednoho zaměstnance z uvedeného oddělení. Koordinátor má na starosti zpracovat podklady participativního rozpočtu a následně její realizaci. Vystupuje jako poradní osoba, která zajišťuje informace nejen občanům města, ale i uvnitř vedení města. Velmi důležité je, aby osoba stanovila jasná a jednoduchá pravidla pro občany. Ta by měla zajistit vstupování občanů do diskuze pouze s takovými projekty, které by příslušný odbor Městského úřadu Lázně

Bohdaneč mohl realizovat (odpovídá situaci města Litoměřice – viz výše komparaci vybraných měst).

Po stanovení postupů a pravidel podá Koordinátor návrh na projednání projektu zastupitelstvu. Zastupitelstvo města Lázně Bohdaneč po zasedání musí schválit na oficiální úrovni a zkompletovat podklady a pravidla do jednoho dokumentu.

#### **6.4 Fáze participativního rozpočtu**

Aby pilotní projekt v Lázních Bohdaneč byl úspěšný, bude potřeba zajistit jednoduchý postup pro vedení a pro obyvatele průběh participativního rozpočtu. Celý průběh participativního rozpočtu v Lázních Bohdaneč bude rozdělen do čtyř základních fází:

1. Sběr návrhů,
2. Kontrola a úprava,
3. Veřejné hlasování,
4. Realizace.

##### **6.4.1 Sběr návrhů**

Protože město Lázně Bohdaneč využívá ke komunikaci s občany vlastní internetové stránky, budou doporučeny také jako komunikační kanál při sběru informací o vhodných projektech. Také v situaci tohoto města bude potřebné získat pro vlastní návrh podporu ze strany dalších obyvatel. S ohledem na velikost města (dle počtu obyvatel) bude dostačující získat podporu dalších 10 obyvatel (odpovídá situaci města Brna, viz výše komparace vybraných měst).

Z důvodu zajištění přístupu k participativnímu rozpočtování a možnosti podat návrh i obyvatelům, kteří elektronickou formu komunikace nevyužívají, by bylo vhodné využít také formu komunikace přes papírové formuláře. Také v tomto případě bude nutné získat pro podávaný návrh podporu dalších 10 obyvatel.

Ve formuláři musí být uvedeny následující informace:

- základní údaje navrhovatele (jméno a příjmení, adresa, telefonní číslo atd.),
- název projektu,
- podrobný popis projektu (na co se zaměřuje projekt, jaký je pro veřejnost užitek apod.),
- předpokládaná doba realizace,
- další doplňující informace (ilustrační obrázek či fotografie, mapa místa).

K formuláři s projektem je nutné přiložit popisový arch (viz Příloha č. 4), který dokládá podporu minimálně 10 obyvatel města s trvalým pobytem ve městě Lázně Bohdaneč.

Ke zvýšení zájmu občanů o účast v participativním rozpočtování pomůže veřejné setkání, na kterém občané budou mít možnost diskutovat nad jednotlivými projekty a stanovit si své priority. V případě tohoto města by bylo vhodné svolat setkání na místě, které je nejdostupnější veřejnosti – Městská knihovna, Základní škola. Ideálně by bylo zvolit čas, který by vyhovoval většinu skupinu obyvatel (viz příklad Agora CE).

#### **6.4.2 Kontrola a úprava návrhů**

Po ukončení termínu odevzdávání návrhů následuje fáze zhodnocení a analýzy navržených projektů. S ohledem na to, že participativní rozpočet v Lázních Bohdaneč je pilotní, by měly navržené projekty projít jak obsahovou, tak i formální kontrolou (odpovídá situaci městské části Praha 8 – viz výše komparace vybraných měst).

Znamená to, že Koordinátor participativního rozpočtování by měl provést formální kontrolu, zejména kontrolu uvedených údajů, realizovatelnost navržených projektů, zda jsou splněny všechny podmínky. Ze strany Městského úřadu Lázně Bohdaneč by bylo vhodné provést obsahovou kontrolu projektů. Smyslem obsahové kontroly je zjistit, zda realizace projektů je v kompetenci Městského úřadu Lázně Bohdaneč a realizaci nebrání jiné aktivity města. V případě, že návrh bude označen jako nerealizovatelný, Koordinátor participativního rozpočtu by měl poskytnout konzultaci s autorem návrhů. Případně je třeba upravit podle obsahu a pravidel. Cílem je minimalizovat počty projektů, které by měly být vyloučeny z důvodu nerealizovatelnosti (viz příklad Agora CE).

Po formální a obsahové analýze by měl být výsledek kontroly zveřejněn a medializován prostřednictvím všech informačních kanálů města.

#### **6.4.3 Veřejné hlasování**

Po ukončení procesu kontroly následuje nejdůležitější část celého průběhu participativního rozpočtování. Projekty, které prošly kontrolou, budou zařazeny do seznamu a zveřejněny prostřednictvím webových stránek a zpravodaje města. Před hlasováním je třeba, aby měli navrhovatelé možnost prezentovat své projekty občanům města. Prezentace jednotlivých projektů by bylo možné ve veřejných setkáních. Ta by měla zajistit, aby občané byli podrobně informováni a následně mohli diskutovat o jednotlivých projektech. Veřejná setkání je nedílnou částí celého procesu participativního rozpočtování, které umožňuje občanům zapojovat se do rozvoje města a stanovovat své priority.

Po prezentaci jednotlivých návrhů ve stanoveném termínu se zahajuje veřejné hlasování. Hlasování by mělo být tajné a může se ho zúčastnit občan, který dovršil 15 let s trvalým pobytem na území města Lázně Bohdaneč. Občan má k dispozici dva způsoby hlasování:

- elektronicky na webové stránce města,
- prostřednictvím hlasovacích lístků v tištěné podobě na infocentru města.

Aby proces hlasování byl transparentní a spravedlivý, je třeba vytvořit systém hlasování. Nezisková organizace H21 doporučuje využít volební systém Janečkovy metody (D21), který je založen na tom, že každý občan má k dispozici více hlasů, tedy dva kladné a jeden záporný hlas (Janečková metoda, 2018). Účastník hlasování může disponovat maximálně jedním hlasem na jeden projekt (odpovídá situaci městské části Praha 8 – viz výše komparace vybraných měst).

Na konci volebního období by měly být sečteny všechny hlasy pro jednotlivé projekty. Projekty, které získaly nejvíce hlasů, budou zařazeny do seznamu vítězných projektů. Vzhledem k tomu, že částka vyčleněná v rámci participativního rozpočtu je velmi omezená, počet vítězných projektů bude záviset na celkové částce. Rozpočtové omezení by bylo možné navýšit pouze za předpokladu zajištění dodatečných zdrojů (např. formou grantu či daru – viz příklad Litoměřic). Realizace takových projektů, pro které byly zajištěny dodatečné prostředky, by byla možná za předpokladu, že prošel veřejným hlasováním. Seznam vítězných projektů by měl být schválen Radou města Lázně Bohdaneč a zveřejněn.

#### **6.4.4 Realizace návrhů**

Realizační aktivity vítězných projektů by měly být uskutečněny městem. Znamená to, že město Lázně Bohdaneč přebírá odpovědnost za jejich realizaci. Je nutné, aby navrhovatel poskytl informaci o předpokládaných nákladech (viz Příloha č. 5) souvisejících s realizací projektu. Navrhovatel bude mít k dispozici dva způsoby stanovení nákladů. Buď si autor sám najde dodavatele, který se podobnými projekty zabývá nebo úřad zveřejní ceník prací, ve kterém by si autor sám určil přibližnou cenu (viz příklad Bratislava, Agora CE).

Návrhy občanů určené k realizaci by měly být zaměřeny na investice v oblast občanského vybavení, např. v minulosti již byly uskutečněny projekty:

- Rekonstrukce sportovního hřiště v základní škole Lázně Bohdaneč;
- Rozšíření dětského hřiště na Vilémové ulici;
- Výstavba venkovního koupaliště;
- Oplocení hřiště na plážový volejbal apod.

Podporovány nebudou neinvestiční projekty, různé akce, aktivity, projektová dokumentace apod. (odpovídá situaci městské části Praha 8 - viz výše komparaci vybraných měst).

Realizační fáze nastává podepsáním smlouvy s realizátorem projektu. Navrhovatel by v této fázi měl být informován o průběhu realizace projektu a mít možnost vyjádření. V průběhu realizace může se nastat navýšení nebo nevyčerpání peněžních prostředků. Vícenáklady mohou být hrazeny z jiných zdrojů, např. granty od podnikatele, dary od fyzických či právnických osob. Příjemcem daru či dotace musí být město Lázně Bohdaneč. V případě nevyčerpání budou nevyužité prostředky vráceny do rozpočtu města (odpovídá situaci města Litoměřice – viz výše komparace vybraných měst).

Aby proces realizace projektů byl transparentní, město by mělo oznamovat na svých webových stránkách, jak probíhá práce na jednotlivých projektech. Velmi prospěšnou součástí je jmenování vedoucích a přidělení jim jednotlivých projektů (viz příklad Dabrowa Gornicza, Agora CE). Jmenováním bere vedoucí odpovědnost za realizaci projektů. Vedoucím může být určitý úředník Městského úřadu Lázně Bohdaneč, koordinátor participativního rozpočtu, navrhovatel, realizátor projektů. Vedoucí by měl projednávat otázky problémů, které by mohly vzniknout v průběhu realizace.

## 7 ZHODNOCENÍ PŘÍNOSŮ A NEGATIVNÍCH STRÁNEK VÝBRANÉHO PŘÍNOSŮ SESTAVENÍ ROZPOČTU OBCE

V této kapitole bude zhodnocen proces zavedení participativního rozpočtování v Lázních Bohdaneč. Zhodnocení se zaměří na charakteristiku pozitivních a negativních stránek spojených s návrhem zavedení participativního rozpočtování. Uvedené zhodnocení bude provedeno na základě srovnání daného procesu v jiných městech.

### 7.1 Přínosy participativního rozpočtu

Participativní rozpočtování jako mechanismus umožňující zapojení občanů do procesu rozpočtování bude mít pozitivní a negativní dopady jak pro obyvatele, tak i pro vedení města Lázně Bohdaneč. Pro detailnější zhodnocení budou popsány dopady z pohledu městského úřadu a obyvatel. Součástí analýzy přínosů participativního rozpočtování je objevení potenciálních výhod pro město Lázně Bohdaneč. Přínosy participativního rozpočtování budou sestaveny na základě návrhové části práce a budou doplněné o pozitivní přínosy, které byly objeveny v komparovaných městech. V případě uskutečnění participativního rozpočtování v Lázních Bohdaneč by mohly být potenciálně objeveny následující přínosy:

- **Zapojení obyvatel do rozhodování.** Pro obyvatele bude vliv participativního rozpočtu velmi hmatatelný. Smyslem participativního rozpočtu je vtažení občanů města do dialogu o utváření místa, kde žijí, ukázat jim, jaké jsou možnosti města i jak se mohou na tvoření města podílet. Zároveň vedení města Lázně Bohdaneč by se mohlo naučit způsobu, jak občanům naslouchat a jak s nimi efektivně a konstruktivně komunikovat. V současné době účast občanů města na veřejných jednáních zastupitelstva města je velmi nízká (viz řízený rozhovor). Z toho plyne otázka, jak zvýšit míru aktivity občanů? Jak uváděla Paukovičová v řízeném rozhovoru, „*pro zjištění míry ochoty zapojení se místních občanů do rozhodování o veřejných prostředcích bychom museli realizovat veřejná setkání s možností diskutovat o dané problematice*“. V průběhu participativního rozpočtování jsou veřejná setkání a debaty o problematice města klíčovým nástrojem pro zvýšení ochoty zapojení občanů do rozhodování, při nichž mohou vzniknout nové vztahy i příjemná konstruktivní atmosféra ve městě.
- **Podpora investičních aktivit.** Jako významnější investiční projekty v oblasti občanské vybavenosti město uskutečnilo:
  - Vybudování veřejného osvětlení cyklostezky do Živanic (rok 2018),
  - Sportovní hřiště pro Základní školu Lázně Bohdaneč a veřejnost (rok 2015).



Vzhledem k tomu, že participativní rozpočtování v Lázních Bohdaneč by mělo být zaměřeno na oblast občanské vybavenosti, mohl by být ještě realizován městem vyšší počet investičních projektů.

- **Zvýšení zájmu o fungování místní vlády města.** Koordinátorka Zdravého města Litoměřice paní Vodičková na konferenci „Sít'ujeme a podporujeme obce“ uvedla, že participativní rozpočtování v Litoměřicích umožnilo obyvatelům pochopit rozsah odpovědnosti a specifika fungování místní samosprávy. To samé by mohlo platit i pro situaci města Lázně Bohdaneč. V současné době zájem občanů o chodu procesu fungování města je poměrně nízká (viz řízený rozhovor). Ukazuje na to i návštěvnost občanů internetových stránek města (Facebook, webová stránka). Na facebookovém profilu každý příspěvek shromažďuje přibližně 12–13 „to se mi líbí“, což ukazuje na nízkou aktivitu občanů. V případě participativního rozpočtování by mohly být provedeny změny v obsahové části internetových stránek města. V případě, že diskuze o návrzích a dalších aktivitách v rámci participativního rozpočtování by byly prováděny i na internetových stránkách města, návštěvnost a aktivita občanů by se poměrně zvýšila. Zvýšení návštěvnosti občanů by přispěla k tomu, že občané by byli více informováni o chodu procesu fungování městského úřadu.
- **Transparentnost rozpočtu.** V případě aplikace participativního rozpočtování by město Lázně Bohdaneč mohlo zajistit transparentnost svého rozpočtu. Jak už bylo uvedeno dříve, na celý proces participativního rozpočtu bude upoutána velká pozornost ze strany obyvatel města a masmédií. Široké osvětlení chodu procesu participativního rozpočtování by mohlo zajistit maximální otevřenost, což by přispělo k znemožnění korupce.
- **Účinné řízení rozpočtu.** V Praze 8 participativní rozpočtování přispělo k efektivnímu řízení rozpočtu. Obyvatelé jako bezprostřední uživatelé města vědí, jak zformovat město, aby v něm bylo pohodlné žít. Participativní rozpočtování jim dává možnost formulovat a realizovat své myšlenky. Z toho plyne skutečnost, že prostředky města Lázně Bohdaneč by mohly být vynakládány na reálné potřeby obyvatel.
- **Výměna zkušenosti a nápadů.** Obyvatelé přinášejí nové nápady a společně s vedením města připravují nové způsoby jejich řešení.

Přínosy, kterých participativní rozpočtování umožňuje dosáhnout, kvalitativně mění strukturu řízení a způsoby interakce mezi obyvateli a místní vládou města. Takových přínosů nelze dosáhnout v krátké době. Některé z nich budou viditelné okamžitě, ale většina se projeví

postupně. To je důvod, proč by mělo být participativní rozpočtování aplikováno v delším časovém horizontu.

## 7.2 Negativní stránky participativního rozpočtu

V participativním rozpočtování existuje i negativní strana. Ta se v jednotlivých fázích projevuje zvláštním způsobem. Záleží na tom, jak efektivně sestaví městský úřad participativní rozpočet a jakou bude mít zpětnou vazbu ze strany obyvatel. Většinou se nevýhody projevují v průběhu realizace participativního rozpočtování a nesou s sebou negativní následky. Součástí analýzy negativních stránek je objevení potenciálních nevýhod a paralelně tomu navrhnout krizový plán jejich zvládnutí. Město Lázně Bohdaneč může narazit na takové nevýhody jako:

- **Nezájem obyvatel zúčastnit se projektu.** V současné době míra aktivity občanů ve městě je velmi nízká (viz řízený rozhovor). To může vést k tomu, že obyvatelé nebudou sledovat průběh participativního rozpočtování, projekt nezíská popularitu, v důsledku čehož nové návrhy nebudou objeveny.

*Nejvhodnějším řešením této nevýhody je šíření propagace ze strany vedení města. Město by mělo využít všechny informační kanály (webové stránky města, zpravodaj města, vytištění plakátů a brožurek) k propagaci participativního rozpočtování. Správně nastavená informační kampaň je zárukou úspěchu (viz příklad Dabrowa Gornicza, Agora CE).*

- **Nedomyšlený průběh participativního rozpočtování.** Nedomyšlené postupy povedou k tomu, že navrhovatelé nepochopí principy fungování projektu a nebudou na ně připraveni.

*Hlavní příčinou nedomyšlených postupů ze strany města je nedostatečná informovanost o participativním rozpočtování nebo pasivní realizace informační kampaně. Bylo by užitečné obrátit se na města, která participativní rozpočtování již realizovala. Ideálně aby města měla obdobné podmínky a specifiky (tzn. je přibližně stejně velké, se stejným objemem rozpočtu či vyhrazené částky na participativní rozpočtování). Nejpodobnějším městem podle specifiky Lázně Bohdaneč je město Chýně (zde k 31. 12. 2019 žilo 3290 obyvatel, velikost participativního rozpočtu na 1 obyvatele činí 124 Kč). V případě nedomyšlených návrhů od obyvatel by koordinátor participativního rozpočtu měl poskytovat navrhovatelům konzultaci ohledně svých projektů. Konzultace by měla být prováděna z hlediska formální a obsahové části. Hlavním cílem těchto konzultací je, aby projekt byl v souladu se stanovenými principy (viz příklad Agora CE).*

- Konflikty mezi účastníky participativního rozpočtování.** Nespokojenost a nedůvěra mezi účastníky vyloučí společné rozhodování a spolupráci ke společnému blahobytu. Konflikty mohou nastat v různých fázích procesu a v různé formě, např. navrhovatelé nesouhlasí s rozdělením finančních prostředků v rámci participativního rozpočtování.

*Přítomnost nezávislého moderátoru diskuze je klíčem pro řešení konfliktních situací. Nezávislého moderátora často používají v Rusku. Většinou je moderátorem odborník či člen neziskových organizací, které se zabývají participativním rozpočtováním. V případě Lázní Bohdaneč by nezávislým moderátorem mohla být třetí strana, například nezisková organizace Agora CE. Rada města před zahájením příslušného rozpočtového roku by měla projednat a schválit dokument participativního rozpočtování, ve kterém jsou stanovena práva a povinnosti všech účastníků participativního rozpočtování. Nezávislý moderátor by mohl sledovat dodržování předpisů, poskytovat rovné příležitosti pro všechny účastníky projektu a vytvářet podmínky pro včasné rozhodnutí (viz Inicijativnoe byudzhetirovanie, 2016).*
- Nedostatečná finanční podpora a omezení podávání návrhů.** Nedostatek finančních prostředků je vždy hlavním problémem projektu. Městský úřad si nemůže dovolit vyčlenit tolik finančních prostředků, kolik budou potřebovat navrhovatelé. Kvůli tomu možnost podávání návrhů je finančně omezena.

*Pro město by bylo užitečné jednání s poradenskými agenturami specializujícími se na projektovou činnost a zprostředkování dotací z fondů EU či národních fondů. Bylo by vhodné podporovat diskuze s občany a dalšími subjekty soukromého sektoru (podnikatelé, komerční organizace, finanční instituce apod.), kteří by mohli přispět k financování participativního rozpočtu (viz kap. 5.2 Návrh participativního rozpočtu).*

Realizace participativního rozpočtování městským úřadem Lázně Bohdaneč bude vždy spojena s určitými riziky. Spolupráce s organizacemi a odborníky, kteří mají zkušenosti s implementací podobných projektů, umožní minimalizovat většinu rizik a úspěšně zrealizovat celý proces participativního rozpočtování.

## ZÁVĚR

Metody sestavování rozpočtu jako nástroj sestavování a přerozdělování rozpočtových prostředků hrají významnou roli v socioekonomickém systému územních samospráv. Existuje spousta vzájemně odlišných přístupů sestavování rozpočtu. Každé město aplikuje rozpočtování podle své socioekonomické situace.

V současné době se postupně rozšiřuje na celém světě metoda participativního rozpočtování. Jako nástroj sestavení rozpočtu je participativní rozpočtování základním pilířem demokratického řízení. Od zahájení prvních projektů participativního rozpočtování v Česku byly shromážděny významné zkušenosti. Ale samozřejmě je to jen počáteční fáze vývoje mnohostranného zapojení obyvatel do procesu tvorby veřejné infrastruktury měst a obcí.

Cílem práce bylo komparovat různé přístupy k sestavení rozpočtu, provést základní komparaci jejich přínosů a rizikových míst pro hospodaření obce a vybrané obci navrhnout postup pro aplikaci dané metody na sestavení rozpočtu.

Součástí první kapitoly byla charakteristika základních podkladů územní samosprávy a její vyčlenění na vyšší a základní stupeň, tedy na kraje a obce. Dále byla pozornost již věnována struktuře obecních rozpočtů. V druhé kapitole byly představeny tradiční a alternativní metody sestavování rozpočtu. Podrobně zde byly popsány základní charakteristiky a metodiky sestavování jednotlivých modelů. Třetí kapitola se zabývala popisováním metodologických aspektů a její aplikace v průběhu dané bakalářské práce. Součástí čtvrté kapitoly byla podrobná charakteristika participativního rozpočtu. Byl uveden historický vývoj, hlavní účastníci a detailní popis jednotlivých etap vytvoření participativního rozpočtu.

Pátá kapitola byla věnována představení města Lázní Bohdanče a analýza socioekonomických podmínek. Byl proveden řízený rozhovor s vedoucí hospodářsko-správního odboru Městského úřadu Lázně Bohdaneč Ing. Simonou Paukovičovou. Rozhovor byl zaměřen na obecné podmínky města ve vztahu k participativnímu rozpočtování. Dále na základě komparace postupů sestavování participativního rozpočtu v uvedených městech a na základě metodické příručky od Agory CE byl navržen projekt „Nový směr“. Projekt zahrnuje všechny aktivity potřebné pro realizaci, zejména základní zásady, konkrétní plán propagace a etapy sestavení participativního rozpočtu v Lázních Bohdanči. Plán realizace participativního rozpočtování byl sestaven tak, aby odpovídal ekonomické situaci města Lázně Bohdaneč a jeho

socioekonomickým podmínkám. V poslední kapitole byly v rámci projektu „Nový směr“ zhodnoceny přínosy a negativní stránky participativního rozpočtování.

Na závěr by bylo vhodné zmínit, že využití participativního rozpočtování je velmi užitečné jak pro obyvatele, tak i pro vedení města. Jako závazný argument pro jeho aplikaci vystupuje možnost zapojení občanů do rozhodování, zajištění transparentnosti rozpočtu a vytváření prostoru ke spolupráci mezi obyvateli a vedením města.

## POUŽITÁ LITERATURA

- [1] ČERNÝ, Vojtěch. *Metodika tvorby participativního rozpočtu pro města v ČR*. Praha: Agora CE, 2016. ISBN 978-80-906397-2-0
- [2] ČERVINKA, Filip. *Participativní rozpočet na příkladu města Brna* [online]. Brno, 2019 [cit. 2020-04-21]. Dostupné z: [https://is.muni.cz/th/i7rfj/Participativni\\_rozpocet\\_BP\\_Cervinka\\_Filip\\_455655.pdf](https://is.muni.cz/th/i7rfj/Participativni_rozpocet_BP_Cervinka_Filip_455655.pdf) bakalářská práce. Masarykova Univerzita. Vedoucí práce Ing. Eduard BAKOŠ, Ph.D.
- [3] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010. ISBN 978-80-7357-497-0.
- [4] HENDL, Jan. *Kvalitativní výzkum: Základní teorie, metody a aplikace*. 2nd ed. Praha, Czechia: Portál: 2008.
- [5] Janečkova metoda (dříve Demokracie 21). *Institute for Democracy 21* [online]. Praha, 2017 [cit. 2020-05-12]. Dostupné z: <https://www.ih21.org/o-metode>
- [6] JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3.
- [7] KALOUDA, František, Josef MECH a Pavel POVOLNÝ. *Metody analýz výdajů státního rozpočtu*. Praha: ALFA Publishing, 2007. ISBN 978-80-86851-75-4.
- [8] Lázně Bohdaneč. Oficiální stránky města [online]. Dostupné z: <https://lazne.bohdanec.cz/>
- [9] Lázně Bohdaneč. *Hospodaření obce* [online]. Dostupné z: <https://lazne.bohdanec.cz/urad/hospodareni-obce/>
- [10] Lázně Bohdaneč. *Služby města Lázně Bohdaneč* [online]. Dostupné z: <https://sluzby.bohdanec.cz/zajistujeme/>
- [11] Litoměřice. *Participativní rozpočet* [online]. Dostupné z: <https://zdravemesto.litomerice.cz/>
- [12] Litoměřice. *Pravidla participativního rozpočtu* [online]. Litoměřice, 2019. [cit. 2020. 05. 15]. Dostupné z: [https://zdravemesto.litomerice.cz/media/cache/file/d7/PB\\_2019\\_Pravidla\\_part\\_rozpocetu.pdf](https://zdravemesto.litomerice.cz/media/cache/file/d7/PB_2019_Pravidla_part_rozpocetu.pdf)

- [13] Litoměřice. *Soustava informativních a monitorujících ukazatelů* [online]. <https://monitor.statnipokladna.cz/ucetni-jednotka/44992785/monitoring/simu?rad=t&obdobi=1912>
- [14] Magistrát města Brna. *Participativní rozpočet – Dáme na Vás* [online]. Dostupné z: <https://damenavas.brno.cz/>
- [15] Městská část Praha 8. Oficiální stránky města [online]. Dostupné z: <https://www.praha8.cz/>
- [16] Městská část Praha 8. *Zásady participativního rozpočtu MČ Praha 8 „Moje Osmička“* [online]. Praha, 2017. Dostupné z: <https://m.praha8.cz/file/bTx/Zasady-Participativnio-rozpocetu-MC-Praha-8.pdf>
- [17] MIČKA, Pavel, ed. *Metodika participace aneb jak zapojit občany do rozhodování* [online]. Praha 4: Agora CE, o.p. s., 2016 [cit. 2020-05-03]. ISBN 978-80-906397-1-3. Dostupné z: <https://www.demas.cz/wp-content/uploads/2012/01/metodika-participace-online.pdf>
- [18] MUSILOVÁ, Adéla. *Participativní rozpočet a jeho využití v malé obci* [online]. Brno, 2019. Dostupné z: <https://is.muni.cz/th/yh1ra/> bakalářská práce. Masarykova Univerzita. Vedoucí práce Ing. Eva TOMÁŠKOVÁ, Ph.D.
- [19] OCHRANA, František. *Programové financování a hodnocení veřejných výdajů: teorie a metodika hodnocení veřejných výdajů a veřejných služeb v systému programové alokace zdrojů*. Praha, 2006. ISBN 80-86929-13-2.
- [20] OTRUSINOVÁ, M. a D. KUBÍČKOVÁ. *Finanční hospodaření municipálních jednotek: po novele zákona o účetnictví*. Praha: C.H. Beck. 2011. ISBN-978- 80-7400-342-4.
- [21] *Participativní rozpočet*. Portál o participativním rozpočtu. [online]. 2015. [cit. 2020. 05. 18]. Dostupné z: <http://participativnirozpocet.cz/>.
- [22] PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.
- [23] PEKOVÁ, J., J. PILNÝ a M. JETMAR. *Veřejný sektor – řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolers Kluwer Česká republika, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.
- [24] PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. Praha: Grada, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0.

- [25] PŮČEK, M.J. *Udržitelné finanční řízení obcí a regionů*. Praha: Národní síť zdravých měst. 2015. ISBN 978-80-906033-0-1.
- [26] SEDMIHRADSKÁ, L. *Rozpočtový proces obcí*. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7478-967-0.
- [27] Statutární mesto Brno. *Soustava informativních a monitorujících ukazatelů* [online]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/ucetni-jednotka/44992785/monitoring/simu?rad=t&obdobi=1912>
- [28] SHULGA, Ivan. *Initiative budgeting* [online]. Moskva, 2017. [cit. 2020-04-21]. Dostupné z: <http://budget4me.ru/articles/school/initiative-budgeting-russian-experience-of-citizens-participation/>
- [29] TOTH, P. *Ekonomické aktivity obcí a měst*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2014. ISBN 978-80-7380-491-6.
- [30] VAGIN, V. a K. POMINOVA, *50 voprosov ob participativnom bjudzhetě* [online]. Moskva, 2018. [cit. 2020-04-21]. Dostupné z: <http://budget4me.ru/articles/school/50-voprosov-ob-initsiativnom-byudzhetirovanii/>
- [31] VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava. *Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2018. [cit. 2020-05-03]. ISBN 978-80-87544-98-3. Dostupné z: [file:///C:/Users/alsei/Downloads/Rozpocetove\\_hospodareni\\_pro\\_zastupitele\\_obci%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/alsei/Downloads/Rozpocetove_hospodareni_pro_zastupitele_obci%20(1).pdf)
- [32] *Výzva participativního rozpočtu statutárního města Brna pro ročník 2020/2121* [online]. Brno, 2012. [cit. 2020. 06. 10]. Dostupné z: <https://damenavas.brno.cz/vyzva/>
- [33] WAMPLER, Brian. *Průvodce participativním rozpočtem* [online]. říjen 2000 [cit. 2020. 03. 18]. Dostupné z: <http://www.participativnirozpocet.cz/obrazky/pruvodce.pdf>
- [34] Zákon č. 181/1999 Sb., Evropská charta místní samosprávy.
- [35] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích.
- [36] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtu.
- [37] Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím na vývěsce.



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

[39] Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě.

[40] *Zásady participativního rozpočtu statutárního města Brna* [online]. Brno, 2019. [cit. 2020. 06. 10]. Dostupné z: <https://damenavas.brno.cz/zasady/>

## **SEZNAM PŘÍLOH**

Příloha č. 1: Dotazník pro představitele městského úřadu Lázně Bohdaneč (první část)

Příloha č. 2: Dotazník pro představitele městského úřadu Lázně Bohdaneč (druhá část)

Příloha č. 3: Formulář pro podání návrhů

Příloha č. 4: Popisový arch

Příloha č. 5: Předpokládané výdaje

### **Příloha č. 1: Dotazník pro představitele městského úřadu Lázně Bohdaneč (první část)**

1. Co si myslíte o participativním rozpočtu?
2. Zvažujete zavedení Participativního rozpočtu do budoucna?
3. Kdybyste zvažoval zavedení PR, jakou částku by mohl město dovolit pro její účel?
4. Jak si myslíte, jak jsou místní občané ochotní se zapojit do rozhodování veřejných prostředků?
5. Jaká pozitiva či negativa spatřujete v zapojení občanů v rámci participativního rozpočtu?
6. Myslíte si, že je možné zajistit politickou podporu v zavedení PR v Lázní Bohdaneče?  
Jak na to podle Vás zastupitelstvo města?
7. Jakým způsobem se sestavuje rozpočet v současné době? Jaké techniky nebo metody využívá město při sestavování?
8. Podle Vás je současný přístup sestavování rozpočtu efektivní?

*Zdroj: Vlastní zpracování*

## **Příloha č. 1: Dotazník pro představitele městského úřadu Lázně Bohdaneč (první část)**

Návrh participativního rozpočtu byl vytvářen na základě komparace participativních rozpočtů vybraných měst (městských částí). Následující otázky se budou snažit podchytit současnou situaci ve městě ve vztahu k potenciálnímu zavedení participativního rozpočtování.

### **Město a jeho dosavadní aktivity:**

1. Jaké významnější investiční projekty v oblasti občanské vybavenosti či infrastruktury město uskutečnilo v posledních letech?
2. Jaké akce neinvestičního charakteru spojené s životem místních obyvatel město realizovalo?

### **Město vs. veřejnost:**

3. Nabídlo město detailnější veřejnou diskuzi před vlastní realizací zmiňovaných projektů či akcí?
4. Vzešel z řad občanů zájem vyjádřit se k plánovaným projektům či akcím?
5. Navštěvují občané pravidelně internetové stránky města? Je návštěvnost stránek ze strany města sledována?
6. Má město odezvu od občanů k obsahu internetových stránek města?
7. Jakým způsobem v současnosti město získává inspiraci k přípravě investičních projektů či neinvestičních akcí?
8. Sleduje město po realizaci významnějších projektů či akcí odezvu od občanů města?

### **Město a Léčebné lázně Bohdaneč:**

9. Spolupracuje město v oblasti občanské vybavenosti a infrastruktury s Léčebnými lázněmi?
10. Kdo je vlastníkem „lázeňského parku“? Podílí se město finančně na lázeňské infrastruktuře?
11. Jak se promítá do života města přítomnost Léčebných lázní a lázeňských hostů?
12. Sleduje město či snaží se získat od Léčebných lázní zpětnou vazbu o spokojenosti hostů s pobytem ve městě?

### **Město a budoucí aktivity:**

13. Jaké významné problémy či výzvy se v poslední době objevily a budou vyžadovat brzké řešení?
14. Získalo město podnět v případě těchto problémů či výzev od občanů či návštěvníků lázní?

15. Na základě komparace s několika dalšími městy a městskými částmi se jeví jako vhodné vyčlenit na případný participativní rozpočet částku cca 330 tis. Kč. Je tato částka dostatečná pro realizaci zmiňovaných problémů či výzev?

**Město a jeho současné personální kapacity:**

16. Zaměstnává město pracovníka, který má na starosti komunikaci s občany?

17. Pokud ne, která agenda (úsek) na Městském úřadě se nejvíce vztahem k veřejnosti zabývá?

18. Protože participativní rozpočtování je spojené s pořádáním veřejných diskuzí a dalšími rozsáhlými koordinačními aktivitami, mohlo by město pro tuto oblast vyčlenit samostatného pracovníka (s ohledem na omezení práce na jiných agendách a mzdovými náklady)?

*Zdroj: Vlastní zpracování*

### Příloha č. 3: Formulář pro podávání návrhů

#### FORMULÁŘ PRO PODÁVÁNÍ NÁVRHŮ

<b>Základní údaje</b>	
Jméno a příjmení navrhovatele	
Adresa	
Telefonický kontakt	
E-mail	
Prohlašuji, že jsem starší 15 let (příslušné zakroužkujte)	
ANO	NE

<b>Název návrhu</b>
<i>Uveďte jednoduchý, srozumitelný název vašeho návrhu</i>

<b>Popis návrhu</b>	
<b>Proč</b> <i>Proč je projekt důležitý, co je jeho cílem</i>	
<b>Co</b> <i>Co by se mělo udělat</i>	
<b>Kde</b> <i>Popis lokality</i>	
<b>Dopad</b> <i>Jaký užitek z projektu bude Kolika občanů se projekt dotkne</i>	

.

.....

**PODPIS NAVRHOVATELE**

.....

**DATUM**

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Zásady participativního rozpočtu MČ Praha 8 „Moje Osmička“ [online]. Praha, 2017. Dostupné z: <https://m.praha8.cz/file/bTx/Zasady-Participativnio-rozpocetu-MC-Praha-8.pdf>

#### **Příloha č. 4: Popisový arch**

##### **PODPISOVÝ ARCH**

<b>Jméno a příjmení navrhovatele</b>	
<b>Název návrhu</b>	

**Svým podpisem podporuji podání výše uvedeného návrhu v rámci projektu  
.....**

*\*Návrhy mohou svým podpisem podpořit pouze osoby starší 15 let*

<b>Jméno a příjmení podporovatele</b>	<b>Adresa bydliště</b>	<b>Podpis</b>
1.		
2.		
3.		
4.		
5.		
6.		
7.		
8.		
9.		
10.		

Zdroj: Vlastní zpracování na základě Zásady participativního rozpočtu MČ Praha 8 „Moje Osmička“ [online]. Praha, 2017. Dostupné z: <https://m.praha8.cz/file/bTx/Zasady-Participativnio-rozpocetu-MC-Praha-8.pdf>

## Příloha č. 5: Předpokládané výdaje

Předpokládané náklady související s realizací návrhu (předpokládané náklady vč. DPH)

Položka	Popis	Počet kusů	Cena za kus v Kč	Cena celkem v Kč
<i>Příklad</i>				
<i>Lavička</i>	<i>Parková lavička bez opěradla, 1,5 m, pozinkovaná a dřevo</i>	<i>5</i>	<i>2980</i>	<i>14 900</i>
<b>Celkové náklady související s realizací návrhu:</b>				

Zdroj: Zásady participativního rozpočtu MČ Praha 8 „Moje Osmička“ [online]. Praha, 2017. Dostupné z: <https://m.praha8.cz/file/bTx/Zasady-Participativnio-rozpocetu-MC-Praha-8.pdf>