

SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Reforma struktury rozpočtového procesu a rozpočtový proces obcí v České republice. Praha 26.03.2004 – 27.03.2004. In: Theoretical and practical aspects of public finance [CD-ROM]. Praha : VŠE, 2004, s. 48. ISBN 80-245-0677-7.

Reforma struktury rozpočtového procesu a rozpočtový proces obcí v ČR*

Lucie Sedmihradská, VŠE v Praze

Rozpočtový proces je souborem rozhodnutí různých subjektů, jehož výsledkem je konkrétní rozpočet, který obsahuje cíle a aspirace samosprávy vyjádřené prostřednictvím jejích příjmů a výdajů. Rozpočtový proces tvoří čtyři základní fáze: sestavování rozpočtu, projednávání a schvalování rozpočtu, hospodaření podle rozpočtu a následná kontrola. Každá z těchto fází obsahuje řadu jednotlivých kroků. Protože je každá samospráva jiná, liší se konkrétní kroky jejího rozpočtového procesu i formát výsledného rozpočtu.

Tradiční rozpočtový proces je inkrementální (viz Wildavsky, 1979), tj. základem letošního rozpočtu je loňský rozpočet, který se zvýší o přiměřený přírůstek, je sestaven v druhovém třídění (line-item budgeting) a v ČR stále převládá (viz Ochrana, 2002). Výhodou tohoto přístupu je jeho jednoduchost. Rozpočet však neposkytuje dostatek informací o činnostech a funkcích dané samosprávy (organizace) (viz Mendosa, 1983) a proto není možné určit hodnotu činností poskytovaných veřejnosti (viz Tyer a Willand, 1997).

Reforma tedy musí směřovat k odstranění tohoto nedostatku a to buď změnou formátu rozpočtu nebo změnou struktury rozpočtového procesu. Formátu rozpočtu se týká výkonově orientované (performance budgeting) a programové (program budgeting) rozpočtování. Strukturu rozpočtového procesu mění management na základě řízení cílů (Management by Objectives), rozpočtování s nulovou bází (Zero Base Budgeting) a cílované rozpočtování (Target Base Budgeting).

Cílem předkládaného příspěvku je na základě poznatků o rozpočtovém procesu obcí v ČR vycházející z pěti případových studií a obsahové analýzy zahraniční literatury o reformě struktury rozpočtového procesu identifikovat opatření, která by mohla přispět ke zvýšení efektivnosti a racionálnosti alokace zdrojů obcemi.

*Projekt byl realizován za finanční podpory ze státních prostředků prostřednictvím Grantové agentury České republiky, č.402/03/P068

V první části příspěvku jsou shrnuty poznatky z pěti případových studií zpracovaných v rámci postdoktorského výzkumného projektu „Rozpočtový proces obcí“ financovaného Grantovou agenturou České republiky. Dále je charakterizován management na základě řízení cílů, rozpočtování s nulovouází a cílované rozpočtování včetně zkušeností s těmito metodami v zahraničí. V poslední části jsou navržena konkrétní opatření proveditelná v našich podmínkách.

1. Rozpočtování obcí v ČR

Rozpočtový proces obcí v ČR upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. V zákoně najdeme kromě základních kroků rozpočtového procesu obcí i minimální podmínky, které musí obce splnit. Obecně však ponechává zákon obcím značnou volnost v tom, jak budou postupovat.

Při zpracovávání případových studií jsem oslovila sedm vedoucích finančních nebo podobných odborů obecních úřadů. Z nich pět (viz Tab. 1) souhlasilo s interview, která se uskutečnila v říjnu a listopadu 2003.

Tab. 1: Zkoumané obce

Obec	Počet obyvatel (k 1.1.2003)	Obec s rozšířenou působností	Obec s pověřeným obecním úřadem	Správce rozpočtu
Říčany u Prahy	11 159	ano	ano	vedoucí finančního odboru
Český Brod	6 626	ano	ano	vedoucí finančního odboru
Úvaly	4 749	ne	ano	vedoucí ekonomického odboru
Kostelec nad Labem	3 013	ne	ne	vedoucí hospodářského odboru
Jesenice u Prahy	2 895	ne	ano	zastupitel

Pramen: ČSÚ, zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, a osobní rozhovory

Návrh rozpočtu sestavuje správce rozpočtu a to buď sám nebo na základě podkladů od správců dílčích rozpočtů. Kdo je správcem rozpočtu záleží na organizační struktuře obce. Pokud má obec finanční (ekonomický, hospodářský nebo podobný odbor) je správcem rozpočtu vedoucí tohoto odboru, v menších obcích může být správcem rozpočtu tajemník, starosta nebo některý zastupitel. Správcem dílčího rozpočtu je vedoucí odboru nebo oddělení obecního úřadu, organizační složky nebo ředitel příspěvkové organizace.

Z pěti zkoumaných obcí je ve čtyřech správcem rozpočtu vedoucí finančního (ekonomického nebo hospodářského odboru), který připravuje návrh rozpočtu na základě podkladů nebo požadavků správců dílčích rozpočtů. V jedné obci připravují návrh rozpočtu zastupitelé (viz Tab. 1).

Příprava, projednávání a schvalování rozpočtu v obcích, kde je správcem rozpočtu vedoucí finančního (ekonomického nebo hospodářského odboru), obsahovaly tyto základní kroky (viz Tab. 2):

Tab. 2: Základní kroky při přípravě, projednávání a schvalování rozpočtu

1. správce rozpočtu rozešle instrukce a tabulky jednotlivým správcům dílčích rozpočtů,
2. správce rozpočtu připraví příjmovou stranu rozpočtu,
3. správci dílčích rozpočtů odevzdají své požadavky (návrhy),
4. odbor správy majetku (výstavby, investic apod.) připraví návrh kapitálových výdajů,
5. správce rozpočtu projedná návrhy s jednotlivými správci dílčích rozpočtů a upraví je,
6. správce rozpočtu zapracuje upravené návrhy dílčích rozpočtů do návrhu rozpočtu a sestaví souhrnné tabulky,
7. návrh rozpočtu projednají nebo připomínkují, alternativně, správce rozpočtu, správci dílčích rozpočtů, tajemník, starosta, zastupitelé, komise rady, rada a finanční výbor,
8. je zveřejněn návrh rozpočtu,
9. zastupitelstvo schválí rozpočet.

Pramen: Vnitřní směrnice o zpracování rozpočtu města Říčany, jeho rozpisu a rozpočtových opatření, Vnitřní směrnice k rozpočtu města Českého Brodu a osobní rozhovory

Vzhledem k povinnosti obce vypracovat rozpočet v návaznosti na rozpočtový výhled a na základě rozpisu státního a krajského rozpočtu, uvedené v § 11 rozpočtových pravidel územních rozpočtů, se začíná v některých obcích rozpočet připravovat až po schválení státního a krajského rozpočtu, tj. když je znám objem jejich vztahů k rozpočtu obce. Tyto obce pak musí nutně hospodařit na začátku roku v rozpočtovém provizoriu, jehož schválení je pak vlastně jedním z kroků při přípravě, projednávání a schvalování rozpočtu. Pokud zastupitelstvo obce schválí rozpočet před schválením (rozpisem) státního a krajského rozpočtu mají finanční vztahy k těmto rozpočtům charakter zálohy. Po upřesnění těchto finančních vztahů musí dojít k úpravě rozpočtu obce, kterou musí schválit její zastupitelstvo.

Poznatky ze zpracovaných případových studií potvrdily, že obce používají především tzv. tradiční, inkrementální, rozpočtový proces. Inkrementální rozpočtování v druhovém třídění je kritizováno především proto, že neposkytuje dostatek informací o charakteru a objemu poskytovaných veřejných služeb, předpokládá, že stávající úroveň financování

zůstane zachována, nedochází při něm k porovnávání jednotlivých poskytovaných veřejných služeb a nenabízí mechanismus analyzující dopady změny úrovně financování (viz Wildavsky, 1997). Tyto nedostatky měly odstranit různé rozpočtové inovace.

2. Management na základě řízení cílů (Management by Objectives)

Management na základě řízení cílů je tradiční manažerský přístup, který se uplatňuje v soukromém sektoru od poloviny 50. let 20. století. Jeho propagátorem ve veřejném sektoru byl Richard Nixon, který ho v roce 1973 zavedl v 21 federálních agenturách. Zkušenost s managementem na základě řízení cílů přinesla smíšené výsledky a po odstoupení Richarda Nixona v roce 1974 se od něj na federální úrovni odstoupilo. Na místní úrovni se s ním však lze stále setkat. Poister a Streib (1995) uvádějí, že management na základě řízení cílů používá 47 % měst v USA s více než 25 tisíci obyvateli a že dalších 7 % ho v minulosti vyzkoušelo.

Management na základě řízení cílů je proces, kdy politici a manažeři společně stanoví cíle samosprávy (organizace) i každého oddělení. Tyto cíle musí být možné nejen stanovit, ale i dosáhnout a toto dosažení ověřit. Manager, který stanovený cíl splní by měl být odměněn. Tab. 3 uvádí základní kroky managementu na základě řízení cílů:

Tab. 3: Základní kroky managementu na základě řízení cílů

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. stanovení cílů a priorit, tj. výsledků, které mají být dosaženy, vč. termínu,2. sestavení plánů na dosažení stanovených cílů, vč. milníků (tj. dílčích cílů),3. alokace zdrojů,4. zapojení lidí do realizace plánů s důrazem na zodpovědnost každého jednotlivce,5. sledování pokroku plnění cílů a konkrétních milníků, případně provedení nutných úprav,6. hodnocení výsledků,7. odměna managerů a8. návrhy zlepšení a jejich začlenění do cílů na další období. |
|--|

Pramen: Schuman a Olufs, 1988, s. 237 a Poister a Streib, 1995, s.48

Zkušenosti s managementem na základě řízení cílů ve veřejném sektoru jsou smíšené. Systém dobře funguje v organizacích, kde se často mění objem práce a priority. Ve stabilních organizacích je vhodnější sledování výkonnosti (performance monitoring). Nevýhodou jsou velké administrativní nároky na managery a potřeba jejich proškolení (viz Schuman a Olufs, 1988), snadné stanovení cílů, které neodpovídají klíčovým výsledkům organizace, nebo uměle nízko stanovené cíle. Celý systém rovněž může zvýšit konflikt uvnitř organizace (viz Osborne a Gaebler, 1992).

3. Rozpočtování s nulovouází (Zero Based Budgeting)

Rozpočtování s nulovouází je proces zdůrazňující zodpovědnost managementu za plánování, rozpočtování a hodnocení. Umožňuje analýzu alternativních metod poskytování a různého objemu veřejných služeb. Staví nové programy na úroveň existujících tím, že požaduje seznam programů seřazených podle priorit, tj. nabízí systematický základ pro alokaci zdrojů (viz Mikesell, 1994).

První neúspěšné pokusy s rozpočtováním s nulovouází proběhly počátkem 60. let 20. století na U.S. Department of Agriculture. Příčinou neúspěchu byl nerealistický předpoklad, že lze zrušit jakýkoliv program. Kromě toho byl celý proces nesmírně administrativně i časově náročný. Znovu se diskutovaly problémy, které byly již v minulosti vyřešeny a shromážděné údaje nebylo možné dostatečně využít (viz Lee a Johnson, 1998).

Extrémní verze rozpočtování s nulovouází se tedy neosvědčila, jeho různé modifikace se však v praxi používaly a používají. Rozpočtování s nulovouází je spojeno především s osobou Jamese E. Cartera, který ho zavedl jako guvernér v Georgii, kde se některé jeho prvky používají dodnes, a jako prezident i na federální úrovni, kde se používalo v letech 1977 až 1981. Rozpočtování s nulovouází se značně rozšířilo i na municipální úrovni. Poister a Streib (1989) uvádějí, že rozpočtování s nulovouází vyzkoušela téměř polovina a stále ho v určité formě používá více než třetina měst v USA s více než 25 000 obyvateli.

Příprava rozpočtu metodou rozpočtování s nulovouází má následující kroky (viz Tab. 4):

Tab. 4: Příprava rozpočtu metodou rozpočtování s nulovouází

1. Rozdělení všech činností samosprávy (organizace) na jednotky, které lze snadno řídit. Pro každou jednotku se pak každoročně připravují tzv. „balíčky“ – „decision packages“.
2. Každý „balíček“ musí obsahovat: informace o dnešní úrovni financování, popis hlavních činností, krátkodobé cíle, jejich analýzu a dopad na dlouhodobý cíl. „Balíček“ se připravuje ve třech variantách, podle úrovně financování:
 - minimální – nižší než dnešní úroveň poskytovaných veřejných služeb,
 - současné – stávající úroveň poskytovaných veřejných služeb, vč. růstu nákladů a
 - navýšené - vyšší úroveň poskytovaných veřejných služeb.
3. Vedoucí odboru nebo organizace sestaví pořadí jednotlivých „balíčků“. Do pořadí pak může zasáhnout starosta, rada nebo zastupitelstvo. Změn je však poměrně málo, protože se do seznamu „balíčků“ doplňuje jen velmi obtížně.
4. Podle výše disponibilních zdrojů se určí, které „balíčky“ se nebudou financovat. Seznam „balíčků“ vybraných pro financování a zdrojů pak tvoří rozpočet

Pramen: Wildavsky, 1997, s.203-205 a Mikesell, 1994, s. 183 -185

Výhodou rozpočtování s nulovouází je:

- podrobná identifikace všech poskytovaných veřejných služeb a určení jejich priorit (pořadí),
- vyšší účast managerů v rozpočtovém procesu,
- shromáždění velkého množství údajů o objemu práce a výkonnosti samosprávy (organizace),
- hodnocení alternativních metod poskytování veřejných služeb (viz Wildavsky, 1997, Mikesell, 1994 a Gianakis a McCue, 1999).

Nevýhody shrnuje Mikesell (1994) takto:

- vysoká administrativní náročnost, vytvoření „balíčků“ je velmi náročné a o řadě z nich se nikdy nebude vážně uvažovat, protože některé programy nelze zrušit a některé programy nebo alternativy nikdy nebudou zavedeny,
- často se sledují nesmyslné ukazatele výkonnosti,
- mnoho výdajů nelze zrušit, na úrovni obce jsou to například výdaje související s její přenesenou působností nebo dluhovou službou a
- neporovnávají se přínosy (užitky) a náklady poskytnuté veřejné služby.

Rubin (2000) se domnívá, že hlavní příčinou omezeného používání této rozpočtové metody je vysoký potenciál pro konflikt a soutěž mezi jednotlivými programy a tím i účastníky rozpočtového procesu. Méně extrémním přístupem je cílované rozpočtování.

4. Cílované rozpočtování (Target Base Budgeting)

Cílované rozpočtování řeší růst rozpočtových výdajů v rámci zdrojů, které má samospráva k dispozici při dané struktuře rozpočtových příjmů (viz Wenz a Nolan, 1982). Cílované rozpočtování stanovuje limity (tzv. cíle) částek, které mohou požadovat správci dílčích rozpočtů. Jejich požadavky jsou rozděleny na dvě části: část, která respektuje stanovený cíl a ostatní. Mezi ostatní jsou zařazeny projekty, které se nevešly do stanoveného cíle, ale správce dílčího rozpočtu je chce nebo potřebuje realizovat nebo nové projekty. U těchto projektů musí správce dílčího rozpočtu uvést priority, tj. pořadí jednotlivých požadavků (viz Rubin, 1991). Příprava rozpočtu metodou cílovaného rozpočtování má čtyři základní kroky (viz Tab. 3).

Tab. 5: Základní kroky cílovaného rozpočtování

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. odhad rozpočtových příjmů,2. stanovení cílů pro jednotlivé správce dílčích rozpočtů,3. příprava dílčích rozpočtů rozdělených na dvě části: projekty respektující stanovený cíl a projekty nad tento cíl, určení pořadí projektů nad stanoveným cílem4. určení pořadí projektů nad stanoveným cílem od všech správců dílčích rozpočtů a alokace zdrojů na projekty s nejvyšším pořadím. |
|--|

Pramen: Mikesell, 1994, s. 185 a Rubin, 1991, s. 7-9

Odhadu rozpočtových příjmů je třeba věnovat značnou pozornost, protože je východiskem pro sestavení výdajové strany rozpočtu. Podhodnocení příjmů by mohlo vést ke zbytečnému omezení poskytovaných služeb nebo k propouštění zaměstnanců. Pro případ nadhodnocení příjmů je třeba vytvořit rezervy.

Cíle pro jednotlivé dílčí rozpočty vycházejí z odhadu rozpočtových příjmů, politických priorit a strategických plánů samosprávy. Mohou být stanoveny buď stejným způsobem pro všechny dílčí rozpočty nebo individuálně. Jednou z možností je z odhadovaných rozpočtových příjmů vyčlenit částku pro projekty nad stanovený cíl a zbytek rozdělit mezi dílčí rozpočty ve stejném poměru jako v předchozím roce (viz Wenz a Nolan, 1982). Další možností je stanovit pro každé oddělení nebo organizaci s vlastním dílčím rozpočtem základnu, tj. částku nutnou k zajištění stávajícího objemu veřejných služeb (viz Rubin 1991).

Při sestavování dílčích rozpočtů musí jejich správci nejprve stanovit, které služby nebo projekty budou v přiděleném cíli a které zůstanou „nechráněny“ a budou soutěžit s projekty z

ostatních dílčích rozpočtů. Nakonec je třeba určit pořadí projektů, které jsou nad stanovený cíl. Cílované rozpočtování nutí správce dílčích rozpočtů k inovacím, protože správce rozpočtu má volnost při nakládání s přidělenými prostředky a záleží jen na něm, jak dokáže s omezenými zdroji poskytovat veřejné služby a řešit případné krizové situace.

Rozhodování o projektech nad stanovené cíle je pak obdobné jako rozhodování o všech projektech při použití metody rozpočtování s nulovouází.

Výhodou cílovaného rozpočtování je, že se nerozhoduje o tom, co není realisticky otevřeno pro změnu (viz Mikesell, 1994). Cílované rozpočtování je velmi flexibilní systém, který citlivě reaguje na vývoj rozpočtových příjmů a klade důraz na vyrovnanost rozpočtu a udržení nízkých rozpočtových výdajů. Kromě toho cílované rozpočtování nevyžaduje příliš rozsáhlou analýzu, nicméně metoda funguje lépe, pokud samospráva má dobrou programovou strukturu, nákladové účetnictví a systém měření výkonnosti, protože je třeba znát dopad snížení výdajů na výstupy nebo výsledky.

Rizikem cílovaného rozpočtování je zamlžování skutečné výkonnosti a snaha odstranit některé ukazatele výkonnosti. Metoda neomezuje uniformní přístup k jednotlivým dílčím rozpočtům (viz Rubin, 1991)

5. Inspirace pro rozpočtování obcí v ČR

Rozpočtování s nulovouází, je, stejně jako tradiční rozpočtový proces, tzv. „bottom-up“ přístupem k rozpočtování, kdy správci dílčích rozpočtů nejsou při přípravě návrhů nijak předem omezeni. Při tradičním rozpočtovém procesu však správce rozpočtu předložené návrhy shrne a pokud jejich souhrn převyšší očekávané příjmy, jednotlivé požadavky nezávisle na sobě posoudí a zkrátí, většinou plošně. Při použití rozpočtování s nulovouází jsou jednotlivé návrhy („balíčky“) porovnávány mezi sebou a zamítnuty jsou návrhy, které jsou nejméně důležité nebo přinesou nejmenší užitek.

Rozpočtový proces při použití managementu na základě řízení cílů a cílovaného rozpočtování začíná rozhodnutím zastupitelstva, starosty nebo správce rozpočtu, které stanoví prostor pro jednotlivé správce dílčích rozpočtů: u managementu na základě řízení cílů jsou to cíle (výsledky), které musí daný odbor nebo organizace splnit a u cílované rozpočtování výše výdajového cíle (limitu), který správce dílčího rozpočtu nesmí překročit. Jedná se o tzv. „top-down“ přístup k rozpočtování.

Pokud se samospráva potýká s nedostatkem rozpočtových příjmů nebo se nachází v rozpočtové krizi, která vyžaduje snížení výdajů, což je případ mnoha obcí v ČR, je tento přístup k rozpočtování vhodnější, protože podporuje kontrolu výdajů a posiluje politickou orientaci rozpočtu (viz Rubin, 2000). Příprava rozpočtu by tedy neměla začít přípravou dílčích rozpočtů, ale schválením základních parametrů rozpočtu.

Tyto základní parametry mohou být definovány jako vstupy (tj. zdrojů, které má samospráva k dispozici), výstupy (tj. zboží a služby, které samospráva poskytuje veřejnosti), výsledky (tj. dopady vstupů nebo činností samosprávy na společnost) nebo jinak. Důležité je, aby vycházely z dlouhodobých záměrů obce a respektovaly její rozpočtové omezení. To odpovídá postupu rozpočtování doporučenému územním samosprávám v USA Národní poradní radou pro postupy rozpočtování států a územních samospráv, který obsahuje následující principy a prvky (viz Tab. 6):

Tab. 6: Doporučené postupy rozpočtování

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Na základě analýzy potřeb, priorit a možností samosprávy a zhodnocení poskytovaných veřejných služeb a programů, realizovaných investic a systému řízení samosprávy stanovit cíle samosprávy.• Vytvořit postupy vedoucí k dosažení cílů v oblasti rozpočtových příjmů, rozpočtových zásad, rozpočtového procesu a strategického řízení.• Sestavit rozpočet vedoucí i dosažení cílů – stanovit postup přípravy a schválení rozpočtu, připravit a přijmout rozpočet.• Hodnotit plnění cílů - sledovat, měřit a hodnotit výkonnost a podle potřeby udělat změny. |
|--|

Pramen: Calia et al., 2000, s.10

Společným znakem všech tří popsaných metod je, že pracují s tzv. programy, i když pro ně používají různé názvy. Program je organizovaný soubor činností, které směřují ke stejnému účelu nebo cíli (viz Mikesell, 1994) a mohou být prováděny více odděleními nebo organizacemi. Rozpočet pro jednotlivé programy pak obsahuje kromě vstupů i výstupy a výsledky.

Příjmy a výdaje rozpočtu obce v ČR musí být členěny podle rozpočtové skladby (viz § 11 rozpočtových pravidel územních rozpočtů). Rozpočtová skladba třídí příjmy a výdaje z hlediska odpovědnostního (organizačního), druhového (ekonomického), odvětvového (funkčního) a konsolidačního. Třídění a jejich kombinace použité v rozpočtu, který je zveřejněn a následně schválen zastupitelstvem obce, se však v jednotlivých obcích liší.

V Tab. 7 je uvedeno, jaká třídění jsou použita v rozpočtových dokumentech zkoumaných obcí. Primárním použitím se rozumí první úroveň třídění, v rámci kterého je

někdy použito další třídění, tj. sekundární. Pokud je u určitých příjmů nebo výdajů uvedeno, které příspěvkové organizace se týkají, je tato skutečnost označena jako třídění doplňkové.

Tab. 7: Formát rozpočtu – použitá třídění

třídění použití	odpovědnostní (odbor, organizace)	druhové	odvětvové	jiné
příjmová strana				
primární	R	U, J, CB	U*, J*,CB**	
sekundární		R	R*	
doplňkové u PO	U			
výdajová strana				
primární	R, CB – běžné výdaje	U	U, J	CB – projekty, jednotlivé investiční akce
sekundární		R, J	R	
doplňkové u PO	U			

Poznámka: * jen nedaňové příjmy a dotace, ** jen dotace

CB=Český Brod, J=Jesenice, K=Kostelec nad Labem, U=Úvaly a R=Říčany

Pramen: rozpočty jednotlivých obcí

Použitá třídění samozřejmě ovlivňuje srozumitelnost rozpočtového dokumentu a způsob projednávání a schvalování rozpočtu. Žádná ze zkoumaných obcí ve svém rozpočtu nepoužívá ukazatele výstupů nebo výsledků, z některých rozpočtů je však obtížné vyčíst i výši prostředků (vstupů) vynaložených na určitou činnost. Zajímavý je přístup v Českém Brodě, kde je vedoucím jednotlivých odborů přidělena paušální částka, kterou mohou použít, tak jak uznají za nejvhodnější.

Pokud chceme sledovat výstupy a výsledky je třeba nejdříve nadefinovat jednotlivé programy, které obec realizuje. Vzhledem k tomu, že obce povinně používají odvětvové třídění, kdy jednotlivá odvětví (oddíly, pododdíly nebo paragrafy) mají charakter programů, je tento krok hotov.

Dalším krokem je sestavení vhodných ukazatelů, které lze rozdělit do čtyř základních skupin (viz Ammons, 2001 a Osborne a Gaebler, 1992):

- 1) výstupy = objem provedené práce nebo poskytnutých služeb (např. uklizené kilometry ulic)
= umožňuje sledování vývoje v čase, nesleduje však kvalitu provedené práce nebo její efektivnost
- 2) efektivnost = vztah mezi provedenou prací (výstupy) a použitými zdroji (vstupy)
= umožňuje sledování jednotkových nákladů (např. cenu za jeden uklizený kilometr ulic), využití jiného zdroje (např. počet uklizených kilometrů ulic za den) nebo srovnání s určitým standardem (např. s efektivností soukromé firmy)
- 3) účinnost (výsledky) = míra v jaké jsou splněny stanovené cíle nebo jiný způsob hodnocení výkonnosti samosprávy
= umožňuje sledování kvality (např. rating čistoty ulic nebo spokojenost občanů s čistotou ulic)
- 4) produktivita = kombinace efektivnosti a účinnosti (např. náklady na dobře uklizený kilometr, kde dobře znamená např. 90% spokojenost občanů)

Volba vhodných ukazatelů je klíčová pro možnost jejich využití. Ukazatele nesmí měřit něco jiného, než chceme. Získání potřebných údajů nesmí být příliš nákladně a časově náročné. Ukazatelů nesmí být příliš mnoho, aby se nestaly samoúčelné.

6. Závěr

Prostředí, ve kterém působí obce v ČR a v USA, se v mnohém liší, některé problémy jsou však pro všechny stejné. Rozpočtové omezení je všude přísné: obce musí řešit tlak občanů na udržení nebo rozšíření poskytovaných veřejných služeb v situaci, kdy stávající příjmy nerostou a nové zdroje příjmů jsou omezené. Proto má smysl zkoumat, jaká řešení byla použita jinde a zamýšlet se, zda by se nedala v nějaké podobě použít i u nás.

Obce v ČR používají především inkrementální rozpočtování, s převažujícím „bottom-up“ přístupem a sledují pouze vstupy. Na základě analýzy tří rozpočtových metod používaných v zahraničí se jeví v situaci přísného rozpočtového omezení vhodnější použití více centralizovaného postupu a především zavedení ukazatelů umožňujících sledování objemu popřípadě i kvality poskytovaných služeb.

Literatura:

Ammons, D.N. *Municipal Benchmarks: Assessing Local Performance and Establishing Community Standards*. Sage Publications, Thousand oaks, 2001. ISBN 0-7619-2078-1

Calia, R. et al. *Best Practices in Budgeting: Putting NACSLB Practices into Action*. *Government Finance Review*, April 2000, s. 9 - 17

Gianakis, G.A. A McCue, C.P. *Local Government Budgeting: A Managerial Approach*. Praeger, Westport, 1999. ISBN 1-56720-006-0

Lee, R. D. A Johnson, R. W. *Public Budgeting Systems*. An Aspen Publication, Gaithersburg, 1998. ISBN 0-8342-1044-4

Mikesell, J. L. *Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector*. Harcourt Brade College Publishers, Orlando, 1994. ISBN 0-534-24606-0

Ochrana, F.: *Metoda rozpočtování s nulovou bází a efektivnost ve veřejném sektoru*. In *Česká ekonomika na přelomu tisíciletí*. Masarykova univerzita v Brně. Brno, 2001, s. 66-73

Ochrana, F.: *Rozpočtování orientované na výkon a kontrola efektivnosti veřejných výdajů na bázi sledování výsledků*. In: kol. (ed.). *Theoretical and Practical Aspects of Public Finance (CD-ROM)*. Praha, VŠE FFÚ 2002.

Osborne, D. a T. Gaebler: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison Wesley Publishing Company. 1992. ISBN 0-201-52394-9

Poister, T.H. A Streib, G. *Management Tools in Municipal Government: Trends over the Past Decade*. *Public Administration Review*, May/June 1989, S. 240 - 248

Poister, T.H. A Streib, G. *MBO in Municipal Government: Variation on a Traditional Management Tool*. *Public Administration Review*, January/February 1995, s. 48 - 56

Rubin, I. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. Chatan House Publishers, New York, 2000. ISBN 1-889119-42-3

Rubin, I.S. *Budgeting for Our Times: Target Base Budgeting*. *Public Budgeting and Finance*. Fall 1991, s. 5-14

Schuman, D. a Olufs, D. W.: *Public administration in the United States*. Lexington, Massachussets: D.C. Heath and company, 1988. ISBN: 0-66911-2674

Vyhláška č. 323 ministerstva financí ze dne 2. července 2002, o rozpočtové skladbě

Wenz, T.W. a Nolan A.P. Budgeting for the Future: Target Base Budgeting. Public Budgeting and Finance. Summer 1992, s. 88-91

Wildavsky, A. Budgeting – A Comparative Theory of Budgetary Process. Transaction Publishers. New Brunswick, 1997. ISBN 0-88738-604-0

Zákon č. 250/2000 Sb, o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Abstract:

Budget reform and the Municipal Budgetary Process in the Czech Republic

This article deals with the municipal budgetary process. First the municipal budgetary process in the Czech Republic is characterized based on conclusions from five case studies. The obtained information proved that the municipalities use predominantly traditional incremental line-item budgeting.

Further three budget innovations – Management by Objectives, Zero Base Budgeting and Target Base Budgeting – are characterized, including their main steps, advantages and disadvantages.

In the last part comparison of the Czech municipal budgetary process and the budget innovations is presented. Based on this knowledge it seems useful for the Czech municipalities to use a more centralized budgetary process and to focus not only on incomes but also on outputs and outcomes.

Key words: municipal budgetary process, budget innovations

JEL: H720