

NITSCHOVÁ, Lucie. Rozpočtové metody v USA. *Obec & finance*, 2002, roč. VIII, č. 5, s. 50–51. ISSN 1211-4189.

Využití rozpočtových metod územní samosprávou v USA

Lucie Nitschová

Rozpočtovým metodám je v zahraniční literatuře o veřejných rozpočtech věnována značná pozornost. Obvykle jsou podrobně popsány hlavní slabiny rozpočtu sestavovaného inkrementálně v druhovém třídění a způsoby jejich odstranění, které nabízejí různé inovativní přístupy: programové, výkonové (performance) a cílované (target) rozpočtování a rozpočtování s nulovou bází (zero-based budgeting).

Následující článek chce na příkladu přípravy běžného rozpočtu na fiskální rok 2003 v Athens-Clarke County ukázat propojení prvků jednotlivých rozpočtových metod. **Athens-Clarke County (ACC)** je konsolidovaná územní samospráva, tj. samospráva, ve které došlo po referendu v roce 1990 ke sjednocení městské (Athens) a okresní (Clarke) správy a samosprávy. ACC leží ve státu Georgie, 100 km severovýchodně od Atlanty, má rozlohu 324 km² a žije zde 101 tisíc obyvatel.

Hlavními **orgány v ACC** jsou zastupitelstvo a tajemník (manager). Zastupitelstvo je hlavním politickým orgánem samosprávy. Tvoří jej 10 zastupitelů se čtyřletým funkčním obdobím. Zastupitelstvo jmenuje a odvolává tajemníka, který jako nejvyšší představitel moci výkonné plní každodenní povinnosti spojené s řízením samosprávy. Tajemník má značné pravomoci, např. jmenuje a odvolává vedoucí odborů, připravuje návrh rozpočtu k předložení zastupitelstvu. Tajemník se zodpovídá celému zastupitelstvu nikoliv jednotlivým zastupitelům. Starosta je volen rovněž na čtyři roky, zastupuje samosprávu navenek a doporučuje zastupitelstvu kandidáty na pozici tajemníka, auditora a advokáta. Mezi další volené zástupce patří např. daňový komisař, šerif nebo soudní zapisovatel. V ACC je 35 odborů, z rozpočtu získává příspěvek na svou činnost 10 až 12 organizací.

Příprava běžného rozpočtu začíná již koncem léta, tak aby mohl starosta předložit zastupitelstvu ke schválení návrh rozpočtu nejpozději 60 dnů před začátkem fiskálního roku,

který začíná 1. července. V rozpočtovém kalendáři (viz obr. 1) jsou uvedeny jednotlivé kroky rozpočtového procesu.

Obr. 1: Rozpočtový kalendář

srpen	▪ předložení rozpočtových požadavků na nové projekty (jednotlivé odbory a zastupitelstvo)
říjen	▪ starosta a zastupitelstvo stanoví cíle rozpočtu ▪ rozeslání pokynů pro sestavení kapitálového rozpočtu
listopad	▪ školení o přípravě rozpočtu pro jednotlivé odbory ▪ předložení rozpočtových požadavků na kapitálové projekty (jednotlivé odbory a zastupitelstvo)
prosinec	▪ předložení rozpočtových požadavků na nové zaměstnance pro stávající služby (jednotlivé odbory a zastupitelstvo)
leden	▪ předložení rozpočtových požadavků na běžný rozpočet (jednotlivé odbory, zastupitelstvo a organizace) ▪ starosta předloží zastupitelstvu doporučený kapitálový rozpočet
únor	▪ zastupitelstvo projedná návrh kapitálového rozpočtu ▪ projednání rozpočtových požadavků (tajemník s odbory, starosta a tajemník se zastupitelstvem a ostatními volenými zástupci) ▪ starosta a zastupitelstvo projednají rozpočtové požadavky organizací
březen	▪ tajemník dokončí přípravu rozpočtu a projedná ho se starostou
26. dubna	▪ starosta předloží návrh rozpočtu zastupitelstvu
květen	▪ zastupitelstvo projedná rozpočet
červen	▪ zastupitelstvo schválí rozpočet
1. červenec	▪ začátek fiskálního roku

Běžný rozpočet tvoří rozpočtové fondy: všeobecný (general) a zvláštní fondy (příjmové, podnikatelské, dluhové služby, interních služeb a kapitálových projektů). Všeobecný fond se podílí na celkovém rozpočtu téměř 60%.

Při přípravě rozpočtu jsou v ACC využívány čtyři **rozpočtové metody**: sestavování rozpočtu v druhovém třídění a programové, výkonové a cílované rozpočtování. První tři metody umožňují provádění různého stupně kontroly veřejných výdajů (viz Obr. 2).

Obr. 2: Charakteristika rozpočtových metod

	Rozpočet v druhovém třídění	Výkonový rozpočet	Programový rozpočet
Otázka	Co je potřeba koupit?	Co je potřeba udělat?	Čeho má být dosaženo? Kolik stojí poskytování určité služby?
Kriterium	Hospodárnost	Efektivnost	Účinnost
Funkce	Kontrola	Management	Plánování
Orientace	Vstupy	Vstupy/výstupy	Výstupy
Characteristika	Výdaje a příjmy jsou vztaženy ke zboží a službám.	Výdaje a příjmy jsou vztaženy k objemu.	Výdaje a příjmy jsou vztaženy cílům.
Příklad – Odbor policie	<ul style="list-style-type: none"> ▪ osobní náklady ▪ běžné a nepřímé výdaje ▪ nekapitálové výdaje 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ počet vyšetřování ▪ počet hovorů na tísňové lince ▪ počet dopravních nehod 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ velitelství ▪ uniformy ▪ kriminální vyšetřování ▪ podpora operací ▪ administrativa

Výdaje jsou rozděleny do 5 oblastí a dále do 32 programů (services), které spravují jednotlivé odbory. Tyto programy jdou napříč jednotlivými rozpočtovými fondy. Jedná se o prvek tzv. **programového rozpočtování**. Programové rozpočtování napomáhá plánování, protože umožňuje hodnotit vztah mezi poskytovanými službami a náklady na jejich poskytnutí a rozhodovat o potřebnosti jednotlivých programů. Programem se rozumí činnosti se společným cílem. Odbory sestavují rozpočet ve dvojitým členění: programovém a druhovém a předkládají finančnímu odboru výkonové ukazatele.

Výkonové ukazatele umožňují měřit efektivnost (efficiency), účinnost (effectiveness) a produktivitu jednotlivých odborů. Ukazatele efektivnosti porovnávají vynaložené zdroje a dosažené výstupy, ukazatele účinnosti měří míru splnění stanovených cílů. Cílem **výkonového rozpočtování** je zlepšení vnitřního řízení. Tato metoda vyžaduje sledování velkého množství jak objemových tak jednotkových ukazatelů. Tyto ukazatele je možné sledovat několika způsoby: jejich vývoj v čase, porovnávání jednotlivých programů, pokud to má smysl, a srovnání s jinými územními samosprávami.

Z hlediska přípravy celkového rozpočtu hraje v ACC nejvýznamnější roli **cílované rozpočtování**. Jedná se o kombinovaný přístup „top-down“ a „bottom-up“ rozpočtování. Tajemník stanoví limit výdajů jednotlivých odborů. O obsahu rozpočtu však odbory rozhodují zcela samostatně. Cíle se stanovují na základě predikce příjmů a výdajů na následujících 5 let. Tyto predikce jsou sestaveny jednak pro stávající služby a jednak po zahnutí služeb nových.

Cílem ACC v minulých letech bylo při respektování zákonného požadavku vyrovnaného rozpočtu udržet stávající úroveň poskytovaných služeb aniž by bylo nutné zvýšit současnou sazbu majetkové daně. To však v příštím roce nebude možné kvůli poklesu výnosu daně z obratu o 7 % vzhledem k jejich očekávané výši v letošním roce. Proto návrh rozpočtu obsahuje několik opatření omezujících nebo odkládajících běžné výdaje.

Územní samosprávy v USA mají pravomoc stanovit sazbu **majetkové daně**. Jediným omezením výše sazby je její únosnost pro občany dané samosprávy a politická průchodnost. Sestavování rozpočtu územní samosprávy, pokud samospráva na rozdíl od ACC nechce sazbu daně udržet, má následující 3 kroky:

1. odhad rozpočtových výdajů,
2. odhad rozpočtových příjmů bez příjmu z majetkové daně,
3. stanovení sazby majetkové daně podle následujícího vzorečku:

sazba daně = (výdaje – příjmy bez majetkové daně)/hodnota zdanitelného majetku

Tento postup zajišťuje vyrovnanost návrhu rozpočtu.

Při přípravě rozpočtu ACC na fiskální rok 2002-2003 byly stanoveny pro jednotlivé odbory následující **cíle**:

1. předložit rozpočet, ve kterém běžné výdaje, bez výdajů na zaměstnance, vzrostou o 2% vzhledem k předchozímu roku,
2. navrhnout možnosti úspor v rozsahu 5% navrhovaného rozpočtu a to tak, aby byl dopad na stávající služby co nejmenší,
3. přezkoumat stávající příjmy vč. možnosti zvýšení některých poplatků.

Cílované rozpočtování umožňuje uskutečnit úspory ve stávajících projektech a získat prostředky na realizaci projektů nových aniž by došlo k paušálnímu snížení výdajů ve všech odborech.

Jednotlivé odbory sestaví návrh rozpočtu při respektování stanovených cílů. Tento návrh obsahuje cíle odboru, výkonové ukazatele, odhad výdajů, navržené úspory a jejich dopady. Tyto návrhy jsou projednávány během února a března, tak aby mohl být konečný návrh rozpočtu do 26. dubna předložen zastupitelstvu.

V květnu se uskuteční veřejné slyšení, kdy veřejnost může předložit písemně nebo ústně připomínky k návrhu rozpočtu. Současně probíhá projednávání rozpočtu zastupitelstvem, které je rovněž veřejné. Rozpočet by měl být schválen počátkem července.

Kritici inovativních rozpočtových metod upozorňují nejčastěji na jejich praktickou neproveditelnost způsobenou velkou časovou náročností. Rozpočet je třeba připravit v poměrně krátké době před začátkem fiskálního roku tak, aby při rozhodování o alokaci zdrojů mohly být využity co nejnovější odhady budoucího vývoje. Jak však ukazuje praxe, je rozpočtový proces v územních samosprávách kombinací prvků různých rozpočtových metod.