

Rozpočtové inovace a efektivnost*

Lucie Sedmihradská**

Rozpočet je nástroj umožňující alokaci prostředků a využití zdrojů, tak aby bylo dosaženo cílů samosprávy s maximální efektivností, hospodárností a účinností (viz Axelrod, 1995). Ve 20. století vznikla ve Spojených státech řada rozpočtových inovací, jejichž cílem bylo omezit inkrementální přizpůsobování rozpočtu sestaveného v druhovém (položkovém) třídění a povzbudit účastníky rozpočtového procesu ve využití jejich schopností tak, aby byly veřejné zdroje využity efektivněji, účinněji a racionálněji (viz Gianakis a McCue, 1999).

Zkušenosti s jednotlivými rozpočtovými inovacemi byly smíšené a žádná z nich nedokázala na úrovni federální, státní nebo místní plně nahradit tradiční inkrementální rozpočtový proces. Výzkumy využití různých rozpočtových metod v územních samosprávách (viz např. Poister a Streib, 1989 nebo Rubin, 1998) však ukazují, že se v mnoha samosprávách používá kombinace různých rozpočtových metod.

Cílem předkládaného příspěvku charakterizovat hlavní rozpočtové inovace a to především z hlediska jejich vlivu na efektivnost, a to jak efektivnost alokační (tj. poskytování takové kombinace veřejných služeb, kterou poptávají voliči) tak efektivnosti X (tj. poskytování těchto služeb s minimálními náklady), a na příkladu konkrétní územní samosprávy v USA ukázat propojení prvků jednotlivých rozpočtových metod.

1. Rozpočtové metody

Sestavování a schvalování rozpočtu v raných fázích svého vývoje sloužilo především ke kontrole nakládání s veřejnými prostředky a k zajištění zákonodárné odpovědnosti (legislative accountability), tj. povinnosti vlády zodpovídat se parlamentu. Po té, co zákonodárci získali právo uvalovat, měnit a schvalovat daně, začali věnovat pozornost kontrole veřejných výdajů. Vznikl systém každoročního předkládání rozpočtu, byly vytvořeny instituce, které shromažďují peníze (zdroje) a zajišťují, aby byly vynakládány v souladu s principy pravidelnosti a hospodárnosti (viz Premchand, 1983).

Pojmem tradiční rozpočtový proces je označováno inkrementální (přírůstkové) sestavování rozpočtu v druhovém (položkovém) třídění (line-item budgeting). Tato metoda vznikla počátkem 20. století a výrazně zvýšila možnost kontroly vynakládaných prostředků

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

** katedra veřejných financí, VŠE v Praze

(viz Lynch, 1979). Vymezení úzkých výdajových kategorií sdružených do širších skupin a jasné stanovení zodpovědnosti umožnilo zákonodárcům kontrolovat, zda jsou prostředky použity stanoveným způsobem a zda nedochází k jejich zneužívání.

Sestavit rozpočet inkrementální metodou je jednoduché. Základem je loňský rozpočet, který se zvýší o přiměřený přírůstek. Proti této výhodě však stojí skutečnost, že rozpočet poskytuje velmi málo informací o činnostech a funkcích dané organizace (samosprávy nebo vlády) (viz Mendosa, 1983). A proto není možné určit hodnotu činností poskytovaných veřejnosti (viz Tyer a Willand, 1997).

Nově vzniklé rozpočtové inovace měly tento problém měly odstranit a to buď změnou formátu rozpočtu nebo 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).

Z těchto pěti rozpočtových metod je na efektivnost nejsilněji zaměřeno výkonově orientované rozpočtování. Tato metoda vyžaduje sledování velkého množství ukazatelů, které umožní hodnocení jednotlivých projektů a především jejich schopnosti plnit stanovené cíle. Při výkonově orientovaném rozpočtování musí být nejdříve sestaven a schválen plán činností a programů na určité období. Dále je potřeba definovat vztah nákladů jednotlivých programů a disponibilních zdrojů. Nakonec se hodnotí, zda byl stanovený plán v určeném čase a v rámci stanovených zdrojů splněn. Pro jednotlivé programy je pak důležité, aby plnily cíle samosprávy. O každém programu musí být zřejmé: co, proč, kdy a kolik je navrhováno, jaké zdroje budou vynaloženy, jaká bude celková výše nákladů a kdy budou program a jeho cíle splněny (viz Seckler-Hudson, 1992).

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 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, tedy informace potřebné k hodnocení efektivnosti.

Hranice mezi výkonově orientovaným a programovým rozpočtováním není vždy příliš ostrá a v amerických pramenech jsou často pojmy „performance budgeting“, „program

budgeting“ popř. „planning, programming and budgeting system“ používány jako synonyma (viz Miller, 1996). Nejpodstatnější rozdíl mezi oběma metodami je v tom, že programové rozpočtování umožňuje narozdíl od výkonově orientovaného rozpočtování rozhodnout, zda je daný program potřebný nebo ne.

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. Základním prvkem této metody tedy je tlak na účinnost poskytovaných veřejných služeb.

Rozpočtování s nulovou bází 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). Výhodou rozpočtování s nulovou bází je podrobná identifikace všech poskytovaných veřejných služeb a určení jejich priorit (pořadí), shromáždění velkého množství údajů o objemu práce a výkonnosti samosprávy (organizace) a hodnocení alternativních metod poskytování veřejných služeb. Hodnocení efektivnosti jednotlivých programů je při použití této metody velmi důležité, protože je klíčem k rozhodnutí o tom které programy a v jakém rozsahu budou financovány.

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 (viz Rubin, 1991). 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 obdobné jako rozhodování o všech projektech při použití metody rozpočtování s nulovou bází a tak i při použití této metody je kladen důraz na hodnocení efektivnosti jednotlivých programů.

Cílem všech popsaných rozpočtových metod je přispět ke zvýšení racionálnosti rozhodování v průběhu rozpočtového procesu a omezit neúčelné využití zdrojů. Rozdíly mezi jednotlivými metodami jsou zřejmé z následující tabulky:

Tabulka 1: Charakteristika rozpočtových metod

	Tradiční rozpočtování	Výkonově orientované rozpočtování	Programové rozpočtování	Management na základě řízení cílů	Rozpočtování s nulovou bází a cílované rozpočtování *
Základní orientace	kontrola	management	plánování	management	rozhodování
Rozsah informací	vstupy	vstupy a výstupy	vstupy, výstupy, efekty, alternativy	vstupy, výstupy, efekty,	vstupy, výstupy, efekty, alternativy
Osobní dovednosti	účetnictví	management	ekonomie, plánování	management, plánování	management, plánování
Klíčové informace	položky výdajů	činnosti organizace	účel organizace	účel programu nebo organizace	účel programu nebo organizace
Způsob rozhodování	inkrementální	inkrementální	systematické	flexibilní	marginální analýzy
Zodpovědnost za plánování	většinou chybí	roztříštěná	centrální	centrální	decentralizovaná
Úkol správce rozpočtu	formální správnost	efektivnost	politika	politika, management	stanovování priorit
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 		

Pozn.: * cílované rozpočtování je určitou modifikací rozpočtování s nulovou bází, proto jsou obě metody uvedeny společně

Pramen: Schuman a Olufs, 1988, s. 301 a Nitschová 2002, s. 50

2. Rozpočtový proces v Athens-Clarke County

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 tabulka 1) jsou uvedeny jednotlivé kroky rozpočtového procesu.

Tabulka 2: Rozpočtový kalendář

srpen	<ul style="list-style-type: none">▪ předložení rozpočtových požadavků na nové projekty (jednotlivé odbory a zastupitelstvo)
říjen	<ul style="list-style-type: none">▪ starosta a zastupitelstvo stanoví cíle rozpočtu▪ rozeslání pokynů pro sestavení kapitálového rozpočtu
listopad	<ul style="list-style-type: none">▪ školení o přípravě rozpočtu pro jednotlivé odbory▪ předložení rozpočtových požadavků na kapitálové projekty (jednotlivé odbory a zastupitelstvo)
prosinec	<ul style="list-style-type: none">▪ předložení rozpočtových požadavků na nové zaměstnance pro stávající služby (jednotlivé odbory a zastupitelstvo)
leden	<ul style="list-style-type: none">▪ předložení rozpočtových požadavků na běžný rozpočet (jednotlivé odbory, zastupitelstvo a organizace)▪ starosta předloží zastupitelstvu doporučený kapitálový rozpočet
únor	<ul style="list-style-type: none">▪ 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

Pramen: Budget training manual, 2001, s. 3 a osobní rozhovor s finančním ředitelem

Běžný rozpočet tvoří rozpočtové fondy: všeobecný (general fund) 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. 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. Odbory sestavují rozpočet ve dvojitě členění: programovém a druhovém a předkládají finančnímu odboru výkonové ukazatele (tj. prvek výkonového rozpočtování).

Z hlediska přípravy celkového rozpočtu hraje v ACC nejvýznamnější roli cílované 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 obrátu o 7 % vzhledem k jejich očekávané výši v letošním roce. Proto návrh rozpočtu obsahuje několik opatření omezujících nebo odkládajících běžné výdaje.

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.

Po stanovení cílů a po školení o přípravě rozpočtu sestaví odbory 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.

Závěr

Kritici tradičního rozpočtového procesu upozorňují především na to, že většina rozpočtu je výsledkem minulých rozhodnutí, že nejsou sledovány výstupy nebo výsledky a že není hodnocena efektivnost poskytovaných veřejných služeb. Uvedené rozpočtové inovace měly tyto nedostatky nahradit, to však plně nedokázaly především kvůli jejich značné časové a administrativní náročnosti. Zkušenosti z praxe však ukazují, že rozpočtový proces v územních samosprávách je kombinací prvků různých rozpočtových metod.

Literatura:

Axelrod, D.: Budgeting for Modern Government. New York, St. Martin's Press 1995.

Gianakis, G.A. A McCue, C.P. Local Government Budgeting: A Managerial Approach. Praeger, Westport, 1999. Lynch, T.D.: Public Budgeting In America. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall 1979.

Mendonsa, A.A.: Budgeting. In Budget Management: A Reader in Local Government Finance Management. edited by Rabin, J., Bartley Hildreth, W., Miller, G.J. Athens, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia 1983.

Mikesell, J. L. Fiscal Administration: Analysis and Applications for the Public Sector. Harcourt Brade College Publishers, Orlando, 1994.

Miller, G.J.: Productivity and the Budget Process. In Rabin, J. et. al. Budgeting. Formulation and Execution. Athens, Carl Vinson Institute of Government, University of Georgia 1996.

Nitschová, L.: Využití rozpočtových metod územní samosprávou v USA. Obec a finance. 2002, č. 5, s. 50-51.

Osborne, D. a Gaebler, T.: *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, Mass., Addison-Wesley Pub. Co. 1992.

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

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

Rubin, I. *Class, Tax and power: Municipal budgeting in the United States*. Chatham House Publisers, Inf., Chatam, New Jersey, 1998.

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, Massachussetts: D.C. Heath and company, 1988.

Seckler-Hudson, C.: *Performance Budgeting in Government*. In Hyde, A.C.: *Government Budgeting : Theory, Process, and Politics*. Pacific Grove, Calif., Brooks/Cole Pub. 1992 .

Sedmíhradská-Nitschová, L. *Analýza koncepčních a institucionálních opatření v koncepci reformy veřejných rozpočtů*. *Politická ekonomie*. 2004, č. 2 s. 190 – 204

Tyer Ch. a Willand, J.: *Public Budgeting in America: A Twentieth Century Retrospective*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Summer 1997, č. 2, s. 189 – 220.

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.

Premchand, A. *Government budgeting and expenditure control. Theory and Practice*. IMF, Washington D.C., 1983.

Budget training manual. Athens-Clarke County, November 2001.

FY2002 annual operating & capital budget. Athens-Clarke County, July 2001.