

Rozpočtový výhled, víceleté rozpočtování v ČR

V České republice má víceleté finanční řízení formu rozpočtového výhledu.

Důvody pro využití víceletého rozpočtu

- Zavedení víceletého pohledu do finančního hospodaření vyžaduje, aby vlády vyjádřili jasně a konzistentně cíle a priority svých politik.
- Střednědobé rozpočtové projekce signalizují, zda jsou realizované politiky a jejich dopady v souladu s definovanou fiskální strategií vlády.
- Víceletý rozpočet přesouvá pozornost z roviny rozhodování o detailních výdajích do roviny změn celých politik, díky střednědobé perspektivě rozhodování.
- Víceletý rozpočet vytváří fiskální meze v nichž se mohou roční výdaje rozpočtu pohybovat a tím podporuje fiskální disciplínu a alokaci zdrojů dle priorit.
- Víceletý rozpočet podporuje efektivnost v alokaci veřejných prostředků, díky zvýšení transparentnosti a odpovědnosti v rozpočtovém procesu a vytvoření mechanismu, pomocí kterého je informováno o prioritách výdajové stránky rozpočtu. Nutí politiky vyjádřit priority a ochotu je financovat. Informuje ostatní subjekty, a tím zvyšuje předvídatelnost jednání vlády.
- Využití víceleté dimenze v rozpočtování zajišťuje kontinuitu v rozpočtovém procesu. Při rozhodování o ročním rozpočtu jsou diskuse vedeny v kontextu střednědobé fiskální strategie a priorit realizovaných politik.

Potenciální problémové oblasti

- Přílišné spoléhání na odhady budoucích příjmů a výdajů při tvorbě ročního rozpočtu může vést k neflexibilitě a setrvačnosti v tvorbě fiskální politiky.
- Příliš optimistické víceleté projekce mohou být využity ke schválení veřejných výdajů, které by jinak schváleny nebyly.
- V závislosti na tom, jaké jsou cíle zvoleného přístupu k tvorbě víceletého rozpočtu, může tento přístup k rozpočtování být příliš náročný a může vést k tomu, že odvede pozornost a zdroje od důležitých cílů při vytváření ročního rozpočtu.
- V závislosti na jeho začlenění do rozpočtového procesu a metodách použitých při jeho přípravě se může jednat jen o seznam přání, který nebude ročními rozpočty naplňován.

Rozpočtový výhled na úrovni obcí

Rozpočtový výhled je definován zákonem 250/2000 Sb., o rozp. pravidlech územních rozpočtů jako:

- Střednědobý nástroj finančního plánování rozvoje hospodářství obce. Sestavuje se na základě přijatých závazků a uzavřených smluvních vztahů zpravidla na období 2 až 5 let následujících po roce, na který je sestaven roční rozpočet.
- Není jasný výklad povinnosti rozpočtový výhled sestavovat.
- Sestavuje se v menší míře podrobnosti než roční rozpočet.
- Obsahuje souhrnné základní údaje o příjmech a výdajích, zejména o dlouhodobých závazcích a pohledávkách a o finančních zdrojích a potřebách dlouhodobě realizovaných záměrů.
- Není pevně dána jeho struktura.
- Není dáno jeho začlenění do rozpočtového procesu a provázanost s rozpočtem obce.

Na jaké otázky by měl rozpočtový výhled pomoci nalézt odpověď:

- Jaké náklady budou spjaty s realizací rozpočtových politik v období zachyceném rozp. výhledem?
- Zda budou současné zdroje příjmů dostatečné, aby ve sledované období umožnily zajistit požadovanou úroveň služeb?
- Jaké nové programy (či projekty) by se měly v letech rozpočtového výhledu realizovat, aby došlo k plnění plánovaných cílů rozvoje obce?
- Existují pro tyto nové programy dostatečné zdroje příjmů, a na které příjmy bude jejich realizace vázána?
- Ve kterých oblastech je třeba zvýšit efektivnost, či účinnost vynakládaných zdrojů, aby bylo zajištěno dlouhodobě vyrovnané hospodaření obce?

Problémové okruhy spojené se zavedením rozpočtového výhledu:

- Nestabilita místní ekonomiky – problémy při tvorbě odhadů příjmů a výdajů.
- Tvorba odhadů příjmů a výdajů může být pro některá oddělení či činnosti obtížná – chybí zkušenosti, metody, postupy, případně příjmy či výdaje závisí na mnoha vnějších faktorech, které obec nedokáže ovlivnit.
- Zavedení rozpočtového výhledu může vyžadovat nové činnosti a procesy, které např. vytvoří propojení mezi rozpočtem a výhledem, podpoří definování cílů rozvoje obce, zavede systém hodnocení účinnosti veřejných výdajů.
- Rozpočtový výhled může přehlížet některé probíhající společenské či ekonomické změny, a tím předpovědi v něm obsažené nebudou korespondovat s realitou.
- Zavedení rozpočtového výhledu může být personálně náročné.

Na tyto problémové otázky je možné se připravit:

- Provedením analýzy současného ekonomického prostředí obce a vytvoří a ověří se systém indikátorů ekonomického rozvoje.
- Rozpočtový výhled je provázán se strategickým plánem rozvoje obce a s dalšími nástroji (plánem prodeje majetku, plánem investic apod.)
- Jsou zavedeny nové postupy rozpočtování a změní se rozpočtové procesy.
- Je vytvořen systém hodnocení plnění rozpočtových politik, procesů a cílů.
- Zaměstnanci, kteří budou s rozpočtovým výhledem pracovat, jsou předem vyškoleni v otázkách víceleté rozpočtování.

Základní typy víceletých rozpočtů

- propojení rozpočtu a rozpočtového výhledu – víceletý rozpočet má charakter finančního plánu.
- Závazně je přijímán pouze roční rozpočet a rozpočtový výhled slouží jako předběžný plán příjmů a výdajů následujících rozpočtů municipality. Rozpočtový výhled není vynutitelný. Jeho změny nejsou zvláštním způsobem schvalovány.
- Rolující víceletý rozpočet obsahuje detailní predikce příjmů a výdajů na dva či více následujících let. Přitom jsou však příjmy a výdaje následujícího roku vždy samostatně schvalovány.
- „Tradiční“ zpravidla dvouletý rozpočet. Příjmy a výdaje jsou pro období, které rozpočet obsahuje schvalovány ve stejném čase. Celý dokument je tedy přijímán najednou. Na konci ročního rozpočtového období může být rozpočet zpřesněn a změněn, aby reagoval na případné změny v prostředí obce.

Co může víceletý rozpočet obsahovat?

- Limity výdajů obce na daný účel.
- Komentář k rozpočtu a shrnutí rozpočtových politik, které víceletý rozpočet obsahuje.
- Analýzu rozp. příjmů, zvážení možných postupů jejich zvyšování, hledání dalších zdrojů P obce.
- Vymezení rozpočtového procesu a stanovení významných dat v jeho průběhu. Popis procesu zabezpečujících realizaci víceletého rozpočtu.
- Vymezení fin. metod a postupů v násl. oblastech: rozpočtování kap. výdajů, rozpočtování výdajů jednotlivých projektů a způsob jejich financování, způsob řízení výdajů a jejich předvídání, způsob řízení zadluženosti obce ve vztahu ke kapitálovým výdajům, tvorba mimorozpočtových fondů, správa grantů, jejich řízení a plánování, výkaznictví, metodika analýzy příjmů a odhadu jejich výše.
- Propojení se strategickým plánem obce.
- Popis investiční politiky obce.
- Dlouhodobou politiku v oblasti řízení dluhu obce.

Provázanost rozpočtového výhledu s dalšími nástroji řízení

- Základním dokumentem při plánování rozvoje obce je strategický plán obce. Vytváří rámce pro tvorbu dalších dokumentů.
- Rozpočtový výhled by měl podávat informace o tom, zda jsou aktivity plánované ve strategickém plánu rozvoje obce realizovatelné, a za jakých podmínek. Vytváří finanční rámec pro jeho realizaci.
- Je zde ale i opačná vazba. Projednávání strategického plánu za účasti veřejnosti dává jasný signál o prioritách obce a tedy o tom, kam mají směřovat rozpočtové zdroje.
- Propojení obou těchto nástrojů umožňuje vytvořit racionální systém alokace zdrojů. Vzniká tak rámec v němž jsou hodnoceny jednotlivé politiky a programy obce.

Výhody spojené s využíváním víceletého rozpočtu

- Zlepšení strategického a dlouhodobého plánování obce.
- Udržení fiskálního zdraví obce.
- Vytvoření a podpora rozpočtových procesů, které se více orientují na vytváření a realizaci jednotlivých obecních politik.
- Snížení spoléhání se na jednorázové rozp. P a krátk. dotace při financování rozp. potřeb obce.
- Snížení počtu hodin věnovaných práci na rozpočtu.

Srozumitelnost rozpočtového výhledu

Srozumitelnost podmiňuje to, jakou formou je rozpočtový výhled zpracován:

- jestli je jeho součástí i analýza minulého rozpočtového hospodaření obce,
- jaká je struktura rozpočtového výhledu - tzn., jaké hledisko třídění příjmů a výdajů je pro operace v něm zachycené použito, a jaká je míra agregovanosti údajů v rozpočtovém výhledu zachycených,
- zda je rozpočtový výhled zpracován odděleně pro běžný a kapitálový účet
- zda je rozpočtový výhled zpracováván variantně,
- zda je zpracována pouze finanční tabulka, nebo zda existuje i textová část rozpočtového výhledu, která vysvětluje z jakých předpokladů se při zpracování rozpočtového výhledu vycházelo, jaké jsou priority, které rozpočtový výhled zohledňuje a příp. zda je doplněn i dalšími informacemi.

Jak podpořit zavedení rozpočtového výhledu do praxe

Zavedení rozpočtového výhledu do praxe si zpravidla vyžádá vytvoření některých nových postupů, které neexistovaly v době řízení financí obce pouze na základě ročního rozpočtu. Jedná se zejména o postupy spjaté s víceletým charakterem výhledu, které řeší schvalování a změny výhledu v průběhu období, na které byl sestaven. Zavedení těchto postupů by mělo vycházet z analýzy současného rozpočtového procesu obce ve vztahu k chystanému zavedení rozpočtového výhledu.

Při přechodu z ročního rozpočtování na rozpočtování využívající i rozpočtový výhled je možné vycházet z následujících oblastí, které úspěšnou realizaci rozpočtového výhledu ovlivňují:

- Jsou jasně definované dlouhodobé priority a cíle ve vztahu k rozvoji obce.
- Jsou jasně formulovány rozpočtové metody a postupy.
- Existují procesy rozpočtové kontroly.
- Jsou jasně definované víceleté projekty a zabezpečované služby včetně jejich provozních, případně kapitálových výdajů.
- Obec využívá nástrojů dlouhodobého strategického a finančního plánování.
- Existuje metodika tvorby odhadů budoucích příjmů a výdajů obce.
- Jsou zavedeny postupy, které zabezpečují informování o průběhu realizace obecních politik.
- Víceletý rozpočet je přijímán ve srozumitelné formě.
- Víceletý rozpočet je zpracován odděleně pro běžnou a kapitálovou část rozpočtu.
- Víceletý rozpočet je zpracován variantně.

Tyto skutečnosti podporují přípravu různých dokumentů dlouhodobého plánování obce a vytváří propojení mezi těmito dokumenty a rozpočtovým výhledem. Usnadňují také zavádění rozpočtového výhledu do praxe a pomáhají při přípravě rozpočtu a rozvojových politik obce.

Otázkou také je, zda rozpočtový výhled bude obsahovat určitou rezervu ke krytí neočekávaných výdajů, v jaké výši bude tato rezerva vytvářena a v jakých případech bude použita ke krytí neočekávaných výdajů.

Spolu s připravovanými změnami v jednotlivých postupech je také vhodné zavést nový systém sběru potřebných informací pro sestavení víceletého rozpočtu. To může znamenat vytvoření nových dotazníků a zavedení nového software na zpracování rozpočtového výhledu. Někdy i velmi malá změna může vést k ušetření času věnovaného rozpočtování a zlepšit rozpočtový proces.

Rozhodnutí přijatá v uvedených oblastech by se měla promítnout do změny metodiky rozpočtování v obci, na jejímž přijetí by se měli podílet zaměstnanci, kteří se účastní přípravy, realizace a vyhodnocování rozpočtu. Oni budou zajišťovat uplatňování metodiky v praxi, a proto bude záležet na nich, zda budou změny skutečně realizovány. Vedle toho také velmi dobře znají rozpočtový proces.

Metody ovlivňující kvalitu zpracování rozpočtového výhledu

Na základě zkušeností s tvorbou a uplatněním rozpočtových výhledů můžeme vymezit tři oblasti metod a postupů, jejichž znalost a využívání umožní obcím kvalitněji zpracovat rozpočtový výhled. Jedná se o:

- metody střednědobého prognózování,
- rozpočtové postupy podporující víceleté rozpočtování,
- výkonově orientované rozpočtování.

Metody střednědobého prognózování

Metody střednědobého prognózování jsou využívány pro tvorbu odhadů budoucích příjmů a výdajů v horizontu budoucích 2 až 5 let. Na základě těchto odhadů je možné poznat příp. rizika, která vyplývají ze současné politiky obce, a přijmout včas nápravná opatření, která umožní těmto rizikům předcházet. To znamená, že na základě výstupů těchto metod jsou činěna politická rozhodnutí o podobě RV.

Při tvorbě předpovědí je vhodné využívat více scénářů. Stejně jako na národní úrovni mohou předpovědi vycházet pouze z již schválených V a mandatorních V (tzv. pasivní scénář). Vedle toho je užitečné zpracovat i scénář, který pracuje s náklady návrhů, u kterých je pravděpodobné, že je zastupitelé schválí v následujících letech. Tak může obec získat alespoň dva pohledy na svou budoucí ekon. situaci a podle výsledku těchto předpovědí upravit realizované politiky, aby se vyhnula příp. ekonomickým problémům.

Pro střednědobé prognózování příjmů a výdajů jsou využívány různé metody. Tyto metody se liší zejména v tom, jak jsou komplexní, v nákladech, které odhadování příjmů a výdajů vyžaduje, a samozřejmě v kvalitě a přesnosti informací, které poskytují. Zpravidla je žádoucí využívat při odhadu budoucích příjmů a výdajů kombinaci těchto metod. Přitom každá má určité výhody a rizika.

1. Expertní metoda:

Odhady P a V tvoří expert, popř. tým expertů, na základě svých zkušeností a znalostí o podmínkách místní ekonomiky a rozp. systému dané obce. Pokud je odhad tvořen 1 expertem, jedná se zprav. o zaměstnance obce, který rozumí systému financování obce a má s ním již určité zkušenosti. Na druhé straně může tento pracovník vytvořit smysluplné a přesné odhady P a V bez toho, že by využíval nějaký formalizovaný model. Využívá přitom svých znalostí systému P obce a je schopen si opatřit i další podstatné informace.

Odhady může vytvářet i skupina expertů při panelové diskusi. Členy této skupiny jsou zpravidla lidé, kteří jsou obeznámeni s fungováním místní ekonomiky. Může se jednat o významné místní podnikatele, ekonomy bank, ekonomy státních úřadů a vedení města. Ti mohou několikrát ročně diskutovat o trendech ve vývoji místní ekonomiky a očekávaných vlivech na příjmovou stránku obce.

Výhodou užití této metody je její relativně nízká nákladnost a získané odhady mohou být stejně přesné jako při užití více komplexních modelů. Dalším přínosem může být i to, že volení zástupci obce vidí takovou projekci jako více reálnou a místní podnikatelé získají představu o ekonomických problémech, které obec řeší. Nevýhody této metody spočívají zejména v tom, že může být problematické určit, z jaké příčiny byly předpovědi přesné, či proč se experti ve svých odhadech mýlili. Při využití expertní metody je problematické předvídat důsledky změn zapříčiněných vnějšími faktory. Tato metoda je zpravidla méně přesná v dlouhodobějším časovém horizontu.

2. Techniky časových řad:

Některé příjmy a výdaje mohou být předvídaný pomocí metod časových řad a časových trendů. Tyto metody vychází z minulých hodnot příjmů či výdajů jakožto základny pro tvorbu budoucích odhadů. Na základě analýzy minulého vývoje, kdy historické hodnoty mohou mít pro tvorbu budoucích odhadů různou váhu, se vytváří budoucí trend vývoje vybraných položek rozpočtu obce. Využívá se přitom matematického aparátu. Jednotlivé metody se liší ve své komplexitě a požadavcích na používaná data. Při jejich využívání jsou zpravidla ignorovány jiné faktory než faktor času.

Tyto metody jsou relativně snadno uchopitelné pro jejich uživatele a mohou pomoci rychle vytvořit krátkodobé předpovědi. Nikdy však nepředpoví změnu dosavadního trendu. To znamená, že neberou v úvahu změny v místní ekonomice. Jejich výstupem je pouze snížení či zvýšení příjmů či výdajů během periody, na kterou je projekce sestavena. Komplexnější metody jsou často značně náročné na používaná data (např. ARIMA model). Nevýhodou tohoto přístupu je zejména to, že není při tvorbě předpovědí schopen zohlednit účinky ekonomických a politických změn.

3. Deterministické techniky:

Vychází ze znalosti vztahů mezi jevy, které ovlivňují výši příjmů či výdajů obce. Vytváří potom předpovědi jejich budoucího vývoje a odhadují dopady na příjmy či výdaje rozpočtu obce. Uvažují budoucí vývoj podmínek, od kterých se proměnná odvíjí. Do tvorby předpovědi může vstupovat narozdíl od předchozí metody i několik proměnných. Například pokud chce město odhadnout příjmy, které mu poplynou z provozu nového plaveckého bazénu, bude vycházet z průměrného počtu návštěvníků za den a výše vstupného. Předpověď může zpřesnit tím, že bude znát sezónní odlišnosti v návštěvnosti v průběhu roku. Obdobně mohou být předvídaný dopady na stranu výdajů se znalostí nákladů na provoz zařízení.

Zpravidla se vychází z předpokladu úrovně zabezpečované služby a další předpoklad uvádí kombinaci zdrojů k zabezpečení jednotky služby. Někdy je namístě se nezabývat průměrnými hodnotami, ale hodnotami mezními. Např. pokud se desetitisícové město rozhodne vybudovat ve své okrajové části, která má 2 500 obyvatel, další středisko sběru odpadu, neznamená to, že náklady budou čtvrtinové, jako na výstavbu a zařízení prvního střediska. Mohou být i ve stejné výši. Tato metoda je vhodná zejména pro předpovědi výše výdajů, neboť zajišťuje, že předpovědi výdajů jsou realistické a odpovídají realizovaným politikám obce.

V každém případě by tvůrci předpovědi měli důkladně zkoumat předpoklady, z kterých předpověď vychází.

4. Ekonometrické prognózování:

Tato metoda je založena na kombinaci poznatků ekonomické teorie a statistických metod. Ekonometrický model je založen na projekcích vztahů mezi chováním různých veličin. Odvozuje se z teoretických předpokladů, a proto je možné při předpovědi hodnotit jejich vhodnost či selhání a poznat jejich příčiny. Ekonometrický model pracuje s proměnnými, které ovlivňují výši příjmů a výdajů, a vyjadřuje dopady jejich změn. Velmi často je pro tvorbu odhadů příjmů a výdajů využívána metoda regresní analýzy.

Tato metoda je založena na několika základních krocích:

1. Určit pro danou položku příjmů či výdajů, které proměnné jsou vhodné proto, aby byly zvoleny za nezávislou proměnnou (příčinnou proměnnou).
2. Získat historická data pro danou položku příjmů či výdajů a pro hodnoty zvolené proměnné.
3. Odhadnout statistický vztah mezi závisle proměnnou a nezávisle proměnnou.
4. Získat předpověď vývoje nezávisle proměnné, aby pomocí ní mohl být předvídan budoucí vývoj příjmů či výdajů.
5. Vložit tyto předpokládané hodnoty do regresní analýzy a pomocí ní získat odhady požadovaných položek příjmů či výdajů.

Tato metoda je vhodná zejména pro předpovědi výše příjmů.

Výhodou této metody je skutečnost, že umožňuje definovat několik nezávisle proměnných, které predikci ovlivňují, a odhady provádět např. za předpokladu, že se mění pouze jedna z nich a ostatní zůstávají konstantní. To umožňuje analyzovat dopady vládních politik. Vedle toho je však možné, aby se měnily všechny proměnné, ze kterých projekce vychází. Protože se jedná o statistickou metodu, umožňuje určit, zda je pozorovaná závislost mezi proměnnými ve skutečnosti statisticky významná. Také je možné rozhodnout, zda je vazba mezi proměnnými dostatečně stabilní, aby bylo možné provést odhady místních příjmů.

Při využívání této metody je třeba zvažovat řadu faktorů, které mohou mít vliv na výsledky analýzy. Při práci s daty je třeba zhodnotit podmínky, ze kterých hodnoty vychází a neměnit metodiku jejich sběru. Problematické je také předvídaní budoucího vývoje nezávisle proměnné, od kterého se odvozují odhady budoucích položek příjmů či výdajů. Chyba v tomto kroku ovlivní výsledek celého procesu. Největší nevýhodou využití této metody je její nákladnost. Vyžaduje na jedné straně školení a trénink pracovníků, ale je náročná i na použitá data. Přitom v každém kroku při využití této metody může dojít k chybě, která ovlivní výsledek předpovědi.