

METODY ROZPOČTOVÁNÍ

Ing. Jiří Velinský

Katedra regionální ekonomie a správy

jiri.velinsky@econ.muni.cz

Finance územích celků

21. 2. 2020

Rozpočtování

- Základní otázka: „Jak co nejlépe využít zdroje, které má organizace k dispozici?“
 - alokuje zdroje na veřejné služby a projekty
 - může pomoci stanovit cíle
 - může pomoci zlepšit výkon organizace
 - otázka odpovědnosti vůči veřejnosti

Rozdíly v rozpočtování vlády a soukromého sektoru

| <i>Rozpočtování vlády</i> | <i>Rozpočtování soukromého sektoru</i> |
|--|--|
| chrání zájmy občanů a podporuje obchody (businesses) | je založeno na soukromém zájmu: cílem je maximalizovat čistý příjem, bez zájmu o usnadnění ekonomické aktivity ostatních |
| je závislé na nalezení dohody mezi „rozhodovateli“ o existenci a důležitosti společenských problémů | závisí na tržních úvahách, které provázejí rozhodování o rozpočtu |
| vyžaduje, aby rozhodnutí o rozpočtu byla učiněna na veřejném fóru otevřeném pro daňové poplatníky a pro média | je prováděno na základě vzorců profesionálů pracujících v soukromí (důvěrné informace) |
| začleňuje rozsáhlé finanční kontroly, vytvořené pro prevenci proti korupci, nadměrnému půjčování, nadměrně vysokým daňovým sazbám a proti schodkovým výdajům | je prováděno v souladu s finančními praktikami, které jsou kontrolovány trhem a účetními předpisy |
| v souvislosti s odpovědností občanům sleduje cíle efektivnosti a hospodárnosti tím, že vyrovnává krátkodobé a dlouhodobé společenské zájmy | je izolováno od veřejnosti a je odpovědné jenom podílníkům; cílem je maximalizovat zisk v krátkém období |

Nabídkový systém veřejné správy

- nedostatečné zohlednění potřeby občana jako „zákazníka“ veřejné správy, jako plátce a uživatele veřejných statků a veřejných služeb
- veřejná správa jako „relativně autonomní“ systém bez ohledu na prověření skutečného účelu svých činností ve vztahu ke skutečným potřebám občanů.

Poptávkový systém veřejné správy (1)

- identifikace aktuálních potřeb společnosti
 - přímé vyjádření
 - nepřímé vyjádření
- zohlednění potřeby těch, co ještě nevstupují do pole veřejné volby (příští generace) popř. jsou z tohoto pole vyloučeni (marginalizovaní jedinci a skupiny obyvatel)

Poptávkový systém veřejné správy (2)

- indikátory a mechanismy - identifikace dílčích zájmů + transformace v zájmy veřejné
- strategické myšlení a plánování
- výkonnostní audity
- promítnutí definovaných veřejných zájmů do cílů jednotlivých veřejných politik

Nabídkový a poptávkový přístup k tvorbě veřejného rozpočtu

| | Nabídkový přístup | Poptávkový přístup |
|---|-------------------------------------|--|
| Metody rozpočtování | Převládá přírůstkové rozpočtování | ZBB, programové rozpočty,.. |
| Časový horizont | Krátkodobý (jednoroční) | Střednědobý (3-5letý) |
| Volnost v příjmové oblasti | Přetrvává „brutto – rozpočetnictví“ | „Netto-rozpočetnictví“ |
| Management rozpočtů v organizacích | Centralizovaný, sledují se vstupy | Decentralizovaný, sledují se výstupy a výsledky |
| Alokace zdrojů | Subjektivní a netransparentní | Transparentní, formulované financování (kalkulační vzorce) |
| Audit/kontrola | Kontrola shody, následná kontrola | Kontrola výsledků ex-ante, předběžná kontrola |

V současné praxi převažuje nabídkový přístup k tvorbě rozpočtu.

Dominující metodou tvorby rozpočtu je přírůstková metoda.

Metody rozpočtování

TRADIČNÍ ZPŮSOBY TVORBY ROZPOČTŮ

- přírůstkový způsob
- limitovaný rozpočet

ALTERNATIVNÍ ZPŮSOBY TVORBY ROZPOČTŮ

Změna formátu rozpočtu

- metoda performance budgeting – rozpočtování zaměřené na výkon
- metoda programového rozpočtování (Planned Programmed Budgeting System – PPBS)

Změna struktury rozpočtového procesu

- metoda nulové základny (Zero-Based Budgeting, ZBB)
- management na základě řízení cílů (Management by Objectives)
- cílované rozpočtování (Target based budgeting)

Položkové inkrementální rozpočtování

Změny vnějšího prostředí

Rozpočet (t - 1) +/- Rozpočet v roce (t)

Změny vnitřního prostředí

Výhody a nevýhody tradičního rozpočtování

Výhody

- Jednoduchost
- Rychlost

Nevýhody

- Pozornost zaměřená na vstupy
- nevypovídá o tom, čeho mělo být vynaložením výdajů dosaženo ve vztahu k zabezpečovaným službám.
- Roztržitěnost
- Vychází z minulých rozhodnutí
- Krátkodobá orientace
- Neschopnost reakce na změny
- Motivuje k utrácení
- Nepostihuje priority

Důsledky tradičního rozpočtování

Požaduj víc, než potřebuješ. Tvůj požadavek bude určitě krácen.

Utrat' všechny zdroje, které máš k dispozici. Když ušetříš riskuješ snížení limitu v následujícím období.

Lobuj za přidělení dodatečných zdrojů celé rozpočtové období.

Proč je to v ČR téměř jediný způsob rozpočtování?

- Změna finančního řízení nebyla při reformách prioritou
- Byrokracie a politické špičky neměly zájem na přejímání a modifikování zahraničních přístupů
- Nedostatek místních zkušeností

Rozpočtové inovace

- Změna struktury rozpočtového procesu
(ZBB, TBB)
- Změna formátu rozpočtu
(Performance B, Programme B (či PPBS))

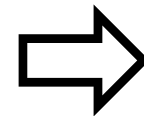
Zdůrazněna je řídicí a plánovací funkce rozpočtu.

Řídící a plánovací funkce rozpočtu

- Dlouhodobější horizont rozpočtování
- Snaha o vyjádření cílů – záměrů – priorit
- Důraz na kvalitu poskytovaných služeb

Výkonově orientované rozpočtování

- posun od rozpočtování zaměřeného na kontrolu výdajů k rozpočtování založenému na řízení výsledků
- snaží se reagovat na základní omezení položkového rozpočtování



Výkonově orientované rozpočtování

- tlak na kvalitu fungování organizace
- dva základní úkoly rozpočtu
 - zabezpečit zdroje
 - definovat cíle a ukazatele jejich hodnocení
- rozpočtový proces, v němž jsou zdroje přímo spojeny s konkrétními, měřitelnými výstupy

Výkonově orientované rozpočtování může přinést odpovědi na otázky:

- Co chceme, aby naše organizace zabezpečovala? Co chceme, aby bylo učiněno v dané oblasti?
- Jaké jsou základní podmínky, za kterých mohou být tato naše očekávání splněna?
- Co je třeba učinit, aby byly tyto základní podmínky vytvořeny?
- Jak zjistíme, že jsme je vytvořili?
- Kolik a jak bude třeba vydat prostředků k tomu, aby byly naše cíle naplněny?

Manažerská odpovědnost

- S manažery je sjednána kvalita výkonu a jsou definovány zdroje
- Prostředky rozpočtu jsou potom vynakládány tak, aby bylo stanovených cílů dosaženo
- Hodnocení dosahování ukazatelů výkonu slouží k realizaci zodpovědnosti manažerů.

Cíle výkonově orientovaného rozpočtování

- vytvořit plán činnosti organizace, který zajistí dodržení celkových částek rozpočtu příjmů a výdajů
- zajišťovat prostředí pro srovnávání nákladů a kvality poskytovaných služeb
- zajistit průběžné hodnocení, zda cíle, kterých se snaží organizace dosahovat, jsou naplňovány

Obsah výkonově orientovaného rozpočtu

- vstupy
- výstupy (výkony)
- výsledky

Vstupy

- průměrné náklady na jednotku výkonu při dané kvalitě
- analýza marginálních nákladů

Výstupy (výkony)

- přímé výsledky jednotlivých politik obce

Výsledky

- přímé efekty toho, že se daná služba realizuje
- cíl při zabezpečování veřejných služeb

Někdy se též rozlišují **dopady** realizace politik

Ukazatel výkonu

- měřítko, pro které máme dostupná data a které nám podává informace o tom, zda je našich cílů při zabezpečování veřejných služeb dosahováno a do jaké míry

1. Výkonové ukazatele mohou být seskupeny podle linie

- poptávka

 - pracovní činnosti

 - výstupy

 - výsledky

 - dopady

| Typ ukazatele | Příklad |
|-----------------|---|
| Poptávka | <ul style="list-style-type: none"> - Počet oznámených krádeží, za posledních pět let - Počet telefonních hovorů oznamujících probíhající vloupání, za posledních pět let - Ocenění ukradeného majetku |
| Průběh činností | <ul style="list-style-type: none"> - Počet hovorů, které odpovídaly na vloupání a krádež - Počet vyšetřených vloupání a krádeží - Počet hodin strávených vyšetřováním - Počet sepsaných hlášení - Počet vloupání a krádeží, které řešil soud |
| Výstup | <ul style="list-style-type: none"> - Počet zatčených pro krádež a vloupání - Počet odsouzených pro vloupání a krádež - Ocenění navráceného majetku - Procento z hodnoty celkového majetku, které bylo navráceno |
| Výsledek | <ul style="list-style-type: none"> - Snížení počtu hlášených krádeží a vloupání - Nárůst podílu obyvatel a obchodníků, které odpověděli, že se cítí bezpečněji - Snížení počtu občanů, kteří drží zbraň - Snížení pojistných nákladů obyvatel |
| Dopady | <ul style="list-style-type: none"> - Vyšší hodnocení práce policie - Vyšší základně pro daň z prodeje (rozvoj obchodu v oblasti) - Stablnější střední třída |

2. Rozpočet v ukazatelích kvantity a kvality

| | Kvantita | Kvalita |
|----------|---|---|
| Vstupy | <ul style="list-style-type: none">- Kolik studentů studovalo tento rok | <ul style="list-style-type: none">- Počet studentů na jednoho učitele- Podíl učitelů, kteří mají další stupeň vzdělání- Počet kursů zajišťovaných mimo základní plán studia |
| Výsledky | <ul style="list-style-type: none">- Počet studentů, kteří ukončí školu- Počet studentů, kteří museli opakovat ročník | <ul style="list-style-type: none">- Podíl studentů, kteří ukončí vzdělání v běžném čase- Podíl studentů, kteří po absolvování školy nastoupí do práce- Podíl studentů, kteří jsou po absolvování školy přijati na univerzitu- Výše průměrného platu absolventa po dvou a pěti letech |

- **třetí** možností je sledování produktivity, tedy nákladů na jednotku výkonu
- organizace může využívat i kombinace těchto tří přístupů

Definované ukazatele by měly být:

- Zvládnutelné
- Logicky provázané
- S dostatečnou vypovídací schopností
- Stabilní
- Politicky věrohodné

Zavádění výkonového rozpočtování v organizaci

- **Hlavní fáze:**
 - definování ukazatelů výkonu,
 - vytvoření provázanosti mezi ukazateli výkonu a alokací rozpočtových prostředků,
 - vytvoření systému zpráv o dosahování stanovených výkonů,
 - ustanovení celého procesu.

METODY STŘEDNĚDOBÉHO PROGNÓZOVÁNÍ

Metody ovlivňující kvalitu zpracování RV

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

Metody střednědobého prognózování

1. expertní metoda
2. techniky časových řad
3. deterministické techniky
4. ekonometrické prognózování

Metody se liší :

- komplexnost,
- nákladnost,
- kvalita a přesnost informací.

Expertní metoda

- Odhady příjmů a výdajů tvoří expert, popř. tým expertů
 - Jeden expert
 - Skupina expertů při panelové diskusi

Expertní metoda

- Výhoda:
 - relativně nízká nákladnost a získané odhady mohou být stejně přesné jako při užití více komplexních modelů
 - volení zástupci obce vidí takovou projekci jako více reálnou a místní podnikatelé získají představu o ekonomických problémech, které obec řeší

Expertní metoda

- Nevýhoda:
 - může být problematické určit, z jaké příčiny byly předpovědi přesné, či proč se experti ve svých odhadech mýlili
 - je problematické předvídat důsledky změn zapříčiněných vnějšími faktory
 - tato metoda je zpravidla méně přesná v dlouhodobějším časovém horizontu

Techniky časových řad

- Vychází z minulých hodnot P či V jako základny pro tvorbu odhadů.
 - Na základě analýzy minulého vývoje, se vytváří budoucí trend vývoje vybraných položek rozpočtu obce.
- Jednotlivé metody se liší ve své komplexitě a požadavcích na používaná data.
- Při jejich využívání jsou zpravidla ignorovány jiné faktory než faktor času.

Techniky časových řad

- Výhoda:
 - ☑ relativně snadno uchopitelné pro uživatele, mohou pomoci rychle vytvořit krátkodobé předpovědi.
 - ☒ nepředpoví však změnu trendu ➤ neberou v úvahu změny v místní ekonomice.
- Komplexnější metody jsou často značně náročné na používaná data (např. ARIMA model).
- Nevýhoda:
 - neschopnost zohlednit účinky ekonomických a politických změn.

Deterministické techniky

- Vychází ze znalosti vztahů mezi jevy, které ovlivňují výši P či V obce
 - předpovědi vývoje a odhad dopadů na P a V rozpočtu
 - i několik proměnných
- Předpoklad úrovně zabezpečované služby a předpoklad kombinace zdrojů k zabezpečení jednotky služby
 - někdy je namístě se nezabývat průměrnými hodnotami, ale hodnotami mezními.
- Vhodné zejména pro předpovědi výše výdajů
- Tvůrci předpovědí by měli důkladně zkoumat předpoklady, z kterých předpověď vychází.

Ekonometrické prognózování

- Model je založen na projekcích vztahů mezi chováním různých veličin.
- Pracuje s proměnnými, které ovlivňují výši P a V a vyjadřuje dopady jejich změn.
- Odvozuje se z teoretických předpokladů, a proto je možné při předpovědi hodnotit jejich vhodnost či selhání a poznat jejich příčiny.

Ekonometrické prognózování

- Metoda regresní analýzy - kroky:
 - Určit pro danou položku příjmů či výdajů, které proměnné jsou vhodné proto, aby byly zvoleny za nezávislou (příčinnou) proměnnou.
 - Získat historická data.
 - Odhadnout statistický vztah mezi závisle proměnnou a nezávisle proměnnou.
 - Získat předpověď vývoje nezávisle proměnné.
 - Vložit tyto předpokládané hodnoty do regresní analýzy a pomocí ní získat odhady požadovaných položek příjmů či výdajů.
- Metoda je vhodná zejména pro předpovědi výše příjmů.

Ekonometrické prognózování

- Výhoda:
 - 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.
 - umožňuje určit, zda je pozorovaná závislost mezi proměnnými ve skutečnosti statisticky významná.
 - umožňuje rozhodnout, zda je vazba mezi proměnnými dostatečně stabilní, aby bylo možné provést odhady místních příjmů.

Ekonometrické prognózování

- 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.
- Nevýhoda:
 - Problematické předvídání budoucího vývoje nezávislé proměnné. Chyba v tomto kroku ovlivní výsledek celého procesu.
 - Nákladnost.

DĚKUJI ZA POZORNOST.