

Finance územních celků

# Metody rozpočtování

MPR FIUC 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

Rozpočtování vlády	Rozpočtování soukromého sektoru
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
<b>Metody rozpočtování</b>	Převládá přírůstkové rozpočtování	ZBB, programové rozpočty,...
<b>Časový horizont</b>	Krátkodobý (jednorroční)	Střednědobý (3-5letý)
<b>Volnost v příjmové oblasti</b>	Přetrvává „brutto – rozpočetnictví“	„Netto-rozpočetnictví“
<b>Management rozpočtů v organizacích</b>	Centralizovaný, sledují se vstupy	Decentralizovaný, sledují se výstupy a výsledky
<b>Alokace zdrojů</b>	Subjektivní a netransparentní	Transparentní, formulované financování (kalkulační vzorce)
<b>Audit/kontrola</b>	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.
- Roztříštěnost
- 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))

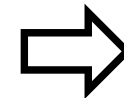
Zdůrazněna je řídicí a plánovací funkce rozpočtu.

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

## 2. Rozpočet v ukazatelích kvantity a kvality

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

- **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

- Model 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.**