

METODY ROZPOČTOVÁNÍ

Nabídkový versus poptávkový systém veřejné správy

Nabídkový systém

V nedostatečné míře zohledňuje potřeby občana jako „zákazníka“ veřejné správy, jako plátce a uživatele veřejných statků a veřejných služeb. Veřejná správa působí jako „relativně autonomní“ systém bez ohledu na prověření skutečného účelu svých činností ve vztahu ke skutečným potřebám občanů. Veřejná správa produkuje činnosti, o nichž nelze jednoznačně určit, nakolik zohledňují skutečné potřeby veřejnosti a jim odpovídající priority. Neexistuje totiž systém, který by v rámci veřejné volby prioritně vycházel z potřeb (poptávky) občanů po produktech veřejné správy.

Ideovým základem tohoto systému je teorie veřejné volby a role politiky jako realizačního nástroje a „transformačního“ systému veřejných zájmů do cílů veřejných politik a v konečném důsledku do poptávky po veřejných službách.

Poptávkový systém

Orientuje se na identifikaci aktuálních potřeb společnosti a umožňuje jejich vyjádření jak přímo (konkrétní uživatelské volby poskytovatele, druhu služby a jejího rozsahu apod.), tak nepřímo (prostřednictvím volených zástupců, participace při rozhodovacích procesech apod. ovlivňující především rámeček a obecné fungování veřejných služeb). Zároveň zohledňuje potřeby těch, kteří ještě nevstupují do pole veřejné volby (příští generace) popř. jsou z tohoto pole vyloučeni (marginalizovaní jedinci a skupiny obyvatel).

Je třeba zvolit takové indikátory a mechanismy v rámci systému veřejné správy, které umožní správně identifikovat dílčí individuální a skupinové zájmy a jejich transformaci v zájmy veřejné. Proto je velmi důležité strategické myšlení a plánování umožňující předvídat vývoj poptávky a reagovat tak na měnící se potřeby společnosti především prostřednictvím veřejných politik. Výstupy realizovaných politických a správních rozhodnutí jsou zpětnou vazbou monitorovány z hlediska naplnění svých cílů a naplnění očekávání a potřeb veřejnosti. Je vhodné zpracovat systém ukazatelů účinnosti veřejné politiky a správy – výkonnostní auditu. Definované veřejné zájmy se pak promítanou do cílů jednotlivých veřejných politik (= definované (předjímané) konečné stavy. Jsou směnicemi pro implementaci politiky.)

Rozpočtování

Základní otázka, na kterou má rozpočet pomoci nalézt odpověď je: „Jak co nejlépe využít zdroje, které má organizace k dispozici?“ Zdroje, které se pro veřejný sektor vytvoří a jsou k dispozici, je nutné využívat hospodárně, účelně a účinně.

Rozdíly v rozpočtování vlády a soukromého sektoru

<i>Rozpočtování vlády</i>	<i>Rozpočtování soukromého sektoru</i>
<ul style="list-style-type: none">• chrání zájmy občanů a podporuje obchody (businesses)	<ul style="list-style-type: none">• je založeno na soukromém zájmu: cílem je maximalizovat čistý příjem, bez zájmu o usnadnění ekonomické aktivity ostatních
<ul style="list-style-type: none">• je závislé na nalezení dohody mezi „rozhodovateli“ o existenci a důležitosti společenských problémů	<ul style="list-style-type: none">• závisí na tržních úvahách, které provázejí rozhodování o rozpočtu
<ul style="list-style-type: none">• vyžaduje, aby rozhodnutí o rozpočtu byla učiněna na veřejném fóru otevřeném pro daňové poplatníky a pro média	<ul style="list-style-type: none">• je prováděno na základě vzorců profesionálů pracujících v soukromí (důvěrné informace)
<ul style="list-style-type: none">• začleňuje rozsáhlé finanční kontroly, vytvořené pro prevenci proti korupci, nadměrnému půjčování, nadměrně vysokým daňovým sazbám a proti schodkovým výdajům	<ul style="list-style-type: none">• je prováděno v souladu s finančními praktikami, které jsou kontrolovány trhem a účetními předpisy
<ul style="list-style-type: none">• v souvislosti s odpovědností občanům sleduje cíle efektivnosti a hospodárnosti tím, že vyrovnává krátkodobé a dlouhodobé společenské zájmy	<ul style="list-style-type: none">• je izolováno od veřejnosti a je odpovědné jenom podílníkům; cílem je maximalizovat zisk v krátkém období

Nabídkový přístup k tvorbě rozpočtu

Při tvorbě návrhu rozpočtu v rámci tohoto přístupu mají významnou roli správci kapitol. Jsou vlastně „iniciačními nabízejícími“ rozpočtu, aniž by předem prověřovali veřejné potřeby, požadavky (poptávku po dané struktuře a objemu rozpočtu). Neexistuje tedy mechanismus zohledňující, zda veřejný rozpočet je skutečně rozpočtem veřejným ve smyslu poptávky veřejnosti po veřejném rozpočtu.

Návrh rozpočtu je založen na institucionálním financování, což představuje základní systémovou chybu tohoto přístupu. Základním kritériem pro požadavky na zdroje je pouhá existence dané instituce, a nikoliv její ověřený přínos a potřebnost z hlediska veřejných potřeb. Absentuje propojení příjmové a výdajové stránky rozpočtu ve smyslu zainteresovanosti správců rozpočtových kapitol na efektivním nakládání se zdroji. Také neexistuje systémová provázanost mezi jednotlivými rozpočtovými prioritami v návaznosti na politické rozhodování o alokaci veřejných zdrojů.

Poptávkový přístup k tvorbě rozpočtu

Jedná se o systém založený na objektivizovaném přístupu, jehož podstatou je respektování tzv. veřejného zájmu. Ten je vždy orientován k určitému společenskému cíli, tyto cíle jsou pak konkretizovány ve vládních politikách. Na základě veřejné volby je těmto cílům přiřazena určitá důležitost. Dle této důležitosti jsou pak k naplnění těchto cílů alokovány veřejné zdroje. Následně pak dochází k posouzení, nakolik daná program naplňuje společenské cíle.

Přechod k poptávkovému přístupu ke tvorbě rozpočtu je potřebné propojit se změnami v oblasti rozpočtových metod. Vybrány by měly být takové metody, které jsou schopny napomáhat v naplňování cílů v oblasti řízení veřejných výdajů.

V současné praxi převažuje jednak nabídkový přístup k tvorbě rozpočtu a dominující metodou tvorby rozpočtu je přírůstková metoda.

I na úrovni obcí a regionů se začaly používat postupy a techniky finančního plánování, kontroly a auditu běžně užívané v soukromém sektoru. Nejdříve aplikovaly tyto metody začátkem 70. let města ve Spojených státech amerických, později v 80. letech se na tyto techniky klade stále větší důraz i v Evropských zemích. Moderní metody a způsoby tvorby rozpočtů se již neorientují tolik na kontrolní funkci rozpočtů, ale spíše na jeho funkci řídicí a plánovací. Pokouší se proces finančního řízení a rozpočtování propojit se všemi okolnostmi, které mají vliv na financování územní samosprávy a to i v delším časovém horizontu než pouhý jeden rok. Prosazují se tendence k sestavování méně detailních ročních běžných rozpočtů, které jsou více upravovány k vyjádření cílů, záměrů a priorit definovaných ve střednědobém plánu, k jejichž zpracování lze využít dále popisované metody. Na jedné straně tak zohledňují veškeré vlivy, které mohou mít dopad na poptávku po službách, na druhé straně se orientují i na jejich efektivní poskytování, na jejich kvalitu a zlepšení.

Tab. 2: Metody rozpočtování

Název metody	Kritérium rozpočtování	Poznámka
Přírůstková (IB)	Jednotlivé přírůstky kalkulované na bázi standardů	Výhoda: - vhodné pro kalkulaci běžných výdajů - relativně snadná kalkulace na bázi standardů Nevýhoda: - rozpočtování je realizováno do organizační struktury.
Rozpočtování s nulovouází (ZBB)	Start z nulové báze, tvorba programových „balíků“ s ohledem na transformační cíle segmentu, načítání programových aktivit do politicky definované výše.	Výhoda: - vhodné pro komplexní transformaci resortu - evidentní přehled o programech v návaznosti na transformační cíle. Nevýhoda: - každoroční přezkoumávání nulové báze není vhodné použít jako univerzální metodu přesahující střednědobý horizont
Programové rozpočtování	Podíl na plnění cílů učených do programové struktury	Výhoda: - systémově provázaná alokace zdrojů - cílené restrikce - transparentní alokace Nevýhoda: - Manažerský problém vznikající s tím, že vedle sebe existuje organizační a programová struktura („dvoukolejnost“ řízení)
Výkonové rozpočtování (performance budgeting)	Podíl na cílech měřených ve formě výkonu	Výhoda: - systém výkonových ukazatelů umožňujících měřit výkon nákladových prvků Nevýhoda: - není-li rozpočtováno do programů, sama o sobě nemusí být zabezpečena účelná alokace zdrojů

TRADIČNÍ ZPŮSOBY TVORBY ROZPOČTŮ

Tradičním způsobem sestavování rozpočtu je tzv. **přírůstkový způsob (indexový, continuation budgeting, incremental budgeting)**. Obce či kraje při plánování svých výdajů zpravidla vycházejí z existující lokální politiky a standardů poskytovaných statků a služeb. Základem uvedeného přístupu je odhad a stanovení meziročních změn, o které se přizpůsobí současný rozpočet, který je považován za základ rozpočtu budoucího. Jde zejména o zohlednění:

- celoročních dopadů a efektů – je nutné vzít v úvahu změny v činnostech, které byly v daném roce realizovány jen částečně;
- jednorázových změn a dopadů na všechny položky příjmů a výdajů v daném roce;

- částky odrážející inflaci – odhadovaný růst cenové úrovně, úrokových měr;
- demografických trendů – očekávané změny počtu uživatelů, např. počet žáků;
- požadavků daných novou legislativou, která může znamenat nutnost dodatečných výdajů či jejich redukci;
- případných dopadů na příjmy a výdaje dané realizací investičních projektů – např. dodatečné běžné výdaje, stejně jako kapitálové výdaje.

Základní omezení položkového rozpočtování spočívají v:

- krátkodobé orientaci pouze na období jednoho rozpočtového roku;
- roztržitosti – neboť sestavování rozpočtu na základě jednotlivých položek může vést k tomu, že se nerozhoduje o celkových výstupech organizace, ale právě o výši těchto položek, bez znalosti jejich vzájemné souvislosti a provázanosti;
- tom, že pozornost je zaměřena spíše na stupy než na výsledky organizace. Položkový přístup k rozpočtování nevypovídá o tom, čeho mělo být vynaložením výdajů dosaženo ve vztahu k zabezpečovaným službám.

Nedostatkem uvedeného přístupu je právě skutečnost, že bere v úvahu historické náklady na službu a nezabývá se oprávněností dané služby či její prioritou. Nebere v úvahu zda je služba spravedlivě rozložena mezi spotřebitele, zda je poskytována efektivně, zda odpovídá měnícím se potřebám a zájmům občanů.

Jiným běžně užívaným přístupem je fixně stanovený **limitovaný rozpočet**. Je využíván zejména ústřední vládou k řízení vlastních odborů a ministerstev a také ke snaze ovlivňovat výdaje municipalit prostřednictvím systému dotací. Rozpočet pro následující rok pro danou oblast služeb je co do objemu fixní (stanoven může být jakoukoli metodou a zpravidla je navýšen o určitý přírůstek pro očekávanou inflaci). V rámci celkového limitovaného rozpočtu je pak nutno poskytovat daný soubor služeb.

Na úrovni obcí a krajů lze tento způsob využít v případě, že zajišťují poskytování veřejných statků či služeb prostřednictvím jiných organizací. Obec či kraj může poskytovat organizaci zajišťující službu paušální finanční částku, kterou si organizace rozdělí mezi jednotlivé nákladové položky podle vlastního uvážení. Obecné poznatky potvrzují, že uvedený způsob zvyšuje efektivnost (oproti liniové – položkové tvorbě rozpočtu, kdy obec kontroluje výdaje organizací po jednotlivých položkách – mzdy, doprava, energie, vybavení atd.). Částečně je to dáno tím, že organizace může kompenzovat nevyhnutelné překročení rozpočtu v určité konkrétní položce úsporami v položce jiné.

I tento způsob lze doplnit určitou kontrolou jednotlivostí např. v podobě nutného souhlasu obce se zvýšením počtu zaměstnanců nebo vyplácením prémie nebo povinností organizace předložit položkový rozpis odhadovaných nákladů pro ověření celkové částky. Z pohledu managementu, který je zodpovědný za poskytování statků a služeb je však náročnější než zavedený položkový způsob.

ALTERNATIVNÍ ZPŮSOBY TVORBY ROZPOČTŮ

Alternativním způsobem k výše uvedeným postupům jsou přístupy variantního zpracování rozpočtů

s využitím různých forem jejich optimalizované alokace. V odborné literatuře jsou uváděny zejména tyto formy: metoda nulové základny (Zero-Based Budgeting, ZBB), metoda performance budgeting – rozpočtování zaměřené na výsledek, metoda programového rozpočtování (Planned Programmed Budgeting System – PPBS).

PŘÍSTUP NULOVÉ ZÁKLADNY

Z teoretického hlediska je přístup nulové základny k tvorbě rozpočtu nejkompexnější, protože podrobuje každou činnost či položku rozpočtu vyčerpávajícímu zkoumání ve vztahu k cílům a možným postupům, jak jich dosáhnout. Nebere se ohled na současnou výši nákladů a při odhadu výdajů se postupuje v krocích:

1. Definování očekávaných cílů.
2. Definování kroků k dosažení stanovených cílů.
3. Definování nákladů na jednotlivé kroky.
4. Sestavení rozpočtu.
5. Kontrola správnosti rozpočtu, odstranění duplicit a chyb.
6. V případě, že takto sestavený rozpočet není možno realizovat, je nejdřív nutno přehodnotit, zda nelze stanovených cílů dosáhnout jinými kroky. Když ne, je nutno přehodnotit cíle a následně opakovat celý proces sestavení rozpočtu.

Tento způsob je časově velmi náročný. Doporučuje se aplikovat jej na služby, kde dochází ke značným změnám v poptávce nebo kde se volí z několika málo variant, metoda se používá zejména v případech, kdy se sestavují rozpočty nepravidelných aktivit. Municipality a kraje mohou tento postup opakovat u každé služby, např. jednou za pět let. Výhodou je reálný a přesný rozpočet kopírující „podnikatelský plán“, nevýhodou je časová náročnost. Sestavovatel také musí být schopen jasně definovat své cíle.

PERFORMANCE BUDGETING

Přístup performance budgeting (či rozpočtování dle výsledku) vyžaduje od představitelů obce či kraje porovnávat nejen to, zda využití veřejných zdrojů bylo efektivní a hospodárné, ale zda bylo dosaženo žádoucích účinků a cílů. Rozpočtový proces v tomto případě pak hraje dvojí úlohu: poskytuje a zohledňuje zdroje a na druhé straně stanovuje kriteria a cíle výstupu.

Výkonové rozpočtování vytváří **tlak na kvalitu fungování organizace**, míru plnění stanovených cílů a nemotivuje ke zbytečnému utrácení veřejných zdrojů. Rozpočet má dva základní úkoly – zabezpečit zdroje a definovat cíle a ukazatele jejich hodnocení. Výkonově orientované rozpočtování se tedy snaží zavést rozpočtový proces, v němž jsou zdroje přímo spojeny s konkrétními, měřitelnými výstupy. Nejde jen o to, že součástí rozpočtu jsou informace o výkonech, ale že jsou systematicky využívány pro rozhodování organizace o výdajích. Snahou je, aby výkony byly u veřejných organizací definovány na základě dohody mezi vedením organizace a občany. Jedná se o proces, ve kterém je rozpočet používám jako nástroj, který má podporovat rozvoj organizace a zvyšovat její zodpovědnost vůči veřejnosti.

Výkonově orientované rozpočtování může přinést **odpovědi na otázky**:

- co chceme, aby naše organizace zabezpečovala? 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?

Díky tomu, že jsou stanoveny ukazatele výkonu organizace, je realizována **manažerská odpovědnost**. S jednotlivými manažery, ať projektů či oddělení, je sjednávána kvalita výkonu, kterého má být dosaženo, a jsou definovány i zdroje, které mají dosažení těchto výkonů zajistit. Prostředky rozpočtu jsou potom vynakládány tak, aby bylo stanovených cílů dosaženo. Hodnocení dosahování ukazatelů výkonu slouží k realizaci zodpovědnosti manažerů.

Výkonově orientovaný rozpočet poskytuje informace o tom, jak dobře jsou činnosti veřejného sektoru zajišťovány ve smyslu kvantity, ale stejně tak i kvality. **Cílem** PBB je:

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

Obsah výkonově orientovaného rozpočtu

Základními kategoriemi, které výkonově orientované rozpočtování rozlišuje, jsou **vstupy**, **výstupy (výkony)** a **výsledky**.

Vstupy

Při kvantifikaci vstupů organizace často pracují s náklady na jednotku výstupu. Průměrné náklady na jednotku výkonu při dané kvalitě dávají základní představu o efektivnosti zajišťování služby. Je ale třeba jasně definovat, co bude do těchto nákladů zahrnuto, zejména pokud mají být tyto ukazatele používány pro srovnání s jinými organizacemi či pro srovnávání v čase. Při sledování výkonů organizace je možné využívat ke zlepšení její činnosti či benchmarkingu či nejlepší praxe v dané oblasti.

Tento způsob rozpočtování podporuje také analýzu marginálních nákladů. Je však třeba si uvědomit, že proto, aby bylo možné tuto analýzu provést, musí mít organizace vybudovaný systém účtování nákladů, který jí umožní rozlišit variabilní a fixní náklady související s poskytováním služby a měří mezní náklady změn v objemu či kvalitě těchto služeb. V této striktní podobě není výkonové rozpočtování příliš využíváno. Organizace spíše pouze sbírají výkonové informace, které mají podpůrný charakter při sestavování rozpočtu.

Výstupy (outputs) jsou přímé výsledky jednotlivých politik obce. Například se jedná o poskytované služby či produkty. Výstupy je možné kontrolovat pomocí manažerských metod.

Výsledky (outcomes) jsou přímé efekty toho, že se daná služba realizuje. Výsledky jsou cílem při zabezpečování veřejných služeb. Výsledky jsou do značné míry závislé na vnějších vlivech. Měření výsledků je více subjektivní než měření výstupů. Často se realizují v jiných rozpočtových letech, než byly výdaje vynaloženy na výstupy. Někdy jsou ještě rozlišovány dopady realizace těchto politik, což jsou nepřímé důsledky realizace politik ve společnosti.

Příkladem výsledků může být v sociální oblasti např. narození zdravých dětí, stabilní a samostatné rodiny, bezpečná a podporující se komunita. Příkladem výsledku ale není počet klientů, kterým byla daná služba poskytnuta, zde se jedná o výkony organizace.

Organizace a obsah výkonově orientovaného **rozpočtu** mohou být různé. Rozpočet často pro každý program, který organizace realizuje, vyjmenovává funkce, rozpočtové výdaje a příjmy, personální zabezpečení a některé výkonové ukazatele.

Ukazatel výkonu

- je 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.

- poptávka vypovídá o zájmu občanů či dalších subjektů o danou službu,
- pracovní činnosti vypovídají o náročnosti zajišťování dané služby ze strany organizace,
- výstupy, výsledky, dopady – viz výše.

Tab.3: Ukázka tvorby výkonových ukazatelů pro policejní oddělení, program vyšetřování krádeží a návratu do společnosti

Typ ukazatele	Příklad
Poptávka	- Počet oznámených krádeží, za posledních pět let - Počet telefonních hovorů oznamujících probíhající vloupání, za posledních pět let - Ocenění ukradeného majetku
Průběh činností	- 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	- Počet zatčených pro krádež a vloupání - Počet odsouzených pro vloupání a krádež - Ocenění navráceného majetku - Procento z hodnoty celkového majetku, které bylo navráceno
Výsledek	- 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	- Vyšší hodnocení práce policie - Vyšší základně pro daň z prodeje (rozvoj obchodu v oblasti) - Stabilnější střední třída

2. Rozpočet může také být organizován v ukazatelích kvantity a kvality.

Tab. 4: Ukázka tvorby výkonových ukazatelů v oblasti vzdělání

	Kvantita	Kvalita
Vstupy	- Kolik studentů studovalo tento rok	- Počet studentů na jednoho učitele - Podíl učitelů, kteří mají další stupeň vzdělání - Počet kursů zajišťovaných mimo základní plán studia
Výsledky	- Počet studentů, kteří ukončí školu - Počet studentů, kteří museli opakovat ročník	- 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

3. Třetí možností organizace výkonových ukazatelů je sledování produktivity, tedy nákladů na jednotku výkonu.

Organizace může využívat i kombinace těchto tří přístupů.

Rozpočet by měl v ideálním případě obsahovat jak ukazatele pro daný rok, tak ukazatele roku minulého, aby bylo možné srovnání. Srovnávat je pak možné i s jinými organizacemi.

Měření výkonů organizace obnáší jak měření jejich množství, tak kvality. Kvalita výstupu pomáhá organizaci blíže poznat charakter výstupů, na jehož zabezpečení jsou prostředky vynakládány. Sledování kvality poskytovaných služeb umožňuje hodnotit dopady změn rozpočtu na zabezpečování služby. Pokud se vedení organizace rozhodne snížit výdaje na zabezpečování služby a kvantita se nezmění, může být toto opatření hodnoceno jako úspěšné, neboť se zvýšila účinnost vynakládaných prostředků. Snížení zdrojů však může být doprovázeno poklesem kvality zabezpečované služby.

Definované ukazatele by měly splňovat určité charakteristiky. Měly by být:

- **Zvládnutelné** – počet ukazatelů by neměl být příliš vysoký, ale měl by shrnovat očekávání veřejnosti a klientů organizace vůči službám, které poskytuje. Hodnoceny by měly být také výdaje na sledování těchto ukazatelů v určitém časovém období a s určitou pravidelností.
- **Logicky provázané** – jasný obraz o tom, jaká jsou očekávání o rozsahu a kvalitě zajišťování služby.
- **S dostatečnou vypovídací schopností** – sestavený systém ukazatelů by měl působit věrohodně a volba ukazatelů by měla mít smysl. Ukazatele by měly být srozumitelné, co nejjednodušší a nejstručnější.
- **Stabilní** – ukazatele by měly odpovídat dlouhodobé strategii rozvoje organizace.
- **Politicky věrohodné** – aby se mohly stát použitelným nástrojem rozpočtu, měly by být ukazatele předmětem dohody těch, kteří je stanovují, tedy vedení organizace a těch, kteří se jimi budou řídit, tedy pracovníků organizace. Pokud vedení organizace nerozhoduje o zdrojích organizace, měly by být ukazatele předmětem diskuse a schválení také politickou reprezentací, která o zdrojích organizace rozhoduje. Do celého procesu stanovení ukazatelů by měla být zapojena i veřejnost.

METODA PROGRAMOVÉHO ROZPOČTOVÁNÍ

Podle metody programového rozpočtování je rozpočet sestaven ve struktuře, která uspořádá navrhované výdaje podle jejich výsledků anebo podle míry v jaké přispívají k dosažení celkových záměrů vlády (obce, kraje). Jednotlivé programy jsou strukturovány na základě míry jejich přispění k naplnění cílů. Alternativy, které jsou zaměřeny na plnění obdobných cílů, jsou sledovány v rámci jedné skupiny, což vede ke vzniku konkurence mezi nimi. Programová struktura sleduje, na rozdíl od organizační, hledisko účelnosti. Alokuje zdroje (na základě podobnosti a participaci na plnění cílů) do hlavních programů, programů dílčích a programových prvků. Jedná se o sestavení dlouhodobější strategie cílů a záměrů. Z pohledu obcí je obecně uváděno vhodné období pěti let, za určitých okolností lze uvažovat i delší období. Metodu PPBS je vhodné využívat rolujícím (klouzavým) způsobem. Tzn. že po skončení jednoho cyklu dochází v následujícím období k posunutí o jeden rok dopředu.

Postup PPBS je zaměřen více na identifikaci „produktu“ organizace, než na vstupy, které organizace využívá. Tento faktor může způsobovat významné komplikace při transformaci nákladů programu do konkrétní formy příslušné administrativní jednotky (např. odbory). Rozpočet v programové formě by proto měl být doprovázen mechanismem („přemostěním“), který by zabezpečil zmíněný převod.

Hlavním smyslem využití metody PPBS v místním sektoru je umožnit představitelům obcí a krajů činit fundovanější rozhodnutí o alokaci zdrojů s ohledem na celkové cíle a záměry obce (kraje). Stanovené cíle nemusí nutně korespondovat s již schválenými a realizovanými cíli a službami.

Prvním krokem celého přístupu je zkoumání záměrů a cílů obce (kraje) vzhledem k jejím současným aktivitám. Analýza umožňuje odhalit, které z cílů nebyly vůbec uspokojovány, které byly uspokojovány nedostatečně, či naopak na ně bylo vynaloženo z celkových příjmů příliš mnoho prostředků. Řada z nich může být i ve vzájemném konfliktu. Provedená analýza a průzkum často odhalí existující nedostatek základních informací, které jsou nutné pro rozhodování obce.

Obec si může jako jeden ze svých cílů (programů) stanovit např. péči o staré občany. Služby, které přispívají k naplnění uvedeného cíle mohou být: poskytování nájemných bytů, zřizování domů s pečovatelskou službou obcí, zřizování domů s pečovatelskou službou jinou (neziskovou) organizací, výstavba či provozování domovů důchodců, poskytování domácích pečovatelských služeb apod. Metoda PPBS se pokouší zohlednit, že všechny výše uvedené různé služby přispívají pouze k danému cíli „péče o staré občany“. V tomto smyslu pak jsou zdroje určené k financování těchto individuálních služeb úzce propojeny s celkovým cílem. Určité komplikace vznikají, pokud je odpovědnost za provozování služby mimo kompetence obce.

Analýza např. odhalí, že je vynakládáno mnohem více prostředků na výstavbu domovů důchodců, než na podporování péče o staré občany v domácím prostředí, popřípadě v domech s pečovatelskou službou. Je zřejmé, že některé alternativy by vyžadovaly velké kapitálové investice, jiné naopak růst běžných výdajů. Tyto skutečnosti je nutno v oceňování variant zohlednit.

Druhý krok je porovnání a ocenění alternativních variant, pomocí nichž by bylo dosaženo definování záměrů a cílů. Komparace ukáže náklady jednotlivých postupů, jejich časovou náročnost (a dopady na výdaje) a dosažené výsledky. Některé alternativy se ukáží jako nesplnitelné – z důvodu politické, sociální či legální neprůchodnosti, či pro nedostatek financí. V rámci celkového záměru (hlavního programu) pak existuje řada dílčích cílů (podprogramů), které realizuje nižší úroveň řízení. Výsledkem postupu je sestavení programového a finančního plánu, který zohledňuje dopady přijatých rozhodnutí obce (kraje) na její příjmy v průběhu delšího časového období. Programový plán by měl být připraven tak, aby ukázal výstupy a plnění cíle po celé sledované období. Je vhodné, aby byl připraven v co největší míře v kvantitativních ukazatelích (např. počet starých občanů umístěných v domově důchodců, v pečovatelském domě, počet zaměstnanců pečujících o občany doma atd.). V ideálním případě je podkladem pro sestavení návrhu jednoletého rozpočtu. v průběhu období je vhodné sestavený program přehodnocovat, jak vzhledem ke změně finanční a ekonomické situace obce, tak vzhledem k revizi cílů a požadovaných zdrojů.