

# Víceleté rozpočtování a možnosti jeho využití na úrovni municipalit

**Datum:** 17. 10. 2005, **zdroj:** OF 4/2005, **rubrika:** Ekonomika

**V České republice je na úrovni územních samospráv zakotvena zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů povinnost sestavování rozpočtového výhledu. I přesto řada obcí rozpočtový výhled nesestavuje. Tento nástroj má sloužit ke střednědobému finančnímu plánování a měl by být územními samosprávami uplatňován. Článek sleduje cíl vymezit pozitiva tohoto nástroje, podmínky, které jeho využívání ovlivňují a upozornit na problémové oblasti jeho implementace.**

Víceletý rozpočet je jedním ze standardních nástrojů finančního řízení uplatňovaného v zemích OECD. Vedle fiskální decentralizace a zavádění výkonově orientovaného rozpočtování, byl posun ročního rozpočtování do strategického víceletého rámce součástí reformních procesů, které v těchto zemích probíhaly v devadesátých letech minulého století.

Využití tohoto nástroje je také podporováno Světovou bankou či Mezinárodním měnovým fondem při reformách řízení veřejných výdajů v rozvíjejících se zemích. **Forma a způsob zavádění víceletého pohledu na rozpočtové hospodaření se v jednotlivých zemích liší.** Vždy je však doprovázeno zaváděním dalších nástrojů a změnami v rozpočtových postupech.

## Způsoby využití

Na úrovni municipalit víceletý rozpočet především doplňuje roční rozpočet, z něhož rozpočtování vychází. Víceletý rozpočet má pak charakter finančního plánu. Zejména v USA jsou využívány víceleté rozpočty, které zcela nahrazují rozpočet roční. Zpravidla se jedná o dvouleté rozpočty, ať už tzv. "klasické", kdy příjmy a výdaje rozpočtu jsou schvalovány na dvouleté období, či "rolující", které obsahují detailní predikce na dvě či více let, příjmy a výdaje na daný rok jsou však vždy schvalovány samostatně a predikce na následující roky jsou vždy zpřesňovány a posouvány o další rok do budoucnosti.

## Přínosy víceletého rozpočtu

Jako přínosy uplatnění víceletého rozpočtu jsou nejčastěji uváděny:

- **Zlepšení strategického a dlouhodobého plánování**, neboť zastupitelé a vedoucí jednotlivých oddělení jsou nuceni rozhodovat o realizovaných výdajích a očekávaných příjmech obce v dlouhodobějším horizontu, což znamená, že pro vytvoření víceletého rozpočtu je třeba definovat dlouhodobé priority a cíle rozvoje obce. Rozpočtový výhled také vytváří finanční rámec pro realizaci strategického plánu. Informuje o tom, zda jsou aktivity plánované ve strategickém plánu realizovatelné a za jakých podmínek.
- **Udržení fiskálního zdraví.** Víceletý rozpočet vymezuje hranice budoucího hospodaření obce a poskytuje informace o finančních dopadech zamýšlených opatření a politik obce v dlouhodobějším horizontu. Upozorňuje na rizika budoucího hospodaření a umožňuje je určitým způsobem řídit a předcházet jejich vzniku. Tím reaguje na omezení ročního rozpočtu, který zachycuje příliš krátké období na to, aby bylo možné posoudit veškeré dopady zamýšlených rozhodnutí.
- Obce využívají víceletý rozpočet **pro řízení svých závazků**, neboť zobrazuje jejich schopnost přijaté závazky v budoucnosti splácet. V této souvislosti jim také slouží při rozhodování o rozsahu investičních aktivit v následujících letech.

Podporuje tak zachování finančního zdraví obce a dlouhodobou vyrovnanost jejího rozpočtového hospodaření.

- Další přínosy
  - o **Úspora času věnovaného pracím na rozpočtu.** Přechod od ročního rozpočtování k rozpočtování víceletému znamená zpravidla zvýšení času stráveného přípravou víceletého rozpočtu, neboť je vytvářena podoba tohoto dokumentu. Pokud je víceletý rozpočet reálný a je začleněn do rozpočtového procesu obce, dochází v dalších letech ke snížení úsilí zaměstnanců věnovaného přípravě ročního rozpočtu.
  - o **Zaměření se na hodnocení výkonů.** Víceleté rozpočtování umožňuje jak politickým představitelům, tak zaměstnancům obce změnit způsob rozhodování a opustit přístup, kdy se rozhoduje o detailech a jednotlivých položkách rozpočtu a nahradit ho rozhodováním o realizovaných politikách a programech, jejich cílech a výstupech a s tímto pohledem řídit finanční zdroje obce.
  - o **Omezení vlivu jednorázových příjmů a krátkodobých dotací.** Tyto příjmy jsou nahlíženy v rámci víceletého rozpočtu, kdy je zřejmá jejich krátkodobost. Představitelé obce pak mají možnost hledat alternativní zdroje financování a jimi nahradit tyto jednorázové příjmy a krátkodobé dotace.

## Podmínky realizace

Přínosy využití víceletého rozpočtování jsou závislé zejména na třech základních podmínkách realizace víceletého rozpočtu.

- Důležité je **vymezení účelu využívání** tohoto nástroje, tedy vyjasnění záměru, proč vlastně municipalita víceletý rozpočet sestavuje, co od jeho zpracování očekává.
- Dále je pro tvorbu víceletého rozpočtu zásadní **vyjádření priorit a cílů rozvoje obce**, a to jak pro celou organizaci, tak pro její části. Jedná se o základní informace, z kterých se při sestavování víceletého rozpočtu vychází. Víceletý rozpočet by tedy měl být provázán se strategickým plánem rozvoje obce a s dalšími nástroji, které obec při svém řízení využívá.
- Třetí podmínkou je **podpora víceletého rozpočtování**, a to jak ze strany zaměstnanců, tak ze strany politických reprezentantů.
  - o **Podpora pracovníků města** zajistí, aby víceletý rozpočet nebyl vytvářen jen formálně a aby byly zavedeny postupy a metody, které celý proces podpoří.
  - o **Podpora ze strany zastupitelů** ovlivňuje reálnost tohoto dokumentu. To znamená, aby byl do určité míry pro hospodaření obce závazný, aby se z jeho priorit vycházelo při sestavování ročního rozpočtu a tyto priority byly při činnosti města skutečně sledovány.

Vedle těchto tří podmínek uplatnění víceletého rozpočtu je samozřejmě významná tvorba jeho obsahu, tedy **vlastní způsob rozpočtování, metody a postupy tvorby odhadů příjmů a výdajů a forma zpracování rozpočtového výhledu**. To, jestli využití víceletého rozpočtu bude provázet i úspora času při pracích na ročním rozpočtu, ovlivňuje i jeho zapojení do rozpočtového procesu.

## Zavádění víceletého rozpočtu

Při zavádění víceletého rozpočtu do praxe je důležité zvážit řadu problémových otázek:

- Jak bude víceletý **rozpočet provázán se strategickým plánem** a dalšími nástroji, které obec při svém řízení využívá.

- Jaký bude způsob **provádění změn** víceletého rozpočtu v průběhu období, na které bude přijímán.
- Jakým způsobem bude řešena situace, kdy dojde k **překročení výdajů** dané činnosti, či dané oddělení utratí více prostředků, než kolik mu bylo původně rozpočtováno.
- Jakým způsobem budou stanoveny **priority jednotlivých krátkodobých a dlouhodobých projektů** a aktivit po dobu, na kterou je sestavován víceletý rozpočet, a jak budou tyto priority promítnuty do rozpočtu.
- Jakým způsobem bude řešena situace, kdy skutečné **příjmy budou nižší** než očekávané.
- Nakolik mohou vedoucí oddělení **měnit schválený rozpočet** bez dalších schvalovacích procedur přijatých změn.
- Jakým způsobem budou řešeny požadavky na **zabezpečení projektů lidskými zdroji** při provádění změn v projektech.
- V jakém vztahu k sobě budou výsledky běžného a kapitálového účtu na konci roku, tzn., zda **bude možné využít přebytek běžného rozpočtu** k vyrovnání deficitu kapitálového účtu.
- Jakým způsobem bude probíhat **informování o plnění** víceletého rozpočtu v průběhu rozpočtového cyklu.
- Zda **bude možné převádět rozpočtové zdroje** mezi jednotlivými rozpočtovými roky a za jakých podmínek, případně jaké k tomu budou sloužit schvalovací mechanismy.
- Zda bude víceletý rozpočet obsahovat určitou **rezervu ke krytí neočekávaných výdajů**, v jaké výši bude vytvářena a v jakých případech bude použita ke krytí neočekávaných výdajů. Výše rozpočtové rezervy závisí na variabilitě příjmů a výdajů a také na výši hotovosti potřebné k překonání určitých krátkodobých výkyvů v příjmech či výdajích.
- Zda se do víceletého rozpočtu budou **promítat i potencionální závazky obce**, např. poskytnuté záruky.

## Metodika sestavování rozpočtu

Rozhodnutí o těchto otázkách by se měla promítnout do zpracování metodiky sestavování víceletého rozpočtu. S touto metodikou by měly být **podrobně seznámeni zaměstnanci**, kteří se podílejí na přípravě, realizaci a vyhodnocování rozpočtu, vedoucí jednotlivých oddělení, ale i manažeři jednotlivých projektů. Tito lidé by se také měli podílet na přepracování metodiky sestavování rozpočtu, neboť oni budou zajišťovat její uplatňování v praxi, a proto bude záležet na nich, zda budou změny skutečně realizovány. Vedle toho také velmi dobře znají rozpočtový proces.

Spolu se zpracováním nové metodiky rozpočtování obce je vhodné zavést **systém sběru informací** potřebných pro sestavení víceletého rozpočtu. To může znamenat vytvoření nových dotazníků a zavedení nového software na zpracování rozpočtu. Nové formuláře by však neměly zaměstnance zbytečně zatěžovat; je tedy na místě zvážit, zda nemohou být jiné formuláře zrušeny.

## Problémové oblasti víceletého rozpočtu

Se zavedením víceletého rozpočtu mohou být spojeny určité problémové oblasti. Využívání víceletého rozpočtu může být provázeno **nedostatkem flexibility při rozhodování** obce. Rozpočtový proces může hůře zprostředkovávat reakci na změny podmínek, které hospodaření obce ovlivňují. Tato skutečnost bude záviset na tom, jakým způsobem je s rozpočtovým výhledem pracováno, jak je začleněn do rozpočtového procesu města.

Zavedení víceletého rozpočtu může být provázeno **zvýšením pracovního zatížení zaměstnanců obce** a závisí na připravenosti obce k implementaci víceletého rozpočtování do svého systému řízení. Při zavádění víceletého rozpočtu je totiž třeba **změnit dosavadní způsob práce** s rozpočtem, změnit rozpočtové postupy a metody, získávat a zpracovávat nové informace a koordinovat úsilí finančního oddělení, které víceletý rozpočet připravuje, s dalšími odděleními, která se na jeho přípravě podílí, tak aby došlo k vytvoření vlastního dokumentu. To, jakým způsobem obec víceletý rozpočet vytváří a jak s ním pracuje, ovlivňuje jeho reálnost, tedy nakolik jsou informace obsažené ve víceletém rozpočtu přesné a plánovaná výše příjmů a výdajů bude skutečně dosažena. Tím je dáno množství práce na aktualizaci a přizpůsobování rozpočtu skutečnému vývoji hospodaření obce.

**Reálnost víceletého rozpočtu** se bude odvíjet od toho, zda má obec definovány priority, z kterých by víceletý rozpočet mohl vycházet, jaké nástroje využívá pro tvorbu odhadů příjmů a výdajů, jak funguje její finanční systém, jak je vyhodnocováno plnění rozpočtu, jak jsou nastaveny kontrolní mechanismy apod.

## **Stabilita podmínek**

**V případě nestabilních podmínek** ovlivňujících hospodaření obce je problematická nejistota při tvorbě víceletého rozpočtu. Může se jednat o nestabilitu místní ekonomiky, změny zákonného prostředí či změny politik na úrovni ústřední vlády. Vytvořit víceletý rozpočet pak může být velmi obtížné. Zkušenosti obcí s využíváním víceletého rozpočtu však ukazují, že daleko významnější je **využívat tento nástroj právě v letech, která jsou z pohledu hospodaření obce problematická**.

Víceletý rozpočet v tomto období umožňuje vytvářet realistická, i když **obtížná rozhodnutí o tom, co si obec může dovolit realizovat** v dlouhodobé perspektivě, a pomáhá zamezit nepromyšleným úpravám rozpočtu a nejasným přístupům k vyrovnávání rozpočtu. Pokud by obec v této situaci na víceleté rozpočtování rezignovala, ztrácí představu právě o tom, v jakém prostředí se pohybuje, jaké problémy mohou její hospodaření ovlivnit a možnost připravit se na jejich řešení.

Se zavedením víceletého rozpočtu **může být spojena nutnost dodatečných výdajů**. Tyto výdaje mohou souviset např. s pořízením nového software, s nutným školením zaměstnanců obce, které si vyžádá zavádění nových pracovních postupů a metod apod.

Pokud jsou uvedené potenciální nevýhody zváženy při zavádění víceletého rozpočtu, je možné **vytvořit pojistky** proti tomu, aby k nim docházelo.

## **Závěrem**

Z uvedených skutečností vyplývá, že rozpočtový výhled, pomáhá řešit některé aktuální problémy hospodaření obcí. Jeho **přínos je patrný zejména v oblasti řízení zadluženosti obcí a určení dlouhodobých cílů rozvoje obce**. Při implementaci tohoto nástroje finančního plánování je možné využívat řady zahraničních zkušeností a uplatňovat známé postupy, které jeho tvorbu podporují. Taktéž je důležité dopředu zvážit otázky, které jsou s jeho využíváním spojeny, a připravit se na možné problémy jeho zavedení. **Pokud je zavedení rozpočtového výhledu správně provedeno, stává se dobrým pomocníkem jak pro zastupitele, tak i pro zaměstnance obce.**

**Ing. Simona Hrabalová, Ekonomicko-správní fakulty Masarykovy univerzity v Brně, katedra regionální ekonomie a správy**