

Programové financování – vymezení pojmů

Pojem **veřejné výdajové programy** vymezují Hamerníková a Kubátová jako „označení různých činností, různých veřejných projektů a dokonce i k označování vazeb mezi různými subjekty nejen veřejného, ale i soukromého sektoru” nebo je program „pojem označující věcné ekonomické procesy, činnost, produkce nebo účelové transfery prostředků různým subjektům podle určitých zásad”. Veřejné výdajové programy prezentují jako komplexní soubor obsahující „cíle, postup, časový harmonogram, na sebe navazující kroky, činnosti nebo dokonce dílčí projekty“.

Programy mají dle jejich vymezení precizní stanovení účelu za účelem realizace konkrétních cílů (produkce statků, služeb, investičních celků či realizace mezinárodní spolupráce), nejde tedy o pouhý pohyb finančních prostředků. Významný prvek představuje stanovení kritérií, na základě kterých se bude uskutečňování cílů programu hodnotit.

Veřejné výdajové programy mají většinou dlouhodobý charakter, obvykle zahrnují velký objem finančních prostředků a většinou vytvářejí předpoklady pro dlouhodobé užitky. Financování programů není vázáno na konkrétní zdroje; lze kombinovat veřejné, soukromé či zdroje z mezinárodní pomoci.

Program je chápán jako soubor činností zaměřený na splnění stejného souboru specifických cílů (např. rozvoj technologicky náročné výroby). Program se obecně skládá z několika činností a/nebo projektů. V rámci rozpočtového systému může být pojem programu používán buď pro určité zvláštní činnosti, anebo jako prvek systému klasifikace výdajů. Jestliže je program kategorií systému rozpočtové klasifikace a veškeré výdaje jsou rozklasifikovány do programů, pak mohou - anebo nemusejí - mít přesně stanovený časový harmonogram.

Jedno z klíčových vymezení pojmu program pro naše účely poskytuje §12 odst. 1 zákona č. 218/2000 Sb. o rozpočtových pravidlech republiky a změně některých souvisejících zákonů (dále jen rozpočtová pravidla). **Programem se rozumí soubor věcných, časových a finančních podmínek pro pořízení nebo technické zhodnocení hmotného a nehmotného dlouhodobého i krátkodobého majetku, jeho údržbu a opravy, případně i pro jiné činnosti potřebné k dosažení stanovených cílů.** Ještě užší vymezení pak poskytuje vyhláška Ministerstva financí č. 40/2001 Sb., o účasti státního rozpočtu na financování programů reprodukce majetku, které programem rozumí *program reprodukce majetku financovaný z prostředků státního rozpočtu a úvěrů se státní zárukou určených rozpočtovým výhledem, zákonem o státním rozpočtu na příslušný rok a záručními listinami, s výjimkou programů, jejichž financování je upraveno zvláštním zákonem.*

1.3.2 Programové financování – širší kontext

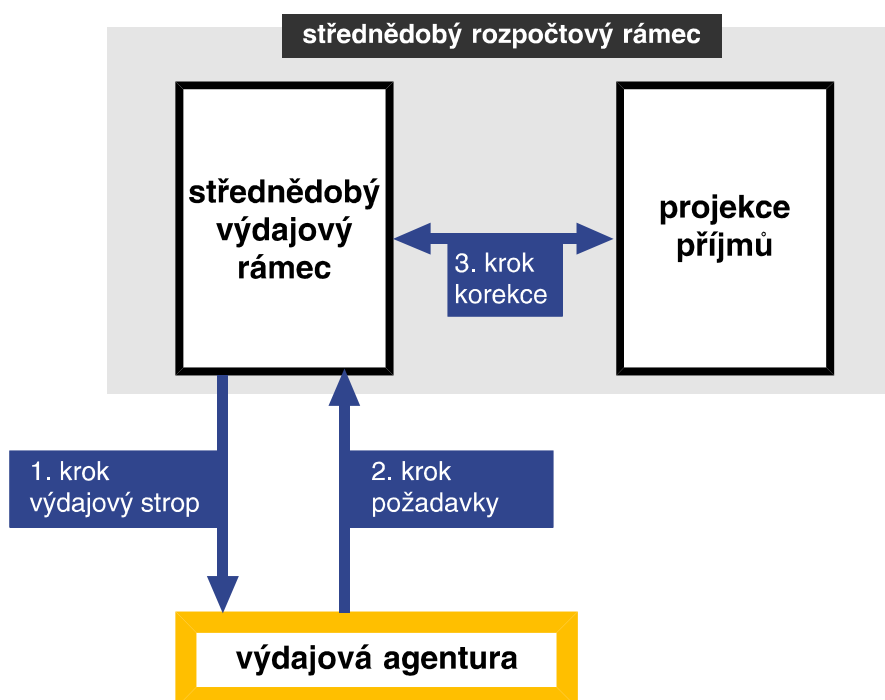
Podrobnou a inspirativní exkurzi do rozpočtových principů jste získali z minulých kapitol. Není proto nutné, abychom se postupným vývojem programové struktury rozpočtu zabývali znovu a můžeme rovnou představit programovou organizaci orientovanou na výkon, jak ji budeme chápat v souladu s návrhem MF ČR a doporučeními OECD a Světové banky.

Základním předpokladem, bez kterého nemůže kvalitní programový rozpočet fungovat, je střednědobé sestavování rozpočtu. Léta krátkodobého plánování rozpočtů (zpravidla na roční bázi, typické pro inkrementální rozpočty) a úprav bez zajištění rezerv v průběhu rozpočtového roku vedou ke hromadění přílišných závazků a nedostatků na operační úrovni. Oddělení tvorby politiky, plánování a rozpočtování zřejmé na úrovni centrální vlády se pak opakuje na úrovni jednotlivých

výdajových subjektů.

Střednědobý výdajový rámec (SVR) představuje klíčový dokument v rozpočtové politice, který vymezuje mantinely chování subjektů v rozpočtovém cyklu a kterým je jim zároveň dána větší rozhodovací pravomoc o alokaci a využívání vymezených zdrojů. Rámec určuje výdajové limity „shora dolů“, opačným směrem, tedy „zdola nahoru“, jsou vyslány informace o běžných a střednědobých nákladech stávající politiky a v závěrečné fázi dojde ke srovnání těchto nákladů s disponibilními zdroji. V rámci rozpočtového procesu na běžný rok zároveň dochází k průběžnému hodnocení programů, které akcentuje především plnění stanovených cílů a soulad se současnými strategickými prioritami politiky. Konzervativně formulovaná definice střednědobých limitů agregovaných zdrojů by měla přispět ke změně psychologie rozpočtování od mentality potřeb k dostupibilitě a ke zvýšení předpověditelnosti toků zdrojů a politiky ve střednědobém a následně i v krátkodobém horizontu.

Schéma 1.1.: Střednědobý rámec přípravy rozpočtu



Základní cíle výdajového výhledu:

- zlepšit makroekonomickou bilanci na základě vývoje konzistentního a reálného výdajového rámce
- zlepšit alokaci zdrojů směrem ke strategickým prioritám
- zvýšit snahy o předpověditelnost politiky a financování
- poskytovat výdajovým organizacím striktní rozpočtové limity společně se zvýšenou autonomií v rozhodování o těchto prostředcích

Transparentní prostředí podporují víceleté odhady rozdělené mezi výdajové orgány a programy, což stimuluje aktivitu financovaných subjektů, které tím získávají jistou volnost

v disponování s finančními prostředky. Základní podmínkou tohoto přístupu je spolehlivost vypracovávaných podkladů relevantních pro rozhodování, především pak odhadů příjmů (významným faktorem je stabilita vnějšího a vnitřního prostředí), úpravy dříve předkládaných limitů působí negativně, subjekty ztrácejí opěrný bod pro plánování a zároveň i motivační faktor. Obecně musí být proto jasno v prioritách a opatřeních, která v rámci nich budou realizována v prognózovaném období.

Na úrovni rozhodovacího centra představuje klíčový faktor dostupnost informací. Rozhodnutí musí být podloženo dostatečným množstvím relevantních a dostatečně podrobných informací. Příprava takových dokumentů předpokládá zdokonalení vedení výkazů, účetnictví, propracovaný systém kontroly, definovaná měřítka pro srovnávání. Tyto informace či z nich vytvořené analýzy lze následně prezentovat veřejnosti. Rozhodnutí, která lze podložit množstvím dat a kvalitně zpracovaných analýz, i když třeba ve výsledku nemají očekávaný efekt, mají pozitivní vliv na důvěryhodnost rozhodovatele, který má argumenty pro následnou diskuzi a obhajování vlastního postupu.

Schéma 1.2.: Střednědobý rozpočtový rámec

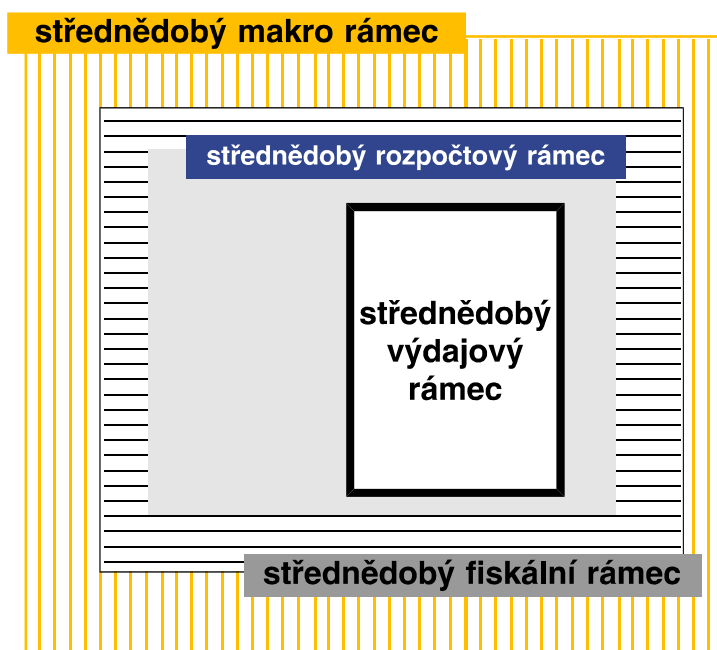


Schéma 1.2. ukazuje základní vztahy víceletého rozpočtování. Střednědobý makroekonomický rámec predikuje vývoj makroekonomických agregátů v prognózovaném období, přičemž je zpracován variantně dle možných směrů vývoje v zahrnovaných oblastech a delší horizont má dle logiky věci nižší procento spolehlivosti. **Střednědobý fiskální rámec** představuje kategorii zahrnující střednědobý rozpočtový rámec a navíc zahrnuje mimorozpočtové fondy společně s rozpočty vlád na nižší úrovni.

Strukturu střednědobého výdajového rámce (SVR) lze ilustrovat tak, že podrobné programování výdajů se mnohdy nahrazuje souhrnnými odhady výdajů, a to v členění podle hlavních funkcí a/nebo strategických oblastí. Soubor souhrnných odhadů výdajů obsahuje:

- projekce příjmů podle širokých ekonomických kategorií
- odhady výdajů zahrnující:
 1. projekce výdajů členěných podle široce definovaných funkcí a/nebo strategických oblastí, a to s rozlišením kapitálových výdajů od běžných
 2. projekce významnějších nárokových programů
 3. projekce dlouhodobých nákladů na investiční programy a projekty značného rozsahu
- projekce ostatních fiskálních agregátů

Společně s rozpočtem by měly být připravovány podrobné prognózy budoucích nákladů programů, které jsou již schváleny. Tyto informace plní neocenitelnou roli při tvorbě rozpočtů na další roky tím, že ukazují velikost manévrovacího prostoru uvnitř rozpočtu. V procesu schvalování je také nezbytně nutné vyhodnocovat budoucí dopady zákonů, programů a dalších opatření na budoucí rozpočty.

Klíč k realizaci úspěšného SVR představuje vytvoření takových institucionálních mechanismů, které pomáhají a nutí příslušné pracovníky v rozhodovací sféře udržovat rovnováhu disponibilních zdrojů s prioritami politiky příslušné země.

Víceleté odhady musí u výdajových položek poskytovat informace minimálně o:

1. současné úrovni výdajů
2. dodatečné výdaje potřebné k poskytování stejné úrovně a kvality služeb v dalších letech
3. dodatečné výdaje nebo úspory, jestliže se má změnit úroveň nebo typ poskytovaných služeb

Plánování nových politik a programů je třeba založit výhradně na závazcích vlády, které vyplývají z platné rozpočtové politiky. V momentě, kdy dojde k respektování nároků výdajových agentur, se dá s velkou pravděpodobností očekávat těžko kontrolovatelný růst výdajů. Maximálně by měly být omezeny kompromisy, jejichž výsledkem je odsouvání projektů do dalších let a jejich následné nárokování, případné dohody o škrtech někdy „v budoucnu“. K získávání údajů o budoucích nákladech programů a plánování nových programů se nejčastěji používají následující postupy:

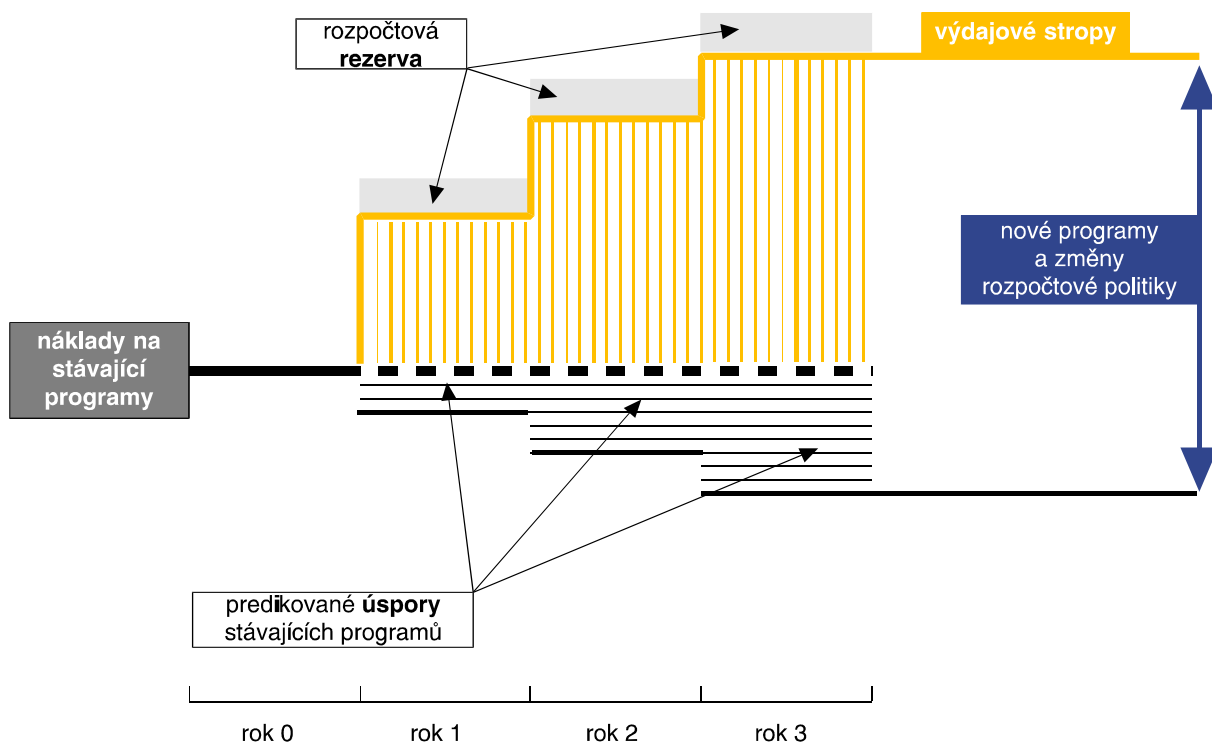
- **technická prognóza nákladů budoucích období** na probíhající programy
- **úsporný postup plánování programů** probíhající ve dvou fázích:
 - (i) plánování úspor v neprioritních sektorech za plánovací období, s cílem ponechat prostor programům s vyšší prioritou
 - (ii) plánování výdajů s tím, že jsou zahrnuty pouze náklady na probíhající programy a ty nové programy, které jsou zahrnuty do připravovaného ročního rozpočtu nebo které už mají zajištěno financování.
- **plnoprávný postup plánování** programů, který explicitně identifikuje nové politiky a programy a jejich náklady přes celé období.

První uvedený přístup slouží spíše jako podklad pro přípravu a vyjednávání o rozpočtu. Zkušenosti ukazují, že důraz na třetí přístup vede k velkým rozpočtovým nárokům, které nemají dostatečnou vazbu na zdroje. Proto se jako nejvhodnější postup jeví druhý výše uvedený.

Celý proces by měl být maximálně důvěryhodný. Měl by být založen na konzervativních odhadech tak, aby nedocházelo ke korekcím (především směrem dolů), které snižují důvěru subjektů v systém. Součástí odhadů musí být i rezervy, mohou být explicitní, případně implicitní. Rezervy reflektují nepředvídatelný budoucí vývoj, který může mít podobu technických událostí (vícepráce v rámci projektů, změna vývoje hospodářství,...) nebo nově schválených programů, které ještě nejsou v současnosti definovány. Rezervy však v žádném případě nesmí zakládat žádný nárok.

Výsledkem tohoto procesu by měl být v optimálním případě stav, kdy je víceletý odhad výchozím bodem přípravy každoročního rozpočtu. Ministerstvo financí zaktualizuje údaje s pomocí údajů, které v době přípravy odhadu nebyly k dispozici (přesnější odhady vývoje ekonomiky, údaje o plnění rozpočtu, odhady úspor v probíhajících programech). Na základě stávajících vládních politik a navrhovaných změn jsou stanoveny limity, v rámci nichž se musí závazně příprava ročního rozpočtu pohybovat, pro každé odvětví a každý rok víceletého odhadu. Pro snadnější orientaci jsou jasně odděleny stávající (pokračující) a nově navrhované politiky (změny v politikách). Na základě toho se k nim přistupuje selektivně, což celý proces přípravy ročního rozpočtu dále zefektivňuje.

Schéma 1.3.: Příprava víceletých rozpočtů



Pramen: Allen, R., Tommasi, D.: Managing Public Expenditure; upraveno autorem

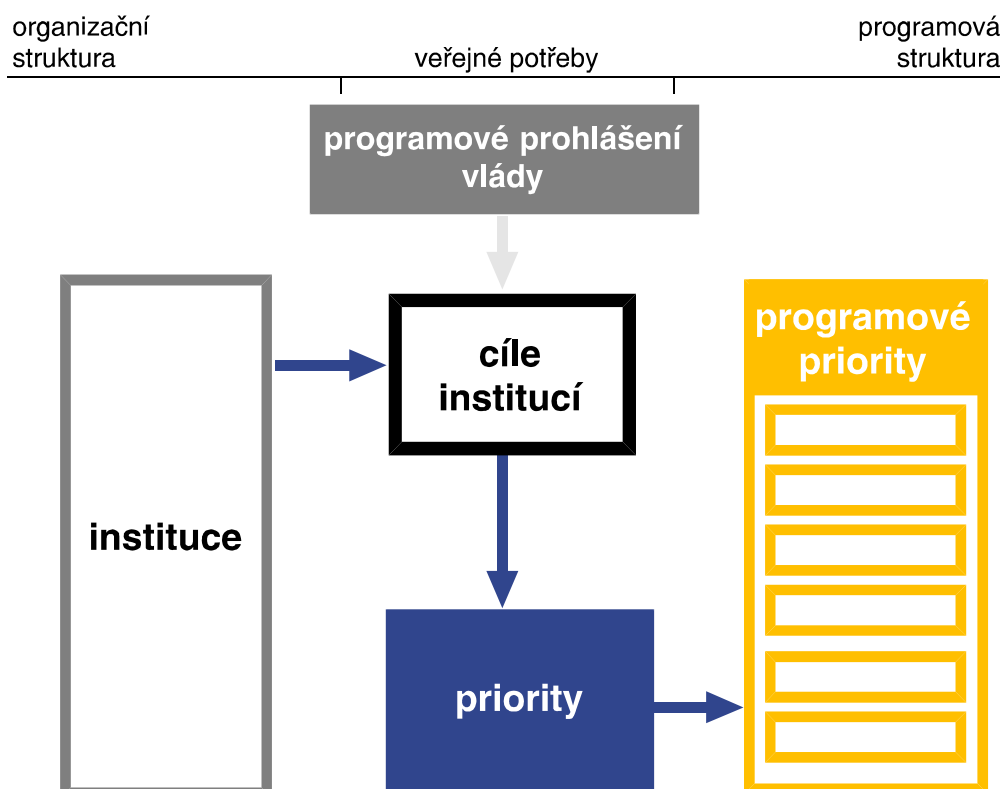
V některých zemích OECD se přes náročnost celého procesu podařilo vypracovat rozpočtové postupy založené na propojení ročního a víceletého rozpočtování podle principů, které byly popsány výše. Ukazuje se, že tento systém velmi dobře funguje i díky principu propojení perspektivních dopadů navrhovaných politik s rozpočtovými limity (jsou-li stanoveny rigidně).

1.3.3 Programové financování – definice

V předcházející kapitole zabývající se víceletým rámcem rozpočtování se nešlo vyhnout pojmu výdajový program. Po úvodním uvedení několika definic a následném objasnění širšího rámce se nyní dostáváme ke konkrétnímu vymezení obsahu a struktury pojmu výdajový program v rámci rozpočtového procesu.

Státní rozpočet především naplňuje formulované vládní cíle. Programový přístup obvykle vychází ze strategických plánů a plánů výkonu, a přestože programy musí obsahovat volněji stanovené cíle, musí existovat systémové mechanismy pro koordinaci strategie s danými rozpočtovými omezeními. Programové financování tedy na první místo staví účel alokace, ne instituci cíl realizující.

Schéma 5: Programový přístup k rozpočtování



Pramen: Ochrana, F.: Veřejné projekty a veřejné zakázky; upraveno autorem

Jednotlivé programy jsou obvykle popisovány na formulářích, které obsahují položky podrobněji charakterizující program a jeho cíle. Struktura **profilu programu** může být například následující:

- název programu
- cíle programu
- projekty a činnosti zahrnuté v programu
- ukazatele výkonu (vstupy, výstup a výsledky)
 - zpráva o výkonu za předcházející roky a cíle pro běžný rok
 - cíle pro příští rok
 - cíle pro následující roky (jedná-li se o víceleté programy)
- odhad nákladů (podle zdroje financování)
 - skutečné údaje za předcházející rok
 - rozpočet pro běžný rok
 - žádost o rozpočet, který je ve stádiu přípravy
 - odhady nákladů příštích období (jedná-li se o víceleté programy)
- nepředvídané události a rizika – klíčové premisy a vnější faktory

Profil programu institucionalizovanou formou stanovuje náležitosti, které musí realizovaný výdajový program vykazovat. Tato dokumentace musí především poskytovat informace o činnostech, které v rámci programu probíhaly, probíhají a budou probíhat (tj. s jakými náklady je třeba počítat pro další období). Nesmíme zapomínat na to, že program je ve své podstatě spíše strategický dokument, který konkrétní podobu získává až prostřednictvím realizovaných projektů. Přesto i na agregátní úrovni je hodnocení a srovnávání ukazatelů bezpochyby vhodné.

Odhady nákladů uvedené v profilu představují klíčovou položku pro přípravu ročního rozpočtu a přes ně dochází k jednáním mezi výdajovou agenturou a ministerstvem financí o konkrétní výši, která bude uvolněna ve vazbě na víceletý výdajový rámec (je-li zpracován).

Rozvíjení programového přístupu se může z počátku omezit na posílení analýzy rozpočtu a pomoc v meziodvětvové alokaci. V těchto případech bude program definován jako seskupení momentálně existujících rozpočtových položek. Takovéto přístupy se nyní prosazují v některých postkomunistických zemích a považujeme je za **empirické**. Oproti němu stojí **systémový přístup**, který na první místo staví definici cílů výdajové a politiky a programů. Empirický přístup se často jeví jako účelnější a nákladově efektivnější, protože by bylo iluzorní předpokládat, že programy nebudou realizovány především v existující institucionální struktuře.

Zavádění programového přístupu obvykle také znamená nutnost rozšířit kapacity ministerstva financí (agentury odpovědné za tvorbu rozpočtu), která má na starosti koordinaci celého rozpočtového procesu – sbírat data v průběhu přípravy rozpočtu, vysvětlování rolí jednotlivým účastníkům a pod.

Programy by měly být definovány způsobem, který je pro interní řízení organizací, které na něm participují, nejvhodnější. Struktura programů by měla být v odpovídající míře podrobná a programy by obecně měly být rozčleněny na činnosti odpovídající omezenému počtu výstupů. Ukazatele a

specifikace, které musejí být uváděny společně s programy, slouží spíše k ilustraci problému výdajové politiky než k monitorování provozního výkonu. Podrobné ukazatele je vhodné uvádět spíše až na úrovni jednotlivých projektů, které představují konkrétní realizaci cílů stanovených programy. Problematice výběru projektů a stanovení kritérií pro jejich sledování se budeme věnovat v následujícím textu.