

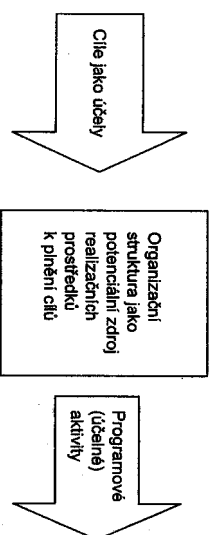
v systémových změnách způsobu financování, které obsahuje programové financování.

2.2 Programové financování jako alternativa institucionálního financování

Důležitá změna logiky institucionálního financování a indexové metody rozpočtu vyžaduje systémové změny v logice přístupu ke tvorbě rozpočtu. Tu nabízí programové rozpočtování. K základním atributům programového financování patří, že je financováním:

- účelným
- cílově orientovaným
- vedeným do programové struktury.

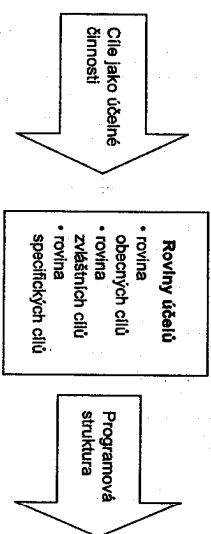
Účelnost programového rozpočtování znamená, že jsou známy ekonomicky racionální důvody, proč mají být dané aktivity financovány. V logice programového financování se vychází z ideje homo-economics, z předpokladu, že rozpočtové subjekty se chovají ekonomicky racionálně, tedy tak, aby vzácné zdroje byly alokovány s ohledem na priority výdajových cílů.



Obr. 2.2.1 Programové financování jako účelné financování

Při programovém financování je východiskem úvah k tvorbě rozpočtu stanovení priorit cílů. Cíle jsou předjímané alokační aktivity. Protože cíle jsou ko- nečné (očekávané) požadované stavy, mají stanoveny své ukazatele, na jejichž základě je možné hodnotit s ohledem na kritéria jejich splnění. Organizační struktura v logice programového rozpočtování vystupuje jako **potenciální nabídka prostředků**, resp. realizátorů cílů. Kritériem financování proto již není existence instituce, nýbrž **popřítávka** po dané instituci jako možném realizačním prostředku plnění cíle. To má významné důsledky pro logiku financování. Zdroje jsou realizátorům cílů („institucím“) přidělovány s ohledem na důležitost cílů, resp. jejich pořadí. Institucionální financování je nahrazeno financováním účelně definovaných aktivit, které jsou odvozeny od cílů. Programové

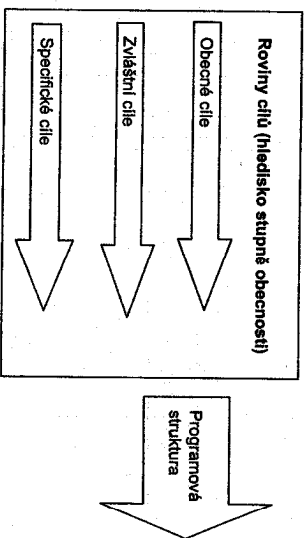
financování je cílově orientované financování.



Obr. 2.2.2 Programové financování jako cílově orientované financování

Cíle vystupují jako potenciální alokační účely, které zaměřují činnost jejich nositelů očekávaným („cílovým“) směrem. Financování takových aktivit je tedy orientováno nikoliv institucionálně, ale cílově. Proto takový způsob financování má charakter cílově orientovaného financování.

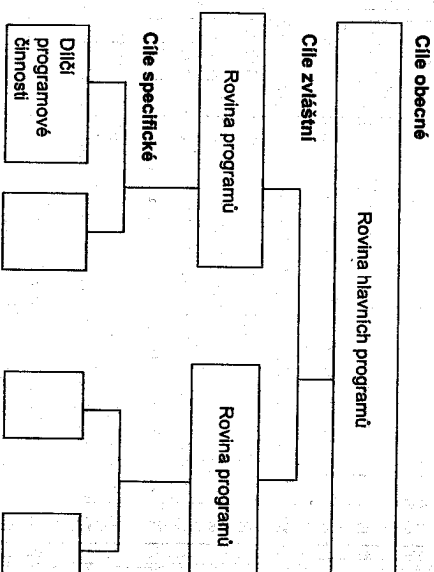
Jestliže uvažujeme o alokaci zdrojů, je tudíž taková alokace cílově orientovaná, přičemž o cílovém zaměření alokace můžeme uvažovat v různých rovinách obecnosti. Metodicky je vhodné rozlišovat tři roviny obecnosti (a s tím spojené agregace) cílů.



Obr. 2.2.3 Agregace cílů jako obraz programové struktury

Informace o financování má v programovém financování strukturovaný charakter, který je dán výpovědí o uspořádání cílů jako účelových aktivit. Toto účelové uspořádání může mít různé roviny agregace ve smyslu obecnosti cílů. V námi uvedeném případě byla zvolena rovina tří stupňů obecnosti, a to rovina cílů obecných, rovina cílů zvláštních a rovina cílů specifických. Uvedenou třístuňovou agregaci cílů můžeme přiblížit na příkladě. Necht' jsou v obecné rovině dány např. cíle personální a bezpečnostní. Takto pojaté cíle můžeme dále konkretizovat (čili dekomponovat) na cíle zvláštní. Cíle personální můžeme konkretizovat na cíle v oblasti manažerské přípravy personálu. Cíle bezpeč-

nostní např. na cíle „vnější“ bezpečnosti a na cíle „vnitřní“ bezpečnosti. Tyto zvláštní cíle můžeme dále dekomponovat až na cíle specifické. Jimi mohou být pro oblast manažerské přípravy personálu cíle v oblasti přípravy vrcholového managementu a cíle v oblasti přípravy středního managementu. Cíle vnitřní bezpečnosti mohou být konkretizovány na cíle v oblasti protiteroristických opatření a na cíle v oblasti potírání činnosti mafie. Jak je zřejmé, v rámci dané kapitoly (resortu, resp. segmentu veřejného sektoru) můžeme sestavit strom cílů.



Obr. 2.2.4 Agregace cílů ve stromu cílů jako obraz programové struktury

Takto sestavený strom cílů je obrazem (kостrou) programové struktury, jež je účelně vytvořenou strukturou k programově výkonovému financování. Smyslem jejího vytvoření je podávat informaci o účelně alokovaných zdrojích a o ekonomických efektech z této alokace.

2.3 Programová struktura, principy její tvorby

Programová struktura je logickou konstrukcí, která je jistou analogií uvažovaných cílových aktivit. Je vnitřním uspořádáním, jak jsou mezi sebou ucleny hlavní programy, programy a programové prvky. Programová struktura je vytvářena podle určitých principů. K nim je možné řadit:

- princip agregace a dekompozice
- princip účelnosti členění programové struktury
- princip transformace organizačních prvků na prvky programové
- princip komplexního prověření všech prvků organizační struktury

- princip konkrétního začlenění jednotlivých programových prvků
- princip dichotomického členění programových prvků.

Principem agregace a dekompozice se rozumí proces tvorby programové struktury s ohledem na slučování a rozkládání cílů. Vycházíme přitom ze zá-
sady, že programová struktura je obrazem stromu cílů. Strom cílů ukazuje, že
cíle jsou různě seskupovány s ohledem na kritérium obecnosti a podobnosti.
Obecné podobné cíle jsou základem pro definování hlavních programů. Tak
například, necht' uvažujeme v rámci kapitoly resortu vnitra následující obecné
funkční cíle:

1. eliminovat činnost maří na území ČR
2. realizovat účinnou protidrogovou politiku.

Uvedené obecné funkční cíle mohou být v programové fázi transformová-
ny do formy hlavních programů (programových okruhů). K realizaci prvního
funkčního cíle může být vytvořen hlavní program číslo 1 nazvaný „Elimina-
ce činnosti maří“. K realizaci druhého funkčního cíle můžeme vytvořit hlavní
program (programový okruh) „Protidrogová politika“.

Uvedené cíle je možné konkretizovat čili dekomponovat na cíle zvláštní.
Necht' první obecný cíl je dekomponován na následující cíle:

- 1.1 eliminovat činnost balkánské maře
- 1.2 eliminovat činnost domácí maře.

Druhý obecný cíl necht' je dekomponován následovně:

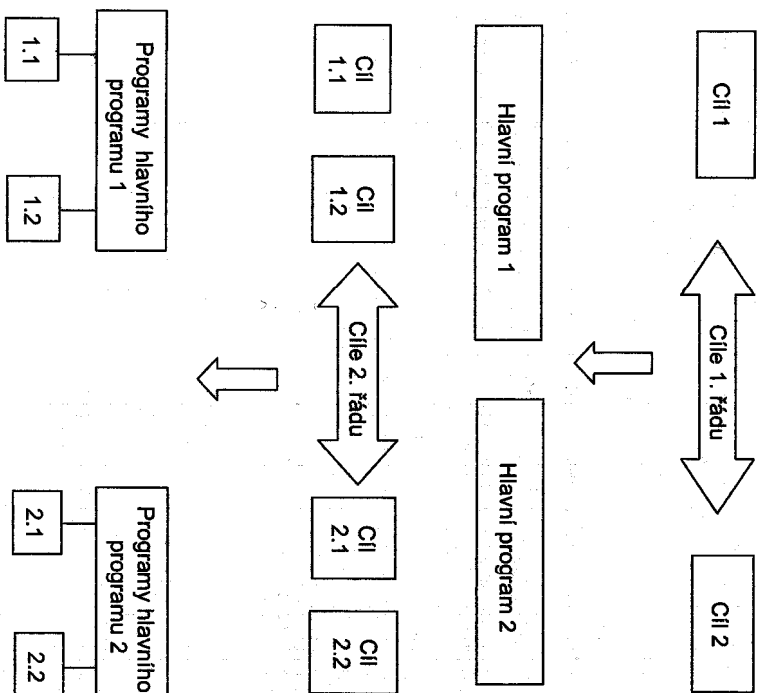
- 2.1 účinně eliminovat drogovou dealerskou činnost
- 2.2 realizovat účinnou preventivní protidrogovou politiku.

K takto dekomponovaným cílům vytvoříme programy. K cíli 1.1 program
nazvaný „Eliminace činnosti balkánské maře“. K realizaci cíle 1.2 generujeme
program „Eliminace činnosti tuzemské maře“. K cíli 2.1 vytvoříme program
„Potírání protidrogové dealerské činnosti“ a k cíli 2.2 program „Prevence pro-
tidrogové činnosti“. Takto agregované a dekomponované cíle jsou obrazem
programové struktury.

Strom cílů se tak stává „kostrou“ programové struktury. Seskupení cílů pod-
le obecnosti je tak východiskem pro hlavní programy (programové okruhy)
a dekomponování cílů v rámci obecného cíle se stává východiskem pro vyme-
zení programů.

V této souvislosti si můžeme položit praktickou otázku – jaký stupeň agre-
gace, resp. dekompozice zvolit? Při hledání odpovědi se můžeme orientovat
podle pravidla tzv. dobré praxe. V tomto případě zkušenosti ukazují, že hlavní

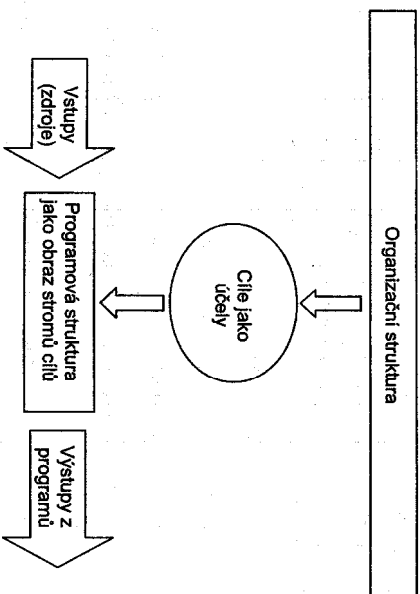
programy by měly přibližně „vázat“ 10–15 procent z celkového objemu zdrojů
(např. dané kapitoly státního rozpočtu). To znamená, že v praxi se počet hlav-
ních programů pohybuje kolem deseti.



Obr. 2.3.1 Princip agregace a dekompozice při tvorbě programové struktury

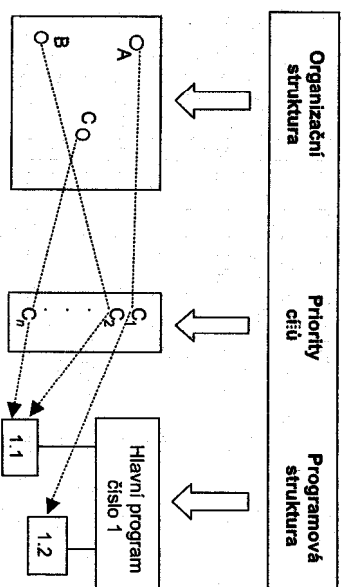
S uvedeným principem souvisí i **princip účelnosti** tvorby programové struktury. Programová struktura jako celek a její „části“ jsou vytvářeny s ohledem na „strukturu účelů“ (cílů). Programová struktura tak vystupuje jako sklad-
ba vzájemně spjatých hlavních programů, programů a programových prvků,
které realizují aktivity zobrazené ve stromu cílů.

Programová alokace je alokací účelovou. Není pouhým „nárokováním“
zdrojů s ohledem na existenci rozpočtovaného prvku existujícího v programo-
vé struktuře, nýbrž alokací, která je vázána na cíl jako očekávaný výsledek
užití zdrojů. Alokační cíl je předjímáný (očekávaný) stav, který je po realizaci
výdajových aktivit konfrontován s výstupy z programů.



Obr. 2.3.2 Aplikace principu účelnosti tvorby programové struktury

Dalším principem tvorby programové struktury je **princip transformace organizačních prvků na prvky programové**. Jeho podstatu vyjadřuje následující obrázek.



Obr. 2.3.3 Transformace organizačních prvků na prvky programové

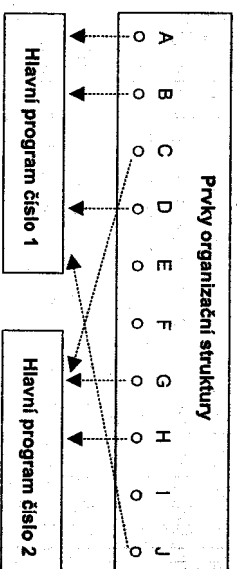
Legenda:

- 1.1 program číslo 1 hlavního programu číslo 1
- 1.2 program číslo 2 hlavního programu číslo 1
- A prvek A organizační struktury
- B prvek B organizační struktury
- C prvek C organizační struktury
- C₁ cíl číslo 1
- C₂ cíl číslo 2
- C_n cíl číslo n

Pro zjednodušení předpokládáme, že v organizační struktuře máme k dispozici tři prvky. Označme je jako prvek A, prvek B, prvek C. Pokud bychom setrvali na institucionálním způsobu financování, pak již tato samotná existence organizačních prvků by byla dostatečným důvodem k jejich financování. Při programovém financování však tyto prvky bereme pouze jako „nabídku“ realizačních prostředků k uskutečňování cílů. Klademe si otázku – na jaké cílové aktivity budou dané prvky použity?

Hledání odpovědi na tuto otázku je spjaté s přiřazením cílů k jednotlivým prvkům. Protože cíle mají stanovené priority, pak také i jejich realizátoři dostávají zdroje s ohledem na priority cílů (roli, jakou při jejich plnění sehrávají). Výsledkem tohoto procesu je transformace organizačních prvků na prvky programové, což znamená, že jednotlivé organizační prvky jsou účelně začleňovány do struktury programové. Protože se stávají nositeli účelné činnosti (cílů), dochází k jejich transformaci z organizačních prvků na prvky programové.

Při transformaci organizační struktury na strukturu programovou uplatňujeme **princip komplexního prověření všech prvků organizační struktury**. Jedná se o prověření účelnosti fungování jednotlivých prvků organizační struktury. Podstatu uvedeného principu vyjadřuje následující obrázek.



Obr. 2.3.4 Princip komplexního prověření prvků organizační struktury

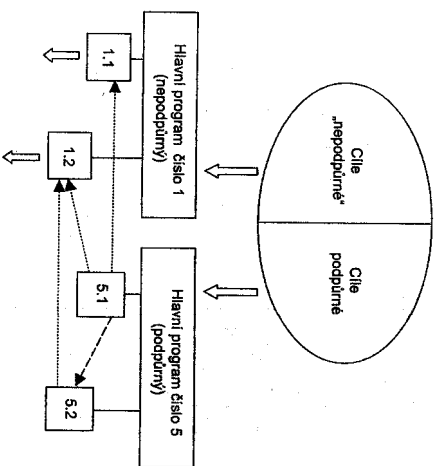
Nechť máme v organizační struktuře celkem deset prvků. Označme je jako prvky A, B, C, D, E, F, G, I, J. Uvedené organizační prvky představují potenciální realizátory cílů. Při tvorbě programové struktury zjišťujeme potřebnost jednotlivých prvků. Prakticky provádíme využití daných prvků pro realizaci cílů. Do hlavního programu číslo jedna byly zařazeny prvky A, B, D, J. Součástí hlavního programu číslo dvě se staly organizační prvky C, G, H. Zjišťujeme, že prvky E, F, I zůstaly nezařazeny. Nestaly se tedy programovými prvky, neboť se v daném rozpočtovém roce, resp. programové struktuře, nepodílejí na realizaci cílů. Nyní stojíme před problémem, jak s uvedeným nezařazenými prvky naložit. Možností je několik. První je taková, že uvedené prvky skutečně nejsou potřebné, a to nejen v uvažovaném rozpočtovém a programovém období. Staly se již nefunkčními. Jsou určeny ke zrušení, resp. transformaci na prvky jiné. Další možností je, že dané prvky nejsou potřebné právě v daném

rozpočtovém roce, resp. střednědobém programovém horizontu, avšak je možné je využít za střednědobým programovým horizontem. V tomto případě (např. na základě nákladově užitkových metod) provedeme kalkulaci, zda je ekonomicky výhodnější dané prvky zrušit, či utlumit jejich činnost a poté tyto prvky znovu plně obnovit. K tomu je potřebné, aby na úrovni jednotlivých správců kapitol (resortů) byly zpracovány koncepce rozvoje resortu s dlouhodobým časovým horizontem.

Dalším principem tvorby programové struktury je **princip konkrétního zařazení jednotlivých programových prvků do programové struktury**. Tento princip vypovídá o tom, že každý prvek organizační struktury zařazujeme do programové struktury pouze „na jedno místo“, tedy vylučně do jednoho konkrétního hlavního programu (resp. programu).

Tím se organizační prvek stává prvkem programovým. Pro programový prvek jsou charakteristické určité znaky. K nim patří zejména atribut podílu na plnění cílů. Tento rys je podstatný, neboť právě v závislosti na „přidělení“ a podílu na plnění cílů se organizační prvek stává prvkem účelovým (programovým), který je zařazen na konkrétním místě v programové struktuře. Dalším rysem programového prvku je to, že nárokuje omezené zdroje s ohledem na priority cílů a na vlastní podíl při plnění cílů. Programová struktura je na počátku každého nového rozpočtového (a programového) roku aktualizována, resp. měněna. Tato změna je reakcí na proměny cílů. K aktualizaci dochází i v průběhu daného rozpočtového roku. Jedná se o tzv. změnové řízení, které reaguje na okolní proměny.

K principům tvorby programové struktury patří i **princip dichotomického členění programových prvků**. Podstatu tohoto principu můžeme znázornit následovně.



Obr. 2.3.5 Dichotomické členění programových prvků

Legenda:

- 1.1 program číslo 1 hlavního programu číslo 1
- 1.2 program číslo 2 hlavního programu číslo 1
- 5.1 program číslo 1 hlavního programu číslo 5
- 5.2 program číslo 2 hlavního programu číslo 5

⇓ výstupy z nepodpůrných programů

↓ výstupy z podpůrných programů ve prospěch základních programů

↓ výstupy z podpůrných programů ve prospěch jiných podpůrných programů

Programové cíle můžeme rozčlenit do dvou skupin, a to na cíle základní a na cíle podpůrné. Základní cíle jsou takové, jejichž cílové stavy vyjadřují určitá konečná očekávání, která bezprostředně vedou k naplnění veřejných potřeb. Realizátory těchto cílů jsou tzv. nepodpůrné programy a programové prvky. Můžeme je také označit jako základní programy (a základní programové prvky), resp. nezávislé programy (a nezávislé programové prvky). Tyto programy a programové prvky totiž produkují výstupy, které jsou přímo požadovány jako cílové užitkové (příp. nákladové) stavy.

Základní programy a programové prvky zpravidla ke své činnosti potřebují prvky, které podporují jejich činnost (např. formou logistické podpory). Takové prvky a programy, které vyvíjejí podpůrnou činnost, nazýváme podpůrné programy, resp. podpůrné programové prvky. Protože tyto programy a programové prvky jsou svoji existencí závislé na základních programech a programových prvcích, mají podpůrné programy a programové prvky charakter závislých programů a závislých programových prvků.

Toto rozlišení je významné pro rozpočtování a programování zdrojů. Jak naznačuje obrázek, jeden podpůrný program může podporovat více programů. V případě podpůrného programu 5.1 tento program podporuje dva základní programy (program 1.1 a program 1.2). Některý podpůrný program může podporovat jen jediný základní program. To je případ podpůrného programu 5.2, který podporuje základní program 1.2.

Jestliže bychom zvažovali redukci programů a restrikci zdrojů, pak restrikce u základních programů a základních programových prvků automaticky povede k restrikci činností (a zdrojů) podpůrných programů a podpůrných programových prvků.

Ke splnění stanovených cílů může tedy programový prvek přispívat buď přímo (jako základní prvek), nebo nepřímo (jako podpůrný prvek). Základními programy a programovými prvky rozumíme ty programové entity, které jsou přímo vázány na veřejné potřeby, očekávání a plnění cílů, přičemž danou čin-

nost vykonávají bezprostředně.

Podpůrné programy a programové prvky obsluhují či jinak zabezpečují základní prvky. Mohou podporovat i jiné podpůrné programy a programové prvky. V námi uvedeném případě podpůrný program 5.1 poskytuje podporu podpůrnému programu 5.2.

Pláň, že každý programový prvek je základní kalkulační nákladovou jednotkou, protože k plnění cílů požaduje personál (lidské zdroje), technické prostředky (materiální zdroje) a finance (finanční zdroje).

Do programové struktury můžeme zařazovat kromě uvedených institucionálních programových prvků, které vznikají transformací organizační struktury ve strukturu programovou, i **programové aktivity typu projektů**, jejichž prostřednictvím jsou dosahovány potřebné modernizační změny.

2.4 Správce hlavních programů, správce programů

Pro realizaci programových procesů je vhodné vytvářet na jednotlivých úrovních programové struktury institutů správců. Můžeme tedy hovořit o správci hlavního programu, správci programu a správci programového prvku. Obecně je možné správce programové aktivity vymezit jako manažera odpovědného za hospodárnou, efektivní a účelnou realizaci programových aktivit, které patří do okruhu jeho působnosti.

Nejvyšší postavení má správce hlavního programu. Ten odpovídá zejména za:

- Obsahové a formálně správnou kalkulaci zdrojů na úrovni hlavního programu.
- Za aktualizaci údajů v kalkulačních dokumentech daného hlavního programu.
- Provádění auditu ex ante a auditu ex post.
- Realizaci programových aktivit na úrovni hlavního programu.
- Koordinaci činností mezi programy patřícími do hlavního programu.
- Za koordinaci činností mezi hlavními programy, a to zejména pro případ, kdy výstupy z jiných hlavních programů se stávají vstupy pro jiné hlavní programy.

Správce programu má tytéž povinnosti a práva jako správce hlavního programu, avšak s rozsahem, který odpovídá danému programu.

Na úrovni programových prvků je možné stanovit správce programového prvku. Ten odpovídá správci programu za ekonomické nakládání se zdroji, přesnost, včasnost, věcnou správnost a aktualizaci údajů v programových dokumentech programového prvku. Pokud je to vhodné, může jeden správce od-

povídat i za více programových prvků.

Programový prvek je základním elementem, který provádí kalkulaci zdrojů na cílové (předpokládané) programové aktivitě. Kalkulaci zdrojů provádí každý programový prvek, který byl začleněn do programové struktury. Kalkulace zdrojů je prováděna tak, aby vyjadřovala propojenost kalkulovaných zdrojů ve vztahu k podílu na plnění cílů. Při zpracování kalkulační dokumentace jsou brány na zřetel možnosti disponibilních zdrojů.

Po zpracování prvního kalkulačního návrhu organizuje správce programu připomínkové řízení. Je přezkoumáváno, zda požadované zdroje jsou v souladu s cíli a s kalkulačními standardy. Po případných úpravách je kalkulace postavena nadřazenému správci hlavního programu, který obdržené kalkulace odborně přezkoumá a předkládá je se svými návrhy a doporučeními správci rozpočtové kapitoly. Správce kapitoly organizuje připomínkové řízení. V něm jsou na úrovni správců hlavních programů projednávány a aktualizovány nároky na zdroje pro jednotlivé hlavní programy. Po uzavření připomínkového řízení je ze získaných údajů sestavován programový střednědobý plán daného resortu a pro daný rozpočtový rok je sestavován návrh kapitoly rozpočtu.