

## KAPITOLA 6

# VÍCELETÉ ROZPOČTOVÁNÍ A PROGRAMOVÁNÍ INVESTIC

V této kapitole se dále rozvíjejí všeobecné zásady a základní požadavky, o nichž se hovoří v kapitole 5, a rozebírají se postupy střednědobého rozpočtování a zvláště pak rozpočtování a programování investic.

### A. Víceleté rozpočtování

#### 1. Cíle a hlavní charakteristiky

V průběhu sedmdesátých a na počátku osmdesátých let začala řada zemí OECD připravovat víceleté (nebo „střednědobé“) rozpočty a do roku 2000 se tento postup stal víceméně univerzálním. V některých zemích jsou víceleté výdajové projekce rozpracovávány do podrobných programů, v jiných fungují spíše na agregátní úrovni.

Všeobecně platí, že víceleté projekce jsou každým rokem posouvány o jedno další období tak, že první rok plně odpovídá schválenému rozpočtu běžného roku, kdežto výdajové projekce na zbývající roky mají indikativní charakter. Plánovací období se obvykle pohybuje od tří do pěti let. Zatímco v některých zemích se příprava víceletých projekcí stala nedílnou součástí sestavování ročního rozpočtu a je považována za klíčový nástroj řízení výdajů, v jiných zemích slouží víceleté projekce jen jako podklady pro formulaci rozpočtové politiky.<sup>1</sup>

V literatuře týkající se rozpočtů se pro tyto postupy používají různé termíny jako „plánování a prognózování výdajů“<sup>2</sup> a „víceleté rozpočtování“<sup>3</sup>. Prognózování znamená odhadování budoucích rozpočtových zdrojů a požadavků na výdaje, zatímco plánování znamená formulování cílů a politik.<sup>4</sup> Cílem střednědobého „plánování a prognózování výdajů“ je v podstatě zvýšení disciplíny na úseku vládních výdajů. To znamená souhru následujících faktorů:<sup>5</sup>

- stanovení celkových cílů fiskální politiky a explicitní uvedení toho, jakým způsobem jich vláda chce dosáhnout; tyto cíle pak mohou být vyjádřeny pomocí výdajových stropů;
- poskytování lepších informací o střednědobých nákladech současných výdajových politik. Tím se často zjistí, že ke splnění cílů vládní fiskální politiky jsou k dispozici jen velmi omezené – pokud vůbec nějaké – dodatečné zdroje. To nutí ministry k sebekázní při navrhování nových výdajů a varuje vládu před rozhodnutími, která by musela být k dosažení budoucích cílů okamžitě přijata;
- větší prostor pro iniciaci změn v rozpočtové politice, jejichž realizace bude trvat déle než jeden rok, a zajištění nástrojů pro dohled nad jejich realizací;
- ujasnění těch důsledků posledních rozpočtových rozhodnutí pro následující rozpočtové roky, které se ještě plně nepromítají ve výdajích rozpočtu současného. Sem patří: (1) budoucí provozní náklady vládních kapitálových projektů, (2) programy, jejichž realizace začala až koncem rozpočtového roku a v prv-

ním roce se tedy plně neprojeví jejich celoroční náklady, (3) programy, jejichž dopad na výdaje se bude v budoucích letech zvyšovat s tím, jak postupně porostou zabudované nároky, a (4) závazky rozpočtové politiky, jejichž fiskální dopad není bezprostřední, ale promítne se až v budoucích rozpočtech.

Kromě toho skutečnost, že se jednotlivým agenturám budou poskytovat indikativní informace o budoucích rozpočtových možnostech, může přispět také ke zlepšení jejich provozního hospodaření, a to díky tomu, že se zvýší předvídatelnost budoucích rozpočtových možností a získají se jasné signály o budoucích požadavcích na rozpočtové úspory.

## 2. Zkušenosti s víceletým rozpočtováním

### a) Minulé zkušenosti

Víceleté rozpočtování bylo v 70. letech chápáno především jako nástroj k identifikaci nových programů a jejich dopadů na alokaci rozpočtových prostředků v budoucích rozpočtech. Podle OECD (1997b) se země, které připravovaly víceleté rozpočty, na počátku potýkaly se dvěma hlavními problémy: (1) s tendencí k nadhodnocení hospodářského růstu a zdrojů dostupných v období pokrytém prognózou a (2) s tendencí výdajových subjektů nahlížet na střednědobou prognózu výdajů jako na nárok. To pak ztěžovalo provádění následných korekcí výdajů směrem dolů, a to i v situacích, kdy výchozí ekonomické předpoklady byly příliš optimistické nebo kdy se změnila priority rozpočtové politiky. Některé z těchto problémů ilustruje box 6.1.

Kromě technických nedokonalostí lze skutečnost, že víceleté rozpočtování v minulosti nedosáhlo vždy očekávaných výsledků, vysvětlit nedostatečnou důsledností některých vlád při prosazování myšlenky fiskální disciplíny. Často se vyskytující velkou slabinou rozpočtování je přístup založený na „potřebách“, který vede k rozpočtům, jež nejsou v souladu s finančními omezeními země a jejichž sestavování se vyznačuje nadměrným vyjednáváním a rozvíjením únikové strategie. Tyto problémy se dále zhoršují při přípravě víceletých programů, protože plánování přesahující rozpočtový rok je považováno za méně závazné než sestavování ročního rozpočtu a pokušení připravit seznam přání namísto přiměřených požadavků roste.

### b) Poučení

Zhruba od poloviny 80. let dochází v důsledku minulých problémů a potřeby udržet výdaje pod kontrolou k přeměně víceletého rozpočtování z nástroje sloužícího k identifikaci nových programů v nástroj

### **Box 6.1 PŘÍKLADY PROBLÉMŮ VÍCELETÉHO ROZPOČTOVÁNÍ ZE 70. LET A POČÁTKU 80. LET**

*Velká Británie.* V 70. letech byly víceleté rozpočty vyjadřovány spíše v reálných než nominálních hodnotách. S poklesem hospodářského růstu a prudkou akcelerací inflace se prognózy výdajů automaticky přizpůsobovaly. To vedlo k dalšímu tlaku na veřejné finance. (1)

Víceleté rozpočtování výdajů se v tomto období vyznačovalo efektem známým jako „vlny od lodní přídě“; tento efekt se ve víceletém rozpočtování projevoval vyššími projektovanými výdaji pro první rozpočtový rok, které se v následujících obdobích postupně zmenšovaly. Výdajové jednotky prováděly škrty v budoucích výdajích, aby si zajistily schválení dosavadní úrovně výdajů v připravovaném rozpočtu pro rok následující. (2)

(pokračování)

### **Box 6.1 PŘÍKLADY PROBLÉMŮ VÍCELETÉHO ROZPOČTOVÁNÍ ZE 70. LET A POČÁTKU 80. LET**

(pokračování)

*Kanada.* Systém řízení fiskální politiky a výdajů (*Policy and Expenditure Management System – PEMS*) používaný na počátku 80. let zahrnoval přípravu pětiletého rolujícího fiskálního programu. Výsledky přinesly zklamání. Jednou z příčin selhání systému bylo to, že se do víceletých projekcí zařazovaly „programové rezervy“. Výdajová ministerstva si tento postup vyložila jako signál, že vláda je ochotná utrácet nad úroveň současných závazků. To tato ministerstva povzbuzovalo k tomu, že příslušným výborům předkládala nové návrhy na výdaje, aby si zajistila svůj „podíl“ z rezervy. Systém PEMS se tak stal spíše transakčním než alokačním, protože se řídil novými návrhy na výdaje. (3)

*Austrálie.* V průběhu sedmdesátých a na počátku osmdesátých let měly dlouhodobé projekce pro přípravu každoročního rozpočtu jen malý význam a projekcím pro zbývající roky, které často představovaly jen „seznamy přání“, se věnovalo málo pozornosti. Rozdílné výklady toho, co je „kontinuální politika“, vedly k časově náročným vyjednáváním a spory musila řešit vláda. (4)

*Zdroje:* (1) A. Lieberman (1990).

(2) Premchand (1983).

(3) Sims (1996).

(4) Keating a Rosalky (1990).

řízení výdajů a udržení alokace rozpočtových prostředků v rámci tvrdých rozpočtových omezení. „Různé vlády členských zemí OECD přeorientovaly své víceleté rozpočty z plánů na projekce, z nástroje rozšiřování programů na nástroj omezování budoucích výdajů. To se promítlo (v řadě zemí) v pravidlech, která vyžadují, aby projekce byly založeny na neměnné politice, tj. aby pouze odhadovaly budoucí náklady existujících programů.“ (OECD, 1995).

Víceleté projekce zaměřené na existující závazky rozpočtové politiky představují výchozí bod pro zahájení práce na rozpočtu. I tam, kde jde pouze o podkladový materiál, přináší toto východisko jednoznačné sdělení, že „zabudované nároky existujících programů na veškeré budoucí rozpočtové zdroje se již uplatnily a pro nové výdajové programy již není žádný prostor“ (OECD 1995).

Jiné země OECD však ve snaze posílit řízení výdajů zaujaly postoj jiný. Například v Kanadě byly předchozí střednědobé plány nahrazeny dvouletým fiskálním plánovacím horizontem, protože tamní odpovědné orgány došly k závěru, že pro řešení fiskální konsolidace bude vhodnější se soustředit na kratší období. V Británii se co nejvíce výdajů určuje na tříleté období. Každé dva roky dochází k přezkoumání výhledových výdajových plánů; střednědobý rámec se pak posunuje o další období. (Box 6.2 uvádí další podrobnosti tohoto inovativního přístupu.) Běžnějším postupem je posunovat víceleté projekce každý rok. Box 6.3 ilustruje, jak k tomu dochází v Dánsku a Německu.

### **3. Střednědobý rozpočtový rámec**

Jak již bylo uvedeno, definice a metodologie víceletého rozpočtování se v jednotlivých zemích liší a v každé zemi se postupy čas od času liší podle aktuálních problémů a priorit rozpočtové politiky.

### **Box 6.2 STŘEDNĚDOBÉ ROZPOČTOVÁNÍ VE VELKÉ BRITÁNII**

Střednědobé plánování a řízení veřejných výdajů podléhá dvěma přísným fiskálním pravidlům: zlatému pravidlu (vláda si může půjčovat pouze na investice, nikoli na financování běžných výdajů) a pravidlu udržitelných investic (poměr čistého veřejného dluhu k HDP se bude držet na stabilní a omezitelné úrovni).

Souhrnné hodnocení výdajů (*Comprehensive Spending Review – CSR*) v roce 1998 představovalo hloubkovou analýzu všech výdajových programů a jejich záměrů a cílů, a to pro období 1999–2001.

V roce 2000 se souhrnné hodnocení výdajů opakovalo, ale tentokrát vycházelo z nového systému akruálního rozpočtování.

Výdajové plány jsou nyní sestavovány na tři roky, nikoli pouze na jeden rok.

Výdajové subjekty mohou v rámci výdajových plánů převádět nevyčerpané prostředky z jednoho roku na rok příští.

Přibližně polovina celkových výdajů (např. nárokových programů) je stále řízena na roční bázi, protože má volatilnější charakter.

Tříleté plány touto skupinou výdajů na volatilnější výdajové položky ovlivňovány nejsou.

Kapitálové investice jsou plánovány a řízeny odděleně od běžných výdajů, aby bylo zajištěno splnění fiskálních pravidel a aby kvůli uspokojování krátkodobých tlaků na běžné výdaje nebyly kráceny výdaje kapitálové.

Výdajové subjekty uzavírají dohody o veřejných službách (*Public Service Agreements – PSA*) – obsahující odsouhlasený objem výstupů agentury s podrobně rozvedenými přesně specifikovanými výsledky, které budou poskytnuty za přidělené prostředky – a tyto dohody se přímo promítají do alokace výdajových přidělů na následující tři roky.

„Průřezové analýzy“ zajišťují, aby ministerstva/výdajové jednotky spolupracovaly na dosažení cílů vlády.

*Zdroj: Ministerstvo financí Velké Británie. Další informace: Modern Public Services for Britain, CM4011, 1999; Economic and Fiscal Strategy Report, 1999; Resource Accounting and Budgeting: A Short Guide to the Financial Reforms, 1999.*

Pokud jde o rovnováhu mezi aspekty plánování politik a programování výdajů, víceleté projekce mohou být buď (1) uvedeny souhrnně v členění podle hlavní funkce nebo strategické oblasti a poskytnout tak rámec pro formulaci a plánování rozpočtové politiky, nebo (2) podrobně rozvedeny podle programů a poskytnout tak nástroj pro řízení těchto programů.

V zásadě by k zajištění předvídatelnosti měly být víceleté projekce rozděleny mezi výdajové jednotky a programy. Stanovení výdajového stropu na úrovni jednotky nebo programu má tu značnou výhodu,

### Box 6.3 ROLOVÁNÍ VÍCELETÝCH ROZPOČTOVÝCH PROJEKČÍ

*Dánsko.* V první fázi přípravy rozpočtu ministerstvo financí upraví víceleté projekce podle předpokladů vývoje cen a mezd přijatých pro přípravu rozpočtu pro následující období. V únoru navrhuje vládě řadu výdajových stropů, jeden pro každý rezort, a nový souhrnný výdajový cíl. Tyto limity tvoří rámec sestavování rozpočtových návrhů jednotlivých ministerstvech. Jednání o rozpočtu se zaměřují na uspokojení požadavků na nové výdaje a na možnosti redukování výdajů u ministerstev, která mají potíže s dodržováním dohodnutých limitů.

*Německo.* Příprava ročního rozpočtu se řídí střednědobým finančním plánem, který je každým rokem předkládán parlamentu. Jak plán, tak rozpočet jsou zpracovávány na základě fiskálních návrhů předkládaných Radou pro finanční plánování, v níž jsou zastoupeny všechny úrovně vlády. Plán je vyjádřením celkové fiskální politiky vlády a budoucích výdajů v každém ze 40 velkých bloků. Tyto bloky vznikají agregováním víceletých projekcí, jež jsou připravovány současně s ročním rozpočtem pro každou z položek zahrnutých do rozpočtu. Víceleté projekce odpovídají střednědobým cílům, ale suma alokací jednotlivým výdajovým jednotkám je menší než celkový výdajový strop, protože pro každý budoucí rok je zahrnuta všeobecná plánovací rezerva na úhradu dodatečných nákladů na nové programy a možné zvýšení cen.

Zdroj: OECD (1995).

že je povzbuzuje k tomu, aby v průběhu víceletého období přizpůsobily své programy výdajovým limitům. Avšak k dosažení těchto cílů musejí být víceleté výdajové programy založeny na spolehlivých příjmových prognózách – ty však lze jen těžko připravit ve stále se měnícím ekonomickém prostředí. V zemích, v nichž ministerstvo financí soustavně snižuje výdajové stropy z důvodu nadhodnocení rozpočtovaných příjmů, by měla být dána přednost zdokonalení přípravy ročního rozpočtu.

V některých tranzitivních zemích nejsou tyto požadavky na stabilní prostředí naplněny. V takovém rámci je realizace podrobného programování výdajů velmi obtížná, protože potřeba provádět rozpočtové škrty se kříží s potřebou diskuze o cílech a alternativách vládní politiky. Například jaký by měl být postup ministerstva zdravotnictví v zemi, v níž se uvažuje o politice úhrady nákladů zdravotní péče, ale v níž o ní kabinet ministrů dosud nerozhodl? Připravit již víceleté projekce na bázi politiky úhrady nákladů, ačkoli ji stále ještě projednává vláda? Nebo je připravit na základě dosavadních politik, podle nichž jsou nemocnice plně financovány vládou? Za takových okolností by se příprava víceletých výdajových projekcí mohla stát důvodem odkladů v realizaci důležitých reforem. K přípravě podrobného výdajového programu je tedy v praxi zapotřebí, aby vláda byla v obecných rysech ve svých cílech a prioritách jednotná.

Spíše než provádět komplexní podrobné programování výdajů bude často nákladově efektivnější doplnit střednědobý fiskální rámec souhrnnými projekcemi výdajů, a to v členění podle hlavních funkcí a/nebo strategických oblastí.

Soubor agregovaných výdajových projekcí představuje střednědobý výdajový rámec, který zase tvoří část střednědobého rozpočtového rámce. Ten bude zahrnovat:

- projekce příjmů podle hlavních ekonomických kategorií (tj. hlavní položky podle klasifikace GFS);

- projekce výdajů, které by měly přinejmenším ukázat: (1) projekce výdajů členěných podle široce definovaných funkcí a/nebo strategických oblastí, a to s rozlišením kapitálových a běžných výdajů; (2) projekce významnějších nárokových programů a (3) projekce dlouhodobých nákladů na investiční programy nebo projekty značného rozsahu. Tyto projekce výdajů by měly pokrýt všechny vládní výdaje, i když činnosti s nízkou prioritou mohou být v případě potřeby agregovány;
- projekce ostatních fiskálních agregátů (např. úroků a financujících položek).

Střednědobý fiskální rámec by měl pokrývat sektor veřejných rozpočtů, jak je definován podle standardů GFS 2000 a ESA95. V ideálním případě by měl mít střednědobý rozpočtový rámec stejný záběr jako střednědobý rámec fiskální. To však závisí na institucionálním rámci země, zejména na uspořádání řízení výdajů mezi různými úrovněmi vlády. V každém případě by však střednědobý rozpočtový rámec měl zahrnovat přinejmenším všechny finanční operace centrální vlády včetně operací mimorozpočtových fondů. Shoda vlády na těchto projekcích a vstupních ročních výdajových stopech pro jednotlivé sektory by měla sloužit k vytvoření rámce, v němž budou formulovány rozpočtové politiky.

Schéma 6.1 ilustruje strukturu střednědobého rozpočtového rámce.

Současně nebo následně poté, co byl rozpočet dokončen, by měly být sestavovány podrobné prognózy budoucích nákladů programů schválených parlamentem. Při přípravě rozpočtu mohou být shromažďovány informace o budoucích nákladech programů a použity k vyhodnocení budoucího fiskálního dopadu navrhovaných výdajových politik. Jak bylo uvedeno dříve, tyto projekce mají velkou vypovídací schopnost, protože ukazují, že manévrovací prostor pro nová fiskální rozhodnutí je malý nebo žádný. Poskytují tak cenné informace pro přípravu příštího rozpočtu.

Problematická fiskální situace většiny tranzitivních zemí a potřeba vypořádat se s nejistotou vedou tomu, že mnohé z těchto zemí se budou chtít nejdříve zaměřit spíše na střednědobý fiskální rámec a na střednědobý rozpočtový rámec – doplněné o připravené predikce výdajů spojených s probíhajícími programy – než na přípravu podrobného rozpočtu víceletého. V některých rozpočtových sektorech nebo v případě rozpočtů některých speciálních fondů však může být zavedení víceletého programování žádoucí a potřebné (např. pokud jde o využití předvstupních fondů EU nebo dalších víceletých programů pomoci určených k podpoře hospodářského rozvoje). Navíc střednědobý rozpočtový rámec se může postupně stát základem systému rozpočtování s rolující víceletým rozpočtem, jehož prostřednictvím jsou rozdělovány zdroje mezi programy. Proto se budeme v následujících částech zabývat dalšími hlavními otázkami víceletého rozpočtování.

#### **4. Hlavní otázky víceletého rozpočtování**

##### *a) Koncepce výdajů*

Víceleté projekce by v zásadě měly ukazovat: (1) současnou úroveň výdajů, (2) dodatečné výdaje potřebné k poskytování stejné úrovně a kvality služby v budoucnu (například k udržení daného poměru žáků k učitelům ve vzdělávacích institucích) a (3) dodatečné výdaje nebo úspory dosažené změnou úrovně nebo typu služby. Prvky (1) a (2) mohou být označeny jako existující/pokračující politiky a prvek (3) jako nová politika nebo změna v politice.<sup>6</sup>

Mezi náklady současných politik patří zejména: (1) náklady na udržení dosavadní úrovně služby, a to s přihlédnutím k očekávaným změnám v počtu jejich uživatelů nebo příjemců, (2) provozní náklady vyvolané dokončením investičních projektů v průběhu plánovaného období, (3) budoucí náklady pokračujících

**Schéma 6.1 STŘEDNĚDOBÝ ROZPOČTOVÝ RÁMEC****Střednědobý makroekonomický rámec****Střednědobý fiskální rámec**

Veřejné rozpočty (včetně fondů a rozpočtů na nižších úrovních vlády)

**Střednědobý rozpočtový rámec**

	1999 Skutečnost	2000 Rozpočet	2001 Projekce	2002 Projekce	2003 Projekce
--	--------------------	------------------	------------------	------------------	------------------

**Projekce příjmů****Výdajový rámec v obecném funkčním členění****Klíčové sektory/oblasti****Obrana a bezpečnost***běžné**kapitálové***Školství***běžné**kapitálové***Doprava***běžné**kapitálové**z toho hlavní probíhající projekty**dálnice E76***Hlavní nárokové programy***Sociální zabezpečení**běžné politiky**plus/minus změna politik***Ostatní výdaje***běžné**kapitálové***Dotace nižším úrovním vlády nezahrnuté výše****Rezerva****Memorandum: využití předstupních fondů EU***EU**Spoluřinancování z domácích zdrojů***Úroky****Financování**

**Memorandum:** Víceleté závazky/podmíněné závazky  
*Další fiskální rizika/Daňové výdaje*

investičních programů a (4) budoucí náklady nárokových programů založených na již přijatých rozhodnutích včetně vlivu exogenních faktorů, jako jsou např. demografické trendy.

K odhadu nákladů na současné politiky v průběhu víceletého období jsou zapotřebí přiměřené informace. Například k určení budoucích výdajů na základní vzdělání jsou nezbytné údaje o počtech dětí v příslušných věkových skupinách, míře participace a standardech úhrady.

Tento postup se podobá přípravě výchozího rozpočtu popsané v kapitole 5. Nicméně zatímco v ročním rozpočtovém rámci může být rozsah výchozího rozpočtu omezen na současnou úroveň výdajů, ve víceletém období musí projekce nákladů vzít v úvahu také dodatečné výdaje potřebné k zajištění stejných služeb. Jde o obtížnou část tohoto postupu, protože v řadě případů nemusí být hranice mezi dosavadními a novými politikami jasná. Nedostatečná vyjasněnost pojmu „pokračující politiky“ může při přípravě podrobných výdajových programů vést k politickým sporům a vyjednáváním. Rozlišování mezi probíhajícími programy a programy novými je často k dezinterpretaci méně náchylné a mělo by být v určitých případech preferováno. Jsou-li v investičních programech navrhovány podstatné změny, měl by být přístup ještě restriktivnější a měl by být založen spíše na dosavadních zákonných závazcích než na dosavadních programech a projektech.

#### *b) Plánování nových politik a programů*

Pokud jde o plánovací a prognostické aspekty víceletých projekcí, je možné uvažovat o třech rozdílných přístupech:

- „technická“ prognóza budoucích nákladů probíhajících programů (včetně provozních nákladů dokončených investičních projektů),
- „úsporný“ plánovací/programovací přístup, který je (1) postaven na úsporách v neprioritních sektorech za plánovací období, které vytvoří prostor pro programy s vyšší prioritou a (2) do výdajových plánů zahrnuje pouze náklady na probíhající programy a ty nové programy, které již jsou zahrnuty do připravovaného ročního rozpočtu nebo již mají zajištěno financování,
- „rovnoprávný“ plánovací/programovací přístup, který explicitně identifikuje nové politiky a programy a jejich náklady pro celé období.

Vyhnout se tomu, aby v ročním rozvržení výdajů nedocházelo k narušení priorit, je v rámci přípravy víceletých výdajových programů nesnadné. Aby se určité programy nebo projekty mohly z připravovaného ročního rozpočtu vyloučit, může se ministerstvo financí snažit dosáhnout kompromisu s výdajovými ministerstvy tím, že zahrne tyto projekty do dalších let víceletého programu. To by však mohlo vést k tomu, že si výdajové agentury budou v příštím roce nárokovat „vlastnictví“ těchto prostředků, čímž bude příprava ročního rozpočtu stále obtížnější. Někdy ale skutečně předtím, než parlament schválí rozpočet, uskuteční výdajové agentury výdaj pod záminkou, že je zahrnut do příštích let víceleté výdajové projekce, i když realizace takového výdaje není nijak právně podložena. V jiných případech výdajové jednotky navrhnou škrty budoucích výdajů v zájmu toho, aby si v nejbližším rozpočtu udržely současnou úroveň výdajů (viz britský příklad v boxu 6.1). Tyto budoucí škrty mohou být čistě hypotetické, protože výdajové agentury mohou v budoucnu opakovaně smlouvat o zachování současné úrovně svých programů.

Je třeba dbát na to, aby víceleté projekce byly založeny pouze na závazcích vlády, jež vyplývají z platné rozpočtové politiky, a neposkytovaly základ pro zvyšování nároků výdajových ministerstev. To je argu-



ment ve prospěch přijetí výše uvedeného „úsporného“ přístupu. Takový přístup by se měl uplatňovat u zvláštních zákonů k programům, u programů veřejných investic a u sektorových programů i u jiných podrobných víceletých výdajových projekcích.

*c) Předpoklady plánu a účelové rezervy pro mimořádné události*

Víceleté projekce by měly být založeny na konzervativních předpokladech, aby bylo možné se v budoucnu vyhnout dramatickým změnám. Postup ztrácí na důvěryhodnosti, pokud projekce připravené v předchozím roce musejí být při přípravě následujícího ročního rozpočtu často revidovány směrem dolů. V praxi by se projekce výdajů měly rovnat návrhu rozpočtovaných výdajů pro první rok plánovaného víceletého období a měly by být nižší než úroveň výdajů projektovaná v makroekonomickém scénáři na následující roky. Do víceletých projekcí by měla být zahrnuta explicitní nebo implicitní rezerva pro případ mimořádných událostí. Při odhadování požadované výše této rezervy je možné rozlišit dva typy rezerv pro mimořádné události: (1) technické rezervy, které berou v úvahu změny v klíčových hospodářských parametrech (například v míře inflace) a skutečnou realizaci programů (například nečekaný nárůst výdajů na stavební projekt), a (2) rezervu v rámci rozpočtové politiky na budoucí nové programy, které ještě nejsou explicitně definovány. Tyto rezervy by měly být čistě indikativní a neměly by zakládat žádná „práva“ na budoucí výdajový příděl (výdajovou alokaci).

*d) Vazby ročního a víceletého rozpočtování*

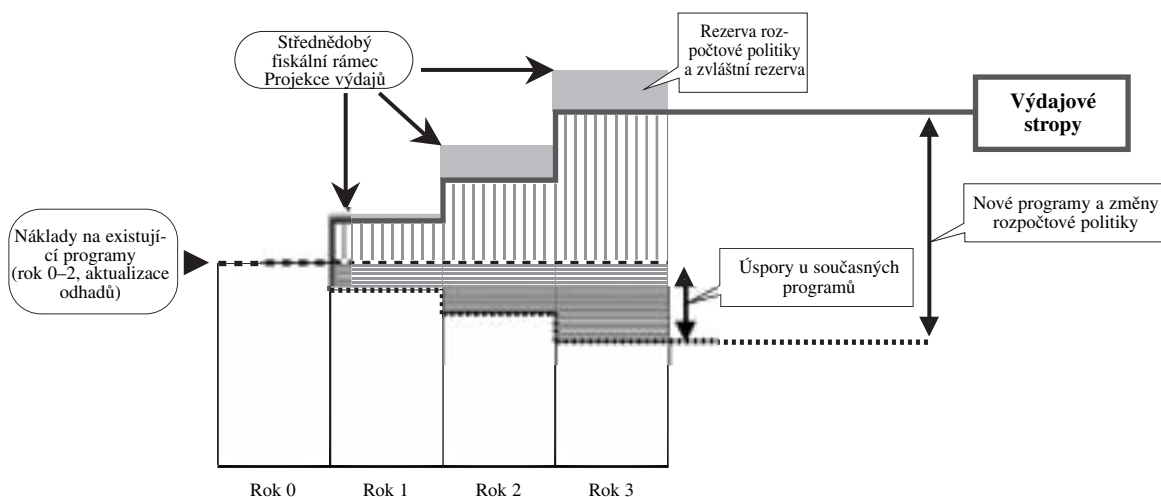
V některých zemích OECD byly rozpočtové procedury založeny na disciplinovaném „rolování“ rozpočtu tak, aby došlo k integraci ročního a víceletého rozpočtování. V ideálním případě by se tyto postupy měly vyznačovat následujícími vlastnostmi:

- Výchozím bodem procesu přípravy rozpočtu jsou víceleté projekce připravené předchozí rok. Ministerstvo financí aktualizuje náklady vztahující se k víceletým projekcím připraveným v předchozím roce, přičemž bere v úvahu očekávaný vývoj ekonomických parametrů, plnění rozpočtu a jejich přezkoumání. Mělo by provést předběžný odhad úspor, kterých může být v plánovaném období v probíhajících programech dosaženo.
- Pro každý rok víceletého rozpočtu by měly být stanoveny sektorové stropy, a to na základě současných vládních politik a navrhovaných změn v rozpočtové politice. Roční rozpočet a víceleté projekce jsou připravovány podle těchto tvrdých rozpočtových omezení.
- Pokračující politiky jsou jasně odděleny od navrhovaných nových politik a změn v rozpočtové politice. Jednání o ročním rozpočtu a víceleté projekce by se měly zaměřit na změny rozpočtové politiky, které mají být uskutečněny v nadcházejícím roce.

Schéma 6.2 ilustruje některé z hlavních úkolů při přípravě víceletých projekcí: (1) aktualizaci nákladů podle projekcí připravených v předchozím roce, (2) přípravu střednědobého fiskálního rámce a projekci výdajů, (3) stanovení výdajových stropů pod projektovanou úroveň celkových výdajů tak, aby se mohla vytvořit zvláštní rezerva na první rok uvažovaného plánovacího období a rozpočtová rezerva a rezerva na mimořádné události na nadcházející roky, (4) identifikaci úspor u probíhajících programů a (5) programování a rozpočtování v rámci dvojího omezení daného výdajovými stropy a náklady na současné politiky.

Popsané procedury rolování víceletého rozpočtování mají několik výhod, včetně té, že spojují vyhodnocení budoucího rozpočtového dopadu navrhovaných politik a přípravu stropů pro roční rozpočet. Zave-

Schéma 6.2 PŘÍPRAVA VÍCELETÝCH VÝDAJOVÝCH PROJEKČÍ



dení víceletého rozpočtování založeného na ukázněném rolování však chce čas a v mnoha zemích se ukázalo jako obtížné.

K usnadnění řešení praktických problémů při zavádění procesu „rolování“ projekcí do budoucnosti by tento proces mohl být omezen pouze na samotný střednědobý rozpočtový rámec včetně agregátních výdajových projekcí pro jednotlivá výdajová ministerstva a na hlavní funkce. Ministerstvo financí však bude na počátku rozpočtového procesu potřebovat podrobnější údaje k aktualizaci střednědobého rozpočtového rámce a musí být velmi opatrné, aby se vyhnulo řetězové reakci stoupajících nároků výdajových ministerstev na budoucí výdaje.

#### e) Ostatní otázky

Další dvě důležité otázky v návrhu víceletých projekcí se týkají délky horizontu plánování a cenové základny projekcí. Na jedné straně je vzhledem k nejistotě obtížné připravovat projekce výdajů pro budoucí roky na nadměrně dlouhý časový úsek. Na druhé straně musí být plánovací období dostatečně dlouhé na to, aby umožnilo smysluplné hodnocení priorit vládní politiky a provozních nákladů vyvolaných dokončením investic. Jestliže procesy probíhají hladce a makroekonomická pozice i priority vládní politiky jsou přiměřeně stabilní, představuje tří- nebo čtyřleté období přijatelný kompromis.<sup>7</sup>

Víceleté projekce jsou připravovány buď v nominálním vyjádření, nebo ve stálých cenách. Jestliže jsou víceleté projekce připravovány ve stálých cenách, mělo by ministerstvo financí definovat jednoznačná pravidla pro aktualizaci cenových projekcí. Příprava víceletých projekcí v běžných cenách zajišťuje, že jsou konzistentní s finančními projekcemi za sektor vlády (které jsou rovněž sestavovány v běžných cenách). V zemi s vysokou inflací se může jevit jako rozumnější připravovat víceleté projekce raději v reálném než nominálním vyjádření. Jestliže však inflace přesáhne předpovídanou úroveň, vyžádá si to dodatečné škrty v reálných výdajích. Naopak nominálně připravené projekce jsou dalším podnětem pro obezřetné řízení a mohou tak přispět k tlaku na stlačování nákladů. Britské zkušenosti ze 70. let ukazují, že víceleté rozpočtování ve stálých cenách v inflačním prostředí tlačí rozpočet směrem nahoru. V každém případě není jisté, zda jsou víceleté projekce v praxi užitečné v zemi, v níž chybí minimální úroveň fiskální disciplíny a v níž není zajištěna předpověditelnost rozpočtu – což obecně platí pro země s vysokou inflací.

Jak se uvádí v kapitole 5, oznámení fiskálních cílů a záměrů vlády a jejich předložení parlamentu současně s rozpočtem je důležité jak z hlediska fiskální disciplíny, tak z hlediska důvěryhodnosti vlády. Bude-li však vláda vázána podrobnými špatně připravenými výdajovými programy, bude to překážkou dosažení jejích fiskálních cílů. Podobně skutečnost, že parlamentu byly předkládány „programové zákony“, vedla v některých zemích k rigiditám a neefektivnosti.<sup>8</sup> Před zveřejněním podrobných víceletých projekcí je třeba opatrnosti; tato čísla by neměla být uvolněna předtím, než vláda provede jejich podrobnou vlastní analýzu.

V některých zemích jsou víceleté projekce využívány k řízení budoucích závazků. K tomu jsou nezbytné procedury víceletého rozpočtování, které vykazují vysokou míru ukázněnosti. Jinak je žádoucí řídit a schvalovat víceleté závazky v samostatných procedurách, například tak, že se do rozpočtového procesu zavede forma „schvalovací procedury pro přijímání budoucích závazků“.

## B. Další ukázky plánování a projektování výdajů

Zatím jsme se zmiňovali především o přípravě výdajových projekcí pokrývajících středně dlouhé období, tj. období tři až pěti let, a všechny sektory a kategorie výdajů. V praxi lze uvažovat o řadě postupů plánování a předvídaní výdajů, a to v závislosti na ekonomickém kontextu a prioritách vládní politiky.

### 1. Sektorové programy

Příprava výdajových programů pro určitý sektor má tu výhodu, že se zaměřuje na oblasti, v nichž je víceleté programování výdajů nejvíce zapotřebí. Země, které chtějí výrazně redukovat počet svých státních zaměstnanců, by se měly nejdříve zaměřit na plány mzdových a ostatních osobních výdajů. Rozpracování sektorových strategií a programů sektorových výdajů zahrnujících – řekněme – všechny kategorie výdajů v sociálních sektorech nebo příprava investičních programů pro energetický sektor jsou mnohem důležitější než příprava podrobných výdajových projekcí pro administrativní sektory.

Projekty pomoci nebo financované ze zahraničí by měly být předem rozpracovány do programu. Mnoho zemí závislých na technické pomoci připravilo od 80. let rolující programy veřejných investic (*Public Investment Programmes – PIPs*). Na počátku 90. let byly za pomoci Světové banky a Evropské unie tyto programy zavedeny v řadě tranzitivních zemí. Podobně v několika rozvojových zemích jsou uskutečňovány sektorové výdajové či investiční programy s cílem koordinovat sponzorskou pomoc v prioritních sektorech.

Programování sponzorské pomoci často vede k tomu, že do zbývajících let víceletého rozpočtu jsou zařazovány nové programy. Je však nutné neztrácet ze zřetele výše uvedená kritéria. Postupy víceletého programování výdajů nesmějí umožňovat obcházení základních fiskálních omezení. O zařazení nového projektu do výdajového programu by se mělo uvažovat jen tehdy, když je zajištěno jeho financování a když je v souladu s existujícími politikami vlády a střednědobým fiskálním rámcem.<sup>9</sup>

Pokud nejsou sektorové nebo investiční programy náležitě zasazeny do rozpočtového procesu nebo s ním propojeny, neumožňují konzistentní vyvažování nároků mezi sektory nebo kategoriemi výdajů a mohou snižovat fiskální disciplínu. Sektorové rozpočtové programy a střednědobé výdajové programy by neměly být připravovány v rámci otevřených procesů.

*Příručka řízení veřejných výdajů Světové banky (Public Expenditure Management Handbook, 1998)* představuje konzistentní přístup k propojení rozpočtování, plánování fiskální politiky a přípravy strategických sektorových analýz nebo programů. Zdůrazňuje nutnost zahrnout sektorové programy do střednědobého výdajového rámce sestaveného na základě tvrdých omezení, a tak zabezpečit jejich konzistentnost s tímto rámcem.

Podobně by měly být přijaty tři obecné zásady zřízení Národního fondu, jehož prostřednictvím EU poskytuje strukturální pomoc kandidátským zemím: (1) výdaje financované Národním fondem musejí být začleněny do rozpočtu; (2) výdajové programy navržené na financování z EU musejí soutěžit se všemi ostatními výdajovými programy v národním rozpočtu a (3) zdroje a užití prostředků procházejících Národním fondem musejí být zahrnuty do střednědobého rozpočtového rámce.

## **2. Dlouhodobé rozpočtové rámce**

Dlouhodobé výdajové rámce mohou být potřebné k hodnocení dopadu realizovaných politik do budoucích rozpočtových období nebo ke zkoumání nových možností rozpočtové politiky. Dlouhodobé rámce jsou všeobecně formulovány za předpokladu pokračování současných politik jako výchozího scénáře. Mohou být předloženy i alternativní scénáře, avšak se začleněním dopadu konkrétních navrhovaných nebo zvažovaných změn současných politik.

Tyto dlouhodobé rozpočtové rámce mohou pomoci indentifikovat nepříznivé výdajové trendy a být pomoci při hodnocení udržitelnosti současných politik.<sup>10</sup> Jsou užitečné při analýze dopadu změn demografických trendů (např. rozpočtového dopadu stárnutí obyvatelstva) nebo rostoucího břemena fiskálního dluhu. V takových dlouhodobých výdajových rámcích se vládní výdaje obecně dělí do tří skupin: (1) výdaje přímo ovlivněné změnami v demografickém složení, (2) výdaje nepřímo ovlivněné změnami v demografickém složení, které jsou obecně prezentovány v agregované podobě, a (3) platby dluhových úroků. Jak se podrobněji rozvádí v kapitole 11, některé země připravují generační účty, které by měly hodnotit dlouhodobé důsledky současných politik a jejich dopady na rozdělení nákladů a přínosů napříč generacemi.

Ve skutečnosti je k formulování rozpočtové politiky a rozpočtu nutné celé spektrum dlouhodobých plánů a analýz. Například fiskální dopad investičního programu může přesáhnout období víceletých projekcí, zejména jestliže se vyznačuje značnými pravidelnými náklady na údržbu (např. program výstavby silnic). Podobně stanovení cílů, jako např. zvýšení procenta dětí v řádné školní docházce, si vyžaduje vyhodnocení jejich dopadu na rozpočet z dlouhodobého hlediska a přezkoumání různých možností a variant rozpočtové politiky.

## **C. Rozpočtování a programování investic**

### **1. Projekty a programy**

Programování a rozpočtování investic je součástí celkového procesu řízení výdajů a vyžaduje souhrn následujících postupů:

- příprava, ocenění a screening projektů;
- programování a rozpočtování investic. Jakmile jsou stanoveny priority rozpočtové politiky mezi strategickými oblastmi, představuje programování a rozpočtování investic (1) v rámci strategických oblastí: vyvažování požadavků na investiční výdaje s požadavky na běžné výdaje a identifikaci investičních projektů a programů a (2) v rámci investičních programů: vybírání mezi již identifikovanými projekty a přezkoumávání probíhajících projektů.

Tyto dva procesy jsou vzájemně závislé. V různých stadiích projektového cyklu musí docházet k výběru mezi projekty (při zahájení studií k identifikovaným projektům, při hodnocení těchto studií a při konečném rozhodování o přijetí nebo nepřijetí projektu). Zdravé rozpočty vyžadují dobré projekty, ale progra-

mování a vybírání projektů musí být zasazeno do širšího rámce, než představuje analýza individuálních projektů. Načasování rozhodování a odpovídající rozvržení vazeb mezi procesem přípravy projektu a procesem programování rozpočtu mají zásadní význam pro to, aby programy odpovídaly cílům politik, aby programy byly v souladu s finančními omezeními a aby projekty „táhly“ programy.

## 2. Řízení projektů

### a) Co je projekt?

Podle Gittingerovy definice (1982) je projekt specifickou činností se specifickým výchozím bodem a specifickým konečným bodem, který má splnit specifické cíle. Obvykle je to ojedinělá činnost výrazně odlišná od předchozích činností a pravděpodobně odlišná od těch následujících – tedy nejen pouhý „segment“ probíhajícího programu. Někdy je investiční výdaj rutinní činností (např. získání administrativního zařízení), ale většina investičních výdajů se skládá z projektů.

Aby byly projekty efektivně realizovány, je často nutné vytvořit pro jejich správu zvláštní organizační uspořádání. Model řízení projektů tvoří projektové plánování, účetnictví, systémy monitorování a vykazování toho, jak projekt postupuje, a jmenování vedoucího projektu a projektového týmu.<sup>11</sup> Tyto organizační modely rozlišují investiční projekty a různé neinvestiční projekty, např. projekty financované z pomoci.

Ve vyspělých zemích je obvykle pro řízení a realizaci projektů vytvořeno zvláštní uspořádání v rámci výdajových agentur, které neovlivňuje rozpočtový proces. V řadě rozvojových zemí jsou však projekty řízeny prostřednictvím paralelní správy a přispívají spíše ke zvýšené fragmentaci než k efektivnímu řízení vládních výdajů.<sup>12</sup> Transitivní země se musejí takovéto roztržitosti v řízení rozpočtu vyhnout. Odpovědnost za každodenní správu projektů by měli být pověřeni vedoucí projektů a správa projektů by měla být pevně zařazena do kompetencí výdajových ministerstev.

Menší země mohou mít zájem uvádět jednotlivé projekty, zejména strategicky významné, při prezentaci rozpočtu. Všeobecně by však rozpočet měl seskupit malé nebo středně velké projekty do programů a uvádět podrobnosti pouze o větších projektech a projektech financovaných ze zahraničních zdrojů. Rozpočet se stovkami malých projektů se obtížně analyzuje i kontroluje. Analýzy rozpočtových návrhů prováděné ministerstvem financí a vládou a následně podrobné zkoumání návrhu rozpočtu ze strany parlamentu by se měly zaměřit spíše na politiky a programy než na jednotlivé programy.

### b) Projektový cyklus

Typický projekt prochází postupně jednotlivými stadii od počáteční analýzy cílů a potřeb až po dokončení projektu. Ačkoliv se každý projekt vyznačuje svými vlastními charakteristikami, mají projekty obvykle společný životní cyklus, nazývaný „projektový cyklus“.

Počet stadií, do nichž je projektový cyklus rozdělen, a relativní význam každého z nich závisí na účelu, pro nějž je tento rámec použit. Typický projektový cyklus tvoří tyto fáze:

- Definování sektorových politik, analýza cílů a určení potřeb.
- Identifikace potenciálních projektů a formulace projektových záměrů.

*(V tomto stadiu je třeba rozhodnout, zda přidělit, či nepřidělit rozpočtované prostředky na předběžné studie proveditelnosti projektu.)*

- Předběžné studie proveditelnosti a předběžný výběr projektů.

*(V tomto stadiu je třeba rozhodnout, zda přidělit, či nepřidělit rozpočtované prostředky na studie proveditelnosti projektu.)*

- Studie proveditelnosti projektů a podrobné formulování projektů.
- Technické hodnocení projektů a investiční rozhodnutí.

*(V tomto stadiu je třeba rozhodnout, zda mají být projekty zahrnuty do rozpočtu, či nikoliv.)*

- Realizace projektů (jmenování projektových týmů, pravidelně aktualizované projektové plánování a sledování a účtování projektů).
- Hodnocení v průběhu realizace projektu a ex post vyhodnocení provedení a výsledků projektu.

Metoda logického rámce rozpracovaná v manuálu „Řízení projektového cyklu“ (*Project Cycle Management*), který vydala Evropská komise (1993), je užitečným nástrojem k zajištění toho, aby mezi vládními politikami a přípravou projektu byly ustanoveny náležité vazby.

Protože v každém stadiu přípravy projektu je třeba rozhodnout o tom, zda postoupit k stadiu dalšímu, měly by předběžné studie proveditelnosti a studie proveditelnosti zahrnovat všechny technické prvky potřebné k analýze projektu a pomoci při těchto rozhodnutích.

### **3. Oceňování a třídění projektů**

#### *a) Fáze oceňování a třídění*

Než přistoupíme ke zkoumání, zda by měl být projekt zahrnut do rozpočtu, je důležité:

- vyhodnotit „kvalitu“ projektu: je třeba plně identifikovat náklady a přínosy, zda jsou hmotné, či nehmotné. Je třeba analyzovat externality (které mohou být záporné, např. v případě dopadu zvýšení znečištění, nebo kladné, v případě ochrany před záplavami). U některých projektů může být potřebné i hodnocení dopadu na životní úroveň (chudobu) obyvatelstva nebo na životní prostředí. Hmotné náklady a přínosy by měly být kvantifikovány a nehmotné vyhodnoceny kvalitativně. Níže rozebrané metody ekonomické analýzy poskytují rámec pro hodnocení kvality projektu. Míra složitosti postupů závisí na sektoru a velikosti projektu (u malých projektů může být postačující jednoduchá „sít“ kritérií);
- ověřit si, že byly zvoleny nejlepší možnosti z hlediska dosažení cílů projektu: u projektů značné velikosti by toto hodnocení mělo vyplývat z analýzy nákladů a přínosů nebo z analýzy nákladové efektivity nebo minimalizace nákladů;
- eliminovat špatné projekty prostřednictvím třídění, které by mělo být založeno na různých kritériích.

#### *b) Ekonomická analýza projektů*

Ve vazbě na analýzu obtížnosti rozhodování o projektu „veřejných prací“ uvedl Benjamin Franklin všechna pro (tj. výhody) a proti (tj. náklady) a zvažoval je odděleně, přičemž jim přiřadil číselné stupně

podle významu (Sang, 1988). Tento postup – „Morální a obezřetná algebra“ (*Moral and Prudential Algebra*) – byl předobrazem moderních metod projektové ekonomické analýzy. A skutečně si zachoval význam pro hodnocení menších projektů, u nichž by provádění sofistikovaných analýz nebylo nákladově efektivní.

Ekonomická analýza projektu zahrnuje následující prvky: (1) finanční analýzu, (2) ekonomickou analýzu, (3) analýzu fiskálních dopadů a (4) analýzu sociální účinnosti (tam, kde to je relevantní). Ekonomickou analýzu lze využít pro hodnocení dopadu politik a programů i projektů, ale její uplatnění u politik a programů je všeobecně obtížnější než u projektů, protože politiky a programy mají širší škálu dopadů.

Analýza nákladů a přínosů (*cost-benefit analysis – CBA*) zahrnuje uplatnění tří logických kroků (Ward, 1994): (1) definování cílů projektu nebo programu a alternativních prostředků dosažení těchto cílů, (2) analýzu marginálního (nebo přírůstkového) dopadu každé z těchto alternativních metod a (3) srovnání těchto přírůstkových nákladů a přínosů. K analýze nákladů a přínosů je nutné shromáždit a vyhodnotit přímé a nepřímé náklady a přínosy projektu a použít vhodné diskontní sazby (viz níže) k výpočtu hodnoty přínosů a nákladů, které se budou vztahovat k různým budoucím obdobím. Tam, kde jsou efekty projektu zčásti nehmotné (např. ve zdravotnictví a školství) nebo kde jsou dopady alternativ z hlediska množství, kvality a načasování podobné, používají analyticky analýzu nejmenších nákladů a nákladové efektivnosti. Analýzy nejmenších nákladů srovnávají náklady různých alternativ. Analýzy nákladové efektivnosti srovnávají alternativní přístupy s odlišnými dopady a vypočítávají koeficienty nákladové efektivnosti (např. náklad na jednotku výstupu).

V období po druhé světové válce byly rozvíjeny teoretické a metodologické postupy ekonomické analýzy projektů<sup>13</sup> s cílem navrhnout metody, které vypočítávají sociální návratnost různých projektů včetně jejich distribučních efektů a nápravy tržních deformací prostřednictvím projekcí stínových cen. Používání takových postupů není nyní již tak nutné. Ekonomiky jsou nyní celkově otevřenější a tržní deformace se zmenšují. Navíc úloha vlády jako investora klesá, podniky ve veřejném vlastnictví jsou privatizovány a u těch podniků, které zůstávají ve veřejném sektoru, se klade stále větší důraz na regulační mechanismy, které podporují rozhodnutí podobná rozhodnutím na soutěžním trhu. V reformních ekonomikách, v nichž jsou zachovány určité deformace trhu, si však používání stínových cen i nadále význam zachovalo (např. v energetice).

V minulosti se vkládala značná očekávání do analýzy ekonomického dopadu projektů. Analýza nákladů a přínosů poskytuje analytický rámec pro uspořádání skutečností a dat, identifikaci nákladů a dopadů projektu a jejich kvantifikaci a zaměřuje se na základní aspekty navrhovaných variant projektů. Avšak „v každé fázi hodnocení má z hlediska dosažení dobrých výsledků zásadní význam kompetentní úsudek“ (Sang, 1988). K výpočtu vnitřního výnosového procenta (*internal rate of return – IRR*) je nutné, aby analytik projektu shromažďoval informace potřebné pro kompetentní hodnocení projektu, ale samotný výsledný výpočet je méně důležitý. Nízký koeficient vnitřního výnosového procenta nepochybně ukazuje na to, že projekt neměl být uveden do života. Ale relativně vysoká hodnota koeficientu může pouze znamenat, že s čísly bylo manipulováno tak, aby se splnil výnosový záměr.

Metody ekonomické analýzy jsou nutné k analýze projektů v řadě sektorů (např. ve výrobním sektoru a v infrastruktuře by měla být analýza nákladů a přínosů systematicky prováděna pro každý projekt významného rozsahu). V ostatních sektorech jsou všeobecně žádoucí analýzy nejmenších nákladů nebo nákladové efektivnosti projektů, ale míra jejich složitosti bude záviset na velikosti projektu.

Při oceňování a hodnocení investičních projektů – ať už prostřednictvím analýzy nákladů a přínosů, nebo jiných metod – a při stanovování výnosů porovnávaných s kapitálovými náklady je důležité, aby vláda rozhodla, jakou diskontní sazbu použít. To otevírá složité ekonomické (a politické) otázky, které nejsou v literatuře plně řešeny.<sup>14</sup> Vlády většiny zemí OECD stanovují veřejnou diskontní sazbu (nebo sazby) buď

ve výši reálné úrokové sazby jako u vládních výpůjček, nebo ve výši, o níž se předpokládá, že je podobná reálné míře návratnosti dosahované v soukromém sektoru. Tyto argumenty obecně vedou k reálným číslům mezi 3 až 10 %.

Diskontní sazby ve veřejném sektoru slouží dvěma hlavním účelům. V řadě případů (včetně analýzy nákladů a přínosů a nákladové efektivity) jsou využívány jako míra časové preference, která vyjadřuje projevený zájem země o marginální důchod budoucích generací v poměru ke generaci současné. V jiných případech diskontní sazba (např. při komerčním oceňování nákladů v porovnání s výnosy z prodeje a ocenění vládní produkce) slouží jako ocenění kapitálových nákladů při stanovení cen výstupů veřejného sektoru tak, aby mohly být efektivně srovnány s cenami výstupů sektoru soukromého. V praxi však hodně zemí používá pro oba tyto účely stejné číslo, což je administrativně mnohem jednodušší (viz Spackman, 2000).

Mnohé tranzitivní země mají adekvátní kapacity pro přípravu technické podoby projektů, ale chybějí jim zkušenosti s ekonomickou analýzou projektů. Slabiny v těchto oblastech jsou v současnosti řešeny v mnoha zemích, ale někdy pouze formálně, například zavedením povinnosti uvádět ukazatel vnitřního výnosového procenta ve formulářích sloužících k popisu projektu. Obecně je třeba dosáhnout při rozvíjení analytického přístupu k hodnocení projektů dalšího pokroku.

V 70. letech se často objevovalo tvrzení, že projekty by mohly být seřazeny podle ukazatele, jako např. podle poměru přínosů a nákladů, přičemž nejvýše zařazené „projekty“ by se postupně vybíraly k plnění dostupné finanční „obálky“. Jedna tranzitivní země se o takový postup v 90. letech neúspěšně pokusila. Srovnávání projektů z různých sektorů podle takovýchto finančních kritérií je vždy hazardem a ve skutečnosti neproveditelné. Kromě toho seřazení série projektů závisí na celkové finanční sumě, která je této sérii projektů přidělena, a ne naopak.<sup>15</sup> Ekonomická analýza projektů je v tomto ohledu užitečná, ale nelze na ni při dosahování optimální vyváženosti cílů spoléhat. Stejně tak může být vícekritériální analýza užitečná při srovnávání víceúčelových projektů v rámci subsektoru nebo programu. Vícekritériální analýza však může vést k absurdním výsledkům, jestliže se použije k výpočtu rozdělení investic mezi sektory nebo k přidělování zdrojů na různé programy. I při srovnávání projektů v rámci programu je třeba používat vícekritériální analýzu opatrně. Víceúčelové projekty mohou být vícekritériálními analýzami nepatřičně zvýhodňovány; „pravidlo specifčnosti“ nás učí, že v mnoha případech může být k dosažení požadovaných cílů mnohem efektivnější zvolit si projekty cílové.<sup>16</sup>

### *c) Screening projektů*

Při screeningu jsou z celkového portfolia projektů zvažovaného pro případné zařazení do sektorových rozpočtů vyloučeny projekty slabé. Výdajová ministerstva by měla ověřit, zda projekty připravené jejich podřízenými agenturami jsou v souladu se strategií sektoru, zda odpovídají nákladově nejefektivnějším prostředkům dosažení programových cílů a zda tam, kde lze uplatnit analýzu nákladů a přínosů (nebo nákladové efektivity), jsou výsledky projektů přijatelné. Měla by také ověřit, zda projekty odpovídají obecným cílům politiky ministerstva (např. strategickému plánu sektoru a obchodním plánům podniků ve veřejném vlastnictví).

Při screeningu projektů je třeba shromáždit informace a provést hodnocení v následujících oblastech:

- soulad projektu se strategií sektoru a vlády (hodnocení by mělo být provedeno hned po identifikaci projektu);
- analýza nákladů a přínosů nebo nákladové efektivity, jestliže je vhodná. U menších projektů mohou být použity jednoduché koeficienty (např. náklady na učebnu na jednoho studenta). Pořízení nebo výstavba nových zařízení by měly být soustavně srovnávány s náklady na úpravu zařízení již vybudovaných;



- fiskální dopad projektu. Měly by být vyhodnoceny marginální provozní náklady (tj. na poslední jednotku výstupu), včetně odhadu potřeby pracovníků. U některých programů nebo agentur (např. výstavba silnic) jsou k vyhodnocení provozních nákladů zapotřebí projekce jak kapitálového rozpočtu, tak rozpočtu provozního, aby bylo možné přihlédnout k nákladům pořízení zařízení potřebného pro pravidelnou údržbu;
- politika při stanovování uživatelských poplatků nebo sazeb tam, kde je projekt zaměřen na poskytování zboží nebo služeb veřejnosti;
- dopad na životní prostředí tam, kde je to relevantní;
- sociální dopady tam, kde je to relevantní (např. u určitých projektů v sociálním sektoru);
- organizační uspořádání realizace a fungování projektu tak, aby se posílila jejich efektivnost.

Screening může mít formálně podobu souboru otázek, na něž lze odpovědět ano/ne. Vybrány by měly být pouze projekty, které vyhovují všem požadavkům.

#### **4. Rozpočtování**

##### *a) Výběr projektu*

Vyhodnocení a screening nepostačují k rozhodnutí, zda by projekt měl, či neměl být zahrnut do rozpočtu. Jak se uvádí v kapitole 5, rozpočty a programy výdajových ministerstev musejí vycházet z tvrdých omezení. V rámci dané rozpočtové kapitoly znamená výběr projektu souhru dvou následujících činností: (1) alokace zdrojů mezi programy nebo subsektory a (2) výběru projektů v rámci programu nebo subsektoru.

Jestliže má screening za následek vyloučení několika projektů, pak často dojde i k redukci odpovídajícího programu. Míra interakce mezi screeningem projektů a alokací zdrojů se sektor od sektoru odlišuje. Například zamítnutí nebo zastavení projektu týkajícího se železniční dopravy může vést buď k přidělení většího objemu prostředků na úsek silniční dopravy, nebo ke snížení rozpočtu ministerstva dopravy. Vyloučení projektu výstavby školy však může být impulsem ke zvýšení rozpočtu na nákup učebnic – za předpokladu že rozpočtový příděl pro základní školství zůstává nezměněný.

V rámci programu nebo subsektoru musí existovat vyváženost mezi investičními projekty a běžnými výdaji. Jak již bylo uvedeno, projekt nové výstavby musí být systematicky porovnáván s náklady na opravu a úpravu zařízení již vybudovaných. Optimální skladba programu však závisí také na celkové politice v tomto sektoru (například zvažování projektu výstavby školy proti programu nákupu učebnic je v podstatě záležitostí školské politiky).

V rámci určitých programů nebo oborů může při výběru projektů pomoci seřazení projektů podle určitých kritérií. Všeobecně však je k výběru projektů zapotřebí řada metod, které závisejí na sektoru. Jestliže například výdajová ministerstva připraví podrobné programy a ověří jejich ekonomickou efektivnost, měl by být výběr projektů proveden na základě priorit příslušné politiky a časových harmonogramů stanovených v rámci těchto programů (například obchodního plánu v telekomunikačním sektoru, plánu silniční dopravy, energetického plánu atd.) K přípravě rozpočtu pro kapitálové dotace veřejným podnikům (nebo k financování projektů veřejných podniků) je třeba přezkoumat obchodní plány těchto podniků. Finanční životaschopnost projektů veřejných podniků nebo autonomní agentury je třeba vždy hodnotit v rámci finanční životaschopnosti daného subjektu a priorit jeho politiky, nejenom v rámci vládního rozpočtu nebo víceletých projekcí.

*b) Prognózození fiskálního dopadu kapitálových výdajů na další období*

K přípravě rozpočtů kapitálových investic je vždy nutné disponovat nějakou formou výdajových projekcí. Jak bylo uvedeno výše, budoucí náklady investičních projektů (včetně jejich budoucích provozních nákladů po uvedení investice do provozu) musejí být systematicky analyzovány ve fázi přípravy rozpočtu. Budoucí náklady projektů významného rozsahu by měla systematicky přezkoumávat jak výdajová ministerstva, tak ministerstvo financí. Menší projekty se obvykle seskupují (např. jako součást programu), ale výdajová ministerstva by měla vždy analyzovat jejich budoucí náklady a porovnat je se současnou úrovní svých rozpočtů.

Častou příčinou hromadění neuhrazených závazků a/nebo problémů s realizací projektu je, že roční rozpočet zahrnuje pouze malý podíl celkových nákladů nového projektu, který může probíhat několik let. Na projekty významného rozsahu musí být při jejich zahájení zajištěno dostatečné financování, aby bylo možné uhradit všechny budoucí náklady na dokončení projektů a jejich provoz. Jinak je lepší projekty do rozpočtu nezahrnovat. I když nejsou připraveny víceleté projekce, měla by být vyhodnocena fiskální udržitelnost budoucích nákladů na investiční projekty a tam, kde je to vhodné, by měly být identifikovány kompenzující úspory v dalších programech nebo sektorech.

Jak bylo uvedeno výše, v příloze k rozpočtu by měly být uvedeny celkové náklady investičních projektů/programů a plánovaný harmonogram jejich uskutečňování. Zařazení oprávnění k budoucím závazkům do rozpočtování představuje efektivní nástroj kontroly budoucích investičních výdajů. Když budoucí závazková oprávnění nejsou předmětem řízení rozpočtu, měla by platit obecná zásada: celková výše (víceletých) kontraktů souvisejících s projektem by neměla překročit práh stanovený jako jednoletá rozpočtová projekce vynásobená počtem let potřebných k dokončení kontraktů.

*c) Víceleté programování*

Projekty musejí být připraveny předem a vždy je nutná určitá forma víceletého programování investic. Ve většině sektorů, a zejména v sektorech zahrnujících veřejnou infrastrukturu by výdajová ministerstva měla připravovat interní víceleté programy investic jako rámec pro přípravu návrhů na jednotlivé investiční projekty. Aby výdajová ministerstva nevynakládala zbytečné úsilí při přípravě nadměrného počtu návrhů na projektové financování, měla by počítat s tím, že ve většině případů se současná úroveň jejich zdrojů v budoucnu nezvýší. K přípravě interních pracovních dokumentů tohoto druhu není nutně zapotřebí provádět víceleté rozpočtování na úrovni celé veřejné správy.

Příprava projektů, která zahrnuje zdlouhavé technické studie nebo využívá veřejné zakázky ke smluvní spolupráci se soukromým sektorem nebo uzavírá dohody o sdílení nákladů s územními samosprávami nebo veřejnými podniky, často trvá několik let. Např. v mnoha členských státech EU se může příprava velkých infrastrukturních projektů táhnout i deset let. Tato přípravná práce je někdy podporována různými programovými dokumenty, jako jsou územní plány a plány rozvoje infrastruktury, ale i vládními rozhodnutími různého druhu. Před uzavřením smluv, které mohou vést ke vzniku budoucích závazků, je na místě opatrnost. Než se vláda k něčemu zaváže, a to i implicitně, je třeba systematicky konzultovat ministerstvo financí. Tyto závazky by měly být transparentním způsobem zveřejňovány. Při rozhodování o tom, zda by přípravná studie měla, či neměla být zahrnuta do rozpočtu, je třeba nejdříve řešit otázku, zda je realistické financování celého projektu.

Jak bylo uvedeno výše, některé země připravují občas zákony k programům, aby vytvořily právní bázi pro přípravu investičních programů významného rozsahu v rámci sektoru nebo subsektoru. Tyto zákony by však neměly zakládat nárok na budoucí výdaje a výdajové závazky. Dříve než budou návrhy progra-

mových zákonů předloženy vládě, by ministerstvo financí mělo vyhodnotit jejich budoucí fiskální dopad a ověřit, zda je navrhovaný program slučitelný se střednědobými fiskálními cíli vlády.

Formálnější postup, používaný několika tranzitivními zeměmi, spočívá v přípravě rolujících programů veřejných investic.

## **5. Rolující programy veřejných investic (rolling public investment programmes – PIPs)**

### *a) Co jsou rolující programy veřejných investic?*

Cílem těchto rolujících programů je poskytnutí rámce pro programování investic a výběr projektů, ale také zlepšení koordinace pomoci a směřování zahraničních zdrojů do prioritních oblastí. Jsou užitečným základem pro programování projektů financovaných ze zahraničí, které musejí být připraveny a projednány se sponzory dva nebo tři roky předem. Programy zahrnují jak kapitálové, tak běžné výdaje, které jsou financovány sponzory prostřednictvím tohoto druhu projektů.<sup>17</sup>

Hlavní prvky těchto programů mohou být obecně popsány takto:

- Programy pokrývají období tři nebo čtyř let, jsou v nich uvedeny náklady jednotlivých let projektu (kapitálové a běžné) společně s bilancí prostředků potřebných na dokončení projektů v letech přesahujících jejich rámec.
- Aby bylo možné přizpůsobovat programy veřejných investic změnám v ekonomickém a finančním prostředí, jsou každoročně připravovány na rolující bázi. Na konci každého roku se první rok z období pokrytého programem vyřadí a na konec se přidá rok další.
- První rok zahrnuje pouze projekty, o jejichž uskutečnění bylo pevně rozhodnuto a které jsou plně konzistentní s ročním rozpočtem příslušného sektoru. Pozdější roky představují indikativní seznam budoucích aktivních projektů a jejich odhadované náklady.
- U projektů financovaných ze zahraniční pomoci se často uplatňuje tento postup: (1) první rok programu zahrnuje pouze projekty, na něž již byly poskytnuty prostředky nebo u nichž již hodně pokročila jednání; (2) druhý rok zahrnuje projekty, jejichž financování již bylo jednoznačně identifikováno; (3) třetí rok zahrnuje projekty, jejichž zdroj financování ještě nebyl stanoven. Jak se uvádí níže, u druhého a třetího roku by byl žádoucí restriktivnější přístup.
- Zahrnují jak investiční projekty financované z domácích zdrojů, tak projekty financované ze zahraničních zdrojů, ať jsou jakéhokoliv hospodářského rázu. Proto, jak se uvádí výše, může rolující program zahrnovat běžné i investiční výdaje.

### *b) Potenciální slabiny těchto programů*

Programování investic je nejobtížnější částí víceletého výdajového programování. Snadněji se odhadují budoucí náklady u provozních aktivit než u investičních projektů, které jsou ovlivněny mnoha technickými faktory. Investiční výdaje jsou navíc předmětem silných politických tlaků (známý efekt politických odměn oblíbencům) a poskytují více příležitostí ke korupci než běžné výdaje, zvláště v zemích se slabým systémem řízení a správy (viz Tanzi, 1997).

V důsledku toho jsou k přípravě programů kapitálových investic nezbytné jak disciplinovaný průběh řízení, tak vysoká úroveň technické expertizy. Skutečnost, že nové projekty, programy a politiky mohou být zahrnuty do rolujících investičních programů, sama o sobě ještě neznamená, že dojde k dodržování patřičných postupů spojených s těmito programy. Při střetnutí se s nadměrnými požadavky bude mít ministerstvo financí sklon jít výše popsanou cestou nejmenšího odporu, a sice zahrnovat slabé projekty do druhého a třetího roku programu s tím, že je později vyřadí. V důsledku toho v zbývajících letech se programy buď stanou málo důvěryhodným seznamem přání, nebo budou slabé projekty zahrnuté do zbývajících let zahájeny bez patřičné analýzy a dohledu.

Proto je vhodné, aby spíše než tento běžně uplatňovaný postup byl při shromažďování údajů pro druhý a třetí rok použit tvrdší postup. Spočívá v tom, že do těchto rolujících programů jsou zahrnuty jen ty projekty, o kterých již bylo přijato pevné rozhodnutí a jejichž zdroj financování je jistý (nebo alespoň vysoce pravděpodobný). Samozřejmě takový rolující program, který by zahrnoval zejména projekce již schválených investičních programů, by neměl některé z teoretických výhod plnohodnotného rolujícího výdajového programu. Ale zkušenosti ukazují, že v praxi je většina z nich připravována každým rokem od nuly a že nejde o skutečné „rolující“ programy.

V některých tranzitivních a rozvojových zemích mohou být někdy rolující investiční programy jen něčím málo víc než seznamem přání využívaným k přilákání pomoci od sponzorských agentur a mezinárodních finančních institucí. Často jsou takové seznamy připravovány ve spěchu a zahrnují nadměrný počet projektů, kterým nejsou přiřazeny priority. Naštěstí je jejich úloha při sestavování rozpočtu obvykle malá. Nicméně marginální užitečnost takových programů jako podkladů pro schůzky se sponzory je snížena všeobecnou ztrátou důvěryhodnosti procesu programování.

Někdy je připravován „jádrový“ i „nejádrový“ rolující program. Jak se uvádí v kapitole 5, takové rozlišování v rozpočtování a programování výdajů je pokusem obejít nutnost těžké volby. Je lepší nepřipravovat rolující investiční program vůbec než připravovat program nejádrový nebo program rovnající se seznamu přání.

Proces přípravy těchto programů často představuje jen přezkoumání jednotlivých projektů, aniž by byly zařazeny do kontextu priorit vládní politiky a její střednědobé fiskální a rozpočtové strategie. Ve skutečnosti některé tranzitivní země, které připravují rolující investiční programy, zaplňují dokument stovkami menších projektů, zatímco investiční programy významného rozsahu jsou pouze zhruba ohodnoceny a nejsou projednány vládou (zvláště když se má za to, že tyto projekty mají „politický“ význam).

### *c) Podmínky pro přípravu zdravého rolujícího investičního programu*

Takový program by měl být připravován společně s rozpočtem a zasazen do rámce výdajových stropů stanovených pro každý jednotlivý rok budoucího období. Jeho příprava musí začít střednědobým rozpočtovým rámcem uvádějícím roční výdajové projekce rozdělené podle (1) výdajového ministerstva, (2) „investičních“ výdajů (včetně běžných výdajů financovaných prostřednictvím zahraničních zdrojů) a dalších výdajů, (3) domácích a zahraničních zdrojů financování. Výdajové stropy u rozpočtových položek financovaných ze zahraničních zdrojů mohou být pružné. Tato pružnost by nicméně měla být omezená, protože je třeba přihlížet k dopadu PIP jak na náklady dluhové služby, tak na potřeby domácího spolufinancování.

Jak se uvádí v kapitole 5, předložení oddělených počátečních stropů pro kapitálové výdaje má výhody i nevýhody, a to v závislosti na daném sektoru a na povaze investičního projektu. Aby bylo možné vyhnout se „zatuhnutí“ přípravy sektorových rozpočtů, je třeba v každém stadiu přípravy programu pro-

vádět společnou analýzu běžného a kapitálového rozpočtu. Při jeho přípravě a přípravě rozpočtu je nutná určitá míra pružnosti při přerozdělování zdrojů mezi běžné a kapitálové výdaje. Z toho vyplývá potřeba sjednocení procesů spojených s rolujícím investičním programem a s rozpočtem.

*d) Co mohou využít tranzitivní země?*

Ve většině zemí závislých na technické pomoci jsou nové politiky obvykle financovány prostřednictvím programů sponzorské pomoci. V důsledku toho může být rolující investiční program používán jako nástroj k analýze těchto nových politik a k předběžnému programování výdajů financovaných z pomoci. V tomto smyslu plnohodnotný program, jak byl popsán výše, zapadá méně vhodně do kontextu reformních zemí a zemí se středními příjmy – které připravují tyto programy málokdy – než do kontextu zemí závislých na externí pomoci.

Tranzitivní země, které v současnosti nepřipravují rolující investiční programy, by měly zvážit možnosti zlepšení svého rozpočtového řízení v oblasti investičních projektů (např. prováděním projekcí budoucích nákladů na probíhající projekty a programy) a posílení metod přípravy a výběru projektů v rámci výdajových ministerstev. Měly by také zaměřit víceleté programování investic na ty oblasti, v nichž je takový postup nejvíce zapotřebí. Například kandidátské země na vstup do EU musejí programovat užití předvstupních fondů EU.

Některé tranzitivní ekonomiky se stále ještě potýkají s převisem nedokončených kapitálových investičních projektů. K tomu jsou nutné zvláštní analýzy investic a nemilosrdné vytřídění probíhajících investic za použití výše uvedených kritérií. Ale takový postup se velmi liší od přípravy rolujícího investičního programu.

Ty země, které rolující investiční programy již připravují, budou v této činnosti zřejmě pokračovat za předpokladu, že doladí a narovnájí proces sestavování těchto programů a zdokonalí rozpočtové řízení investic ve smyslu bodů navrhaných výše. V zemích, které sestavují pouze roční rozpočty, existují důvody pro zavedení rolujících investičních programů. Podaří-li se těmto zemím vyhnout se výše zmíněným nástrahám, může program vytvořit užitečnou vazbu mezi přípravou rozpočtu a vyjednáváním se sponzory v těch případech, kdy značnou část rozpočtu tvoří projekty financované ze zahraniční pomoci. Každý „díleč“ víceletý výdajový program by měl být součástí správně sestaveného víceletého rozpočtového rámce. To platí jak pro investiční projekty, tak pro sektorové rozpočtové programy.

## **6. Organizační uspořádání screeningu projektů**

Výdajová ministerstva, která jsou za svůj sektor odpovědná za přípravu rozpočtů, by také měla být odpovědná za přípravu, třídění a výběr projektů v rámci jakéhokoliv celkového výdajového limitu stanoveného vládou. Avšak projekty významného rozsahu musejí být při přípravě rozpočtu současně přezkoumávány ministerstvem financí.

Někdy existují také nedostatečné vazby mezi činnostmi investičního odboru a finančního odboru odpovědného za přípravu rozpočtu v rámci ministerstev. V některých tranzitivních zemích je příprava projektů řízena zejména projekčními ústavy podléhajícími příslušným výdajovým ministerstvům, která se zaměřují na strojírenské a jiné technické aspekty projektů, místo toho, aby byla řízena útvary odpovědnými za sektorovou politikou. Proto je nutné, aby v rámci sektorů docházelo k úzké koordinaci mezi přípravou projektu, politikou sektoru a sestavováním rozpočtu.

Některé rozvojové, ale i tranzitivní země zavedly centrální procedury třídění a schvalování projektů.<sup>18</sup> V takových případech připravuje „ústřední investiční jednotka“ standardy pro schvalování projektů, posky-

tuje technickou pomoc investičním útvarům v rámci výdajových agentur nebo obcí a třídí projekty nad určitou mezní hodnotu. Projekty jsou schvalovány ústřední investiční jednotkou nebo mezirezortním výborem nebo vládou.

Tyto schvalovací procesy mají tu výhodu, že „filtrují“ technické studie, a tedy usnadňují přípravu rozpočtu. Mají však také řadu potenciálních slabin. Zkoumání projektů je někdy čistě formální. Řízení může být těžkopádné a ústřední investiční jednotce jsou někdy předkládány stovky studií menších projektů. Vláda může rozměňovat svou činnost zkoumáním tuctů projektů, které kvůli nedostatečnému financování nebudou nikdy uskutečněny. V některých zemích není ústřední investiční jednotka připojena k ministerstvu odpovědnému za přípravu hlavního rozpočtu. V důsledku toho se při screeningu projektů berou otázky příslušné politiky a finanční otázky pouze na vědomí. Pokud má ústřední investiční jednotka vůbec existovat, měla by být umístěna na ministerstvu financí.

Ústřední investiční jednotka by se měla zaměřit na projekty zásadního významu. Musí být jasné, že screening projektů není totéž co výběr projektů. U menších projektů by jednotka měla plnit funkce poskytování technické pomoci, školení a vedení. Mechanismus schvalování projektů vládou je sporný. Mohl by vyvolávat tlaky na růst rozpočtu. Termín „schvalování“ by měl být chápán jako „předběžné schvalování“, protože k rozhodnutí o zahájení projektu by mělo docházet jen v rámci rozpočtového procesu. Tak by se měly vládě předkládat jediné projekty podstatného rozsahu, které musejí být připravovány předem. Tento postup (předběžného) schvalování by měl být používán jen výjimečně. Konzultace s ministerstvem financí by se měla konat předtím, než se projekty předloží vládě ke schválení.

## POZNÁMKY

1. Viz srovnání systémů víceletého rozpočtování u Premchanda (1990a).
2. Premchand (1983) a Allan (1996).
3. OECD (1995).
4. „Plánování výdajů“ by se nemělo zaměřovat s rozvojovým plánováním nebo centrálním plánováním. „Rozdíl mezi rozvojovým plánem a formálním plánováním výdajů spočívá v tom, že rozvojový plán představuje organizovaný výhled do budoucna uskutečněný v určité době, zatímco plánování výdajů je kontinuálním procesem provádění projekcí a vyhodnocování jejich validity ve vazbě na postup jejich realizace.“ (Premchand, 1983).
5. Čerpáno z OECD (1997b) a Allana (1996).
6. Viz Premchand (1983), s. 217.
7. K vyřešení potíží spojených s nejistotou a s potřebou plného hodnocení budoucích nákladů na programy provedla řada zemí experimenty s prezentací víceletých projekcí ve dvou stadiích: „plánovací – programovací období“, které může zahrnovat nové programy, je následováno obdobím přípravy projekcí, ve kterém se vykazují pouze budoucí náklady na programy plánované v prvním období. (Např. USA měly v 80. letech tříletý horizont programování a pětiletý rozpočet budoucích výdajů.)
8. Např. v 50. letech Francie značně využívala „programových zákonů“. Dnes se tento postup využívá ještě pro vojenské programy, ale čísla zahrnutá do zákona nejsou závazná. K zahájení projektů/programů dojde až tehdy, když je v ročním rozpočtu potvrzeno možné zahájení „zmocněním k závazkům“.
9. K této otázce Premchand (1996) říká: „Sponzoři obvykle trvají na tom, že chtějí mít od úřadů střednědobý závazek ohledně projektů a programů navržených na financování z technické pomoci [...] Mezitím vzniknou očekávání, dělají se předem plány a organizují se lobby v anticipaci pomoci, která může způsobit zklamání, když očekávání nejsou splněna.“
10. OECD (1997b). Viz také Allan (1996).
11. Viz např. United Kingdom, HM Treasury, Central Unit for Procurement (1995) Guidance Note 52.
12. Sponzoři většinou dávají takovému přístupu přednost: „Ve Světové bance se často diskutuje o tendenci vytvářet enklávy. [...] Do určité míry jsou tyto důvody vlastní všem přístupům k půjčování zaměřeným na projekty. Snižují však tlak na vládu, aby prováděla reformy, a mohou oslabit domácí systém tím, že ho nahradí postupy, které nařídí sponzoři.“ World Bank (1997a).
13. Viz Ward (1994) a Gittinger (1982).

14. Skvělý přehled o těchto otázkách a užitečnou bibliografii viz Spackman (2000).
15. „Otázka řazení projektů je poněkud nejasným konceptem. Pro daný investiční rozpočet [...] jsou projekty buď přijatelné a měly by být zařazeny do investičního programu, nebo nejsou přijatelné a měly by být vyloučeny [...] V takových případech jde o jediné řazení: zatřídění mezi „ins“ a „outs“ [...] Neexistuje žádné řazení projektů, ve kterém by byly přidávány do programu nebo z něho odstraňovány podle toho, jak se liší jeho rozsah. Změny v investičním rozpočtu mají tendenci ovlivňovat jeho celkovou skladbu, a ne pouze marginální projekty.“ (Squire a Van der Tak, 1975).
16. Když je např. cílem vytvořit pracovní příležitosti a zlepšit infrastrukturu, může řazení projektů podněcovat k realizaci programu výstavby silnic za použití pracovně náročných postupů. Na první pohled se takové projekty mohou jevit jako vhodné pro mnoho zemí s nízkými příjmy. Nicméně účinnější by v takových zemích pravděpodobně bylo postavit silnice za použití moderních postupů a zavést cílový program ke splnění sociálních záměrů.
17. V zemích závislých na pomoci často běžné výdaje představují 30–40 % celkových nákladů PIP.
18. Například Rumunsko. Příklady z Latinské Ameriky lze najít v Petrei (1998); za Asii v United Nations (1993).