

6 Závěr

Cílem této práce bylo popsání právní úpravy vývoje vykazování údajů a informací o hospodaření obcí a jejich předchůdců místních a městských národních výborů, a kontroly tohoto hospodaření. Za počátek popisu tohoto vývoje byl zvolen začátek 70. let a tento výběr je také v úvodu zdůvodněn.

Proč je výkaznictví pro obce, nadřazené rozpočty, vládu a její hospodářskou politiku důležité, je detailně popsáno ve druhé kapitole zabývající se teoretickými aspekty výkaznictví a jeho významem pro plánování, řízení a hodnocení hospodaření dle rozpočtu. Rovněž jsou zde uvedeny cíle, kam by měl správný systém efektivního výkaznictví směřovat, jaké údaje by měl poskytovat a které funkce by měl zajišťovat. Podobné charakteristiky i když ve stručnější formě, jsou v základním přehledu uvedeny i pro kontrolu hospodaření obcí.

Informační povinnost obcí a na ni navazující kontrola je podrobněji popsána ve třetí části, která je rozdělena z hlediska vývoje do třech období. Na počátku každé této etapy stála významná politická a společenská změna, která měla dopad na celkové fungování státního aparátu a ekonomiky, ať už se jednalo o změnu státního uspořádání na konci 60. let či změnu politického systému v roce 1989 nebo o reformu veřejné správy v roce 2000.

Z pohledu, kterému se věnuji ve své práci, se jedná o změny v oblasti:

- právních předpisů upravujících pravidla rozpočtového hospodaření,
- legislativy, na níž jsou postaveny poklady vytváření a předkládání výkazů a dalších informací, a to včetně účetnictví vedeného národními výbory a obcemi,
- právních předpisů upravujících rozsah a obsah vnitřních i vnějších kontrol hospodaření národních výborů a obcí,
- a samozřejmě aplikace těchto právních norem ve vyvíjejících se, následně opouštěných a poté nazpět zvažovaných informačních systémech.

V jednotlivých vývojových fázích lze pozorovat projev určitých tendencí a odlišností. Hospodaření národních výborů v první etapě bylo velmi ovlivněno politickou situací a také faktem, že tyto subjekty byly státními orgány a pouhými správci majetku. Téměř veškerá jejich činnost byla svázána přesnými pokyny buď ve formě právních předpisů nebo požadavky nadřízených orgánů, počínaje ministerstvy až po národní výbory vyššího stupně. Rozpočet byl velmi úzce navázán na hospodářské a jiné plány stanovené státními nebo stranickými orgány. Na základě pětiletých plánů se vytvářely rozpočtové výhledy a jednorocní rozpočty, dle kterých národní výbory hospodařily. Národní výbory byly původně přímou součástí státního rozpočtu, v průběhu období se však projevovala určitá, byť omezená, možnost nakládat se svěřenými peněžními prostředky.

Způsoby i formy nakládání s rozpočtovými prostředky byly pomocí právních předpisů, pokynů a opatření precizovány do podrobností a detailů. Podobně důkladně byla stanovena jednotná pravidla a kontrolní mechanismy pro provádění kontroly, a to jak vnitřní kontroly národních výborů, tak i kontroly prováděné externími subjekty.

Pravidla výkaznictví a povinného sběru dat o hospodaření do centrálních informačních systémů, které byly provázány s platebním systémem Státní banky československé, umožňovaly Ministerstvu financí na základě poměrně přesného a na tu dobu včasného pohledu na veřejné prostředky v jejich plné šíři zachycovat a analyzovat trendy ve vývoji státních financí. Omezením se však ukázala nedostatečná technická a odborná vybavenost národních výborů. Těžkopádnost celého systému nebyla do budoucna udržitelná.

Druhou etapu charakterizovalo zrušení národních výborů a vznik samosprávných obcí. Rozpočtová pravidla byla benevolentní a obcím tak umožňovala nakládat se svými prostředky a majetkem značně nezávisle. Plánování (převážně střednědobé pětileté) je považováno za přežitek. Rozpočty obcí mohou být schvalovány jako přebytkové nebo schodkové s možností obcí financovat rozdíly i z externích zdrojů.

Lze pozorovat výrazné oddálení od přesných postupů stanovených pro vedení a zpracování účetnictví a s ním souvisejících agend. Jednotná informační soustava přestala být legislativně řízena a centrální informační systémy nejsou až na sběr výkazů prostřednictvím ARISu dále vyvíjeny a používány. Rovněž zaniklo automatické propojení

na bankovní systém ABO. Ministerstvo financí tak ztratilo operativní přehled o využití státních prostředků, které přerozdělovalo a poskytovalo do rozpočtu obcí, a bylo odkázáno jen na údaje, které získávalo prostřednictvím účetních a finančních výkazů. Každá obec má jako samostatný právní subjekt od této doby právo volby, jakým způsobem zajistí evidenci svého majetku a peněžních prostředků, včetně cizích zdrojů, standardizace zůstává zachována pouze na úrovni výkazů.

Většina vytvářených kontrolních mechanismů a metodik jejich provádění není dále využívána. Rozbory hospodaření, finanční kontrola, periodické revize nejsou dále prováděny, řada těchto činností nebyla řešena buď vůbec, nebo okrajově s tím, že bylo na rozhodnutí každé obce, zda převezme dříve zažité postupy, nebo si je upraví dle vlastního uvážení, či se jimi nebude zabývat vůbec. Časté byly jen proklamace bez určení konkrétních postupů, případně byly zaváděny povinnosti, jejichž plnění bylo v praxi nevyhnutelné. Právní úprava v oblasti informačních povinností, rozpočtu a kontroly v oblasti místních rozpočtů je poměrně strohá.

Třetí etapa je ovlivněna reformou veřejné správy, především zrušením okresních úřadů a vznikem vyšších územních samosprávných celků – krajů. Také pohled na hospodaření obcí se mění. Rozpočtová pravidla pro státní orgány a samosprávu jsou oddělena. I sebemenší porušení zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je považováno za porušení rozpočtové kázně, které může být sankcionováno, zpět se do hospodaření obcí prosazují střednědobé výhledy. Rozpočtové organizace jsou zrušeny a nahrazeny subjekty bez vlastní právní subjektivity a svého rozpočtu. Jsou vydávány ve formě vyhlášek a jednotných standardů nové postupy účtování a účtová osnova. Všechny obce přejdou povinně na systém plného rozsahu podvojného účetnictví, neboť novelou zákona o účetnictví je od 1. 1. 2010 zrušena možnost vést u obcí účetnictví jen ve zjednodušeném rozsahu. Tato změna souvisí s vytvářením účetnictví státu, jehož cílem je vytvoření podmínek pro efektivní zajištění správných, úplných a včasných informací o hospodářské situaci státu. Efektivní zajišťování informací je nutně spojeno s požadavky na elektronizaci a digitalizaci dat, která umožní jejich rychlý přenos s nemožností nežádoucích úprav a zásahů. Zároveň by elektronizace měla přispět k důslednější inventarizaci majetku, kdy je na základě uvedené novely zákona o účetnictví připravováno ze strany Ministerstva financí sjednocení postupu pomocí samostatné vyhlášky. Počítá se i s rozšiřováním okruhu skutečností, které budou sledovat tzv. vybrané účetní jednotky,

mezi které jsou zahrnuty i obce. Jedná se např. o sledování podmíněných pohledávek a závazků, oceňování majetku určeného k prodeji reálnými cenami nebo budoucího přírůstku a úbytku majetku či jiného aktiva nebo pasiva. Všechny tyto úpravy nepochybně zvýší požadavky na odbornost, technické vybavení a časovou náročnost. Je otázkou, zda se malé obce budou schopny vypořádat s novými požadavky na odpovídající úrovni, či tyto změny spíše nepřispějí k jejich dobrovolnému slučování a tím snižování jejich počtu. Vyšší míra právní regulace při nakládání s veřejnými prostředky je jistě potřebná, ale vždy je nutné přihlížet i k místním podmínkám a okolnostem.

Přijetím nového zákona o obcích přechází odpovědnost za vnitřní kontrolu na zastupitelstvo obce a jimi zřizovaných komisí. Zavádí se opět systém finančních kontrol, povinné každoroční přezkoumávání hospodaření obcí nezávislým auditorem nebo krajským úřadem, za jehož provedení zodpovídá starosta obce. Ministerstvo financí zkoumá zadluženost obcí a později i další ukazatele a kritéria hospodaření obcí. Z celého přístupu je zřejmé zpřísnování vztahů mezi státními financemi, které zastupuje Ministerstvo financí, a obecními rozpočty, jejichž objem má díky zákonnému přerozdělování veřejných zdrojů neustále vzrůstající trend. Přestože je proklamována samostatnost územních samosprávných celků, jejich právo na vlastnictví, je viditelná i snaha poznat důkladněji nejen strukturu majetku, s nímž územní samosprávné celky disponují, ale i jeho reálnou hodnotu.

Informačním systémem, který je dále používán pro předkládání povinných účetních a finančních výkazů, zůstává ARIS. Vznikají však další agendové systémy, mezi které patří informační systém finanční kontroly ve veřejné správě, ze kterého jsou čerpány informace a výsledky pro potřebu vlády ČR. Stále častěji se začíná hovořit o nutnosti budovat integrovaný systém Státní pokladny k zajištění efektivnějšího řízení státních financí, do kterého budou zahrnuty i obce a územní rozpočty obecně.

Pro detailní závěry ke každé etapě odkazují na kapitoly 3.1.4, 3.2.4 a 3.3.4., které shrnují tato období.

V samostatné kapitole této práce je nabídnut stručný pohled na srovnatelnou právní úpravu výkaznictví obcí na Slovensku, kde je již systém Státní pokladny zaveden zákonem z roku 2002. V České republice se počítá se spuštěním systému Státní pokladny do

rutinního provozu od 1. 1. 2010. V současné chvíli však stále neexistuje legislativní podklad. Vzhledem k tomu, že systém představuje citelný zásah do dosud používaných postupů a počet jeho uživatelů je odhadován na desetitisíce, lze jen stěží předpokládat, že přechod na tento systém bude proveden včas a bez problémů.

I z obecného pohledu, který je uveden v šesté kapitole, je však zřejmé, že při budování některých funkcí nově vytvářeného systému, zejména v oblasti rozpočetnictví, účetnictví a platebního styku, se lze inspirovat a poučit v minulosti, která však samozřejmě byla omezena úrovní technického a technologického vybavení a možnostmi. I v této oblasti je tedy potvrzena teorie neustálého vývoje ve spirále, neboť se postupně vracíme k dříve používaným metodám, ovšem z úrovně vyššího poznání.