

1 Veřejná kontrola a transparentnost

Pro obce, stejně jako pro ostatní vládní úrovně a organizace, je rozpočtování nejdůležitějším rozhodovacím procesem a rozpočet je jejich nejdůležitějším dokumentem (Hyde, 1992). Rozpočet je finančním plánem na rozpočtový rok, který obsahuje očekávané příjmy a schválené výdaje. Připravený plán předkládá starosta zastupitelstvu, jehož schválení je nezbytné, aby mohl být plán uskutečněn (Cleveland, 1992). Toto je klíčovým prvkem realizace politické odpovědnosti.

Prostřednictvím rozpočtu jsou alokovány vzácné zdroje mezi nejrůznější společenské a ekonomické potřeby. Je to především politický nástroj, který odráží preference jednotlivých účastníků rozpočtového procesu. Výsledný rozpočet záleží na tom, či preference převažují. Neexistuje totiž žádné pravidlo, díky kterému by bylo možné stanovit, že částka X má být vynaložena na činnost A, a nikoliv na činnost B (Wildavsky, 1992).

Rozpočet plní tři základní funkce: kontrolu, plánování a řízení (Schick, 1992). Každý rozpočet plní vždy všechny tři funkce, ale důraz na jednotlivé funkce se může podstatně lišit. Každá funkce vyžaduje různé dovednosti a různé informace z hlediska času, podrobnosti, propojení organizačních a řídicích jednotek a vztahu vstupů a výstupů.

V kapitole 1.1 vymezují na základě literární rešerše pojmy odpovědnost (accountability) a transparentnost. V kapitole 1.2 se věnují hodnocení fiskální transparentnosti. Kromě charakteristiky základních současných standardů fiskální transparentnosti uvádím případovou studii vybrané pražské městské části a výsledky průzkumu spokojenosti zastupitelů tzv. velkých městských částí hlavního města Prahy s návrhem rozpočtu na rok 2014. V kapitole 1.3 diskutuji možnosti participace (zapojení) veřejnosti do rozpočtového procesu.

1.1 Principál, agent a politická odpovědnost

Pro veřejný rozpočet je příznačné, že někdo rozhoduje o tom, jak naloží s peněží ostatních. V demokratických systémech o rozpočtech rozhodují volení zástupci, tj. v případě obcí zastupitelé. Daně, tedy hlavní zdroj rozpočtu, však platí všichni. Voliči, resp. daňoví poplatníci, si volí své zástupce, aby pro ně spravovali věci veřejné. Delegují tak na ně určité pravomoci, což samozřejmě předpokládá určitou důvěru jak

v konkrétní zastupitele, tak v celý systém veřejné správy a samosprávy. Zastupitelé jsou občany (voliči, daňovými poplatníky) pověřeni správou obce a tím se stávají občanům odpovědní za svá rozhodnutí, činy a hospodaření.

Bovens (2007) definuje odpovědnost (accountability) jako vztah mezi aktérem a fórem, kde má aktér povinnost vysvětlit a zdůvodnit své jednání. Fórum se může dotazovat a hodnotit. Aktér může nést následky. Accountability se tedy dá opsat jako „skládání účtů“ a v řadě případů jsou nejdůležitější pojmy veřejná nebo laická kontrola.

Romzek a Dubnick (1987) definují čtyři základní typy odpovědnosti: politická, právní, administrativní a profesionální odpovědnost. Politická odpovědnost pomáhá občanům kontrolovat ty, kteří zastávají veřejnou funkci, a je tedy nesmírně důležitá z demokratické perspektivy. Fórem jsou voliči a aktérem je politik a nepřímo úředník, případně úřad. Primárním nástrojem realizace politické odpovědnosti jsou volby (Besley, 2005).

Při právní odpovědnosti je fórem soud, který hodnotí soulad s právními předpisy a může stanovit tresty. Při administrativní odpovědnosti jsou fórem různé orgány provádějící kontrolu a propracovaný systém nadřízenosti a podřízenosti. Profesionální odpovědnost se týká určitých profesí s povinným členstvím v profesních komorách, v případě obcí se jedná např. o auditory. Bovens (2007) uvádí ještě široce definovanou společenskou odpovědnost, kde je fórem celá společnost. Jednotlivým typům odpovědnosti se věnuje v kapitole 8.

Politická odpovědnost se týká celého řetězce vztahů, které mají charakter principála a agenta: voliči volí zastupitele, zastupitelé volí radu, rada deleguje pravomoci na úřad a zřízené organizace. V opačném pořadí pak funguje vztah aktéra a fóra: úředníci odpovídají radě, rada zastupitelům a zastupitelé voličům. Jako neformální fórum působí často i média.

Ve vztahu principála a agenta si principál najímá agenta, aby pro něj pracoval. Problém vzniká, pokud mají principál a agent různé cíle a pokud mezi nimi existuje asymetrie informací (Hillman, 2003). V takovém případě hovoříme o tzv. oportunistických politikách. Díky mechanismu odpovědnosti má volič právo se ptát, co zastupitel prosadil a jak byly vynaloženy veřejné prostředky. Pokud není s působením zastupitele spokojen, nebude ho (znovu) volit. Jednotlivým účastníkům rozpočtového procesu a jejich cílům a vzájemným vztahům se věnuje ve druhé kapitole.

Rozsah problému principála a agenta záleží na velikosti informační asymetrie. Princip odpovědnosti dává právo se ptát, tj. o tyto informace žádat, což by mělo informační asymetrii zmírnit. Více veřejně dostupných informací znamená vyšší transparentnost. Transparentnost a odpovědnost (accountability) nejsou tedy synonyma, ale spíše komplementy. Skutečné odpovědnosti lze dosáhnout pouze tehdy, pokud existuje vztah mezi chováním politika a jeho šancí na znovuzvolení. Pokud voliči nemají dostatek informací, tak oportunistickým politikům nehrozí žádné sankce (Besley,

2005). Transparentnost, resp. fiskální transparentnost je proto důležitým předpokladem realizace politické odpovědnosti (Bovens, 2007; Halachmi a Greiling, 2013). Posílení odpovědnosti omezuje možnost agenta nepracovat v zájmu principála.

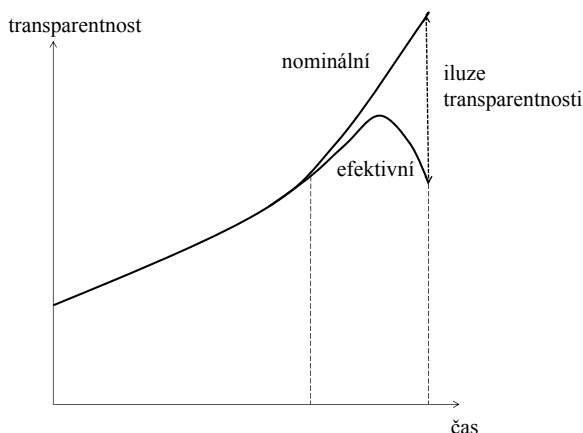
Fiskální transparentnost je nejčastěji definována jako úplné, včasné a systematické zveřejňování rozpočtových informací (OECD, 2002). Kopits a Craig (1998) definují fiskální transparentnost jako otevřenost o struktuře a funkcích vlády nebo samosprávy, záměrech rozpočtové politiky, účetnictví a očekávaném vývoji směrem k široké veřejnosti. To zahrnuje snadný přístup k důvěryhodným, úplným, včasným, srozumitelným a srovnatelným informacím o činnosti vlády nebo samosprávy.

Veřejní činitelé, tj. politici nebo úředníci, si často myslí, že poskytují veřejnosti jasné informace o rozpočtu a o hospodaření, a jsou dotčeni stížnostmi občanů, že nemají dostatečné informace nebo že je hospodaření netransparentní (Rubin, 2000). To má dvě vzájemně související příčiny: obecnou nedůvěru veřejnosti ve veřejnou správu (public cynicism) a omezený vztah mezi zveřejněním informací a jejich skutečnému porozumění nebo znalosti. Nedůvěra veřejnosti je přetrvávající pocit, že politici a úředníci jsou zkorumpovaní, neschopní a že občany pouze využívají. Nedůvěra se objevuje, pokud občané mají pocit, že se o ně samospráva nezajímá, nebo dokonce stojí proti nim a že nejsou poskytovány služby kvalitní nebo efektivní (Berman, 1997).

Aby veřejnost rozpočtu skutečně porozuměla, nestačí informace o hospodaření a rozpočtové dokumenty pouze zveřejnit (make available), ale je třeba je veřejnosti skutečně zpřístupnit (make accessible) (Ramkumar a Shapiro, 2011). Jak omezování případné nedůvěry veřejnosti, tak skutečné zpřístupnění informací o hospodaření obce vyžaduje aktivní úsilí zástupců obce.

Heald (2003) rozlišuje nominální a efektivní transparentnost (Obr. 1.1). Nominální transparentnost je množství zveřejněných informací a efektivní transparentnost jsou skutečně zpřístupněné informace, díky kterým dochází ke skutečným změnám ve veřejné správě, kterými jsou kromě posílení politické odpovědnosti především zvýšení efektivnosti (Heald, 2003) a zvýšení pravděpodobnosti, že bude odhaleno špatné nebo korupční rozhodování (Bac, 2001). Rozdíl mezi nominální a efektivní transparentností způsobuje, že znalosti veřejnosti o tom, jak fungují veřejné finance, zůstávají velmi omezené, i když množství zveřejněných informací roste (Heald, 2003).

Je tomu tak proto, že zveřejněné informace nemají přímé uživatele (Heald, 2012) a jsou zprostředkovány veřejnosti různými prostředníky, tzv. informačními brokery, kteří jsou málokdy neutrální (Heald, 2003). Informačními brokery jsou např. novináři, jednotliví zastupitelé, spolky nebo tzv. aktivní občané. Proto jsou noviny i přes poměrně dobré hodnocení transparentnosti v různých analýzách a výzkumech plně zpráv o špatném hospodaření ve veřejném sektoru (Heald, 2012).

Obrázek 1.1: Nominální a efektivní transparentnost

Pramen: Heald (2003, 727)

Kromě nedostatku informací se často setkáváme i s opačným extrémem – informačním přetížením – kdy je poskytováno příliš mnoho informací, které jednak nelze zpracovat a jednak často nejsou pro rozhodování důležité (Greiling a Spraul, 2010). Informační přetížení může být jak neúmyslné, tak záměrné.

Jak pro zvýšení efektivní transparentnosti, tak pro posílení politické odpovědnosti nebo zlepšení veřejné kontroly je nutné, aby zveřejněné informace někdo, tj. Bovensovo fórum (viz výše), dále využil. To potvrzuje i Rubin (1996), která vnímá zájem občanů o místní rozpočty jako klíčový faktor politické odpovědnosti a nástroj obnovení schopnosti řídit. Heald (2003) vidí roli vlády v zajištění, aby všechny relevantní informace byly dostupné všem uživatelům, ale dodává, že transparentnost vyžaduje publikum (fórum) s kapacitou porozumět a konat (Heald, 2012).

Najdeme i názory, že i samotná příprava a zveřejnění informací má svůj přínos. V případě auditovaných výkazů územních samospráv tvrdí Jones a Pendlebury (2004), že jejich zveřejnění není určeno externím uživatelům. Odpovědnost, v tomto případě spíše než politická odpovědnost administrativní nebo profesionální, je dosažena tím, že finanční výkazy jsou vytvářeny zavedeným, jasným a transparentním způsobem a že jsou nezávisle auditovány. V případě potřeby mohou být kdykoliv přezkoumány (Jones a Pendlebury, 2004). Podobně Greiling a Spraul (2010) citují Pollitta, který uvádí případy, kdy příprava informací je důležitější než jejich vlastní využití.

Obecně však existuje silný konsensus, že nejdůležitější je, aby informace byly veřejně k dispozici a kdokoli je mohl kdykoliv použít (Jones a Pendlebury, 2004).

Úplné, včasné a systematické zveřejňování informací o rozpočtovém hospodaření však není rozhodně samozřejmostí. Jaké jsou tedy hlavní důvody pro neochotu poskytovat informace? Greiling a Spraul (2010) nabízejí čtyři teoretická vysvětlení. Zatímco tři teorie, tj. teorie principála a agenta, teorie správce (stewardship theory) a teorie sociální směny (social exchange theory), podporují názor, že omezené poskytování informací je záměrné a že samospráva nebo její činitelé se snaží některé informace utajit, kritická účetní teorie (critical accounting theory) zdůrazňuje, že je nereálné očekávat, že lze poskytovat zcela úplné informace.

Teorie principála a agenta předpokládá, že principál má užitek z existující informační asymetrie, a proto nemá velký zájem informace poskytovat. Současně všichni porovnávají dodatečné náklady na poskytování informací a potenciální přínosy odstranění informační asymetrie, což způsobuje, že informační asymetrii nelze nikdy odstranit, protože v určitém okamžiku náklady převýší užítky.

Teorie správce je pravým opakem teorie principála a agenta. Jednotlivci neprosazují individuální zájmy, ale uvědomují si přínosy spolupráce. Vztahy jsou postaveny na vzájemné důvěře. Politici a úředníci věří, že dělají svou práci dobře a že poskytují přesně tolik a takových informací, jaké veřejnost potřebuje, tj. jsou dostatečně otevření. Pokud veřejnost požaduje další informace, vnímají to jako nedůvěru, uzavřou se a omezí poskytování dalších informací.

Souběžná aplikace těchto dvou teorií přesně vysvětluje „past“, ve které se ocitne každý, kdo se začne zajímat o činnost nebo hospodaření libovolného úřadu nebo samosprávy. Pokud občan nenajde snadno informaci, kterou hledá, vnímá to jako záměrnou snahu politika nebo úředníka něco zatajit. Na druhou stranu politik nebo úředník se domnívá, že občan danou informaci k ničemu nepotřebuje, a není tedy nutné ji zveřejňovat. Občan tak vnímá politiky a úředníky jako nekontrolovatelné agenty s vlastními zájmy, zatímco oni mají pocit, že jsou těmi nejlepšími správci. Pravda je ve skutečnosti někde uprostřed, ale pro obě strany je velmi obtížné to v případě silné vzájemné nedůvěry připustit a překonat.

Řešením by bylo vnímání transparentnosti jako dvoustranného vztahu (Heald, 2012), kdy obsah, rozsah a forma zveřejněných informací vychází z konstruktivních dotazů uživatelů. Konkrétním příkladem takové praxe může být příprava rozpočtu pro občany v italském Miláně nazvaného „Bilancio in Arancio“. Třináctistránkový dokument je výsledkem spolupráce města, univerzity a občanů (Barbera a kol., 2014). Problematice zapojování veřejnosti se věnují v kapitole 1.3.

Jedním z nástrojů zvyšování fiskální transparentnosti je její hodnocení. I zde platí známý citát Petera Druckera „What gets measured gets done“, tedy co se změří, to se udělá. Například De Renzio a Masud (2011) nebo Carlitz (2013) popisují využití Indexu otevřeného rozpočtu při prosazování vyšší transparentnosti.

1.2 Hodnocení fiskální transparentnosti

Základem pro hodnocení fiskální transparentnosti je stanovení určitého standardu, jehož míru plnění lze hodnotit. Na nadnárodní úrovni existují dva hlavní standardy, které zpracoval Mezinárodní měnový fond (MMF) a Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD).

Mezinárodní měnový fond zpracoval Kodex dobré praxe fiskální transparentnosti (MMF, 2007), který definuje čtyři hlavní oblasti: (1) jednoznačné vymezení rolí a zodpovědností, (2) otevřenost rozpočtového procesu, (3) veřejná dostupnost informací a (4) zajištění integrity, které jsou dále podrobně upřesněny ve formě konkrétních požadavků.

Většina těchto principů je relevantní i pro obce, například jasné vymezení zodpovědnosti jednotlivých samosprávných úrovní a vztahů mezi nimi. Nejasné a nepromyšlené vymezení kompetencí jednotlivých úřadů a samospráv totiž brání efektivní realizaci politické odpovědnosti, kdy představitelé obcí jsou veřejností hodnoceni za něco, co nemohou ovlivnit, a naopak nejsou hodnoceni za to, co by ovlivnit mohli nebo měli (Balík, 2014).

Ze zkušeností členských zemí OECD vychází principy dobré praxe rozpočtové transparentnosti (OECD, 2002), které mají sloužit především jako inspirace pro jednotlivé země při zvyšování transparentnosti veřejných financí. Tyto principy jsou rozděleny do tří oblastí: (1) rozpočtové dokumenty, (2) zvláštní údaje a (3) integrita, kontrola a odpovědnost.

Možnost aplikovat v obcích jednotlivé principy dobré praxe OECD formulované primárně pro centrální vlády se samozřejmě liší (viz Tab. 1.1). Některé principy se věnují oblastem, které jsou v ČR pro obce jednotné, např. účetní principy, rozpočtová skladba nebo hlavní makroekonomické prognózy. Na druhou stranu jsou tyto informace nezbytné pro porozumění rozpočtu a hospodaření ve vybrané obci. Každá obec se musí rozhodnout, jestli bude spoléhat na znalosti občanů, nebo zda poskytne tyto informace alespoň ve formě odkazu na zdroj příslušné informace.

Po formulaci standardů fiskální transparentnosti je možné začít fiskální transparentnost hodnotit nebo měřit. Nejrozsáhlejším mezinárodním výzkumem fiskální transparentnosti je Open Budget Survey prováděný International Budget Partnership (Gomez, Friedman a Shapiro, 2005), který pomocí rozsáhlého dotazníku hodnotí přístup veřejnosti k rozpočtovým informacím. Postupně je do dotazníku doplňováno hodnocení možností účasti veřejnosti v rozpočtovém procesu. Od roku 2006 je na základě tohoto dotazníku s dvouletou periodicitou sestavován Index otevřeného rozpočtu (Open Budget Index, OBI).

Tab. 1.1 uvádí porovnání kritérií fiskální transparentnosti podle MMF, OECD a Open budget index (OBI) a jejich relevantnost pro obce. V některých případech je uvedeno i upřesnění požadovaných informací.

Tabulka 1.1: Kritéria fiskální transparentnosti podle mezinárodních standardů a jejich relevantnost pro obce IMF IBP

Oblasti hodnocení	OECD	MMF	OBI	Obce
Role a odpovědnost vlády		x		Odkaz na vymezení působnosti obce
Ekonomické předpoklady	x	x	x	Odkaz na predikci Ministerstva financí
Právní rámec		x	x	Dopady legislativních změn a rozhodnutí vlády
Analýza citlivosti	x	x	x	
Fiskální rizika		x		Ano, pokud nejsou již obsažena v právním rámci a analýze citlivosti
Popis jednotlivých dokumentů	x		x	Ano, rozdělení na povinné a další dokumenty
Vstřícná struktura, rozpočet pro občany	x	x	x	x
Rozpočtový proces			x	Popis hlavních kroků a zodpovědností
Časový harmonogram návrhu rozpočtu	x	x	x	x
Dlouhodobý výhled, fiskální rámec	x	x	x	x
Podmíněné závazky	x	x	x	Ano, pro běžné výdaje vyplývající z investic v rozpočtovém výhledu
Mimorozpočtové aktivity, fondy		x	x	Přehled všech fondů a zřízených a vlastněných organizací a společností
Informace o výkonnosti	x	x	x	x
Vnitřní kontrola	x	x		Zpráva o vlastní kontrolní činnosti
Vnější kontrola	x	x	x	Zpráva o provedených kontrolách
Komplexnost	x	x	x	x
Realistický rozpočet		x		x
Porovnání příjmů a výdajů i za předchozí období	x	x	x	x
Soulad rozpočtu a závěrečného účtu	x	x	x	x
Včasnost zveřejňování informací	x	x	x	x
Rozpočtová klasifikace	x	x	x	Odkaz
Popis účetních pravidel a postupů	x	x		Odkaz
Aktiva z přírodních zdrojů		x		

Pramen: Popelářová (2012, 45), doplněno