

FINANČNĚ-ANALYTICKÉ NÁSTROJE A ČESKÉ MUNICIPALITY (TEORIE A PRAXE)

FINANCIAL ANALYSIS TOOLS AND CZECH MUNICIPALITIES (THEORY AND PRACTICE)

Filip Hruža

Abstract: *The aim of this paper is to identify origins of financial analysis approach and the process of application this specific approach in public sector, especially in case of municipalities in Czech Republic. Secondary objective is the identification of potential further development of related research area.*

Keywords: *Municipalities, Financial analysis, Tools, Trends, Approaches.*

JEL Classification: *H68, H83, M40.*

Úvod

Koncept finanční analýzy je spjat hlavně s 20. stoletím, kdy došlo zatím k jeho největšímu rozvoji, který byl svázán s rozvojem hospodářství, respektive průmyslu, obchodu a finančnictví. Samotný koncept má tak dnes díky tomuto rozvoji mnoho konkrétních praktických podob a forem, které se vyvinuly postupně v průběhu jeho vývoje. Původní kořeny tohoto přístupu se nacházejí v soukromém sektoru, kde vznikla významná poptávka po analýze finančních informací a tím došlo ke vzniku tohoto přístupu jako disciplíny známé v dnešní podobě a jeho největšímu následnému rozvoji. A právě zde lze i hledat myšlenkové a ideové kořeny, které stojí na začátku hlavní větve aplikačního procesu finanční analýzy na segment obcí.

Cílem tohoto příspěvku je identifikovat původní kořeny finanční analýzy, následně proces aplikace tohoto přístupu v segmentu veřejného sektoru se zaměřením na obce v ČR. Hlavním přínosem tohoto příspěvku tak je vytvoření uceleného pohledu na aplikaci finančně-analytického přístupu v případě segmentu českých municipalit včetně kritické analýzy a identifikace limitů této aplikace. Dílčím cílem příspěvku je identifikace potenciálního budoucího vývoje v této oblasti z pohledu výzkumných přístupů a otázek.

1 Použité metody

Vzhledem k vymezeným cílům byl tento příspěvek zpracován na základě studia odborné literatury jak z oblasti teoretické, tak praktické a čerpal z domácích i zahraničních zdrojů. Na základě tohoto postupu byly analyzovány hlavní obecné i konkrétní, teoretické i praktické přístupy k řešení zkoumané problematiky s následným provedením syntézy poznatků do konstrukce uceleného pohledu s jasnou exaktně vymezenou vazbou: obec – finanční analýza – nástroje. V druhé části se na základě dosavadních poznatků příspěvek věnuje diskusi a pojmenování dalších možných metodologických přístupů a výzkumných oblastí pro další výzkum v této problematice.

2 Vymezení pojmů a omezení výzkumného příspěvku

Finanční analýza se snaží postihnout hlavně finanční toky a stejně tak i v soukromém sektoru by jistě bylo možné vedle výnosů se zabírat nefinančními přínoy pro uživatele, které mohou být vyšší než cena, kterou zaplatí. Oblast využití přístupu finanční analýzy je v tomto příspěvku tedy zúžena na oblast aktiv a finančních toků. Finanční analýzu lze vnímat jako koncept, který se snaží v obecné rovině postihnout finanční procesy v ekonomickém subjektu prostřednictvím různých nástrojů, přístup či metodik. Je založen na sběru finančních informací o zkoumaném subjektu a jejich následné organizaci, třídění a analýze. Celý tento proces má za hlavní cíl vytvořit prostřednictvím analýzy takové výstupy, jež by měly být schopny svému uživateli dát relevantní informace pro identifikaci silných a slabých stránek subjektu. Konkrétní podoba finanční analýzy ve formě finančně-analytického nástroje se pak mění na základě specifických potřeb uživatelů těchto analýz. Například u firem v soukromém sektoru se v rámci konceptu finanční analýzy vytvořily sledované oblasti jako likvidita, aktivita, ziskovost a páka či zadlužení [13]. Tyto oblasti nevznikly náhodou, ale vztahují se na důležité aspekty hospodaření firem. Jsou tedy svým významem a podobou specificky svázány s existencí, podobou a významem firem, ze kterých vychází. Při vytváření co nejlépe fungujícího konceptu analýzy je tak nutné brát v úvahu tuto vazbu analýza-subjekt a individualizovat ji. Zde se nabízí otázka, zda je lepší při hledání a konstrukci nástrojů FA vycházet z fungujících konceptů na jiných subjektech (transfer z firem na obce) nebo vycházet z poznání fungování obcí, či mixem obou přístupů.

Finanční analýza je specifický přístup hodnocení různých ekonomických subjektů, který může vést ke zkvalitnění finančního řízení i v oblasti územní samosprávy, ale právě jeho aplikace v prostředí veřejného sektoru vyžaduje zohlednění určitých specifík [22]. Obecně by se specifika, která odlišují aplikaci tohoto typu analýzy pro použití ve specifickém prostředí (např.: veřejný sektor), dala shrnout následovně [11]:

- Charakter prostředí (trhu) a pozice subjektu v něm,
- odlišení a specifikace nákladových a výnosových středisek,
- rozlišení charakteru finančních toků,
- odlišnosti odvětvových specifík,
- vhodnost datové báze při konstrukci a kalibraci nástroje,
- struktura rozvahy analyzovaných subjektů,
- charakter příjmů,
- časový aspekt testovaného datového vzorku.

Hlavní oblasti hodnocení u municipalit jsou v případě použití finanční analýzy běžné hospodaření, investiční činnost a hospodaření s majetkem [22]. Tyto základní oblasti lze podrobněji rozvést prostřednictvím identifikace dílčích relevantních oblastí [31]:

- Příjmy: růst, flexibilita, elasticita, spolehlivost, rozmanitost,
- výdaje: růst, pověřené náklady, produktivita, efektivita,
- provozní pozice: provozní výsledky, zůstatek fondu, rezervy, likvidita,
- struktura dluhu: dlouhodobý dluh, krátkodobý dluh, překrývání dluhu, podmíněné pohledávky, kvazi zadlužení, dluhový harmonogram,
- nesplacené závazky: důchody, odložená údržba,

- stav kapitálu: odpisy, zásoba aktiv, plán údržby a výměn.

V české praxi se však za sledované období vyvinulo a rozšířilo několik různých přístupů a v praxi používaných nástrojů, jak u municipalit analyzovat tyto oblasti a svým charakterem jsou identické nebo charakterově blízké finančně-analytickému přístupu nebo jeho selektivně vybraným částem (řízení dluhu, bonita, schopnost splácet úvěr...), protože vychází z jeho původních základů. Důležité jsou pak dva aspekty z hlediska míry využitelnosti tohoto přístupu v aktuálních podmínkách – modernizace a přizpůsobení. V konkrétní podobě se tak jedná například o inovaci dosavadních znalostí a rozšíření o nové dimenze (např.: bonita) [9] a nebo o modifikace přizpůsobené konkrétnímu prostředí a specifickým podmínkám [15].

3 Dosavadní přístupy k řešení problematiky v ČR

3.1 Dosavadní přístupy a podoby finančně-analytických nástrojů v ČR

Teorii a praxi této oblasti v ČR lze hodnotit prostřednictvím následujících přístupů. Aplikace měla několik podob vlivem buď plného, částečného či žádného přizpůsobení jak místním podmínkám při aplikaci nástroje, tak specifickým subjektům, v tomto případě obcím. Dalším přístupem v této oblasti je transfer analytických komponent a nástrojů z praxe veřejných sektorů v jiných zemích (převážně z USA). Poslední přístup bych definoval jako vlastní inovativní postupy při snaze o jiné někdy i originální pohledy v rámci finanční analýzy na zkoumaný subjekt či její rozšíření o další proměnné. Prostor pro tyto inovace poskytuje specifická celá oblast i jednotlivých subjektů – obcí – a v některých oblastech stále otevřené otázky jako efektivita, výnosnost ve veřejném sektoru, veřejný zájem a jiné. Využití postupů finanční analýzy se v českém prostředí fragmentuje na dílčí pohledy a celkově je tato specifická problematika a její využití ve veřejném sektoru nedostatečně zpracované [12]. Dalším kritickým bodem samotného procesu aplikace tradiční podoby FA na neprofitní organizace je oblast analýzy, způsobu interpretace výsledků a přístupu k jejich vypovídací hodnotě, které musí být patřičně modifikovány, což navazuje na již zmíněné východiska a specifika FA (definování a následné použití). Pokud tomu tak není, tak FA použita bez jakéhokoliv přizpůsobení či modifikace může prostřednictvím svých ukazatelů a metod vytvářet pouze velmi obecná doporučení.

Vznik, používání a inovace finančně-analytických nástrojů na specifické hodnocení obcí mají svoje důvody a příčiny, které by se daly více či méně shrnout následovně:

- Rostoucí zadluženost obcí i s rostoucími příjmy,
- specifická výnosová/příjmová politika obcí (určitá závislost na transferech a dotacích) a její vlivy na dlouhodobý finanční management s ohledem na podstatu existence a fungování obcí,
- rozdrobenost obcí kladoucí stále větší nároky na finanční management obce,
- rostoucí objemy přerozdělovaných prostředků,
- kvalifikace manažerů (tajemníci, starostové) v této oblasti,
- používané nástroje finančního managementu v praxi veřejného sektoru,
- růst výskytu transparentnosti používání veřejných prostředků bez hodnotící báze v oblasti samotného finančního managementu (přímé využívání pouze nástrojů vyvinutých v soukromém sektoru),

- benchmarking finančního managementu, resp. finanční pozice (viz. oborové srovnání),
- zjednodušení hodnocení finančního managementu a hospodaření obce z pohledu laické veřejnosti.

Uvedené důvody se mohou vzájemně překrývat a nejedná se o kompletní přehled výše zmíněných důvodů a příčin. V souvislosti s dosavadním vývojem v této oblasti došlo v ČR k vytvoření následujících nástrojů, které se v praxi uplatňují v různé míře.

3.1.1 Úvěrový typ analýzy

Probíhá mezi bankou nebo jiným typem finanční instituce a obcí v situacích, kdy si obec chce vypůjčit finanční prostředky na financování investic nebo běžného chodu. Dochází k posuzování bonity obce a ta je tedy analyzována hlavně z hlediska schopnosti splatit poskytnutý úvěr. Tomuto účelu je také podřízena konkrétní podoba úvěrové analýzy. Časový horizont analýzy subjektu je omezen potřebami příslušného typu analýzy. Co se týče samotné úvěrové analýzy ve vztahu k ostatním druhům finančně-analytických nástrojů, tak právě tento typ analýzy dominoval všeobecnému rozvoji FA poměrovými ukazateli [10]. Úvěrování se stalo hlavní hybnou silou průmyslové aktivity, což odstartovalo růst významu finančního sektoru, a právě tehdy ruku v ruce docházelo k rozvoji úvěrové analýzy (credit analysis) a analýzy finančního výkonu a ačkoliv obě vycházely z analýzy finančních výkazů, jejich přístupy byly odlišné [BHATTACHARYA 2007]. V případě úvěrové analýzy bylo v zájmu věřitelů vyvinout měřítka pro posouzení schopnosti dlužníka splatit dluh s takovými aspekty jako nejistota budoucího vývoje a méně dostupné informace. Právě vývoj úvěrové analýzy znamenal nejvíce vývoj poměrových ukazatelů v jejich brzkých počátcích a ta má tedy velký vliv na současné pojetí finanční analýzy [BHATTACHARYA 2007]. Přesné bankovní finančně-analytické sestavy či nástroje ale nejsou přímo veřejně dostupné a bývají součástí firemního know-how a mohou se tedy i lišit navzájem. Je možné se setkat se strategickými materiály v této oblasti, kterým ale chybí operativní provedení na úrovni konkrétních ukazatelů a limitů. Jisté nevýhody tohoto přístupu vychází z jejich účelu posloužit bance pro zjištění relevantních informací vzhledem ke schopnosti splatit poskytnutý úvěr v časovém horizontu. Prvním omezením tak je již omezený časový horizont, pro který je analýza konstruována, a primární nezáměr o delší časové období z hlediska analýzy. Další nevýhodou této analýzy je, že je vytvářena na základě cílů soukromého subjektu-finanční instituce, z nichž jedním je maximalizace zisku. Analýza tak může být upravena a zkrácena, aby soukromý subjekt z obchodu získal maximální zisk. Například může na základě vlastní finanční analýzy poskytnout svému žadateli o úvěr-obci takové informace, aby například snížil splátky a prodloužil splátkové období, i když to nebude úplně nutné. V celkovém součtu pak na úrocích zaplatí obec více, i když třeba mohla mít dostatečnou likviditu nebo dodatečné příjmy. Cílem banky však není, zcela racionálně, ušetřit obci peníze pro její další hospodaření, ale maximalizovat svůj zisk. Zde primárně nemusí jít ani o záměr, aby obec zaplatila více, ale může jít i o metodologické rozdíly v limitech, ukazatelích a jejich interpretaci pro subjekt a objekt.

3.1.2 Analýza ratingem

Analýzu municipalit ratingem provádí v ČR již několik let soukromá společnost Czech Credit Bureau (CCB) prostřednictvím vlastního unikátního nástroje na výpočet ratingového hodnocení různých typů subjektů vyvinutého na základě vlastní metodiky. Tu společnost vyvinula na základě zkušeností a znalostí především z bankovního sektoru a statistického zpracování velkého množství tuzemských dat. V současné podobě se jedná o placenou

službu a tak je její využití limitováno zájmem samotných obcí, respektive jejich finančními prostředky. Další nevýhodou této metody stejně jako u úvěrové analýzy je charakter interakce mezi zkoumaným subjektem a subjektem požadujícím informaci o zkoumaném subjektu, protože u tohoto typu analýz je tomuto charakteru podřízena i následná konstrukce analýzy. Jde o to, že ten druhý subjekt zde má svoje cíle, které zajímají pouze jeho a těch hodlá dosáhnout. Nicméně tyto cíle nemusí být nutně homogenní s cíli zkoumaného subjektu, ale pouze s částí z nich. Příkladem může být situace, kdy subjekt B půjčuje (nástroj: úvěr, dluhopis,...) subjektu A peníze na jeho další rozvoj. Cílem subjektu B je v interakci se subjektem A pravděpodobně pouze vrácení peněz, případně s úrokem. Cílem subjektu A ale může být navíc vlastní ekonomický rozvoj, který ale za předpokladu splacení dlužných peněz plus úroky nemusí subjekt B vůbec zajímat, protože z něj žádný profit nemá. Subjekt B tedy chce zjistit, zda subjekt A má vůbec potenciál splácet jím poskytnutou půjčku (cílem může být například platební schopnost, či morálka, sledování rozdílu mezi příjmy a výdaji, nebo stav a struktura vlastního kapitálu), a na základě tohoto požadavku konstruuje a provádí specifickou analýzu. Cílem subjektu A je ale, předpokládejme, zisk nebo rozvoj (vyšší obrát, či navýšení aktiv). Tento subjekt si v takové chvíli a sledujíc zmíněné vlastní cíle nevystačí pouze se zvoleným typem analýzy subjektu B, protože ta mu poskytne pouze dílčí pohled na vlastní finanční řízení. Musí tedy svoji analýzu rozšířit vzhledem ke svým sledovaným cílům. Dále pak rating jako součást finančního managementu nabývá spíše sice opakovaného, ale jednorázového charakteru, což je z hlediska operativního řízení, kdy musí manažeři přijímat a vytvářet rozhodnutí průběžně, trochu nevýhoda.

3.1.3 Regulatorní typ analýzy (koercivní izomorfismus)

Tento typ analýzy probíhá mezi státem prostřednictvím Ministerstva financí ČR a obcí každoročně. MF ČR začalo systematicky analyzovat finanční stránku obcí a zavedlo původně v roce 2004 institut dluhové služby, následně od roku 2010 Soustavu informujících a monitorujících ukazatelů (SIMU). Analýza dluhové služby se soustředila na obsluhu dluhu při hospodaření obce, tedy na úzkou specifickou oblast, což je ale svým způsobem pochopitelné, protože se jedná o externí typ kontroly nadřízeným subjektem, jehož cílem je zamezit nárůstu celkového zadlužení obcí i individuálních případů úpadku jednotlivých obcí. I přestože tento ukazatel se používá již cca. 8 let, nezaznamenal jsem při studiu odborných materiálů příliš mnoho analytických studií zabývajících se účinností a úspěšností používání tohoto ukazatele v praxi. Vybrané studie upozorňují na jeho omezenou vypovídací schopnost a nutnost dívat se na tuto problematiku komplexněji, než pouze prostřednictvím tohoto ukazatele [6]. Jeho nevýhodou je také, že sám o sobě bez doplnění dalšími relevantními informacemi může být zkresleně a mylně interpretován. Z hlediska testování účelnosti a účinnosti tohoto nástroje také chyběla dostatečně kvalitní datová báze. Nicméně relativně v tichosti MF ČR tento typ analýzy později modifikovalo a rozšířilo, když vytvořilo SIMU. Otázkou zůstává, na základě čeho byly uvedené ukazatele zvoleny a zda splnily či plní svůj účel, protože i proces sestavení finanční analýzy má svoje podmínky (například ve formě otázek, na které musí být exaktně odpovězeno), aby byla FA přizpůsobena hodnocení relevantního subjektu. I moderní finančně-analytické nástroje jsou založeny na procesu přizpůsobování cílům, dostupným prostředkům, atributům subjektu a jiným atributům. To opět naráží na to, že obecná teorie pro tuto oblast (subjekty národního hospodářství obecně) i její specifické podoblasti (subjekty v jednotlivých sektorech a odvětvích národního hospodářství) chybí. Konkrétní FA se přizpůsobuje hodnocenému

subjektu. S mírou úspěšnosti přizpůsobení může souviset i následná vypovídací hodnota výsledků analýzy subjektu.

3.1.4 *Zákonné analýzy hospodaření obcí a vlastní přizpůsobené analýzy*

Co se týče samotných obcí, tak v nich interně či externě probíhají různé typy analýz jejich vlastního hospodaření. Mezi ty asi nejpoužívanější analýzy patří audit hospodaření, který může bývávat zpracován buď interním nebo externím auditorem, dále pak samozřejmě rozpočet, rozpočtový výhled a závěrečný účet. Audit hospodaření se ale zaměřuje spíše na dodržení zákonných povinností při hospodaření. I v něm se ale v některých jeho přizpůsobených podobách pracuje s trendy či poměrovými ukazateli. Nevýhodou je ale, že se nejedná o průběžný typ analýzy, ale jednorázový či nahodilý a jedná se spíše o ex-post kontrolní mechanismus, což je pouze část finančně-analytického nástroje, který je součástí operativního i strategického řízení subjektu. Rozpočet se soustředí hlavně na příjmy a výdaje obce v hlavní činnosti a při analýze pracuje například s jejich plněním či efektivitou. Pro finanční analýzu subjektu je však tato oblast pouze jednou z podoblastí celkové finanční stránky subjektu. V souvislosti s tímto by měly v neposlední řadě obce vytvářet rozpočtový výhled, jehož základní dimenze by měly být celkové příjmy, výdaje, pohledávky a závazky s tím, že míra další propracovanosti konkrétní podoby tohoto nástroje je už na individuálním postoji jednotlivých obcí [23]. V praxi ale bohužel jeho realizace bývá zjednodušována na pouhou projekci uzavřených smluvních vztahů v budoucnosti, pokud vůbec je tento institut používán. Obce ještě v rámci ukončení rozpočtového období vytváří závěrečný účet, který bývá detailnější než audit hospodaření, ale co do charakteru typu ex-post kontroly je mu podobný. Nevýhodou těchto nástrojů a analýz je jejich jednorázový a někdy i nahodilý charakter, malá snaha o analytiku a téměř nulová snaha a schopnost predikce. Také zde chybí oborová srovnání a limity. I kdyby tak obec používala při svém fungování finančně-analytické ukazatele, na základě čeho by byla schopna rozlišit a určit svoji pozici a potenciál pro zlepšení celkové i v dílčích oblastech? Používání přizpůsobených specifických nástrojů FA je zatím vyloženě na obcích, jestli a případně v jaké konkrétní podobě je využívají. Při vlastním dotazníkovém šetření na vzorku obcí různé velikosti se mimo jiné ukázalo, že používání těchto nástrojů je opravdu individuální, stejně tak jejich používaná podoba. Podobné závěry byly potvrzeny jiným výzkumem s výstupy, že používání takové typu nástrojů je nezávislé na velikosti subjektu (velikost: počet zaměstnanců, obyvatel, majetek) a poukázaly také na nevyužívání nástrojů finanční analýzy na úrovni přímého řízení v organizacích veřejnoprávního charakteru [18].

3.1.5 *Finanční soběstačnost*

Finanční soběstačnost vyjadřuje schopnost samofinancování subjektu, což je zvláště pro obce velmi specifická záležitost a měla by mít určité svoje místo v analýze finanční stránky obce. Nevýhodou tohoto konceptu v souvislosti s posouzením celkové finanční stránky obce je jeho úzké zaměření na vlastní příjmy v rámci souhrnného hospodaření celého subjektu a zjednodušený ukazatel vlastních příjmů vůči běžným výdajům. Vypovídací schopnost tohoto ukazatele z hlediska FA je omezená, zajímavé je spíše oborové srovnání subjektů. Subjekt s nižší mírou soběstačnosti může být náchylnější na makroekonomické výkyvy prostřednictvím propadů v příjmech ze sdílených daních. Bylo by ale potřeba provést měření v rámci získání lepších informací o konsekvencích mezi mírou soběstačnosti a buď rozpočtovou pozicí (určující, zda je rozpočet vyrovnaný, přebytkový či deficitní) nebo celkovou finanční pozicí. Výhodou tohoto ukazatele je očištění o vliv příjmů, které nemá obec v přímé gesci a které mohou zvyšovat nepřesnost v projekcích a analýzách. Nevýhodou je vzhledem k současnému nastavení daňového určení nízký poměr vlastních

příjmů vyplívající ze zákona o rozpočtovém určení daní v mezinárodním srovnání. Tento nástroj doporučuje i EU, jež v posledních letech prostřednictvím *Rady Evropy doporučovala pro země 50% míru finanční soběstačnosti obcí* [22].

3.2 Limity finanční analýzy v ČR

Důležitým předpokladem používání finanční analýzy je účetnictví, jehož aplikace ve veřejném sektoru je obecně v dosavadním vývoji odlišná od praxe v soukromém sektoru, ve kterém vznikla právě finanční analýza. Jednou z velkých odlišností účetnictví v obou případech je například problematika odpisů. Univerzální aplikace FA by tak v tomto případě byla metodou postupu formou pokus-omyl. Vzhledem k dlouhodobosti této problematiky se ale jakékoliv problémy či symptomy mohou objevit až v určitém časovém horizontu mimo rámec sledování a navíc, pokud nebude dostatečná sledovací kapacita, nemusí uživatel následně při zaznamenání vůbec zjistit reálnou příčinu úpadku subjektu. Relevantním argumentem v souvislosti s tímto článkem je snaha o změnu účetnictví směrem k podobě používané v soukromém sektoru. Tento fakt tak nepřímou přispívá podle mého názoru k podpoře dalšího vývoje a využití finančně-analytických nástrojů například právě v případě obcí. Tyto změny tak podle záměru přispívají k přibližování charakterů účetnictví obcí a firem. To ale neznamená apriori ztotožnění obou typů subjektů. I nadále budou existovat specifika a aspekty odlišující od sebe oba typy subjektů vycházející z odlišných základů. Díky této reformě by se navíc měla zvýšit vypovídací schopnost finančních dokumentů (rozvaha, výkazy...), které byly sice dosud vytvářeny, nicméně obsahují nepřesnosti či nepravdivé informace (například o zůstatkové hodnotě majetku). Dalším problematickým aspektem dosavadního stavu uplatňované účetní podoby byla absence aktuálního principu (účetní operace byly zaznamenávány například až při realizaci transakce). Tento princip by se měl tímto postupně implementovat do finančního účetnictví obcí, což by mohlo opět posílit následnou vypovídací schopnost finančně-analytických nástrojů. Bude však velmi záležet na individuálním dodržování tohoto principu jednotlivými subjekty a případné kontrole jeho aplikace, jinak budou i nadále vybrané účetní výkazy obcí vykazovat určitou míru zkreslení, což bude snižovat míru vypovídací schopnosti finančně-analytických nástrojů vycházejících z informací obsažených v těchto dokumentech. Dalším plusem by měl být přehled o peněžních tocích. Nosným základem pro tento posun prostřednictvím uvedených změn měla být vyhláška Ministerstva financí č. 410/2009 Sb., která v případě obcí upravuje problematiku sestavování účetní závěrky, přehledu o peněžních tocích a změnách vlastního kapitálu, oceňování, opravných položek, odpisování, rezerv či účetní závěrky s platností od 1.1.2011. Tato změna by mohla opět o něco více rozšířit prostor a možnosti zkoumání a potenciál využití finančně-analytických nástrojů v případě obcí. Základním předpokladem pro naplnění tohoto procesu je ale úspěšnost aplikace a používání této vyhlášky odpovědnými úředníky obcí.

3.3 Spor o význam individuálních ukazatelů

Vedle systémových problémů jako například zmíněného účetnictví se v rámci této problematiky objevuje i polemika nad jednotlivými ukazateli. Jedním z takových ukazatelů je například poměrový ukazatel, v němž je obsažen počet obyvatel (např.: obecní dluh/ počet obyvatel). Smyslem tohoto ukazatele je relativizovat veličinu dluhu pro možnost její komparace napříč různě velkými obcemi. Vypovídací schopnost takového poměrového ukazatele totiž může být zkreslující. Vezměme v úvahu dvě obce přibližně stejné velikosti co do počtu obyvatel, ale s různými věkovými strukturami (obec A – medián věk 60 let, obec B – medián věk 40 let). Obě obce mají přibližně stejnou hodnotu zmíněného poměrového ukazatele (obecní dluh/ počet obyvatel). Co tento ukazatel vypovídá? Povrchní

interpretací by se mohlo zdát, že schopnost splatit dluh je v obou případech podobná, ne-li identická, protože je rovnoměrně rozprostřena na obyvatele. Při detailnější a rozsáhlejší analýze však lze argumentovat, že lepší finanční pozici z dlouhodobého hlediska, respektive větší šanci splatit dluh má spíše obec B, než obec A vzhledem k minimálně dvěma klíčovým aspektům:

- 1) U populačně starší obce A může hrozit pokles celkového počtu obyvatel v důsledku mortality a tím pádem hrozí pokles příjmů obce,
- 2) u populačně starší obce A je pravděpodobně nižší počet ekonomicky aktivních obyvatel, což se projeví v nižších příjmech obce.

Hojně používaným je ve finančně-analytických nástrojích poměrový ukazatel celkový dluh/aktiva celkem. Tento ukazatel má své opodstatnění v jakémkoliv ekonomickém subjektu a i v případě obcí jako řádného hospodáře. Jeho Achillovou patou v případě ČR jsou ale odpisy a hodnota majetku. Dokud tato problematika nebude uspokojivě vyřešena, tak tento ukazatel má zkreslenou vypovídací schopnost a nemá smysl jej využívat s cílem zjistit, zda je ekonomický subjekt rizikově zadlužen či nikoliv. Nákladnějším, ale vhodným řešením aktuální situace při využití této filozofie by mohlo být aktuální ocenění aktiv obce. Tento postup by ale zřejmě znamenal vysoké transakční náklady. Při současné podobě hospodaření municipalit má zatím větší smysl při zjišťování schopnosti splatit dluh zapojit do ukazatele příjmy, či přebytky hospodaření v dlouhém období. Dalším způsobem by mohlo být eventuální navázání tohoto ukazatele na hospodářskou činnost obce, respektive na vlastní příjmy obce jako takové. Tím by se také mohl odstranit problém se strukturou a charakterem aktiv, které bývají u obcí významně odlišné od soukromých firem. Vyskytují se tak v majetku obcí i aktiva, které mají nízkou likviditu či schopnost prodeje jinému vlastníkovi pro jiné využívání, protože se často jedná třeba o aktiva spojená s poskytováním veřejných služeb.

3.4 Ostatní odlišnosti a specifika použití analýz ve veřejném sektoru

Finanční management se vyvinul hlavně pro soukromé firmy s cílem maximalizovat zisk a cíle akcionářů, resp. vlastníků. Veřejný sektor ve snaze hledat cestu efektivnosti se snaží jít podobnou cestou, ale není možné jít po zcela stejné cestě, resp. zcela stejným způsobem. Veřejný sektor, potažmo subjekty, které se v něm nacházejí (v tomto případě obce), nemají za primární cíl maximalizaci zisku. Právě používání ukazatele zisku není v podmínkách veřejného sektoru vhodné [17]. A zde narážíme na další odlišnost. Tato odlišnost je ale laickou veřejností a někdy i samotnými manažery mylně interpretována, že pokud není cílem zisk, není nutné, aby subjekt hledal nebo vycházel určitým způsobem ze ziskové funkce. Tímto přístupem pak obecně tenduje subjekt k nehospodárnosti a neefektivnosti. Zisk by se samozřejmě neměl pro takový typ organizace stát cílem, ale snaha o jeho dosažení v dílčích oblastech činnosti municipalit by mohla být prostředkem k naplnění hlavních cílů, které vychází ze samotné podstaty a poslání příslušného subjektu. Jako nástroje hodnocení výkonnosti se nejvhodněji jeví měření či indikátory, které mohou být kvalitativního či kvantitativního charakteru a které mohou sloužit jako manažerský nástroj při určování výkonnosti v porovnání s definovanými standardy, objasňování oblastí, kde je nutné zlepšení, identifikování procesů a činností, které jsou lépe vykonávané v jiných organizacích a také při otestování, zda-li opatření na zlepšení výkonnosti anebo efektivnosti programů byly úspěšné [17].

4 Identifikace oblastí a aspektů pro další výzkum

4.1 Metodologické možnosti dalšího výzkumu

Díky tomu, že pragmatický empirismus posloužil jako výchozí přístup pro vývoj finančně-analytických nástrojů a že vzniklo několik různých vývojových větví, disponuje dnes oblast finanční analýzy souborem přístupů, jak hodnotit ekonomické subjekty. Přesto ale této oblasti chybí testovatelné teorie, resp. explicitní teoretická struktura a většina nástrojů a metod je vytvářena hlavně prakticky na základě konkrétních praktických potřeb [10]. Konstrukce například poměrových ukazatelů tak do jisté míry závisí na autoritě a vypovídací schopnosti autora zkušnostního poznání. Zde může být určitou nevýhodou v aplikaci na subjekty veřejného sektoru, že se nástroje a koncept FA v historii vytvářely zejména na bázi soukromých společností, které fungují na základě některých odlišných aspektů a specifíků. Současná teoretická řešení konkrétních ukazatelů tak zjevně vycházejí z těchto výchozích bodů a je možná škoda, že se více nediskutuje o alternativách vycházejících z odlišného základu. Tento postup je ale celkem logický vzhledem k dosavadním tendencím přibližování obcí jako ekonomických subjektů k soukromým firmám. Nastává pak otázka, zda přímá aplikace zmíněnými způsoby vyvinutých nástrojů je vhodná a účelná ve vztahu k užití na subjekty ve veřejném sektoru (v tomto případě obce) a zda je tato univerzální aplikace metodicky relevantní vzhledem k vazbě mezi účelem samotné finanční analýzy a cíli finančního managementu municipalit. Na základě uvedeného se jeví jako významná otázka analýza samotných konkrétních ukazatelů finančně-analytických nástrojů vzhledem k originálním specifíkům obcí, zejména zkoumání jejich relevantního významu vzhledem ke zkoumanému subjektu a také jejich testování a měření z hlediska dalšího využití. V souvislosti s procesem vytváření různých konstrukcí poměrových finančních ukazatelů souvisí i další metodický postup práce s těmi ukazateli v rámci tvorby složitějších finančně-analytických nástrojů. Rozmach množství ukazatelů v rámci oblasti FA v minulosti následně vyvolal poptávku po eliminaci (identifikaci vhodných ukazatelů), integraci a syntéze množství ukazatelů, které vyústily ve snahy řady autorů o vznik syntetických ukazatelů. Výsledek tohoto snažení je pozorovatelný ve vzniku souhrnných indexů hodnocení, které mají za cíl vyjádřit souhrnnou charakteristiku celkové finančně-ekonomické situace a výkonnosti podniku pomocí jednoho čísla [26]. Je ale třeba současně brát v úvahu nebezpečí spojené s používáním této metody a to omezenou vypovídací schopnost jako jediného ukazatele pro vytváření rozhodnutí. Použití této metody je tedy vhodné pro základní a rychlé hodnocení a srovnání s jinými ekonomickými subjekty jako podklad pro další potřebná hodnocení a rozklad (např.: na dílčí ukazatele) [26]. Tento přístup se již blíží komplexnímu řešení pro strategické a operativní řešení finančního řízení obcí, jež je v ČR z hlediska používaných metod a nástrojů velmi roztříštěné a fragmentované.

Další z klíčových otázek všech uvedených přístupů je definování negativních a pozitivních stavů z pohledu zkoumaného subjektu. Vzhledem k dosavadním a aktuálním platným podmínkám obec fakticky nemůže vyhlásit bankrot a řešení případného negativního stavu je tak pro ni daleko složitější, než třeba pro soukromou firmu. Jednou z otázek pro další výzkum je například: je negativním finálním stavem pro obec vysoká míra zadlužení generující vysokou výdajovou položku na splátce a úrocích omezující ostatní výdaje spojené s fungováním obce nebo jiné podmínky a kde případně tato míra leží? Pokud budou explicitně stanoveny a akceptovány stavy či podmínky, které budou definovány jako limitní, je možnost z nich vycházet při určování a hledání možností jak určit objektivní finanční stav subjektu. Problémem při získávání limitních či referenčních hodnot

pro vytváření hodnotových soudů je informační báze na základě, které jsou hodnoty utvářeny. Tyto báze jsou vytvářeny na základě různých přístupů, ve kterých také vznikají problémy. Prvním z nich je průměrování, dále pak hledání srovnatelných subjektů a nakonec hledání vhodných rysů. U prvního zmíněného přístupu se vyskytuje problém výskytu těch „špatných“ subjektů. Jejich identifikace je v tomto případě esenciální, protože pokud je zahrneme do vzorku báze pro průměrování, tak tím snižujeme vypovídající schopnost a efektivnost celého řešení. Dalším důležitým aspektem je srovnatelnost subjektů, což má svoje opodstatnění i v případě obcí. Srovnatelnost obcí je svým způsobem vlastní výzkumná otázka, pro jejíž řešení se nabízí různé výzkumné metody a postupy (například klastrování).

Neméně důležitým výzkumným problémem jsou i specifika definování vzorků analýzy v oblasti výskytu velkého množství relevantních subjektů. V metodologické rovině analýz finančně-analytických ukazatelů byly identifikovány následující přístupy:

- 1) Identifikace pomocí negativních aspektů na vzorku neúspěšných firem [27][1],
- 2) porovnání úspěšných a neúspěšných firem [7],
- 3) identifikace aspektů úspěšně fungujících subjektů [19] - mimetický izomorfismus.

Tyto postupy jsou ale již postaveny na předpokladu zodpovězení uvedených předchozích výzkumných otázek. Zde se otevírá výzkumný prostor pro další klastrování na základě dalších potenciálně relevantních specifík a atributů. Je však otázkou jestli je vhodnějším přístupem hledání objektivních skutečností prostřednictvím klastrových a oborových typů analýz nebo naopak reálnější obrázek o finanční stránce obcí může poskytnout východisko výzkumu individuálních případů obcí. V tom prvním případě lze určitou inspiraci hledat již v minulosti, kdy byla problematika finanční analýzy obohacena o výzkum psychologických či behaviorálních aspektů, kdy se například hledaly vazby mezi finančními ukazateli (např.: likvidita, solventnost,...) a určitou typologií chování subjektů [28].

4.2 Další možné postupy a oblasti výzkumu

Existují tendence a názory vzhledem ke specifickému postavení a fungování obcí implementovat do analytického hodnocení obcí i nefinanční ukazatele a hledat možnost aplikace finanční analýzy tímto způsobem přizpůsobení. Příkladem může být koncept určení bonity obcí, který v širším slova smyslu chápe bonitu obce jako vlastnosti, které odpovídají charakteru požadavků kladených na obec [9]. Tento výzkumný přístup pracuje s konceptem určení pozic obcí na základě zvolených kritérií, průměrných hodnot a na základě toho určení „dobrých“ a „špatných“ obcí. Tento přístup má však svoji Achillovu patu v existenci nebezpečí přílišné subjektivity prostřednictvím formulace normativních závěrů. V dalším výzkumu modifikované FA v segmentu obcí by ale hypoteticky mohly hrát roli právě nové a třeba i nefinanční ukazatele, které jsou ale relevantní vzhledem k posuzovanému subjektu. Například by se mohlo jednat o strukturování obyvatelstva dle příjmu, nebo třeba velikosti katastrálního území obce, počet žáků či mortalita/natalita.

Další oblastí či přístupem s velkým výzkumným potenciálem je řízení a struktura aktiv obcí (asset management). Majetek municipalit není v odborné oblasti systémově řešen a navíc neexistuje ucelená legislativní úprava základních otázek hospodaření s majetkem obcí, což ústí v nekoncepční přístup obcí ke svému majetku a vznik finančních ztrát [2]. Význam řízení aktiv posiluje možnost vnímat a používat jej také jako rozvojový a stabilizační nástroj obce. Existuje poměrně velký prostor pro tvůrčí přístup v oblasti řízení a rozvoje obce, kdy obec může například podnikat či investovat [2]. V minulosti již existují

příklady srovnání druhového (sektorového) rozložení kapitálových investic napříč obcemi, jež upozorňují, že samotná struktura kapitálových výdajů není tak významná z důvodu její závislosti na delegaci funkcí centrální vládou [16]. V tomto ohledu a touto optikou nazírání na tuto problematiku je jako jeden z důležitých faktorů vysvětlujících strukturu a úroveň municipálních výdajů vnímáno i rozdělení funkcí mezi centrální a místní vládou [21]. Oblast řízení aktiv však skrývá rizika, jejichž účinná eliminace by měla být možná právě prostřednictvím používání vhodných finančně-analytických nástrojů. Předpokladem úspěšného řešení této problematiky ale je věrné a poctivé zobrazení. Význam této oblasti v rámci problematiky tohoto příspěvku podtrhuje i její souvislost v rámci FA jako její nedílné součásti při analýze finanční stránky ekonomického subjektu.

Realizace inovací probíhá nejen z hlediska předmětu zkoumání, respektive problematiky, kterou se zabýváme, ale i způsobu, jakým lze ke zkoumání dané problematiky přistupovat. V poslední dekádě se v českém prostředí vyskytl z tohoto pohledu nový přístup k řešení zmíněné problematiky a to modelování bonity obcí prostřednictvím dopředných neuronových sítí [29]. Inovace a modernizace v této specifické oblasti ale neprobíhají pouze v akademickém prostředí, ale jak tomu bylo zvykem i v minulosti v případě soukromého sektoru, dochází k tomu v případě veřejného sektoru samovolně i v praxi, což bývá doprovázeno i zaváděním konkrétních rámců či nástrojů [8][4]. Z hlediska rozvoje dílčích konceptů se dá hovořit v poslední dekádě o stále větším důrazu na výzkum konceptů jako finanční zdraví (financial health) a finanční stav (financial condition), které svou vnitřní povahou vycházejí z původního konceptu finanční analýzy [30][25][3][24]. Vedle těchto přístupů, které vychází z obecné podstaty finanční analýzy, se v oblasti hodnocení specifických subjektů veřejného sektoru vzhledem k novým a měnícím se podmínkám, které pro tyto subjekty zvláště v poslední dekádě vytvářely čím dál více turbulentnější prostředí pro jejich existenci a fungování, rozvíjejí také úžeji zaměřené koncepty analýz souvisejících s pojmy jako finanční / fiskální tíseň či krize, které mají ambici predikce výskytu těchto negativních stavů [14][5]. Uvedené přístupy skrývají menší či větší potenciál pro další rozvoj teorie a praxe finančně-analytických přístupů vstříc novým a specifickým podmínkám a měnícímu se prostředí, ve kterém mají obce nejen existovat ale i řádně fungovat a plnit svoje poslání.

Závěr

Problematika finančně-analytických nástrojů je v obecné i teoretické rovině velmi rozsáhlá. Její aplikace v českém prostředí je sice dlouhodobá, ale také značně fragmentovaná a roztržštěná. V příspěvku byly identifikovány vybrané hlavní tendence a přístupy v této oblasti, související vybrané nedostatky a potenciální oblasti dalšího výzkumu. Jedním z úskalí dalšího vývoje této výzkumné oblasti je další rozvoj a větvení jednotlivých přístupů, metod a nástrojů bez dostatečné analýzy dosavadního poznání a fungování. Tento příspěvek se pokusil identifikovat potenciální metodologické postupy a výzkumné cíle v dalším výzkumu této oblasti na základě dosavadních poznatků a otevřených otázek a problémů. Ve shodě s některými autory uvedenými v příspěvku jsou jako další výzkumné oblasti této problematiky definovány identifikace vhodných nástrojů a konkrétních ukazatelů v souvislosti s účelností teoretických i praktických vazeb, dále pak limitních hodnot a jejich další testování v závislosti na jejich vypovídací schopnosti a metodách tvorby vzorků. Příspěvek také zdůrazňuje význam alternativních přístupů pro řešení uvedené problematiky, kterou se zabývá tento článek, protože mohou do řešení zmíněné problematiky vnést zcela nový pohled nebo jiné způsoby řešení.

Poděkování

Tento článek byl vytvořen jako jeden z výstupů výzkumného projektu specifického výzkumu MUNI/A/0786/2012.

Reference

- [1] BEAVER, W. H. Financial Ratios as Predictors of Failure. *Empirical Research in Accounting: Selected Studies*, University of Chicago, 1966, pp. 71-111.
- [2] BINEK, J. *Hospodaření s majetkem obcí (Disertační práce)*. Brno: Masarykova univerzita, Ekonomicko-správní fakulta, 2008, 83 s.
- [3] CABALEIRO, R., BUCH, E., VAAMONDE, A. Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health. *The American Review of Public Administration*. Online. 2012. Dostupné z WWW: <<http://arp.sagepub.com/content/early/>>
- [4] CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS. Public sector statements of recommended practice (SORP) 4. Indicators of financial condition. Toronto, Ontario, Canada: CICA, 2009.
- [5] COE, C. K. Preventing local government fiscal crises: Emerging best practices. *Public Administration Review*, 68(4), 759-767, 2008.
- [6] DVOŘÁKOVÁ, P., JAHODA, R. Účinnost regulace zadluženosti municipalit v ČR. In *Veřejné politiky a jejich účinnost - determinanty racionality řízení ve veřejném sektoru (sborník příspěvků z mezinárodního vědeckého semináře)*. Vyd. 1. Brno : ESF MU, 2008. ISBN 978-80-739-9345-0, s. 16-24. 24.1.2008, Šlapanice u Brna.
- [7] FITZPATRICK, P. J. A Comparison of the Ratios of Successful Industrial Enterprises with Those of Failed Companies. The Accountants Publishing Company, 1932.
- [8] GASB, Statement of the Governmental Accounting Standards Board No. 34: Basic Financial Statements and Management's Discussion and Analysis For State and Local Governments, Norwalk, CT: GASB, 1999; GASB, Statement No. 44, Norwalk, CT: GASB, 2004.
- [9] HALÁSEK, D., TOMÁNEK, P., PILNÝ, J. *Určování bonity obcí*. Ostrava: Vysoká škola báňská - Technická univerzita, 2002. 130 s. ISBN 978-80-248-0159-9.
- [10] HARRIGAN, J. O. A Short History of Financial Ratio Analysis. *The Accounting Review*, 1968, Vol. 43, No. 2, pp. 284-294. ISSN 0001-4826.
- [11] HRŮZA, F.: Why Traditional Financial Analysis Tools and Approaches are Not Suitable for Municipalities and should be Re-Designed? (The Case of Municipalities in Czech Republic). *International Journal of Social Science and Humanity*, Vol. 3, No.1, IACSIT Press, 2013, ISSN: 2010-3646.
- [12] JANEČEK, V. Využití finanční analýzy v příspěvkových organizacích. Ve sborníku *Česká ekonomika na přelomu tisíciletí*. Brno: Masarykova univerzita, 2001. s. 313-325. ISBN 80-210-2533-6.
- [13] KIESCO, D. W., WEYGANDT, J. J. *Intermediate Accounting: Canadian Edition*. John Wiley & Sons Canada Limited, 1982.

- [14] KLOHA, P., WEISSERT, C., S., KLEINE, R. Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Distress. *Public Administration Review*, 2005, Vol. 65, No. 3, pp. 313-323.
- [15] KRAFTOVÁ, I. Finanční analýza municipální firmy. Praha, C.H.Beck, 2002, ISBN 80-7179-778-2.
- [16] KUNDU, A. Politics and Economics of Credit Rating. *Economic and Political Weekly Money, Banking & Finance*, 2001, 36, pp. 293-295.
- [17] MEDVEĎ, J., NEMEC, J., ORVISKÁ, M., ZIMKOVÁ, E. *Verejné financie*. SPRINT. Bratislava. 2005, s. 464. ISBN: 80-89085-32-2.
- [18] MERIČKOVÁ, B., ŠEBO, J. Finančný manažment vo verejnoprávnych a súkromnoprávnych neziskových organizáciách. Ve sborníku *Management územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2006. s. 102-110.
- [19] MERWIN, CH. L. Financial Characteristics of American Manufacturing Corporations. *Washington. U.S. Government Printing Office*, 1940, No. 15, pp. 442.
- [20] MINISTERSTVO FINANCÍ. Úplné znění vyhlášky č. 410/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů. [cit. 2012-06-11]. Dostupné na WWW: <http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/dane_ucetni_reforma_v_oblasti_vf_pravpred_59988.html>.
- [21] NARAYANAN, E. Institutional Imperatives for Leveraging Municipal Debt Financing for Urban Infrastructure Development in India. Papers of the International Seminar on Financing and Pricing of Urban Infrastructure, Human Settlement Management Institute, New Delhi, 1999.
- [22] PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vyd. Praha: Management Press, 2004. 375 s. ISBN 978-80-726-1086-0.
- [23] PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů. 2. vyd. Praha: Grada Publishing, 2009. 304 s. ISBN: 978-80-247-2789-9.
- [24] RITONGA, I. T., CLARK, C., WICKREMASINGHE, G. Assessing financial condition of local government in Indonesia: an exploration. *Public and Municipal Finance*, Volume 1, Issue 2, 2012. Available at WWW: <http://businessperspectives.org/journals_free/pmf/2012/pmf_2012_02_Ritonga.pdf>
- [25] RIVENBARK, W.C., ROENIGK, D.J., ALLISON, G.S. Conceptualizing Financial Condition in Local Government, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 22, pp. 149-177, 2010.
- [26] RŮČKOVÁ, P. *Finanční analýza: metody, ukazatele, využití v praxi*. 2. vydání. Grada Publishing a.s., 2008. 120 s. ISBN 978-80-247-2481-2.
- [27] SMITH, R. F., WINAKOR, A. H. A Test Analysis of Unsuccessful Industrial Companies. *Bulletin No. 31, University of Illinois, Bureau of Business Research*, 1930.
- [28] SORTER, G., BECKER, S. Accounting and Financial Decisions and Corporate Personality-Some Preliminary Findings. *Journal of Accounting Research*, 1964, pp. 183-196.
- [29] VOMOČIL, M., HÁJEK, P., OLEJ, V. Modelování bonity obcí pomocí dopředných neuronových sítí. *Scientific Papers of the University of Pardubice – Series D Fakulty*

of Economics and Administration 11 (2007). Univerzita Pardubice, 2007. No. 11, pp. 172-181. ISBN 978-80-7194-936-7.

- [30] WANG, X., DENNIS, L., JEFF, Y.S. "Tu. Measuring Financial Condition: A Study of U.S. States," *Public Budgeting and Finance*, vol. 27, no. 2, pp. 1-22, 2007.
- [31] WASHTENAW COUNTY FTMS REPORT. Online. 2012. Dostupné z WWW: <<http://www.ewashtenaw.org/government/departments/finance/budget/2012-13-budget-summary/04-financial-trends-2012-for-final.pdf>>

Kontaktní adresa

Ing. Filip Hruža

Katedra veřejné ekonomie, Ekonomicko-správní fakulta MU

Lipová 41a, 602 00 Brno-Pisárky

E-mail: 99925@mail.muni.cz

Tel. číslo: 724 330 084

Received: 30. 09. 2012

Reviewed: 13. 02. 2013

Approved for publication: 04. 11. 2013