

Univerzita Pardubice

Fakulta ekonomicko-správní

Analýza zadluženosti obcí

Bc. Ladislav Němeček

**Diplomová práce
2015**

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Ladislav Němeček**
Osobní číslo: **E13027**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Ekonomika veřejného sektoru**
Název tématu: **Analýza zadluženosti vybraných obcí**
Zadávající katedra: **Ústav ekonomických věd**

Z á s a d y p r o v y p r a c o v á n í :


Cílem práce je analýza zadluženosti vybraných obcí za sledované období 2001 - 2013. Výběr obcí bude dle zvolených kritérií, které budou zohledňovat velikost obce, geografickou polohu obce, občanskou vybavenost obce, strukturu obyvatelstva obce, podnikatelské prostředí, atd. Součástí práce bude analýza nástrojů, které obce využívají k eliminaci či minimalizaci jejich zadluženosti.

Osnova:


- Teoretická východiska financování územních samospráv.
- Analýza zadluženosti jednotlivých obcí dle zvolených kritérií.
- Analýza nástrojů vedoucí k eliminaci či minimalizaci zadlužení zvolených obcí.

Rozsah grafických prací: -
Rozsah pracovní zprávy: cca 50 stran
Forma zpracování diplomové práce: tištěná/elektronická
Seznam odborné literatury:


DAFFLON, B. Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling debt. Cheltenham: Edward Elgar, 2002. ISBN 1-84064-878-3.
JÍLEK, M. Fiskální decentralizace, teorie a empirie. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3.
KUBANOVÁ, J. Statistické metody pro ekonomickou a technickou praxi. Bratislava: Statis, 2008. ISBN 978-8085659-47-4.
PEKOVÁ, J. Finance územní samosprávy: Teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.
PROVAZNÍKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-2789-9.
Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

Vedoucí diplomové práce: 
Ing. et Ing. Veronika Linhartová, Ph.D.
Ústav ekonomických věd

Datum zadání diplomové práce: 29. září 2014
Termín odevzdání diplomové práce: 30. dubna 2015


doc. Ing. Renáta Myšková, Ph.D.
děkanka

L.S.


doc. Ing. Jolana Volejníková, Ph.D.
vedoucí ústavu

V Pardubicích dne 29. září 2014

PROHLÁŠENÍ

Prohlašuji, že jsem tuto práci vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně.

V Pardubicích dne 30. 6. 2015

Bc. Ladislav Němeček

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych rád poděkoval své vedoucí práce Ing. et Ing. Veronice Linhartové, Ph.D. za její odbornou pomoc, cenné rady a poskytnuté materiály, které mi pomohly při zpracování diplomové práce. Dále bych rád vyjádřil poděkování hospodářce obce Kropáčova Vrutice paní Ludmile Mouchové, která mi věnovala čas a odpověděla na mé otázky.

ANOTACE

Diplomová práce je věnována analýze zadluženosti vybraných obcí. První část popisuje obec jako základní územní jednotku a vysvětluje pojmy týkající se jejího hospodaření. Další část se věnuje zadluženosti obcí, uvádí příjmy a výdaje obcí v ČR, jmenuje možnosti krytí zadluženosti a nástroje k řešení zadluženosti. Následně je v diplomové práci provedena analýza vybraných obcí. Součástí práce je analýza nástrojů, které obce využívají k eliminaci či minimalizaci jejich zadluženosti a možné řešení zadluženosti obcí.

KLÍČOVÁ SLOVA

Obec, rozpočet obce, příjmy, výdaje, zadlužení, analýza zadluženosti, regulace dluhu

TITLE

Analysis of municipal debt

ANNOTATION

The thesis is aimed to the analysis of indebtedness of selected municipalities. The first part describes the village as the basic territorial unit and explains terms related to its economy. Next part is devoted to municipal debt, presents revenues and expenditures of municipalities in the Czech Republic, mentions possibilities to cover debt and instruments, which can help to solve the debt. Subsequently, there is an analysis of the selected municipalities in the thesis. The work also includes an analysis of the tools that municipalities use to eliminate or minimize their debt, and possible solutions to municipal debt.

KEYWORDS

Municipality, the budget of the municipality, municipal revenues, municipal expenditures, indebtedness of municipality, analysis of municipal debt, debt regulation

OBSAH

| | |
|---|------------|
| ÚVOD | 11 |
| 1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA | 13 |
| 1.1 REFORMY VEŘEJNÉ SPRÁVY A ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVY V ČESKÉ REPUBLICE | 14 |
| 1.2 FISKÁLNÍ FEDERALISMUS | 15 |
| 1.2.1 <i>Modely fiskálního federalismu</i> | 16 |
| 1.2.2 <i>Model fiskálního federalismu v České republice</i> | 18 |
| 1.3 CHARAKTERISTIKA OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE | 20 |
| 1.3.1 <i>Působnost obce</i> | 23 |
| 1.4 HOSPODAŘENÍ A ROZPOČET OBCÍ | 25 |
| 1.4.1 <i>Rozpočtový proces</i> | 26 |
| 1.4.2 <i>Struktura rozpočtu</i> | 27 |
| 2 ZADLUŽENOST OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE | 29 |
| 2.1 PŘÍJMY OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE | 29 |
| 2.1.1 <i>Daňové příjmy</i> | 30 |
| 2.1.2 <i>Nedaňové a kapitálové příjmy</i> | 34 |
| 2.1.3 <i>Dotace</i> | 35 |
| 2.2 VÝDAJE OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE | 37 |
| 2.2.1 <i>Zhodnocení hospodaření obcí</i> | 40 |
| 2.2.2 <i>Druhy krytí výdajů obcí</i> | 41 |
| 2.3 VÝVOJ A STRUKTURA ZADLUŽENOSTI OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE | 42 |
| 2.4 NÁSTROJE REGULACE ZADLUŽENOSTI OBCÍ | 46 |
| 2.4.1 <i>Systém finanční kontroly ve veřejné správě</i> | 48 |
| 2.4.2 <i>Přezkoumání hospodaření územně samosprávných celků</i> | 50 |
| 2.4.3 <i>Správce obce</i> | 51 |
| 2.4.4 <i>Dluhová služba</i> | 51 |
| 2.4.5 <i>Monitoring hospodaření obcí</i> | 52 |
| 2.4.6 <i>Rating - hodnocení obce podle schopnosti splácet své závazky</i> | 53 |
| 2.5 MOŽNÁ PREVENTIVNÍ OPATŘENÍ ZADLUŽENOSTI | 54 |
| 2.6 MOŽNÁ OPATŘENÍ ŘEŠÍCÍ ZADLUŽENOST OBCÍ | 56 |
| 2.6.1 <i>Pravidla rozpočtové odpovědnosti</i> | 57 |
| 2.7 REGULACE ZADLUŽENOSTI OBCÍ VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH | 58 |
| 2.7.1 <i>Opatření proti zadlužení obcí v Německu</i> | 60 |
| 2.7.2 <i>Opatření proti zadlužení obcí na Slovensku</i> | 61 |
| 3 ANALÝZA ZADLUŽENOSTI VYBRANÉHO VZORKU OBCÍ | 64 |
| 3.1 OBEC PRAMENY | 65 |
| 3.2 OBEC BUBLAVA | 70 |
| 3.3 OBEC TUROVICE | 76 |
| 3.4 OBEC POHLED | 79 |
| 3.5 OBEC MĚŇANY | 82 |
| 3.6 ANALÝZA NÁSTROJŮ VYUŽÍVANÝCH OBCEMI K ELIMINACI ČI MINIMALIZACI JEJICH ZADLUŽENOSTI | 87 |
| 4 NÁVRH ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI OBCÍ | 89 |
| ZÁVĚR | 92 |
| POUŽITÁ LITERATURA | 94 |
| SEZNAM PŘÍLOH | 104 |

Seznam tabulek

| | |
|---|----|
| Tabulka 1: Počet obcí v ČR v letech 1989 – 2014 | 21 |
| Tabulka 2: Podíl jednotlivých příjmů na celkových příjmech obcí v letech 2001 – 2013 | 30 |
| Tabulka 3: Změna koeficientů pro obce v rámci sdílených daní..... | 33 |
| Tabulka 4: Struktura daňových příjmů obcí v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)..... | 33 |
| Tabulka 5: Struktura běžných výdajů obcí v letech 2008 – 2013 (v mld. Kč)..... | 38 |
| Tabulka 6: Struktura kapitálových výdajů v letech 2008 – 2013 (v mld. Kč) | 39 |
| Tabulka 7: Souhrnné údaje u zadluženosti obcí v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)..... | 43 |
| Tabulka 8: Meziroční tempo růstu zadluženosti obcí v letech 2001 – 2013 (v %)..... | 44 |
| Tabulka 9: Vývoj podílu zadluženosti 4 největších měst na celkové zadluženosti obcí v letech 2001 – 2014 (v mld. Kč)..... | 45 |
| Tabulka 10: Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) | 53 |
| Tabulka 11: Shrnutí preventivních a sankčních opatření | 56 |
| Tabulka 12: Procentní podíl veřejného dluhu ČR na HDP, procentní podíl dluhu obcí na veřejném dluhu ČR a % podíl dluhu obcí na HDP v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)..... | 60 |
| Tabulka 13: Základní informace o vybraném vzorku obcí..... | 64 |
| Tabulka 14: Struktura příjmů obce Prameny v letech 2001 - 2013..... | 67 |
| Tabulka 15: Příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Prameny v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 68 |
| Tabulka 16: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům, cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Prameny v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 69 |
| Tabulka 17: Příjmy, výdaje a saldo obce Bublava v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 73 |
| Tabulka 18: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Bublava v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 74 |
| Tabulka 19: Příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Turovice v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 77 |
| Tabulka 20: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Turovice v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 78 |
| Tabulka 21: Příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Pohled v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 80 |
| Tabulka 22: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů na celkových aktivech (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Pohled v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 81 |
| Tabulka 23: Příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Měňany v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 83 |
| Tabulka 24: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Měňany v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 84 |
| Tabulka 25: Ukazatel dluhové služby obce Měňany v letech 2006 – 2013 (v tis. Kč)..... | 86 |

Seznam obrázků

| | |
|---|----|
| Obrázek 1: Schéma veřejné správy | 13 |
| Obrázek 2: Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR v současnosti..... | 19 |

Seznam grafů

| | |
|--|----|
| Graf 1: Vývoj podílu dotací na celkových příjmech obcí (v %) | 37 |
| Graf 2: Vývoj běžných a kapitálových výdajů obcí v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)..... | 39 |
| Graf 3: Vývoj salda hospodaření obcí v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)..... | 41 |
| Graf 4: Vývoj průměrného ratingu obcí v ČR v letech 2005 – 2012 | 54 |
| Graf 5: Stav cizích zdrojů obce Prameny v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč) | 70 |
| Graf 6: Stav cizích zdrojů obce Bublava v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč) | 75 |
| Graf 7: Stav cizích zdrojů obce Turovice v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 79 |
| Graf 8: Stav cizích zdrojů obce Pohled v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 82 |
| Graf 9: Stav cizích zdrojů obce Měňany v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)..... | 85 |

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

| | |
|------|---|
| ČR | Česká republika |
| ČSÚ | Český statistický úřad |
| ČOV | Čistička odpadních vod |
| DSO | Dobrovolný svazek obcí |
| DPFO | Daň z příjmu fyzických osob |
| DPPO | Daň z příjmu právnických osob |
| HDP | Hrubý domácí produkt |
| CHKO | Chráněná krajinná oblast |
| EU | Evropská unie |
| FO | Fyzická osoba |
| MF | Ministerstvo financí |
| MMR | Ministerstvo pro místní rozvoj |
| NUTS | Nomenklaturní územně statistické jednotky |
| PO | Právnická osoba |
| PNFV | Přijaté návratné finanční výpomoci |
| RUD | Rozpočtové určení daní |
| Sb. | Sbírka zákonů |
| SIMU | Soustava informativním a monitorujících ukazatelů |
| SR | Státní rozpočet |
| ÚSC | Územní samosprávný celek |
| VÚSC | Vyšší územní správní celek |
| ZÚSC | Základní územní samosprávný celek |

ÚVOD

Obec je charakterizována jako základní společenství občanů, je veřejnoprávní korporací a jejím úkolem je péče o všestranný rozvoj jejího území a potřeby svých občanů. Ústavou (ústavní zákon č. 1/1993 hlava VII čl. 99) mají obce zaručené právo na vlastní samosprávu. Obce mají vlastní majetek a příjmy, se kterými hospodaří podle vlastního rozpočtu. Pro své občany zabezpečují veřejné statky a služby, jejíž zabezpečení je pro obce finančně velmi náročné. Obec je limitována svým rozpočtem. V případě, kdy obci nestačí příjmy k pokrytí jejich potřeb, obrací se k využití návratných zdrojů, které úzce souvisí se zadlužením. Právě problematika zadlužení je předmětem této diplomové práce.

Rozvojové aktivity obcí a snaha o modernizaci zanedbané infrastruktury byly tak náročné, že je nepokryly běžné příjmy a obce začaly v hojné míře využívat návratných finančních zdrojů. V posledních letech se o zadluženosti obcí, jakožto součásti veřejné dluhu ČR, stále více diskutuje. Zadluženost obcí v roce 2013 dosahovala 92,2 mld. Kč, z nichž většinu dluhu tvoří čtyři největší města (Praha, Brno, Plzeň a Ostrava). Velká města disponují ve svém rozpočtu zpravidla větším objemem finančních prostředků, nemají takové potíže s hrazením nákladů spojených s přijatými půjčkami. Oproti tomu malé obce disponují poměrně malým objemem finančních prostředků ve svém rozpočtu a přijetí úvěru může značně ohrozit jejich hospodaření a finanční stabilitu.

Cílem diplomové práce je analýza zadluženosti vybraných obcí za sledované období 2001 - 2013. Výběr obcí bude dle zvolených kritérií, která budou zohledňovat velikost obce, geografickou polohu obce, občanskou vybavenost obce, strukturu obyvatelstva obce, podnikatelské prostředí, atd. Součástí práce bude analýza nástrojů, které obce využívají k eliminaci či minimalizaci jejich zadluženosti.

Diplomová práce je rozdělena do čtyř kapitol. První část práce se zabývá teoretickými východisky dané problematiky. Bude charakterizována současná struktura veřejné správy v ČR a územní samospráva, jejíž jsou obce součástí. Dále bude charakterizován fiskální federalismus, jeho modely včetně modelu využívaného v ČR. Následně budou charakterizovány obce v ČR, jejich působnost a hospodaření.

Druhá část se zabývá charakteristikou příjmů, s důrazem na příjmy daňové, a výdajů spolu s možnostmi jejich krytí. Následuje analýza vývoje a struktury celkového dluhu obcí ve sledovaném období. Dále budou uvedeny nástroje regulace obecní zadluženosti, možná preventivní opatření a možná opatření řešící situaci již předlužených obcí.

Pro naplnění cíle práce bude ve třetí části provedena analýza zadluženosti vybraného vzorku obcí ve sledovaném období 2001 – 2013. Analýza se zabývá především malými obcemi do 1000 obyvatel. Součástí této části práce je i analýza nástrojů, které obce využívají k eliminaci či minimalizaci jejich zadluženosti.

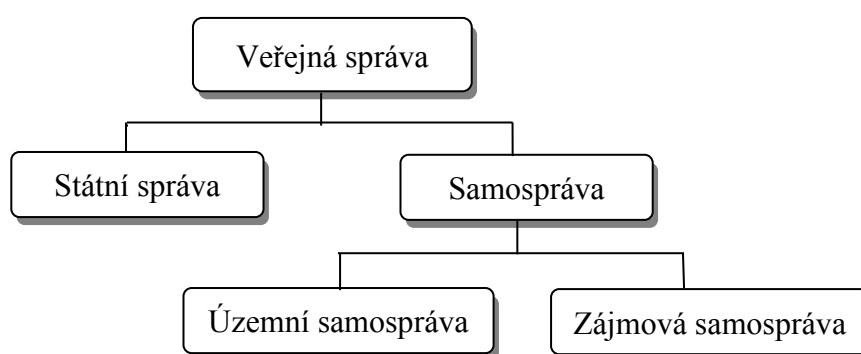
Závěrečná kapitola bude věnována možnému návrhu řešení zadluženosti obce, který vychází z odborné literatury k dané problematice a ze zkušeností v ostatních evropských zemích.

Při zpracování diplomové práce bude využita odborná literatura, odborná periodika (Obec a finance, Moderní obec) a internetové zdroje. Analyzovaná data jsou získána prostřednictvím Automatizovaného rozpočtového informačního systému (ARIS) a specializovaného informačního portálu MONITOR, která jsou přístupná na webových stránkách Ministerstva financí České republiky. Data budou nejprve analyzována a následně zpracována.

1 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Územní samosprávu je možné charakterizovat jako formu **veřejného vládnutí** (veřejné moci) a **veřejné správy**. Územní samospráva je realizací práva občanů na vlastní samosprávu, práva na spravování určitého území menšího, než je stát. A to na základě působnosti dané jednak Ústavou a příslušnými zákony za předpokladu vytvoření potřebných legislativních a ekonomických podmínek. Samosprávu lze tedy chápat jako samostatné zajišťování svých záležitostí v mezích práva, kdy tyto záležitosti nespravuje stát, ale nestátní subjekt. Toto je považováno za významný projev demokratizace společnosti, protože stát předává část výkonu veřejné správy právě nestátnímu subjektu. [76]

Územní samospráva je spolu se státní správou součástí veřejné správy. Samospráva může mít podobu *územní a zájmové samosprávy*. Územní samospráva představuje zastupování zájmů určitého území (osob zde žijících). Zájmová samospráva zastupuje zájmy osob se společnými zájmy (např. profesní komory). Schéma veřejné správy je znázorněno na Obrázku 1.



Obrázek 1: Schéma veřejné správy

Zdroj: zpracováno podle [80]

V rámci samosprávy existuje v ČR dvoustupňový systém. Základní jednotku územní samosprávy podle Ústavy ČR (ústavní zákon č. 1/1993 hlava VII čl. 99) představuje **obec**. Někdy je pro obec používán též výraz *místní samospráva*. Vyšší (druhý) stupeň územní samosprávy představují vyšší územní správní celky (dále jen „VÚSC“), které jsou označovány jako **kraje**, vznikly na základě výše zmíněného ústavního zákona, reálně k 1. 1. 2001. [80]

Státní správa je přímo, či zprostředkovaně řízena ústřední vládou, která představuje nejvyšší orgán moci politické a výkonné. Jedná se o orgán se všeobecnou působností, který v oblasti správy kontroluje, sjednocuje a koordinuje činnosti ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy. Mezi další ústřední orgány státní správy patří např. ČSÚ, Český úřad

zeměměřičský a katastrální. Charakteristická je pro státní správu omezená autonomie rozhodování, vertikální hierarchická struktura a podřízenost nižších orgánů státní správy vyšším orgánům. Převažuje zde monokratický způsob rozhodování, orgány jsou většinou ustavovány jmenováním. V ČR se v současné době uplatňuje dvouступňový systém **územní státní správy**. První stupeň tvoří obecní úřady (i obce s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností), které vykonávají státní správu v rámci své přenesené působnosti. Druhý stupeň představují krajské úřady, které vznikly na základě ústavního zákona č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků. [36][80]

1.1 Reformy veřejné správy a územní samosprávy v České republice

Reformy veřejné správy probíhají v posledních desetiletích s různou intenzitou ve všech evropských zemích, v ČR nevyjímaje. Jsou zaměřeny na efektivní rozdělení kompetencí mezi jednotlivé instituce státní správy po vertikální i horizontální linii, součinnost státní správy a územní samosprávy, hledání optimálního modelu místní správy, zlepšení účinnosti řízení, využívání metod managementu a marketingu v organizacích veřejného sektoru, dosažení alokační efektivnosti na všech úrovních veřejného sektoru včetně územní samosprávy a zlepšení veřejné a občanské kontroly. Součástí reformy veřejné správy se zpravidla stává i reforma územní samosprávy, která je soustředěna na stanovení optimální velikosti základního subjektu územní samosprávy, možnost využití vyšších stupňů územní samosprávy, optimální rozdělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně územní samosprávy po vertikální linii, způsob a intenzitu kontroly územní samosprávy. Významnou součástí reformy územní samosprávy je reforma územních financí s cílem zvýšit finanční soběstačnost územní samosprávy, posílit vlastní příjmy územní samosprávy a rozhodovací pravomoci při hospodaření územní samosprávy. [76]

Významným krokem se stalo zřízení VÚSC – krajů, které zahájily svoji činnost 1. 1. 2001. Právní zakotvení organizací krajské samosprávy a jejich kompetencí lze nalézt v zákoně č. 129/2000 Sb., zákon o krajích (krajské zřízení), tímto zákonem byla završena tzv. *první fáze reformy územní veřejné správy*. Došlo k vytvoření dalšího stupně samosprávy a byl učiněn významný krok vedoucí k zahájení decentralizace státní správy. Následně byla zahájena *druhá fáze reformy územní veřejné správy* ukončením činnosti okresních úřadů k 31. 12. 2002. Většina působností bývalých 73 okresních úřadů byla přenesena na 205 obcí s rozšířenou působností. Některé kompetence byly převedeny s účinností od 1. 1. 2003 na krajské úřady a na další správní úřady. Na místní a regionální úrovni byla posílena samospráva a demokracie. Prostřednictvím vyrovnání velikosti správních obvodů v rámci

republiky a upřednostněním přirozené územní spádovosti byl výkon státní správy přiblížen více občanům. Okresní úřady do roku 2003 existovaly jako decentralizované orgány státní správy se všeobecnou působností. Představovaly zprostředkovatele mezi státem a obcemi. Vývoj struktury veřejné správy je možné vidět v Příloze A. Významné z pohledu reforem veřejné správy je i začlenění regionální politiky EU do hospodářské politiky státu. Vzhledem k tomu, že v regionální politice EU mají významné postavení regiony soudržnosti NUTS 2 s počtem obyvatel do 1 mil. (průměr EU 1,8 mil.), bylo nutné vytvořit 8 regionů NUTS 2. [34][76][80]

Realizovaná reforma si vyžádala i reformu veřejných financí, zejména nástrojů ovlivňujících přerozdělovací vztahy mezi státem a územní samosprávou. Ve financování územních samospráv se dále odráží daňové reformy, změny dotační politiky státu a současná ekonomická situace včetně plnění státního rozpočtu. Pozornost se soustředí také na zvýšení efektivnosti veřejných výdajů na všech úrovních veřejné správy. Mění se pojetí veřejného rozpočtu jako finančního plánu a stále více se zdůrazňuje význam rozpočtového výhledu. V posledních letech dochází k využívání a podpoře moderních informačních technologií ve veřejné správě s cílem zkvalitnit informační soustavu ve veřejné správě, sběr dat a jejich vyhodnocování a využití e-governmentu. Stále větší důraz je kladen na zkvalitnění veřejné kontroly, která se týká nejen účetní a finanční kontroly, účetní auditu, ale především na zkvalitnění kontroly užitek pro občana a výkonnostní audit. Reformy se v posledních letech také soustředí za zvýšení kvalifikace zaměstnanců ve veřejné správě i na průběžné vzdělávání na jednotlivých úrovních územních samospráv. Reforma veřejné správy, zejména decentralizace kompetencí na obce bez adekvátních finančních toků, které by pokryly výdaje spojené s reformou, ovlivnila zadluženost obcí v ČR. Zejména obce, které nedisponovaly dostatečnou finanční rezervou, pocítily dopad reformy v daleko větší míře. [53][76]

1.2 Fiskální federalismus

Teorie fiskálního federalismu je součástí teorie veřejných financí. Teorie vzniká po druhé světové válce. O její rozpracování a uvedení do praxe se zasloužili ekonomové především v anglosaských zemích (W. Oates, R. Musgrave). Mezi hlavní důvody vedoucí k jejímu rozpracování patří zejména: potřeba zkvalitnit demokratické rozhodování o finančních tocích v rozpočtové soustavě, zvýšit intenzitu veřejné a občanské kontroly nad využíváním finančních prostředků rozpočtové soustavy decentralizací veřejného sektoru na jednotlivé úrovně územní samosprávy a zvýšení efektivnosti při financování potřeb veřejného sektoru

(zabezpečování veřejných statků užitečných pro obyvatelstvo při současném zvýšení hospodárnosti ve financování veřejných statků). [74][80]

Teorie fiskální federalismu vychází z pojetí víceúrovňové veřejné správy (musí se vyskytovat alespoň dvě úrovně veřejné správy – ústřední a místní). Zabývá se zejména finančními vazbami ve vertikální i horizontální linii mezi různými vládními úrovněmi, včetně územní samosprávy. Ve **federálních státech** se lze setkat s těmito úrovněmi veřejné správy: federální vláda, státní, republikové či zemské vlády, regionální vláda (v zemích, kde je územní samospráva vícestupňová), místní vládu (na úrovni měst a obcí). V **unitárních státech** lze najít ústřední vládu (ústřední volené orgány – parlament a ústřední výkonné orgány), decentralizované jednotky státu – dekoncentráty, místní a regionální vlády. V případě členství státu v nadnárodním seskupení (např. EU) se lze setkat i s nadnárodní vládní úrovní. [73][76]

Fiskální federalismu se zabývá: [80]

- otázkami **vertikální a horizontální struktury** veřejného sektoru a optimalizací vazeb mezi jeho jednotlivými články a stupni;
- využitím jednotlivých **fiskálních funkcí mezi jednotlivými úrovněmi**;
- rozdělením **pravomocí i odpovědnosti** za jednotlivé výdajové oblasti a stanovením daňových pravomocí a uspořádáním příjmů.

Fiskální decentralizace

Fiskální decentralizace se zabývá hledáním optimální míry decentralizace veřejného sektoru na nižší vládní úrovně a zvýšením efektivnosti a zkvalitněním veřejného sektoru při financování jeho potřeb. V reakci na rostoucí deficitnost veřejných financí dochází k přesunu kompetencí a odpovědnosti za zajišťování většího rozsahu veřejných statků a služeb na regionální a zejména municipální vládní úrovně, za účelem omezení růstu výdajů veřejného sektoru. [80]

1.2.1 Modely fiskálního federalismu

Dle rozdělení veřejných příjmů a výdajů mezi jednotlivé rozpočty a podle vazeb mezi nimi jsou teorií fiskální federalismu vymezeny tyto modely: **vertikální model fiskálního federalismu** a **horizontální model fiskálního federalismu** (kooperativní). [72]

Jednotlivé modely fiskálního federalismu popsané níže vycházejí z uspořádání ve federativních zemích, kde je dělba kompetencí dána jasným postavením středního článku

zpravidla jasnější. Jednotlivé modely se liší zejména ve způsobu tvorby příjmové stránky rozpočtu, která následně omezuje jednotlivé články rozpočtové soustavy na straně výdajové. Vymezení je pouze teoretické, má význam při zkoumání míry závislosti nižších vládních úrovní a územní samosprávy na státním (federálním či ústředním) rozpočtu. [80]

Vertikální model fiskálního federalismu, též nazývaný jako „koláčový model“ či „model vrstveného dortu“, se uplatňuje zejména v anglosaských zemích (USA, Kanada, Austrálie). Jednotlivým vládám je ponechána dostatečná fiskální autonomie, která umožňuje dostatečný prostor pro nezávislou fiskální politiku na každé úrovni odpovědnosti i jednotlivým úrovním vlád na linii horizontální. Vertikální model fiskálního federalismu se dále rozlišuje na **centralizovaný a decentralizovaný model fiskálního federalismu**. [72][73][80]

Horizontální model fiskálního federalismu, je typický pro specifické federální uspořádání v Německu. K jednotlivým finančním vztahům dochází mezi rozpočty na jednotlivých vládních úrovních v horizontální linii (mezi regiony, zeměmi v rámci federace). Chudším zemím či obcím jsou poskytovány dotace od bohatších zemí a obcí. V tomto modelu je respektována zásada solidarity. [74][80]

V praxi je ve většině zemí zpravidla uplatňována kombinace prvků vertikálního a horizontálního modelu fiskálního federalismu – **kombinovaný model fiskálního federalismu** (Příloha B). Každá vládní úroveň disponuje vlastními příjmy, které jsou zpravidla doplněny o dotace z vyššího rozpočtu. [80]

Centralizovaný model fiskálního federalismu

V centralizovaném modelu fiskálního federalismu se předpokládá centralizace rozhodovací pravomoci a centralizované financování. V tomto modelu existuje velmi nízká finanční soběstačnost nižších vládních úrovní, vzhledem k tomu, že nejvýznamnější veřejné příjmy (zejména daňové), plynou do státního rozpočtu (dále jen „SR“). V tomto modelu je soběstačný pouze ústřední rozpočet. Finanční vztahy v rozpočtové soustavě probíhají po vertikální ose formou účelových dotací. Do rozpočtů jednotlivých stupňů územní samosprávy plynou vedle vlastních nedaňových příjmů (např. uživatelské poplatky, prodej či pronájem majetku) dále málo výnosné daňové příjmy. Vlastní příjmy nižších vládních stupňů nestačí krýt výdaje, které mají financovat zejména v souvislosti se zabezpečováním veřejných statků. Zpravidla přísně účelově vázané dotace mohou být využity jako nástroj rozsáhlé a intenzivní kontroly ze strany státu nad územní samosprávou. Tento model se silným centralizačními prvky byl využíván v Československu před rokem 1990. Centralizovaný model fiskálního federalismu je znázorněn v Příloze C. [72][73]

Decentralizovaný model

Decentralizovaný model fiskálního federalismu je založen na věcné i finanční decentralizaci. Dochází k úplné finanční soběstačnosti nižších vládních úrovní (i jednotlivých stupňů územní samosprávy, včetně obcí), bez existence přerozdělovacích procesů v rámci rozpočtové soustavy. Tento model je pouze teoretický. Uplatnění tohoto modelu v praxi by znamenalo, že i nejnižší úroveň vlády by disponovaly dostatečným objemem finančních prostředků, které by stačily k pokrytí jejich výdajů. Nižší vládní úrovně by musely mít rozsáhlou vlastní daňovou pravomoc. Tento model lze vidět v Příloze C. [72][80]

Kombinovaný model fiskálního federalismu

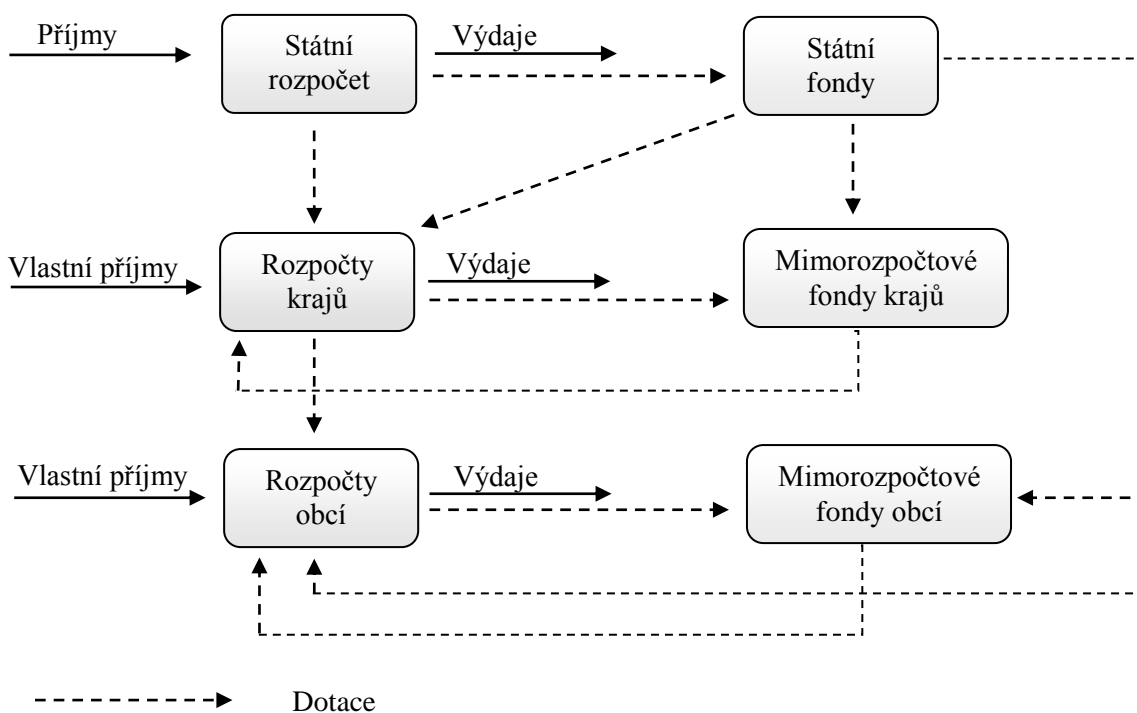
V kombinovaném modelu má každá vládní úroveň, včetně územní samosprávy, vyčleněny vlastní příjmy. Nižším vládním úrovním jsou však obecně vyčleněny nižší příjmy, většinou se jedná o sdílené či svěřené daně, ale v menším objemu, než je potřeba v krátkém období během rozpočtového roku. Vlastní daňové a nedaňové příjmy jsou doplněny o dotace z vyššího rozpočtu, zejména ze SR. Prostřednictvím dotací může stát zmírňovat rozdíly ve fiskální kapacitě, nerovnoměrný daňový výnos v jednotlivých regionech a obcích a umožnit územní samosprávě na celém území státu zabezpečovat základní lokální a regionální veřejné statky srovnatelné kvality. Zároveň je mu umožněno se částečně podílet a ovlivňovat rozhodování územní samosprávy, která je ve vyspělých demokratických státech do značné míry nezávislá na státu. Kombinovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace je uveden v Příloze B. Přerozdělování mezi státem a nižšími úrovněmi (územní samosprávou) se uskutečňuje kombinací forem: prostřednictvím zákonem stanoveného **rozpočtového určení daní** (daňového určení) a **dotacemi** v rámci rozpočtové soustavy. V kombinovaném modelu fiskálního federalismu mohou převládat centralizační i decentralizační prvky. Postupně dochází ke zvyšující se míře soběstačnosti územní samosprávy. To se projevuje v postavení územní samosprávy jako nestátního subjektu, v procesu demokratizace společnosti, demokratizace rozhodování v rámci decentralizace pravomocí a odpovědnosti, decentralizace nejen věcných kompetencí, ale i finančních. [72][73]

1.2.2 Model fiskálního federalismu v České republice

V ČR se fiskální decentralizace začala řešit v souvislosti s obnovením územní samosprávy v roce 1990 obecním zřízením a později v roce 2001 s krajským zřízením. Model fiskálního federalismu, který se v současné době v ČR využívá, lze označit za kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými decentralizačními prvky. Do roku 1990 byl

v Československu užíván vysoce centralizovaný model fiskálního federalismu s velmi malou soběstačností nižších rozpočtů (národních výborů) a vysokou mírou přerozdělování (viz Příloha C). Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR v současnosti je znázorněn na Obrázku 2. [73]

Hlavním úkolem obcí a krajů je zajišťování lokálních a regionálních veřejných statků nejen v samostatné, ale i přenesené působnosti. Obce ani kraje nejsou plně finančně soběstačné. Za nejvýznamnější zdroj příjmů obcí v ČR lze považovat daňové příjmy. Daňové příjmy plynou do rozpočtů obcí na základě stanovených pravidel, které jsou upraveny zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územních samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní). Zákon o rozpočtovém určení daní (dále jen „zákon o RUD“) byl od roku 1993, kdy byla přijata nová daňová soustava, mnohokrát novelizován. Zapojením výnosů z vybraných státních daní do rozpočtu obcí byla posílena jejich finanční samostatnost a zvýšena jejich odpovědnost za vlastní hospodaření. Vzhledem k tomu, že rozpočtové určení daní velmi významně ovlivňuje příjmy obcí, bude mu věnována větší pozornost v kapitole 2.1.1 Daňové příjmy. [80]



Obrázek 2: Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR v současnosti

Zdroj: zpracováno podle [72]

1.3 Charakteristika obcí v České republice

Zákon o obcích definuje obec jako **veřejnoprávní korporaci**, která má vlastní majetek, se kterým hospodáří, má vlastní finanční prostředky a sestavuje vlastní rozpočet. Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů. Tvoří územní celek, který je vymezen hranicí obce. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů. [93]

Obec je základním článkem územní samosprávy – **základní územní samosprávný celek** (ZÚSC). Postavení obcí je stále významnější, vzhledem k dlouhodobě probíhající decentralizaci kompetencí a odpovědnosti za zabezpečování stále více veřejných statků pro obyvatelstvo ze státu právě na územní samosprávu. Tvoří jí obyvatelstvo, které společně žije a využívá vymezené (katastrální) území obce. Občané mají právo na samosprávu, které je zakotveno v Ústavě. [72][75]

Obec je základní územní jednotkou státu. V právním smyslu ji lze vymezit třemi znaky, kterými jsou: [75]

- území;
- občané – občané s trvalým pobytem, čestným občanstvím, PO, FO se sídlem nebo provozovnou na území obce, FO osoby s přechodným pobytem a další (např. vlastníci nemovitostí na území obce);
- samospráva veřejných záležitostí v hranicích obce – působnost.

Každá obec v ČR je začleněna do územního obvodu VÚSC – kraje z hlediska jejího území, nikoliv samostatné působnosti. Obec zůstává suverénní a nepodléhá kraji. [75]

Občané se podílejí na řízení obce **nepřímo** prostřednictvím volených zástupců zvolených do zastupitelstva obce ve veřejných komunálních volbách. **Přímo** se občané na řízení obce podílejí členstvím v různých komisích, aktivní účastí na veřejných schůzích obce a na veřejných zasedáních zastupitelstva. K důležitým otázkám rozvoje obce se mohou vyjádřit prostřednictvím místního referenda. Místní referendum je upraveno zákonem č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Místní referendum se může konat v celé obci nebo jen v její určité části, a to na návrh potřebného počtu občanů. O jeho vyhlášení rozhoduje rada obce, která s návrhem musí seznámit zastupitelstvo obce. [72]

Zákon o obcích rozlišuje tyto základní druhy obcí: [76][93]

- obce, které nejsou městy;
- města, která získala statut města před 17. 5. 1954, pokud o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR, a ta která byla městem při nabytí účinnosti zákona o obcích v roce 2001 s počtem obyvatel nad 3000;
- městysy, jedná se o obce, které toto označení byly oprávněny používat před 17. 5. 1954, pokud o to požádají předsedu Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR;
- statutární města;
- Hlavní město Prahu.

Hlavní město Praha podléhá specifické právní úpravě. Nevztahuje se na něj zákon o obcích. Zvláštní právní úpravu tvoří zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. V § 1 tohoto zákona je uvedeno, že zákon upravuje postavení hlavního města Prahy jako hlavního města ČR, kraje a obce a dále postavení městských částí. [48][94]

V 90. letech 20. století lze sledovat v některých vyspělých zemích s rozdrobenou sídelní strukturou určité centralizační tendence. V ČR, která je typická rozdrobeností obcí, byla situace na začátku 90. let minulého století opačná. V roce 1990 byla situace na našem území oproti ostatním zemím spíše opačná. Počet obcí se po rozpadu tzv. střediskových obcí v roce 1990 poměrně zvýšil. Vývoj celkového počtu obcí na našem území v letech 1989 – 2014 lze vidět v následující Tabulce 1.

Tabulka 1: Počet obcí v ČR v letech 1989 – 2014

| | | | | | | |
|-------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Rok | 1989 | 1991 | 1993 | 1995 | 1997 | 1999 |
| Počet obcí | 4 120 | 5 768 | 6 196 | 6 232 | 6 234 | 6 244 |
| Rok | 2001 | 2005 | 2009 | 2011 | 2013 | 2014 |
| Počet obcí | 6 258 | 6 248 | 6 244 | 6 251 | 6 253 | 6 253 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [23][72]

V roce 2014 mělo zhruba 77 % obcí (4 825 z celkového počtu 6253 obcí) počet obyvatel do jednoho tisíce. Celkově v obcích do 1000 obyvatel žije zhruba 17,6 % obyvatel. Z ekonomického hlediska je současná převaha malých obcí neefektivní. Převaha malých obcí způsobuje zejména problémy při zajišťování lokálních veřejných statků v samostatné působnosti, vzhledem k tomu, že disponují poměrně malým objemem finančních prostředků. [23][76]

Vzhledem k poměrně rozdrobené sídelní struktuře obcí v ČR se stát snaží omezovat další rozdělování malých obcí na menší sídelní útvary, a tím zamezit dalšímu drobení sídelní struktury v ČR. Dle zákona o obcích je možné rozdělení obcí pouze v případě, že nedojde k poklesu počtu obyvatel v nových obcích pod 1000 obyvatel, a zároveň každá nová obec bude mít hranice katastrálního území se dvěma různými obcemi. Současně se stát snaží motivovat obce k jejich slučování. Zákon o obcích umožňuje spolupráci obcí s jinými subjekty na základě uzavření písemné smlouvy. Může se jednat o spolupráci s jinou obcí vedoucí k zajištění konkrétního úkolu. Obce se mohou stát členy dobrovolného svazku obcí (dále jen „DSO“). DSO je právnickou osobou. Spolupráce se rozvíjí zejména formou tzv. mikroregionů. [72]

Orgány obce

Kolektivním voleným orgánem je **zastupitelstvo obce**. Počet členů zastupitelstva obce stanovuje zákon o obcích, je závislý na počtu obyvatel obce a velikosti územního obvodu obce. Jednání zastupitelstva obce jsou ze zákona veřejná a řídí se schváleným jednacím řádem. Schází se minimálně 4x ročně. Zastupitelstvo obce v rámci své samostatné působnosti rozhoduje a schvaluje: program rozvoje obce, rozpočet obce a závěrečný účet obce, schvaluje rozpočtový výhled, rozpočtová opatření, výši osobních a věcných nákladů obecního úřadu, výši odměn starosty a členů zastupitelstva, přijetí nebo převzetí úvěru, půjčky, převzetí dluhu, přistoupení k dluhu, poskytnutí půjčky, smlouvy o poskytnutí dotace, emisi komunálních dluhopisů, založení, zřízení nebo zánik svých organizačních složek, založení obchodních společností, vstup obce do zájmových sdružení právnických osob a vydává obecně závazné vyhlášky. Zastupitelstvo je povinno v řadě svých povinností respektovat zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Rozhoduje zejména o majetkoprávních záležitostech: o nabytí a převodu nemovitostí, o převodu bytů a nebytových prostor, o bezúplatném převodu movitých věcí a peněz, o prominutí pohledávek, o dohodách o splátkách, o zřízení práva hospodaření s majetkem. Zastupitelstvo obce má poměrně rozsáhlé pravomoci, ale i odpovědnost. Rozhoduje o veřejných záležitostech, o **hospodaření** s rozpočtovými prostředky. Zastupitelstvo ze svých řad volí **starostu**. Starosta zastupuje obec navenek a je odpovědný za výkon své funkce právě zastupitelstvu. Zastupitelstvo dále volí místostarostu (příp. místostarosty), který zastupuje starostu v době jeho nepřítomnosti. Výkonným orgánem obce je **rada obce**. Rada obce je tvořena starostou a dalšími členy zvolenými z řad zastupitelů. V čele **obecního úřadu** stojí starosta obce. Obecní úřad je dále tvořen místostarostou a zaměstnanci obecního úřadu. Případně může být tvořen tajemníkem, pokud je tato funkce zřízena. Obecní úřad vykonává úkoly v samostatné působnosti, které mu

byly uloženy radou či zastupitelstvem obce. Dále vykonává přenesenou působnost. Zastupitelstvo si může zřídit jako své iniciativní a kontrolní orgány výbory. Každá obec je povinna zřídit **kontrolní a finanční výbor**. V případě, že od posledního sčítání lidu žije v obci alespoň 10 % občanů jiné národnosti je obec povinna zřídit také výbor pro národnostní menšiny. Rada obce je oprávněna zřídit jako své poradní orgány komise. Komise je možné zřídit i pro výkon přenesené působnosti obce. [72][76][80]

1.3.1 Působnost obce

Obec plní dvě základní funkce, které vymezuje zákon o obcích [93]. Jedná se o vlastní samosprávnou funkci (v ČR se jedná o tzv. **samostatnou působnost**) a přenesenou funkci (v ČR tzv. **přenesená působnost**).

Samostatná působnost

Podle zákona o obcích do samostatné působnosti obce patří záležitosti, které jsou v zájmu obce a jejích občanů, pokud však nejsou zákonem svěřeny krajům nebo pokud se nejedná o přenesenou působnost orgánů obce nebo o působnost, která je zvláštním zákonem svěřena správním úřadům jako výkon státní správy. Dále záležitosti, které do samostatné působnosti svěřil zákon. Do samostatné působnosti patří záležitosti uvedené v § 84,85, které se týkají pravomocí zastupitelstva a prostřednictvím § 102, kde jsou vymezeny pravomoci rady obce. [93]

Provaníková uvádí: „*Samostatná působnost obcí je vymezena v zákonech příkladným výčtem a dále jako péče o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi, především uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.*“ [80; str. 30]

Do samostatné působnosti zejména patří: hospodaření obce, rozpočet a závěrečný účet obce, peněžní fondy obce, zřizování právnických osob obce, zřizování organizačních složek, vydávání obecně závazných vyhlášek, místní referendum, místní policie, organizace, řízení, personální a materiální zabezpečení obecního úřadu, ukládání pokut za správní delikty, program rozvoje územního obvodu obce, spolupráce s jinými obcemi atd. Na základě zvláštních zákonů lze dále do samostatné působnosti zařadit: místní poplatky, zřizování jednotek dobrovolných hasičů, zajišťování připravenosti obce na mimořádné události,

zřizování zdravotnických zařízení či ochrana před alkoholismem a jinými toxikomaniemi. [80]

Přenesená působnost

Přenesená působnost se týká výkonu státní správy. Je vykonávána prostřednictvím orgánů obcí, které jsou podřízeny a kontrolovány orgány státní správy. Od roku 2001 v některých oblastech také krajskými úřady. Obecní úřady vykonávají státní správu v rozsahu vymezeném v zákoně o obcích, případně v dalších zákonech. [72]

Podle přenesené působnosti jsou rozlišovány tyto kategorie obcí: [63][75]

- obce (6 253 k 1. 1. 2013);
- obce s matričním úřadem (1 275 k 1. 1. 2013);
- obce se stavebním úřadem (699 k 1. 1. 2013);
- obce s pověřeným obecním úřadem (393 k 1. 1. 2013);
- obce s rozšířenou působností (205 k 1. 1. 2013).

Orgány všech obcí vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu a pro svůj správní obvod, který je totožný s územním obvodem obce. Orgány obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají vedle základního rozsahu přenesené působnosti také ve stanoveném správním obvodu i přenesenou působnost svěřenou zvláštními zákony. Obec s rozšířenou působností je zároveň obcí s pověřeným obecním úřadem. [80]

V základním rozsahu přenesené působnosti jsou obcí vykonávány zejména tyto činnosti: vydávání nařízení obce, rozhodování o místních a účelových komunikacích, projednávání přestupků. Obce jsou povodňovým orgánem, vodoprávním úřadem spravujícím drobné toky a orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší atd. **Obce s pověřeným obecním úřadem** jsou oprávněny při výkonu státní správy v přenesené působnosti rozhodovat v prvním stupni ve správním řízení o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinou příslušnost, rozhodují o poskytování peněžité a věcné dávky nebo půjčky, zajišťují volby do Parlamentu ČR, do zastupitelstev krajů a obcí a do Evropského parlamentu. Jsou vodoprávním úřadem povolujícím odběr a nakládání s vodami, orgánem ochrany přírody a orgánem ochrany zemědělského půdního fondu. **Obcím s rozšířenou působností** jsou v přenesené působnosti dány zejména tyto kompetence. Jedná se o vedení evidence obyvatel, vedení registru obyvatel, vydávání

občanských, cestovních a řidičských dokladů. Obce s rozšířenou působností jsou živnostenským úřadem, starají se o opravu a údržbu silnic II. a III. třídy a ochranu životního prostředí. Tyto obce poskytují sociální dávky a služby, zajišťují sociálně právní ochranu dětí a péči o staré a zdravotně postižené. [80]

1.4 Hospodaření a rozpočet obcí

Základní principy týkající se hospodaření obcí jsou uvedeny v čl. 101 odst. 3 Ústavy ČR, podle něhož jsou územní samosprávné celky (obce i kraje) veřejnoprávními korporacemi. Mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu. Otázkami správného hospodaření se zabývá několik právních předpisů. Nejvýznamnějším právním předpisem upravujícím hospodaření obcí je zákon o obcích. Mezi další související právní předpisy týkající se hospodaření obcí lze zařadit zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých předpisů (zákon o finanční kontrole) a zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. [72][80]

Rozpočet obce je základním nástrojem jejího hospodaření v daném rozpočtovém období. Bývá označován jako **decentralizovaný peněžní fond**, ve kterém se soustředí příjmy (získané v rámci přerozdělení v rozpočtové soustavě a příjmy, které obec získává vlastní činností). Příjmy jsou používány na financování veřejných a smíšených statků. Rozpočet obce je vytvářen, rozdělován a používán na základě nenávratného, neekvivalentního a nedobrovolného způsobu financování, který je typický i pro ostatní veřejné rozpočty. Rozpočet je možné chápat i jako **bilanci**, která bilancuje příjmy a výdaje za rozpočtové období (shodným s rozpočtovým obdobím celé soustavy veřejných rozpočtů). V ČR je rozpočtové období shodné s kalendářním rokem. Hospodaření obce s rozpočtovými prostředky během rozpočtového období je charakteristické obecným vztahem (1):

$$F_1 + P - V = F_2 \quad (1)$$

kde F_1 stav peněžních prostředků v rozpočtu na začátku rozpočtového období;

P příjmy;

V výdaje;

F_2 stav peněžních prostředků v rozpočtu na konci rozpočtového období;

Je-li F_2 větší než F_1 , dochází k vytvoření finanční rezervy pro hospodaření v dalším rozpočtovém roce. Jeli F_1 větší než F_2 , musí být použity rezervy z minulých období nebo

jiných zdrojů, zejména návratných příjmů (krátkodobého či dlouhodobého úvěru), k vyrovnaní rozpočtové bilance. Cílem hospodaření v dlouhodobém horizontu by měl být vyrovnaný rozpočet, ve střednědobém horizontu přebytkový rozpočet. Rozpočet je důležitým **finančním plánem**, který by měl zajišťovat solventnost obce tak, že připouští pouze ty výdaje obce, které jsou kryty: příjmy, které lze reálně očekávat, existujícími rezervami nebo půjčkami, které lze získat a splatit. Rozpočet lze charakterizovat jako **nástroj prosazování cílů municipální a regionální politiky**, např. při stanovování priorit v rámci lokálních veřejných statků a služeb, které obec poskytuje. [40][72][80]

Rozpočty obcí spolu s rozpočty krajů se označují jako územní rozpočty (rozpočty ÚSC), dále je tvoří rozpočty DSO a od roku 2006 i rozpočty Regionálních rad regionů soudržnosti. Spolu se státním rozpočtem, rozpočty příspěvkových organizací (veřejnoprávní neziskové organizace s právní subjektivitou zřizované státem a územní samosprávou – obcemi a kraji, které jsou napojeny na rozpočet svého zřizovatele) a organizačních složek (státu, obce, kraje) tvoří soustavu veřejných rozpočtů. **Rozpočtová soustava v ČR** je v současné době tvořena soustavou veřejných rozpočtů a mimorozpočtovými fondy. [72]

Základem finančního systému obcí je ze zákona povinný roční rozpočet. Obce mohou na základě zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních celků vytvářet mimorozpočtové peněžní fondy – účelové a neúčelové. Mimorozpočtové fondy jsou zřizovány na základě rozhodnutí zastupitelstva obce. Účelové fondy jsou zřizovány s přímou vazbou na financování určitých potřeb (např. na komunální bydlení, na opravy památek apod.). Prostředky mezi účelovými fondy nemohou být během rozpočtového roku přesouvány, což může vést k tomu, že v některém finanční prostředky přebývají a druhému se nedostávají. Mohou být přesunuty až při schvalování rozpočtového hospodaření na další rozpočtové období. Nejrozšířenějším neúčelovým fondem u obcí je fond rezerv a rozvoje, který může být využit na financování investic či na financování případného schodku rozpočtu obce. [40][72]

1.4.1 Rozpočtový proces

Všechny činnosti, které jsou nezbytné k řízení hospodaření obce v daném rozpočtovém období, jsou označovány jako **rozpočtový proces**. V ČR se rozpočet sestavuje na jeden kalendářní rok. Samotný rozpočtový proces trvá zpravidla 1,5 až 2 roky, protože se skládá z několika etap. Zpracování návrhu budoucího rozpočtu zpravidla začíná analýzou a stanovením priorit pro dané rozpočtové období, následuje sestavení návrhu rozpočtu, jeho projednání a schválení, kontrola plnění rozpočtu, přehled o skutečném plnění rozpočtu

závěrečný účet, následná kontrola a aktualizace programu rozvoje obce a rozpočtového výhledu. Během rozpočtového roku často dochází k nesouladu mezi stanoveným rozpočtem a skutečností, což může být způsobeno organizačními změnami, změnami zákonů či nahodilými skutečnostmi (živelné pohromy, opravy apod.). Nesoulad může být řešen změnou rozpočtu, kterou schválí zastupitelstvo. Dále využitím mimorozpočtového fondu nebo je možné realizovat rozpočtové opatření. Pokud není rozpočet schválen do nového rozpočtového období, obec hospodáří podle rozpočtového provizoria, a to na základě minulého rozpočtového období nebo podle plánovaného rozpočtu. [40][72][78]

Rozpočtový výhled

Obce mají od roku 2001 povinnost kromě ročního rozpočtu sestavovat i střednědobý **rozpočtový výhled**, který je vyžadován na základě zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Zákon dává možnost zvolit si míru podrobnosti členění rozpočtového výhledu. Tento nástroj střednědobého finančního plánování by měla využívat i ta nejmenší obec. Každá obec jej sestavuje alespoň ve čtyřech základních ukazatelích: celkové příjmy, celkové výdaje, celkové pohledávky a celkové závazky. Prostřednictvím sestavení rozpočtového výhledu je obcím umožněno uvažovat o jejich finančních zdrojích a potřebách v delším časovém horizontu než je jeden kalendářní rok. Toto je důležité zejména pro plánování investičních akcí a k analýze možností využívání návratných finančních prostředků pro jejich financování. [77][80]

1.4.2 Struktura rozpočtu

Rozpočet obce je zpravidla sestavován jako běžný a kapitálový. Provozničková uvádí: *„Oddělení běžného hospodaření od hospodaření investičního (dlouhodobého) umožňuje přehledně analyzovat, na co jsou vynakládány daňové i nedaňové příjmy, umožňuje analyzovat nutnost využívání návratných příjmů na financování investic a únosnou výši dluhové služby.“* [80; str. 67]

Běžná část rozpočtu bilancuje běžné příjmy a výdaje. Většina z nich se každoročně opakuje a vztahuje se k rozpočtovému roku. Běžnými příjmy se financují neinvestiční (provozní) potřeby prostřednictvím běžných (neinvestičních) výdajů. Tato část rozpočtu by měla být sestavována jako vyrovnaná či přebytková. Nežádoucí je dlouhodobě schodková běžná část rozpočtu, neboť obec není schopná svými provozními příjmy financovat své provozní výdaje. Dluhová služba je následně hrazena z kapitálového rozpočtu (prodejem majetku, emisí komunálních obligací). Jestliže by z dlouhodobého hlediska převažoval tento

trend, mohlo by dojít k ohrožení hospodaření obce. K dobrému hospodaření vede pouze nerovnost, kdy běžné příjmy jsou větší než běžné výdaje. [35][40][80] Struktura běžného rozpočtu je znázorněna v Příloze D.

Příjmy, které se vztahují k financování investičních potřeb přesahující období jednoho roku, se zachycují v kapitálovém rozpočtu. Tyto příjmy a výdaje jsou zpravidla jednorázové a neopakovatelné. Měly by sloužit ke kumulaci zdrojů vedoucích k získávání dlouhodobých aktiv. Kapitálový rozpočet může být vyrovnaný – kapitálové příjmy se rovnají kapitálovým výdajům. Deficitní je kapitálový rozpočet pokud jsou kapitálové výdaje větší než příjmy a jsou-li kapitálové výdaje menší než kapitálové příjmy, je přebytkový. [80] Strukturu kapitálového rozpočtu lze vidět v Příloze D.

2 ZADLUŽENOST OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE

V posledních letech je v ČR zadluženost veřejných rozpočtů stále více diskutovaným tématem. Hlavní pozornost se soustředí především na stále rostoucí veřejný dluh. Veřejný dluh zahrnuje dluh centrální vlády (státní dluh) a dluh ostatních subjektů tvořících soustavu veřejných financí. [31] Proto v souvislosti se stále se zvyšujícím veřejným dluhem nelze opomenout zadluženost územních rozpočtů – zejména obcí. Zadluženost obcí vzniká na základě deficitního hospodaření v rozpočtovém období, v důsledku převýšení výdajů nad příjmy v rozpočtu obce a následnému krytí schodku návratnými příjmy. Schopnost obcí financovat rozvoj infrastruktury či občanské vybavenosti z vlastních zdrojů, je i přes využívání dotací, nedostatečná. Vzhledem k této skutečnosti se řada obcí v posledních letech nejčastěji uchýlila k získání návratných příjmů, a to formou úvěrů – krátkodobých či dlouhodobých. V následujícím textu budou nejprve uvedeny příjmy a výdaje obcí, následně bude zhodnoceno jejich hospodaření v letech 2001 – 2013. Následovat bude kapitola věnující se vývoji a struktuře zadluženosti obcí v ČR v letech 2001 – 2013 a možnostem regulace zadluženosti.

2.1 Příjmy obcí v České republice

Obecně jsou definovány čtyři zdroje příjmů rozpočtu. Jedná se o daňové příjmy, transfery a dotace, nedaňové příjmy a úvěry či půjčky. První tři kategorie představují tzv. nenávratné příjmy, které jsou charakteristické finančními vztahy tvorby rozpočtu na základě principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Půjčky a úvěry tvoří tzv. návratné příjmy a souvisí s povinností obcí je za určitých podmínek splatit. Příjmy je možné třídit z mnoha hledisek, závazně je však třídí platná rozpočtová skladba. [80]

Obce v ČR mají jen malý prostor pro ovlivnění svých celkových příjmů. Většina příjmů pochází ze sdílených daní a z dotací. V roce 2013 se podílely daňové příjmy na celkových příjmech obcí ve výši 62 % a dotace 24 %. Rozhodnutí o způsobu rozdělení jednotlivých sdílených daní včetně stanovení podílu jednotlivých obcí na jejich výnosu, a rovněž rozhodování o dotacích je v pravomoci vlády. Obce mají minimální pravomoc ovlivňovat daňový výnos, protože všechny daně jsou v rámci daňové soustavy upravovány zákony s celostátní platností. Je uplatňována jednotná daňová politika na celém území – na každý subjekt ve stejných podmínkách je uvalena stejná daň. Ze strany obcí jsou v posledních letech neustále kladeny požadavky na zvýšení jejich nedostatečných příjmů a nespravedlivé rozdělení daňových příjmů mezi jednotlivé velikostní kategorie obcí. Jednotlivé novely

rozpočtového určení daní primárně usilují o to, aby obce získaly více peněz a došlo ke snížení rozdílů mezi velkými a malými obcemi v jejich daňových příjmech. [46]

V následující Tabulce 2 lze vidět procentní podíl jednotlivých příjmů na celkových příjmech obcí v ČR v letech 2001 – 2013. Z tabulky je patrný stále rostoucí podíl daňových příjmů. Od roku 2001 vzrostl podíl daňových příjmů na celkových příjmech obcí o 14 % (ze 48 % v roce 2001 na 62 % v roce 2013). V posledních letech lze sledovat trend ve zvyšování podílu daňových příjmů na celkových příjmech obcí. Nedaňové příjmy se podílely během sledovaného období na celkových příjmech průměrně mezi 9 až 11 %. V rozpočtech obcí dochází v posledních letech k poklesu podílu kapitálových příjmů na celkových příjmech. V roce 2001 představovaly zhruba 6 %, následoval jejich pokles na 4 % v roce 2004 a opětovný růst v roce 2007 na 7 %. Od roku 2007 mají opět klesající tendenci, která se v posledních třech letech ustálila na 3 – 4 %. Poměrně nevyrovnaný je v jednotlivých letech podíl přijatých dotací na celkových příjmech obcí. V počátečním období představovaly dotace 34 %. Od roku 2012 se na celkových příjmech podílí zhruba 25 %.

Tabulka 2: Podíl jednotlivých příjmů na celkových příjmech obcí v letech 2001 – 2013

| Rok | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Daňové příjmy | 48 % | 48 % | 44 % | 47 % | 56 % | 53 % | 56 % |
| Nedaňové příjmy | 12 % | 11 % | 9 % | 9 % | 10 % | 10 % | 10 % |
| Kapitálové příjmy | 6 % | 6 % | 5 % | 4 % | 6 % | 7 % | 5 % |
| Přijaté dotace | 34 % | 35 % | 42 % | 39 % | 28 % | 31 % | 30 % |
| Rok | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | |
| Daňové příjmy | 57 % | 52 % | 50 % | 52 % | 59 % | 62 % | |
| Nedaňové příjmy | 10 % | 10 % | 10 % | 11 % | 12 % | 11 % | |
| Kapitálové příjmy | 6 % | 5 % | 4 % | 3 % | 4 % | 3 % | |
| Přijaté dotace | 28 % | 33 % | 36 % | 34 % | 25 % | 24 % | |

Zdroj: vlastní výpočty z dat [28][59]

Návratné příjmy, které může obec využít ke krytí svých potřeb, budou charakterizovány v kapitole 2.2.2 Druhy krytí výdajů obcí.

2.1.1 Daňové příjmy

Daňové příjmy představují jeden z nejdůležitějších zdrojů příjmů obcí v ČR a do značné míry ovlivňují jejich finanční stabilitu. Do daňových příjmů jsou zahrnovány svěřené a sdílené daně. Mezi svěřené daně patří daň z nemovitosti, u které mají obce malou daňovou pravomoc a místní poplatky. Mezi sdílené daně jsou obecně zahrnovány daně z příjmů a od roku 2001 také daň z přidané hodnoty (dále jen „DPH“). Jak bylo výše zmíněno, nejdůležitějším zdrojem financování obcí jsou dlouhodobě jejich daňové příjmy. Vzhledem

k tomu, že samotná konstrukce rozpočtového určení daní prošla v posledních dvou desetiletích mnoha změnami je v následujícím textu uveden její vývoj. [80]

Od roku 1993 do roku 1995 v daňových příjmech obcí jednoznačně převažovala daň z příjmů fyzických osob (dále jen „DPFO“) ze závislé činnosti. Podíl na výnosu této daně se stal sdíleným příjmem obcí a okresních úřadů. Celookresní výnos této daně se dělil mezi obce a okresy v roce 1993 tak, že 40 % náleželo obcím a 60 % okresům. V roce 1994 připadalo obcím i okresům 50 % výnosu této daně a v roce 1995 byl obcím zvýšen podíl na 55 %. Magistrální města (Praha, Brno, Ostrava a Plzeň) získala do svého rozpočtu celý výnos DPFO ze závislé činnosti dosažený na jejich území. DPFO z podnikání plynula celá do rozpočtu obcí dle trvalého bydliště poplatníka. Mezi další daňový příjem obcí jsou řazeny místní poplatky a daň z nemovitosti (dle katastru, kde se nemovitost nacházela). Od roku 1994 také daň z příjmů právnických osob (dále jen „DPPO“), kde poplatníkem byla sama obec. Docházelo k vyrovnání fiskálních rozdílů v příjmové kapacitě v rámci okresů, zároveň se však zvýrazňovaly meziokresní rozdíly. Vzhledem k tomu, že obce nemohly ovlivňovat daňový výnos DPFO ze závislé činnosti, docházelo k tomu, že dvě obce s podobnými charakteristikami (stejná velikost, ekonomické, sociální a demografické zázemí) získávaly rozdílnou výši daňových příjmů v přepočtu na jednoho obyvatele jen z toho důvodu, že každá z nich se nacházela v jiném okresu. V tomto období také vznikala konkurence mezi obcemi. DPFO z podnikání plynula do rozpočtu té obce, ve které měl podnikatel trvalé bydliště, které často nebylo totožné s místem provozování jeho podnikatelské činnosti. Obce se tzv. přetahovaly o umístění trvalého bydliště podnikatele. V reakci na předchozí model financování, který vedl k rychlejší dynamice růstu daňových výnosů rozpočtů obcí a okresních úřadů než rozpočtu státního, vstoupila v roce 1996 v platnost novela rozpočtových pravidel. Podle této novely se na některých daních začal rovněž podílet i státní rozpočet. Nejzásadnější změnou prošla DPFO ze závislé činnosti. Obcím se snížil podíl na celookresním výnosu této daně na 30 %. Další 30 % procent plynulo do okresních rozpočtů a 40 % do rozpočtu státního. Z uvedených 30 % pro obce bylo 20 % rozdělováno podle podílu počtu obyvatel dané obce na počtu obyvatel okresu a 10 % bylo vráceno do obce, kde sídlila plátcova pokladna. Magistrální města se podílela 70 % a 30 % bylo odváděno opět do státního rozpočtu. Obce se od roku 1996 začaly podílet 20 % na celostátním výnosu DPFO, a to podle počtu obyvatel obce k celkovému počtu obyvatelstva státu. Novela rozpočtového určení v dlouhodobém horizontu neodstranila nerovnoměrný daňový výnos obcí v rámci území. Znevýhodněny byly zejména malé obce. Obcím nebyla ztráta výnosu z DPFO ze závislé činnosti zavedením podílu na DPPO kompenzována. V konečném důsledku stát kompenzoval

tuto ztrátu prostřednictvím územně vyrovnávajících dotací. Přes provedenou změnu se nepodařilo odstranit zvyšující se podíl obcí na celkových daňových výnosech oproti státnímu rozpočtu. [39][80]

Vzhledem k vázanosti příjmů obcí na daně s pohyblivou a nerovnoměrně rozloženou základnou, s nestabilním výnosem v prostoru i čase, byla provedena další úprava rozpočtového určení daní. Dalším důvodem pro přijetí změn v rozpočtovém určení daní byla nutnost zahrnout do financování i nově vznikající územně samosprávné celky – kraje. Byl přijat zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (o rozpočtovém určení). Kraje byly do systému zahrnuty až novelou tohoto zákona, která vstoupila v platnost od roku 2002. Podle zákona o RUD s platností k 1. lednu 2001 jsou svěřenými daňovými příjmy obcí: celý výnos daně z nemovitosti (příjemcem je ta obec, na jejímž území se nemovitost nachází), DPPO placená obcemi a 30 % daně z příjmů fyzických osob samostatně výdělečně činných (dále jen „DPFO OSVČ“). Sdílené daňové příjmy (podíl na 20,59 % těchto daní) obcí jsou představovány: DPFO ze závislé činnosti, DPFO OSVČ (pouze 70 % výnosu této daně), daň z příjmů fyzických osob vybírána srážkou, DPPO (kdy poplatníkem není obec) a nově byl stanoven podíl obcí na celostátním výnosu DPH. Tento podíl je nutné přepočíst podle počtu obyvatel dané obce na celkovém počtu obyvatel ČR a výsledný podíl upravit přepočítacím koeficientem velikostní kategorie obce (celkem 14 velikostních kategorií), který je uveden v příloze zákona o RUD. Novelou v roce 2002 se nově příjmem obcí stal 1,5 % podíl celostátního výnosu DPFO ze závislé činnosti a funkčních požitků, který je rozdělen na základně počtu zaměstnanců v obci k počtu zaměstnanců v ČR. [72][80]

V roce 2008 byl zákon o RUD novelizován s cílem odstranit nerovnoměrný výnos na obyvatele mezi jednotlivými kategoriemi obcí. Došlo ke snížení počtu velikostních kategorií ze 14 na 4 a došlo k zavedení koeficientů postupných přechodů mezi velikostními kategoriemi. Došlo ke zvýšení podílu obcí na sdílených daních z 20,59 % na 21,4 %. Novela dále rozšířila dosavadní základní kritérium (počet obyvatel upravený koeficienty velikostních kategorií obcí) pro přerozdělení podílu obcí na sdílených o dvě nová kritéria: kritérium celkové výměry obce s váhou 3 % a kritérium prostého počtu obyvatel obce s váhou 3 %. Toto se nevztahuje pro Prahu, Brno, Ostravu a Plzeň, které mají stanoven podíl samostatně v příloze zákona o RUD.[72][80]

Zákon o RUD byl opět novelizován v roce 2013. Předěšlé rozpočtové určení daní zvýhodňovalo nejmenší obce a velká města, které získávaly v přepočtu na obyvatele nejvíce

příjmů ze sdílených daní. Nejhůře na tom byly obce ve velikosti okolo 5 tis. obyvatel. Došlo ke změně koeficientů pro obce v rámci sdílených daní, posílení sdílených daní ze státního rozpočtu a změnil se koeficient výpočtu. Bylo zavedeno nové kritérium počtu žáků v obci s váhou 7 %. U kritéria rozlohy došlo k jeho omezení na hodnotu 10 ha na obyvatele. Změna koeficientů pro obce v rámci sdílených daní je uvedena v Tabulce 3. [87][95] Schéma rozdělení rozpočtového určení daní v letech 2013 až 2015 je uvedeno v Příloze E.

Tabulka 3: Změna koeficientů pro obce v rámci sdílených daní

| | 2013 | 2012 |
|---------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| DPH | 20,83 % | 21,4 % |
| DPPO | 23,58 % | 21,4 % |
| DPFO srážková | 23,58 % | 21,4 % |
| DPFO ze závislé činnosti | 22,87 % + 1,5 % | 21,4 % + 1,5 % |
| DPFO OSVČ | 23,58 % z 60 % + 30 % dle bydliště | 21,4 % z 60 % + 30 % dle bydliště |
| Daň z nemovitosti | 100 % | 100 % |

Zdroj: zpracování dle [87]

Struktura a vývoj daňových příjmů v rozpočtech obcí v ČR v letech 2001 – 2013 je zachycena na následující Tabulce 4.

Tabulka 4: Struktura daňových příjmů obcí v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)

| | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Daňové příjmy - celkem | 88,8 | 99,5 | 107,5 | 116,1 | 128,9 | 130,7 | 141,3 | 154,4 | 136,6 | 142,9 | 141,9 | 145,5 | 161,7 |
| <i>V tom:</i> | | | | | | | | | | | | | |
| DPFO | 25,85 | 29,23 | 31,06 | 34,42 | 36,47 | 33,97 | 36,92 | 36,67 | 30,99 | 32,67 | 31,79 | 32,92 | 35,85 |
| DPPO | 23,19 | 25,91 | 28,41 | 30,59 | 33,00 | 34,28 | 38,13 | 44,55 | 32,66 | 32,26 | 30,81 | 33,18 | 36,06 |
| DPH | 29,77 | 31,84 | 33,90 | 36,23 | 43,20 | 45,61 | 48,31 | 54,77 | 54,16 | 57,55 | 58,75 | 55,74 | 64,15 |
| Správní a místní poplatky | 5,39 | 8,00 | 9,29 | 9,97 | 11,27 | 11,83 | 13,02 | 13,33 | 12,43 | 11,74 | 11,95 | 14,09 | 15,93 |
| Daň z nemovitostí | 4,57 | 4,57 | 4,83 | 4,92 | 4,97 | 4,97 | 4,96 | 5,10 | 6,30 | 8,66 | 8,61 | 9,60 | 9,74 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [59]

V uvedené Tabulce 4 lze vidět, že dynamika daňových příjmů obcí neustále roste, a to poměrně vyrovnaným tempem. Daňové příjmy obcí jsou, i přes poměrně časté změny v daňovém určení, stabilizujícím prvkem rozpočtů obcí. Časté a ne vždy predikovatelné změny v daňovém určení, však vnášejí do sestavování rozpočtů obcí a jejich střednědobého rozpočtového plánování určitou míru nejistoty. U jednotlivých daňových příjmů lze od roku 2001 sledovat jejich rostoucí dynamiku. V letech 2001 – 2008 podíl DPFO na daňových příjmech mírně klesal z 29,1 % v roce 2001 až na 23,7 % v roce 2008. Podíl DPPO

na daňových příjmech osciloval kolem 26 % až do roku 2008. Významným a poměrně stabilním daňovým příjmem se stal podíl na DPH, který se v letech 2001 – 2008 podílel na daňových příjmech průměrně 33 %. Výnos z daně z nemovitostí klesl z 5,1 % v roce 2001 na 3,3 % v roce 2008, naopak příjem obcí z místních a správních poplatků v letech 2001 – 2008 vzrostl z 6,1 % na 8,6 %. Zlomovým rokem ve vývoji daňových příjmů obcí se stal rok 2009, kdy došlo ke skokovému poklesu jednotlivých daňových příjmů. Tuto skutečnost lze přisoudit hospodářské krizi, která vedla k výraznému poklesu inkasa celostátně vybraných daní. Celkové daňové příjmy v tomto roce oproti roku 2008 klesly o 11,3 %. K nejméně výraznému propadu došlo u daní z příjmů. U podílu na DPFO došlo oproti roku 2008 k propadu o 15,5 % a u DPPO došlo k meziročnímu poklesu proti roku 2008 o 26,7 %. Relativně nízký pokles byl zaznamenán u DPH - pokles oproti roku 2008 zhruba o 1 %. Od roku 2009 podíl DPFO na celkových daňových příjmech osciluje průměrně na 22,5 %, u DPPO se jedná zhruba o 22,7 %. Stabilním a nejméně významným daňovým příjmem zůstává i po roce 2009 podíl obcí na DPH – od roku 2009 se podílí na celkových daňových příjmech průměrně 40 %. [39][59][72]

Tradičním příjmem rozpočtů obcí jsou **místní poplatky**, které upravuje zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích, v platném znění. Rozhodnutí o výběru a jejich výši náleží zastupitelstvu obce – fakultativní charakter. Mají charakter municipálních obecních daní. Na daňových příjmech se za sledované období 2001 – 2013 podílely průměrně 8,6 %. V Tabulce 4 lze dále pozorovat nárůst příjmů obcí z daně z nemovitostí z 5,1 mld. Kč v roce 2008 na 9,74 mld. Kč v roce 2013. Tuto skutečnost, lze přisoudit novele zákona o dani z nemovitostí (prostřednictvím schváleného zákona č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů), která nabyla účinnosti 1. 1. 2008. Novela zavádí nový koeficient – tzv. místní koeficient, kterým se násobí daňová povinnost poplatníka za jednotlivé druhy pozemků, staveb, samostatných nebytových prostorů a za byty. Obec může stanovit obecně závaznou vyhláškou jeden místní koeficient pro všechny nemovitosti na území celé obce ve výši 2, 3, 4 nebo 5. Daň z nemovitostí se v letech 2001 – 2013 podílela na celkových daňových příjmech průměrně 4,8 %. [5][59][72]

2.1.2 Nedaňové a kapitálové příjmy

Mezi další příjmy obcí patří nedaňové příjmy. Na rozdíl od daňových příjmů má obec větší možnost jejich výši ovlivňovat. Podrobně je třídí platná rozpočtová skladba. Do nedaňových příjmů se zahrnují: [72]

- příjmy z vlastního podnikání;

- uživatelské poplatky za poskytování lokálních a regionálních smíšených veřejných statků, pokud nejsou příjmem neziskové organizace – provozovatele služby;
- sankční příjmy – přijaté pokuty;
- ostatní příjmy – např. přijaté úroky z vkladů, dary a výnosy z veřejných sbírek.

Příjmy z vlastního podnikání v rozpočtech obcí jsou spíše doplňkovým příjmem. V posledním desetiletí se podílely na celkových příjmech obcí zhruba 10 %. Lze sem zařadit podíly na zisku podniků, příjmy z pronájmu majetku a příjmy z finančního investování. Rozhodování o jejich získávání a využívání je v pravomoci voleného orgánu obce, což zvyšuje odpovědnost obcí za jejich hospodaření. Podíl nedaňových příjmů na celkových příjmech obcí lze vidět v Tabulce 2. [72]

Kapitálové příjmy

Kapitálové příjmy získávají obce především prodejem svého majetku. Výše kapitálových příjmů v rozpočtu obce závisí na množství nepotřebného majetku v jejím vlastnictví. Obce by si měly být vědomy toho, že prodejem majetku získají pouze jednorázový příjem. Příjmy z prodeje majetku by měly být použity na financování potřebných investic, nikoliv sloužit k pokrytí běžných výdajů. Podíl kapitálových příjmů na celkových příjmech obcí v roce 2013 dosahoval 3 %, jeho vývoj je zobrazen v Tabulce 2. [72]

2.1.3 Dotace

Obce i přes jejich výše zmíněné příjmy nejsou zcela finančně soběstačné. Vedle daňových příjmů jsou dotace a transfery druhým nejvýznamnějším zdrojem financování obcí. Decentralizace odpovědností za výdaje a příjmy je důsledkem vzniku možných horizontálních nerovností. Obce s různou schopností zajišťování veřejných statků nejsou schopny zabezpečit srovnatelnou úroveň místních veřejných statků. Dotace lze považovat za nástroj umožňující vyhnout se právě problému spojenému s decentralizací nebo alespoň ke snížení jeho účinku. Prostřednictvím dotací jsou decentralizovaným úrovním vlády poskytovány dodatečné finanční prostředky, které vyrovnávají rozdíl mezi jejich vlastními, zejména daňovými příjmy a jejich výdajovými potřebami. [39]

Rozlišují se dvě základní formy dotací: **specificky účelové**, které jsou poskytovány na předem stanovený účel. Obec je zodpovědná za jejich užití k danému účelu poskytovateli. Dotace, které obec obdrží na základě stanoveného kritéria, ale jejich užití je zcela v její kompetenci se označují jako **všeobecné neúčelové dotace**. Oba typy dotací mohou být

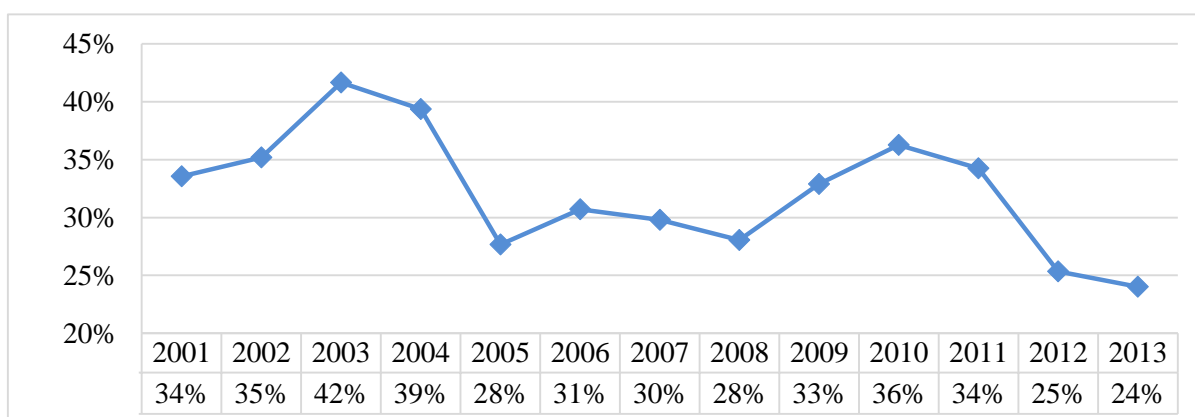
použity na financování běžných i kapitálových výdajů. Účelové dotace mohou být podmíněny spoluúčastí obce na financování daných výdajů. Jsou rozlišovány dotace **bez spoluúčasti** a se **spoluúčastí**. Dotace bez spoluúčasti představují pevnou (fixní) částku, kterou vyšší vládní úroveň poskytne obci na předem určené statky a služby, bez ohledu na to, zda obec vydá ještě své finanční prostředky. V případě dotace se spoluúčastí se obec podílí určitým procentem na celkově vynaložené částce. Tyto dotace lze dále rozlišit na otevřené a uzavřené. Otevřené dotace (s otevřeným koncem) představují pevně stanovený rovnocenný podíl obce a státu na financování dané služby či statku. Pokud je částka, kterou stát poskytne v rámci dotace stanovena fixně bez ohledu na to, kolik zdrojů použije na dané služby obec, hovoří se o dotaci uzavřené (s uzavřeným koncem). [80]

Jestliže obce dostávají dotace automaticky, hovoří se o **nárokových dotacích**. Jsou zpravidla dány zákonem a z hlediska státu se jedná o mandatorní výdaje (na školství, sociální péči apod.). Pokud obec musí o dotaci žádat a splnit určitá kritéria, jedná se o **nenárokovou dotaci**, která nemusí být uspokojena. [33]

V posledních desetiletích je v řadě evropských zemí snahou zvyšovat míru finanční soběstačnosti obcí, především prostřednictvím daňového určení, a tím snižovat podíl dotací ze státního rozpočtu nebo alespoň snížit tempo růstu dotací, či dosáhnout toho, aby podíl dotací v celkových příjmech územních rozpočtů stagnoval. [72]

Jak lze vidět v Tabulce 2 a Grafu 1 dotace tvoří významnou část celkových příjmů v rozpočtech obcí. Od roku 2001 do roku 2011 se podílely na celkových příjmech obcí průměrně 34 %. Vývoj podílu dotací na celkových příjmech je zachycen v Grafu 1, kde lze vidět poměrně kolísavý vývoj podílu dotací na celkových příjmech obcí. Základní struktura a podíly jednotlivých resortů se v podstatě nemění. Každoročně však vznikají a zanikají nové programy a dotační tituly jednotlivých ministerstev. Po roce 2000 lze sledovat výraznější růst podílu dotací na celkových příjmech obcí. V roce 2003 dostáhl 42 %. Nárůst souvisí zejména s reformou veřejné správy (vznik krajů, zrušení okresních úřadů, přenos řady kompetencí právě na obce), na jejímž základě byla vyžadována řada dotačních intervencí ze strany státu. Od roku 2005 podíl poklesl díky změně způsobu financování platů pracovníků ve školství. Tyto transferové prostředky již neprochází rozpočtem příslušných obcí. Po roce 2005 se podíl ustálil průměrně na 30 %. Od roku 2009 podíl vykazuje opět rostoucí tendenci. V roce 2009 lze nárůst přisoudit kompenzaci drastického snížení daňových příjmů v důsledku ekonomické krize ze strany státu. V roce 2012 a 2013 dochází k poklesu podílu zhruba na 24 %. Rok 2012 přináší změnu ve výplatě nepojistných sociálních dávek včetně podpory v nezaměstnanosti.

Od obcí převzal výplatu dávek hmotné nouze, příspěvku na péči a dávek se zdravotním postižením Úřad práce ČR. Objem přijatých transferů činil v roce 2012 62,5 mld. Kč (v roce 2013 93,8 mld. Kč). [33][59][62]



Graf 1: Vývoj podílu dotací na celkových příjmech obcí (v %)

Zdroj: vlastní zpracování z dat [59]

Většina dotací poskytovaných obcím v ČR je definována a schválena zákonem o státním rozpočtu. Poskytována je prostřednictvím finančního vztahu obcím v úhrnech podle krajů. Největší část dotací je poskytována z kapitoly všeobecná pokladní správa, která je zpravována Ministerstvem financí. Z této kapitoly lze získat i finanční prostředky při mimořádných událostech nebo při změně státního rozpočtu, dále může být obcím poskytnuta návratná finanční výpomoc podle platných pravidel. Převážná část nenárokových dotací poskytována z rozpočtových kapitol jednotlivých ministerstev. Významné jsou i dotace ze státních fondů. V programovém období 2007 – 2013 obce též využívaly dotace ze strukturálních fondů EU. [33]

2.2 Výdaje obcí v České republice

Obce se významně podílejí na zabezpečování a financování stále většího rozsahu veřejných statků pro obyvatelstvo. V posledních desetiletích roste i využívání redistribuční a stabilizační funkce veřejných financí na úrovni územní samosprávy. Snahou je vyrovnávat sociálně-ekonomický rozvoj mikroregionů a regionů. I snahou EU je vyrovnávat ekonomickou úroveň regionů a zvyšovat jejich konkurenceschopnost. Právě transfery jsou nástrojem tohoto vyrovnávání a mají stabilizační charakter. Výše zmíněné skutečnosti mají dopad na objem a změnu struktury výdajů obcí v posledních desetiletích. [72]

Běžné výdaje

Prostřednictvím běžných výdajů jsou financovány běžné, pravidelně se opakující potřeby v lokálním veřejném sektoru v příslušném rozpočtovém období. Často je tedy hovořeno

o neinvestičních nebo provozních výdajích, které jsou součástí běžného rozpočtu. [72]
 Struktura běžných výdajů obcí v letech 2008 – 2013 v mld. Kč je znázorněna v Tabulce 5.

Tabulka 5: Struktura běžných výdajů obcí v letech 2008 – 2013 (v mld. Kč)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Běžné výdaje - celkem | 180,42 | 189,83 | 199,93 | 194,73 | 168,34 | 174,07 |
| Platy a ostatní platby za provedenou práci | 24,66 | 26,03 | 27,36 | 26,53 | 26,23 | 27,41 |
| Nákup materiálu | 4,38 | 4,82 | 4,42 | 4,05 | 4,02 | 4,57 |
| Nákup vody, paliv a energie, služeb a ostatní nákupy | 51,27 | 54,73 | 57,39 | 53,84 | 52,75 | 55,64 |
| Výdaje na dopravní územní obslužnost | 1,96 | 2,41 | 4,25 | 4,52 | 4,76 | 4,87 |
| Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům | 14,43 | 15,69 | 17,58 | 17,02 | 16,51 | 17,09 |
| Neinvestiční transfery neziskovým a podobným organizacím | 7,80 | 8,44 | 8,49 | 8,71 | 4,74 | 5,25 |
| Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím | 29,07 | 30,39 | 31,41 | 32,75 | 36,84 | 36,13 |
| Neinvestiční transfery obyvatelstvu | 24,13 | 25,01 | 25,16 | 25,79 | 0,84 | 0,95 |
| z toho: sociální dávky | 23,54 | 24,24 | 25,27 | 24,97 | 0,03 | 0,00 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [59]

V Tabulce 5 je patrný vývoj běžných výdajů obcí v letech 2008 – 2013. Jak lze vidět celkové běžné výdaje mají v letech 2008 – 2010 rostoucí dynamiku. V roce 2011 došlo k jejich mírnému poklesu proti roku 2010 o 2,6 %. Tento pokles byl způsoben především úspornými opatřeními ze strany obcí. V roce 2012 však dochází v běžných výdajích obcí k poměrně výraznému snížení oproti roku 2011 o 13,6 %. Tento pokles je zapříčiněn výše zmíněnou sociální reformou v roce 2012, kdy dochází k výplatě sociálních dávek nikoliv v působnosti obcí, ale nově prostřednictvím Úřadů práce. Právě změna kompetencí v sociální oblasti znamenala výrazné snížení běžných výdajů obcí mezi roky 2011 a 2012 v části neinvestičních transferů pro obyvatelstvo. V posledních letech dominují zejména nákupy zboží, služeb, energií, paliv a služeb, které tvoří zhruba 29,4 % celkových běžných výdajů. Druhou objemově nejvýznamnější položku tvoří transfery příspěvkovým organizacím (zejména školským zařízením), jejichž podíl na běžných výdajích se pohybuje průměrně 17,9 %. Růst běžných výdajů souvisí zejména s růstem cen služeb, mezd, surovin a energií, ale také s rostoucím rozsahem úkolů ukládaných obcím ze strany státu. [39]

Kapitálové výdaje

Kapitálové výdaje slouží k financování dlouhodobých, běžně se neopakujících potřeb (investičních), přesahující jedno rozpočtové období. Výdaje financované z kapitálové části rozpočtu souvisí nejen s výdaji vynakládanými na pořízení nových investic, ale i se splácením jistin půjček, které si v minulosti daná obec půjčila na financování minulých investic (úroky

z půjček jsou financovány z běžné části rozpočtu). [72] Struktura kapitálových výdajů obcí v letech 2008 – 2013 je uvedena v Tabulce 6.

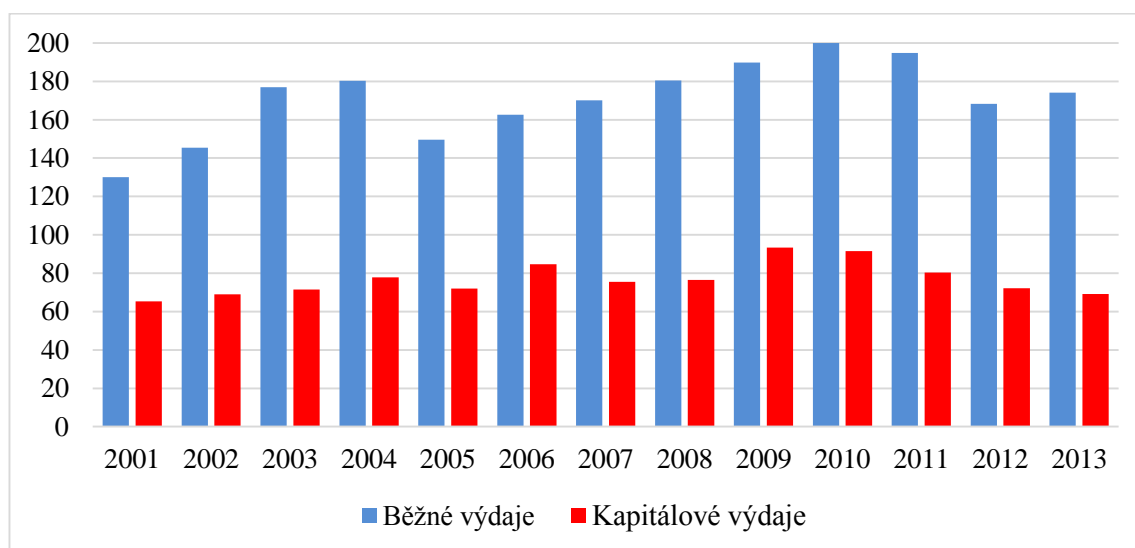
Tabulka 6: Struktura kapitálových výdajů v letech 2008 – 2013 (v mld. Kč)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Kapitálové výdaje - celkem | 76,49 | 93,39 | 91,57 | 80,27 | 72,15 | 69,14 |
| Investiční nákupy a související výdaje | 64,71 | 83,53 | 83,03 | 72,13 | 62,53 | 60,72 |
| Investiční transfery podnikatelským subjektům | 6,51 | 4,96 | 1,87 | 2,89 | 5,60 | 4,74 |
| Investiční transfery neziskovým a podobným org. | 0,45 | 0,41 | 0,46 | 0,32 | 0,31 | 0,28 |
| Investiční transfery příspěvkovým org. | 1,90 | 1,67 | 1,66 | 1,69 | 1,58 | 1,33 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [59]

Z uvedené Tabulky 6 vyplývá, že podstatnou část kapitálových výdajů tvoří investiční nákupy a s nimi související výdaje. Během let 2008 – 2013 se na celkových kapitálových výdajích podílely průměrně 71,1 %. Od roku 2010 lze sledovat jejich klesající tendenci.

Na následujícím Grafu 2 je uveden souhrnný vývoj běžných a kapitálových výdajů obcí v letech 2001 – 2013 v mld. Kč. V posledních letech výdaje obcí tvoří 70 % běžných výdajů a 30 % výdajů kapitálových. Běžné výdaje v posledním desetiletí rostou podstatně rychleji než kapitálové výdaje.



Graf 2: Vývoj běžných a kapitálových výdajů obcí v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování z dat [59]

Důležité je také zmínit skutečnost, že struktura výdajů jednotlivých obcí se významně liší. Rozdíly spočívají zejména v rozdílné technické vybavenosti, v rozvoji infrastruktury či v bytové výstavbě. Rozhodující je také poloha dané obce ve vztahu k ekonomické a obchodní sféře, napojení na dopravní infrastrukturu a v neposlední řadě i stav krajiny a životního prostředí. Struktura výdajů malých a velkých obcí je rozdílná. Malé obce nemohou dosahovat

úspor z rozsahu při produkci a poskytování veřejných statků a služeb. Malé obce mají zpravidla větší výdaje na administrativní záležitosti, než obce větší. Rozdílná je i úroveň kapitálových výdajů u malých obcí. Kapitálové výdaje malých obcí rostou především s budováním dopravní infrastruktury či kanalizace a čističky odpadních vod. Právě malé obce jsou nuceny přijímat rizikové úvěry, aby zabezpečily své investiční potřeby. [80]

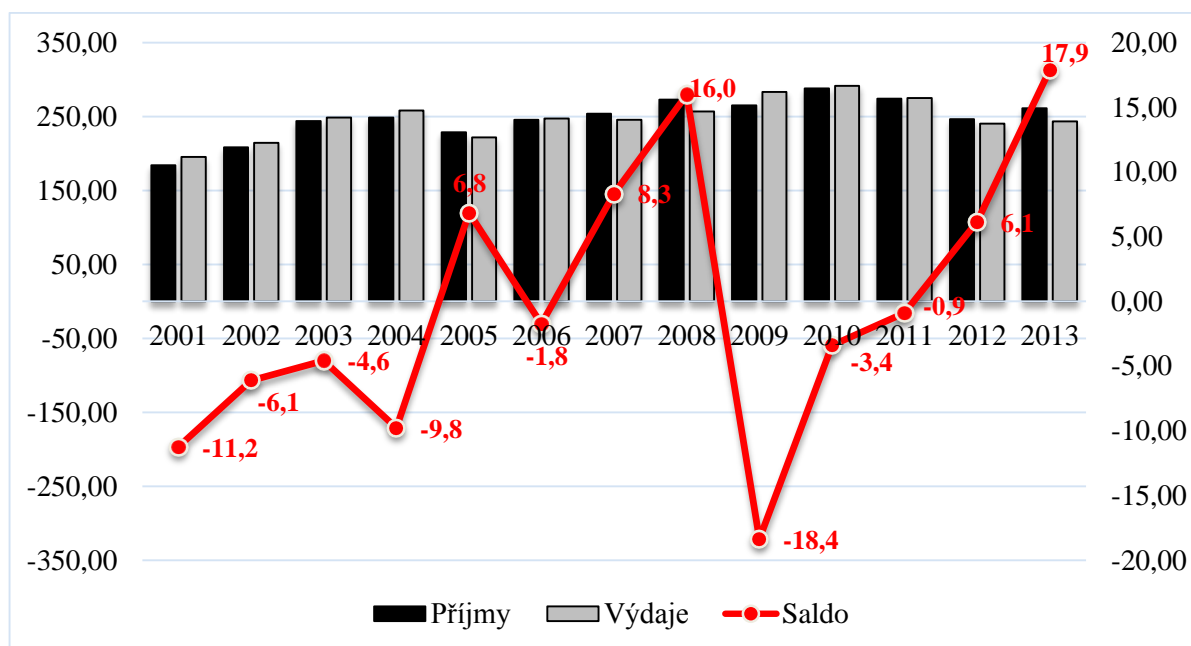
2.2.1 Zhodnocení hospodaření obcí

Na konci rozpočtového roku může hospodaření obcí skončit jako vyrovnané (příjmy se rovnají výdajům), přebytkové (příjmy jsou větší než výdaje) nebo deficitní (příjmy jsou menší než výdaje). Na základě těchto výsledků však nejsou zřejmé bližší informace o hospodaření dané obce, zda je vykázáný výsledek pozitivní a hovoří o dobrém finančním řízení nebo negativní, a tím upozorňující na možné problémy obce (např. na neúměrné zadlužování). Toto lze posoudit díky rozpočtové skladbě – přesněji podle třídy 8 – financování. Třída financování vyjadřuje způsob financování příjmových a výdajových operací. Zachycuje návratné finanční prostředky a výdaje na splátky dříve přijatých půjček a vydaných dluhopisů či zhodnocení dočasně volných finančních prostředků. Prostřednictvím financování lze zjistit, z jakých zdrojů byl kryt deficit, případně jak bylo naloženo s přebytkem rozpočtu. Pomocí třídy financování lze zjistit saldo rozpočtu obce, tzn. příjmy – výdaje = přebytek (+) nebo schodek (-) = (-) nebo (+) financování. Saldo rozpočtu (přebytek či schodek) se vyrovnává tzv. financujícími operacemi. V případě rozpočtového schodku musí mít financování kladné znaménko, což vyjadřuje úbytek finančních prostředků (běžného účtu, hotovosti), či přírůstek vypůjčených prostředků. Obec musí čerpat finanční prostředky na úhradu schodku. V případě přebytku rozpočtu je financování záporné. Jedná se o splacení závazků, či poskytování půjček obcí a finanční investování (např. nákup cenných papírů). Takto zjištěné saldo obce je respektováno i v účetních výkazech, které obce sestavují. [40][80]

Přebytek rozpočtu obce je obvykle považován ve srovnání se schodkem jako velmi žádoucí jev, vypovídající o jeho hospodaření. Přebytek je jistě přijatelnější než schodek, ale z hlediska delšího období to tak zřejmé není. Přebytek je pozitivní např. v případě spoří-li obce na budoucí kapitálové výdaje nebo jsou-li výnosy z uložených peněz vyšší než inflace a půjčka je nedostupná nebo příliš drahá. Dlouhodobě vykazovaný přebytek rozpočtu může naznačovat, že prostředky, které obec získala, nevyužívá. Za dobré hospodaření se obecně považuje vyrovnané saldo rozpočtu z hlediska dlouhodobého horizontu. [44]

Na následujícím Grafu 3 lze vidět hospodaření obcí s ohledem na jejich saldo v letech 2001 – 2013. V prvních letech sledovaného období obce hospodařily deficitně. V roce 2005

Lze sledovat první přebytek v hospodaření obcí. V roce 2006 nastalo opět deficitní hospodaření. V roce 2007 obce hospodařily opět s přebytkem. V roce 2008 byl poměrně velkým překvapením přebytek rozpočtů obcí ve výši 16 mld. Kč. Podstatná část tohoto přebytku byla výsledkem hospodaření Prahy. Podíl přebytku jejího rozpočtu na celkovém přebytku činil 45 %. [42] V letech 2009, 2010 a 2011 obce hospodařily opět deficitně. V roce 2012 bylo dosaženo přebytku ve výši 6,1 mld. Kč. Největšího přebytku rozpočtu obcí za sledované období bylo dosaženo v roce 2013. Byl dosažen především díky značnému zvýšení sdílených daňových příjmů a jen minimálnímu zvýšení celkových výdajů. [43]



Graf 3: Vývoj salda hospodaření obcí v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování z dat [59]

2.2.2 Druhy krytí výdajů obcí

V případě, že se hospodaření obce dostane do situace, kdy v rozpočtu není dostatečné množství nenávratných finančních prostředků na krytí potřeb, lze nenávratné finanční zdroje nahradit návratnými zdroji. Mezi návratné příjmy lze zařadit: úvěry od bankovních institucí, emise komunálních dluhopisů a návratné půjčky a finanční výpomoci od jiných subjektů včetně půjček ze státního rozpočtu a rozpočtů státních fondů. [72]

Obce využívají především **úvěry**, které jsou pro ni relativně dostupnější než využívání příjmů z emise obligací. V případě přijetí úvěru obcí se jedná o smluvní vztah mezi obcí a bankou. Krátkodobé úvěry (překlenovací, kontokorentní) slouží na pokrytí běžných výdajů k překlenutí časového nesouladu mezi příjmy a výdaji v rozpočtu. Střednědobé a dlouhodobé úvěry by měly být přijímány na financování investic a kapitálových výdajů. Při přijetí úvěru

se musí obec za úvěr zaručit. Obce nejčastěji ručí budoucími rozpočtovými příjmy nebo majetkem. Veškeré návratné příjmy jsou spojené s úrokovým zatížením. [72][80]

Dalším možností financování investic pro obce je **emise komunálních obligací**. Oproti úvěrům jsou emise spojeny s podstatně vysokými poplatky, které jsou zpravidla vyšší při malém objemu emise. V ČR využívají emise především velká města. V roce 2013 vykazuje emisi komunálních obligací hl. m. Praha ve výši 10,5 mld. Kč a statutární města Ostrava (2,5 mld. Kč) a Liberec (2,0 mld. Kč.). Obce také přijaly půjčky ze státních fondů, tyto půjčky jsou zpravidla spojeny s nižší úrokovou sazbou než v případě půjčky od banky. Obce v roce 2013 přijaly půjčky od Státního fondu životního prostředí (120,0 mil. Kč) a Státního fondu rozvoje bydlení (9,4 mil. Kč). Prostředky byly použity na ochranu vod, výstavbu čistíren odpadních vod či na opravy a modernizaci bytového fondu. [61][80]

Další možností financování investiční potřeby jednotlivých obcí je tzv. **komunální leasing** (finanční nebo operativní pronájem). Komunální leasing je ve srovnání s jinými způsoby financování investic poměrně finančně náročný. Obce mohou využívat hmotný majetek leasingové společnosti na základě leasingové smlouvy. Leasingové nájemné se pak stává jedním z výdajů obcí. Výhodou je zejména rychlost pořízení investice. Komunální leasing je ze strany obcí využíván zejména v souvislosti s likvidací komunálního odpadu, čištění ulic či modernizací městské veřejné dopravy. Obce mohou využít **směnky**. Směnka nahrazuje po vzájemné dohodě zúčastněných subjektů hotové peníze. Prostřednictvím směnky lze uhradit finanční závazky s určitým časovým odstupem. [72]

2.3 Vývoj a struktura zadluženosti obcí v České republice

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích stanovuje působnost orgánů obce při rozhodování o majetkoprávních úkonech a finančním hospodaření. Ministerstvo financí České republiky (dále jen „MF“) ani jiný orgán, nemá možnost ovlivnit případný schodek rozpočtu obce, to je plně v kompetenci zastupitelstva obce v jeho samostatné působnosti. V současné době existují však příslušné zákony, které upravují hospodaření územních samosprávných celků, jejichž ustanovení přispívají k omezování nadměrné zadluženosti. Tyto zákony a možnosti regulace zadluženosti obcí budou charakterizovány v kapitole 2.4 Nástroje regulace zadluženosti obcí. [80]

Především rozvojové potřeby obcí a snaha o nápravu zanedbané infrastruktury byly tak náročné, že jejich financování nepokryly běžné příjmy a obce se od roku 1993 začaly ve velké míře obracet na kapitálový trh. Zejména poměrně vysoká dynamika růstu zadluženosti obcí

byla v počátečních letech a to od roku 1993. Tato dynamika povstala z počátečních velmi nízkých až nulových hodnot municipálního dluhu. V prvních letech fungování nové daňové soustavy došlo k rychlému nárůstu dluhu především u malých obcí. V následujících letech se na celkovém objemu výrazně začaly podílet velká města, která emitovala komunální dluhopisy. V letech 1999 – 2000 se dynamika dluhu zpomalila díky mimořádným příjmům obcí z prodeje vlastnických práv v energetických a plynárenských společnostech. [80] Souhrnné údaje o zadluženosti obcí v letech 2001 – 2014 znázorňuje následující Tabulka 7.

Tabulka 7: Souhrnné údaje u zadluženosti obcí v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)

| Rok | Úvěry | Komunální dluhopisy | Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy | Celkem | Celkový reálný dluh |
|------|-------|---------------------|--|--------|---------------------|
| 2001 | 22,6 | 13,3 | 12,4 | 48,3 | 46,13 |
| 2002 | 27,3 | 15,9 | 12,6 | 55,8 | 54,81 |
| 2003 | 35,2 | 21,7 | 13,5 | 70,4 | 70,33 |
| 2004 | 38,5 | 23,9 | 12,4 | 74,8 | 72,76 |
| 2005 | 43,7 | 23,5 | 11,8 | 79,0 | 77,53 |
| 2006 | 47,1 | 22,9 | 10,9 | 80,9 | 78,93 |
| 2007 | 46,7 | 22,6 | 9,9 | 79,2 | 77,04 |
| 2008 | 47,4 | 22,7 | 10,0 | 80,1 | 75,35 |
| 2009 | 55,8 | 14,7 | 10,1 | 80,6 | 79,80 |
| 2010 | 59,9 | 15,8 | 7,6 | 83,3 | 82,07 |
| 2011 | 60,9 | 14,0 | 7,5 | 82,4 | 80,86 |
| 2012 | 68,3 | 13,8 | 7,9 | 90,0 | 87,12 |
| 2013 | 68,8 | 15,0 | 8,4 | 92,2 | 90,93 |
| 2014 | 67,7 | 11,8 | 9,4 | 88,9 | 88,55 |

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [22][59][61]

Ke konci roku 2014 vykázaly obce včetně jimi zřízených příspěvkových organizací celkový dluh ve výši 88,9 mld. Kč. Proti roku 2013 se jedná o pokles o 3,6 %, v absolutním vyjádření se dluh snížil o 3,3 mld. Kč. Objem zadluženosti tvoří bankovní úvěry od peněžních ústavů, emitované komunální dluhopisy a přijaté návratné výpomoci a ostatní dluhy včetně půjček ze státního rozpočtu a z rozpočtů státních fondů. Ve struktuře dluhu obcí dlouhodobě dominují úvěry, jejichž podíl v roce 2014 dosahoval 76,2 %. Podíl emitovaných dluhopisů se v roce 2014 snížil na 13,3 %. Zbývající část 10,5 % tvořily návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy. V tabulce 7 je dále uveden celkový reálný dluh, který byl vypočítán na základě očištění nominálního dluhu o míru inflace v příslušném roce. Byla použita míra inflace vyjádřená přírůstkem průměrného ročního indexu spotřebitelských cen. [22]

Meziroční tempo růstu zadluženosti obcí v letech 2001 - 2013 znázorňuje následující Tabulka 8. Jak lze vidět v Tabulce 8 ke snížení zadluženosti obcí došlo v letech 2007, 2011 a 2014. Obce poprvé od roku 1993 vykázaly meziroční pokles celkového dluhu o 2,1 %

(v absolutním vyjádření o 1,7 mld. Kč). Příčinu poklesu zadluženosti je možné zdůvodnit odložením řady kapitálových výdajů, kde se do značné míry projevil posun termínů schvalování operačních programů spolufinancovaných z rozpočtu a odložení realizace připravovaných projektů. [80]

Tabulka 8: Meziroční tempo růstu zadluženosti obcí v letech 2001 – 2013 (v %)

| rok | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|-----------------------|------|-------|-------|--------------|------|------|--------------|
| meziroční tempo (v %) | x | 15,53 | 26,16 | 6,25 | 5,61 | 2,41 | -2,10 |
| rok | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| meziroční tempo (v %) | 1,14 | 0,62 | 3,35 | -1,08 | 9,22 | 2,44 | -3,58 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [59][61], výpočty dle [51]

Jak již bylo zmíněno níže v roce 2009, vzhledem k hospodářské krizi, zaznamenaly obce markantní úbytek daňových příjmů, což se promítlo v rekordním deficitu 18,4 mld. Kč. Dluh obcí v tomto roce se však zvýšil jen o 0,5 mld. Kč, v procentním vyjádření o 0,6 %. V tomto roce došlo k razantnímu nárůstu položky úvěrů (o 8,4 mld. Kč.), současně však došlo k výraznému poklesu komunálních dluhopisů (o 8,0 mld. Kč). Hlavní město Praha splatilo emise v hodnotě 200 mil. EUR a město Brno ve výši 80 mil. EUR. [29]

Jak je patrné z Tabulky 7 v letech 2005 – 2011 obecní dluh stagnoval průměrně ve výši 80 mld. Kč. V roce 2012 lze vidět jeho nárůst o 7,6 mld. Kč (9,2 %) na 90 mld. Kč. V roce 2012 došlo k výraznému meziročnímu nárůstu dluhu. Na položce úvěrů se jednalo o nárůst o 7,4 mld. Kč a přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů o 0,4 mld. Kč. Zároveň došlo ke snížení účetní hodnoty emisí komunálních dluhopisů hl. m. Prahy a statutárního města Ostravy denominovaných v EUR – celková hodnota emitovaných dluhopisů vyjádřená v Kč se snížila o 0,2 mld. Kč. [61]

Ke konci roku 2013 obce (včetně jimi zřizovaných příspěvkových organizací) vykázaly celkový dluh ve výši 92,2 mld. Kč. Proti roku 2012 se jedná o nárůst dluhu o 2,2 mld. Kč (2,5 %). Ve struktuře dluhu obcí mají dlouhodobě největší zastoupení úvěry, jejich podíl se během roku 2013 snížil o 1,3 p. b. na 74,6 %, podíl emitovaných dluhopisů dosahoval 16,3 % a zbývající část (tedy 9,1 %) byla tvořena přijatými návratnými finančními výpomocemi a ostatními dluhy. Úvěry, které obce v posledních letech přijaly, byly směřovány zejména na rekonstrukce a výstavby technické infrastruktury, na předfinancování investičních projektů spolufinancovaných z fondů EU a na regeneraci a výstavbu bytového fondu. Obce dále využily úvěry na rekonstrukce, zateplování a rozšíření školských zařízení, sportovních areálů a jiné občanské vybavenosti. Některá statutární města a hl. m. Praha čerpala úvěry poskytnuté Evropskou investiční bankou, které jsou určeny na financování investic do zkvalitnění

městské infrastruktury. Tyto úvěry jsou spojeny zpravidla s nižším úročením a velmi dlouhou dobou splatnosti. V poskytování úvěrů obcím si vedoucí postavení v posledních letech udržuje Česká spořitelna, a. s., Komerční banka, a. s. a Československá obchodní banka, a. s. Zhruba u poloviny poskytnutých úvěrů a půjček poskytovatelé nevyžadovali ručení. Pokud bylo ručení vyžadováno, obce nejčastěji ručily směnkou, majetkem nebo budoucími rozpočtovými příjmy. [59]V roce 2013 vykázalo zadluženost 3 239 obcí z celkového počtu 6 248 obcí, jedná se tedy o více než polovinu (51,8 %) z celkového počtu obcí. Počet obcí, které v posledních letech vykazují zadluženost, zůstává stabilizovaný. V případě posouzení zadluženosti podle velikostních kategorií obcí, lze konstatovat, že podíl obcí vykazujících dluh se zvyšuje s rostoucím počtem obyvatel. Nejnižší procentní podíl zadluženosti je vykazován ve velikostní kategorii 1 – 100 obyvatel (podíl 20,3 %). Ve velikostní kategorii nad 5000 obyvatel vykazuje zadluženost 97 % obcí. [59]

Na celkové zadluženosti obcí se v posledních letech podílejí 4 největší města ČR (hl. m. Praha a statutární města Brno, Plzeň a Ostrava). Zadluženost 4 největších měst a jejich procentní podíl na celkové zadluženosti je uveden v Tabulce 9.

Tabulka 9: Vývoj podílu zadluženosti 4 největších měst na celkové zadluženosti obcí v letech 2001 – 2014 (v mld. Kč)

| Ukazatel/rok | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Celková zadluženost obcí v ČR | 48,1 | 55,8 | 70,4 | 74,8 | 79,0 | 80,9 | 79,2 |
| Zadluženost 4 největších měst | 24,2 | 29,6 | 42,4 | 45,9 | 48,4 | 47,4 | 46,3 |
| Zadluženost bez 4 největších měst | 23,9 | 26,2 | 28,0 | 28,9 | 30,6 | 33,5 | 32,9 |
| % podíl 4 největších měst na celkové zadluženosti | 50,1 | 53,0 | 60,2 | 61,4 | 61,3 | 58,6 | 58,5 |
| Ukazatel/rok | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Celková zadluženost obcí v ČR | 80,1 | 80,6 | 83,3 | 82,4 | 90,0 | 92,2 | 88,9 |
| Zadluženost 4 největších měst | 45,8 | 39,3 | 40,1 | 38,4 | 45,5 | 49,2 | 45,3 |
| Zadluženost bez 4 největších měst | 34,3 | 41,3 | 43,2 | 44,0 | 44,5 | 43,0 | 43,6 |
| % podíl 4 největších měst na celkové zadluženosti | 57,2 | 48,8 | 48,1 | 46,6 | 50,6 | 53,4 | 51,0 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [61]

Podíl 4 největších měst za sledované období průměrně dosahoval 54,2 %. Od roku 2004 podíl 4 největších měst na celkové zadluženosti až do roku 2011 klesal (z 61,4 % v roce 2004 až na 46,6 % v roce 2011). V roce 2012 došlo k přerušení tohoto trendu a podíl 4 největších měst na celkové zadluženosti vzrostl na 50,6 %. V roce 2013 pak dále na 53,4 %. V roce 2014 již podíl opět klesl na 51 %. V roce 2013 dosáhla zadluženost 4 největších měst 49,2 mld. Kč. Zadluženost obcí bez 4 největších měst se od roku 2010 pohybuje v rozmezí 43 – 44 mld. Kč.

Pokud je v úvahu brán dluh obcí jako celek, není zadlužení obcí až tak závažné. I přes růst celkového zadlužení, které však v posledních letech není až tak výrazné a stále představuje jen velmi malou část veřejného dluhu. Pozornost je nutné věnovat spíše zadluženosti u jednotlivých obcí. Problematický je zejména dluh nejmenších obcí, kterých není zadluženo příliš, ale pokud již dluh mají, tak v mnoha případech dosahuje značných částek. Objemy rozpočtu, zejména malých a středních obcí (do 1 500 obyvatel), jsou mnohem menší a zejména jejich příjmy mohou z roku na rok značně kolísat. V případě malých obcí dochází k větší rizikovosti vyplývající ze schopnosti splácet dluh než u velkých měst, které mají objem dluhu největší, ale zároveň nízké riziko spojené se splácením dluhu vzhledem k velkému objemu jejich rozpočtu. [47][80]

2.4 Nástroje regulace zadluženosti obcí

Obce v ČR mají v současné době poměrně snadný přístup na všechny finanční trhy. Mohou si půjčovat od libovolných finančních ústavů, a to za jakýmkoliv účelem, za jakýchkoliv podmínek, časových lhůt a úrokových sazeb. ČR se v současnosti potýká s velkým dluhem veřejného sektoru, jehož součástí je i dluh ÚSC. Další nárůst dluhu obcí je tedy zcela nežádoucí, především u malých obcí, které se do finančních problémů dostanou mnohem snadněji. Oblast regulace zadluženosti není nijak přímo upravena. Její jisté náznaky, či formy lze nalézt v několika zákonech. Důvodem dosavadní neexistence právní úpravy týkající se zadluženosti je výskyt relativně malého počtu obcí s finančními problémy. Dále skutečnost, že každá obec má zaručenou část svých příjmů prostřednictvím principu sdílených daní v systému financování obcí, na základě kterého obce získávají podstatnou část svých příjmů. [72][80]

Působnost orgánů obce při rozhodování o majetkoprávních úkonech a finančním hospodaření je stanovena v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích. Schválení možného deficitu rozpočtu obce je plně v samostatné působnosti zastupitelstva obce. MF ani žádný jiný orgán nemá možnost navrzení možného schodku nijak ovlivnit. Každý člen zastupitelstva obce by si měl uvědomovat vazbu rozpočtu na majetek a jeho provozní náklady. Podle ústavního práva má vlastnické právo všech vlastníků stejný obsah a ochranu, z toho důvodu se v rozpočtových pravidlech neobjevují žádné regulace vlastnických práv, např. stanovením míry zadluženosti či míra nakládání s majetkem obce. [4][66]

V roce 2001 byla snaha ustanovit regulaci zadlužování obcí prostřednictvím zákona č. 450/2001 Sb., který novelizoval zákon o obcích. Tento zákon stanovil omezovací opatření pro přijímání úvěrů obcemi. Novela stanovila, že uzavření smlouvy o přijetí úvěru nebo

půjčky ze zahraničí a emisi komunálních dluhopisů musí schválit vláda. Dále obec nesměla přijmout úvěr, pokud její dluhová služba přesahovala 15 % vlastního rozpočtu minulého roku. Následnou novelou zákona o obcích (zákon č. 313/2002 Sb.) však došlo ke zrušení těchto ustanovení. [3]

V zákoně o obcích je v současné době pouze v § 38 taxativně omezeno, kdy obec může přijmout ručitelskou roli za závazky FO a PO: [93]

- závazky vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu;
- závazky vyplývající ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí;
- těch, jejichž zřizovatelem je obec, kraj nebo stát;
- těch, v nichž míra účasti jí samé nebo spolu s jinou obcí nebo obcemi, krajem nebo krajem nebo státem přesahuje 50 %;
- bytových a honebních družstev.

Za určitou formu regulace zadlužení obcí lze považovat povolování emise komunálních dluhopisů MF ČR. Obec dle zákona č. 190/2004 Sb., o dluhopisech musí požádat MF o souhlas s jejich vydáním. MF souhlas s emisí neudělí, dospěje-li k názoru, že ekonomická situace obce neumožňuje splnění závazků spojených s vydáním komunálních dluhopisů. [39]

V zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů jsou obsaženy ustanovení, která by měla přispívat k prevenci nadměrného zadlužování: [80][96]

- roční rozpočet se sestavuje podle rozpočtového výhledu, který je povinný;
- roční rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný;
- rozpočet může být schválen i jako schodkový, v tomto případě musí být však doloženo, jakým způsobem bude pokryt uvažovaný schodek (zdroje z minulých let, smlouva o úvěru apod.);
- dosažený schodek hospodaření musí být uhrazen (ze zdrojů z minulých let nebo z návratných zdrojů splatných z rozpočtu v následujících letech);
- rozpočet musí být vypracován na základě rozpisu platného SR. Obec může schválit svůj rozpočet dříve, než je schválen rozpočet státní. Musí být však po schválení SR

schválen upravený rozpočet, ve kterém budou finanční vztahy SR k rozpočtu obce zpracovány;

- obec nesmí uzavřít společenskou smlouvu o založení veřejné obchodní společnosti, smlouvu o tichém společenství nebo být komplementářem komanditní společnosti;
- je stanoven sankce za neprovedené přezkoumání hospodaření a nezveřejnění výsledné zprávy z toho přezkoumání.

2.4.1 Systém finanční kontroly ve veřejné správě

Podle ustanovení § 9a zákona č. 128/2001 Sb., o obcích je stanoveno, že obce zajišťují výkon finanční kontroly podle zvláštního předpisu. Zvláštním předpisem, na který odkazuje zmíněný paragraf zákona o obcích je zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (dále jen „zákon o finanční kontrole“). Tento zákon nabyl účinnosti 1. ledna 2002. Zákon o finanční kontrole vymezuje uspořádání a rozsah finanční kontroly vykonávané mezi orgány veřejné správy, mezi orgány veřejné správy a žadateli nebo příjemci veřejné finanční podpory a uvnitř orgánů veřejné správy. Tento zákon se po vstupu ČR do EU stal součástí operačních manuálů pro čerpání finanční podpory z fondů EU. [6][80]

Obce jsou povinny vytvořit systém finanční kontroly, podle kterého zabezpečují finanční kontrolu svého hospodaření, tak i hospodaření svých organizačních složek a příspěvkových organizací. Současně se prověřuje přiměřenost a účinnost tohoto systému s pravidelným hodnocením, které se provádí nejméně 1x ročně. Obce provádí veřejnosprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory, kterou jim poskytují. K výkonu realizace těchto úkolů u ÚSC vznikly příslušné kontrolní orgány (kontrolní oddělení, kontrolní odbory apod.). Krajské úřady ve své přenesené působnosti plní kontrolní funkce vůči obcím. Krajské úřady při výkonu veřejnosprávní kontroly u obcí a jimi zřízených organizací prověřují pouze skutečnosti rozhodné pro poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu nebo jiných peněžních prostředků státu (ze státních fondů, státních finančních aktiv či Národního fondu). Dále krajské úřady kontrolují soulad s právními předpisy, hospodárnost, účelnost a efektivnost při nakládání s těmito prostředky a zpracovávají roční zprávy o výsledcích finančních kontrol obcí ve svém územním obvodu. [7][83]

Vnitřní kontrolní systém

Vnitřní kontrolní systém v orgánech veřejné správy zahrnuje: **finanční kontrolu**, která je zajišťována odpovědnými vedoucími pracovníky jako součást vnitřního řízení orgánu veřejné správy při přípravě, průběžném sledování a konečném vypořádání operací a vyúčtování a následném hodnocení dosažených výsledků a správnosti hospodaření (řídící kontrola). Dále zahrnuje organizačně oddělené a funkčně nezávislé přezkoumávání a vyhodnocování přiměřenosti a účinnosti řídící kontroly, včetně prověření správnosti vybraných operací – **interní audit**. [6]

Zákon o finanční kontrole stanovuje povinnosti vedoucího orgánu veřejné správy – u obce starosty a vedoucích zaměstnanců. Starosta je povinen zavést a udržovat vnitřní kontrolní systém, který vytváří podmínky pro hospodárný, efektivní a účelný výkon veřejné správy. Je způsobilý včas zjišťovat, vyhodnocovat a minimalizovat provozní, finanční, právní a jiná rizika a zahrnuje postupy pro včasné podávání informací příslušným úrovním řízení o výskytu závažných nedostatků a o přijímaných a plněných opatřeních k jejich nápravě. [7]

Interní audit je součástí vnitřního kontrolního systému. Zajišťuje ho funkčně nezávislý útvar nebo zvlášť pověřený zaměstnanec, který je organizačně oddělený od řídicích výkonnostních struktur. Útvar interního auditu předkládá starostovi (vedoucímu orgánu veřejné správy) doporučení ke zdokonalování kvality vnitřního kontrolního systému, k předcházení nebo ke zmírnění rizik a k přijetí opatření k nápravě zjištěných nedostatků a současně zajišťuje konzultační činnost. Útvar interního auditu je přímo podřízen starostovi obce. Vedoucí útvaru interního auditu jmenuje a odvolává rada obce (v obci, kde se rada nevolí, vykonává tuto pravomoc starosta obce). Obce a městské části hl. m. Prahy, které mají méně než 15 000 obyvatel, mohou funkci interního auditu nahradit přijetím jiných dostatečných opatření. Zajišťují průběžné sledování účinnosti těchto opatření a zvažují zavedení interního auditu. Pokud nejsou opatření dostatečně účinná, jsou obce povinny neodkladně útvar interního auditu zřídit. Interní audit zahrnuje *audity finanční*, které ověřují, zda údaje, které jsou vykázány ve finančních, účetních a jiných výkazech věrně zobrazují majetek, zdroje financování a hospodaření s ním. *Audity finanční*, které prověřují, hodnotí systémy zajištění příjmů včetně vymáhání pohledávek, financování činnosti a zajištění správy veřejných prostředků. *Audity výkonů* zkoumající výběrovým způsobem hospodárnost, efektivnost a účelnost operací. [7][80]

2.4.2 Přezkoumání hospodaření územně samosprávných celků

Zákon o finanční kontrole se nevztahuje na přezkoumání hospodaření ÚSC. Tuto problematiku upravuje zvláštní právní předpis, kterým je zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územně samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí (dále jen „zákon o přezkoumávání hospodaření ÚSC a DSO“). [6]

Na základě zákona o obcích má obec povinnost požádat o přezkoumání hospodaření obce za uplynulý rok příslušný krajský úřad, nebo zadat přezkoumání auditorovi či auditorské společnosti. V případě, že obec o přezkoumání svého hospodaření nepožádá krajský úřad či nezadá přezkoumání auditorovi, provádí přezkoumání hospodaření ze zákona příslušný krajský úřad ve své přenesené působnosti. Krajský úřad vykonává přezkoumávání hospodaření pro obec bezúplatně, v případě auditora si hradí vzniklé náklady obec ze svého rozpočtu. [8]

Předmětem přezkoumání jsou oblasti, které příslušný zákon taxativně vymezuje: jedná se např. o údaje o ročním hospodaření obce tvořící součást závěrečného účtu, nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví obce, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek, stav pohledávek a závazků a nakládání s nimi, zastavování movitých a nemovitých věcí ve prospěch třetích osob, účetnictví vedené obcí, náklady a výnosy podnikatelské činnosti obce atd. [8][80]

Do roku 2004 musely obce nad 5000 obyvatel své hospodaření nechat přezkoumat pouze auditorem. V současné době mají všechny obce možnost volby mezi krajským úřadem a auditorem (či auditorskou společností). Přezkoumání podléhá doзору státu, resp. MF, které řídí výkon přezkoumání a koordinuje jej s finanční kontrolou vykonávanou podle zákona o finanční kontrole. Obec musí do 30. června každého kalendářního roku požádat příslušný krajský o přezkoumání svého hospodaření nebo mu oznámit, že se rozhodly zadat přezkoumání auditorovi či auditorské společnosti. [9][80]

Zpráva o výsledku přezkoumání hospodaření musí obsahovat vyjádření, zda při přezkoumání nebyly zjištěny chyby. V opačném případě, zda chyby a nedostatky byly zjištěny, anebo zda byly zjištěny nedostatky, které spočívají v porušení rozpočtové kázně, v neúplnosti, nesprávnosti nebo neprůkaznosti vedení účetnictví, v pozměňování záznamů nebo dokladů v rozporu se zvláštními předpisy, v porušení povinnosti nebo překročení působnosti obce, neodstranění nedostatků zjištěných při dílčím přezkoumání nebo při přezkoumání za předcházející roky nebo nevytvoření podmínek pro přezkoumání,

znemožňující splnit požadavky, které zákon o přezkoumání hospodaření ÚSC a DSO požaduje. [9]

2.4.3 Správce obce

Zadluženost obce, která vede k její neschopnosti plnit své závazky a k nedostatku finančních prostředků na zabezpečení základního chodu obce, bývá jedním z důvodů vedoucí k ukončení činnosti zastupitelstva obce. Členové zastupitelstva odmítají pokračovat ve svých mandátech a občané obce odmítají navrhnout a zvolit si jiné zástupce v řádných nebo následně vyhlášených volbách. V tomto případě přichází na řadu dočasná správa obce státem – Ministerstvem vnitra jmenovaným správcem obce. [84]

Správce obce zajišťuje část pravomocí volených orgánů obce a jeho úkolem je zajistit chod obce a její hospodaření. Činnost správce obce by měla vést především k tomu, aby obec začala své záležitosti spravovat opět sama prostřednictvím nově zvolených orgánů obce. Náklady spojené s výkonem funkce správce obce hradí podle zákona o obcích Ministerstvo vnitra. [50][84]

Pouze zastupitelstvo obce může jednat za obec s bankovními institucemi a uzavřít případnou smlouvu o přijetí úvěru nebo půjčky, či dohodu o splátkách s lhůtou splatnosti delší než osmáct měsíců. Pouze zastupitelstvo může jednat s jinými subjekty např. s krajem nebo státem (MF) o poskytnutí finanční pomoci. Správce obce těmito kompetencemi nedisponuje, tudíž nemá možnost obec oddlužit. [50]

2.4.4 Dluhová služba

Vláda ČR v dubnu 2004 přijala usnesení č. 346, o regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby. Místopředsedovi vlády a ministru financí tímto uložila povinnost sledovat zadluženost obcí a krajů a předávat každoročně vládě zprávu o vývoji jejich zadluženosti. Usnesením byl schválen postup MF při hodnocení zadluženosti obcí a krajů, dále definice a výpočet ukazatele dluhové služby. [49]

MF ČR každé obci a kraji vypočítalo ukazatel dluhové služby. Obcím, které překročily 30 % hranici stanoveného ukazatele dluhové služby, oznámilo dopisem ministra financí s tím, že by měly přijmout taková opatření, aby v následujícím roce ukazatel dluhové služby nepřekročily. Obce do 3 měsíců musely zdůvodnit překročení ukazatele dluhové služby a oznámit MF, jaká opatření přijmou. Ministr financí dále požadoval předložení Zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření za příslušný kalendářní rok, stanovisko zastupitelstva k této zprávě a rozpočtový výhled. Dané podklady MF vyhodnotilo a zvážilo všechny

skutečnosti vedoucí k překročení hranice. Přitom v úvahu dále bralo: celkovou zadluženost obce, celkovou zadluženost obce na 1 obyvatele, daňovou výtěžnost vztaženou na 1 obyvatele obce, trend zadluženosti v minulých letech, velikost obce a celkovou finanční situaci obce. Při překročení hranice dluhové služby i v následujícím roce byl seznam obcí předán poskytovatelům prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů, aby při žádosti těchto obcí o dotaci, o půjčku nebo o návratnou finanční výpomoc přihlédli k této skutečnosti. [49][80]

Při rozhodování o poskytnutí dotace, půjčky nebo návratné finanční výpomoci byl brán zřetel na eventuální zvýšení zadluženosti z důvodu zajištění spolufinancování obce a kraje při účasti na programech financovaných z prostředků EU. Dále na tzv. „zohledňující ukazatele“: kontokorentní a revolvingový účet, jednorázová splátka úvěru nebo půjčky, zadluženost vzniklá z důvodu odstraňování škod po povodni, přijetí úvěru na obecní bytovou výstavbu. Výpočet ukazatele dluhové služby je znázorněn v Příloze F. [80] Sledování zadluženosti obcí podle ukazatele dluhové služby trpí určitými nedostatky. Je omezeno pouze na položky rozpočtové skladby – na peněžní příjmy a výdaje, nikoliv na závazky. Za nevýhodu lze považovat i předčasné splacení půjčky, pro které se obec rozhodne v době klesajících úrokových sazeb, aby se zbavila vysoce úročeného úvěru a přijala výhodnější, což je považováno za pozitivní snahu, která však nevhodně ovlivňuje hodnotu ukazatele dluhové služby. MF připravilo nový systém ukazatelů, který slouží ke komplexnějšímu monitoringu územních samospráv. [80]

2.4.5 Monitoring hospodaření obcí

MF na základě usnesení vlády ČR č. 1395, o monitoringu hospodaření obcí, realizuje od roku 2008 nový způsob sledování zadluženosti obcí. MF každoročně provádí výpočet **soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU)** za všechny obce a jimi zřízené příspěvkové organizace a vyhodnocuje výsledky výpočtu (vychází z údajů k 31. 12 příslušného roku). Monitoring se nevztahuje na DSO ani kraje. [80]

Ministr financí po vyhodnocení všech podkladů osloví dopisem obce, u nichž byl k 31. 12 příslušného roku ukazatel celkové likvidity (podíl oběžných aktiv ke krátkodobým závazkům) v intervalu $<0;1>$ a zároveň podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům vyšší než 25 % včetně. Na základě dopisu žádá zastupitelstvo obce o jeho stanovisko. Monitoring obcí není primárně určen **pro hodnocení míry zadlužení jednotlivých obcí**, ale pro hodnocení jejich hospodářské situace. V roce 2013 byl ukazatel celkové likvidity v intervalu $<0;1>$ u 315 obcí, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům překročilo 154 obcí. Oba ukazatele zároveň překročilo v roce 2013 celkem 44 obcí. Hodnoty ukazatelů pouze indikují možné riziko

hospodářských problémů. Nutně však neznamenají, že se obec nachází v tíživé finanční situaci. Pro posouzení lze využít důkladnější analýzu finančních a účetních výkazů a dodatečných pokladů poskytnutých samotnými obcemi. [57][61]

Soustava informativních a monitorujících ukazatelů je znázorněna v Tabulce 10. Mezi 18 ukazateli se nově objevuje položka hodnoty majetku a běžných aktiv nebo stav na bankovních účtech.

Tabulka 10: Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU)

| A. Informativní ukazatele | |
|----------------------------------|---|
| 1) | Počet obyvatel |
| 2) | Příjem celkem (po konsolidaci) |
| 3) | Úroky |
| 4) | Uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků |
| 5) | Dluhová služba celkem |
| 6) | Ukazatel dluhové služby (v %) |
| 7) | Rozvaha aktiv a pasiv |
| 8) | Cizí zdroje |
| 9) | Stav na bankovních účtech |
| 10) | Úvěry a komunální obligace |
| 11) | Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy |
| 12) | Zadluženost celkem |
| 14) | Podíl zadluženosti na cizích zdrojích (v %) |
| 15) | Cizí zdroje na 1 obyvatele (do roku 2011) / 8-leté saldo (od roku 2012) |
| 16) | Oběžná aktiva |
| 17) | Krátkodobé závazky |
| B. Monitorující ukazatelé | |
| 13) | Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %) |
| 18) | Celková (běžná) likvidita |

Zdroj: zpracováno podle [57]

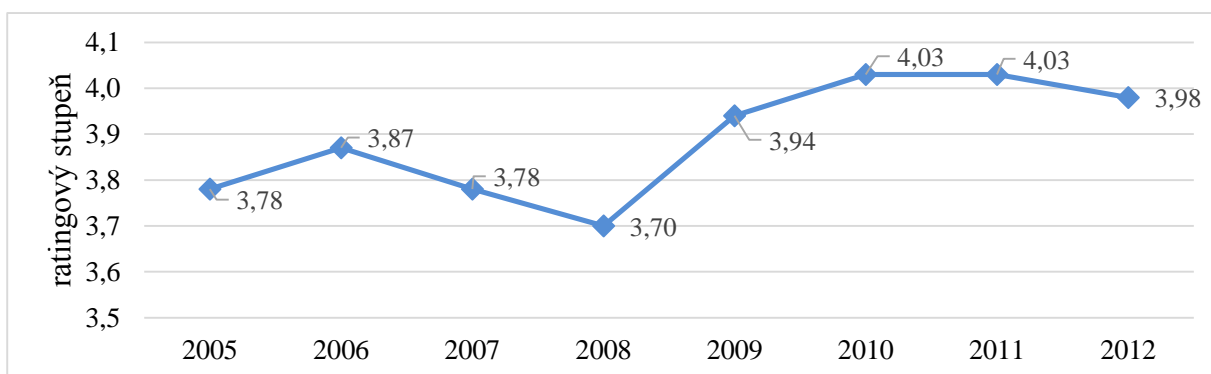
V letech 2008 – 2010 u 8 informativního ukazatele byly započítávány vedle cizích zdrojů i přijaté návratné finanční výpomoci (dále jen „PNFV“). Od roku 2011 již nejsou PNFV součástí 8 informativního ukazatele, ale jsou vykazovány pouze samostatně prostřednictvím 11 informativního ukazatele. V roce 2012 byl ukazatel cizích zdrojů na 1 obyvatele nahrazen „8-letým saldem“ (jedná se o součet výsledků hospodaření za posledních 8 let). [57]

2.4.6 Rating - hodnocení obce podle schopnosti splácet své závazky

Prostřednictvím ratingu lze provést hodnocení subjektů, např. státu, podniku, obcí či krajů, které odráží míru rizika, zda daný subjekt plní své závazky vyplývající zejména z přijetí půjčky. Rating přináší pro potenciálního věřitele informaci o důvěryhodnosti potenciálního klienta a zároveň klientům poskytuje informaci o jeho finanční situaci.

System iRating pro hodnocení obcí vychází z veřejné dostupných údajů, za jakých obce hospodaří. Umožňuje vyhodnotit velké množství obcí v relativně krátkém čase. [45]

Společnost Czech Credit Bureau, a. s. (CCB) začala od roku 2003 realizovat rating měst a obcí prostřednictvím internetu. Internet rating CCB je službou, která poskytovatelům úvěrů obcím, dodává rating obce či města. Cílem projektu je prevence proti úvěrovému riziku v oblasti financování projektů měst a obcí. Obcím je přidělen jeden z ratingových stupňů ze škály sedmi stupňů (nejlepší je A+ a nejhorší C-). Ratingový stupeň závisí na vyhodnocení 20 finančních a 7 nefinančních ukazatelů. Mezi nejdůležitější finanční ukazatele se řadí: dluh (v přepočtu na obyvatele i ve vztahu k hodnotě pasiv), saldo rozpočtu (zejména běžných příjmů a výdajů), výše dluhové služby, která vypovídá o schopnosti obce splácet půjčky a likvidita, která odráží schopnost obce dostát svým závazkům. Mezi nefinanční ukazatele je zařazena: infrastruktura, nezaměstnanost, podnikatelské zázemí či věková struktura obyvatelstva. Prostřednictvím kombinace finanční a nefinančních ukazatelů vzniká *ratingový stupeň*, který definuje věřitelské riziko. Na následujícím Grafu 4 lze vidět vývoj průměrného ratingu obcí v letech 2005 – 2012.



Graf 4: Vývoj průměrného ratingu obcí v ČR v letech 2005 – 2012

Zdroj: vlastní zpracování dle [45]

Z grafu je patrné, že nejlepšího výsledku 3,70 bylo dosaženo v roce 2008, nejhorší výsledku 4,03 v roce 2010. Průměrný trend ratingu obcí byl lepší v první polovině sledovaného období (2005 – 2008), poté došlo k jeho zhoršení. V roce 2012 lze sledovat mírné zlepšení oproti roku 2011.

2.5 Možná preventivní opatření zadluženosti

Jak již bylo zmíněno, výše zadluženosti obcí není v současné době ze strany státu nijak regulována. MF zadluženost obcí průběžně sleduje prostřednictvím zmíněného monitoringu hospodaření obcí. Výše uvedené možnosti regulace mají pouze nepřímý charakter. V ČR existují stále nedostatky při možné prevenci zadlužování obcí. Níže budou charakterizovány

možné mechanismy a opatření, které odborná literatura uvádí, jež by mohly vést k prevenci zadluženosti obcí, případně k její regulaci a kontrole.

Dalším nástrojem regulujícím zadluženost obcí by mohlo být přijetí **určitých institucionálních pravidel**, která by umožňovala např. bankrot obcí. Již v roce 1996 byl přijat zákon o bankrotu obcí v Maďarsku, který usiluje o transparentní a jednoznačný postup v případě finančních potíží obce tak, aby byl zákonem chráněn, jednak dlužník (obec), tak i věřitel. Cílem je obnovení solventnosti obce na základě sestavení tzv. nouzového rozpočtu. Ten na jedné straně umožňuje plnění základních funkcí obce a díky zrušení veškerých zbytných výdajů na druhé straně umožňuje alespoň částečné uspokojení pohledávek věřitelů a dodavatelů. [41]

Vhodným opatřením by byla také definice **majetku, který nelze zastavit**. V zájmu státu je, aby obec svým občanům poskytovala základní veřejné služby. V tom případě by bylo vhodné legislativním opatřením definovat majetek, který v případě zadlužení obce nelze zastavit či prodat. Jedná se např. o obecní úřad (radnici), školy, nemocnice, veřejné komunikace apod. Naopak by bylo možné zastavit či nařídít souhlas k prodeji majetku ve vlastnictví obce, který neslouží primárně k uspokojování základních veřejných služeb (např. pozemky ve vlastnictví obce či budovy ve vlastnictví obce sloužící ke komerčním účelům). [80]

Ze strany státu by mělo dojít k **regulaci při přijímání úvěrů**, které schvaluje zastupitelstvo obce. Stanovena by měla být horní hranice výše úvěru či půjčky, který může zastupitelstvo obce ve své samostatné působnosti přijmout. Od určitého objemu by mohlo být přijetí úvěru podmíněno souhlasem Ministerstva financí. Obecně by měl platit zákaz financování běžných výdajů prostřednictvím půjček a úvěrů, které by měly být využívány pouze k financování kapitálových investic. Výjimku lze tolerovat v případě krátkodobého financování na překlenutí dočasného časového nesouladu mezi příjmy a výdaji.

Pro obce by měl platit zákaz **spekulativního investování**. Investování do některých finančních produktů je poměrně riskantní. Např. investování obcí do akcií, by mělo být výrazně regulováno, co dokonce zakázáno.

V ČR neexistuje **agentura, či monitorovací orgán**, který by se dlouhodobě zabýval analýzou úvěrových rizik, monitorováním dluhů obcí a úvěrovým ratingem. [80]

V následující Tabulce 11 je uvedeno shrnutí možných preventivních a sankčních opatření vedoucích k regulaci zadluženosti obcí, které by mohly být v ČR zavedeny.

Tabulka 11: Shrnutí preventivních a sankčních opatření

| Preventivní opatření | Sankční opatření |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • omezení zástavy majetku • omezení ručení za třetí osobu • limit výše celkové zadluženosti (např. poměr nesplaceného dluhu včetně nepřímých a podmíněných závazků vůči disponibilním ročním příjmům, s výjimkou účelových dotací) • obezřetnější přijímání úvěrů • zákaz financování běžných výdajů cizími zdroji • zákaz spekulativního investování • pojistné mechanismy zadlužených obcí • zlepšení evidence dluhů a majetku obcí • povinné zavedení ratingu obcí | <ul style="list-style-type: none"> • nucená správa obce • neplatnost majetkoprávních úkonů • zveřejnění seznamu předlužených obcí |

Zdroj: vlastní zpracování dle [80]

2.6 Možná opatření řešící zadluženost obcí

V ČR chybí zákonná úprava řešení zadluženosti obcí, které se dostaly do tíživé finanční situace. Neexistuje institut, který by se v současné době zabýval řešením předlužení místních samospráv. Dosavadní právní úpravu by bylo vhodné upravit o konkrétní postupy a možnosti obce a posílit pravomoci státu vůči obci, která se již v situaci předluženosti nachází.

Jak již bylo zmíněno, současná právní úprava zakazuje ručení státu za závazky obcí, což může vést k lehkomyšlnému či riskantnímu rozhodování zastupitelů. V souvislosti s předlužením obce je možné zmínit již charakterizovaný institut správce obce. Správce obce je jmenován, pokud občané obce ztratí zájem o vlastní samosprávu. Jak bylo již uvedeno, na základě současné úpravy není správce obce schopen obec oddlužit. V případě, kdy se obec dostane do stavu předluženosti, může dojít k rezignaci volených orgánů na své funkce. Současné volené orgány by neměly na své funkce rezignovat, ale měly by navrhnout kroky vedoucí ke zlepšení finanční situace obce. Prokázat tak občanům, svým voličům, snahu zjednat v hospodaření obce nápravu. Pokud však zastupitelstvo obce nápravu nezjedná, mohlo by být vhodným nástrojem zavedení **nuceného správce obce**, který by oproti dosavadnímu správci obce jmenovaného Ministerstvem vnitra měl podstatně větší pravomoci. V případě, kdy by došlo legislativním zakotvením k posílení jeho pravomocí, mohl by obci s jejím oddlužením pomoci. Po oddlužení obce by mohli občané projevit zájem na vlastní samosprávu. [50]

O možnosti úpadku obce se v ČR v posledních letech často diskutuje. Příslušná právní úprava však nebyla doposud vytvořena. V roce 2011 MF ČR zpracovalo věcný záměr, který zhodnotil možné varianty řešení zadluženosti obcí. Předmětem věcného záměru bylo navrhnout opatření bránící nadměrnému zadlužování obcí, stanovit postup obce a státu v případě nadměrné zadluženosti obce a umožnit oddlužení obce v případě její extrémní zadluženosti. Tedy situace, kdy obce není schopná dostát svým závazkům a je ohrožen samotný chod obce. Součástí věcného záměru bylo možné upravení pravidel pro poskytování dotací či návratných finančních výpomocí. Tento záměr přinesl tři varianty řešení, z toho dvě varianty věnující se právě řešení předluženosti obcí. První varianta řešení představuje zachování stávajícího monitoringu hospodaření obcí.

Druhá varianta předpokládala stanovit limity, které by bránily nadměrnému zadlužování obcí, stanovit povinnosti a omezení obce při dosažení vyšší míry rizika hospodaření a zavést institut finančního poradce obce.

Třetí varianta spočívala v definování pojmu „vyšší míra rizika hospodaření“. Obcím by bylo např. zakázáno krýt schodek přijetím úvěru nebo půjčky. MF by mělo možnost jmenovat finančního správce obce.

Věcný záměr byl zaslán k připomínkám Ministerstvu vnitra, Ministerstvu spravedlnosti, Svazu měst a obcí ČR a Sdružení místních samospráv ČR. Jednotlivá opatření však dosud nebyla do právní úpravy implementována. [89][91]

Třetí varianta předpokládala zavedení institutu finančního správce společně s **insolvenčním řízením** pro obce. Finanční správce by byl jmenován z řad zaměstnanců MF na žádost správce obce, finančního poradce (pokud by se obec neřídila jeho doporučeními) či na žádost samotné obce. Předpokládala se úprava dosavadního insolvenčního zákona se zahrnutím speciálního insolvenčního řízení, které by se specifické pro obce. Insolvenčním řízením by mělo dojít k uspokojení maximálního počtu věřitelů předlužené obce (oddlužení obce). Ministerstvo spravedlnosti se přiklání k novele insolvenčního zákona. Oddlužení obce lze označit za nejvhodnější způsob řešení úpadku obcí. [89]

2.6.1 Pravidla rozpočtové odpovědnosti

Vláda v únoru 2015 schválila návrh ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti, tzv. finanční ústavu. Finanční ústava je reakcí na Smlouvu o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii, tzv. Fiskální smlouvu, která vstoupila v platnost 1. ledna 2013. Pokud bude zákon schválen Parlamentem ČR a podepsán prezidentem republiky, měl by

nabýt účinnosti 1. ledna 2016. Součástí návrhu zákona o rozpočtové odpovědnosti je návrh zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (prováděcí zákon k finanční ústavě) a návrh zákona o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím ústavního zákona o rozpočtové odpovědnosti a zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (doprovodný zákon), jímž se dále mění zákony upravující rozpočtová pravidla a rozpočtové určení daní. Prostřednictvím těchto zákonů jsou do českého právního řádu implementovány požadavky ze strany EU. **Cílem finanční ústavy** je zajistit rozpočtovou kázeň a dlouhodobě zdravé veřejné finance prostřednictvím stanovení pravidel rozpočtové odpovědnosti, zajištěním transparentnosti rozpočtového procesu a hlídáním deficitu veřejných financí. Ustanovení se dotýkají i samospráv (resp. obcí). Návrh počítá s tzv. *dluhovou brzdou* při zadlužení převyšující 55 % hrubého domácího produktu (dále jen „HDP“). ÚSC budou v tomto případě nuceny schválit svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný či přebytkový. Jako schodkový bude moci být rozpočet schválen jen tehdy, pokud úhrada schodku proběhne z přebytků finančních prostředků z minulých let nebo návratnou finanční výpomocí. Výjimkou je možnost financovat schodek úvěrem, pokud vznikl z důvodu předfinancování projektů spolufinancovaných z rozpočtu EU. [54]

Pravidla hospodaření ÚSC vymezuje zejména § 16 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Překročí-li dluh obce k rozvahovému dni 60 % průměru jejich příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, je obec v následujícím roce povinna snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. Nesnížili obec dluh a její dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jejich příjmů za poslední 4 roky, MF v následujícím roce rozhodne podle zákona o RUD o pozastavení jejího podílu na výnosu sdílených daní. Příjmy tento zákon rozumí souhrn všech konsolidovaných peněžitých plnění přijatých do rozpočtu v průběhu rozpočtového roku. Dluhem se pro účely tohoto zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z vydaných dluhopisů, přijatých úvěrů, půjček, návratných finančních zdrojů a vystavených směnek. [86]

2.7 Regulace zadluženosti obcí ve vybraných evropských zemích

Ve většině evropských zemí jsou používány různé mechanismy, které se snaží zamezit situaci, kdy je obec předlužená, nebo již předlužené obci pomáhají se sestavením záchranného rozpočtu. V některých zemích jsou nastaveny mechanismy přísně regulující půjčky obcím, tak aby nedošlo k situaci, kdy obec není schopna dostát svým závazkům. V evropských zemích lze nalézt tyto mechanismy: [2][79]

- ve Velké Británii stanovuje každý rok vláda maximální objem prostředků, které si obce mohou vypůjčit, je regulována i úroveň kapitálových výdajů;
- v Dánsku si obec může vypůjčit pouze na projekty, které generují zisky, z nichž je následně úvěr splácen, výdaje mohou být financovány pouze z příjmů získaných v daném roce, rozpočet obce musí být sestaven jako vyrovnaný;
- v Německu spolkové země stanovují limit na objem peněžních prostředků, které si obce mohou v daném období vypůjčit, každá potencionální půjčka podléhá následnému schválení ze strany spolkové republiky;
- v Srbsku, Chorvatsku a Slovinsku je prováděná velmi přísná regulace zadlužování obcí, za projekty, které jsou financované úvěrem, je potřeba ručení státu;
- v Irsku případnou půjčku musí schválit nadřízený orgán, který posuzuje schopnost obce splatit půjčku, a zda obec realizovaný projekt skutečně potřebuje;
- ve Francii a Německu lze nalézt specializované instituce věnující se poskytování půjček obcím za lepších podmínek, než by dosáhly na trhu, ale pouze pro projekty, které jsou spojeny s velmi malým rizikem.

V některých evropských zemích je možné, aby si územní samospráva půjčila finanční zdroje prostřednictvím kapitálového trhu. V některých zemích je zapotřebí souhlasu MF (příp. Ministerstva pro územní samosprávu). Regulaci zadluženosti ÚSC v jednotlivých státech zpravidla upravuje zákon. [2]

V souvislosti s regulací zadluženosti v evropských zemích je vhodné zmínit i opatření ze strany EU, která stanovila konvergenční, tzv. **Maastrichtská kritéria**. Jejich plnění je základní podmínkou, aby daná země mohla vstoupit do eurozóny. Jedno z kritérií vyžaduje dlouhodobě udržitelný stav veřejných financí, které zahrnuje kritérium veřejného deficitu a kritérium veřejného dluhu. Prostřednictvím kritéria veřejného deficitu je požadováno, aby plánovaný nebo skutečný schodek veřejných financí k hrubému domácímu produktu v tržních cenách nepřekročil 3 %. Jako možnou regulaci zadluženosti obcí lze považovat kritérium veřejného dluhu, které znamená, že poměr veřejného dluhu v tržních cenách k hrubému domácímu produktu nepřekročí 60 %. Jak již bylo výše zmíněno součástí veřejného dluhu je i dluh ÚSC, resp. obcí. [11]

Veřejný dluh zahrnuje dluh všech prvků, které tvoří soustavu veřejných financí (v angl. „general government debt“). Veřejný dluh ČR je tedy tvořen: dluhem centrální vlády (státní

dluh), dluhem ÚSC – krajů a obcí a dluhy parafiskálních fondů (např. Fondu zdravotního pojištění). [31]

V následující Tabulce 12 je uvedeno HDP, veřejný dluh ČR, dluh obcí ČR, procentní podíl veřejného dluhu na HDP, procentní podíl dluhu obcí na veřejném dluhu ČR a procentní podíl dluhu obcí na HDP v letech 2001 – 2013 v mld. Kč.

Tabulka 12: Procentní podíl veřejného dluhu ČR na HDP, procentní podíl dluhu obcí na veřejném dluhu ČR a % podíl dluhu obcí na HDP v letech 2001 – 2013 (v mld. Kč)

| Rok | HPD | Veřejný dluh ČR | Celkový dluh obcí ČR | % podíl veřejného dluhu na HDP | % podíl dluhu obcí na veřejném dluhu ČR | % podíl dluhu obcí na HDP |
|------|----------|-----------------|----------------------|--------------------------------|---|---------------------------|
| 2001 | 2 562,68 | 583,83 | 48,30 | 22,78 | 8,27 | 1,88 |
| 2002 | 2 674,63 | 693,38 | 55,80 | 25,92 | 8,05 | 2,09 |
| 2003 | 2 801,16 | 788,46 | 70,40 | 28,15 | 8,93 | 2,51 |
| 2004 | 3 057,66 | 870,03 | 74,80 | 28,45 | 8,60 | 2,45 |
| 2005 | 3 257,97 | 912,76 | 79,00 | 28,02 | 8,66 | 2,42 |
| 2006 | 3 507,13 | 978,87 | 80,90 | 27,91 | 8,26 | 2,31 |
| 2007 | 3 831,82 | 1 065,51 | 79,20 | 27,81 | 7,43 | 2,07 |
| 2008 | 4 015,35 | 1 150,73 | 80,10 | 28,66 | 6,96 | 1,99 |
| 2009 | 3 921,83 | 1 335,68 | 80,60 | 34,06 | 6,03 | 2,06 |
| 2010 | 3 953,65 | 1 508,52 | 83,30 | 38,16 | 5,52 | 2,11 |
| 2011 | 4 022,41 | 1 604,01 | 82,40 | 39,88 | 5,14 | 2,05 |
| 2012 | 4 047,68 | 1 803,59 | 90,00 | 44,56 | 4,99 | 2,22 |
| 2013 | 4 086,26 | 1 839,73 | 92,20 | 45,02 | 5,01 | 2,26 |

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [21][24]

V tabulce lze vidět, že ačkoliv se podíl veřejného dluhu ČR na HDP neustále zvyšuje, jeho hodnota v roce 2013 dosahovala 45,02 %, ale přesto ČR toto Maastrichtské kritérium splňuje. V tabulce je dále patrný podíl dluhu obcí na celkovém veřejném dluhu. Za celé sledované období se dluh obcí na celkovém veřejném dluhu podílel průměrně 7,07 %. V posledních letech (je-li pominut mírný nepatrný nárůst v roce 2013) vykazuje podíl dluhu obcí na veřejném dluhu klesající tendenci. Podílu dluhu obcí na HDP ve sledovaném období dosahoval průměrně 2,19 %. Z uvedených hodnot lze konstatovat, že zadluženost obcí v ČR nemá významný podíl na veřejném dluhu ČR.

2.7.1 Opatření proti zadlužení obcí v Německu

Místní samosprávy v Německu využívají zejména půjčky od finančních institucí. Pokud si obce plánují půjčit, musí zpravidla požádat o souhlas dozorčí agenturu. Celková částka půjčky je následně specifikována v jejím ročním rozpočtu. Dozorčí agentura neudělí souhlas, pokud závazky obce dlouhodobě nekorespondují s dlouhodobou schopností obcí je splácet. Dozorčí

rada může spolu se souhlasem stanovit určité podmínky pro přijetí půjčky. Podmínky stanovuje zejména pro udržení správné rozpočtové kázně a zabezpečí dlouhodobé stability místních financí. Jednou z podmínek je, že půjčky jsou přednostně použity pro určitý účel s vysokou prioritou. Obce si zpravidla půjčují na úvěrovém trhu (od bank, spořitelen a dalších úvěrových institucí). Dalším možným zdrojem půjček představují veřejné penzijní společnosti, stavební spořitelny a další agentury nebo jsou prostředky získány prostřednictvím komunálních dluhopisů. Některé obce mají půjčky od federální vlády, prostřednictvím speciálního fondu ERP (Evropský program na obnovu). Půjčky od spořitel a menších finančních institucí představují pro obce nesrovnatelně výhodnější podmínky. Místní samospráva je totiž mnohdy majitelem těchto institucí. [2][10]

Regulace zadluženosti na místní úrovni byla ve všech německých spolkových zemích nastavena na podobném základě. Místní rozpočty musí být schváleny nejen místními parlamenty, ale zároveň i místními kontrolními orgány na úrovni státu. Obdobně jako obce v ČR sestavují obce v Německu tzv. střednědobý investiční plán (přibližně na 5 let). Tento plán obsahuje zamýšlené investiční projekty a zdroje jejich finančního krytí. Pokud místní samosprávy nejsou dlouhodobě schopny splácet své závazky, existuje institut státního komisaře. Státní komisař dočasně nahrazuje starostu obce. Úkolem komisaře je vytvořit záchranný rozpočet a obnovit finanční rovnováhu. Důvodem omezení místních samospráv v oblasti půjček je, že obce nemohou jít exekuce, aby se upokojili věřitelé. Důsledky místního dluhu musí přijmout státní vlády. Nejvíce obcí je zadluženo spíše ve Východním Německu. [2]

2.7.2 Opatření proti zadlužení obcí na Slovensku

Rozpočet obcí, rozpočtový proces, pravidla rozpočtového hospodaření, sestavování a schvalování závěrečného účtu, finanční vztahy mezi státním rozpočtem a rozpočtem obcí, finanční vazby mezi rozpočty obcí a vyšších územních celků a finanční vztahy rozpočtu obcí k jiným právnickým osobám upravuje zákon č. 583/2004 Zb., o rozpočtových pravidlech územnej samosprávy.

Zákon [97] návratnými zdroji financování rozumí prostředky z přijatých úvěrů, půjček, návratných finančních výpomocí, ze směnek a z komunálních dluhopisů vydaných obcí. Rozpočet obce je charakterizován jako základní nástroj finančního řízení v daném rozpočtovém roce, prostřednictvím rozpočtu jsou financovány úkoly a funkce obce. Víceletý rozpočet (v ČR rozpočtový výhled) je střednědobý ekonomický nástroj finanční politiky obce, ve kterém jsou v rámci působnosti vyjádřené záměry rozvoje území a potřeb obyvatel včetně

programů obce nejméně na tři následující rozpočtové roky. Rozpočet obce je členěn na běžné příjmy a výdaje, kapitálové příjmy a výdaje a finanční operace. Obec je povinna nechat si ověřit účetní závěrku auditorem. Auditor dále kontroluje soulad hospodaření s tímto zákonem, hospodaření s ostatními finančními prostředky, stav a vývoj dluhu a dodržování pravidel použití návratných zdrojů financování.

Při používání návratných zdrojů financování jsou obce povinné dodržovat následující pravidla. Návratné zdroje financování mohou být použity pouze na úhradu kapitálových výdajů. Výjimku tvoří časový nesoulad mezi příjmy a výdaji běžného rozpočtu v průběhu rozpočtového roku, kdy se návratné zdroje mohou použít, za podmínky, že budou do konce rozpočtového roku splaceny z příjmů běžného rozpočtu. Na vydávání komunálních dluhopisů se vztahuje zvláštní právní předpis, a to zákon č. 530/1990 Zb. o dlhopisoch. Podle tohoto zákona [92] může obci komunální dluhopisy vydat banka, pokud ji o vydání dluhopisů požádala. Z prostředků, které banka prodejem komunálních dluhopisů získá, poskytuje obci komunální úvěr. Komunální dluhopisy může vydat i obec, která za jejich vydání ručí svým majetkem. Obec může využít návratné zdroje financování, jen pokud jejich úhrada dlouhodobě nenaruší vyrovnanost běžného rozpočtu. Přijmout návratné finanční zdroje může jen tehdy, pokud celková suma dluhu obce nepřekročí 60 % skutečných běžných příjmů předcházejícího rozpočtového roku a suma ročních splátek nepřekročí 25 % skutečných běžných příjmů rozpočtového roku přecházejícího. Na dodržování těchto podmínek dohlíží hlavní kontrolor obce, který je povinný porušení bezodkladně oznámit Ministerstvu financí Slovenské republiky (dále jen „MF SR“). Do dluhu obce nejsou započítávány závazky z úvěru poskytnutých z bývalých státních fondů, ze Státního fondu rozvoje bydlení na výstavbu obecních nájemních bytů a závazky z návratných zdrojů přijatých na zabezpečení předfinancování společných programů Slovenské republiky a EU.

Oproti české právní úpravě řeší slovenská rozpočtová pravidla i situaci, kdy dojde k předlužení obce, a to tzv. **ozdravným režimem a nucenou správou**. Zavedení nucené správy předchází ozdravný režim. Pokud však obec nezavede ozdravný režim, když celková výše jejich závazků po lhůtě splatnosti přesáhne 15 % skutečných příjmů obce předchozího rozpočtového roku, a pokud obec neuhradila některý uznaný závazek do 60 dní od dne jeho splatnosti, je MF oprávněné rozhodnout o zavedení nucené správy okamžitě. Nastane-li zmíněná skutečnost je starosta obce povinný do tří dnů oznámit tuto skutečnost MF SR. Starosta je povinný vypracovat návrh na zavedení ozdravného režimu. Ten tvoří návrh ozdravného rozpočtu a návrh na stabilizaci rozpočtového hospodaření včetně časového harmonogramu splácení závazků. Návrh ozdravného režimu musí schválit obecní

zastupitelstvo. Všechny výdaje obce v ozdravném režimu musí odsouhlasit hlavní kontrolor obce. Zastupitelům, hlavnímu kontrolorovi a ostatním zaměstnancům obce nesmí být v době ozdravného režimu vyplácena odměna. Po uplynutí 90 dní od zavedení ozdravného režimu je obec povinna oznámit MF SR výsledky plnění jejího ozdravného rozpočtu a stav závazku. Pokud prokáže, že dosáhla zlepšení hospodaření a snížení celkových závazků, může dát MF SR souhlas k prodloužení hospodaření v ozdravném režimu. Pokud po skončení hospodaření v ozdravném režimu obec stále celkové závazky převyšují 15 % skutečných příjmů obce je MF SR oprávněné rozhodnout o zavedení nucené správy. Podrobnější pravomoci a povinnosti nuceného správce jsou vymezeny na základě smlouvy s MF SR. Nuceným správcem může být osoba s vysokoškolským vzděláním a odbornou praxí v oblasti financí po dobu nejméně 5 let. Nucený správce nemůže být starostou ani členem jiného orgánu či zaměstnancem obce. Nesmí být ani osobou blízkou starostovi či jinému členovi orgánu nebo zaměstnanci obce, ve které je jmenován nuceným správcem. V režimu nucené správy obec hospodaří podle schváleného krizového rozpočtu. Pokud není schválen zastupitelstvem obce, hospodaří podle krizového rozpočtu, který je sestaven správcem obce. Obec nesmí vstupovat do nových závazků a přijímat návratné zdroje financování. V krizovém rozpočtu se soustředí finanční prostředky, které zajistí snížení závazků. Mohou být financovány pouze nezbytné výdaje. MF SR může rozhodnout o zrušení nucené správy na základě návrhu nuceného správce, žádosti obce nebo zjistí-li že důvody pro její trvání, již pominuly. [89][97]

3 ANALÝZA ZADLUŽENOSTI VYBRANÉHO VZORKU OBCÍ

Následující část diplomové práce je věnována analýze zadluženosti vybraného vzorku obcí, které byly zvoleny dle kritérií zohledňujících jejich velikost, geografickou polohu, občanskou vybavenost, strukturu obyvatelstva a podnikatelské prostředí. Zvoleny byly zejména obce, které byly v posledních letech vyhodnoceny Monitoringem hospodaření obcí zpracovaném MF, jako obce s vyšší mírou rizikovosti hospodaření. Analyzovány jsou příjmy, výdaje, saldo rozpočtu, cizí zdroje a zadluženost vybraných obcí. Prezentovaná data byla získána prostřednictvím Automatizovaného rozpočtového informačního systému (ARIS) a specializovaného informačního portálu MONITOR, která jsou veřejně dostupná na webových stránkách MF. Data byla nejprve zpracována a následně analyzována.

Vybraný vzorek obcí a jejich základní charakteristiku je uvedena v Tabulce 13.

Tabulka 13: Základní informace o vybraném vzorku obcí

| Obec | Prameny | Bublava | Turovice | Pohled | Měňany |
|-----------------------------|-------------|-------------|-----------|----------------|-------------|
| Počet obyvatel | 112 | 374 | 222 | 773 | 293 |
| Okres | Cheb | Sokolov | Přerov | Havlíčkův Brod | Beroun |
| Kraj | Karlovarský | Karlovarský | Olomoucký | Vysočina | Středočeský |
| Katastrální výměra (ha) | 2461 | 615 | 363 | 1068 | 815 |
| Nadmořská výška (m n. m) | 725 | 735 | 238 | 437 | 318 |
| Počet ekonomických subjektů | 49 | 122 | 40 | 126 | 51 |

Zdroj: vlastní zpracování dle [20][25]

Jak je patrné z Tabulky 13, do následné analýzy byly zvoleny tyto obce: Prameny, Bublava, Turovice, Pohled a Měňany. V následujícím textu budou objasněny důvody vedoucí k jejich tíživé finanční situaci. Při výběru obcí byla zohledněna následující kritéria: počet obyvatel (do 1 000 obyvatel), velikost obce (katastrální výměra do 3000 ha), geografická poloha (viz horská obec Bublava proti zemědělsky založeným Turovicím), rozdílná občanská vybavenost obcí a podnikatelské prostředí (do 150 ekonomických subjektů v obci).

Ukazatel zadluženosti obcí vychází z metodiky SIMU vypracované MF. Zadluženost obcí je na základě této metodiky tvořena: úvěry a komunálními dluhopisy, PNFV a ostatními dluhy. Celkovou zadluženost obce lze na základě metodiky SIMU zjistit z rozvahy obce součtem příslušných syntetických účtů (dále jen „SÚ“). V letech 2001 – 2009 byla zadluženost obce vypočítána součtem následujících SÚ – 272 – *Přijaté návratné finanční výpomoci mezi rozpočty*, 281 – *Krátkodobé bankovní úvěry*, 282 – *Eskontované krátkodobé dluhopisy (směnky)*, 283 – *Vydané krátkodobé dluhopisy*, 289 – *Ostatní krátkodobé závazky*

(finanční výpomoci), 322 – Směnky k úhradě, 951 – Dlouhodobé bankovní úvěry, 953 – Vydané dluhopisy, 958 – Dlouhodobé směnky k úhradě a 959 – Ostatní dlouhodobé závazky. Vzhledem k novele metodiky výpočtu SIMU byla zadluženost obcí v letech 2001 – 2013 tvořena těmito SÚ: 281 – Krátkodobé úvěry, 282 – Eskontované krátkodobé dluhopisy (směnky), 283 – Krátkodobé závazky, 289 – Jiné krátkodobé půjčky, 322 – Směnky k úhradě, 326 – Přijaté návratné finanční výpomoci krátkodobé, 362 – Krátkodobé závazky z ručení, 451 – Dlouhodobé úvěry, 452 – Přijaté návratné finanční výpomoci dlouhodobé, 453 – Dlouhodobé závazky z vydaných dluhopisů, 456 – Dlouhodobé závazky z ručení a 457 – Dlouhodobé směnky k úhradě.

Analýza obcí byla provedena na základě výběru některých ukazatelů ze SIMU. Byly vybrány zejména tyto ukazatele: cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita.

V následné analýze lze spatřit, že i když obec vykazuje vysokou hodnotu podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), je možné, aby její zadluženost byla nulová. Toto je způsobeno právě výpočtem zadluženosti obce, do kterého jsou dle metodiky MF ČR zařazeny pouze vybrané položky cizích zdrojů. Proto jsou autorem práce uváděny zejména celkové cizí zdroje, tedy veškeré závazky, které musí obec v budoucnosti splatit (závazky k dodavatelům, závazky ve vztahu ke SR, závazky ze sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění, závazky k zaměstnancům, ostatní daně a poplatky apod.). Tuto situaci názorně ilustruje analýza zadluženosti obce Prameny, Bublava, Turovice a Pohled.

V poslední kapitole je zpracována analýza zadluženosti obce Měňany. Vzhledem k tomu, že tato obec vykazovala na základě metodiky zadluženost, a to na základě financování dané investice úvěrem, je analýza zadluženosti u této obce doplněna o další ukazatele SIMU – příjem celkem (po konsolidaci), úroky, uhrazené splátky přijatých prostředků, dluhová služba celkem a ukazatel dluhové služby.

3.1 Obec Prameny

Obec Prameny (Sangerberg) se nachází v chráněné krajinné oblasti Slavkovský les, poblíž Mariánských lázní. Tedy v lázeňské oblasti bohaté na výskyt pramenů minerálních vod. První písemná zmínka o obci pochází z roku 1357. Již v roce 1870 byly v obci založeny lázně. Vystavěn zde byl lázeňský a léčebný dům, vybudovány byly i rozsáhlé parky. Prameny byly až do druhé světové války bohatým lázeňským městečkem s více než tisíci obyvateli. Po válce objekty lázní chátraly, a to až do roku 1983, kdy došlo k jejich vyhoření a následné demolici.

Obec se nachází v okrese Cheb, v Karlovarském kraji. Nedaleké Mariánské lázně jsou pro obec Prameny obcí s pověřeným obecním úřadem a s rozšířenou působností. Prameny se rozkládají katastrálním územím 2 461 ha, v nadmořské výšce 725 m n. m. K 1. 1. 2013 mělo v obci trvalý pobyt 112 obyvatel a registrováno zde bylo 49 ekonomických subjektů. Prameny nejsou zřizovatelem žádné příspěvkové organizace. V obci nelze nalézt téměř žádnou občanskou vybavenost. Není zde školka, základní škola, zdravotní středisko, policie, hasičský sbor, knihovna ani obchod. Obyvatelům je k dispozici veřejný vodovod, kanalizace a čistička odpadních vod (dále jen „ČOV“). [52][82]

Již v roce 1993 se zrodil nápad na využití bohatých zdrojů minerálních vod, které se v obci nacházejí. V okolí Pramenů totiž každou vteřinu vytéká bez užitku 15 litrů kvalitní minerální vody. Obec měla z každého tohoto litru dostávat čtyři haléře, což by činilo zhruba 19 mil. Kč ročně. Prameny se do finančních problémů dostaly právě díky nerealizovanému projektu stáčírny minerálních vod. Dle slov tehdejšího starosty obce pana Václava Brennera obec investovala do 17-ti průzkumných vrtů (jeden za zhruba milion korun), licencí a do vykoupení potřebných pozemků ze svých prostředků přibližně 30 mil. Kč. Sehnala také investora a potřebná povolení. Prameny se však nachází v prvním ochranném pásmu CHKO Slavkovský les. Ochránci přírody zaujali tvrdý postoj vůči plánovanému záměru. Od projektu investor nakonec odstoupil. Na konci roku 2013 závazky obce dosahovaly 90 mil. Kč, ve kterých je obsaženo původních 30 mil. Kč zvýšených o sankce. Prameny se tak staly jednou z nejzadluženějších obcí v ČR. [13][38]

V roce 2009 se v Pramenech rozpadlo zastupitelstvo. Byly vyhlášeny mimořádné volby. Nikdo však nepodal kandidátku, a tak se volby vůbec nekonaly. Do čela obce byl resortem Ministerstva vnitra jmenován správce obce, který má velmi omezené pravomoci. Nesmí rozhodovat o investicích či o sloučení s jinou obcí. Nemůže podávat žádosti o dotace a není žádným způsobem schopen obec oddlužit. Jeho úkolem je zajistit pouze základní chod obce do doby, než si občané ve volbách zvolí nové zastupitelstvo, které bude mít veškeré pravomoci. Obec se dostala až do situace, kdy došlo k nucené dražbě jejího majetku. Ten je zcela odstaven, a to i včetně účtu, který je zablokován. Byly draženy i obecní byty, až na výjimky se je podařilo získat do vlastnictví současným obyvatelům. V Pramenech byla v roce 2010 vydražena dokonce i radnice. Vyvolávací cena byla stanovena na 330 tis. Kč (polovina částky, kterou určil soudní znalec). Prameny disponují ročními příjmy ve výši zhruba 2 mil. Kč, které však nepokryjí ani sankční úroky. [37][38][65]

V květnu 2012 se, po předchozích sedmi neúspěšných pokusech, podařilo zvolit nové zastupitelstvo. Obyvatelé vybírali z jedné jediné kandidátky, na které bylo pouhých pět členů. Ti byli členy sdružení Naše Prameny. Starostkou byla zvolena Michaela Málková, která čelí téměř 90-ti milionovým závazkům obce. Paní Málková uvedla, že má od státu příslibenou koordinační a metodickou pomoc. Vyjma toho zastupitelstvu vypomůže při jednání s věřiteli a exekutory. Obec jednala s MF o poskytnutí bezúročné návratné finanční výpomoci ve výši 30 mil. Kč, ze kterých plánovala zaplatit jistinu dluhu. Také se chtěla domluvit s věřiteli na odpuštění úroků. MF ovšem požadovalo, aby obec měla dohodu se všemi věřiteli. K poskytnutí pomoci ze strany MF, ale nakonec nedošlo. Jednání bylo přerušeno kvůli pádu vlády v červnu roku 2013. Vzhledem k zastavenému veškerému majetku vykonává starostka Málková svou funkci ve vlastním domě. V poslední době intenzivně jedná s firmou Real aspekt, která odkoupila většinu obecních dluhů, za účelem dohodnutí výhodnějších podmínek splácení dluhů. Firma Real Aspekt vlastní 90 % dluhu obce působí na trhu od roku 2005. Záměrem firmy je podnikat s tím, co Pramenům přineslo v minulosti nejen slávu, ale i komplikace – tedy s léčivými prameny. Investor zde plánuje vystavět stáčírnu minerálních vod. Obec se od všech dluhů osvobodí převedením veškerých pozemků, na kterých by byla stáčírna vystavěna, právě na firmu Real Aspekt. [12][15][26][30]

V následující Tabulce 14 je zobrazena struktura příjmů obce Prameny v letech 2001 – 2013. U jednotlivých druhů příjmů je vypočítán jejich procentní podíl na celkových příjmech.

Tabulka 14: Struktura příjmů obce Prameny v letech 2001 - 2013

| | Celkové příjmy (CP) | Daňové příjmy | | Nedaňové příjmy | | Kapitálové příjmy | | Dotace | |
|-------------|---------------------|---------------|--------|-----------------|--------|-------------------|--------|-----------|--------|
| | | v tis. Kč | v % CP | v tis. Kč | v % CP | v tis. Kč | v % CP | v tis. Kč | v % CP |
| 2001 | 3 501,50 | 1 125,47 | 32,14 | 1 184,37 | 33,82 | 1 166,14 | 33,30 | 25,52 | 0,73 |
| 2002 | 2 129,11 | 1 093,11 | 51,34 | 736,96 | 34,61 | 231,43 | 10,87 | 67,61 | 3,18 |
| 2003 | 2 276,67 | 1 193,80 | 52,44 | 512,22 | 22,50 | 40,56 | 1,78 | 530,09 | 23,28 |
| 2004 | 5 749,75 | 1 204,09 | 20,94 | 436,67 | 7,59 | 4 000,00 | 69,57 | 108,99 | 1,90 |
| 2005 | 2 984,51 | 2 142,78 | 71,80 | 430,64 | 14,43 | 400,00 | 13,40 | 11,09 | 0,37 |
| 2006 | 3 807,01 | 944,54 | 24,81 | 405,99 | 10,66 | 2 356,12 | 61,89 | 100,36 | 2,64 |
| 2007 | 2 700,19 | 1 247,93 | 46,22 | 538,18 | 19,93 | 850,00 | 31,48 | 64,08 | 2,37 |
| 2008 | 2 637,98 | 2 115,02 | 80,18 | 410,19 | 15,55 | 85,57 | 3,24 | 27,20 | 1,03 |
| 2009 | 12 336,91 | 1 958,96 | 15,88 | 337,23 | 2,73 | 10 000,00 | 81,06 | 40,72 | 0,33 |
| 2010 | 2 268,02 | 2 051,70 | 90,46 | 159,74 | 7,04 | 0,00 | 0,00 | 56,58 | 2,49 |
| 2011 | 2 195,84 | 2 057,83 | 93,71 | 138,01 | 6,29 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2012 | 2 083,47 | 1 968,26 | 94,47 | 97,21 | 4,67 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| 2013 | 1 667,09 | 1 592,43 | 95,52 | 74,67 | 4,48 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [55][56][85]

Obec za sledované období hospodařila s příjmy v průměrné hodnotě 3 564,47 tis. Kč. Nejvyšších příjmů dosáhla obec v roce 2001 (3 500,50 tis. Kč), 2004 (5 749,75 tis. Kč), 2006 (3 807,01 tis. Kč) a 2009 (12 336,91 tis. Kč). V těchto letech byl celkový příjem obce ovlivněn vysokou hodnotou kapitálových příjmů. Zejména v roce 2004 (4 000,00 tis. Kč) a v roce 2009 (10 000,00 tis. Kč.). Daňové příjmy se na celkových příjmech podílely průměrně 59,22 %. Od roku 2010 lze sledovat podíl daňových příjmů na celkových příjmech obce ve výši zhruba 90 %. Je-li pomínut rok 2003, kdy Prameny získaly neinvestiční dotaci od kraje ve výši 481,20 tis. Kč, lze konstatovat, že pro obec nejsou dotace nijak významné. Za sledované období se na celkových příjmech obce podílely průměrně pouze 2,95 %. V letech 2011- 2013 byly přijaté dotace dokonce v nulových hodnotách. Toto lze přisoudit skutečnosti, že Prameny vedl správce obce, který nemá možnost o dotace žádat.

Následující Tabulka 15 zachycuje příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Prameny mezi léty 2001 – 2013 v tis. Kč.

Tabulka 15: Příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Prameny v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Příjmy | Výdaje | Saldo příjmů a výdajů |
|------|-----------|-----------|-----------------------|
| 2001 | 3 501,50 | 3 572,83 | -71,33 |
| 2002 | 2 129,11 | 2 208,58 | -79,47 |
| 2003 | 2 276,67 | 2 403,75 | -127,08 |
| 2004 | 5 749,75 | 4 944,08 | 805,67 |
| 2005 | 2 984,51 | 2 910,37 | 74,14 |
| 2006 | 3 807,01 | 4 427,67 | -620,66 |
| 2007 | 2 700,19 | 2 695,62 | 4,57 |
| 2008 | 2 637,98 | 2 041,13 | 596,85 |
| 2009 | 12 336,91 | 12 374,24 | -37,33 |
| 2010 | 2 268,02 | 2 148,64 | 119,38 |
| 2011 | 2 195,84 | 10 344,93 | -8 149,09 |
| 2012 | 2 083,47 | 40,58 | 2 042,89 |
| 2013 | 1 667,09 | 50,50 | 1 616,59 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [85]

V tabulce lze vidět, že v počátečních letech sledovaného období obec hospodařila deficitně. První přebytek rozpočtu lze spatřit v roce 2004, následně i v roce 2005. V následujícím roce lze sledovat opět schodek, a to ve výši 620,66 tis. Kč. V roce 2007 obec hospodařila s mírným přebytkem ve výši 4,57 tis. Kč. V roce 2008 s přebytkem 596,85 tis. Kč. V roce 2009 se Prameny ocitly v mírném deficitu ve výši 37,33 tis. Kč. Nejvyššího deficitu za sledované období bylo v hospodaření obce dosaženo v roce 2011 ve výši 8 149,09 tis. Kč. Tuto skutečnost lze přisoudit poměrně vysokým výdajům na průmysl ve výši 8 811,00 tis. Kč, vykázaném v paragrafu 2310, který dle rozpočtové skladby souvisí se zásobováním pitnou vodou (zejména vodárenskou infrastrukturou, veřejnými vodovody,

zdroji a zabezpečení dovozu pitné vody). [60] V letech 2012 a 2013 obec hospodařila s výrazným přebytkem. V roce 2012 bylo dosaženo přebytku ve výši 2 042,89 tis. Kč a v roce 2013 1 616,59 tis. Kč. Obec v posledních dvou letech sledovaného období výrazně snížila své výdaje. V roce 2011 činily výdaje obce 10 344,93 tis. Kč. V roce 2012 pouhých 40,58 tis. Kč a v roce 2013 se jednalo o 50,50 tis. Kč. Došlo zejména k poklesu výdajů na veřejnou správu, které v letech 2001 – 2011 dosahovaly průměrně 2 990 tis. Kč. Schodky a přebytky v jednotlivých letech byly financovány ve třídě 8 – financování zejména změnou stavu krátkodobých peněžních prostředků (úbytkem prostředků na běžném účtu).

V následující Tabulce 16 jsou uvedeny cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Prameny v letech 2001 – 2013 v tis. Kč.

Tabulka 16: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům, cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Prameny v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

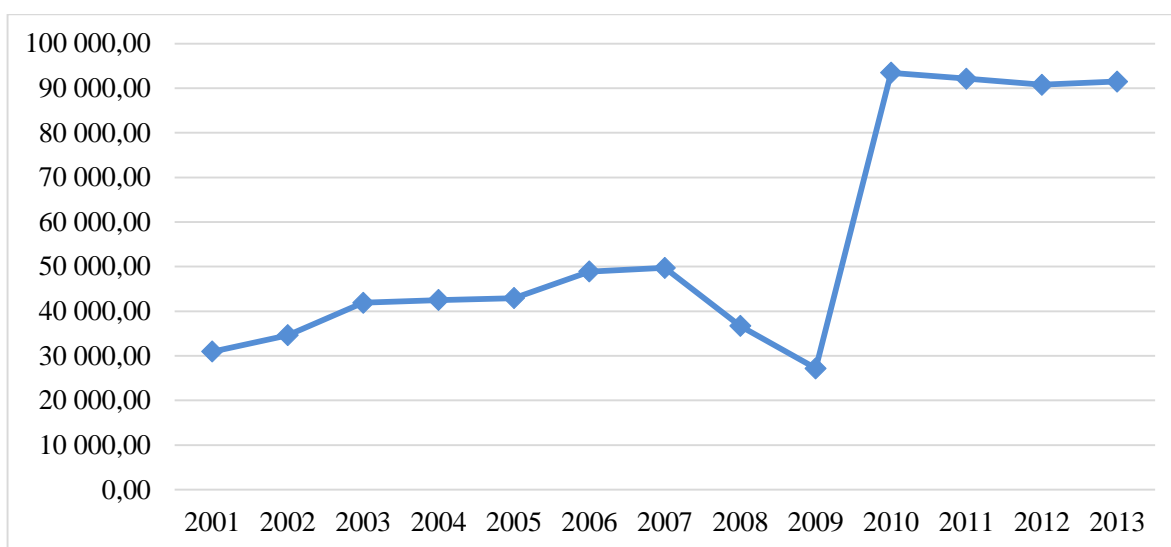
| Rok | Cizí zdroje | Zadluženost | Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %) | Cizí zdroje na 1 obyvatele | Běžná likvidita |
|------|-------------|-------------|--|----------------------------|-----------------|
| 2001 | 30 946,45 | 6 432,64 | 44,45 % | 216,41 | 0,12 |
| 2002 | 34 628,01 | 6 472,64 | 48,02 % | 242,15 | 0,14 |
| 2003 | 41 897,43 | 6 559,64 | 53,51 % | 277,47 | 0,15 |
| 2004 | 42 496,91 | 6 192,64 | 57,14 % | 285,21 | 0,21 |
| 2005 | 42 927,28 | 6 192,64 | 56,50 % | 280,57 | 0,23 |
| 2006 | 48 898,47 | 610,00 | 64,85 % | 330,40 | 0,19 |
| 2007 | 49 716,67 | 610,00 | 65,88 % | 342,87 | 0,19 |
| 2008 | 36 705,00 | 31,78 | 52,43 % | 260,32 | 0,26 |
| 2009 | 27 189,48 | 31,78 | 64,09 % | 187,51 | 0,35 |
| 2010 | 93 467,00 | 0,00 | 293,82 % | 640,18 | 0,29 |
| 2011 | 92 116,00 | 0,00 | 594,64 % | 697,85 | 0,18 |
| 2012 | 90 767,00 | 0,00 | 517,81 % | 726,14 | 0,32 |
| 2013 | 91 490,00 | 0,00 | 487,74 % | 816,88 | 0,41 |

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [55][56]

Obec dle metodiky MF vykazovala obec zadluženost v letech 2001 – 2009. Byla tvořena PNFV. Prameny za sledované období nepřijaly úvěr a neemitovaly komunální dluhopisy. Za celé sledované období se monitorující ukazatelé MF nacházeli v kritických hodnotách, které indikují možné problémy v jejich hospodaření.

Na Grafu 5 lze sledovat stav cizích zdrojů obce Prameny v letech 2001 – 2013 v tis. Kč. Na Grafu lze vidět, že cizí zdroje, které obec využívala, měly až do roku 2007 rostoucí tendenci. Prameny vykazovaly závazky na účtech: dodavatelé, závazky ze sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění, ostatní daně a poplatky a ostatní závazky. V roce 2008

došlo k poklesu cizích zdrojů obce o 26,17 %. Dochází k poklesu závazků na položce dodavatelé o 6 302,76 tis. Kč a poklesu ostatních závazků o 3 340,31 Kč. V roce 2009 dochází obdobně k poklesu stavu cizích zdrojů. Oba poklesy lze zdůvodnit tím, že obci byl v nařízené exekuci prodán některý majetek. V roce 2010 narůstají cizí zdroje na 93 467,00 tis. Kč. V rozvaze obce byl zaznamenán nově vykázaný závazek na účtu ostatní dlouhodobé závazky v hodnotě 68 574,00 tis. Kč. Tato položka má až do konce sledovaného období rostoucí tendenci. Obec se snaží své závazky snižovat především na položce dodavatelé. Na konci sledovaného období závazky obce dosahovaly hodnoty 91 490,00 tis. Kč.



Graf 5: Stav cizích zdrojů obce Prameny v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování z dat [55][56]

3.2 Obec Bublava

Další obcí, která byla vybrána k analýze zadluženosti, je obec Bublava. Nachází se v okrese Sokolov, v Karlovarském kraji. První písemná zmínka o obci pochází z roku 1 601. Obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností pro obec Bublava jsou Kraslice. Obec je situována v nadmořské výšce 735 m n. m v severozápadní části Krušných hor. Její katastrální výměra obce činí 615 ha. K 1. 1. 2013 zde bylo přihlášeno k trvalému pobytu 374 obyvatel [19] a registrováno 122 ekonomických subjektů. [20][25][88]

V současné době lze v Bublavě nalézt tuto občanskou vybavenost: obchody, poštu, mnoho hřišť a sportovišť. Základní škola se v obci nenachází. V letech 2003 – 2007 byla obec zřizovatelem příspěvkové organizace MŠ Bublava. Občané mají k dispozici pouze autobusovou dopravu. Železniční trať tudy neprochází. Turisté se zde mohou ubytovat v 6 ubytovacích zařízeních o celkové kapacitě 201 lůžek. Mohli využít restaurace, kavárny

kluby apod. Pro zimní rekreaci je v obci provozován lyžařský areál s několika vleky a běžeckými tratěmi. K aktivnímu odpočinku v obci lze využít jezdecký oddíl. V obci aktivně působí Sbor dobrovolných hasičů, který se podílí na tvorbě společenského života. Vzhledem ke své výhodné poloze, obec leží nedaleko hranic s Německem, je Bublava poměrně využívanou turistickou destinací. Obec je plynofikována a nachází se zde i ČOV. [25][64][67]

Obec Bublava se zadlužila v souvislosti s výstavbou víceúčelového zařízení (dále jen „aquapark“), které bylo financováno převážně z prostředků SR. Obec na tuto investiční akci získala prostředky prostřednictvím dotace od MF a Ministerstva školství mládeže a tělovýchovy (dále jen „MŠMT“), a to v celkové výši 57 mil. Kč. Obec v roce 1999 prodala pozemky, na kterých měl být aquapark vybudován firmě Hard-Invest (později je ovšem vysoudila zpět). V červenci 1999 bylo ke stavbě vydáno stavební povolení. Následující měsíc uzavřela s firmou IPS, a. s., Praha (dnešní Skanska) smlouvu o dílo v hodnotě 94,9 mil. Kč. Obec Bublava, ale nedodržela stanovený termín realizace stavby a ani termín závěrečného vyhodnocení akce. Na základě toho vydalo MF rozhodnutí o porušení rozpočtové kázně kvůli neoprávněnému použití prostředků ze SR. V letech 2002 – 2003 Finanční úřad v Sokolově uložil obci povinnost vrátit poskytnuté prostředky a penále za porušení podmínek dotace v celkové výši 73 308,04 tis. Kč (z čehož činil 50 670,95 tis. Kč odvod a zbylých 22 637,09 tis. Kč bylo naúčtované penále). Na přelomu let 2003 a 2004 rozhodl ministr financí o prominutí úhrady některých pohledávek vůči státu, a to ve výši 42 637,09 tis. Kč. Závazky obce Bublavy vůči státu ke konci roku 2004 tak činily 27 785,97 tis. Kč. Tento investiční záměr zároveň vyvolal potřebu výstavby dalších staveb v obci – kanalizace, ČOV a vodovodního řádu. Obec na výstavbu kanalizace a ČOV obdržela v letech 2002 – 2004 dotaci ze Státního fondu životního prostředí (dále jen „SFŽP“) v celkové částce 24 011,64 tis. Kč. ČOV byla kapacitně a technologicky koncipována tak, aby zároveň pokryla technologické potřeby aquaparku. [66][99]

Nejvyšší kontrolní úřad (dále jen „NKÚ“) provedl kontrolní činnost s cílem prověřit účelnost a hospodárnost při vynaložení prostředků SR určených na výstavbu aquaparku. Závěrem bylo vyjma toho, že si obec pro spolupráci vybrala nevýhodnou nabídku firmy IPS, a. s., Praha, jejíž již zmíněná nabídka, byla přibližně o 16 mil. Kč vyšší, než nabídka firmy Metrostav, a. s. Praha. Bylo odhaleno neúčelné a nevhodné vynaložení prostředků. Bublava totiž do dnešního dne nemá spolehlivý a kapacitně dostačující zdroj pitné vody a ani vodovodní řád. A navíc, zvláště v letních měsících, trpí nedostatkem vody. [66]

Již několik let probíhají soudní spory mezi obcí a firmou Skanska. Firma Skanska vznesla u soudu nárok na proplacení některých nekrytých prací. V roce 2008 rozhodl Okresní soud v Sokolově, že obec Bublava musí zaplatit přes 19 mil. Kč firmě Skanska za stavbu aquaparku. Obci uložil zároveň povinnost zaplatit i úroky z prodlení za každý den od roku 2001. Výsledná částka se tím zvýší zhruba na dvojnásobek. Stavbu si obec nepřevzala a nehlásí se k ní ani Skanska. Obec se proti rozsudku odvolala a Krajský soud v Plzni v roce 2010 rozhodl opět ve prospěch firmy Skanska s tím, že obec Bublava má povinnost firmě doplatit 38 mil. Kč. Starosta obce Igor Jirsík však tvrdí, že má obec platit za něco, co nikdy nedostala. Firma Skanska údajně fakturovala některé práce i materiál dvakrát, a dokonce část materiálu za desítky milionů korun nedodala vůbec (např. bazén, nátěry, tobogán, chrliče vody). Soud však rozhodl, že bývalý starosta obce Bohumil Havel faktury podepsal, a tím fakticky potvrdil provedení prací. Možnou nadějí pro obec se stala druhá část rozsudku, kde krajský soud uložil Okresnímu soudu v Sokolově povinnost zabývat se žalobou obce na firmu Skanska, ve které se obec domáhá částky 38 mil. Kč. Jedná se o rozdíl mezi částkou, kterou obec firmě zaplatila, a částkou, kterou dle odhadu znalců Skanska skutečně prostavěla. [1][98]

V lednu 2013 Nejvyšší soud vyhověl dovolání obce Bublava a bez veřejného jednání zrušil všechny rozsudky, a tím celý spor vrátil opět na začátek. Současné vedení obce se starostou Igorem Jirsíkem tvrdí, že samotná smlouva je od začátku neplatná. Podle Nejvyššího soudu, však není jasné, zda celé výběrové řízení řádně projednalo zastupitelstvo či pouze vedení obce (bývalý starosta Bohumil Havel). Okresní soud v Sokolově se tedy musí znovu zabývat otázkou, zda se hlasovalo pouze o tom, že zastupitelstvo bere určité skutečnosti na vědomí nebo o návrhu na přijetí příslušného rozhodnutí představujícího vůli obce. Okresní soud v Sokolově ve sporu rozhodoval opět v září 2013. Soudce tvrdil, že obec se nemůže stát ve sporu absolutním vítězem, minimálně by měla uznat, že je vlastníkem nedokončeného aquaparku, protože si jeho výstavbu objednala. Soud také požádal obě strany, zda by se nemohly domluvit na mimosoudním vyrovnání. [32][100]

V roce 2014 rozhodl sokolovský okresní soud ve prospěch obce. Obec nemusí firmě Skanska platit 19 mil. Kč a úroky z prodlení. Naopak firma Skanska má obci vrátit 57 mil. Kč, které obec firmě zaplatila ze státních dotací. Smlouva je od začátku neplatná, neboť ji zastupitelstvo nepodepsalo. Soud, však opět vyzval obě strany, aby se dohodly. Firma nabídla v březnu 2015 obci Bublava mimosoudní vyrovnání. Obci chce předat rozdělanou stavbu a 5 mil. Kč. Vyrovnáním by se ukončil mnohaletý spor. Krajský soud ponechal obci a firmě čas do konce března, aby se dohodly. Podle starosty Igora Jirsíka by však současná zadluženost obce nebyla vyřešena. Obec stále dluží státu 20 mil. Kč na dotacích, které musela

vrátit. Obec by měla aquapark a dluh stále ve výši 15 mil. Kč. Obec chce jednat se státem na jejím oddlužení. Peníze od Skansky by mohla nabídnout jako splátku, pokud by jí byl odpuštěn zbytek. Na všechny nemovitosti obce (kromě radnice) je v současné době vydán exekuční příkaz. Obec by mohla po letech opět žádat o dotace a realizovat projekty. Otázkou však, je co by obec dělala s rozestavěným aquaparkem. Jeho samotná demolice by stála nejméně 35 mil. Kč. [16][17]

Následující Tabulka 17 zachycuje příjmy, výdaje a saldo příjmů a výdajů obce Bublava v letech 2001 – 2013. Obec Bublava dosahovala vysokých příjmů zejména v počátečních letech sledovaného období. V letech 2001 – 2014 obdržela výše zmíněné dotace ze SR v souvislosti s výstavbou investičního projektu aquaparku. V roce 2001 ve výši 20 000,00 tis. Kč, v roce 2002 17 000,00 tis. Kč. Obec dále na výstavbu ČOV obdržela dotace ze SFŽP v letech 2002 – 2004 v celkové výši 24 011,64 tis. Kč. Na celkových příjmech se významně podílely i kapitálové příjmy. Nejvyšších hodnot dosahovaly v roce 2002 – 3 702,39 tis. Kč (16,56 % podíl na celkových příjmech), 2003 ve výši 5 521,13 tis. Kč (39,56 % podíl na celkových příjmech). V posledních letech mají kapitálové příjmy obce klesající tendenci, v roce 2013 činily pouhých 14,20 tis. Kč. Za celé sledované období se na celkových příjmech podílely průměrně 20,36 %. Významnou položkou příjmové části rozpočtu obce byly samozřejmě daňové příjmy. Za sledované období se podílely na celkových příjmech obce průměrně 40,44 %. Výdaje obce dosahovaly vysokých hodnot zejména ze začátku sledovaného období v letech 2001 – 2004 právě v souvislosti s výstavbou aquaparku.

Tabulka 17: Příjmy, výdaje a saldo obce Bublava v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Příjmy | Výdaje | Saldo příjmů a výdajů |
|------|-----------|-----------|-----------------------|
| 2001 | 23 442,93 | 22 571,79 | 871,14 |
| 2002 | 22 357,32 | 34 719,14 | -12 361,82 |
| 2003 | 13 955,00 | 13 281,58 | 673,42 |
| 2004 | 16 159,50 | 12 850,04 | 3 309,46 |
| 2005 | 8 066,88 | 4 459,78 | 3 607,10 |
| 2006 | 8 453,56 | 6 399,27 | 2 054,29 |
| 2007 | 9 363,29 | 8 388,77 | 974,52 |
| 2008 | 5 955,56 | 4 671,55 | 1 284,01 |
| 2009 | 4 337,39 | 5 194,70 | -857,31 |
| 2010 | 4 081,79 | 4 577,17 | -495,38 |
| 2011 | 4 829,09 | 4 720,97 | 108,12 |
| 2012 | 4 671,86 | 4 367,32 | 304,54 |
| 2013 | 4 460,14 | 3 448,84 | 1 011,30 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [85]

Obec za sledované období hospodařila pouze třikrát deficitně, a to v letech 2002, 2009 a 2010. Velmi vysokého schodku bylo dosaženo v roce 2002, a to ve výši 12 361,82 tis. Kč. Naopak nejvyššího přebytku v roce 2005 ve výši 3 309,46 tis. Kč.

Tabulka 18: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Bublava v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Cizí zdroje | Zadluženost | Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %) | Cizí zdroje na 1 obyvatele | Běžná likvidita |
|------|-------------|-------------|--|----------------------------|-----------------|
| 2001 | 1 037,65 | 552,04 | 1,08 % | 3,04 | 3,30 |
| 2002 | 11 735,00 | 11 755,64 | 9,28 % | 35,56 | 9,43 |
| 2003 | 113 594,98 | 23 887,64 | 66,26 % | 342,15 | 0,10 |
| 2004 | 58 957,47 | 6 094,86 | 34,70 % | 176,52 | 0,18 |
| 2005 | 51 759,57 | 7 597,96 | 31,07 % | 158,29 | 0,17 |
| 2006 | 47 942,47 | 3 930,00 | 29,03 % | 155,15 | 0,12 |
| 2007 | 43 996,04 | 3 930,00 | 26,51 % | 146,65 | 0,14 |
| 2008 | 43 242,16 | 5 630,00 | 26,05 % | 143,66 | 0,14 |
| 2009 | 44 948,16 | 0,00 | 27,26 % | 132,59 | 0,10 |
| 2010 | 38 901,00 | 0,00 | 26,64 % | 120,44 | 0,11 |
| 2011 | 37 267,00 | 0,00 | 34,42 % | 96,55 | 0,12 |
| 2012 | 37 336,00 | 0,00 | 34,49 % | 98,77 | 0,12 |
| 2013 | 38 177,00 | 0,00 | 35,06 % | 101,81 | 0,15 |

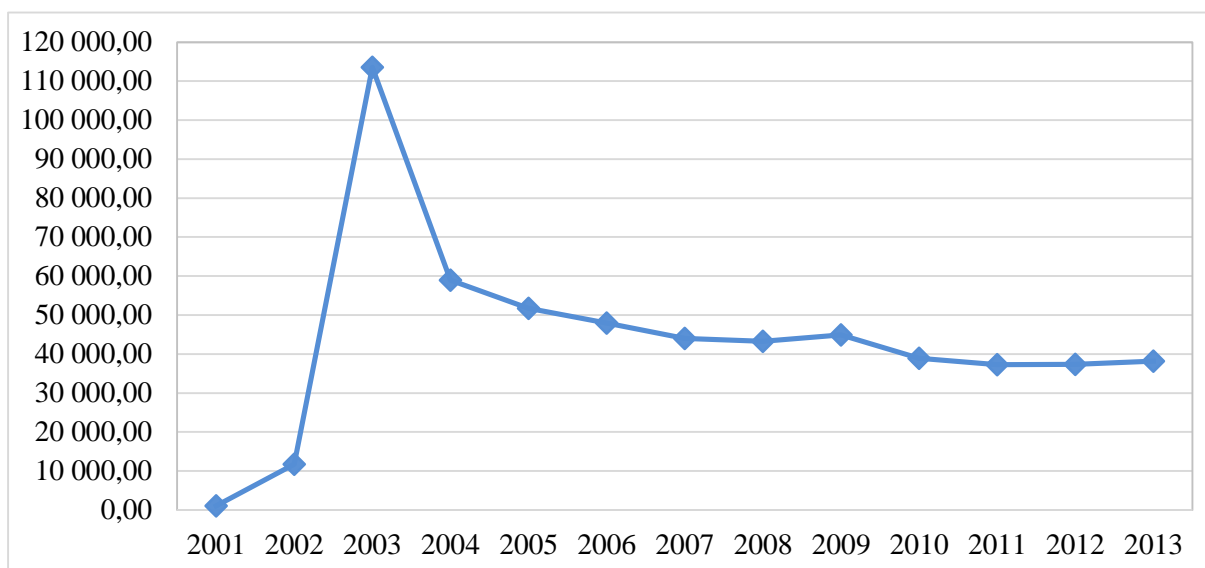
Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [55][56]

Z Tabulky 18, kde je zachycena výše cizích zdrojů, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům, cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita, je patrná zadluženost obce Bublava v letech 2001 – 2013. V roce 2001 byla zadluženost obce tvořena pouze PNFV ve výši 552,04 tis. Kč. V roce 2002 zadluženost vzrostla na 11 755,64 tis. Kč. PNFV měly stejný zůstatek, obec však přijala dlouhodobý bankovní úvěr ve výši 11 203,60 tis. Kč. V roce 2003 byla zadluženost tvořena PNFV ve stejné výši, dlouhodobým bankovním úvěrem ve výši 10 073,60 tis. Kč, dlouhodobými směnkami k úhradě ve výši 11 666,60 tis. Kč a ostatními dlouhodobými závazky ve výši 1 595,40 tis. Kč. V tomto roce byla zároveň zjištěna největší hodnota zadluženosti ve sledovaném období ve výši 23 887,64 tis. Kč. V roce 2004 dosahovala zadluženost obce hodnoty 6 094, 86 tis. Kč. PNFV poklesly na hodnotu 300,00 tis. Kč a ostatní dlouhodobé závazky vzrostly na 5 794,86 tis. Kč. Dlouhodobé úvěry i dlouhodobé směnky k úhradě byly nulové. V roce 2005, 2006, 2007 a 2008 docházelo pouze ke změně hodnoty položky ostatních dlouhodobých závazků, PNFV dosahovaly stále stejné výše, tedy 300,00 tis. Kč. V letech 2006 a 2007 obec vykazovala stejnou hodnotu zadluženosti ve výši 3 930,00 tis. Kč. V roce 2009 došlo k úplnému splacení PNFV, tato položka je od roku 2009 až do konce sledovaného období nulová. V roce 2010 došlo k úhradě i ostatních dlouhodobých závazků. Zadluženost obce v letech 2010 – 2013 dosahuje nulových

hodnot. Dosahuje však stále vysoké hodnoty cizích zdrojů. Stav cizích zdrojů v letech 2001 – 2013 ilustruje Graf 6.

Tabulka obsahuje i monitorující ukazatele, které od roku 2008 zpracovává MF na základě zavedení Monitoringu hospodaření obcí. MF posílá obci, jejíž podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům přesáhne 25 % včetně a běžná likvidita se pohybuje v intervalu $<0;1>$, ve kterém od zastupitelstva obce očekává jejich stanovisko. Jak je z tabulky patrné, obec se od roku 2003 nachází právě v těchto kritických hodnotách, které indikují její možné potíže v jejím hospodaření.

Následující Graf 6 zachycuje vývoj stavu cizích zdrojů obce Bublava v letech 2001 – 2013 v tis. Kč.



Graf 6: Stav cizích zdrojů obce Bublava v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování z dat [55][56]

V grafu lze vidět výrazný nárůst cizích zdrojů v roce 2003 oproti roku 2002. V roce 2002 měla obec cizí zdroje ve výši 11 735,00 tis. Kč, v roce 2003 dosahovaly hodnoty 113 594,98 tis. Kč. Byl zaznamenán především nárůst na položce vypořádání přeplatků dotací a ostatních závazků s rozpočtem ÚSC ve výši 70 860,04 tis. Kč a zvýšením závazků k dodavatelům. V roce 2004 hodnota cizích zdrojů klesla o 54 637,51 tis. Kč na hodnotu 58 957,47 tis. Kč. Položka vypořádání přeplatků dotací ostatních závazků s rozpočtem ÚSC dosahovala nulové hodnoty, závazek byl však po jeho snížení (odpuštění penále ze strany státu) přesunut na položku přeplatky dotací a ostatních závazků se SR ve výši 27 785,97 tis. Kč. Dále byl zaznamenán opět růst závazků k dodavatelům. Od roku 2004 lze sledovat každoroční klesající tendenci v poklesu stavu cizích zdrojů obce. Tento trend byl přerušen pouze v roce 2009. Obec se snaží snižovat cizí zdroje především prostřednictvím

prodeje svého majetku. Pro ilustraci aktiva obce v roce 2003 dosahovaly hodnoty 162 175,61 tis. Kč. V roce 2013 činila hodnota aktiv 103 145,00 tis. Kč (tedy o 59 030,61 tis. Kč méně), úbytek je zřejmý zejména na položce pozemků a staveb.

3.3 Obec Turovice

Obec Turovice se nachází v Olomouckém kraji. Obcí s rozšířenou působností a pověřeným obecním úřadem pro obec Turovice je okresní město Přerov. První zmínku o obci lze v historických pramenech nalézt již z roku 1365. Obec je malou obcí s dlouholetou zemědělskou tradicí. Celková katastrální výměra obce 363 ha, přičemž 315 ha tvoří zemědělská půda. Obec leží v nadmořské výšce 238 m n. m. Obec je v těsném sousedství s obcí Dřevohostice, v minulosti byla její místní částí. Od roku 1990 jsou Turovice samostatnou obcí. K 1. 1. 2013 žilo v obci 222 obyvatel a registrováno zde bylo 40 ekonomických subjektů. [25][70]

V obci se nachází vodovod, je zavedena plynofikace a vystavěna ČOV. V obci se nenachází pošta, zdravotnické zařízení, ubytovací zařízení ani škola. Do školských zařízení musí děti dojíždět do okolních obcí. Od okresního města Přerov je obec vzdálená 11,5 km. K dispozici je v obci autobusová zastávka. Železnice se v obci nenachází. Obec není zřizovatelem žádné příspěvkové organizace. Dlouholetou tradici v obci má Sbor dobrovolných hasičů, Český svaz chovatelů holubů, včelaři a zahrádkáři. [25][70]

Obec se s problematikou zadluženosti potýká od roku 2006 v souvislosti s investičním záměrem výstavby domu pro seniory. Objekt se začal stavět v roce 2006, mělo se v něm nacházet 52 bytů, ve kterých by mohlo bydlet kolem 80 lidí. Obec měla dokonce již připravené nájemní smlouvy a domluvené nájemníky. Obec na výstavbu domu pro seniory obdržela dotaci z MMR ve výši 42 mil. Kč. Obec vypsal na výstavbu domu veřejnou soutěž. Přihlásila se pouze jedna firma, a to SDK z Lipníka nad Bečvou. Firma se stala vítězem soutěže s cenovou nabídkou ve výši 45 mil. Kč. V polovině roku 2008 předložila firma obci faktury, kde byla podle současného starosty obce Pavla Baďury zahrnuta kolonka „vícepráce“. Firma na dokončení domu požadovala 75 mil. Kč, tedy o 25 mil. Kč více než byla dohodnutá cena. Firma toto zvýšení nákladů na stavbu nikterak s obcí neprojednávala, dokonce ani nepředložila zastupitelstvu obce k jeho schválení. Obec odmítla firmě peníze nad rámec předem dohodnuté částky zaplatit. Na základě toho firma ukončila na stavbě veškeré práce. Od roku 2008 se obec Turovice s firmou SDK soudí. Stavební firma nepostavila dům pro seniory v termínu, a tím obec nedodržela dotační podmínky. Vzhledem k tomu MMR požaduje od obce vrácení dotace ve výši 42 mil. Kč a penále ve stejné výši. Celkové závazky

obce se v roce 2011 skokově zvýšily o 84 mil. Kč. Tuto situaci názorně ilustruje Graf 7. Možným řešením pro obec by bylo prominutí dluhu i penále ze strany MF. Ředitel odboru financování územních rozpočtů MF Jan Zíkl však uvedl, že prohrěšek obce Turovice byl tak velký, že podle stanovených pravidel jim nelze dluh i penále prominout. Dle názoru starosty obce, by obec byla schopna projekt dokončit zhruba za 20 mil. Kč, na které by si musela vzít úvěr. Úvěr by mohla následně splácet z nájemného z pronajatých bytů a z části i z prostředků z rozpočtu obce. [18][90]

Na následující Tabulce 19 jsou zachyceny příjmy, výdaje a saldo příjmů a výdajů obce Turovice v letech 2001 – 2013 v tis. Kč. V příjmech obce převažovaly po celé sledované období daňové příjmy. Na celkových příjmech obce se daňové příjmy podílely průměrně 67,23 %. Výjimečný, co se týká struktury příjmů obce, byl rok 2007, kdy obec obdržela dotaci od MMR ve výši 40 203,00 tis. Kč. Nedaňové příjmy se na celkových příjmech obce během sledovaného období podílely průměrně 7,09 % a kapitálové příjmy průměrně 7,30 %. Na výdajích obce se nejvíce podílejí výdaje na veřejnou správu, ve sledovaném období dosahovaly průměrně 939,97 tis. Kč ročně. Významné byly i vynaložené výdaje na bydlení, komunální služby a územní rozvoj, které v roce 2005 činily 5 304,65 tis. Kč a v roce 2006 41 180,46 tis. Kč. Tyto výdaje byly vynaloženy v souvislosti s výše zmíněným investičním záměrem obce. V tabulce lze dále vidět, že obec během sledovaného období hospodařila šestkrát deficitně. Největšího schodku bylo dosaženo v roce 2006 ve výši 729,55 tis. Kč. Největšího přebytku v roce 2002 ve výši 762,60 tis. Kč.

Tabulka 19: Příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Turovice v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Příjmy | Výdaje | Saldo příjmů a výdajů |
|------|-----------|-----------|-----------------------|
| 2001 | 1 547,80 | 1 160,57 | 387,23 |
| 2002 | 1 775,22 | 1 012,62 | 762,60 |
| 2003 | 1 666,75 | 1 982,68 | -315,93 |
| 2004 | 1 880,32 | 1 935,12 | -54,80 |
| 2005 | 2 256,83 | 1 385,13 | 871,70 |
| 2006 | 5 900,86 | 6 630,41 | -729,55 |
| 2007 | 41 957,65 | 42 281,02 | -323,37 |
| 2008 | 2 953,58 | 3 294,38 | -340,80 |
| 2009 | 2 139,91 | 2 100,54 | 39,37 |
| 2010 | 2 225,57 | 2 068,12 | 157,45 |
| 2011 | 1 947,55 | 1 390,85 | 556,70 |
| 2012 | 2 046,27 | 2 054,56 | -8,29 |
| 2013 | 2 549,59 | 1 861,17 | 688,42 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [85]

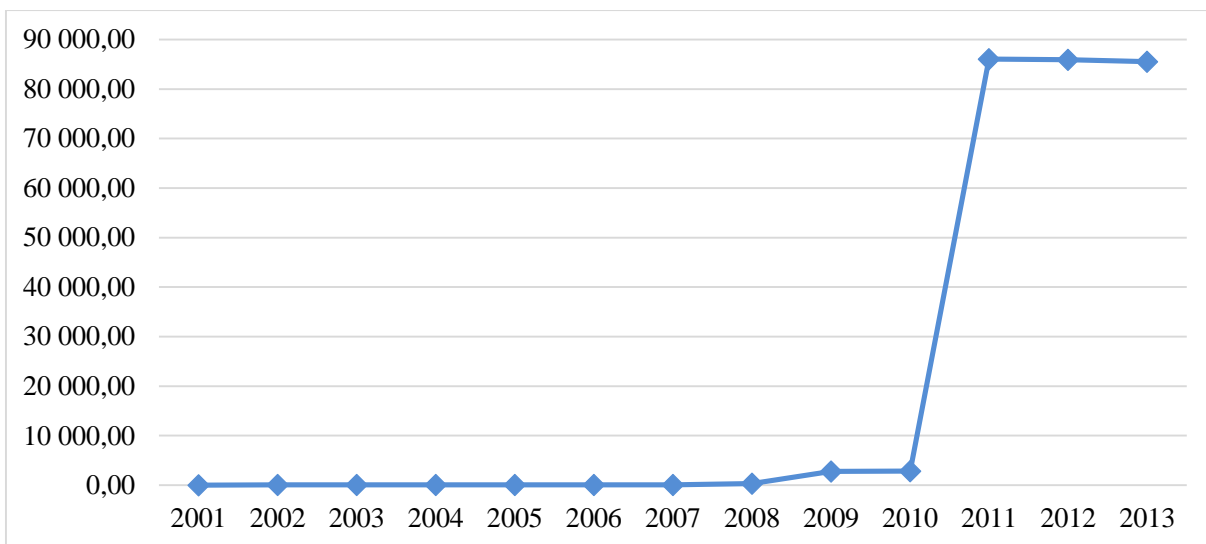
V následující Tabulce 20 jsou uvedeny cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na jednoho obyvatele a běžná likvidita obce Turovice v letech 2001 – 2013 v tis. Kč. Zadluženost obce lze sledovat pouze v roce 2008 ve výši 100,00 tis. Kč, která byla tvořena PNFV. Obec za sledované období nepřijala žádný úvěr a ani neemitovala komunální dluhopisy. Do roku 2010 lze považovat její hospodaření za bezproblémové. V roce 2011 se však, situace zcela změnila. Obec se vzhledem k hodnotě ukazatele podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům ve výši 143,90 % a běžné likvidity 0,01 ocitla na seznamu obcí s vyšší mírou rizika v jejím hospodaření (ukazatel běžné likvidity dosahoval kritické hodnoty již v roce 2009 a 2010) sestavovaným na základě monitoringu hospodaření MF.

Tabulka 20: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Turovice v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Cizí zdroje | Zadluženost | Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %) | Cizí zdroje na 1 obyvatele | Běžná likvidita |
|------|-------------|-------------|--|----------------------------|-----------------|
| 2001 | 39,33 | 0,00 | 0,32 % | 0,18 | 4,46 |
| 2002 | 65,82 | 0,00 | 0,59 % | 0,30 | 14,41 |
| 2003 | 67,10 | 0,00 | 0,68 % | 0,30 | 21,53 |
| 2004 | 69,05 | 0,00 | 0,68 % | 0,33 | 20,17 |
| 2005 | 58,72 | 0,00 | 0,54 % | 0,27 | 31,72 |
| 2006 | 68,80 | 0,00 | 0,44 % | 0,32 | 16,99 |
| 2007 | 61,23 | 0,00 | 0,11 % | 0,28 | 14,37 |
| 2008 | 342,20 | 100,00 | 0,59 % | 1,58 | 1,81 |
| 2009 | 2 778,54 | 0,00 | 4,55 % | 13,04 | 0,13 |
| 2010 | 2 869,00 | 0,00 | 4,73 % | 13,22 | 0,12 |
| 2011 | 86 052,00 | 0,00 | 143,90 % | 398,39 | 0,01 |
| 2012 | 85 947,00 | 0,00 | 143,52 % | 388,90 | 0,34 |
| 2013 | 85 558,00 | 0,00 | 141,33 % | 385,40 | 0,52 |

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [55][56]

Na Grafu 7 lze názorně vidět výrazný nárůst cizích zdrojů obce v roce 2011, který byl způsoben zejména nárůstem na položce závazky k ústředním rozpočtům v hodnotě 83 199,00 tis. Kč. V roce 2012 byl tento závazek v rozpočtu obce přesunut na položku ostatních dlouhodobých závazků a dosahoval hodnoty 82 933,00 tis. Kč. V roce 2013 hodnoty 81 574,00 tis. Kč. Jak lze v grafu vidět, stav cizích zdrojů v letech 2011 – 2013 vykazuje klesající tendenci. Vzhledem k omezenosti příjmů rozpočtu (viz Tabulka 19) si obec nemůže dovolit splácet závazek rychleji. Starosta obce uvedl, že na umoření dluhu obec vynakládá zhruba 25,00 tis. Kč měsíčně dle jejích aktuálních možností (tedy okolo 300,00 tis. Kč ročně). Tímto tempem by obec svůj dluh splatila za 276 let. [18]



Graf 7: Stav cizích zdrojů obce Turovice v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování z dat [55][56]

3.4 Obec Pohled

Obec Pohled se rozkládá po obou březích řeky Sázavy, přibližně 4 km východně od Havlíčkova Brodu, v kraji Vysočina. Obec má dvě části, a to Pohled s osadou Rouštany a ves Simtany, do které spadají i samoty u Svaté Anny. První zmínka o obci pochází z roku 1265. V obci a její místní části žilo k 1. 1. 2013 celkem 773 obyvatel a registrováno zde bylo 126 ekonomických subjektů. Katastrální výměra obce je 1 068 ha. Obec leží v nadmořské výšce 437 m n. m. V obci se nachází pošta, zdravotnické zařízení a autobusová zastávka. Obec je zřizovatelem příspěvkové organizace Mateřská škola Pohled. Základní škola se v obci nenachází. V obci je poměrně bohatý společenský život s pravidelnými kulturními a sportovními akcemi. V obci působí tyto spolky a kluby: Sdružení rodičů, dětí a přátel obce Pohled, TJ Sokol Pohled, Sbor dobrovolných hasičů, Myslivecké sdružení a Klub důchodců. Obec není plynofikována, nenachází se zde vodovod a není zde vybudována ČOV s kanalizací. [25][69]

Obec se dostala do finančních potíží v roce 2000 v souvislosti se záměrem výstavby nové budovy základní školy. Od 90. let sídlila základní škola v prostorách zámku. Prostory však byly nevyhovující a zastaralé. Tehdejší zastupitelstvo obce tedy přišlo se záměrem výstavby nové budovy základní školy. Obec obdržela v letech 2000 a 2001 dotaci ze SR na výstavbu školy. V roce 2000 činila obdržená dotaci 5 000,00 tis. Kč a v roce 2001 19 560,00 tis. Kč. Nová budova však nikdy nebyla dokončena a obec v souvislosti s porušením rozpočtové kázně musela dotace spolu s penalizací do SR vrátit. V roce 2004 přišla obci výměra penále od daňového úřadu ve výši 48 960,48 tis. Kč. Starosta obce Milan Klement (ve své funkci až

do současnosti) reagoval žádostí na MF o prominutí penále. Jeho žádosti bylo vyhověno a závazky obce vůči státu v roce 2005 činily 23 800,00 tis. Kč. V roce 2007 byl obci ze strany MF schválen splátkový kalendář. [27][55]

V následující Tabulce 21 jsou uvedeny příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Pohled v letech 2001 – 2013 v tis. Kč. Strukturu příjmů obce ovlivnila v roce 2001 přijatá dotace na výstavbu základní školy ve výši 19 500,00 tis. Kč. V roce 2003 významné hodnoty dosahovaly kapitálové příjmy ve výši 1 780,00 tis. Kč. Dále obec realizovala kapitálové příjmy zejména v roce 2011 ve výši 6000,63 tis. Kč (46,24 % podíl na celkových příjmech obce) a v roce 2012 ve výši 9 012,30 tis. Kč (55,65 % podíl na celkových příjmech obce). Významným příjmem rozpočtu obce jsou daňové příjmy, které za sledované období činily průměrně 5 559,67 tis. Kč ročně, což představuje průměrný podíl na celkových příjmech 66,40 %. Výdaje obce byly ovlivněny zejména v roce 2001, a to investicí v oblasti vzdělávání ve výši 23 297,66 tis. Kč a dále v roce 2011 v oblasti činnosti místní správy ve výši 15 499,73 tis. Kč. Tento výdaj souvisí s úhradou velké části závazku vůči SR (viz rok 2011 v Grafu 8). Jednoznačně nejvyšší výdaje měla obec za celé sledované období právě v oblasti činnosti místní správy, a to v průměrné výši 3 716,67 tis. Kč ročně. Druhou největší výdajovou oblastí obce byla oblast vzdělávání (zejména v počátečních letech v období 2001 – 2005), a to průměrně ve výši 3 080,02 tis. Kč ročně. Tabulka dále obsahuje saldo příjmů a výdajů v jednotlivých letech. Lze vidět, že obec za sledované období hospodařila čtyřikrát deficitně. Nejvyššího deficitu bylo dosaženo v roce 2011 ve výši 5 904,97 tis. Kč a největšího přebytku bylo dosaženo v roce následujícím, a to ve výši 9 876,72 tis. Kč.

Tabulka 21: Příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Pohled v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Příjmy | Výdaje | Saldo příjmů a výdajů |
|------|-----------|-----------|-----------------------|
| 2001 | 24 514,81 | 23 297,66 | 1 217,15 |
| 2002 | 5 250,36 | 5 546,83 | -296,47 |
| 2003 | 9 050,48 | 9 569,51 | -519,03 |
| 2004 | 8 874,70 | 7 508,05 | 1 366,65 |
| 2005 | 6 170,99 | 5 326,43 | 844,56 |
| 2006 | 6 153,40 | 5 763,85 | 389,55 |
| 2007 | 7 820,11 | 6 255,85 | 1 564,26 |
| 2008 | 8 638,81 | 6 598,61 | 2 040,20 |
| 2009 | 7 275,48 | 7 413,29 | -137,81 |
| 2010 | 7 284,76 | 6 855,88 | 428,88 |
| 2011 | 12 977,05 | 18 882,02 | -5 904,97 |
| 2012 | 16 193,82 | 6 317,10 | 9 876,72 |
| 2013 | 8 606,86 | 7 863,94 | 742,92 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [85]

V následující Tabulce 22 jsou uvedeny cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů na celkových aktivech (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Pohled v letech 2001 – 2013 v tis. Kč. V tabulce si lze všimnout, že zadluženost obce byla po celé sledované období nulová. Obec nepřijala žádnou PNFV, úvěr a ani neemitovala komunální dluhopisy. V letech 2004 – 2010 obec dosahovala dle Monitoringu hospodaření obcí kritických hodnot a její hospodaření je možné považovat za rizikové. V roce 2011 se v kritických hodnotách vykytoval pouze ukazatel běžné likvidity.

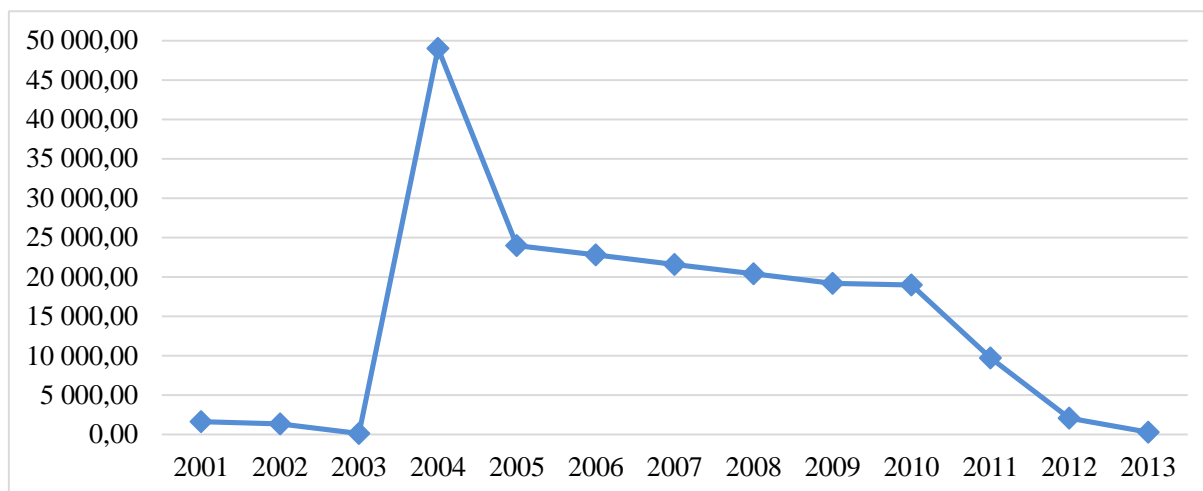
Tabulka 22: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů na celkových aktivech (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Pohled v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Cizí zdroje | Zadluženost | Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %) | Cizí zdroje na 1 obyvatele | Běžná likvidita |
|------|-------------|-------------|--|----------------------------|-----------------|
| 2001 | 1 632,25 | 0,00 | 3,23 % | 2,25 | 2,04 |
| 2002 | 1 351,35 | 0,00 | 2,59 % | 1,82 | 2,25 |
| 2003 | 99,37 | 0,00 | 0,20 % | 0,13 | 24,88 |
| 2004 | 49 024,92 | 0,00 | 83,43 % | 63,26 | 0,07 |
| 2005 | 23 992,43 | 0,00 | 39,64 % | 31,20 | 0,18 |
| 2006 | 22 794,70 | 0,00 | 35,75 % | 29,49 | 0,21 |
| 2007 | 21 582,00 | 0,00 | 32,35 % | 27,78 | 0,30 |
| 2008 | 20 385,79 | 0,00 | 29,02 % | 26,17 | 0,41 |
| 2009 | 19 188,33 | 0,00 | 26,82 % | 25,05 | 0,44 |
| 2010 | 18 956,00 | 0,00 | 26,49 % | 24,84 | 0,46 |
| 2011 | 9 702,00 | 0,00 | 25,34 % | 12,42 | 0,54 |
| 2012 | 2 052,00 | 0,00 | 6,49 % | 2,64 | 6,20 |
| 2013 | 293,00 | 0,00 | 0,91 % | 0,38 | 38,06 |

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [55][56]

Na Grafu 8 je poukázáno na vývoj cizích zdrojů obce Pohled v letech 2001 – 2013 v tis. Kč. Výrazný nárůst cizích zdrojů lze spatřit v roce 2004. Tento nárůst byl zapříčiněn porušením rozpočtové kázně a následným vracením dotace a penále v celkové hodnotě 48 960,48 tis. Kč. V roce 2005 lze sledovat pokles stavu cizích zdrojů zhruba o polovinu díky prominutí penále ze strany MF ve výši 25 080,48 tis. Kč. Od roku 2005 obec hodnotu cizích zdrojů neustále snižuje. Největší pokles byl zaznamenán během let 2010 – 2012. V roce 2011 byl prodán zámecký areál spolu s budovou nedostavěné školy, rozsáhlé pozemky a řada dalších budov soukromé společnosti H. H. Holding Group z Frýdlantu na Liberecku. Obec díky prodeji získala do rozpočtu 15 000,00 tis. Kč a mohla spolu s využitím zůstatku na svém bankovním účtu výrazně snížit své závazky vůči SR. V roce 2013 činily závazky jen pouhých

293,00 tis. Kč. Záměrem kupující firmy je v obci vybudovat konferenční centrum a zřídit jezdecký klub. [14]



Graf 8: Stav cizích zdrojů obce Pohled v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování z dat [55][56]

3.5 Obec Měňany

Obec Měňany leží ve Středočeském kraji necelých 7 km od okresního města Beroun. Město Beroun je pro obec Měňany obcí s pověřeným obecním úřadem a obcí s rozšířenou působností. První zmínka o obci pochází již z roku 1389. Celková katastrální výměra obce je 815 ha, přičemž 65 % ha zabírá zemědělská půda. Obec je situována v nadmořské výšce 318 m n. m. Obec má jednu místní část, a to obec Tobolku. K 1. 1. 2013 žilo v obci 293 obyvatel a působilo zde 51 ekonomických subjektů. [25]

V obci se nachází vodovod a je zde zavedena plynofikace. V Měňanech není vybudována kanalizace ani ČOV. V obci se nenachází pošta, ubytovací zařízení, zdravotnické zařízení a ani škola. V Měňanech je místní knihovna, sportovní hřiště, obchod a místní pohostinství. Obec není zřizovatelem žádné příspěvkové organizace. Spojení do okolních obcí je zprostředkováno autobusovou dopravou. V obci má dlouholetou tradici Sdružení dobrovolných hasičů, které se podílí na kulturních a společenských akcích. Obec je od roku 2007 centrálně vytápěna obecní kotelnou na biomasu. [25][81]

Tato malá obec na Berounsku se dostala do podvědomí především v souvislosti s investičním projektem, který zahájila v roce 2007. Jedná se o unikátní projekt dálkového vytápění celé obce pro lokální zásobování energií a teplem. Systém se skládá ze tří kotlů spalujících biomasu a rozsáhlé sítě dálkové dodávky tepla pro většinu domácností v obci. Měňany se staly vítězem národního kola prestižní světové soutěže Energy Globe Award a dostaly se v kategorii Oheň mezi tři nejlepší na světě. Realizace projektu byla dokončena

v roce 2008. Výhodou investice je především zlepšení kvality ovzduší a levnější náklady na vytápění a provoz pro občany. Finančně náročná však byla samotná realizace projektu. Celkové investiční náklady obce na výstavbu projektu činily 48 459,87 tis. Kč. Obec obdržela na výstavbu dotaci ze SFŽP ve výši 17 075 tis. Kč, zbylou část nákladů (65 %) hradila z vlastních zdrojů s využitím dlouhodobého úvěru. [71]

V následující tabulce 23 jsou uvedeny příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Měňany v letech 2001 – 2013 v tis. Kč. Strukturu příjmů obce ovlivnily zejména přijaté dotace ze SFŽP, a to v roce 2005 ve výši 1 758,44 tis. Kč, v roce 2006 ve výši 11 063,51 tis. Kč, v roce 2007 ve výši 2 492,78 tis. Kč a v roce 2009 ve výši 1 707,00 tis. Kč. Za sledované období se na celkových příjmech obce dotace podílely průměrně 23,96 %. Daňové příjmy se za sledované období pohybovaly průměrně ve výši 2 041,64 tis. Kč a na celkových příjmech obce se podílely průměrně 64,49 %. Kapitálové příjmy se na celkových příjmech podílely průměrně 7,07 %. Nejvyšší hodnota kapitálových příjmů byla sledována v roce 2007 ve výši 881,80 tis. Kč, v roce 2008 ve výši 961,03 tis. Kč, v roce 2010 ve výši 752,20 tis. Kč a v roce 2012 864,90 tis. Kč. V ostatních letech byly buď nulové, nebo dosahovaly velmi nízkých hodnot. Nedaňové příjmy se na celkových příjmech obce podílely průměrně 9,30 %.

Tabulka 23: Příjmy, výdaje a saldo rozpočtu obce Měňany v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Příjmy | Výdaje | Saldo příjmů a výdajů |
|-------------|---------------|---------------|------------------------------|
| 2001 | 1 447,31 | 1 012,12 | 435,19 |
| 2002 | 1 611,09 | 2 498,11 | -887,02 |
| 2003 | 1 844,41 | 987,91 | 856,50 |
| 2004 | 1 678,19 | 2 602,83 | -924,64 |
| 2005 | 4 726,44 | 6 038,77 | -1 312,33 |
| 2006 | 13 139,32 | 27 950,67 | -14 811,35 |
| 2007 | 6 990,43 | 12 069,49 | -5 079,06 |
| 2008 | 4 501,39 | 3 801,55 | 699,84 |
| 2009 | 4 518,83 | 3 606,07 | 912,76 |
| 2010 | 3 199,11 | 2 210,89 | 988,22 |
| 2011 | 2 795,78 | 1 906,06 | 889,72 |
| 2012 | 4 141,66 | 3 515,23 | 626,43 |
| 2013 | 4 115,84 | 3 611,14 | 504,70 |

Zdroj: vlastní zpracování z dat [85]

Největší výdaje ve sledovaném období představovaly výdaje v oblasti ochrany životního prostředí – změny technologií ve vytápění, které dosahovaly průměrně 3 015,11 tis. Kč. Nejvyšší hodnoty dosahovaly v roce 2006 ve výši 30 950,67 tis. Kč. Od roku 2006 lze sledovat tyto výdaje v průměrné výši 349,28 tis. Kč v souvislosti s provozem výše zmíněného projektu vytápění obce. Druhou nejvýznamnější výdajovou položkou v rozpočtu obce je

oblast průmyslu – úspora energie a obnovitelné zdroje. Nejvyšší hodnoty tyto výdaje dosáhly v roce 2007 11 349,02 tis. Kč. Od roku 2008 se pohybují v průměrné výši 1 258,01 tis. Kč a jsou opět spojené s provozem projektu vytápění obce biomasou. Třetí nejobtíjnější výdajovou položkou v rozpočtu obce jsou výdaje na veřejnou správu, které dosahovaly průměrné výše 574,77 tis. Kč.

V Tabulce 23 lze dále vidět, že obec za sledované období hospodařila pětkrát deficitně. Zejména v počátcích sledovaného období do roku 2007. Největšího schodku bylo dosaženo v roce 2006 ve výši 14 811,35 tis. Kč. Od roku 2007 obec hospodaří pouze přebytkově.

Na následující Tabulce 24 jsou zachyceny cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Měňany v letech 2001 – 2013 v tis. Kč.

Tabulka 24: Cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita obce Měňany v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

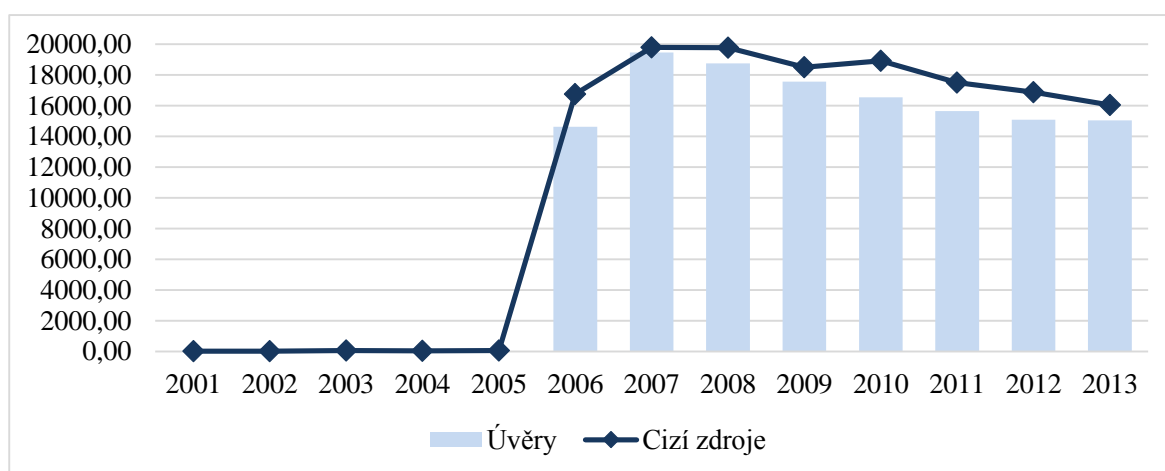
| Rok | Cizí zdroje | Zadluženost | Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %) | Cizí zdroje na 1 obyvatele | Běžná likvidita |
|------|-------------|-------------|--|----------------------------|-----------------|
| 2001 | 21,70 | 0,00 | 0,30 % | 0,08 | 121,88 |
| 2002 | 15,65 | 0,00 | 0,20 % | 0,06 | 109,77 |
| 2003 | 57,11 | 0,00 | 0,65 % | 0,21 | 45,56 |
| 2004 | 43,13 | 0,00 | 0,48 % | 0,16 | 39,07 |
| 2005 | 53,68 | 0,00 | 0,45 % | 0,20 | 11,63 |
| 2006 | 16 752,88 | 14 620,20 | 41,73 % | 62,28 | 0,71 |
| 2007 | 19 810,15 | 19 457,86 | 41,90 % | 72,30 | 3,74 |
| 2008 | 19 777,93 | 18 573,25 | 41,52 % | 72,18 | 0,68 |
| 2009 | 18 498,92 | 17 563,64 | 37,75 % | 67,51 | 0,83 |
| 2010 | 18 933,00 | 16 554,00 | 38,25 % | 67,86 | 0,64 |
| 2011 | 17 513,00 | 15 661,00 | 37,88 % | 61,45 | 0,30 |
| 2012 | 16 880,00 | 15 090,00 | 37,29 % | 57,61 | 0,56 |
| 2013 | 16 054,00 | 15 038,00 | 35,26 % | 54,05 | 1,23 |

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [55][56]

Jak si lze v tabulce všimnout obec, až do roku 2005 nevykazovala žádnou zadluženost a její cizí zdroje byly na nízké úrovni. V roce 2006 obec přijala dlouhodobý bankovní úvěr ve výši 15 000,00 tis. Kč, zároveň v tomto roce uhradila splátku tohoto úvěru ve výši 379,80 tis. Kč. Zadluženost obce ke konci roku 2006 tedy činila 14 620,20 tis. Kč. V následujícím roce 2007 obec navýšila dlouhodobý úvěr o 4 997,26 tis. Kč. Obec uhradila splátku dlouhodobých přijatých půjčených prostředků ve výši 759,60 tis. Kč. Dále obec přijala krátkodobý bankovní úvěr ve výši 900,00 tis. Kč a současně 300,00 tis. Kč splatila. Zadluženost byla tedy tvořena zůstatkem dlouhodobého bankovního úvěru ve výši 18 857,86 tis. Kč a krátkodobého bankovního úvěru ve výši 600,00 tis. Kč. V roce 2008 obec

uhradila splátku dlouhodobých půjčených prostředků ve výši 884,60 tis. Kč. Zadluženost tedy byla tvořena zůstatkem dlouhodobého bankovního úvěru ve výši 17 973,25 tis. Kč a krátkodobým bankovním úvěrem ve výši 600,00 tis. Kč. V roce 2009 obec uhradila splátku dlouhodobého úvěru ve výši 1 009,61 tis. Kč. Krátkodobý bankovní úvěr ve výši 600,00 tis. Kč byl přesunut na položku ostatní krátkodobé závazky (finanční výpomoci) a spolu s nesplaceným dlouhodobým úvěrem ve výši 16 963,64 tis. Kč tvořil zadluženost obce v roce 2009. V následujícím roce splatila obec splátku dlouhodobého úvěru ve výši 1 010,00 tis. Kč. Položka ostatních krátkodobých závazků (finanční výpomoci) v hodnotě 600,00 tis. Kč byla přesunuta na účet jiné krátkodobé půjčky. Zůstatek na účtu jiné krátkodobé závazky spolu s nesplaceným dlouhodobým úvěrem ve výši 15 954,00 tis. Kč tvořily zadlužení obce v roce 2010 ve výši 16 554,00 tis. Kč. V roce 2011 obec uhradila splátku dlouhodobého úvěru ve výši 893,00 tis. Kč. Zůstatek dlouhodobého bankovního úvěru ve výši 15 061,00 tis. Kč spolu se zůstatkem na účtu jiné krátkodobé závazky ve výši 600,00 tis. Kč tvořil zadluženost obce v roce 2011 ve výši 15 661,00 tis. Kč. V roce 2012 uhradila obec splátku úvěru ve výši 15 314,00 tis. Kč a zároveň přijala nový úvěr ve výši 14 692,00 tis. Kč, ze kterého v daném roce splatila 202,00 tis. Kč. Položka dlouhodobých úvěrů vykazovala ke konci roku 2012 zůstatek v hodnotě 14 490,00 tis. Kč, který spolu s krátkodobými úvěry ve výši 600,00 tis. Kč tvořil zadluženost obce ve výši 15 090,00 tis. Kč. V roce 2013 obec uhradila splátku dlouhodobého úvěru ve výši 502,00 tis. Kč a přijala nový krátkodobý úvěr ve výši 450,00 tis. Kč. Zadluženost obce na konci sledovaného období byla vykázána v hodnotě 15 038,00 tis. Kč.

Graf 9 názorně ilustruje stav cizích zdrojů a výši úvěrů (zadluženost) obce Měňany v letech 2001 – 2013 v tis. Kč.



Graf 9: Stav cizích zdrojů obce Měňany v letech 2001 – 2013 (v tis. Kč)

Zdroj: vlastní zpracování z dat [55][56]

Z grafu je patrné, že až do roku 2005 vykazovala položka cizích zdrojů poměrně nízké hodnoty. Závazky obce tvořily do roku 2005 především: dodavatelé, závazky k zaměstnancům, závazky ze sociálního zabezpečení a zdravotního pojištění a ostatní přímé daně. V roce 2006 přijala obec dlouhodobý úvěr ve výši 15 000,00 Kč a její závazky se tedy výrazně zvýšily. Vzhledem k tomu, že zadluženost obce tvoří pouze přijaté úvěry (obec za sledované období neemitovala komunální dluhopisy a nepřijala PNFV), je z grafu patrný vliv přijatých úvěrů na celkových cizích zdrojích obce. V grafu lze dále vidět, že výše úvěrů má od roku 2007 klesající tendenci. Krátkodobý přijatý úvěr vykazuje od roku 2007 stále stejnou hodnotu ve výši 600,00 tis. Kč. Dlouhodobý úvěr obec řádně splácí. Dle slov starostky obce Stanislavy Sotlové hradí obec splátky z plateb za vytápění od odběratelů a z části z rozpočtu obce. Měňany si dočasně nemohou dovolit realizaci jiných projektů, ale výstavby centrálního vytápění obce biomasou rozhodně nelituje. [68]

V následující Tabulce 25 jsou uvedeny úroky, splátky jistiny úvěru, dluhová služba ukazatel dluhové služby (v %) obce Měňany v letech 2006 – 2013 v tis. Kč. Výpočet vychází z metodiky MF, upravující výpočet ukazatelů SIMU. Příjem celkem (po konsolidaci) je brán jako dluhová základna. Úroky spolu se splátkami jistiny tvoří dluhovou službu. Na základě podílu dluhové služby a celkového příjmu je zjištěn ukazatel dluhové služby (v %) v příslušném roce. MF v letech 2004 – 2008 požadovalo, aby hodnota ukazatele nepřekročila hodnotu 30 %. Vzhledem k tomu, že obec před rokem 2006 nepřijala žádný úvěr, je výpočet proveden až od roku 2006. Jak již bylo zmíněno výše, v roce 2012 obec splatila dosavadní dlouhodobý úvěr a přijala úvěr nový, který byl pro obec výhodnější. Jednorázové splacení jistiny úvěru, však negativně ovlivnilo ukazatel dluhové služby. I z tohoto důvodu MF od sledování pouze tohoto ukazatele upustilo. Ukazatel byl však ponechán a je od roku 2008 součástí komplexnějšího Monitoringu hospodaření obcí.

Tabulka 25: Ukazatel dluhové služby obce Měňany v letech 2006 – 2013 (v tis. Kč)

| Rok | Příjem celkem | Úroky | Splátky jistiny | Dluhová služba | Ukazatel dluhové služby (v %) |
|------|---------------|----------|-----------------|----------------|-------------------------------|
| 2006 | 13 139,32 | 376,30 | 379,80 | 756,10 | 37,17 % |
| 2007 | 6 990,43 | 736,98 | 1 059,60 | 1 796,58 | 49,71 % |
| 2008 | 4 501,39 | 1 114,95 | 884,60 | 1 999,55 | 57,72 % |
| 2009 | 4 518,83 | 857,68 | 1 009,61 | 1 867,29 | 41,32 % |
| 2010 | 3 199,11 | 671,00 | 1 010,00 | 1 681,00 | 52,55 % |
| 2011 | 2 795,78 | 504,00 | 893,00 | 1 397,00 | 49,97 % |
| 2012 | 4 141,66 | 654,00 | 15 314,00 | 15 968,00 | 385,55 % |
| 2013 | 4 115,84 | 587,00 | 502,00 | 1 089,00 | 26,46 % |

Zdroj: vlastní zpracování a výpočty z dat [55][56][85]

3.6 Analýza nástrojů využívaných obcemi k eliminaci či minimalizaci jejich zadluženosti

Ve výše uvedeném textu byla provedena analýza vybraného vzorku obcí. Na základě této analýzy lze zhodnotit nástroje, které obce využívají k eliminaci vzniku zadluženosti, příp. k minimalizaci již vzniklé zadluženosti.

Z vypracované analýzy vyplývá, že obce se do finančních problémů dostaly především v souvislosti s jejich plánovaným investičním záměrem, který se však nepodařilo dokončit (vyjma obce Měňany). V souvislosti se zamýšleným investičním záměrem by zastupitelé měly posuzovat zejména jeho účelnost a využití. Jsou to právě investice, které mají největší dopad na finance a budoucí rozvoj obce. Za zrodem finančních problémů stojí u obce Prameny, Bublava, Turovice a Pohled právě nezrealizovaný investiční záměr. Investiční projekt výstavby domu s pečovatelskou službou a záměr obce Pohled na vybudování nové budovy základní školy, lze částečně ospravedlnit tím, že zastupitelé obce se rozhodli vybudovat v obci novou občanskou vybavenost. Oproti tomu autor práce považuje projekt obce Prameny na výstavbu stáčírny minerálních vod a projekt obce Bublava na výstavbu aquaparku za zcela neopodstatněný. Rozhodování zastupitelů obce bylo ovlivněno vidinou možných zisků z dokončeného projektu, a tím možnost zvýšit příjmy dané obce. Zastupitelé by se více než příjmovou stránkou rozpočtu obce měli zabývat výdaji obce. Ovlivnit příjmy mohou totiž pouze zčásti, a to koeficientem u daně z nemovitosti, zlepšením vlastní činnosti obce (zejména hospodařením příspěvkových organizací), žádostmi o dotace a v neposlední řadě prodejem majetku. Za možný nástroj prevence zadluženosti obcí lze považovat ***povinné sestavování rozpočtového výhledu***. Nejstálejší příjmovou částí rozpočtu jsou daňové příjmy. Jak bylo v práci uvedeno, dochází často k novele zákona o RUD, přesto však jsou obce schopné budoucí daňové příjmy s poměrně vysokou přesností odhadnout. Na základě odhadu příjmů mohou zastupitelé posoudit možnost splácení případného úvěru. Za možný nástroj prevence zadluženosti obcí, lze také zmínit financování případných investic z ***přebytků hospodaření z minulých let*** (tedy ze zůstatků na bankovním účtu obce).

Analýza vybraných obcí upozornila na nejasné definování samotného ukazatele zadluženosti. MF za zadluženost obce považuje přijetí úvěru, půjčky, PNFV, komunální dluhopisy a ostatní dluhy. Nesplacené závazky vybraného vzorku obcí však byly tvořeny i jinými položkami. Ať už se jedná o závazky k dodavatelům či závazky vyplývající ze vztahu ke SR. Obec jako Prameny či Turovice vykazovaly nulovou zadluženost, přesto se jejich celkové závazky, resp. cizí zdroje, pohybují v řádech milionů korun. Hodnota cizích zdrojů

obce Prameny dosahovala na konci sledovaného období 91 490,00 tis. Kč, v případě Turovic se jedná o 38 177,00 tis. Kč. Jsou tvořeny zejména závazky k dodavatelům, ostatním věřitelům a ke SR, v souvislosti s porušením dotačních titulů a následné povinnosti vrácení poskytnutých finančních prostředků, často i s penalizací. Za možný nástroj prevence takto vzniklých finančních problémů lze považovat důkladné zvážení **výběru dodavatele**, s nímž bude uzavřena smlouva na realizaci projektu. Ne vždy je vhodné upřednostnit dodavatele s nejnižší nabídkovou cenou. Zastupitelstvo by se mělo seznámit s dosavadními projekty dodavatele, a zkušenosti ostatních obcí. Důležitá je také správně sestavená smlouva s dodavatelem, případně jasně specifikované sankce za nesplnění lhůty k dokončení či nekvalitnímu provedení. Právě z důvodů odstoupení dodavatele se do problémů dostaly analyzované obce (vyjma obce Prameny a Měňany), které byly následně nuceny vracet přijaté dotace včetně penalizace. Na místě je tedy opatrnost zastupitelstva, případně připravenost obce na přiměřené navýšení rozpočtu projektu v průběhu jeho realizace. Vhodným nástrojem ze strany státu by bylo zavedení databáze, která by definovala rozsah a obtížnost již realizovaných investičních projektů s jejich finanční a časovou náročností.

Mezi další možnost předcházení zadluženosti lze uvést **plánování výdajů** zastupitelstvem obce při schvalování rozpočtu. Zastupitelé obce by do plánovaných provozních výdajů měli zahrnout možný růst cen služeb, mezd, surovin a energií. Plánovat celkový objem provozních výdajů s vyšším nárůstem než je plánovaný nárůst příjmů. Před přijetím potencionálního návratného příjmu obce sledují zejména **provozní saldo**. Porovnávají rozdíl provozního salda a splátek jistin již přijatých návratných příjmů. Rozdíl by měl vždy zůstat v kladných hodnotách. V neposlední řadě je možné uvést účast zastupitelů a ostatních zaměstnanců na **odborných školeních**, pořádaných krajem či např. Svazem obcí a měst ČR.

V případě se obec již nachází v tíživé finanční situaci, příp. nadměrné zadluženosti. Obec přestává být schopná dostát svým závazkům a je ohrožen samotný chod obce. Nemají obce mnoho možností, jak se se zadlužeností vypořádat. Vzhledem ke stále neexistenci institutu oddlužení obce. Zastupitelé obce včetně starosty jsou odkázáni **na vyjednávání** s věřiteli s cílem možného prominutí části penále či nastavení vhodného splátkového kalendáře. Obce dále jednají s příslušným ministerstvem o odpuštění penále v případě porušení rozpočtové kázně (např. obci Bublava bylo MF odpuštěno penále ve výši 43 074,07 tis. Kč). Možným řešením umoření dluhu obcí je **prodej jejich majetku**, v posledních letech není neobvyklá ani **nucená exekuce** vedoucí k umoření dluhu obce (např. obec Prameny, která přišla i budovu radnice).

4 NÁVRH ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI OBCÍ

Jak již bylo výše uvedeno, současná legislativa upravuje pouze preventivní opatření, která se snaží určitým způsobem zadluženosti obcí předcházet, případně jí regulovat. Ani existence těchto pravidel není však natolik dostatečná, aby nadměrnému zadlužení obce zabránila. Při zpracování diplomové práce autor narazil na absenci řešení situace ze strany státu, kdy obec již není schopna dostát svým závazkům, resp. předlužení obce. V ČR neexistuje právní úprava upravující možnost oddlužení obce. V následujícím textu budou autorem navrženy doporučení, které by mohly prevenci zadluženosti i situaci předluženosti obcí řešit.

V ČR není zřízena instituce, která by se zabývala analýzou zadluženosti obcí, úvěrových rizik, úvěrovým ratingem a následným monitorováním dluhu obcí. Zřízená instituce by mohla zadluženosti obcí předcházet, regulovat ji, případně poskytovat obcím úvěry za výhodnějších podmínek než na kapitálovém trhu. MF zadluženost obcí pouze sleduje a komentuje prostřednictvím pololetní zprávy o plnění státního rozpočtu a ve státním závěrečném účtu. MF od roku 2008 každoročně provádí monitoring hospodaření obcí prostřednictvím sledování SIMU jednotlivých obcí. MF však nevytváří ucelený přehled o situaci ve všech obcích. Obce se tedy nemohou porovnat s ostatními obcemi stejné velikostní kategorie či počtu obyvatel a poučit se tak z chyb ostatních obcí. Autor práce by tedy navrhoval vytvoření instituce, která by převzala současnou aktivitu MF. Dále vytvářela ucelenou databázi, do které by ostatní obce mohly nahlédnout, poučit se tedy z chyb ostatních obcí, a na základě toho docílit zlepšení hospodaření i ve své obci.

Autor při oslovování obcí narazil na problém vypovídající hodnoty samotného ukazatele zadluženosti. Pokud obec v daném rozpočtovém roce neprojde závěrečným vyhodnocením spolufinancované akce z prostředků EU, ministerstev či státních fondů, vyskytne se dočasně na základě monitoringu hospodaření MF mezi obcemi s rizikovým hospodařením. Po ukončení administrativního procesu a obdržení dotace, se celková dluhová situace změní. Tuto situaci lze však respektovat a obec nepovažovat za problémovou.

Vzhledem k tomu, že v Ústavě mají obce, jakožto společenství občanů deklarováno právo na vlastní samosprávu a stát může do jejich činnosti zasahovat jen v případech, kdy to vyžaduje ochrana zákona, vyvstává otázka do jaké míry má stát možnost jejich zadluženost regulovat. V zájmu občanů není, aby se jejich obec dostala do finančních problémů souvisejících s její zadlužeností. Nadměrné zadlužení je tedy možné hodnotit jako jednání v rozporu se zájmy občanů obce, a následnou možností státu tuto situaci regulovat. Autor vidí možnost nechat se inspirovat slovenskou právní úpravou, která situaci předluženosti obcí

upravuje. Na Slovensku obce nemohou návratné zdroje použít na financování schodku běžného rozpočtu. Mohou být použity jen tehdy, vyskytne-li se časový nesoulad mezi příjmy a výdaji běžného rozpočtu, a budou-li do konce rozpočtového roku splaceny. Obce mohou využít návratné finanční zdroje pouze za předpokladu, že jejich přijetí dlouhodobě neohrozí vyrovnanost běžného rozpočtu. Přijmout je mohou v případě, že celková suma dluhu obce nepřekročí 60 % skutečných běžných příjmů a suma ročních splátek nepřekročí 25 % skutečných běžných příjmů rozpočtového roku předcházejícího. Určitou úpravu těchto požadavků by mohla ČR převzít do svého právního řádu. Problémem však je určit hranici, do jaké míry obce při přijímání návratných zdrojů financování omezovat, aby nedocházelo k zabránění rozvoje jejich území. Autor se domnívá, že by hodnoty kritérií pro přijetí návratného zdroje financování mohly být nastaveny pro jednotlivé velikostní kategorie obcí zvlášť. Větší města zpravidla nemají problémy se splácením návratných prostředků, případné regulace by naopak mohly jejich dalšímu rozvoji zabraňovat. Přísnější regulace by byla vhodná u menších obcí (do 1 000 obyvatel), tyto obce zpravidla disponují nižším objemem příjmů, a následné splácení se pro ně mnohdy stává problematické.

Autor by také omezil možnost přijímání úvěrů. Např. od určité maximální hranice by obec k přijetí úvěru potřebovala souhlas MF, případně souhlas 3/5 zastupitelů.

Autor se dále domnívá, že dosavadní úprava institutu správce obce, by měla být upravena, neboť současná úprava neumožňuje správci obci s jejím problémem pomoci. Právě z tohoto důvodu se závazky obce Prameny v letech, kdy byly pod správou Ministerstva vnitra, naopak zvýšily. Správce hradil pouze nutné výdaje, a nemohl např. jednat s věřiteli. Autor by opět vycházel ze slovenské úpravy, která upravuje i situaci předlužení obce, a to tzv. ozdravným režimem a nucenou správou. Pokud závazky obce po splatnosti přesáhnou 15 % skutečných příjmů obce nebo některý závazek má delší než 60-ti denní lhůtu po splatnosti je v obci zaveden ozdravný režim. Dochází k vytvoření ozdravného rozpočtu a harmonogramu splácení závazků. Jestliže obec po 90 dnech ozdravného režimu nevykazuje lepší hodnoty, je zavedena nucená správa obce. Nucený správce má mnohem větší pravomoci než správce obce v ČR. Dochází k financování pouze nezbytných výdajů. V krizovém rozpočtu jsou soustředěny finanční prostředky k umožnění závazků.

Další možnost řešící situaci, kdy obec již není schopna dostát svým závazkům, autor spatřuje v novele insolvenčního zákona, která by upravovala specifický případ oddlužení obcí. Obce by mohly na žádost u soudu vyhlásit bankrot. Důležité by bylo nastavení podmínek. Obec by např. musela zaplatit 40 % svých závazků během 10 let. Zároveň by měl

být definován majetek obce, který nelze zastavit (např. radnice, škola, nemocnice, veřejné komunikace). Tento majetek obec potřebuje, aby se mohla pečovat o potřeby svých občanů.

Pokud Parlament ČR a prezident schválí návrh zákona o rozpočtové odpovědnosti (finanční ústavu), kterou už projednala vláda, mohla by být účinná již od 1. 1. 2016. Ve finanční ústavě jsou vymezena pravidla odpovědného hospodaření i pro obce. Pokud dluh obce převyšuje k rozvahovému dni 60 % průměru jejích příjmů za 4 poslední rozpočtové roky, je obec povinna v následujícím roce snížit dluh o 5 %. Nestane-li se tak, může MF pozastavit část příjmů obce ze sdílených daní. Přijetí finanční ústavy autor považuje za pozitivní krok vedoucí k možnému řešení zadluženosti obce již v jejích počátcích.

ZÁVĚR

Diplomová práce se zaměřila na analýzu zadluženosti obcí během sledovaného období 2001 – 2013. První kapitola charakterizovala současnou strukturu veřejné správy v ČR a územní samosprávu, jejíž jsou obce součástí. Též byl charakterizován fiskální federalismus, který se zabývá zejména optimalizací vazeb mezi jednotlivými články a stupni veřejného sektoru, využitím jednotlivých fiskálních funkcí a rozdělením pravomocí i odpovědnosti za jednotlivé výdajové oblasti a stanovením daňových pravomocí a uspořádáním příjmů. Dále byly uvedeny a popsány jednotlivé modely fiskálního federalismu, včetně modelu, který se používá v ČR. Následně byla charakterizována obec, její orgány, působnost, hospodaření a rozpočet včetně jeho struktury.

Dále se práce věnovala jednotlivým druhům příjmů obcí v ČR s důrazem na příjmy daňové, které se v posledních letech staly nejdůležitější složkou obecních příjmů. Byla uvedena struktura příjmů obcí v letech 2001 - 2013. Obdobně byly charakterizovány výdaje obcí, uvedena jejich struktura spolu s možnostmi jejich krytí - tedy návratné příjmy. Následně se práce věnuje vývoji a struktuře zadluženosti obcí v ČR ve sledovaném období, uvádí nástroje regulace zadluženosti v ČR a ve vybraných evropských zemích.

K naplnění daného cíle diplomové práce autor provedl analýzu zadluženosti vybraných obcí, a to obce Prameny, Bublava, Turovice, Pohled a Měňany. U jednotlivých obcí byly uvedeny jejich příjmy, výdaje a saldo rozpočtu v letech 2001 – 2013. Analýza byla provedena na základě SIMU, které v rámci monitoringu hospodaření obcí zpracovává MF. U jednotlivých obcí jsou uvedeny jejich cizí zdroje, zadluženost, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %), cizí zdroje na 1 obyvatele a běžná likvidita. Obec Prameny, Bublava a Turovice jsou k analýze zvoleny z toho důvodu, že se v posledních letech objevují na prvních třech místech seznamu obcí s rizikovým hospodařením dle MF. Všechny tři obce spojují finanční problémy vzniklé s nedokončením realizace investičního záměru a následného porušení rozpočtové kázně. Mezi obcemi a firmami, se kterými byla uzavřena smlouva na realizaci projektu, do dnešního dne probíhají soudní spory. Jejich zadluženost není, i kvůli absenci potřebné legislativy, do dnešního dne vyřešena. Analýza se dále věnuje obci Pohled, která se do finančních problémů dostala také kvůli nedokončenému investičnímu záměru. Obec získala dotace na výstavbu základní školy, kterou však nedokončila. Od předchozích třech obcí se liší tím, že v současné době jsou její závazky již na nízké úrovni. Obci Pohled se podařilo prodejem majetku dostát svým závazkům. Poslední analyzovanou obcí je obec Měňany. Byla vybrána z důvodu, že se jí jako jediné podařilo plánovaný

investiční záměr dokončit. K financování investice však musela obec využít dlouhodobý bankovní úvěr, právě u této obce je analýza rozšířena o ukazatel dluhové služby.

Práce se dále věnuje analýze nástrojů, které obce využívají k eliminaci či minimalizaci jejich zadluženosti. Bylo zjištěno, že obce využívají především plánování daňových příjmů prostřednictvím povinného rozpočtového výhledu a následného přizpůsobení výdajů. Zastupitelé obce zvažují účelnost a potřebnost zamýšlených investičních záměrů a způsob jejich financování.

Autorem byla navržena možná řešení zadluženosti obcí. Během zpracování tématu autor narazil na absenci existence instituce, která by se dlouhodobě věnovala analýze zadluženosti obcí, úvěrovým rizikům, úvěrovému ratingu a následnému monitorování dluhu obcí. Autor také narazil na chybějící legislativu, která by řešila situaci předluženosti obcí. Při navržení možných opatření vycházel z opatření existujících v evropských zemích, především z legislativy řešící zadluženost obcí na Slovensku.

Autor by chtěl upozornit na to, že dluh obcí je součástí veřejného dluhu ČR. Z uvedených výpočtů bylo zjištěno, že obce se na veřejném dluhu za sledované období podílely průměrně 7,07 %. V posledních letech lze sledovat klesající tendenci, v roce 2013 činil podíl 5,01 %. Podíl dluhu obcí na HDP dosahoval za sledované období průměrně 2,19 %. Dále bylo zjištěno, že na celkové zadluženosti mají významný podíl 4 největší města, a to Praha, Brno, Plzeň a Ostrava. Jejich zadluženost v roce 2013 tvořila 53,40 % z celkového dluhu obcí. Dále bylo zjištěno, že problémy s hospodařením lze sledovat zejména u malých obcí (do 1 000 obyvatel). Vetší obce a města jsou schopné dostát svým závazkům. Vzhledem k výše zmíněným skutečnostem, by se mohlo zdát, že problematika zadlužení obcí v ČR není až tak závažná. Přesto se autor domnívá, že by ze strany státu měla být přijatá potřebná opatření a legislativa, která by upravovala preventivní opatření, a zároveň řešila situaci, kdy obec je již předlužená a není schopná hradit své závazky.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] AKTUÁLNĚ.CZ. *Bublava musí zaplatit 20 milionů za aquapark, který nemá* [online]. 2009 [cit. 2015-06-11]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/domaci/bublava-musi-zaplatit-20-milonu-za-aquapark-ktery-nema/r~i:article:645252/>
- [2] DAFFLON, Bernard. *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling debt*. Northampton, MA: Edward Elgar, 2002, xiii, 302 p. ISBN 18-406-4878-3.
- [3] BAGAROVÁ GRZYWA, Martina. *Regulace zadluženosti*. Moderní obec [online]. 2002 [cit. 2015-05-24]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/regulace-zadluzenosti/>
- [4] BŘEŇ, Jan. *Základní principy hospodaření obce*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2010, roč. XV, č. 1, s. 62-63. ISSN 1211-4189.
- [5] BŘEŇ, Jan. *Daň z nemovitostí – vyšší fiskální pravomoc obcí*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2009, roč. XIV, č. 1, s. 52-53. ISSN 1211-4189.
- [6] BŘEŇ, Jan. *Obce a výkon finanční kontroly (1)*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 4, s. 60. ISSN 1211-4189.
- [7] BŘEŇ, Jan. *Obce a výkon finanční kontroly (2)*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 5, s. 55-57. ISSN 1211-4189.
- [8] BŘEŇ, Jan. *Přezkoumání hospodaření obce (1)*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 2, s. 62-63. ISSN 1211-4189.
- [9] BŘEŇ, Jan. *Přezkoumání hospodaření obce (2)*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 3, s. 60-61. ISSN 1211-4189.
- [10] Council of Europe. *Local and regional democracy in Germany* [online]. 2012 [cit. 2015-06-05]. Dostupný z: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1918543&Site=Congress#P718_70571

- [11] ČESKÁ NÁRODNÍ BANKA: *Kritéria konvergence* [online]. 2015 [cit. 2015-06-17]. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/mezinarodni_vztahy/cr_eu_integrace/eu_integrace_04.html
- [12] ČESKÁ TELEVIZE. *Nejzadluženější obec v ČR požádá ministerstvo o 33,5 milionu* [online]. 2012 [cit. 2015-06-06]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/205337-nejzadluzenejsi-obec-v-cr-pozada-ministerstvo-o-33-5-milionu/>
- [13] ČESKÁ TELEVIZE. *Obci Prameny hrozí exekuce kvůli projektu stáčírny* [online]. 2009 [cit. 2015-06-05]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/47657-obci-prameny-hrozi-exekuce-kvuli-projektu-stacirny/>
- [14] ČESKÁ TELEVIZE. *Obec Pohled se zbavuje dluhů* [online]. 2011 [cit. 2015-06-13]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/120855-obec-pohled-se-zbavuje-dluhu/>
- [15] ČESKÁ TELEVIZE. *Prameny téměř vyschly, zadlužené obci chce pomoci ruský investor* [online]. 2015 [cit. 2015-06-06]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/312735-prameny-temer-vyschly-zadluzene-obci-chce-pomoci-rusky-investor/>
- [16] ČESKÁ TELEVIZE. *Skanska nabídla zadlužené Bublavě mimosoudní vyrovnání* [online]. 2015 [cit. 2015-06-11]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/306197-skanska-nabidla-zadluzene-bublave-mimosoudni-vyrovnani/>
- [17] ČESKÁ TELEVIZE. *Skanska musí Bublavě vrátit 57 milionů za nedostavěný aquapark* [online]. 2014 [cit. 2015-06-11]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/regiony/266284-skanska-musi-bublave-vratit-57-milionu-za-nedostaveny-aquapark/>
- [18] ČESKÁ TELEVIZE. *Zadlužené Turovice se bojí o svou budoucnost* [online]. 2012 [cit. 2015-06-12]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/zadluzene-turovice-reportaz/r~i:gallery:28797/r~i:photo:512785/>
- [19] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Databáze demografických údajů za obce ČR* [online]. 2015 [cit. 2015-06-04]. Dostupné z: https://www.czso.cz/staticke/cz/obce_d/index.htm
- [20] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Ekonomické subjekty podle právní formy* [online]. 2015 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z:

http://vdb.czso.cz/vdbvo/tabparam.jsp?page=strom&vo=tabulka&cislotab=ORG9020UC&voa=tabulka&go_zobraz=1&childsel0=5

- [21] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Hlavní makroekonomické ukazatele* [online]. 2015 [cit. 2015-06-17]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/hmu_cr
- [22] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Inflace - druhy, definice, tabulky* [online]. 2015 [cit. 2015-05-20]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/mira_inflace
- [23] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Malý lexikon obcí České republiky 2011, 2012, 2013, 2014: *Velikostní skupiny obcí podle krajů, okresů - počet obcí*. [online]. 2014 [cit. 2015-04-04]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2014-n-gdc2kaznu1>
- [24] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: Sektor vládních institucí. *Dluh sektoru vládních institucí* [online]. 2015 [cit. 2015-06-17]. Dostupné z: http://apl.czso.cz/pll/rocenka/rocenkavyber.gov_d
- [25] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD: *Veřejná databáze*. [online]. 2015 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: <https://vdb.czso.cz/vdbvo/uvod.jsp>
- [26] ČESKÝ ROZHLAS. *Nové vedení Pramenů bude řešit 90 milionový dluh. Pomůže stát i kraj* [online]. 2012 [cit. 2015-06-05]. Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/zpravy/regiony/_zprava/1043205
- [27] ČESKÝ ROZHLAS. *Obci z Havlíčkobrodska hrozila kvůli dotaci na školu exekuce* [online]. 2011 [cit. 2015-06-13]. Dostupné z: http://www.rozhlas.cz/zpravy/regiony/_zprava/964866
- [28] DENÍK VEŘEJNÉ SPRÁVY: *Hospodaření územních samospráv* [online]. Praha: Triada, spol. s r. o., 2003 [cit. 2015-04-19]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=5521879>
- [29] DENÍK VEŘEJNÉ SPRÁVY: *Vývoj zadluženosti obcí a krajů do roku 2009* [online]. Praha: Triada, spol. s r.o., 2010 [cit. 2015-05-20]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6441251>
- [30] DOLANSKÁ, Jitka. *Obec Prameny, kterou dusí obří dluh, může spasit soukromá firma*. IDNES.CZ [online]. 2014 [cit. 2015-06-06]. Dostupné z: http://vary.idnes.cz/zadluzene-prameny-maji-sanci-zbavit-se-financnich-problemu-pox-/vary-zpravy.asp?c=A141204_2121464_vary-zpravy_ba

- [31] DVOŘÁK, Pavel. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. Vyd. 1. Praha: C. H. Beck, 2008, xx, 343 s. ISBN 978-80-7400-075-1.
- [32] E15.CZ. *Spor Skansky a obce Bublava se vrací na začátek*. [online]. 2013 [cit. 2015-06-11]. Dostupné z: <http://zpravy.e15.cz/domaci/udalosti/spor-skansky-a-obce-bublava-se-vraci-na-zacatek-957009>
- [33] ELIÁŠ, Antonín. *Dotace obcím – jejich struktura a využití*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2010, roč. XV, č. 3, s. 20-21. ISSN 1211-4189.
- [34] GROSPÍČ, Jiří a Lenka VOSTRÁ. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice : sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22.-24. října 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 406 p. ISBN 80-864-7371-6.
- [35] HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. *Veřejné finance*. 2., aktualiz. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- [36] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C.H. Beck, 2012, xxxiv, 792 s. ISBN 978-807-1792-543.
- [37] HOUDEK, Michal. *Nejzadluženější obec v Česku prodává radnici*. IDNES.CZ [online]. 2010 [cit. 2015-06-06]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/nejzadluzenejsi-obec-v-cesku-prodava-radnici-fnj-/domaci.aspx?c=A100804_1427238_vary-zpravy_pp
- [38] HOUDEK, Michal. *Obci bude šéfovat vnitro, poprvé v historii ČR se nenašel starosta*. IDNES.CZ [online]. 2009 [cit. 2015-06-05]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/obci-bude-sefovati-vnitro-poprve-v-historii-cr-se-nenasel-starosta-p97-/domaci.aspx?c=A091012_135353_domaci_lpo
- [39] JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie: cíle, nástroje, trendy, zahraniční zkušenosti*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2008, 426 s. ISBN 978-807-3573-553.
- [40] KADERÁBKOVÁ, Jaroslava a Jitka PEKOVÁ. *Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 297 s. ISBN 978-807-3579-104.
- [41] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Bankrot obcí a zahraniční zkušenosti*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 4, s. 40-41. ISSN 1211-4189.

- [42] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Hospodaření obcí a krajů v roce 2008*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2009, roč. XIV, č. 3, s. 18-21. ISSN 1211-4189.
- [43] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Hospodaření obcí a krajů v roce 2013*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2014, roč. XIX, č. 3, s. 21-23. ISSN 1211-4189.
- [44] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Je přebytek rozpočtu obce skutečně vždy žádoucí?*. Moderní obec. Praha: Profi Press s. r. o., 2014, roč. XX, č. 9, s. 11. ISSN 1211-0507.
- [45] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Rating obcí*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2014, roč. XIX, č. 1, s. 22-23. ISSN 1211-4189.
- [46] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Rozpočtové určení daní - vývoj financování, naděje a očekávání*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 4, s. 22-24. ISSN 1211-4189.
- [47] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Saldo a dluh obcí podle velikostních skupin*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2011, roč. XVI, č. 5, s. 29. ISSN 1211-4189.
- [48] KOPECKÝ, Martin. *Právní postavení obcí a krajů - základy komunálního práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, xii, 377 s. Právní monografie. ISBN 978-807-3575-618.
- [49] KOTRBA, Rudolf. *Regulace zadluženosti obcí a krajů*. Moderní obec [online]. 2004 [cit. 2015-05-24]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/regulace-zadluzenosti-obci-a-kraju/>
- [50] KYPETOVÁ, Jaroslava. *Prevence a řešení předluženosti obcí*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 4, s. 38-39. ISSN 1211-4189.
- [51] KUBANOVÁ, J. *Statistické metody pro ekonomickou a technickou praxi*. Bratislava: Statis, 2008. 247 s. ISBN 978-80-85659-47-4.
- [52] LEBL, Jan. *Obnova obce Prameny* [online]. 2012 [cit. 2015-06-04]. Dostupné z: <http://obnovaobceprameny.webnode.cz/obec-prameny-sangerberg/>

- [53] LNĚNIČKA, Tomáš. *Jaký je vývoj hospodaření obcí?* Moderní obec [online]. 2003 [cit. 2015-05-23]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/jaky-je-vyvoj-hospodareni-obci/>
- [54] MATEJ, Miroslav. *Pravidla rozpočtové odpovědnosti*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2015, roč. XX, č. 2, s. 18-19. ISSN 1211-4189.
- [55] MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *ARISweb* [online]. 2010 [cit. 2015-06-05]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/informacni-systemy/arisweb>
- [56] MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *MONITOR* [online]. 2015 [cit. 2015-06-05]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/informacni-systemy/arisweb>
- [57] MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Monitoring hospodaření obcí* [online]. 2008 [cit. 2015-05-24]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>
- [58] MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Nový model sdílených daní pro obce - rok 2013* [online]. 2013 [cit. 2015-06-27]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/prognozy/prijmy-kraju-a-obci/2013/novy-model-sdilenych-dani-pro-obce-10890>
- [59] MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY: *Státní závěrečné účty 2001 - 2013*. [online]. (c) 2005 - 2013 [cit. 2015-04-19]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/vyhledavani?q=st%C3%A1tn%C3%AD+z%C3%A1v%C4%9Bre%C4%8Dn%C3%A9+%C3%BA%C4%8Dty>
- [60] MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. *Vyhláška č. 323/2002 Sb.* [online]. 2002 [cit. 2015-06-07]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/legislativa/legislativni-dokumenty/2002/vyhlaska-c-323-2002-sb-3461>
- [61] MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY: *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2013, 2012, 2011, 2010, 2009, 2008, 2007* [online]. 2014. [cit. 2015-05-13]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocet/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpocet-v-roce-201-17755>
- [62] MINISTERSTVO PRÁCE A SOCIÁLNÍCH VĚCÍ: *Všechny nepojistné sociální dávky vyplácí Úřad práce ČR* [online]. 2012. [cit. 2015-05-12]. Dostupné z: <http://www.mpsv.cz/cs/11956>

- [63] MINISTERSTVO PRO MÍSTNÍ ROZVOJ ČR. *Portál územního plánování – portal.uur.cz* [online]. 2015 [cit. 2015-05-23]. Dostupné z: <http://portal.uur.cz/spravni-uzporadani-cr-organy-uzemniho-planovani/obce.asp>
- [64] MISTOPISY.CZ: Místopisný průvodce po České Republice. *Bublava* [online]. 2015 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: http://www.mistopisy.cz/pamatky_bublava_72.html
- [65] NAVARA, Luděk. *I. český protektorát: Obec Prameny už nebude řídit starosta, ale státní úředník*. IDNES.CZ [online]. 2009 [cit. 2015-06-06]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/1-cesky-protektorat-obec-prameny-uz-nejbude-ridit-starosta-ale-statni-urednik-1sd-/zpr_archiv.aspx?c=A091124_100921_kavarna_bos
- [66] NEJVYŠŠÍ KONTROLNÍ ÚŘAD: Věstník NKÚ - obsah ročníku 2005. *Financování výstavby víceúčelového zařízení v obci Bublava* [online]. 2005 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: <http://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=898>
- [67] OBEC BUBLAVA [online]. 2015 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: <http://www.obecbublava.cz/>
- [68] OBEC MĚŇANY. *Úřední deska* [online]. 2015 [cit. 2015-06-15]. Dostupné z: <http://www.menany.w1.cz/>
- [69] OBEC POHLED [online]. 2015 [cit. 2015-06-13]. Dostupné z: <http://www.obecpohled.cz/>
- [70] OBEC TUROVICE [online]. 2015 [cit. 2015-06-12]. Dostupné z: <http://www.turovice.cz/>
- [71] ONDRÁČKOVÁ, Jiřina. *Biomasa jako zdroj tepla*. Moderní obec [online]. 2009 [cit. 2015-06-16]. Dostupné z: <http://moderniobec.cz/biomasa-jako-zdroj-tepla/>
- [72] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-807-3576-141.
- [73] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: teorie a praxe v ČR*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 642 s. ISBN 978-80-7357-698-1.
- [74] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
- [75] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.

- [76] PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 485 s. ISBN 978-807-3579-364.
- [77] PETEROVÁ, Helena. *Finanční hospodaření obcí podle novelizací, které nabyly účinnost na přelomu roku*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 2, s. 46-47. ISSN 1211-4189.
- [78] PETEROVÁ, Helena. *Rozpočet a závěrečný účet – tvorba, zveřejnění, třídění a změny*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2012, roč. XVII, č. 2, s. 48-49. ISSN 1211-4189.
- [79] POSPÍŠIL, Richard. *Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2013, 195 s. ISBN 978-807-4311-123.
- [80] PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: Grada, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- [81] RISY.CZ: Regionální informační servis. *Měňany* [online]. 2014 [cit. 2015-06-15]. Dostupné z: <http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/obce/detail?zuj=531529>
- [82] RISY.CZ: Regionální informační servis. *Prameny* [online]. 2014 [cit. 2015-06-04]. Dostupné z: <http://www.risy.cz/cs/vyhledavace/obce/detail?Zuj=539538.cz/obec-prameny-sangerberg/>
- [83] REKTOŘÍK, Jaroslav. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru: současnost a perspektiva*. Vyd. 1. Praha: Ekopress, 2003, 212 s. ISBN 80-861-1972-6.
- [84] ROTHANZL, Lukáš a Miroslav BRŮNA. *Správce obce obec neoddluží*. Ministerstvo vnitra České republiky [online]. 2010 [cit. 2015-05-24]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/spravce-obce-obec-neoddluzi-30881.aspx>
- [85] ROZPOČET OBCE [online]. [cit. 2015-06-05]. Dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz/>
- [86] RYŠAVÝ, Ivan. *Finanční ústava se začíná rýsovat*. Moderní obec. Praha: Profi Press s. r. o., 2015, roč. XXI, č. 3, s. 10. ISSN 1211-0507.
- [87] SLÁMA, David. *Rozpočtové určení rok po změně*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2014, roč. XIX, č. 2, s. 25. ISSN 1211-4189.

- [88] STATNISPRAVA.CZ. *Obec Bublava* [online]. 2000 - 2015 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: <http://www2.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/560308?OpenDocument&Click=>
- [89] ŠEVČÍK, Michael. *Zadluženost místních samospráv*. Obec & finance: odborné periodikum pro ekonomické otázky obcí a měst. Praha: Triada, 2014, roč. XIX, č. 3, s. 30-31. ISSN 1211-4189.
- [90] TOMAN, Karel. *Nezadluženější obec Moravy: Ke dnu ji táhne pustý domov pro seniory*. Aktuálně.cz [online]. 2012 [cit. 2015-06-12]. Dostupné z: <http://zpravy.aktualne.cz/ekonomika/ceska-ekonomika/zadluzene-turovice-reportaz/r~i:gallery:28797/>
- [91] Věcný záměr zákona, kterým se mění zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů [online]. 2011 [cit. 2015-06-18]. Dostupné z: <http://www.google.cz/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCYQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.komora.cz%2Fdownload.aspx%3Fdontparse%3Dtrue%26FileID%3D5449&ei=hQWDVaiaIsLjUZL5gsgI&usg=AFQjCNFFTAixD8Zkzbup1FYy1LDt3kq9SQ&bvm=bv.96041959,d.d24>
- [92] Zákon č. 530/1990 Zb., zákon o dlhopisoch. Dostupné z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/1990-530#f5091176>
- [93] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.
- [94] Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- [95] Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.
- [96] Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
- [97] Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy - Zákon č. 583/2004 Zb. - úplné znenie. *Zbierka zákonov č. 248/2004*. 2004. Dostupné z: <http://www.vyvlastnenie.sk/predpisy/zakon-o-rozpocetovych-pravidlach-uzemnej-samospravy/>
- [98] ZEDNÍK, Vladimír. *Bublava prohrála spor, za nedokončený akvapark zaplatí 38 milionů*. IDNES.CZ [online]. 2010 [cit. 2015-06-11]. Dostupné z:

http://vary.idnes.cz/bublava-prohrala-spor-za-nedokonceny-akvapark-zaplaci-38-milionu-p86-/vary-zpravy.aspx?c=A101001_174231_vary-zpravy_sou

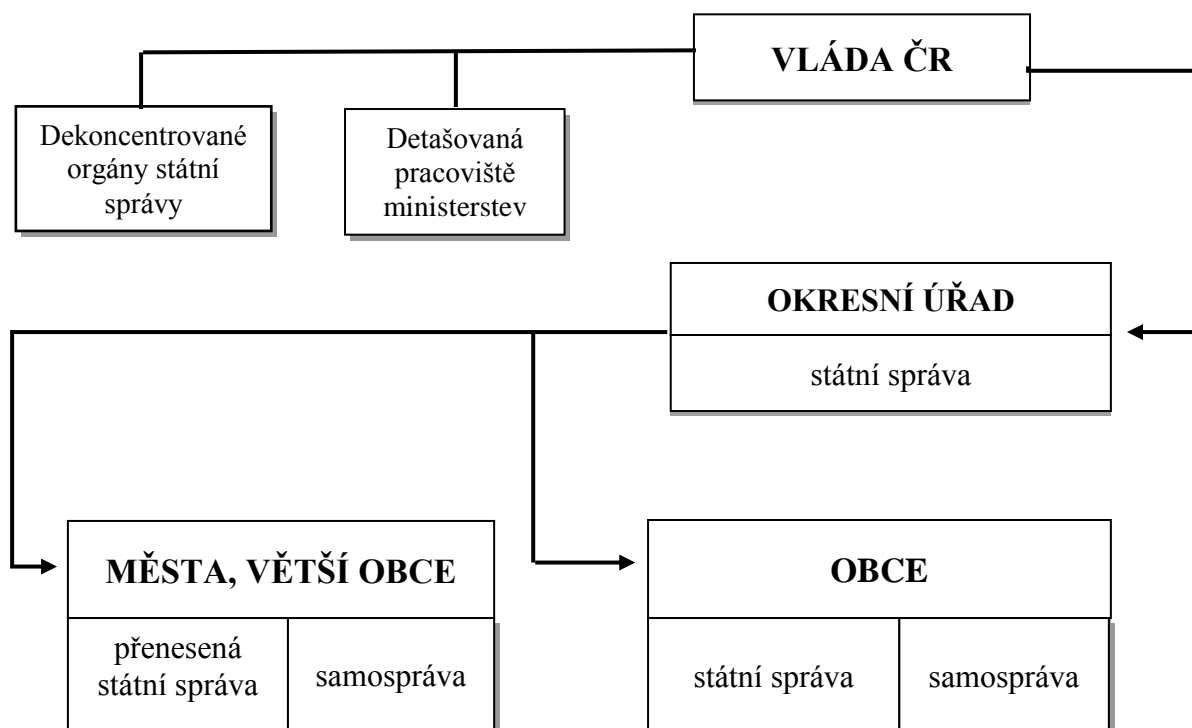
- [99] ZEMAN, Bohumil. *Splácíme, co můžeme, píše Kalouskovi akvaparkem zadlužená Bublava*. IDNES.CZ [online]. 2012 [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/zadluzena-bublava-splaci-akvapark-jak-se-ji-zachce-fvn-/krimi.aspx?c=A120713_164054_vary-zpravy_pl
- [100] ZEMAN, Bohumil. *Spor o akvapark začíná od nuly, Bublava a Skanska se zkusí dohodnout*. IDNES.CZ [online]. [cit. 2015-06-08]. Dostupné z: http://zpravy.idnes.cz/soud-vyzval-ve-sporu-o-akvapark-v-bublave-obe-strany-k-dohode-p5e-/domaci.aspx?c=A130917_134947_vary-zpravy_slv

SEZNAM PŘÍLOH

- Příloha A Vývoj struktury veřejné správy
- Příloha B Kombinovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace
- Příloha C Centralizovaný a decentralizovaný model fiskálního federalismu
- Příloha D Struktura běžného a kapitálového rozpočtu
- Příloha E Rozpočtové určení daní v letech 2013 - 2015
- Příloha F Výpočet ukazatele dluhové služby

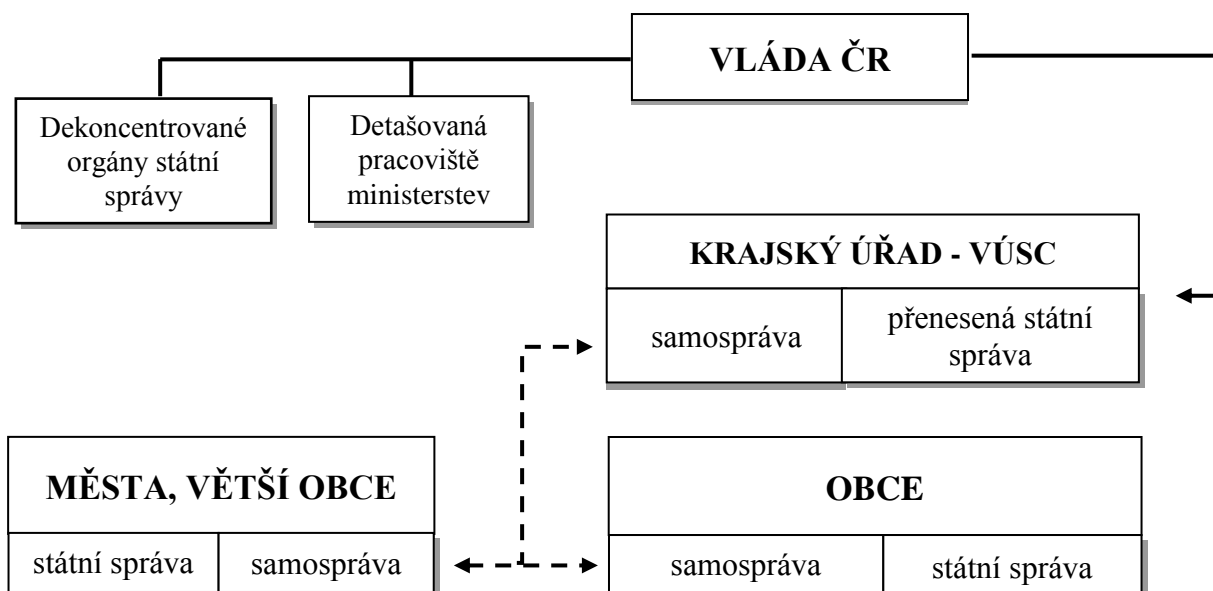
Příloha A

Vývoj struktury veřejné správy



Struktura veřejné správy v ČR v letech 1993 – 2000

Zdroj: vlastní zpracování podle [80]

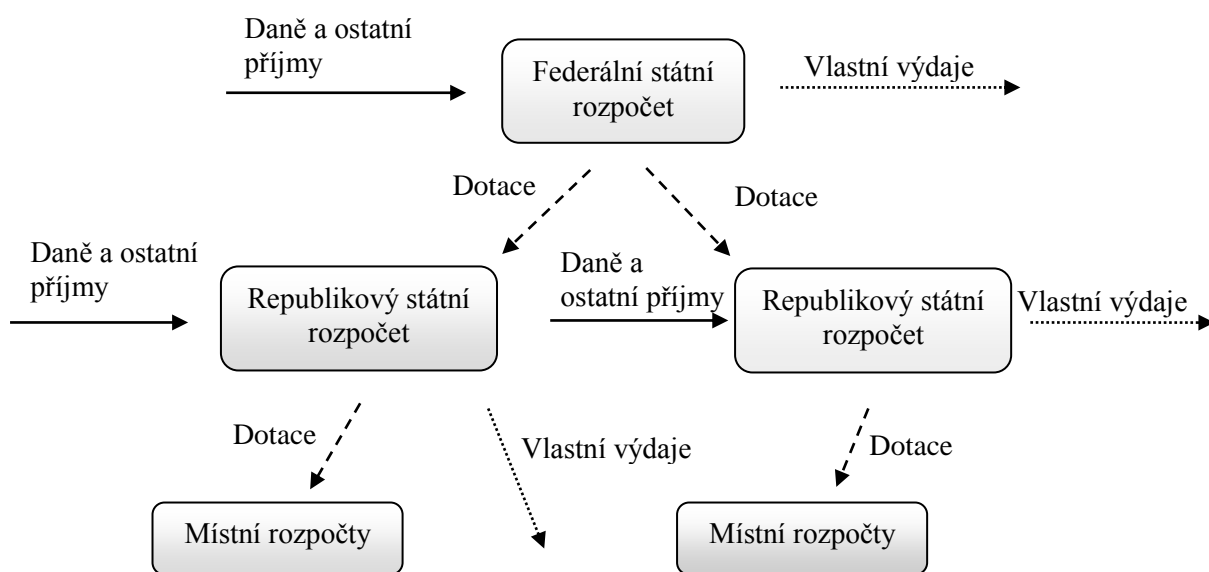


Struktura veřejné správy v ČR od roku 2003

Zdroj: vlastní zpracování podle [80]

Příloha B

Kombinovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace

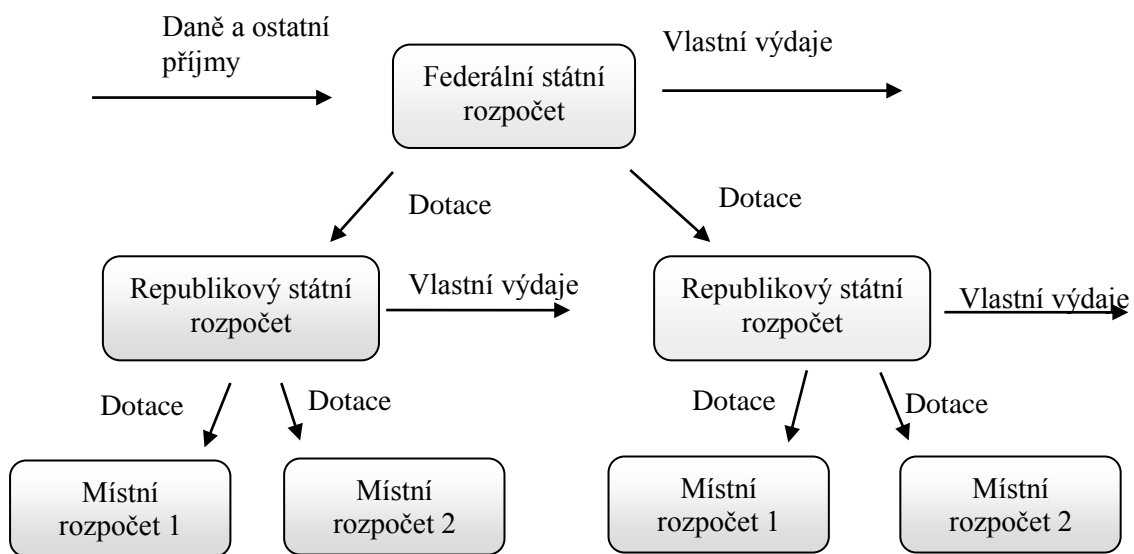


Kombinovaný model fiskálního federalismu na příkladu federace

Zdroj: vlastní zpracování podle [72]

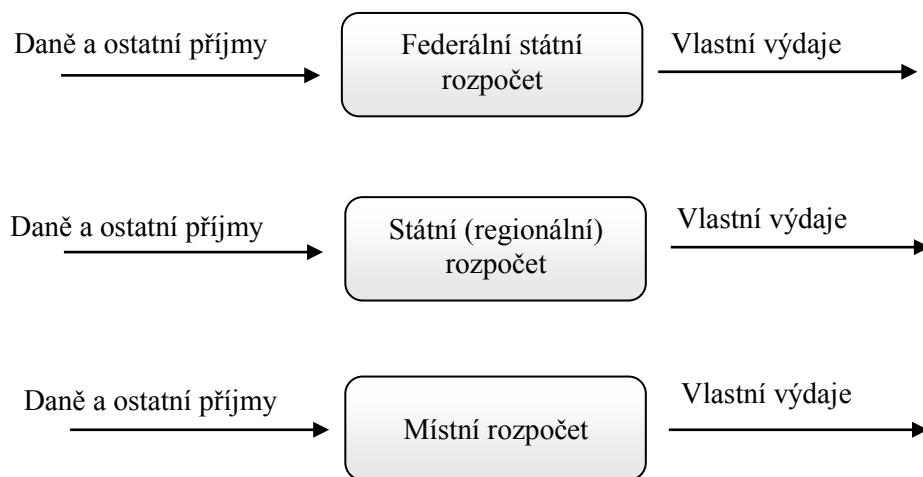
Příloha C

Centralizovaný a decentralizovaný model fiskálního federalismu



Centralizovaný model fiskálního federalismu

Zdroj: vlastní zpracování podle [72]



Decentralizovaný model fiskálního federalismu

Zdroj: vlastní zpracování podle [72]

Příloha D

Struktura běžného a kapitálového rozpočtu

Struktura běžného rozpočtu

| Příjmy | Výdaje |
|---|---|
| Daňové <ul style="list-style-type: none">- svěřené daně- sdílené daně- místní daně (poplatky)- správní poplatky Nedaňové <ul style="list-style-type: none">- uživatelské poplatky za služby- příjmy z pronájmu majetku- příjmy od vlastních neziskových organizací- zisk z podnikání- ostatní Přijaté transfery <ul style="list-style-type: none">- běžné dotace ze státních fondů- běžné dotace od územních rozpočtů- ostatní běžné příjmy (nahodilé, přijaté dary, za sankce apod.) | <ul style="list-style-type: none">- všeobecné veřejné služby (veřejná správa apod.)- veřejný pořádek (policie, hasiči, apod.)- vzdělání- péče o zdraví- bydlení- komunální služby- ostatní běžné výdaje (nahodilé, placené pokuty apod.)- placené úroky- běžné dotace jiným rozpočtům |
| (Saldo – přebytek) | (Saldo – schodek) |

Zdroj: zpracováno podle [80]

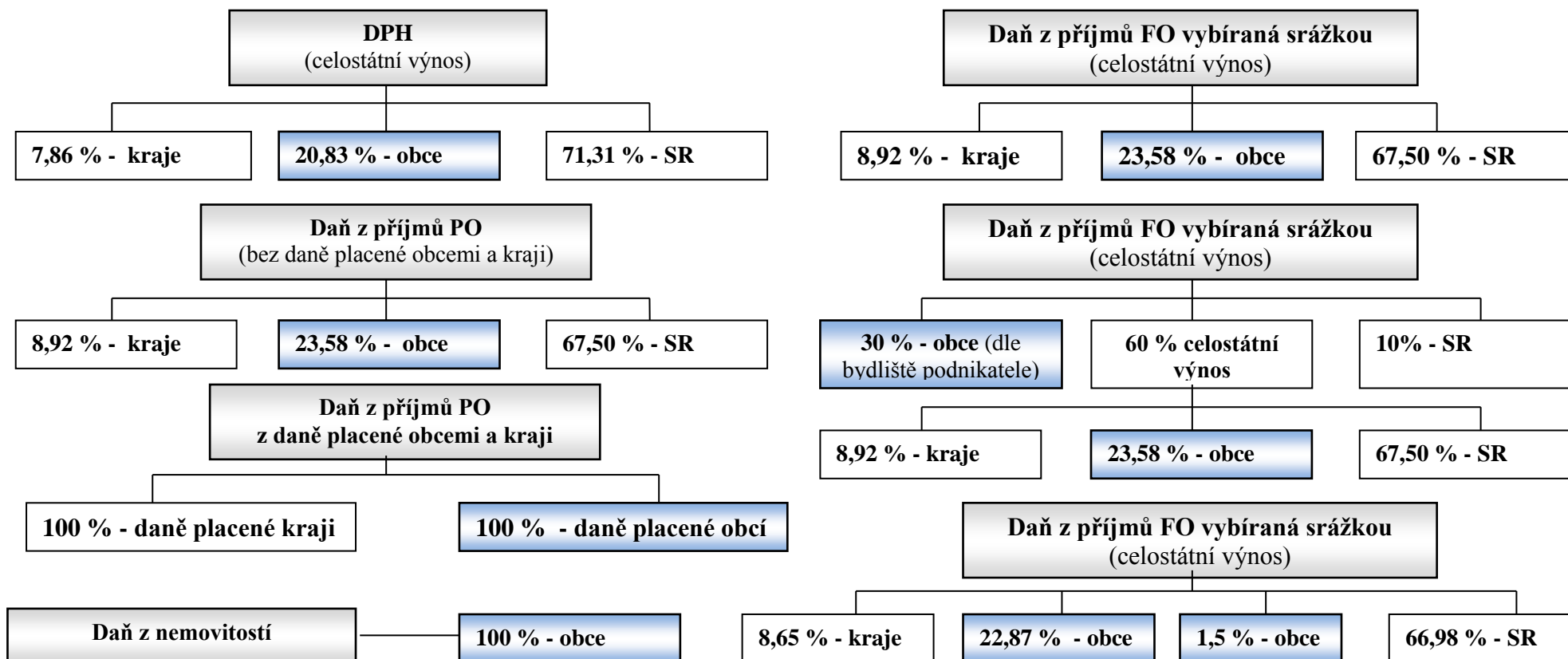
Struktura kapitálového rozpočtu

| Příjmy | Výdaje |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">- z prodeje majetku- kapitálové přijaté dotace z rozpočtové soustavy- příjmy z půjček- příjmy z emise vlastních obligací- přebytek běžného rozpočtu- dary na investice | <ul style="list-style-type: none">- na investice- kapitálové dotace jiným rozpočtům- na nákup obligací, akcií- poskytované střednědobé a dlouhodobé půjčky- splátky dříve přijatých půjček- krytí deficitu běžného rozpočtu |

Zdroj: zpracováno podle [80]

Příloha E

Rozpočtové určení daní v letech 2013 -2015



Zdroj: vlastní zpracování dle [58]

Příloha F

Výpočet ukazatele dluhové služby

| Číslo řádku | Název položky | Odkaz na rozpočtovou skladbu nebo jiné vymezení ukazatele | Stav k 31. 12 sledovaného roku |
|-------------|---|---|--------------------------------|
| 1 | Daňové příjmy | Třída 1 | |
| 2 | Nedaňové příjmy | Třída 2 | |
| 3 | Přijaté dotace souhrnného finančního vztahu * | Seskupení položek 4112 + 4212 | |
| 4 | Dluhová základna | ř. 1 + ř. 2 + ř. 3 | |
| 5 | Úroky | Položka 5141 | |
| 6 | Splátky jistiny a dluhopisů | Položky 8xx2 a 8xx4 | |
| 7 | Splátky leasingu | Položka 5178 | |
| 8 | Dluhová služba | ř. 5 + ř. 6 + ř. 7 | |
| 9 | Ukazatel dluhové služby | ř. 8 děleno ř. 4 | < 30 % |

* prostředky v rámci souhrnného finančního vztahu státního rozpočtu k rozpočtům obcí a krajů podle přílohy zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok

Zdroj: vlastní zpracování dle[80]