

UNIVERZITA PARDUBICE

FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

2020

Monika Rohlíková

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní

Komparace přístupů vybraných zemí k zajištění rozpočtové odpovědnosti
Bakalářská práce

2020

Monika Rohlíková

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2019/2020

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE (projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Monika Rohlíková**
Osobní číslo: **E17074**
Studijní program: **B6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Veřejná ekonomika a správa: Veřejná ekonomika**
Téma práce: **Komparace přístupů vybraných zemí k zajištění rozpočtové odpovědnosti**
Zadávající katedra: **Ústav ekonomických věd**

Zásady pro vypracování

Cílem práce je charakterizovat přístupy, které používají vybrané země k zajištění zdravých veřejných financí, uvedené přístupy budou porovnávány s doporučeními Evropské komise a také dojde k zhodnocení dopadů těchto opatření na oblast veřejných financí daných zemí.

Osnova:

- Charakteristika rozpočtového hospodaření na municipální úrovni.
- Komparace rozdílností veřejných rozpočtů ve vybraných zemích.
- Vymezení přístupů k rozpočtové odpovědnosti ve vybraných zemích.
- Analýza přístupů pro snižování zadluženosti veřejného rozpočtu na municipální úrovni.
- Komparace a zhodnocení vybraných opatření pro zajištění rozpočtové odpovědnosti a zhodnocení jejich přenositelnosti do podmínek ČR.

Rozsah pracovní zprávy: **cca 35 stran**
Rozsah grafických prací: **-**
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

HAMERNÍKOVÁ, B. Veřejné finance: vybrané problémy. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-577-2.
KRUNTORÁDOVÁ, I. Politické aspekty financování českých měst. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Nakladatelství Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-2744-1.
MAAYTOVÁ, A., OCHRANA, F., PAVEL, J. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5561-8.
PROVAZNIKOVÁ, R. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0.
SEDMIHRADSKÁ, L. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-967-0.

Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Lucie Sobotková, Ph.D.**
Ústav ekonomických věd

Datum zadání bakalářské práce: **2. září 2019**
Termín odevzdání bakalářské práce: **30. dubna 2020**

L.S.

doc. Ing. Romana Provazníková, Ph.D.
děkanka

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

V Pardubicích dne 2. září 2019

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracovala samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využila, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byla jsem seznámena s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon), ve znění pozdějších předpisů, 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.

Beru na vědomí, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů, a směrnicí Univerzity Pardubice č. 7/2019 Pravidla pro odevzdávání, zveřejňování a formální úpravu závěrečných prací, ve znění pozdějších dodatků, bude práce zveřejněna prostřednictvím Digitální knihovny Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 31. 5. 2020

Monika Rohlíková

PODĚKOVÁNÍ

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce Ing. Lucii Sobotkové, Ph.D. za její odbornou pomoc, čas a cenné rady, které mi pomohly při zpracování bakalářské práce. Další poděkování patří mé rodině a přátelům, kteří mě podporovali po celou dobu mého studia.

ANOTACE

Bakalářská práce se zaměřuje na přístupy vybraných zemí, které přispívají ke snižování zadluženosti obcí. První část je věnována charakteristice hospodaření na úrovni obcí, popisu obecních rozpočtů a způsobům snižující zadluženost obcí v jednotlivých zemích. Dále práce obsahuje analýzu zadluženosti ve vybraném vzorku obcí. V poslední části dochází ke zhodnocení jednotlivých přístupů a jejich možnosti přenositelnosti do podmínek České republiky.

KLÍČOVÁ SLOVA

Územní samospráva, obec, rozpočet obce, zadluženost obce, regulace dluhu

TITLE

Comparison of approaches of selected countries to ensure budgetary responsibility

ANNOTATION

The bachelor thesis focuses on approaches of selected countries that contribute to reducing the indebtedness of municipalities. The first part is devoted to the characteristic of management at the municipal level, a description of municipal budgets and ways to reduce the indebtedness of municipalities in individual countries. Furthermore, the work contains an analysis of indebtedness in a selected sample of municipalities. In the last part there is an evaluation of individual approaches and their possibility of transferability to the conditions of the Czech Republic.

KEYWORDS

Local government, municipality, the budget of the municipality, municipal debt, debt regulation

OBSAH

SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK.....	9
SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK	10
ÚVOD.....	11
1. CHARAKTERISTIKA ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ NA MUNICIPALNÍ ÚROVNÍ.....	12
1.1 Územní rozpočet.....	12
1.2 Struktura územního rozpočtu	13
1.3 Orgány obce a jejich činnost	15
1.4 Rozpočtový proces a rozpočtové zásady	16
1.5 Mimorozpočtové fondy	18
2. KOMPARACE ROZDÍLNOSTÍ OBECNÍCH ROZPOČTŮ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH	19
2.1 Struktura veřejných rozpočtů v České republice.....	19
2.2 Struktura veřejných rozpočtů ve Spolkové republice Německo	22
2.3 Struktura veřejných rozpočtů ve Francii	24
3. VYMEZENÍ PŘÍSTUPŮ K ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI VE VYBRANÝCH ZEMÍCH	27
3.1 Způsoby regulace zadluženosti obcí v České republice	27
3.2 Způsoby regulace zadluženosti obcí ve Spolkové republice Německo	30
3.3 Způsoby regulace zadluženosti obcí ve Francii	31
4. ANALÝZA PŘÍSTUPŮ PRO SNIŽOVÁNÍ ZADLUŽENOSTI VEŘEJNÉHO ROZPOČTU NA MUNICIPALNÍ ÚROVNÍ.....	33
4.1 Kontrola hospodaření obcí v jednotlivých zemích	34
4.2 Analýza snižování zadluženosti ve vybraném vzorku obcí	36
4.2.1 Obec Prameny.....	36
4.2.2 Obec Pirmasens.....	40
4.2.3 Obec Levallois-Perret	43
5. KOMPARACE A ZHODNOCENÍ VYBRANÝCH OPATŘENÍ PRO ZAJIŠTĚNÍ ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI A ZHODNOCENÍ JEJICH PŘENOSITELNOSTI DO PODMÍNEK ČR.....	49
ZÁVĚR	53
POUŽITÁ LITERATURA	55

SEZNAM ILUSTRACÍ A TABULEK

Tabulka 1: Schéma běžné části rozpočtu	14
Tabulka 2: Schéma kapitálové části rozpočtu.....	15
Tabulka 3: Rozpočtové hospodaření obcí za rok 2018 (mld. Kč)	21
Tabulka 4: Vývoj zadluženosti obcí v ČR v letech 2014–2018 (v mld. Kč.).....	21
Obrázek 1: Struktura příjmů německých obcí za rok 2018	23
Obrázek 2: Struktura výdajů německých obcí za rok 2018	24
Tabulka 5: Vývoj zadluženosti obcí v Německu v letech 2014-2018 (mil. Eur)	24
Obrázek 3: Struktura příjmů francouzských obcí za rok 2017	25
Obrázek 4: Struktura výdajů francouzských obcí za rok 2017	26
Tabulka 6: Vývoj zadluženosti obcí ve Francii v letech 2014-2017 (mld. Eur).....	26
Obrázek 5: Vývoj dluhu v obci Prameny v letech 2013-2019 (tis. Eur)	37
Obrázek 6: Vývoj dluhu na obyvatele v Pramenech 2013-2019 (mil. Eur)	38
Obrázek 7: Výše dluhu k saldu běžného rozpočtu v obci prameny 2013-2019	39
Tabulka 7: Hodnoty monitorujících ukazatelů obce Prameny v letech 2019-2019.....	40
Obrázek 8: Vývoj dluhu v Pirmasens v letech 2013-2018 (mil. eur)	41
Obrázek 9: Vývoj dluhu na obyvatele v Pirmasens 2013-2018 (Eurú)	41
Obrázek 10: Výše dluhu k saldu běžného rozpočtu v obci Pirmasens v letech 2013-2018	42
Obrázek 11: Oblasti financování příspěvků do KEF-RP (Eur)	43
Obrázek 12: Vývoj dluhu obce Levallois-Perret v letech 2013-2018 (mil. EUR)	44
Obrázek 13: Vývoj dluhu na obyvatele v Levallois-Perret v letech 2013-2013 (Eur)	45
Obrázek 14: Výše dluhu k saldu běžného rozpočtu v obci Levallois-Perret v letech 2013-2018	46
Obrázek 15: Trend vývoje dluhu v jednotlivých obcích.....	47
Obrázek 16: Index změny vývoje dluhu v jednotlivých obcích	48

SEZNAM ZKRATEK A ZNAČEK

ČR – Česká republika

DPH – Daň z přidané hodnoty

EU – Evropská unie

OECD – Úřad pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

SIMU – Soustava informativních a monitorujících ukazatelů

ÚSC – Územní samosprávný celek

ÚVOD

Bakalářská práce se věnuje přístupům vlád České republiky, Spolkové republiky Německo a Francie, které vedou ke snižování zadluženosti na úrovni obcí. Ve všech zmíněných zemích tvoří obec základní jednotku územní samosprávy, které dle zákona náleží určité kompetence, pravomoci a odpovědnost při plnění povinností. Často však obcím na tyto aktivity nestačí běžné příjmy a stále častěji využívají i jiné možnosti financování, které vedou k jejich zadlužení. Dluh obcí zvyšuje celkovou zadluženost v zemi, proto jsou přístupy snižující zadluženost nezbytné pro zajištění zdravých veřejných financí.

Cílem práce je charakterizovat přístupy, které používají vybrané země k zajištění zdravých veřejných financí, uvedené přístupy budou porovnávány s doporučeními Evropské komise a také dojde ke zhodnocení dopadů těchto opatření na oblast veřejných financí daných zemí.

Práce je členěna do pěti kapitol. První kapitola je věnována charakteristice rozpočtového hospodaření na úrovni obcí. Tato kapitola nabízí popis územního rozpočtu, jeho struktury a způsob sestavování tohoto rozpočtu. Následující kapitola popisuje strukturu obecních rozpočtů v České republice, Spolkové republice Německo a Francii. V této části jsou charakterizovány příjmy, výdaje a struktura dluhu obcí v jednotlivých zemích. Třetí kapitola je zaměřena na konkrétní přístupy, které jednotlivé země využívají ke snižování zadluženosti na municipální úrovni. Ve čtvrté kapitole dochází ke srovnání základních nástrojů snižující zadluženost v rámci jednotlivých zemí. Jedná se o opatření stanovené Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Dále je kapitola věnována analýze snižování zadluženosti v české obci Prameny, německé obci Pirmasens a francouzské obci Levallois-Perret. Analýza je provedena prostřednictvím několika ukazatelů, kterými jsou vývoj dluhu, vývoj dluhu na jednoho obyvatele a výše dluhu k saldu běžného rozpočtu. Na základě těchto zjištění je v poslední kapitole provedeno zhodnocení jednotlivých přístupů. Poslední kapitola se zabývá zhodnocením přenositelnosti těchto přístupů do podmínek České republiky. Součástí této kapitoly jsou rovněž doporučení Evropské komise, které byly stanoveny pro vybrané země. Jednotlivá doporučení budou porovnávána s uvedenými přístupy.

1. CHARAKTERISTIKA ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ NA MUNICIPALNÍ ÚROVNI

Obec je základní jednotkou územní samosprávy, které dle zákona náleží určité kompetence, pravomoci a odpovědnost při plnění povinností, které jsou jí ústavou a zákony přiděleny. (Peková, 2011, s. 47) Mezi základní znaky obce patří území, občané a působnost realizovaná na hranicích dané obce. (Peková, Jetmar, Toth, 2019, s. 245) Přestože obce disponují poměrně velkým množstvím rozhodovacích kompetencí, finanční sféra je ovlivňována státem. Obcím náleží plná odpovědnost v rámci finančního hospodaření. Tuto odpovědnost stanovuje stát a vyplývá z různých legislativních zdrojů.

1.1 Územní rozpočet

Základním předpokladem fungování municipální úrovně je hospodaření dle vlastního rozpočtu. (Peková, 2011, s. 65, 73, 205) Každý územní rozpočet plní alokační, redistribuční a stabilizační funkci. Nejdůležitější funkcí v případě obcí je funkce alokační, díky které jsou prostřednictvím finančních prostředků zabezpečovány veřejné statky. Využití redistribuční funkce je na municipální úrovni značně omezené. Větší využití nalezneme na úrovni vyššího stupně územní samosprávy. Využití stabilizační funkce je taktéž velmi omezené, avšak ve vyspělých zemích mohou územní samosprávy díky svým aktivitám působit na růst ekonomického potenciálu daného území. (Hamerníková, Maaytová, 2007, s. 179) Rozpočet lze popsat následujícími způsoby.

Rozpočet jako decentralizovaný peněžní fond je sestavován, rozdělován a využíván podle principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Princip nenávratnosti značí, že při zaplacení zákonné platby nevzniká nárok na její vrácení. Neekvivalence spočívá v tom, že vzájemný vztah mezi odvedenou výší daně a získanými prostředky není na stejné úrovni. Nedobrovolnost souvisí se skutečností, že poplatníci daní jsou nuceni odvádět platby na základě právních předpisů. (Hamerníková, 2010, s. 18) Hospodaření municipalit během rozpočtového období lze popsat dle vzorce:

$$F_1 + P - V = F_2, \text{ kde}$$

F_1 – stav peněžních prostředků na počátku roku

P – příjmy

V – výdaje

F_2 – stav peněžních prostředků na konci roku

Pokud F_2 převyšuje F_1 , vytváří se rezerva pro hospodaření v dalším roce. Naopak pokud F_2 je menší než F_1 , je nutno využít rezerv z minulého období nebo jiných zdrojů.

Rozpočet jako bilance porovnává jednotlivé běžné a kapitálové příjmy a výdaje. Cílem hospodaření v dlouhodobém horizontu je vyrovnaný rozpočet, kdy $P = V$. (Peková, Jetmar, Pilný, 2008, s. 213) Peková (2011, s. 220) dále uvádí, že ve střednědobém plánování může jít o přebytkový rozpočet, kdy $P > V$. V případě přebytkového rozpočtu se bilance vyrovnává převodem finančních prostředků např. do rezerv. Rezervu lze využít k financování potřeb, na které by si jinak obec musela půjčit krátkodobé finanční příjmy a docházelo by tak k jejímu zadlužování. Další využití této rezervy může být financování budoucích investic, splátky úvěrů apod. Nemá-li obec k dispozici rezervy, využije se na dorovnání bilance úvěr. Obce mohou sestavovat i deficitní rozpočet. V takovém případě by měl být schodek rozpočtu uhrazen finančními prostředky z minulých let, smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí, nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů. (Ministerstvo vnitra, 2018)

Rozpočet jako finanční plán je základním plánem pro určité časové období, podle kterého obec hospodaří. Základem hospodaření je roční rozpočet. Cílem finančního plánu je zajistit platební schopnost obce. Toho lze docílit tak, že obec zahrne do rozpočtu pouze výdaje, které jsou kryty příjmy, které lze očekávat, vytvořenými rezervami nebo půjčkami, které je obec schopna získat a splácet. (Provazníková, 2015, s. 52) Rozpočet rovněž představuje plán výdajů, který má za cíl přispívat ke zdravým veřejným financím. V tomto případě je záměrem zajištění stabilního vývoje pro udržitelný ekonomický růst.

Rozpočet jako nástroj prosazování cílů municipální politiky. Mezi hlavní cíle municipální úrovně lze zařadit rozvoj obce, prosazování poslání obce, financování volebních programů, prosazování lokálních zájmů a preferencí obyvatelstva na území obce. Územní rozpočet je také důležitým nástrojem, kterým orgány obce ovlivňují ekonomiku obce, dále nástrojem zodpovědného řízení a ovlivňování sociálně-ekonomického rozvoje s omezenými rozpočtovými zdroji. (Peková, 2011, s. 229)

1.2 Struktura územního rozpočtu

Většina zemí sestavuje obecní rozpočet rozdělený na běžnou a kapitálovou část rozpočtu. Toto členění odděluje běžné hospodaření od hospodaření investičního. Rozdělení rozpočtu je podstatné pro analýzu využití jednotlivých daňových i nedaňových příjmů, pro plánování

finančních investic a optimální výši zadlužení. Běžný rozpočet zahrnuje běžné příjmy a běžné výdaje. Většinou se jedná o položky, které se každoročně opakují. (Peková, Jetmar, Toth, 2019, s. 421) Podle Pekové (2011, s. 218) by tato část rozpočtu měla být sestavována jako vyrovnaná, případně přebytková. Následující tabulka 1 zobrazuje strukturu běžné části rozpočtu.

Tabulka 1: Schéma běžné části rozpočtu

Příjmy:	Výdaje:
Daňové: - svěřené daně - sdílené daně - místní daně - správní poplatky	- všeobecné veřejné služby - veřejný pořádek - vzdělání - péče o zdraví - bydlení - komunální služby - na podnikání - ostatní běžné výdaje - placené úroky - běžné dotace jiným rozpočtům
Nedaňové: - uživatelské poplatky za služby - příjmy z pronájmu majetku - příjmy od vlastních nezisk. organizací - zisk z podnikání - ostatní	
Přijaté transfery: - běžné dotace ze státního rozpočtu - běžné dotace ze státních fondů - od územních rozpočtů - ostatní běžné příjmy	
Saldo – přebytek	Saldo – schodek

Zdroj: Provozničková (2015, s. 61)

Kapitálová část rozpočtu zahrnuje příjmy a výdaje, které se vztahují k financování investičních potřeb. Jedná se o příjmy a výdaje, které obvykle přesahují období jednoho rozpočtového roku. (Provozničková, 2015, s. 61) V následující tabulce 2 jsou znázorněny příjmy a výdaje kapitálové části rozpočtu.

Tabulka 2: Schéma kapitálové části rozpočtu

Příjmy:	Výdaje:
- z prodeje majetku	- na investice
- kapitálové přijaté dotace z rozpočtové soustavy	- kapitálové dotace jiným rozpočtům
- příjmy z investičních úvěrů a půjček	- na nákup obligací, akcií
- příjmy z emise vlastních obligací	- poskytované střednědobé a dlouhodobé půjčky
- dary na investice	- splátky dříve přijatých půjček
- přebytek běžné části rozpočtu	- na krytí deficitu běžné části rozpočtu

Zdroj: Provazníková (2015, s. 61)

1.3 Orgány obce a jejich činnost

Municipality jsou spravovány svými orgány. Tyto orgány lze členit na volené, výkonné, poradní a kontrolní. Voleným orgánem obce je zastupitelstvo. (Žehrová, 2006, s. 20) Zastupitelstvo spravuje obec a může samostatně rozhodovat ve všech samosprávných záležitostech obce. Mezi jeho pravomoci patří např. schvalování rozpočtu obce a závěrečného účtu obce, schvalování rozpočtových opatření, stanovení výše osobních a věcných nákladů, přijetí úvěru, emise komunálních dluhopisů, založení obchodních společností, zřízení obecní policie atd. Do pravomocí zastupitelstva patří rovněž rozhodování o majetkových záležitostech. (Peková, Pilný, Jetmar, 2008, s. 162)

Z členů zastupitelstva je volen starosta, jehož hlavním úkolem je zastupovat obec navenek. Mezi jeho další úkoly patří svolávání zastupitelstva, svolávání a řízení schůzí rady obce nebo například jmenování a odvolávání tajemníka. Starosta stojí v čele obecního úřadu. Tento úřad dále tvoří tajemník (pokud není tato funkce zřízena, vykonává ji starosta), místostarosta a zaměstnanci obecního úřadu. (Provazníková, 2015, s. 28)

Výkonným orgánem obce je rada obce. Rada obce je sestavována jen v případě, má-li zastupitelstvo alespoň 15 členů. Rada je tvořena starostou a členy ze zastupitelstva. Mezi její pravomoci patří např. příprava materiálů pro jednání zastupitelstva, provádění rozpočtových opatření podle usnesení zastupitelstva, zabezpečování hospodaření podle schváleného rozpočtu obce. Rada obce může zřídit jako své iniciativní a poradní orgány komise.

Mezi poradní a kontrolní orgány zastupitelstva patří výbory. Počet zřízených výborů závisí na rozhodnutí zastupitelstva. Obec však musí povinně zřizovat finanční a kontrolní výbor. (Peková, 2011, s. 354, 357) Úkolem finančního výboru je provádění kontroly hospodaření s majetkem a finančními prostředky obce. Dále plní úkoly, jimiž jej pověřil zastupitelstvo. Kontrolní výbor kontroluje plnění usnesení zastupitelstva a rady obce. Jeho dalším úkolem je kontrola dodržování právních předpisů a plnění dalších úkolů, kterými jej pověřil zastupitelstvo. (Zákon č. 128/2000 Sb.) Dále může zastupitelstvo zřídit výbor pro národní menšiny (pokud v obci žije alespoň 10 % občanů jiné národnosti), osadní nebo místní výbor. (Provazníková, 2015, s. 29)

1.4 Rozpočtový proces a rozpočtové zásady

Rozpočtový proces představuje soubor činností, které jsou nezbytné k řízení hospodaření municipalit v daném rozpočtovém období. Tento proces je možné rozdělit do fází, kterými jsou:

- sestavování návrhu rozpočtu,
- projednávání a schválení,
- plnění rozpočtu,
- průběžná kontrola plnění rozpočtu,
- sestavení přehledu o skutečném plnění rozpočtu,
- následná kontrola. (Pařízková, 2008, s. 155)

Rozpočet územní samosprávy je sestavován na jeden rok. Toto období je ve většině zemích shodné s kalendářním rokem, avšak samotný rozpočtový proces je delší, představuje dobu 1,5 až 2 roky. Za sestavení návrhu rozpočtu je odpovědný výkonný orgán obce. (Peková, 2004, s. 211)

Projednávání návrhu rozpočtu probíhá v poradních orgánech a ve voleném orgánu. Po projednání následuje schválení rozpočtu, které je v pravomoci voleného orgánu. (Peková, 2011, s. 2012) Není-li rozpočet schválen do nového rozpočtového období, hospodaření obce se řídí pravidly rozpočtového provizoria. Hospodaření pak probíhá podle schváleného rozpočtu z předchozího období, nebo dle plánovaného rozpočtu. (Sedmíhradská, 2015, s. 127)

V průběhu rozpočtového roku může docházet ke změnám v rozpočtu, které mohou nastat z důvodu organizačních změn, změn právních předpisů nebo v důsledku objektivně působících skutečností, které omezují plnění rozpočtu. Změny v rozpočtu jsou realizovány

prostřednictvím rozpočtových opatření. V rámci rozpočtového opatření může docházet k přesunu finančních prostředků mezi jednotlivými druhy příjmů a výdajů, k použití nových, neočekávaných příjmů k úhradě nezajištěných výdajů, dále k vázání rozpočtových výdajů, pokud je jejich krytí ohroženo neplněním příjmů. (Marková, 2000, s. 145, 146)

Výkonné, poradní a volené orgány provádí průběžnou kontrolu plnění územního rozpočtu. (Peková, 2011, s.212) Dle Pařízkové (2008, s. 159) průběžná kontrola slouží ke zkoumání příčin neplnění rozpočtu a hledání vhodného řešení, které zabrání negativnímu působení na rozpočtové hospodaření.

Na základě průběžné kontroly je vypracován závěrečný účet. Tento přehled o skutečném plnění územního rozpočtu je sestavován výkonným orgánem obce. Poté následuje projednání a následná kontrola, kterou vykonávají poradní a volené orgány. (Peková, 2011, s.213)

V průběhu tvorby územního rozpočtu musí obec dodržovat rozpočtové zásady. Mezi zásady můžeme zařadit následující:

- zásada každoročního sestavování a schvalování rozpočtu,
- zásada reálnosti a pravdivosti rozpočtu,
- zásada úplnosti a jednotnosti rozpočtu,
- zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu,
- zásada publicity rozpočtu.

První zásada týkající se každoročního sestavování a schvalování rozpočtu umožňuje provádět kontrolu rozpočtu. Jednorozpočet tedy zajišťuje jednodušší zhodnocení struktury příjmů a výdajů. (Hejduková, 2015, s.33) Problémem ročního rozpočtu může být zařazení víceletých projektů do rozpočtu obce.

Cílem zásady o reálnosti a pravdivosti rozpočtu je zabránit zkreslování údajů v rozpočtu. (Tomášková, 2006, s. 31) Reálnost a pravdivost tedy spočívá v sestavení takového rozpočtu, který vychází z analýzy hospodářských procesů a schopnosti odhadu budoucího vývoje. Mělo by tak dojít k co nejpřesněji stanovenému rozpočtu, aby se zabránilo častým úpravám rozpočtu během roku. (Pařízková, 2008, s. 152)

Zásada jednotnosti požaduje, aby všechny finanční příjmy a výdaje byly stanoveny prostřednictvím závazné rozpočtové skladby. Díky tomu lze snáze provádět kontrolu. Tato zásada dále zajišťuje možnost srovnávání rozpočtů v čase.

Zásada úplnosti říká, že veškeré příjmy a výdaje musí být zahrnuty v plném rozsahu dle rozpočtové skladby. Na základě této zásady lze získat úplný přehled o finančních prostředcích v dané obci.

Zásada dlouhodobé vyrovnanosti rozpočtu požaduje vyrovnané hospodaření s prostředky rozpočtu, a to zejména v delším časovém období. (Hejduková, 2015, s.33,34) Nicméně přístupy k dlouhodobé vyrovnanosti mohou být různé a rozpočet nemusí být vždy vyrovnaný. Příkladem je cyklicky vyrovnaný rozpočet, který připouští deficitní rozpočet v případě recese a přebytkový rozpočet v průběhu expanze.

Poslední zásada se týká publicity rozpočtu. Jejím cílem je informovat občany o hospodaření obce. (Peková, 2013, s.213) Pařízková (2008, s. 153) dodává, že tato zásada je uplatňována veřejným projednáváním a veřejným schvalováním rozpočtu.

1.5 Mimorozpočtové fondy

Součástí finančního systému obce mohou být i mimorozpočtové fondy, které jsou buď účelové, nebo neúčelové. Obvyklejší je zřizování účelových fondů, které slouží k financování konkrétních potřeb. (Provazníková, 2015, s.68) Peková (2011, s.230) zdůrazňuje přísné pravidlo účelovosti, což může vést k situaci, kdy v některém účelovém fondu dochází k přebytku finančních prostředků, kdežto v jiném fondu je finančních prostředků nedostatek. Pravidla mimorozpočtových fondů nedovolují převod finančních prostředků mezi účelovými fondy během rozpočtového období. Přesun je možné učinit až při schvalování rozpočtu na další rozpočtové období.

Negativem mimorozpočtových fondů je fakt, že využívání velkého množství mimorozpočtových fondů vede k omezování volnosti výkonných a volených orgánů, a to zejména v rozhodování o použití financí podle okamžité potřeby. Fondové hospodaření má však také své přínosy. Pokud je fond využíván k financování kapitálových potřeb, je jisté, že se financování těchto potřeb nebude odkládat. Další výhodou může být možnost převoditelnosti finančních prostředků na konci rozpočtového období do následujícího období.

2. KOMPARACE ROZDÍLNOSTÍ OBECNÍCH ROZPOČTŮ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

Rozpočty na úrovni obcí mají v každé zemi rozdílnou strukturu. Každý veřejný rozpočet má svoji příjmovou a výdajovou část. Příjmy municipalit jsou různorodé, ve většině zemí však tvoří největší část příjmů daňové příjmy. Další významnou skupinu příjmů v rozpočtu představují nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a dotace. Příjmy i výdaje lze rozčlenit podle mnoha hledisek, v každé zemi je však závazné třídění dle rozpočtové skladby.

Výše výdajů v jednotlivých zemích je různá, v první řadě záleží na rozsahu odpovědnosti a pravomoci obcí za zajišťování veřejných statků a dalších úkolů. Výdaje lze rozčlenit mnoha způsoby. Významné je dělení výdajů na běžné a kapitálové. (Peková, 2011, s. 257, 237, 280)

Pro porovnávání s Českou republikou byla vybrána Spolková republika Německo a Francie. Tyto země mají vyšší veřejný dluh než Česká republika, nicméně zadluženost obcí na tomto výsledku nemá příliš velký podíl. Proto budou zhodnoceny přístupy jednotlivých zemí ke snižování zadluženosti na úrovni obcí. Zadluženost obcí lze sledovat pomocí mnoha ukazatelů. Mezi tyto ukazatele patří např. poměr dluhové služby k běžným příjmům, saldo běžného rozpočtu, čistý provozní výsledek (přebytek/deficit).

2.1 Struktura veřejných rozpočtů v České republice

Nejvýznamnější příjmy obcí v České republice představují daňové příjmy. (Peková, s. 241, 2011) Tyto příjmy jsou v České republice upravovány zákonem č. 243/2000 Sb. o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Mezi výlučné daňové příjmy obcí patří výnos daně z nemovitosti, která se nachází na území obce. Dalším výlučným příjmem obce je daň z příjmu právnických osob, a to v případě, kdy poplatníkem je příslušná obec. V případě sdílených daní připadá obcím v roce 2020 dle zákona č. 243/2000 Sb. podíl 23,58 % z celostátního hrubého výnosu následujících daní:

- daň z přidané hodnoty,
- daň z příjmu fyzických osob vybíraná srážkou,
- daň z příjmu fyzických osob ze závislé činnosti,
- daň z příjmu fyzických osob samostatně výdělečně činných (pouze z 60 % celostátního hrubého výnosu daně),

- daň z příjmu právnických osob, pokud poplatníkem nejsou obce. (Zákon č. 243/2000 Sb.)

Dalšími daňovými příjmy českých obcí jsou místní poplatky. Obce si samy stanovují, zda budou vybírat místní poplatky a jaké. Nicméně při vyměřování poplatků se obec musí řídit zákonem o místních poplatcích. (Lajtkepová, 2007, s. 99) Mezi místní poplatky v ČR patří např. poplatek ze psů, poplatek ze vstupného, poplatek z pobytu, poplatek za užívání veřejného prostranství. (Zákon č. 565/1990 Sb.) Místní poplatky nepatří mezi významné příjmy územních rozpočtů. Pohybují se v rozmezí mezi 1–10 % v závislosti na velikosti dané obce a množství zavedených poplatků. V průměru však tvoří pouze 2 % z celkových příjmů územních rozpočtů. (Řezníčková, 2016, s. 106)

Nedaňové příjmy rozpočtů územní samosprávy zahrnují např. příjmy od vlastních neziskových organizací, příjmy z vlastního podnikání, úroky a dividendy z cenných papírů, příjmy z pronájmu nebo z prodeje majetku atd. (Peková, Pilný, Jetmar, 2008, s. 269)

Dalším významným příjmem jsou dotace. Jde o druhý nejvýznamnější příjem do rozpočtu obce. (Kruntorádová, 2015, s. 77) Většina obcí získává dotace především ze státního rozpočtu. Obce mohou dále získávat dotace od krajů, z ministerstev v rámci grantových programů a ze státních mimorozpočtových fondů. Územním samosprávám jsou poskytovány především účelové dotace na financování provozních, investičních a neinvestičních potřeb. Dotaci lze také získat využitím fondů Evropské Unie. O tyto dotace je nutné žádat a jsou přísně účelové.

Nejpodstatnější částí výdajů územní samosprávy jsou běžné výdaje související s financováním veřejných statků. Jedná se o výdaje, které slouží k financování provozu organizací, které zabezpečují školství, sociální péči, platy zaměstnanců obce, zdravotnické služby, kulturu, veřejnou bezpečnost, obecní policii, pouliční osvětlení, hřbitovy, parky, místní komunikace, městskou dopravu, obecní byty, vodovody a kanalizace apod. (Provažníková, 2015, s. 199) Kapitálové výdaje slouží k financování investic. V rámci těchto investic obce často získávají dotace ze státního rozpočtu nebo z dalších fondů. Kapitálové výdaje mohou být také kryty různými úvěry a půjčkami. (Lajtkepová, 2007, s. 100) Následující tabulka 3 zobrazuje celkový přehled příjmů a výdajů v českých obcích za rok 2018.

Tabulka 3: Rozpočtové hospodaření obcí za rok 2018 (mld. Kč)

Ukazatel	2018
Příjmy celkem	330,9
Daňové příjmy	226,2
Nedaňové příjmy	32,2
Kapitálové příjmy	7,4
Přijaté transfery	65
Výdaje celkem	322,6
Běžné výdaje	228,2
Kapitálové výdaje	94,3

Zdroj: Ministerstvo financí ČR (2019)

V České republice mají obce velmi snadný přístup k přijímání úvěrů, což je jednou z příčin rostoucí zadluženosti. Provazníková (2015, s. 182) uvádí: „*Mohou si půjčovat od jakéhokoliv finančního ústavu, za jakýmkoli účelem, za jakýchkoli podmínek, časových lhůt a úrokových sazeb.*“ Tabulka 4 zachycuje vývoj zadluženosti českých obcí v letech 2014-2018. Celková zadluženost v průběhu let klesá. V celkové zadluženosti obcí jsou zahrnuty bankovní úvěry, emitované komunální dluhopisy, přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy, vč. půjček ze státních fondů. V ČR však převažují především bankovní úvěry. Při sledování údajů o zadluženosti obcí je nutné vzít do úvahy, že téměř polovinu celkové zadluženosti tvoří čtyři největší česká města (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň).

Tabulka 4: Vývoj zadluženosti obcí v ČR v letech 2014–2018 (v mld. Kč.)

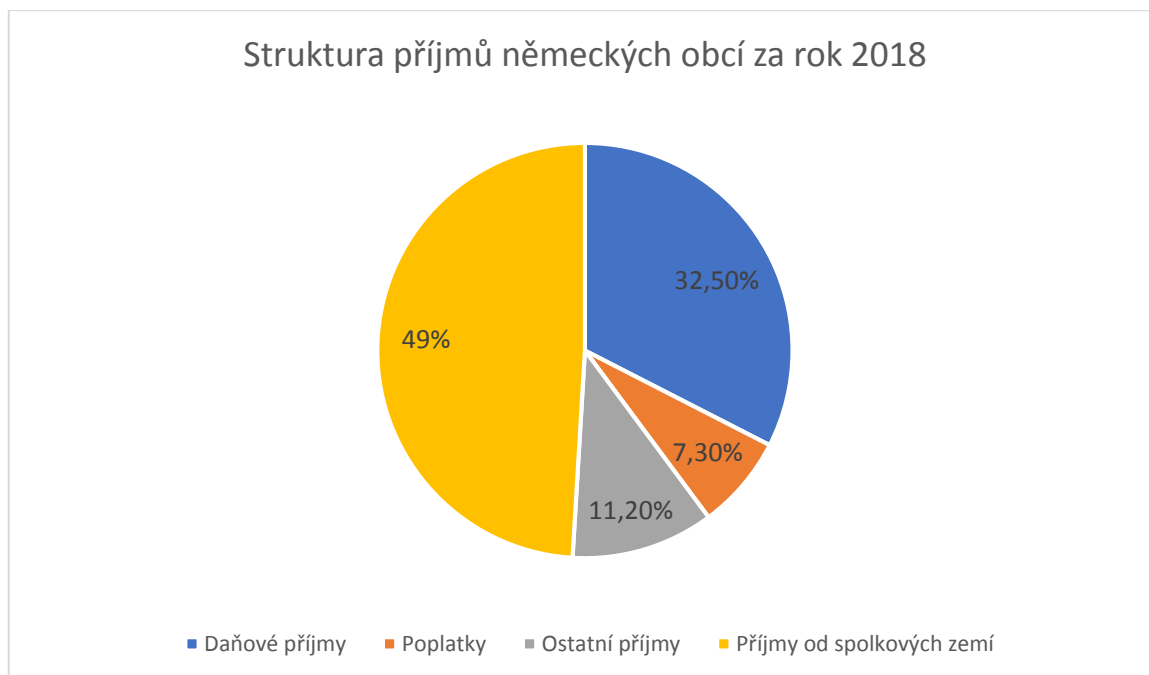
Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
Úvěry	67,7	66,1	51,5	49,5	49,4
Komunální dluhopisy	11,8	10,7	10,7	10,4	10,1
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy	9,4	10,1	9,7	9,1	6,1
Celkem	88,9	86,9	71,9	69	68,6

Zdroj: Ministerstvo financí ČR (2018)

2.2 Struktura veřejných rozpočtů ve Spolkové republice Německo

Největší příjmy do rozpočtu německých obcí tvoří příjmy, které obce získávají od jednotlivých spolkových zemí. Tyto příjmy jsou obcím přidělovány v rámci finančního vyrovnávání. Příjmy slouží ke spolufinancování určitých výdajů, jako jsou komunální investice, nebo jde o výdaje, které jsou vypočteny podle určitého klíče k vyrovnání daňových rozdílů mezi obcemi. Další důležitou položku tvoří daňové příjmy. Nejvýznamnějším daňovým příjmem municipalit v Německu je příjem z živnostenské daně. Živnostenské dani podléhají právnické osoby a podnikající fyzické osoby. Způsob výměry, daňový základ a sazba daně je stanovena na celostátní úrovni. Dalšími daňovými příjmy jsou příjmy daně z nemovitostí, daně z převodu nemovitostí, daně z příjmu fyzických osob a daně z přidané hodnoty. Daň z nemovitosti je rovněž stanovena celostátní úrovní, obec si však určuje, na kterou nemovitost bude daň uvalena. Daň z převodu nemovitostí je v každé spolkové zemi stanovena odlišným způsobem. Obcím plyne část této daně právě od jednotlivých spolkových zemí. Příjmy daně z příjmů fyzických osob a DPH jsou rozdělovány mezi stát, jednotlivé země a obce. Daň z příjmu fyzických osob a DPH tedy tvoří menší podíl daňových příjmů v rámci celkových příjmů obce. (Bundesfinanzministerium der Finanzen, 2019) Daň z nemovitosti je uvalena na nemovitý majetek, a to bez ohledu, zda se jedná o majetek sloužící k podnikání či nikoliv. (Široký, 2018, s. 290)

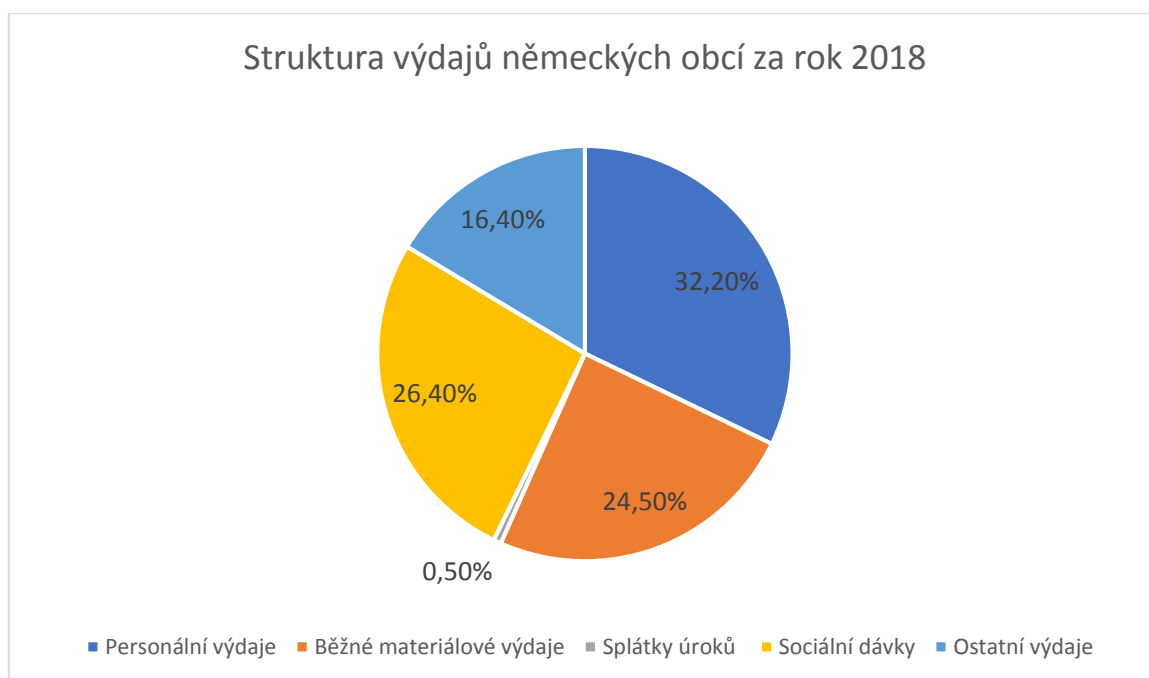
Municipality dále vybírají komunální dávky, které představují obecní poplatky a příspěvky. (Pařízková, 2008, s. 219) V jednotlivých spolkových zemích se mohou tyto poplatky lišit. Mezi běžné poplatky patří například poplatek ze psů, poplatek za mateřskou školu, poplatek za pohřeb, poplatky za vodu, daň z druhého bydlení, správní poplatky, turistická daň, daň ze zábavy atd. (Gemeinde Bondorf, 2018) Obrázek 1 zobrazuje celkovou strukturu příjmů obcí v Německu za rok 2018.



Obrázek 1: Struktura příjmů německých obcí za rok 2018

Zdroj: Bundesministerium der Finanzen (2019)

Výdaje obcí v Německu slouží především k financování úkolů, které je obec povinna zajišťovat. Mezi tyto úkoly patří zabezpečení školství, sociálních služeb, obecní policie, veřejného zařízení apod. Podstatná část výdajů tedy slouží k financování personálních výdajů a materiálových výdajů, které souvisejí právě s financováním veřejných statků. Další důležitou složku výdajů představují sociální dávky. Kapitálové výdaje německých obcí slouží především k nákupu pozemků, budov a zařízení. (Deutscher Städtetag, 2017) Obrázek 2 znázorňuje konkrétní strukturu výdajů německých obcí v roce 2018.



Obrázek 2: Struktura výdajů německých obcí za rok 2018

Zdroj: Bundesministerium der Finanzen (2019)

Dluh obcí v Německu činil na konci roku 2018 více než 130 000 milionů eur. Obce v jednotlivých spolkových zemích vykazují rozdílnou míru zadluženosti. Nejvíce zadlužené obce spadají do spolkových zemí Severní Porýní-Vestfálsko, Hesensko, Dolní Sasko a Bavorsko. Naopak nejméně zadluženosti vykazují spolkové země Meklenbursko-Přední Pomořansko a Braniborsko. Dluh municipalit je tvořen především půjčkami. Další složku představuje dluh cenných papírů. (Destatis, 2019) Tabulka 5 vyobrazuje zadluženost obcí v průběhu let 2014-2018. Od roku 2015 zadluženost postupně klesá. V porovnání s celkovým zadlužením země, vykazují německé obce nízkou míru zadluženosti.

Tabulka 5: Vývoj zadluženosti obcí v Německu v letech 2014-2018 (mil. Eur)

Ukazatel	2014	2015	2016	2017	2018
Zadluženost celkem	139 448	144 245	143 079	139 725	132 768

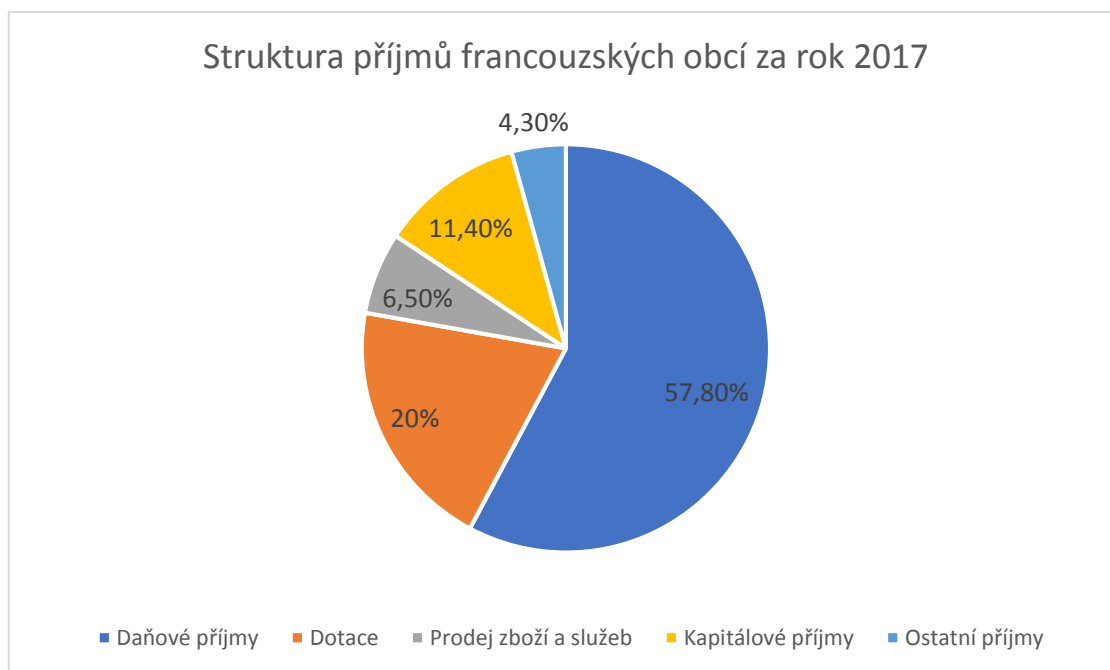
Zdroj: Destatis (2019)

2.3 Struktura veřejných rozpočtů ve Francii

Ve Francii existují místní přímé daně, které vznikly jako státní daně a následně byly přeneseny na územní samosprávy. (Pařízková, 2008, 210) Místní daně tvoří čtyři základní daně, jedná se o daň ze zastavěných pozemků, daň z nezastavěných pozemků, domovní daň a územní ekonomickou daň. Územní ekonomická daň se skládá ze dvou částí. Jedná se o daň

z nemovitostí společností a o daň z přidané hodnoty společností. Sazby jednotlivých daní jsou určovány lokálními zastupitelstvy, což znamená, že občané v různých částech země mohou mít odlišnou daňovou povinnost. Takto stanovené sazby však nesmí přesahovat hranice stanovené státem. Dále obce získávají prostředky z paušálního zdanění podniků, daně z odstranění domácího odpadu, daně z komerčních ploch, daně z brownfieldů nebo například z daně z elektrických stožárů.

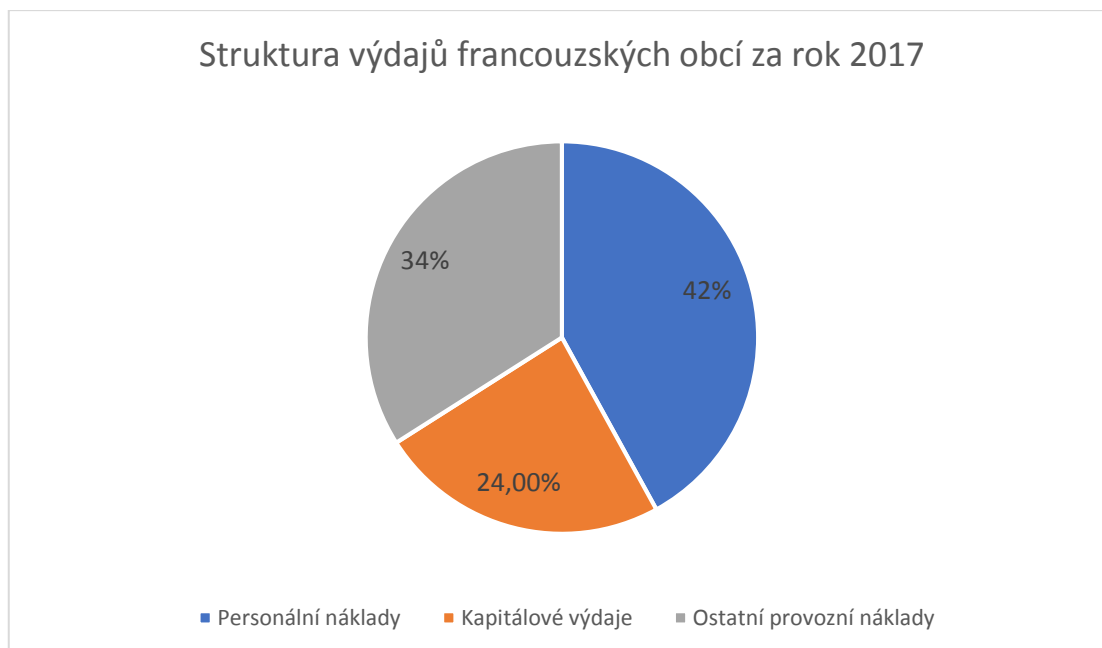
Nepřímé daně tvoří mnohem menší část příjmů než daně přímé. Příkladem nepřímých daní může být daň z rozvoje, místní daň z venkovní reklamy, daň z pojištění, turistická daň, daň z konečné spotřeby elektřiny. (Collectivites locales, 2020) Obrázek 3 znázorňuje celkové složení obecních příjmů ve Francii za rok 2017.



Obrázek 3: Struktura příjmů francouzských obcí za rok 2017

Zdroj: Collectivites Locales (2018)

Výdaje jsou tvořeny zejména běžnými výdaji. Obrázek 4 popisuje celkové složení výdajů francouzských obcí v roce 2017. Největší složku představují provozní náklady. Jedná se o náklady na zaměstnance, nákup spotřebního materiálu, poplatky za správu (elektřina, telefon), finanční poplatky, příspěvky na výdaje organizací apod. Tyto běžné výdaje směřují do oblasti zdravotnictví, školství, sociální péče, bezpečnosti, kultury atd. Kapitálové výdaje zahrnují zejména výdaje na výstavbu, splátky půjček, nákup movitých a nemovitých věcí. (Collectivites locales, 2018)



Obrázek 4: Struktura výdajů francouzských obcí za rok 2017

Zdroj: Collectivités Locales (2018)

Celkový veřejný dluh France se řadí k nejvyšším v zemích Evropské unie. Nicméně zadluženost obcí na tomto výsledku nemá příliš velký podíl. Například v roce 2016 tvořil podíl zadluženosti obcí na celkovém veřejném dluhu pouze 3 %. (Collectivités locales, 2019) Stejně jako v ČR, jsou zde hlavním zdrojem krytí dluhů úvěry. (Smetánková, 2018) Tabulka 6 ukazuje vývoj zadluženosti francouzských obcí v letech 2013-2017. Přestože zadluženost obcí ve Francii nemá velký podíl na celkovém veřejném dluhu, zadluženost obcí neustále narůstá.

Tabulka 6: Vývoj zadluženosti obcí ve Francii v letech 2014-2017 (mld. Eur)

Ukazatel	2013	2014	2015	2016	2017
Zadluženost celkem	62,9	63,53	64,29	64,74	65,21

Zdroj: Collectivités locales (2019)

3. VYMEZENÍ PŘÍSTUPŮ K ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

Pojem rozpočtová odpovědnost není lehké vymezit, jelikož neexistuje jeho přímá definice. Rozpočtovou odpovědnost je možné si různě vyložit v podmínkách České republiky i v rámci Evropské unie. Způsob financování veřejných potřeb si každý stát volí sám. Dle Markové (2010) se pojem rozpočtové odpovědnosti vyskytuje především v dokumentech států, které mají potíže s financováním veřejných potřeb. Jde o státy, kde vyrovnanost příjmů a výdajů činí problém. Důležité je stanovení určitého stupně regulace zadlužení. Zadluženost územní samosprávy vyvolává řadu problémů. Největším problémem je, že dluh municipální úrovně navyšuje celkový veřejný dluh v zemi. Z tohoto důvodu je míra zadluženosti municipalit různými způsoby regulována. V jednotlivých zemích existují různé způsoby regulace. (Peková, 2011, s.276)

3.1 Způsoby regulace zadluženosti obcí v České republice

V České republice neexistuje možnost ovlivnění eventuálních schodků v rozpočtu obcí. Tato možnost je pouze v kompetenci zastupitelstva dané obce. (Maaytová a kol., 2015, s. 151) Nicméně existují zákony, které nepřímo ovlivňují nadměrné zadlužování. Jedním z těchto zákonů je zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti. Tento zákon navazuje na Směrnici Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti stanovuje, že výše dluhu by k rozvahovému dnu neměla překročit 60 % průměru příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Pokud by byla tato hranice překročena, obec je povinna v následujícím kalendářním roce dluh snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. Jestliže tak obec neučiní, ministerstvo v následujícím kalendářním roce rozhodne o pozastavení převodu podílu výnosu z některých daní (DPH, daň z příjmu právnických osob bez daně placené ÚSC).

Dalším takovým zákonem je zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů. Tento zákon stanovuje, že roční rozpočet se sestavuje podle střednědobého rozpočtového výhledu a měl by být zpravidla vyrovnaný. Schodkový rozpočet může být schválen pouze v případě doložení, jakým způsobem bude vzniklý schodek kryt. Schodek lze uhradit finančními prostředky z minulých let, smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů územního

samosprávného celku. Dále je v tomto zákoně stanovena sankce za neprovedení přezkoumání hospodaření a nezveřejnění výsledné zprávy z tohoto přezkoumání.

Zadluženost územních samospráv je dále regulována zákonem č. 190/2004 Sb., o dluhopisech. Podle tohoto zákona musí obec žádat Ministerstvo financí o souhlas k vydání komunálního dluhopisu. Ministerstvo udělí souhlas k vydání, pokud ekonomická situace obce umožňuje splnit dluhy vyplývající z komunálních dluhopisů a tyto dluhy nemají negativní dopad na její hospodaření a rozvoj. Ministerstvo může také udělit souhlas v případě, že obec hodlá prostřednictvím dluhopisu získat peněžní prostředky na investici do dlouhodobého hmotného majetku sloužícího k výkonu působnosti obce, odstranění škod způsobených živelní nebo jinou pohromou, nebo k financování projektu spolufinancovaného z prostředků EU. Dále může udělit souhlas, pokud lhůta splatnosti komunálních dluhopisů není delší než 15 let od data emise. (Zákon 190/2004) Pro obce je dále důležitá novela zákona č. 172/2012 Sb., která upravuje způsob využití finančních prostředků získaných z emise dluhopisů. Tato novela dále upravuje lhůtu splatnosti emise a stanovuje, že účtování se získanými peněžními prostředky bude probíhat na zvláštním účtu. Toto pravidlo zajišťuje transparentnost využití peněz.

Důležitý je rovněž zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Na základě tohoto zákona jsou přezkoumávány údaje o ročním hospodaření územního celku. Předmětem přezkoumání je např. plnění příjmů a výdajů, nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví obce, finanční operace, týkající se tvorby a použití peněžních fondů, zadávání a uskutečňování veřejných zakázek.

Česká republika se do roku 2008 snažila o regulaci zadluženosti obcí pomocí ukazatele dluhové služby. Ministerstvo financí vypočítalo každé obci ukazatel dluhové služby. Hranice tohoto ukazatele byla stanovena na 30 %. Pokud obec tuto hranici překročila, byla obeznámena s touto skutečností a měla zajistit potřebná opatření, aby v příštím období ukazatel dluhové služby nepřekročila. (Kotrba, 2004) Tento ukazatel však postupem času prokázal jisté nedostatky. Ukazatel se omezoval pouze na položky rozpočtové skladby (příjmy a výdaje) nikoliv na závazky. Další nevýhodou je zkreslování ukazatele v případě předčasných splátek. Z těchto důvodů Ministerstvo financí sestavilo nový systém ukazatelů. (Provazníková, s. 185, 2015) Jedná se o monitoring hospodaření obcí. Od roku 2010 Ministerstvo financí ČR každoročně provádí výpočet soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) za všechny obce a jimi zřízené příspěvkové organizace. (Sedmíhradská, 2015, s. 148) Tato

soustava se do roku 2017 skládala z osmnácti ukazatelů. Poté bylo do soustavy přidáno pravidlo rozpočtové odpovědnosti. V rámci monitoringu je toto pravidlo považováno za primární ukazatel.

Informativní ukazatele:

- počet obyvatel obce,
- příjem celkem (po konsolidaci),
- úroky,
- uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků,
- dluhová služba celkem,
- ukazatel dluhové služby (v %)
- aktiva celkem,
- cizí zdroje,
- stav na bankovních účtech celkem,
- úvěry a komunální dluhopisy,
- přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy,
- zadluženost celkem,
- podíl zadluženosti na cizích zdrojích (v %),
- 8-leté saldo,
- oběžná aktiva,
- krátkodobé závazky,

Monitorující ukazatele:

- pravidlo rozpočtové odpovědnosti, (§ 17 zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti)
- podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %),
- celková (běžná) likvidita.

Hlavním cílem je najít obce, které mají nebo by mohly mít problémy s platební schopností. Pravidlo rozpočtové odpovědnosti představuje podíl dluhu za poslední čtyři roky. Tato hodnota nesmí překročit 60 %. Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům zachycuje míru zadlužení majetku dané obce. To znamená, jaký podíl aktiv je kryt cizími zdroji. Tento ukazatel nesmí překročit 25 %. Celková likvidita představuje podíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků. Pokud hodnota tohoto ukazatele je nižší než jedna, znamená to, že obec není schopna

splácet své dlouhodobé závazky. Překročení hranice všech tří ukazatelů současně může znamenat riziko hospodářských problémů. (Ministerstvo financí ČR, 2018)

Ve většině zemí existuje agentura nebo monitorovací orgán, který se zabývá analyzováním úvěrových rizik, monitorováním dluhu obcí a úvěrovým rating. Česká republika však těmito orgány nedisponuje. Úvěrový rating zde poskytují pouze soukromé ratingové agentury. Mezi tyto agentury patří např. CRIF – Czech Credit Bureau, a. s. Rating je vypočítáván z údajů za poslední tři roky, aktuální rok má nejvyšší váhu. V úvahu se berou finanční i nefinanční ukazatele hospodaření obce. Nejvyšší váhu pro výpočet ratingu má však dluh. Agentura CRIF využívá hodnocení dle sedmi stupňů. Jsou zde kategorie A (bez rizika), B+ (téměř bez rizika), B (velmi nízké riziko), B- (nízké riziko), C+ (střední riziko), C (vyšší riziko), C- (vysoké riziko). Přidělení nejlepšího ratingového stupně značí, že obec vykazuje finanční stabilitu a nadále bude prosperovat. Naopak udělení nejhoršího stupně znamená, že obec není v dobré finanční situaci a je riziková. (Kameníčková, 2018)

3.2 Způsoby regulace zadluženosti obcí ve Spolkové republice Německo

Dohled nad hospodařením obcí je v Německu svěřen jednotlivým spolkovým zemím. Tento dohled je vykonáván prostřednictvím dozorcích úřadů. Úkolem spolkových zemí je, aby obce dodržovali zásadu vyrovnaného rozpočtu. Zásada vyrovnanosti je aplikována na realizovaný rozpočet, není tedy dovolen žádný deficit. Kontrola finančního hospodaření může včas poukázat na vznikající finanční problémy a zabránit dalšímu zadlužování obce. Jednotlivé spolkové země mohou také upravovat podmínky půjček pro obce a exekuční řízení vůči obcím. (Smetánková, 2018) Jednotlivé spolkové země stanovují limit na objem peněz, které si obce mohou vypůjčit. Každá půjčka obce musí být navíc schválena dozorcím úřadem. Obce si mohou půjčit finanční prostředky na financování investic nebo na dočasné překlenutí problémů s likviditou. Zároveň platí, že půjčka je poskytnuta pouze pokud zamýšlený cíl nemůže být jinak financován. Cílem schválení je zajistit, aby půjčky nepředstavovaly pro obce nadměrný finanční závazek, který by ohrožoval jejich finanční rovnováhu. (The Congress of Local and Regional Authorities, 2012) V Německu dále existuje specializovaná instituce, která se zabývá poskytováním výhodných půjček pro obce. Instituce však poskytuje půjčky pouze na projekty, které jsou spojeny s malým rizikem.

V Německu existuje orgán s názvem Rada pro stabilitu, který pravidelně sleduje veřejné rozpočty. Rada zajišťuje, aby obce nepřekročili horní hranici strukturálního schodku veřejných

financí ve výši 0,5 % hrubého domácího produktu. Tato hranice je stanovena zákonem o rozpočtových zásadách a platí jak pro obecní rozpočty, tak i pro rozpočet federální vlády, federálních států a fondů sociálního zabezpečení. Tím je zajištěno, že Německo dodržuje příslušná ustanovení fiskální smlouvy a Evropského paktu o stabilitě a růstu. Rada pro stabilitu kontroluje dodržování stropu schodku dvakrát ročně. Při překročení této hranice doporučuje federální a spolkové vládě a parlamentům vhodná konsolidační opatření. Dalším úkolem Rady pro stabilitu je koordinace rozpočtového a finančního plánování. Rada v rámci tohoto úkolu poskytuje rady při sestavování rozpočtových a finančních plánů. (Stabilitäetsrat, 2010)

3.3 Způsoby regulace zadluženosti obcí ve Francii

Ve Francii existují účetní regionální komory, které jsou zodpovědné za finanční kontrolu místních a regionálních samospráv. Tento orgán dále zabezpečuje všechny problémy týkající se této oblasti. Pokud se obec dostane do finančních problémů, existuje zde mechanismus včasného varování. Účetní regionální komory mohou obce varovat v případě finančních potíží a navrhnou také doporučení pro zlepšení situace. Tento mechanismus byl zaveden ministerstvem vnitra a ministerstvem hospodářství a financí. V tomto případě může účetní regionální komora přidělit obci prefekta, který bude pověřen správou dané obce.

Francie dále upravuje pravidla pro přijímání úvěrů. Obce si mohou půjčit finanční prostředky pouze na financování kapitálových výdajů. (Smetánková, 2018) Stejně jako v Německu, i zde existuje instituce poskytující obcím půjčky za výhodnějších podmínek než na trhu.

Dle Obecného zákoníku územních samospráv jsou obce nad 3500 obyvatel povinny vypracovat údaje o své finanční situaci pomocí několika finančních ukazatelů. V případě, že obec překročí jeden z ukazatelů dva roky za sebou, prefekt ji zašle varování a doporučení k dalšímu postupu. Pokud by se situace v obci zhoršila natolik, že by obec nebyla schopná dostát svých závazků, převezme řízení obce prefekt. Obce tedy vykazují svou finanční situaci prostřednictvím následujících ukazatelů.

- 1) podíl běžných výdajů k počtu obyvatel,
- 2) podíl daňových výdajů k počtu obyvatel,
- 3) podíl běžných příjmů k počtu obyvatel,
- 4) podíl kapitálových výdajů k počtu obyvatel,
- 5) podíl dluhu na počet obyvatel,

6) podíl dotací na počet obyvatel.

Obcím nad 10 000 obyvatel je kromě těchto šesti ukazatelů přiděleno dalších pět ukazatelů.

7) podíl personálních výdajů na běžných výdajích,

8) koeficient fiskálního potenciálu,

9) podíl běžných výdajů včetně splátek půjčených prostředků k běžným příjmům,

10) podíl kapitálových výdajů na běžných příjmech,

11) podíl cizích zdrojů na běžných příjmech. (Legifrance, 2005)

V roce 2000 se v řadě francouzských obcí vyskytly finanční potíže, které vznikly v důsledku toxických půjček. Finanční problémy se vyskytly v 200 až 300 obcích. Pro tyto obce byl vytvořen fond, do kterého přispěl stát i banky. (Smetánková, 2018) Na základě této nepříznivé situace v roce 2009 vstoupil v platnost zákon upravující poskytování úvěrů. Tento zákon stanovil čtyři základní pravidla pro poskytování úvěrů územním samosprávám. Jedná se o následující:

- banky nesmí územním samosprávám nabízet nejriskantnější úvěry,
- banky musí územním samosprávám poskytovat kompletní informace o nabízených produktech,
- územní samosprávy musí zlepšit transparentnost rozhodnutí týkajících se úvěrové politiky,
- územní samosprávy musí rozvíjet finanční informace o přijatých strukturovaných úvěrech. (Collectivites locales, 2009)

4. ANALÝZA PŘÍSTUPŮ PRO SNIŽOVÁNÍ ZADLUŽENOSTI VEŘEJNÉHO ROZPOČTU NA MUNICIPALNÍ ÚROVNI

Ve všech čtyřech zkoumaných zemích centrální vláda sleduje dluhy nižších vládních úrovní. V každé zemi jsou však uplatňovány rozdílné metody sloužící k regulaci zadluženosti obcí. Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj stanovila obecné nástroje, které využívají její členské země. Těmito nástroji jsou tržní disciplína, přímá vládní kontrola a fiskální pravidla.

Prvním zmíněným nástrojem je tržní disciplína. Pro fungování tržní disciplíny je třeba splnit řadu podmínek. Potencionální věřitelé musí mít dostatečné informace o solventnosti obce a o jejich dosavadních závazcích. Naopak obcím musí být poskytnuty všechny důležité informace týkající se úvěru. V praxi jsou však tyto podmínky zřídka plněny, proto je tržní disciplína nedostatečným nástrojem omezující zadluženost. (Hullbert, Vammalle, 2016) Ve Francii však vstoupil v platnost zákon upravující chování mezi bankami a obcemi. Tento zákon tedy přispívá k dodržování tržní disciplíny mezi jednotlivými subjekty.

Druhým nástrojem je přímá vládní kontrola. Ve většině zemí přímá vládní kontrola znamená, že obec potřebuje k přijetí návratné finanční výpomoci souhlas vyšší vládní úrovně. (Hullbert, Vammalle, 2016) V České republice je tato zásada uplatňována pouze v případě dluhopisů, kdy obec potřebuje souhlas ministerstva k vydání. V případě úvěrů, které jsou největším důvodem zadluženosti, mají obce volnou ruku a mohou tak přijmout jakýkoliv úvěr. Naopak v Německu jsou stanovena přísnější pravidla pro poskytování úvěrů. Každoročně jsou zde stanoveny limity na objem prostředků, které si obce můžou půjčit. Obce tak musí získat povolení k přijetí půjčky. Některé země využívají pravidla používání návratných zdrojů financování pouze na úhradu kapitálových výdajů. Tato zásada je uplatňována ve Francii. Zatímco obce v České republice si můžou půjčit finanční prostředky za účelem běžného i kapitálového financování, francouzské obce mohou získat prostředky pouze za účelem kapitálového financování. Francouzské obce však nejsou nuceny získávat povolení k přijetí úvěru, což jim umožňuje volně vstupovat na finanční trhy a přijímat jakékoliv úvěry. Z tohoto důvodu zavedla Francie právní předpis, který upravuje podmínky mezi bankou a obcemi při poskytování úvěru.

Třetím nástrojem jsou fiskální pravidla. Fiskální pravidla jsou využívána ve většině zemí. Mezi nejběžnější pravidla patří pravidlo vyrovnaného rozpočtu, výdajový strop a výpůjční limit. Nejvyužívanějším pravidlem je pravidlo vyrovnaného rozpočtu. (Hullbert, Vammalle,

2016) Toto pravidlo je využíváno ve všech porovnávaných zemích. V každé uvedené zemi je však pravidlo využíváno jiným způsobem. Pravidlo se může lišit podle toho, které fáze rozpočtového procesu nebo které části rozpočtu se týká. V ČR se pravidlo týká běžného i kapitálového rozpočtu, avšak aplikováno je pouze na sestavování rozpočtu. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů tak povoluje schválení přebytkového i deficitního rozpočtu. (Zákon č. 250/2000 Sb.) Pokud je však výše dluhu veřejných institucí nejméně 55 % nominálního hrubého domácího produktu, musí obec schválit svůj rozpočet na příští rok jako vyrovnaný nebo přebytkový. Schodkový rozpočet může být schválen jen při splnění podmínek stanovených zákonem upravujícím rozpočtová pravidla územních rozpočtů. (Zákon č. 23/2017 Sb.) Ve Francii se pravidlo rovněž týká běžného i kapitálového rozpočtu. Pravidlo je však dodržováno striktněji, jelikož platí na schválený rozpočet. Francouzské obce tedy nemohou sestavovat deficitní rozpočet. V Německu je tato zásada aplikována na běžný rozpočet, kapitálový rozpočet a mimorozpočtové fondy. Vyrovnanost se týká realizovaného rozpočtu. Není tedy povolen žádný deficit. (Hullbert, Vammalle, 2016)

Dalším zmíněným nástrojem je výdajový limit. Pouze několik zemí využívá výdajové limity na úrovni obcí. V rámci zkoumaných zemí toto pravidlo není uplatňováno.

Poměrně často využívaným nástrojem je výpůjční limit. Jak už bylo zmíněno, výpůjční limit využívá Německo. V každé zemi je výpůjční limit pro obce stanoven jiným orgánem. V Německu mají tuto pravomoc jednotlivé spolkové země.

4.1 Kontrola hospodaření obcí v jednotlivých zemích

Dalším možným nástrojem regulace dluhu obcí může být kontrola hospodaření. Cílem přezkoumávání hospodaření obcí je, aby nedocházelo k neoprávněnému nebo špatnému nakládání s finančními prostředky. (Pařízková, 2008, s. 164) Ve všech porovnávaných zemích kontrola probíhá odlišnými způsoby.

Obce v České republice po skončení kalendářního roku zpracovávají závěrečný účet. Závěrečný účet obsahuje údaje o plnění rozpočtu příjmů a výdajů v plném členění podle rozpočtové skladby, údaje o hospodaření s majetkem a o dalších finančních operacích, včetně tvorby a použití peněžních fondů. Dále dochází v závěrečném účtu k vyúčtování finančních vztahů ke státnímu rozpočtu, rozpočtům krajů, obcí, státním fondům, Národnímu fondu a dalším rozpočtům. Obce jsou následně povinny nechat přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok. (Zákon č. 250/2000) Cílem přezkoumání je kontrola, zda obec dodržela všechny

právní předpisy, kterými je povinna se řídit. (Ministerstvo financí ČR) Důležitým zákonem upravující tuto povinnost je zákon o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Podle tohoto zákona jsou obce oprávněny požádat krajský úřad nebo auditora o přezkoumání hospodaření. Hlavní město Praha žádá o přezkoumání Ministerstvo financí. Městské části hlavního města požadují přezkoumání od Magistrátu hlavního města Prahy. Tyto orgány pak ověřují, zda obce dodržely povinnosti stanovené zejména předpisem o finančním hospodaření územních celků, o hospodaření s jejich majetkem, o účetnictví a o odměňování. Pokud tyto orgány zjistí chyby či nedostatky v hospodaření, jsou obce povinny přijmout opatření k nápravě těchto chyb a podat příslušnému orgánu informaci o přijatých opatřeních. (Zákon č. 420/2004)

Specifickým nástrojem kontrolující hospodaření českých obcí je soustava informativních a monitorujících ukazatelů. V roce 2018 bylo zahrnuto celkem 6 252 obcí, z nichž:

- ukazatel rozpočtové odpovědnosti byl u 517 obcí vyšší než 60 %,
- ukazatel celkové likvidity byl u 125 obcí v intervalu $<0; 1>$,
- ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům byl u 98 obcí vyšší než 25 %.

Celkem 10 obcí bylo zařazeno do kategorie územních samosprávných celků s vyšší mírou rizika hospodaření. Tyto obce překročily hraniční hodnoty všech tří monitorujících ukazatelů. (Ministerstvo financí ČR, 2019)

V Německu provádějí kontrolu hospodaření obcí Kontrolní úřady. V každé spolkové zemi je však kontrola obcí regulována odlišně. Bez ohledu na rozdíly specifické pro jednotlivé spolkové země, hlavním úkolem Kontrolních úřadů je kontrola ročních účetních závěrek. Úřady kontrolují správnost plnění rozpočtu a odhalují finanční procesy, které nejsou v souladu s rozpočtem. (Revisionsamt, 2010)

Ve Francii rozpočty obcí podléhají dvojí kontrole. Nejdříve je rozpočet předkládán k přezkoumání prefektovi, který spolu s Regionální účetní komorou dohlíží na dodržení zákonnosti a splnění základních rozpočtových principů. Cílem této kontroly je zajistit dodržování pravidel platných pro přípravu, přijímání a plnění rozpočtů municipalit. (Collectivites locales, 2018) Další fáze kontroly je prováděna Veřejným účetním, který provádí finanční operace a vede účetnictví, ve kterém uvádí všechny příjmy a výdaje. Kontroluje, zda jsou všechny výdaje přiřazeny do správné rozpočtové kapitoly a zda je původ příjmů legální.

Ve Francii je rovněž uplatňována zásada kontroly rozpočtu před začátkem jeho čerpání. (Vie publique, 2018)

4.2 Analýza snižování zadluženosti ve vybraném vzorku obcí

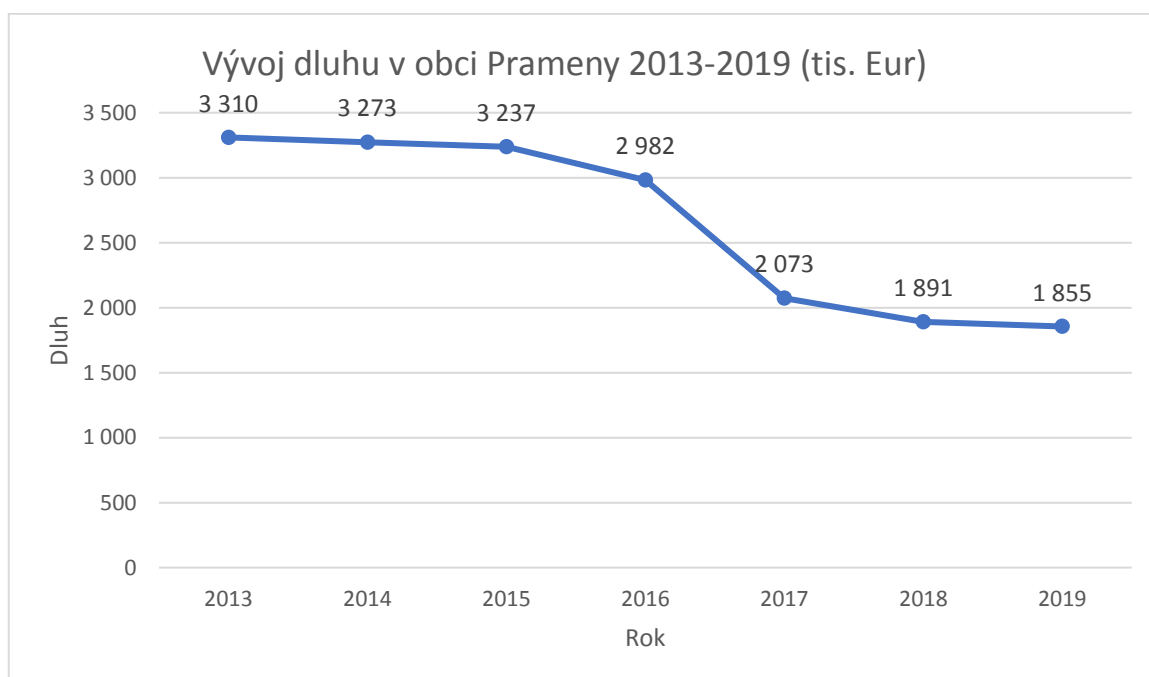
Analýza snižování zadluženosti se zaměřuje na obce, které byly v minulosti vyhodnoceny jako obce s vyššími finančními problémy. Byla vybrána česká obec Prameny, německé město Pirmasens a francouzské město Levallois-Perret. Všechny obce se potýkaly s vysokou mírou zadluženosti, nicméně každá obec řeší své finanční potíže rozdílným způsobem.

4.2.1 Obec Prameny

Jednou z nejznámějších obcí v České republice, která se dostala do finančních problémů, je obec Prameny. Prameny jsou malá obec v Karlovarském kraji s přibližně 100 obyvateli. Do finančních problémů se obec dostala díky neúspěšnému plánu na vybudování vrtů a stáčírny minerálních vod. Obec ze svých prostředků investovala zhruba 30 mil. Kč. do 17 průzkumných vrtů, licencí a vykoupení potřebných pozemků. Obec dále sehnala investora a zajistila všechna požadovaná schválení. Investor však od projektu odstoupil, jelikož se obec nachází v ochranném pásmu CHKO Slavkovský les. Na konci roku 2013 však činily závazky obce zhruba 90 mil. Kč. Tyto závazky obsahovaly původní investici 30 mil. Kč a sankce. Obec tedy musela rozprodat většinu svého majetku, včetně pozemků s prameny minerálních vod, budov radnice, mateřské školy i základní školy. Prodej majetku však k účinnému snížení zadlužení nevedl. Vlivem této nepříjemné finanční situace se v roce 2009 rozpadlo zastupitelstvo a byly vyhlášeny mimořádné volby. Jelikož do zastupitelstva nikdo nekandidoval, Ministerstvo vnitra muselo dosadit správce obce. Správce obce má však velmi omezené pravomoci. Jeho úkolem je zajistit základní chod obce, než se zvolí nové zastupitelstvo. Nové zastupitelstvo se však podařilo zvolit až v roce 2012. (Sdružení místních samospráv ČR, 2018) Pomoc obci přislíbil stát i kraj. V roce 2012 obec požádala Ministerstvo financí o 33,5 mil. Kč, z čehož 24,5 mil. Kč mělo být poskytnuto formou nenávratné finanční výpomoci. K této finanční výpomoci ovšem nedošlo, přesto stát obci pomáhal například s příspěvkou na plat starosty obce nebo při jednání s věřiteli, což pomohlo dluh částečně snižovat. Velkou nadějí byla nabídka ruského investora, který Karlovarskému kraji nabídl odkoupení pohledávek obce. Obec by se tak zbavila velké části dluhů. Kraj však tuto nabídku z důvodu legitimitnosti odmítl. (ČT24) V roce 2019 se obci podařilo prodat své zbývající pozemky s osmi vrty minerálních vod za 10 mil. Kč, čímž byl dluh obce opět snížen.

Budoucnost obce nyní závisí na dalším jednání s věřiteli a státem ohledně řešení splácení zbylého dluhu obce.

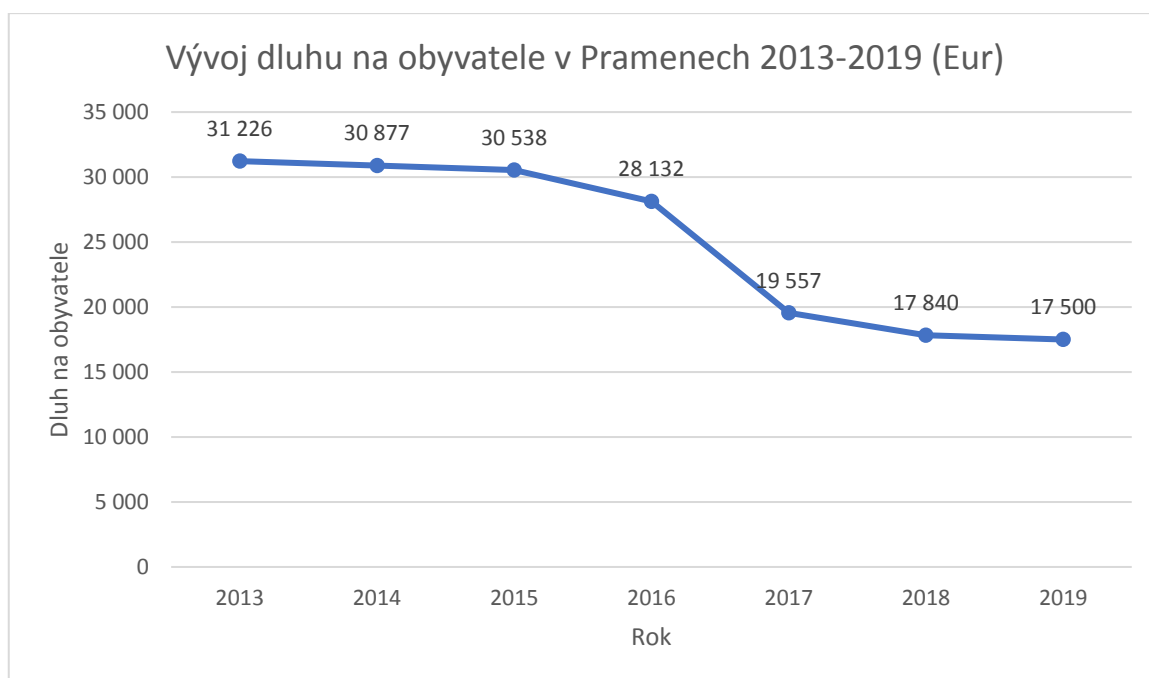
Na obrázku 5 lze sledovat vývoj dluhu v obci Prameny v letech 2013-2019 v tis. Euro. Obec vykazuje závazky na účtech dodavatelů, závazků sociálního zabezpečení, zdravotního pojištění, ostatních daní, poplatků a ostatních závazků. Stav cizích zdrojů má od roku 2013 klesající charakter. Díky jednání s věřiteli a státem se postupně podařilo dluhy snížit téměř o polovinu. K tomuto poklesu přispělo zejména odpuštění úroků, pokut a penále od Státního pozemkového fondu. K největšímu poklesu došlo mezi lety 2016 a 2017, kdy byly cizí zdroje sníženy o 909 tis. euro.



Obrázek 5: Vývoj dluhu v obci Prameny v letech 2013-2019 (tis. Eur)

Zdroj: Monitor státní pokladna

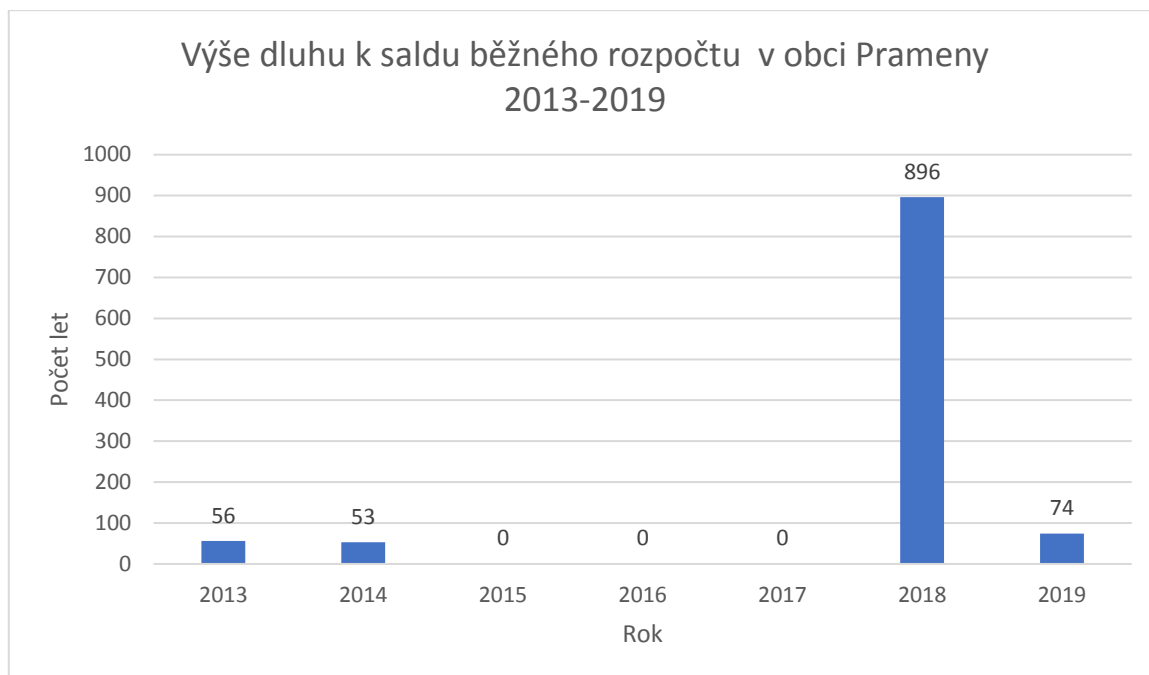
Obrázek 6 zobrazuje vývoj dluhu obce Prameny na jednoho obyvatele v letech 2013-2019. V roce 2013 dosahoval dluh na jednoho obyvatele více než 31 tis. eur. V průběhu let byla tato hodnota snížena na 17,5 tis. eur na jednoho obyvatele.



Obrázek 6: Vývoj dluhu na obyvatele v Pramenech 2013-2019 (mil. Eur)

Zdroj: Vlastní zpracování dle Monitor státní pokladna

Obrázek 7 znázorňuje výši dluhu k saldu běžného rozpočtu. Pomocí tohoto ukazatele lze zjistit, za kolik let je celkový dluh splatný ze salda běžného rozpočtu obce. Ukazatel vychází pouze z výše salda za daný kalendářní rok, nebere tedy v úvahu jeho možné změny v následujících letech. Ukazatel slouží především k vyjádření schopnosti obce vytvářet vlastní zdroje využitelné ke splácení dluhu. Schopnost snižovat dluh prostřednictvím svých prostředků je v obci Prameny na velmi nízké úrovni. Obec není schopna vytvořit dostatečně velké úspory. Z tohoto důvodu byla obec nucena prodat svůj majetek, aby mohla splácet dluh. V roce 2018 dosahuje ukazatel nejvyšší hodnoty, město dosáhlo v tomto roce přebytku pouze 2 132 eur. Zatímco v letech 2013, 2014 a 2015 představuje přebytek obce v průměru 48 843 eur. V letech 2015-2017 činí hodnota výše dluhu k saldu rozpočtu 0, jelikož v těchto letech obec dosáhla záporného salda rozpočtu.



Obrázek 7: Výše dluhu k saldu běžného rozpočtu v obci prameny 2013-2019

Zdroj: Vlastní zpracování dle Monitor státní pokladna

Tabulka 7 zachycuje hodnoty monitorujících ukazatelů, které jsou tvořeny ukazatelem rozpočtové odpovědnosti, celkovou likviditou a podílem cizích zdrojů k celkovým aktivům. Tyto tři monitorující ukazatele jsou v současnosti považovány za stěžejní ukazatele pro hodnocení hospodářské situace obcí v České republice. Pravidlo rozpočtové odpovědnosti vstoupilo v platnost roku 2017. V tomto roce rozpočtová odpovědnost v obci činila 75,85 %. Obec tedy překročila stanovenou hranici a jejím úkolem bylo snížit tuto hodnotu o 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a 60 % jeho průměrných příjmů za poslední čtyři rozpočtové roky. V průběhu let tedy ukazatel rozpočtové odpovědnosti v obci Prameny klesá.

Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům by neměl přesahovat 25 %. Z tabulky 7 je patrné, že obec tuto hodnotu vysoce převyšuje. Přestože v některých letech došlo ke snížení této hodnoty, mezi roky 2018 a 2019 se podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům zvýšil o 56,05 %.

Ukazatel celkové likvidity poměruje oběžná aktiva a cizí závazky. Hodnota tohoto ukazatele by neměla být nižší než jedna. Tabulka 7 ukazuje, že až do roku 2017 byla hodnota ukazatele pod hranicí jedna. Tato skutečnost naznačuje, že obec nebyla schopna splatit své krátkodobé závazky. Až roku 2017 celková likvidita přesahuje hodnotu jedna. Přestože obec v roce 2018 přesahuje hraniční hodnoty u dvou monitorujících ukazatelů, nepatří do kategorie s vyšší mírou rizika hospodaření.

Tabulka 7: Hodnoty monitorujících ukazatelů obce Prameny v letech 2019-2019

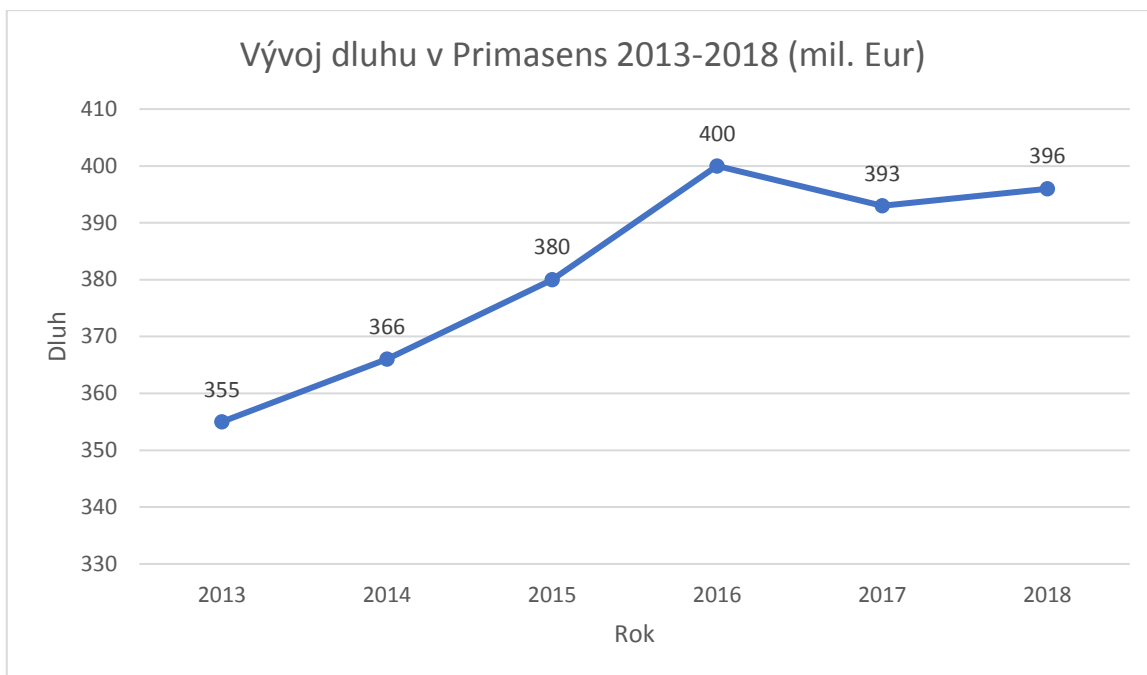
Rok	Rozpočtová odpovědnost (%)	Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (%)	Celková likvidita
2013	-	293,69	0,41
2014	-	280,26	0,55
2015	-	281,26	0,50
2016	71,04	315,53	0,26
2017	75,08	224,38	93,31
2018	71,66	204,36	65,63
2019	66,40	260,41	95,98

Zdroj: Monitor státní pokladna

4.2.2 Obec Pirmasens

Primasens je město s přibližně 40 tisíci obyvateli, nacházející se ve spolkové zemi Porýní-Falc. Pirmasens je jednou z nejzadluženějších obcí v Německu. Město uvádí jako příčinu dluhu nadměrné množství úkolů ze strany federální a státní vlády, na které jim nepřispívají žádné finanční prostředky navíc. Tento problém se týká především sociální oblasti. Z tohoto důvodu musela obec přijmout úvěr. Tento problém se však netýká pouze města Pirmasens. Proto vznikla akční aliance s názvem Pro důstojnost našich měst. Aliance nyní zahrnuje více než 70 obcí z osmi spolkových zemí. Hlavními požadavky této aliance je reorganizace financování sociální zátěže, strategie na posílení investiční kapacity obcí a zvláštní splátkový program na snížení neúměrného dluhu. (Pirmasens)

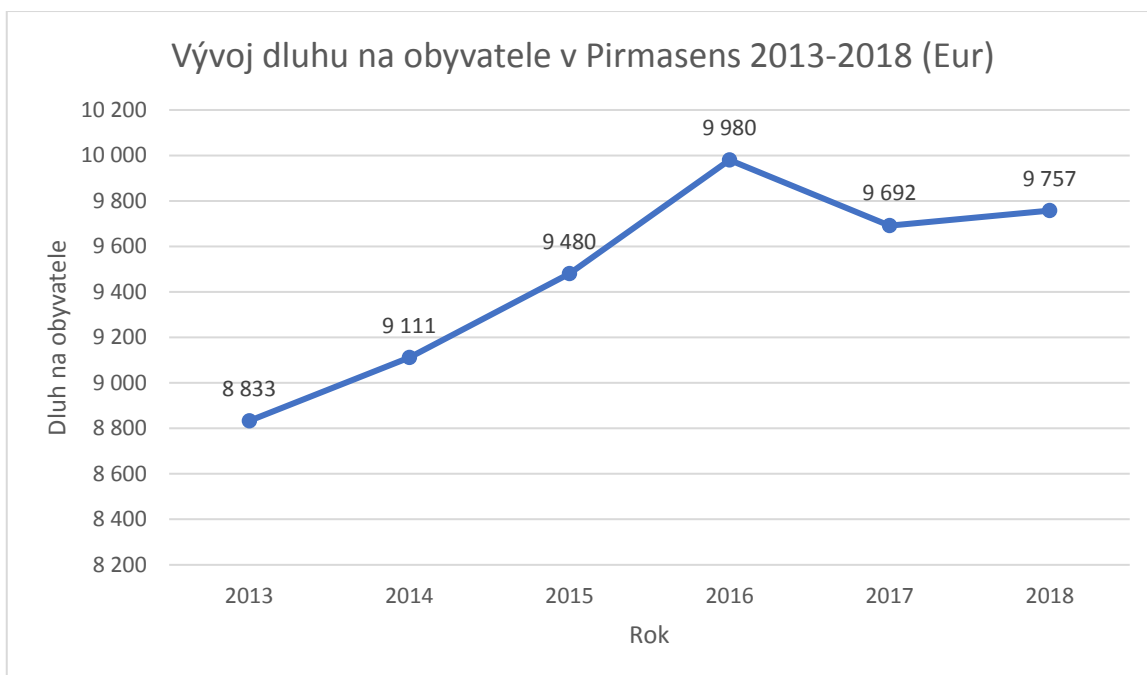
Obrázek 8 zobrazuje vývoj dluhu v městě Pirmasens v letech 2013-2018. Dluh od roku 2013 neustále narůstá. V roce 2016 dosáhl nejvyšší hodnoty, kdy dluh činil 400 mil. eur. Mezi lety 2016 a 2017 došlo k poklesu dluhu o 7 mil. eur. K tomuto snížení došlo vlivem zvýšení obchodních daní. Nicméně v roce 2018 došlo opět ke zvýšení dluhu. Dluh v tomto roce činil celkem 365 mil. eur. Většinu tohoto dluhu představují půjčky na likviditu, které činí 336 mil. eur. Zbývající část tvoří investiční půjčky, které dosahují hodnoty 60 mil. eur. (Rheinlandpfalz statistisches landesamt, 2018)



Obrázek 8: Vývoj dluhu v Pirmasens v letech 2013-2018 (mil. eur)

Zdroj: Rheinlandpfalz statistisches landesamt

Obrázek 9 popisuje vývoj dluhu ve městě Pirmasens na jednoho obyvatele. V roce 2013 činil tento ukazatel téměř 8 833 eur. Tato hodnota až do roku 2016 narůstala, pouze v roce 2017 došlo ke snížení. V roce 2018 se však hodnota opět zvýšila a dluh na jednoho obyvatele činil 9 757 eur. Ve sledovaném období tedy došlo k nárůstu celkem o 1 427 eur.



Obrázek 9: Vývoj dluhu na obyvatele v Pirmasens 2013-2018 (Eur)

Zdroj: Rheinlandpfalz statistisches landesamt

Obrázek 10 zobrazuje výši dluhu k saldu běžného rozpočtu v obci Pirmasens v období roku 2013-2018. Tento ukazatel znázorňuje, za kolik let by město bylo schopno splatit svůj dluh prostřednictvím vlastních financí. Během let 2013-2017 saldo rozpočtu skončilo vždy v záporných hodnotách. V letech 2013-2017 činilo průměrné saldo rozpočtu téměř -13 mil. eur. Pouze v roce 2018 město dosáhlo přebytku přes 2 mil. eur. Město tedy nemá dostatek vlastních finančních prostředků k financování svého dluhu a musí hledat jiné cesty, jak svůj dluh snižovat.

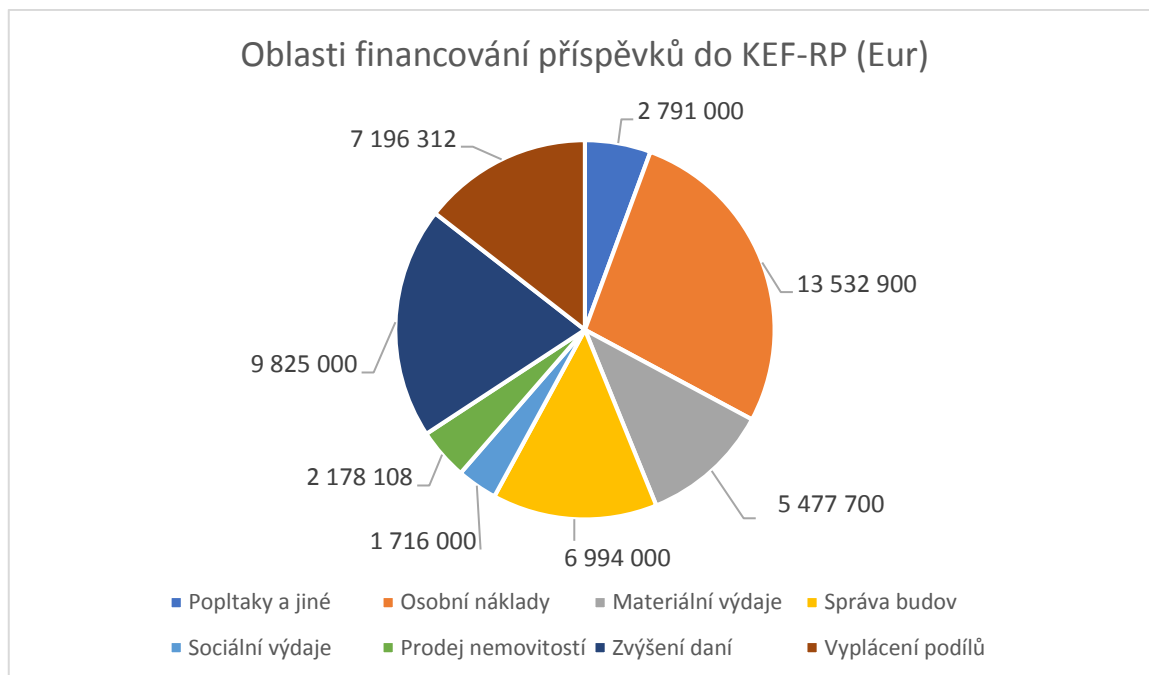


Obrázek 10: Výše dluhu k saldu běžného rozpočtu v obci Pirmasens v letech 2013-2018

Zdroj: Vlastní zpracování dle Rheinlandpfalz statistisches landesamt

Město Pirmasens zatím nepodniklo žádné výrazné kroky, které by v současnosti přispěly ke snižování zadluženosti. V budoucnu by ke snižování měl přispět Obecní dluhový fond (KEF-RP), který zřídila Spolková země Porýní-Falc. Obecní dluhový fond má pomoci zadluženým obcím v této spolkové zemi. Fond běží od 01.01.2012 po dobu 15 let. Cílem tohoto fondu je pomoci obcím snížit likviditní půjčky, které vznikly do 31. prosince 2009. Jedna třetina fondu je financována ze státního rozpočtu, druhá třetina z finančního vyrovnávání obcí a poslední třetina je hrazena samotnými obcemi (např. prostřednictvím rozpočtových úspor). Fond má pomoci při splácení dluhu v celkovém objemu 3,825 miliardy eur. Pro město Pirmasens to konkrétně znamená, že musí přispívat konsolidačním příspěvkem ve výši 3,31 milionu eur ročně, který má být financován prostřednictvím úspor v několika oblastech. Tyto oblasti znázorňuje obrázek 11. Nejvyšší položku tvoří úspory v oblasti osobních nákladů.

Celkově by město mělo za 15 let financovat do fondu 49,71 milionu eur. Účast v tomto fondu dává městu příležitost snížit do roku 2026 svůj dluh o 149,1 milionu eur. (Pirmasens, 2012)



Obrázek 11: Oblasti financování příspěvků do KEF-RP (Eur)

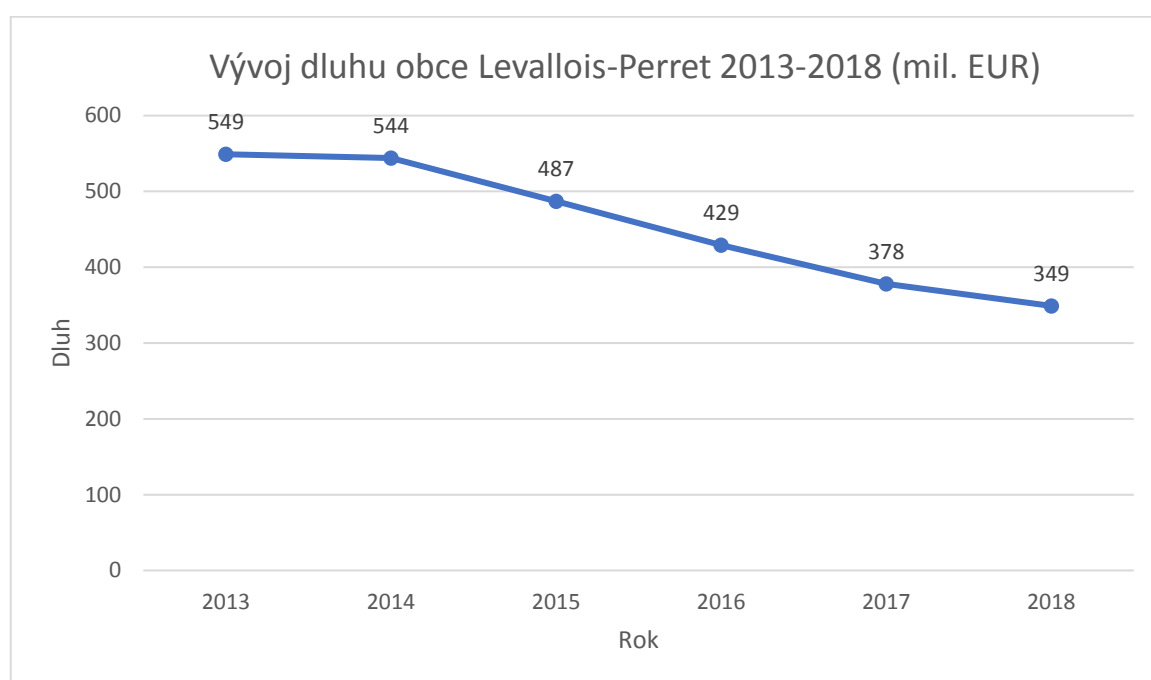
Zdroj: Pirmasens

4.2.3 Obec Levallois-Perret

Levallois-Perret je francouzské město s 63 tisíci obyvateli, které leží v departementu Hauts-de-Seine. Finanční problémy se začaly objevovat v roce 2009, kdy se výše dluhu vyšplhala na 785 mil. eur. Výrazné zvýšení zadlužení souvisí s přijímáním bankovních úvěrů do roku 2007, které obec následně poskytovala společnosti Semarelp na provádění rozvojových operací. (Cour des Comtes, 2017) Na tuto nepříznivou situaci upozornila Regionální účetní komora, která zveřejnila zprávu o hospodaření města Levallois-Perret. Tato zpráva zdůrazňuje znepokojivou povahu finanční situace a rozsah úsilí, které město musí vyvinout, aby zabránilo dalšímu zhoršování. Součástí této zprávy jsou také následující doporučení.

- zřídit správu programových oprávnění a platebních kreditů pro víceleté investiční operace,
- přijmout městskou radou prahovou hodnotu 3 000 EUR ponechanou na úhradu výdajů za rozpočtový rok,
- přijmout rozpočtovou a finanční regulaci obecní radou,
- vypracovat nomenklaturu nákupů, kterou přijme obecní rada. (Cour des Comptes, 2016)

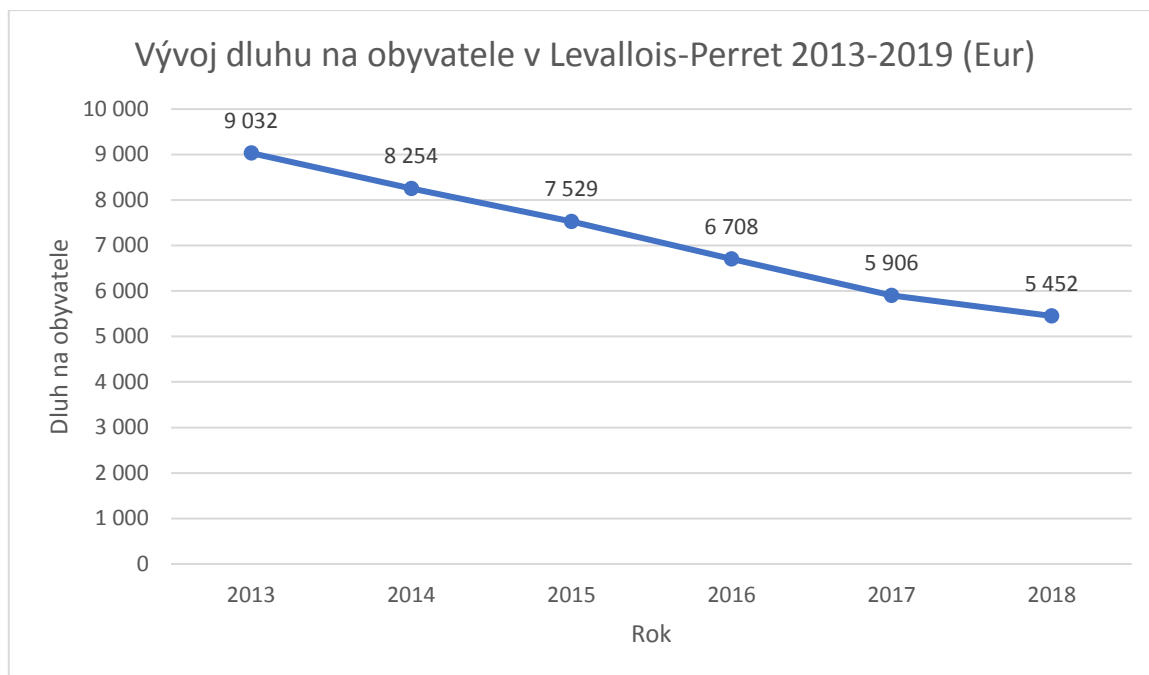
Ke snižování dluhu došlo až v roce 2013, kdy se dluh snížil o 136 mil. eur vlivem prvních splátek záloh poskytnutých společnostmi Semarelp. Od tohoto roku dochází k postupnému snižování dluhu, což znázorňuje obrázek 12. K tomuto snižování došlo především díky zániku několika přijatých půjček a poklesu objemu nových investic. (Cour des Comptes, 2017) Město dále začalo přijímat úsporná opatření, aby zlepšilo svou finanční situaci. Mezi tyto opatření patří snižování provozního rozpočtu radnice, snižování mzdových nákladů apod. Město také zavedlo mnoho opatření, která mají přímý dopad na obyvatele města. Příkladem je zvýšení cen za veřejné parkování. (Le Figaro, 2015) Do roku 2018 se městu podařilo snížit dluh na 349 mil. eur. Schopnost snižovat dluh je ve městě na vysoké úrovni, a to zejména kvůli vysokým úsporám města (32 mil. eur v roce 2018).



Obrázek 12: Vývoj dluhu obce Levallois-Perret v letech 2013-2018 (mil. EUR)

Zdroj: Journal du Net (2020)

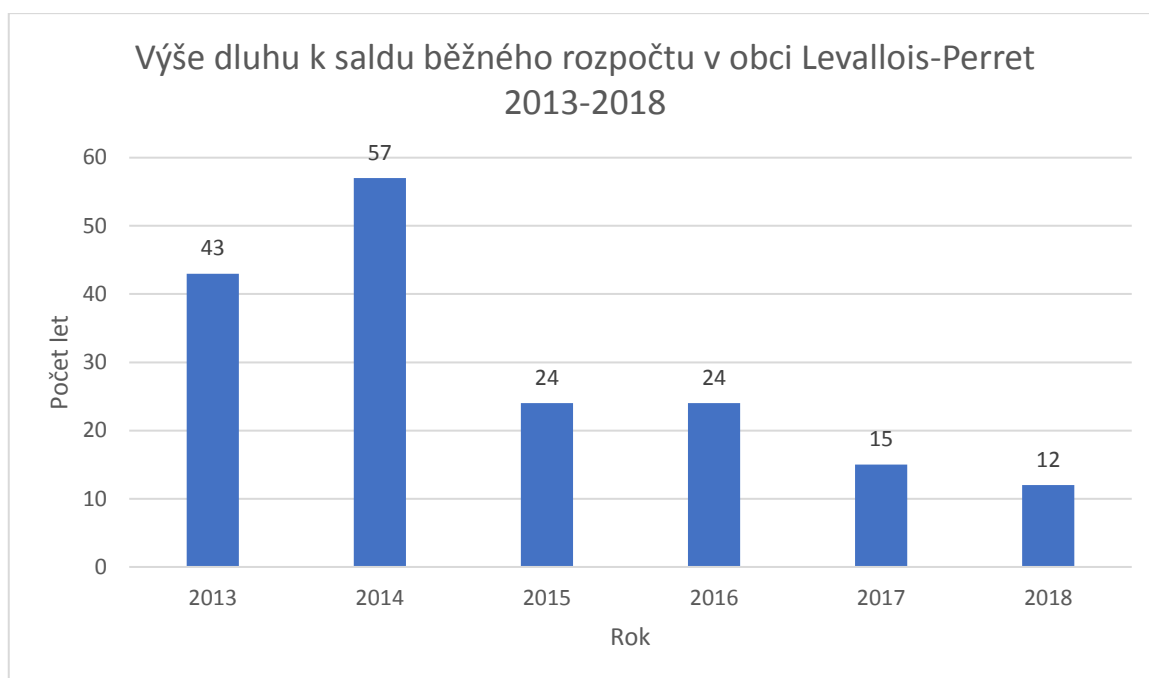
Obrázek 13 znázorňuje vývoj dluhu obce Levallois-Perret na jednoho obyvatele. V prvním sledovaném roce činil dluh na obyvatele 9 032 eur. Od tohoto roku dluh postupně klesá. Obec dokázala od roku 2013 do roku 2018 snížit dluh na jednoho obyvatele o 3 580 eur. V roce 2018 činí dluh na jednoho obyvatele 5 452 eur.



Obrázek 13: Vývoj dluhu na obyvatele v Levallois-Perret v letech 2013-2018 (Eur)

Zdroj: Journal Du Net (2020)

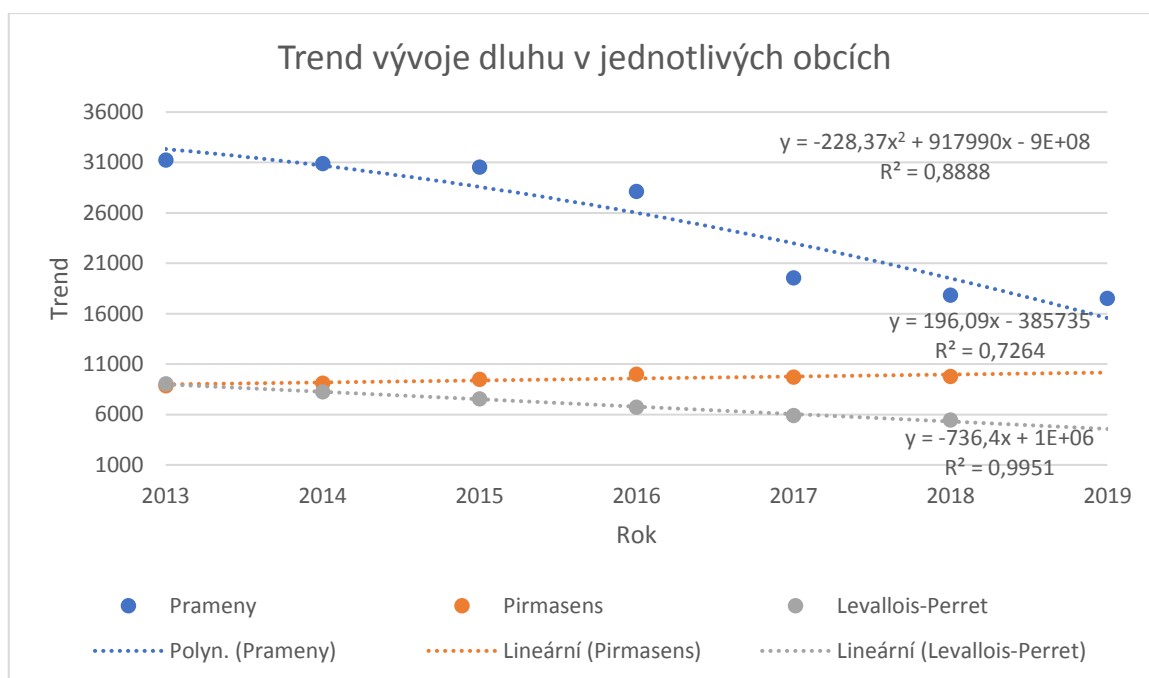
Obrázek 14 zobrazuje vývoj výše dluhu k saldu běžného rozpočtu v letech 2013-2018. Saldo běžného rozpočtu ve sledovaném období tvoří v průměru 19 mil. eur. Počet let za kolik by bylo město Levallois-Perret schopno splatit svůj dluh s využitím vlastních financí od roku 2016 klesá. V tomto roce město dosáhlo přebytku ve výši 18 mil. eur. V roce 2018 by město bylo schopno splatit všechny své dluhy celkem za 12 let. K největšímu poklesu let došlo mezi roky 2014 a 2015. Hodnota výše dluhu k saldu běžného rozpočtu v těchto letech byla snížena celkem o 33 let.



Obrázek 14: Výše dluhu k saldu běžného rozpočtu v obci Levallois-Perret v letech 2013-2018

Zdroj: Vlastní zpracování dle Comptes individuels des collectivités

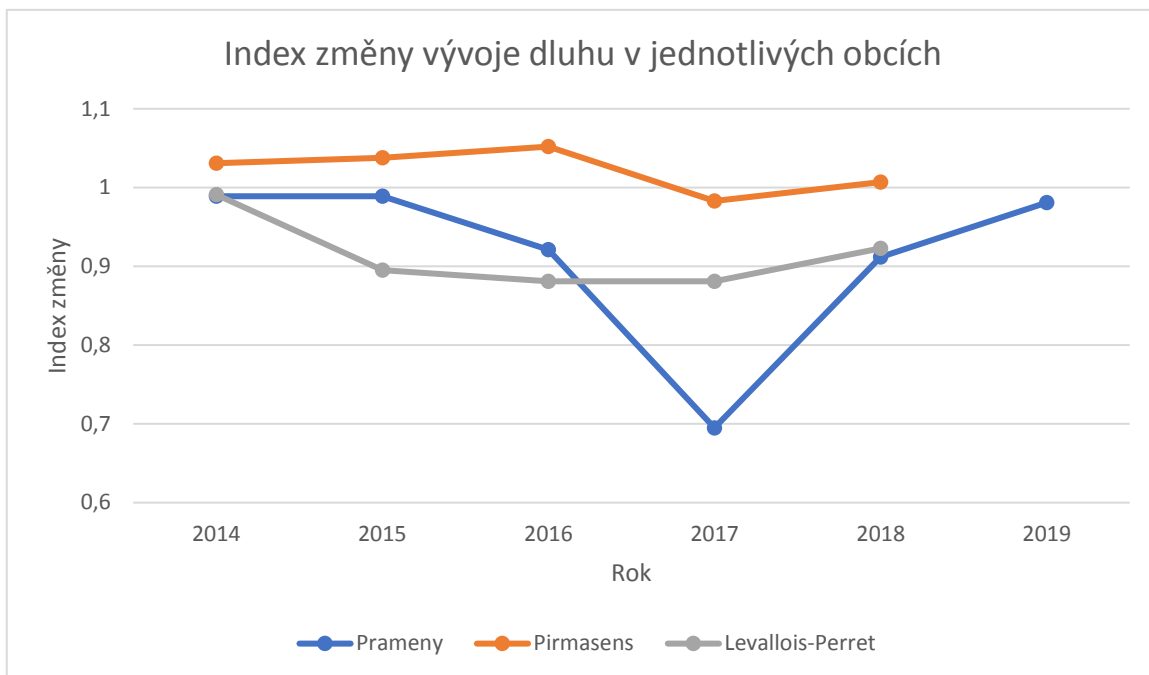
Situace ve všech analyzovaných obcích je velice odlišná. Klesající zadluženost lze pozorovat pouze u obce Prameny a Levallois-Perret. Obrázek 15 znázorňuje trend vývoje dluhu v jednotlivých obcích v letech 2013-2018. Dluh města Levallois-Perret poklesl celkem o 200 mil. eur. Vývoj dluhu v obci Levallois-Perret vykazuje rovnoměrný klesající trend. V obci Prameny došlo k celkovému snížení o 1,5 mil. eur. Obec Prameny tedy prokazuje rovněž klesající trend. Trend však neklesá rovnoměrně. Pouze město Pirmasens nevykazuje snížení dluhu. Dluh ve sledovaném období naopak vzrostl o 40 mil. eur. Ve městě Pirmasens má dluh postupný rostoucí trend.



Obrázek 15: Trend vývoje dluhu v jednotlivých obcích

Zdroj: Vlastní zpracování dle Monitor státní pokladna, Rheinlandpfalz statistisches landesamt, Comptes individuels des collectivités

V jednotlivých obcích dochází k rozdílnému tempu změn dluhu. Obrázek 16 znázorňuje index vývoje dluhu v jednotlivých obcích. V obci Prameny od roku 2015-2017 dochází ke zvyšování tempa snižování dluhu. V posledních dvou letech však dochází k poklesu tohoto tempa. V obci meziročně dochází k průměrnému snížení o 8,55 %. K výraznějšímu snížení došlo pouze mezi lety 2016 a 2017, kdy dluh klesl o 24,5 %. Tempo poklesu dluhu v městu Levallois-Perret se každoročně zvyšuje až do roku 2018. Ve městě se dluh ve sledovaném období průměrně snižuje o 8,58 %. Lze tedy říci, že Prameny a Levallois-Perret snižují svůj dluh téměř stejným tempem. Ve městě Pirmasens k poklesu dluhu došlo pouze v roce 2017, kdy byl dluh snížen o 6,54 %. Průměrně tedy dochází každý rok ke zvýšení dluhu o 2,22 %. Levallois-Perret je jediná obec, která je schopna zcela zbavit svého dluhu pomocí vlastních úspor. Obce Prameny a Pirmasens takovou možnost nemají a jsou nuceny hledat jiné způsoby, prostřednictvím kterých by mohly svůj dluh snížit. Prameny jsou zcela závislé na dalším jednání s věřiteli a státem ohledně řešení splácení zbylého dluhu. Městu Pirmasens sice výrazně pomůže Obecní fond oddlužení, nicméně ani poté nebude město zcela bez dluhu. Město by tedy mělo podniknout i další kroky, které by dále snižovaly zadluženost.



Obrázek 16: Index změny vývoje dluhu v jednotlivých obcích

Zdroj: Vlastní zpracování dle Monitor státní pokladna, Rheinlandpfalz statistisches landesamt, Comptes individuels des collectivités

5. KOMPARACE A ZHODNOCENÍ VYBRANÝCH OPATŘENÍ PRO ZAJIŠTĚNÍ ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI A ZHODNOCENÍ JEJICH PŘENOSITELNOSTI DO PODMÍNEK ČR

V předešlé kapitole byla provedena analýza snižování zadluženosti ve vybraném vzorku obcí. Na základě této analýzy lze zhodnotit nástroje, které obce využívají ke snižování zadluženosti a dále je porovnat s doporučeními Evropské komise.

Každá z vybraných obcí přistupuje ke snižování zadluženosti rozdílným způsobem. Ke skutečnému snížení dluhu však došlo pouze v obci Prameny a Levallois-Perret. Obec Prameny přispěla ke snižování dluhu především díky prodeji svého majetku. Dalším významným krokem bylo jednání s věřiteli a státem. Toto jednání přineslo odpuštění úroků, pokut a penále, což způsobilo rapidní snížení dluhu. Tímto způsobem obec snížila svůj dluh od roku 2013 o 1 455 tis. eur. V německé obci Pirmasens přistupují ke snižování dluhu úplně odlišným způsobem. Město spoléhá na Obecní dluhový fond, do kterého každoročně odvádí příspěvky. V současnosti se tedy městu nepodařilo svůj dluh snížit. Dluh naopak neustále narůstá, od roku 2013 došlo ke zvýšení o 41 mil. eur. Nicméně ukončení fondu v roce 2026 by mělo přinést výrazné snížení. V českých obcích by využívání podobných fondů mohlo být možné pouze v případě, pokud by obce byly schopné vytvořit dostatečné množství úspor, které by mohly investovat do těchto fondů. Účinnost těchto fondů se však projevuje až za několik let. České obce jsou nuceny dodržovat zásadu rozpočtové odpovědnosti, která jasně stanovuje hranici zadluženosti, kterou by obce neměly přesáhnout a pravidla pro snižování zadluženosti v případě překročení této hranice. Vysoce zadlužené obce, které porušují tuto zásadu tedy musí svůj dluh snižovat průběžně a pouhé využití fondu by nebylo možné. Například obec Prameny překročila stanovenou hranici a byla nucena postupně tento ukazatel snižovat, proto by zde využití fondu nebylo dostačujícím řešením. Využití takového fondu v rámci České republiky by navíc znamenalo zvýšení veřejných výdajů, jelikož fond je z části také financován ze státního rozpočtu. Z předešlé analýzy obce Prameny vyplývá, že obec snižovala ukazatel rozpočtové odpovědnosti. Z tohoto důvodu lze říci, že rozpočtová odpovědnost patří k nástrojům, které úspěšně působí na snižování zadluženosti obcí. Naopak zbylé monitorující ukazatele umožňují jak vládě, tak samotným obcím pouze seznámit se s výsledky jejich hospodaření. V obci Prameny nedochází k postupnému zlepšování těchto hodnot, proto lze říci, že ostatní ukazatele nepůsobí přímo na snižování zadluženosti. Nejúspěšnější zkoumanou obcí v rámci snižování zadluženosti je francouzské město Levallois-Perret. Dluh se zde daří každoročně snižovat. Od roku 2013 dluh poklesl o 200 mil. eur. K tomuto postupnému poklesu

dochází díky vysokým úsporám, které město každoročně využívá ke snižování dluhu. Využívání stejného postupu v obci Prameny by nebylo účinné, jelikož obec není schopna dosáhnout příliš vysokých úspor a snižování dluhu by bylo velmi pomalé. Použití tohoto opatření je tedy možné spíše ve větších městech, které mohou každoročně dosáhnout vyšších úspor.

Ani v jedné pozorované zemi nemůže obec vyhlásit bankrot. V případě, kdy obec není schopná zvládat své hospodaření, může být v českých obcích dočasným řešením správce obce. Správce obce byl využit v případě obce Prameny. Ve Francii existuje obdobná funkce, kterou představuje prefekt. V obou zemích však správce obce funguje za účelem provizorního výkonu samosprávy. Správci mají omezené pravomoci a v žádném případě nemohou obci pomoci se snižováním zadluženosti.

Na rozdíl od Německa a Francie nemá ČR žádnou instituci, která by se zabývala analýzou obecního dluhu. V těchto zemích je tento dohled uskutečňován pomocí dozorcích úřadů a účetních regionálních komor. Příkladem je obec Pirmasens, která využívá Obecní dluhový fond, který vznikl právě díky sledování zadluženosti obcí ve spolkové republice Porýní-Falc. Ve Francii jsou obce pod dohledem Regionální účetní komory. Tato komora upozornila obec Levallois-Perret na její zadlužení a poskytla jí další doporučení. Pokud by taková instituce byla zřízena i v České republice, mohla by zabránit obecnímu dluhu, regulovat jej nebo poskytovat obcím půjčky za výhodnějších podmínek než na kapitálovém trhu. Provoz takové instituce by sice zvyšoval veřejné výdaje, avšak mohl by předcházet finančním problémům obcí a zabránit tak ohrožení zdravých veřejných financí.

Z analýzy vyplývá, že obce se do finančních potíží dostávají především díky přijatým bankovním úvěrům. Z tohoto důvodu je důležitá regulace přijímání bankovních úvěrů. V České republice však neexistuje nástroj, který by reguloval využívání úvěrů obcemi. V ostatních zkoumaných zemích je situace odlišná. Francouzské obce mohou využít úvěru pouze za účelem kapitálového financování. Využití tohoto nástroje v ČR by mohlo být velice přínosné. Obce by se tak uchýlovaly k užití cizích zdrojů pouze za účelem náročnějších investičních projektů, ne za účelem financování běžných potřeb obce. Dalším nástrojem regulace, který se osvědčil ve Francii je úprava řádného chování mezi bankami a obcemi. Tento nástroj by mohl v ČR přispět k lepší informovanosti obcí o podmínkách úvěru a vyhnout se tak přijetí riskantního bankovního úvěru. Ve Spolkové republice Německo je v rámci přijímání úvěrů využívána přímá vládní kontrola. Přijetí úvěru zde závisí na jednotlivých spolkových zemích. Nedochozí tak

k nadměrnému zadlužování, jelikož půjčka je poskytnuta pouze pokud nemůže být zamýšlený cíl financován jinak. Česká republika uplatňuje přímou vládní kontrolu pouze v rámci vydávání dluhopisů, které však nejsou hlavní příčinou zadluženosti českých obcí. Z tohoto důvodu by mohlo být pro ČR přínosné využití přímé vládní kontroly v oblasti poskytování půjček. Všechna tato opatření by mohla mít pozitivní vliv na veřejné finance. V obcích by nedocházelo k nadměrnému zadlužování, čímž by bylo zabráněno zbytečnému ohrožování zdravých veřejných financí.

Na základě plánů, které vypracovávají vlády členských zemí EU, předkládá Evropská komise každé zemi soubor doporučení. Tyto doporučení se zaměřují na to, čeho může daná země během 12 až 18 měsíců skutečně dosáhnout. Doporučení se soustředí na hospodářský růst, zaměstnanost a současné zachování zdravých veřejných financí. Dle Evropské komise veřejný dluh klesá, avšak snižování dluhu v jednotlivých členských státech je nevyrovnané. V několika členských státech zůstává veřejný dluh vysoký. Vysoce zadlužené země by měly pokračovat v politikách, které zvyšují fiskální rezervu a trvale snižovat míru zadlužení. (Evropská komise, 2019) Vysoká zadluženost se v rámci porovnávaných zemí týká především Francie. Evropská komise doporučuje Francii v letech 2019 a 2020 využívat neočekávané příjmy k rychlejšímu snižování míry zadluženosti. (EUR-Lex, 2019) Město Levallois-Perret každoročně snižuje svůj dluh právě díky úsporám. Tudíž lze říci, že francouzské obce toto doporučení uplatňují i v praxi.

Pokud jde o Spolkovou republiku Německo, Evropská komise se domnívá, že veřejný dluh by si měl udržet jasnou sestupnou tendenci. Zároveň je však důležité, aby bylo dosaženo vzestupného trendu v oblasti veřejných a soukromých investic, a to především na regionální a místní úrovni. Proto Evropská komise doporučuje v letech 2019 a 2020 při respektování střednědobého rozpočtového cíle využít fiskální a strukturální politiky, aby bylo dosaženo růstu v oblasti investic. Země by se měla zaměřit na investice související se vzděláváním, výzkumem a inovacemi, udržitelnou dopravou atd. Toto vše by mělo probíhat s přihlédnutím na regionální rozdíly. (EUR-Lex, 2019) V rámci zadlužených obcí by však nadměrné investování mohlo prohlubovat jejich zadlužení. Obce by tedy měly investovat tak, aby neohrozily svoje hospodaření.

Dluh České republiky by měl podle Evropské komise rovněž klesat. Doporučením pro Českou republiku v letech 2019 a 2020 je zaměřit se na investice především v rámci udržitelnosti dopravy, digitální infrastruktury a zvýšení energetické účinnosti. To vše by opět

mělo probíhat s přihlédnutím na regionální rozdíly. Česká republika vykazuje tyto nedostatky především v odlehlých regionech a venkovských oblastech. (EUR-Lex, 2019) Pro české obce tedy rovněž platí, že by měly investovat pouze pokud tím neohrozí své hospodaření. Nadměrné investování by mohlo vést k zadluženosti a překročení pravidla rozpočtové odpovědnosti. V případě překročení tohoto pravidla může být pro některé obce obtížné dodržovat minimální splátky.

ZÁVĚR

Cílem této práce bylo charakterizovat přístupy, které používají vybrané země k zajištění zdravých veřejných financí, uvedené přístupy porovnat s doporučeními Evropské komise a také zhodnotit dopady těchto opatření na oblast veřejných financí daných zemí.

V práci byly popsány základy rozpočtového hospodaření na úrovni obcí. Došlo tedy k charakteristice územního rozpočtu, struktury územního rozpočtu, rozpočtového procesu a zásad uplatňovaných při tvoření rozpočtu. Dále byly v práci definovány obecní rozpočty ve vybraných zemích. Pro porovnání s Českou republikou byla vybrána Francie a Spolková republika Německo, jelikož zadluženost obcí je zde na nízké úrovni. Pro porovnání jednotlivých obecních rozpočtů došlo k popisu příjmů, výdajů a zadluženosti obcí ve zkoumaných zemích. Poté byly v práci definovány přístupy, které jednotlivé země využívají ke snižování zadluženosti obcí. Dochází zde i ke komparaci základních nástrojů, které stanovila Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj. Těmito nástroji jsou tržní disciplína, přímá vládní kontrola a fiskální pravidla.

V závěru práce byla provedena analýza zadluženosti v obcích Prameny, Pirmasens a Levallois-Perret. Tyto obce byly vybrány na základě vysoké zadluženosti, se kterou se potýkaly. Ke zhodnocení snižování zadluženosti v jednotlivých obcích byly použity ukazatele vývoje dluhu, vývoje dluhu na jednoho obyvatele a výše dluhu k saldu běžného rozpočtu.

Z analýzy zadluženosti ve vybraném vzorku obcí vyplynuly způsoby, které jednotlivé obce využily ke snížení své zadluženosti. Obec Prameny snižovala svoji zadluženost díky prodeji majetku a jednání s věřiteli a státem. Obec Pirmasens je jedinou obcí, která prozatím nedokázala svůj dluh snížit. Obec však spoléhá na oddlužení prostřednictvím fondu. Město Levallois-Perret každoročně snižuje svůj dluh díky vysokým úsporám. Na základě těchto zjištění došlo ke zhodnocení použitých postupů a následně byla zhodnocena jejich možnost přenositelnosti do podmínek České republiky. V každé zmíněné zemi existují opatření, kterými by se Česká republika mohla inspirovat. Příkladem pro Českou republiku může být zadlužování obcí pouze za účelem kapitálového financování, úprava řádného chování mezi obcemi a bankami, nebo povolení přijetí úvěru vyšší vládní úrovni. Za zvážení by také stálo zřízení instituce, která by se přímo zabývala analýzou zadluženosti obcí. Tato instituce by mohla zadluženosti předcházet a regulovat ji. Nicméně, aby tato opatření byla účinná, musely by se jednotlivé nástroje přizpůsobit specifickým podmínkám v zemi.

Součástí práce je také komparace jednotlivých přístupů s doporučeními Evropské komise. Pro Francii stanovila Evropská komise doporučení týkající se využívání neočekávaných příjmů k rychlejšímu snižování zadluženosti. Dle analýzy obce Levallois-Perret je toto doporučení uplatňováno i v praxi. Doporučení pro Spolkovou republiku Německo a Českou republiku se zaměřují na zvyšování investic. V případě investic by však obce měly dbát na to, aby neohrozily svoje hospodaření a nedocházelo k nadměrnému zadlužování.

POUŽITÁ LITERATURA

- Code général des collectivités territoriales - Article R2313-1. Legifrance [online]. 2005 [cit. 2020-05-10]. Dostupné z: https://www.legifrance.gouv.fr/affichCodeArticle.do;jsessionid=0CFC84FC3E5EC38928F0D3CEA525CEED.tplgfr29s_3?cidTexte=LEGITEXT000006070633&idArticle=LEGIARTI00006396417&dateTexte=20200509&categorieLien=id#LEGIARTI000006396417
- Comptes individuels des collectivités. Comptes individuels des collectivités [online]. 2019 [cit. 2020-05-24]. Dostupné z: https://www.impots.gouv.fr/cll/zf1/accueil/flux.ex?_flowId=accueilclloc-flow
- Contrôle budgétaire. Collectivites locales [online]. 2018 [cit. 2020-04-08]. Dostupné z: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/controle-budgetaire>
- COUSSIN, Marie a Nicolas MONDON. Votre commune a-t-elle un problème avec sa dette ? La Figaro [online]. 2019 [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: <https://www.lefigaro.fr/fig-data/dette-commune/>
- Dépenses. Collectivités locales. Collectivités locales. Le portail de l'Etat au service des collectivités [online]. Dostupné z: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/depenses>
- Dette de Levallois-Perret. Journaldunet [online]. 2020 [cit. 2020-04-25]. Dostupné z: <http://www.journaldunet.com/business/budget-ville/levallois-perret/ville-92044>
- Doporučení EU pro jednotlivé země. Evropská komise [online]. 2019 [cit. 2020-05-17]. Dostupné z: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/eu-country-specific-recommendations_cs
- Doporučení rady. EUR-Lex [online]. 2019 [cit. 2020-04-27]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0510&from=EN>
- Doporučení rady. EUR-Lex [online]. 2019 [cit. 2020-05-17]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019H0905\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019H0905(03))
- Doporučení rady. EUR-Lex [online]. 2019 [cit. 2020-05-17]. Dostupné z: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019H0905\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32019H0905(05))
- Eckdaten zur Entwicklung und Struktur der Kommunal Finanzen. Bundesministerium der Finanzen [online]. 2019 [cit. 2020-03-25]. Dostupné z: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/KommunalFinanzen/Eckdaten-2009-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Einhaltung der europäischen Vorgaben zur Haushaltsdisziplin. Stabilitäetsrat [online]. 2010 [cit. 2020-04-01]. Dostupné z: https://www.stabilitaetsrat.de/DE/Aufgaben/Einhaltung%20der%20europ%C3%A4ischen%20Vorgaben%20zur%20Haushaltsdisziplin/Einhaltung%20der%20europ%C3%A4ischen%20Vorgaben%20zur%20Haushaltsdisziplin_node.html
- Finanzen und Steuern: Schulden des Öffentlichen Gesamthaushalts. Destatis [online]. 2018 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Oeffentliche->

Finanzen/Schulden-Finanzvermoegen/Publikationen/Downloads-Schulden/schulden-oeffentlicher-haushalte-2140500187004.pdf?__blob=publicationFile

Finances locales - Communes. Collectivites locales [online]. 2018 [cit. 2020-03-25]. Dostupné z: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales-communes>

Fiscalité indirecte locale. Collectivités locales. Collectivités locales. Le portail de l'Etat au service des collectivités [online]. Dostupné z: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/fiscalite-indirecte>

HAMERNÍKOVÁ, Bojka a Alena MAAYTOVÁ. Veřejné finance. Vyd. 3. Praha: ASPI, 2007. ISBN 978-80-7357-301-0.

HEJDUKOVÁ, Pavlína. Veřejné finance: teorie a praxe. V Praze: C.H. Beck, 2015. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-298-4.

HULBERT, Claudia a Camila VAMMALLE. Monitoring Sub-central Governments' Debts: Practices and Challenges in OECD Countries. OECD [online]. 2016 [cit. 2020-04-01]. Dostupné z: http://rifde.info/documentos/papeles/01_Monitoring_Sub-central_Governments_Debts.pdf

CHARTRE DE BONNE CONDUITE ENTRE LES ETABLISSEMENTS BANCAIRES ET LES COLLECTIVITES LOCALES. Collectivites locales [online]. 2009 [cit. 2020-03-22]. Dostupné z: https://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/091207banques_collectivites-1.pdf

Informationen zur kommunalen Finanzkontrolle in Deutschland. Revisionsamt [online]. 2010 [cit. 2020-04-08]. Dostupné z: <http://www.revisionsamt.de/>

KAMENÍČKOVÁ, Věra. Rating obcí v roce 2017. Moderní obec [online]. 2018 [cit. 2020-04-01]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6758445>

Kommunaler Entschuldungsfonds. Stadt Pirmasens [online]. 2012 [cit. 2020-04-25]. Dostupné z: http://www.pirmasens.de/dante-cms/22760/Kommunaler_Entschuldungsfonds.html

Kommunal Finanzen 2017 bis 2022 in den Flächenländern. Deutscher Städtetag [online]. 2017 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <http://www.staedtetag.de/imperia/md/images/dst/internet/2019/kommunalfinanzenn-stadtfinanzen-2019.pdf>

Kommunal Finanzen. Bundesfinanzministerium der Finanzen [online]. 2019 [cit. 2020-03-11]. Dostupné z: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Kommunalfinanzenn/Steuereinnahmen_Gemeinden.html

KOTRBA, Rudolf. Regulace zadluženosti obcí a krajů. Moderní obec [online]. 2004 [cit. 2020-03-29]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/regulace-zadluzenosti-obci-a-kraju/>

KRUNTORÁDOVÁ, Ilona. Politické aspekty financování českých měst. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2015. ISBN 978-80-246-2744-1.

KUBEŠ, Slavomír. Prameny neměly popelnice ani zastupitelstvo. Teď nejzadluženější obec dělí plány ruského investora [online]. 2018 [cit. 2020-05-07]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/2352322-prameny-nemely-popelnice-ani-zastupitelstvo-nejzadluzenejsi-obec-deli-plany>

La commune de Levallois-Perret et ses démembrements : une gestion imbriquée et opaque. Cour des Comptes [online]. 2017 [cit. 2020-04-25]. Dostupné z: <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/EzPublish/11-commune-Levallois-Perret-et-demembrements-Tome-1.pdf>

LAJTKEPOVÁ, Eva. Veřejné finance. Brno: Akademické nakladatelství CERM, 2007. ISBN 978-80-7204-495-5.

Les collectivités locales en chiffres 2019. Collectivites locales [online]. 2019 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/collectivites-locales-chiffres-2019-0>

Les contrôles des services de l'État sur les budgets locaux. Vie publique [online]. 2018 [cit. 2020-04-08]. Dostupné z: <https://www.vie-publique.fr/fiches/21952-controle-des-finances-locales-services-de-letat>

Local and regional democracy in Germany. The Congress of Local and Regional Authorities [online]. [cit. 2020-03-22]. Dostupné z: https://rm.coe.int/1680719e3b#P718_70571

Levallois-Perret, la ville la plus endettée de France. Le Figaro [online]. 2015 [cit. 2020-05-10]. Dostupné z: <https://www.lefigaro.fr/conjoncture/2015/06/04/20002-20150604ARTFIG00010-levallois-perret-la-ville-la-plus-endetee-de-france.php>

MARKOVÁ, Hana. Budgetary responsibility [online]. Brno: Masarykova univerzita, 2010 [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20_\(3920\).pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2010/files/prispevky/04_finance/Markova_Hana%20_(3920).pdf)

MARKOVÁ, Hana. Finance obcí, měst a krajů. Praha: Orac, 2000. Příručky pro praxi a studium veřejné správy. ISBN 80-86199-23-1.

MAAYTOVÁ, Alena, František OCHRANA a Jan PAVEL. Veřejné finance v teorii a praxi. Praha: Grada Publishing, 2015. Expert (Grada). ISBN 978-80-247-5561-8.

Ministerstvo financí České republiky [online]. 2018 [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/hospodareni-obci/monitoring-hospodareni-uzemnich-samospra>

Obec Prameny. Monitor [online]. [cit. 2020-04-23]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/ucetni-jednotka/00572799/prehled?rad=t&obdobi=1912>

PAŘÍZKOVÁ, Ivana. Finance územní samosprávy. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4511-8

PEKOVÁ, Jitka. Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. ISBN 978-80-7357-614-1.

PEKOVÁ, Jitka. Hospodaření a finance územní samosprávy. Praha: Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4.

PEKOVÁ, Jitka, Jaroslav PILNÝ a Marek JETMAR. Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 3., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-351-5.

PEKOVÁ, Jitka, Marek JETMAR a Petr TOTH. Veřejný sektor, teorie a praxe v ČR. Praha: Wolters Kluwer, 2019. ISBN 978-80-7598-209-4.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. 3. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: Grada Publishing, 2015. Finance (Grada). ISBN 978-80-247-5608-0.

Provisional debt level of the municipalities / municipal associations. Destatis [online]. 2018 [cit. 2020-03-24]. Dostupné z: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Government/Public-Finance/Debt-Financial-Assets-Of-Public-Budgets/Tables/liste-provisional-debt-municipalities.html>

Publications Commune de Levallois-Perret (Hauts-de-Seine). Cour des Comptes [online]. [cit. 2020-05-10]. Dostupné z: <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/commune-de-levallois-perret-hauts-de-seine>

ŘEZNÍČKOVÁ, Kristýna. Výlučné daňové příjmy obcí. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, 2016. ISBN 978-80-87382-80-6.

SEDMIHRADSKÁ, Lucie. Rozpočtový proces obcí. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-967-0.

Schulden des Landes und der Kommunen um 1,3 Milliarden Euro gesunken. Rheinlandpfalz statistisches landesamt [online]. 2018 [cit. 2020-05-10]. Dostupné z: https://www.statistik.rlp.de/no_cache/de/einzelansicht/news/detail/News/2767/

SMETÁNKOVÁ, Daša. Problematika zadlužené územní samosprávy v ČR a vybraných zemích EU. Poslanecká sněmovna parlamentu České republiky [online]. 2018 [cit. 2020-04-21]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/ppi.sqw?d=1&t=20>

SMS ČR vyhlásilo celostátní sbírku na pomoc zadlužené obci Prameny. Sdružení místních samospráv ČR [online]. 2018 [cit. 2020-04-25]. Dostupné z: <https://www.smscr.cz/cz/62-aktuality/1724-sms-cr-vyhlasilo-celostatni-sbirku-na-pomoc-zadluzene-obci-prameny>

ŠIROKÝ, Jan. Daně v Evropské unii: daňové systémy všech 28 členských států EU, legislativní základy daňové harmonizace včetně judikátů SDEU, společný konsolidovaný základ daně (CCCTB), akční plán BEPS, zdanění finančního sektoru. 7. aktualizované a přepracované vydání. Praha: Leges, 2018. Teoretik. ISBN 978-80-7502-274-5.

ŠPELDA, Marek. Financování obcí a rozpočtové určení daní [online]. Pardubice, 2009 [cit. 2020-03-10]. Dostupné z: https://dk.upce.cz/bitstream/handle/10195/35031/SpeldaM_Financovani%20obci_LT_2009.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Disertační práce. Univerzita Pardubice, Fakulta ekonomicko-správní.

Übersicht der Steuern und Gebührensätze. Gemeinde Bondorf [online]. 2018 [cit. 2020-04-22]. Dostupné z: <https://www.bondorf.de/de/rathaus-gemeinderat/steuern-gebuehren/>

VOJTÍŠKOVÁ, Miroslava. Rozpočtové hospodaření pro zastupitele obcí. Ministerstvo vnitra [online]. 2018 [cit. 2020-03-30]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/.../rozpocetove-hospodareni-pro-zastupitele-obci.aspx>

Zadluženost územních rozpočtů v roce 2018. Ministerstvo financí České republiky [online]. 2019 [cit. 2020-03-18]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2018/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-36295>

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)

Zákon č. 172/2012 Sb., kterým se mění zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním, ve znění pozdějších předpisů

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí

Zákon č. 565/1990 Sb., České národní rady o místních poplatcích

ŽEHROVÁ, Jana a Daniela PFEIFEROVÁ. Finance municipalit. V Praze: Česká zemědělská univerzita, Provozně ekonomická fakulta, 2006. ISBN 80-213-1418-4.