

Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Veřejná správa a regionální rozvoj



UKAZATELE ZADLUŽENOSTI OBCÍ

bakalářská práce

Autor: Ilona Hánová

Vedoucí práce: doc. Ing. Petr Toth, Ph.D.

Rok: 2010

Prohlašuji na svou čest, že jsem bakalářskou práci vypracovala samostatně a s použitím uvedené literatury.

Ilona Hánová

V Praze, dne 17. 12. 2010

Chtěla bych poděkovat vedoucímu bakalářské práce panu doc. Ing. Petru Tothovi, Ph.D. za cenné rady a připomínky při zpracovávání této práce.

Abstrakt

Cílem práce je zhodnotit vývoj zadlužení obcí a opatření proti zadluženosti v rámci ČR, kterými jsou Monitoring hospodaření obcí Ministerstva financí ČR a Finanční a majetková analýza (FAMA). Sekundárním cílem bakalářské práce je efektivně propojit tato dvě opatření. V bakalářské práci jsou popsány ekonomické teorie vztahující se k veřejnému sektoru. Dále se práce zabývá rozpočtovou skladbou obcí – zejména pak příjmy, výdaji a financováním obcí. Součástí práce je také vývoj zadluženosti obcí, příčiny zadlužování obcí i prevence a regulace zadluženosti obcí. Poslední část bakalářské práce se zabývá Finanční a majetkovou analýzou (FAMA) – zejména ukazatelem dluhové služby a Monitoringem hospodaření obcí MF ČR.

Klíčová slova: financování, zadluženost, obec, ukazatele zadluženosti

Abstract

The aim of bachelor thesis is to assess development of debts in municipalities and precautions against these debts in Czech Republic, which are Monitoring the finances of municipalities of the Ministry of Finance and Financial and property analysis. Secondary aim of bachelor thesis is effectively link these two precautions. In bachelor thesis are described economical theories which are related to public sector. Next the thesis deals with the structure of municipal budget – mainly incomes, expenditure and municipal finance. Part of thesis is also development of indebtedness in municipalities, causes and preventions for indebtedness in municipalities and regulative of indebtedness in municipalities. The last part of bachelor thesis deals with Financial and property analysis – mainly indicator of debt service and Monitoring the finances of municipalities of the Ministry of Finance.

Key words: financing, indebtedness, municipality, indicators of indebtedness

Obsah

Úvod.....	6
1. Ekonomické teorie a veřejný sektor.....	8
1.1. Smíšená ekonomika	8
1.2. Selhání trhu	9
1.3. Netržní činnosti státu	10
1.4. Veřejné statky, jejich efektivnost a efektivní zabezpečování veřejných statků...	10
1.5. Vládní selhání	12
2. Rozpočtová skladba obcí	13
2.1. Financování obcí.....	15
2.2. Příjmy obcí.....	17
2.2.1. Daňové příjmy	18
2.2.2. Dotace a transfery	19
2.2.3. Finanční prostředky z fondů EU určené územní samosprávě.....	20
2.2.4. Nedaňové příjmy.....	20
2.2.5. Finanční leasing	21
2.2.6. Ostatní příjmy	21
2.2.7. Úvěry a půjčky.....	21
2.3. Výdaje obcí.....	23
3. Zadlužování obcí.....	25
3.1. Příčiny rostoucí zadluženosti	31
3.2. Prevence a regulace zadlužování	32
4. Opatření a ukazatele zadluženosti obcí.....	33
4.1. Finanční a majetková analýza (FAMA).....	33
4.1.1. Ukazatel dluhové služby	33
4.2. Monitoring hospodaření obcí.....	37
4.2.1. Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) MF ČR	38
4.3. Propojení SIMU a FAMA.....	39
Závěr	40
Literatura.....	43
Seznam schémat, tabulek a grafů.....	46
Seznam příloh	46
Přílohy.....	47

Úvod

V poslední době se stále častěji hovoří o zadluženosti obcí. Přestože dluh obcí představuje pouze malou část veřejného dluhu, zadluženost obcí každým rokem roste (kromě roku 2007, kdy díky dynamickému hospodářskému růstu došlo k poklesu zadluženosti obcí), některé obce stojí již dokonce před krachem. Částečně za tuto situaci může hospodářská krize v roce 2008, kdy výrazně klesly daňové příjmy obcí, obce tak byly přinuceny šetřit nebo si vzít úvěr v některém z peněžních ústavů. Toto však není jediným důvodem vzrůstající zadluženosti. Podíl na dluhu má i EU, obce si totiž musí pro čerpání dotace předem zajistit peníze na projekt, peníze z dotace se ale obcím vrací s velkou časovou prodlevou. Ekonomickým problémům obcí se však dá přecházet monitoringem hospodaření obcí, které by mělo včas odhalit problém vysoké míry zadluženosti a snažit se předlužení předejít. Dalším úkolem monitoringu je i hledání finančních zdrojů na dlouhodobější plány obce.

Hlavním cílem bakalářské práce je zhodnotit vývoj zadluženosti obcí a popsat existující opatření proti zadluženosti obcí v rámci ČR, kterými jsou Monitoring hospodaření obcí Ministerstva financí ČR a Finanční a majetková analýza (FAMA). Sekundárním cílem bakalářské práce je efektivně propojit tato dvě opatření.

Práce je rozdělena na čtyři tématické okruhy. První část bakalářské práce je věnována ekonomickým teoriím, které se týkají veřejného sektoru. Jsou zde prezentovány názory myslitelů 18. a 19. století na státní zásahy do hospodářství, resp. názory zda je či není veřejný sektor potřebný. Dále se zde vysvětluje pojem smíšená ekonomika, uvádí se možné příčiny selhání trhu. Jsou zde popsány netržní činnosti státu zaměřené na prevenci a likvidaci důsledků tržního selhání v ekonomice. Definuje se zde pojem veřejný statek, jeho efektivnost a efektivní zabezpečování a uvádí se nejčastější příčiny vládního selhání.

Druhá část se zabývá rozpočtovou skladbou obcí, rozpočtovými pravidly a jednotlivými zákony týkajícími se této problematiky. Věnuje se druhovému třídění rozpočtové sklady a podrobněji popisuje její jednotlivé okruhy – financování obcí, příjmy obcí a výdaje obcí. Jsou zde rozebrány položky, které jsou potřebné pro výpočet ukazatelů v rámci opatření proti zadluženosti obcí.

Třetí část se věnuje zadluženosti obcí, jejím vývojem v letech 2001 – 2009 a vývojem zadluženosti obcí v rámci veřejného dluhu v letech 2001 – 2010. Dále jsou zde charakterizovány příčiny zadluženosti obcí, prevence a regulace zadluženosti.

Závěrečná část bakalářské práce popisuje a hodnotí opatření proti zadluženosti obcí – Monitoring hospodaření obcí Ministerstva financí a Finanční a majetkovou analýzou (FAMA). Cílem je zjistit, zda je možné tato dvě opatření proti zadluženosti obcí efektivně propojit.

1. Ekonomické teorie a veřejný sektor

Lidé odjakživa hledali co nejefektivnější systém alokace zdrojů, který by jim umožnil dosáhnout maximální užitek s již existujícími zdroji. Historie prokázala, že tržní systém je asi to nejlepší, co dnes existuje pro efektivní alokaci zdrojů a rozhodování. Charakteristické pro tržní systém je, že se rozhoduje o alokaci zdrojů na trhu a také to, že rozhoduje vztah poptávky a nabídky.

Názory na úlohu vlády, zda má či nemá zasahovat do hospodaření, se v historii často měnily. V 18. století tzv. merkantilistická škola prosazovala aktivní role vlády, především v podpoře obchodu a průmyslu. Naopak Adam Smith (pokládáný za zakladatele ekonomické vědy a otce klasické ekonomické školy) byl proti státním zásahům do hospodaření. Pokusil se dokázat, že konkurence a touha po soukromém zisku vedou k optimálnímu uspokojení zájmů celé společnosti. Smithova „neviditelná ruka trhu“ funguje za předpokladu konkurence výrobců i spotřebitelů (proto není potřeba státních zásahů). Názory Adama Smitha měly velký vliv na řadu dalších významných ekonomů 19. století. Například John Stuart Mill a Nassau Senior šířili ekonomickou doktrínu známou jako laissez faire, jejíž hlavní zásadou je nechat soukromý sektor svobodně se vyvíjet bez vládních zásahů či regulací.

Mnoho významných myslitelů 19. století ale nemělo stejné názory na úlohu státu jako Adam Smith. Nezaměstnanost, narůstající nerovnost příjmů a životní podmínky dělníků některé myslitele značně znepokojovala. Někteří z nich (např. Karel Marx) se proto snažili vytvářet teorie, které by tyto jevy nejen vysvětlily, ale ukázali i možnosti, jak je změnit. Všechny nedostatky společenského řádu 19. století připisovala řada z nich instituci soukromého majetku, kterou naopak Adam Smith považoval za nezbytnou podmínku ekonomického rozvoje. Karel Marx byl jedním z těch, kteří chtěli větší státní kontrolu hospodářství. Karel Marx možná nebyl nejpřesvědčivějším myslitelem, ale byl tím nejvlivnějším. Někteří myslitelé se zase přikláněli spíše k družstevní organizaci práce i vlastnických práv.

1.1. Smíšená ekonomika

V současné době se ekonomové shodují na tom, že princip neviditelné ruky funguje optimálně jenom za určitých (omezujících) podmínek. Existuje řada problémů, při kterých trh selhává. Mezi ekonomy převládá mínění, že omezené zásahy vlády do hospodářství,

i když je nedokáže vyřešit, mohou zmírnit nejzávažnější problémy. Přesto by se měla nechat rozhodující role v ekonomice soukromému sektoru. Diskuse ekonomů o optimální míře zasahování státu do ekonomiky však stále pokračuje. Názory na optimální míru zasahování vlády do hospodářství jsou dány tím, za jak závažné považují ekonomové selhání trhu a za jak efektivní považují vládní programy, které mají selhání napravit.

Nad potřebou veřejného sektoru se také ve své knize zamýšlejí Musgrave – Musgraveová (1994). Uvádějí, že státní zásahy mohou částečně reflektovat existenci politických a sociálních idejí, které se liší od předpokladů spotřebitelské volby a decentralizovaného rozhodování. Tento fakt ale není rozhodující, důležitějším argumentem je, že tržní systém není schopen vykovávat všechny ekonomické funkce. Z tohoto důvodu je tu veřejná politika, aby v jistém ohledu tržní systém opravovala a doplňovala.

Většina ekonomů se ale shodla na tom, že vládní zásahy v omezené míře mohou být prospěšné. Proto Stiglitz (1997) definuje pojem smíšená ekonomika a to jako situaci, kdy vláda ovlivňuje chování soukromého sektoru. Může se jednat o záměrné i neuvědomělé zásahy pomocí daní, regulačních opatření či dotací.

1.2. Selhání trhu

Příčiny selhání trhu mohou být mikroekonomické, makroekonomické (nedostatečné využívání zdrojů a lidského potenciálu) a mimoekonomické (potřeba zmírnit nerovnosti mezi subjekty, zvyšovat kvalitu lidského potenciálu a nutnost brát ohled na kvalitu životního prostředí).

Mezi mikroekonomické příčiny patří:

- nedokonalá konkurence,
- existence přirozeného monopolu,
- nedostatek informací – výrobci nemohou efektivně alokovat své zdroje,
- existence veřejných statků,
- externality¹ (pozitivní i negativní).

¹ Externalita je výsledkem určité ekonomické činnosti při níž vzniká nechtěný vnější efekt, tzn. že ekonomický subjekt (výrobce nebo spotřebitel) nenese všechny újmy či přínosy ze své činnosti. Pozitivní externalita vzniká, když aktivita ekonomického subjektu vyvolá užitek, který si subjekt nemůže celý přivlastnit, a zároveň vyvolá užitek jinému subjektu, který za něj neplatí. Negativní externality vzniká, když aktivita ekonomického subjektu vyvolá škodu (újmu, náklad), za kterou tento subjekt nenese finanční zodpovědnost (tzn. neplatí žádnou náhradu škody).

1.3. Netržní činnosti státu

Netržní činnosti státu (nebo také netržní vládní aktivity) jsou od 20. století zaměřovány na prevenci a likvidaci důsledků tržního selhání v ekonomice.

V souvislosti s příčinami selhání trhu můžeme roztrždit netržní činnosti státu na:

- legislativní – tvoří právní rámec pro fungování tržního mechanismu,
- alokační – alokuje co nejefektivněji finanční prostředky (ke zvýšení efektivity vedla i částečná decentralizace na územní samosprávu), důsledkem této netržní činnosti státu je existence veřejného sektoru a smíšená ekonomika,
- redistribuční – přerozdělování příjmů mezi subjekty s cílem dosáhnout větší spravedlnosti v rozdělování,
- regulační – regulace podmínek podnikání, pracovního trhu apod.,
- stabilizační – ovlivňování výroby i spotřeby kvůli předejití tržního selhání s cílem dosáhnout hospodářské stability.

1.4. Veřejné statky, jejich efektivnost a efektivní zabezpečování veřejných statků

P. A. Samuelson (1954) definuje veřejný statek jako statek mající dvě vlastnosti a to:

- nerivalita mezi spotřebiteli,
- nevylučitelnost ze spotřeby.

Jedná se tedy o statek, z jehož používání nemůže být spotřebitel vyloučen (resp. transakční náklady² na vyloučení jsou příliš vysoké), i když za něj neplatí, a užitek z užívání tohoto statku nesnižuje užitek ostatním spotřebitelům.

Efektivností se rozumí stav, kdy se z dostupných společenských zdrojů podaří získat maximální množství statků a maximální užitek.

V užším pojetí můžeme efektivnosti chápat jako paretovskou efektivnost³, která je definována jako situace, kdy si jeden subjekt již nemůže polepšit, aniž by si druhý subjekt pohoršil. V širším pojetí ji chápeme jako vztah mezi velikostí vstupů do veřejného sektoru

² Termín zavedl Ronald Coase již v roce 1932 (při vysvětlování existence firmy) v článku Povaha firmy (1937), který napsal na základě přednesené přednášky v r. 1932. Jedná se o nákladové položky, které vznikají při směňování či vynucování vlastnických práv. Tyto nákladové položky jsou téměř vždy spojené se získáváním informací.

³ Vilfredo Pareto (1848 – 1923) - italský ekonom, jehož jedním z přínosů byla teorie blahobytu, která se zabývala problémem ekonomického optima.

a velikost výstupů z veřejného sektoru. Ve veřejném sektoru se často objevuje tendence k neefektivnosti, protože veřejné statky nejsou poskytovány za tržní cenu, ale za uživatelský poplatek či daňovou cenu, vstupy jsou však nakupovány za tržní cenu. Můžeme proto pozorovat tendence veřejného sektoru k maximalizaci vstupů a k minimalizaci výstupů.

Efektivní zabezpečování veřejných statků popsal Stiglitz (1997) následovně: „...čistě veřejné statky jsou poskytovány efektivně v tom případě, kdy se součet mezních měr substituce⁴ všech spotřebitelů rovná mezní míře transformace⁵. (...) Podmínkou efektivnosti je, že celkové množství soukromých statků, kterých jsou spotřebitelé ochotni se vzdát (součet mezních měr substituce), se musí rovnat množství, o které se výroba skutečně sníží (mezní míře transformace).“

K efektivnímu zabezpečování veřejných statků může přispět i určitá míra decentralizace na územní samosprávu, tzn. blíže k občanovi, kde je možné spíše zjistit jeho potřeby a preference, ale i využití alternativních způsobů zabezpečování veřejných statků, jako je využití konkurenčního prostředí uvnitř veřejného sektoru.

Ekonomická teorie, při rozhodování o konkrétním způsobu zajišťování veřejných statků, doporučuje zvažovat:

- hospodárnost při vynakládání finančních prostředků,
- účelnost a užitek občanů – pouze ty veřejné statky, o které mají obyvatelé zájem.

Jedním z nejdůležitějších veřejných statků je fungování samotné vlády na všech jejích úrovních. Celá společnost má prospěch z lepší a zodpovědnější vlády. Dobře fungující vláda má všechny atributy veřejného statků: vyloučit kohokoliv z využívání jejích služeb je těžké i nežádoucí. Vláda se stává efektivnější, když je schopna zajistit stejnou úroveň veřejných statků při nižších daních, neboť z toho mají všichni obyvatelé prospěch. Politikové z takového zefektivnění aktivit vlády získají určitý prospěch, ale mnohem nižší než celá společnost. Politický proces obsahuje speciální faktor, jehož podstatou je, že

⁴ „Mezní míra substituce jednotlivého spotřebitele mezi soukromými a veřejnými statky udává, kolika jednotek soukromého statku je spotřebitel ochoten se vzdát při zvýšení své spotřeby veřejných statků o jednotku. Součet všech měr substituce pak udává, jakého množství soukromých statků jsou ochotni se vzdát dohromady všichni členové společnosti výměnou za jednotku veřejných statků.“ (Stiglitz, 1997)

⁵ „Mezní míra transformace měří počet jednotek soukromého statku, o kterých se sníží jejich výroba při zvýšení výroby veřejných statků o jednotku.“ (Stiglitz, 1997)

z dobře fungující vlády mají stejný užitek jak její voliči, tak i ti, kteří hlasovali proti ní či lidé, kteří se vůbec nezúčastnili voleb (Stiglitz, 1997).

1.5. Vládní selhání

Předmětem diskuzí a sporů byla a stále je intenzita státních zásahů, protože státní zásahy někdy vedou také k neefektivní alokaci dostupných zdrojů, k tzv. vládnímu selhání v důsledku nesprávného, neefektivního rozhodnutí.

Peková (2008a) uvádí nejčastější příčiny vládního selhání:

- obtížnost předvídání státních zásahů,
- omezené informace a časová zpoždění státního zásahu,
- omezené možnosti kontroly činnosti státní správy,
- byrokratický imperativ (informační monopol úředníků a tendence k rozpínavosti),
- problém výběru vhodného řešení,
- problém vlivu zájmových lobby na veřejné rozhodování,
- politický vliv,
- problematické zásahy do soukromého rozhodování, soukromého vlastnictví.

Stiglitz (1997) uvádí pouze čtyři hlavní důvody systematických neúspěchů vlády v jejím úsilí o dosažení určených cílů:

- omezené informace,
- částečná kontrola reakcí soukromého sektoru,
- omezená kontrola vlády nad byrokratickým aparátem,
- omezení vyplývající z politické podstaty politického procesu.

2. Rozpočtová skladba obcí

Rozpočtová skladba se řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a vyhláškou č. 323/2002 Sb.

Úkolem veřejných financí je obstarat finance na jednotlivé druhy netržní činnosti státu i územní samosprávy.

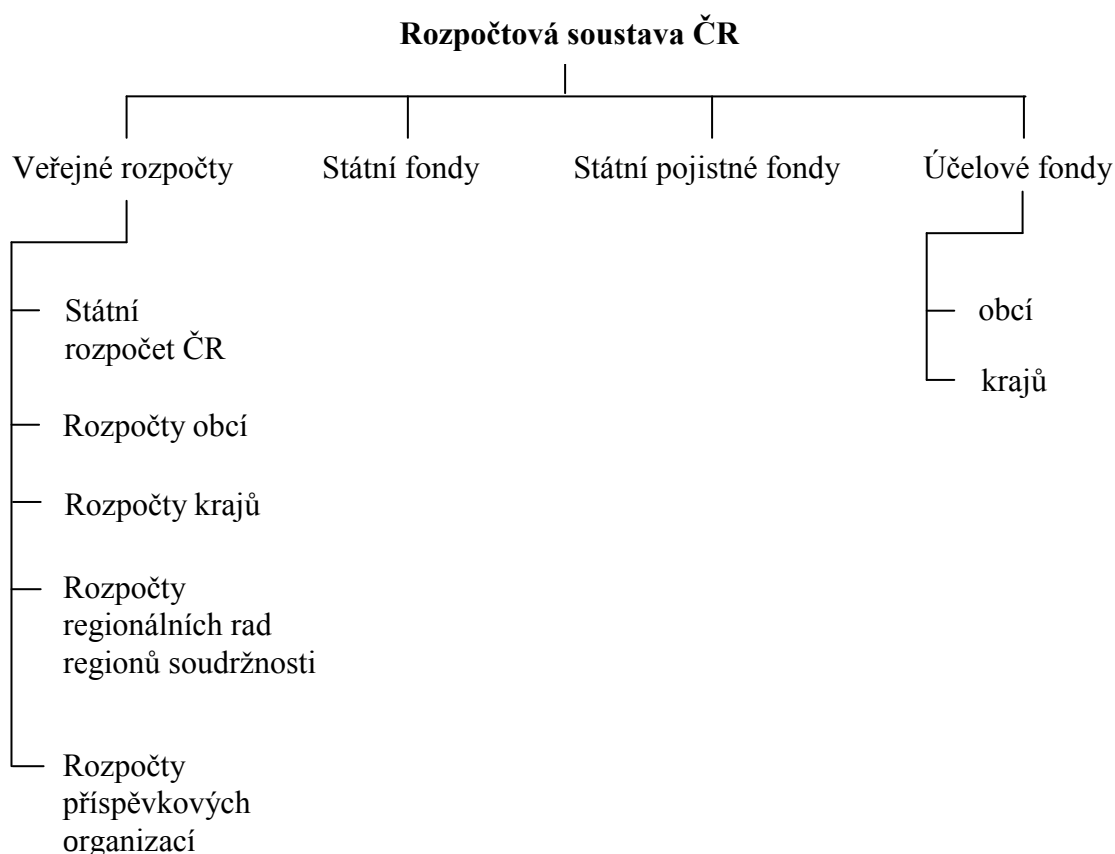


Schéma č. 1 Rozpočtová soustava, zdroj: Peková (2008b), vlastní zpracování.

Od roku 1993 došlo v hospodaření obcí ke zvýšení soběstačnosti rozpočtu obcí, zejména vyčleněním daňových příjmů. Snaha zvýšit hospodárnost využívání veřejných příjmů vyvolalo v 90. letech snižování podílu dotací z rozpočtové soustavy, neboť dotace zpravidla vedou ke snížení efektivního využití veřejných příjmů a ke zvětšování celkových veřejných výdajů.

Vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě stanovuje rozpočtovou skladbu jako jednotné třídění příjmů a výdajů.

Rozpočtová skladba ČR třídí příjmy a výdaje dle vyhlášky č. 323/2002 Sb. z hlediska:

- odpovědnostní,
- druhové,
- odvětvové,
- konsolidační.

Základním systémem třídění v rozpočtové skladbě je druhové třídění, které třídí operace do tří základních okruhů:

- příjmy,
- výdaje,
- financování.

Třídy druhového třídění dle opatření MF č.j. 111/74 200/1997:

- třída 1 – Daňové příjmy,
- třída 2 – Nedaňové příjmy,
- třída 3 – Kapitálové příjmy,
- třída 4 – Přijaté dotace,
- třída 5 – Běžné výdaje,
- třída 6 – Kapitálové výdaje,
- třída 8 – Financování.

Dle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů §4 Rozpočet územního samosprávného celku a svazku obcí je stanoveno, že:

- rozpočet se sestavuje zpravidla jako vyrovnaný. Může být schválen jako přebytkový, jestliže některé příjmy daného roku jsou určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů z předchozích let,
- rozpočet může být schválen jako schodkový jen v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let, nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů územního samosprávného celku,
- kladný zůstatek finančních prostředků rozpočtového hospodaření běžného roku se převádí k použití v dalším roce, a to ke krytí rozpočtových výdajů, anebo se převádí do peněžních fondů.

2.1. Financování obcí

Dle opatření MF č. j. 111/74 200/1997 financováním neboli financujícími operacemi rozumíme přijetí všech prostředků, u nichž při přijetí víme, že musí být ve stanovém čase splaceny subjektům, které je poskytly nebo jiným subjektům (věřitelům).

Financující operace můžeme rovněž chápat jako návratně poskytované prostředky, kterými jsou poskytnuté půjčky, nákupy akcií a dluhopisy či příjmy z jejich splátek, jejichž účelem je zhodnocení dočasně volných peněžních prostředků formou získaných úroků a dividend, nikoliv jako podpora daného konkrétního subjektu. Do třídy financujících operací patří i položky nemající charakter peněžních operací, ale vyjadřující změny stavu prostředků na bankovních účtech a opravné položky.

Mezi financující operace nepatří přijaté a uhrazené úroky, dividendy a také podíly na zisku, které jsou obsažené v příjmech a výdajích:

- Příjmy se pro účely tohoto opatření rozumějí veškeré nenávratně přijaté prostředky, zejména charakteru daní a poplatků, příjmů z poskytování služeb, příjmů z prodeje a pronájmu majetku a přijatých darů a dotací.
- Výdaji se rozumějí veškeré nenávratně poskytnuté prostředky zejména charakteru plateb za nakoupené zboží a služby včetně platů a úhrad souvisejících s vykonanou prací vlastních zaměstnanců a transferů prostředků, a dále prostředky poskytované návratně jako nástroj rozpočtové politiky.

Ministerstvo financí ČR dělí 8. třídu – financování (finanční operace) na tyto položky:

A) Financování z tuzemska

Zahrnuje financování rezidentními bankami, domácnostmi, podniky a jinými organizacemi a jinými domácími rozpočty.

B) Financování ze zahraničí

Zahrnuje financování nerezidentními bankami, podniky a jinými organizacemi, mezinárodními institucemi, cizími vládami.

Financování z tuzemska i ze zahraničí je členěno na:

- Krátkodobé financování (financování s dobou splatnosti do jednoho roku)
 - Krátkodobé vydané dluhopisy
 - Přijetí výnosů z prodeje krátkodobých dluhopisů
 - Uhrazené splátky krátkodobých vydaných dluhopisů

- Úhrady (úmor) závazku z vlastních krátkodobých dluhopisů
- Krátkodobé přijaté půjčky
- Přijetí krátkodobých přímých půjček organizací
- Uhrazené splátky krátkodobých přijatých půjček.
- Uhrazení dříve přijatých
- Změna stavu krátkodobých prostředků na bankovních účtech
- Změna stavu prostředků na bankovních účtech mezi počátkem a koncem výkazního období
- Aktivní krátkodobé operace řízení likvidity (zahrnují se především cizí nakoupené krátkodobé dluhopisy či akcie na tuzemském finančním trhu za účelem řízení likvidity, příp. další operace, jejichž smyslem je maximální zhodnocení dočasně volných peněžních prostředků)
- Dlouhodobé financování (financování s dobou splatnosti nad jeden rok)
 - Dlouhodobé vydané dluhopisy
 - Přijetí výnosů z prodeje dlouhodobých dluhopisů
 - Uhrazené splátky dlouhodobých vydaných dluhopisů
 - Úhrady (úmor) závazku z vlastních dlouhodobých dluhopisů
 - Dlouhodobé přijaté půjčky
 - Přijetí dlouhodobých přímých půjček organizací
 - Uhrazené splátky dlouhodobých přijatých půjček
 - Uhrazení dříve přijatých půjček
 - Změna stavu dlouhodobých prostředků na bankovních účtech
 - Změna stavu prostředků na bankovních účtech mezi počátkem a koncem výkazního období
 - Aktivní dlouhodobé operace řízení likvidity

C) Opravné položky k peněžním operacím

- Operace z peněžních účtů organizace nemající charakter příjmů a výdajů vládního sektoru
 Tato položka je proto určena jen pro obce, které dosud nepřešly na sledování příjmů a výdajů z hospodářské činnosti na odděleném bankovním účtu.
- Nerealizované kurzové rozdíly
 Kurzové rozdíly plynoucí z nového kurzového ocenění stavu depozit.

2.2. Příjmy obcí

Příjmy obecních rozpočtů by měly být:

- dostatečně výnosné,
- alespoň částečně závislé na aktivitě obce tzn., že je obec může sama ovlivnit (jedná se zejména o nedaňové příjmy),
- rovnoměrně rozložené (prostorově i časově),
- plánovatelné,
- administrativně nenáročné.

Příjmy obcí můžeme rozdělit na běžné a kapitálové. Běžné příjmy jsou určeny na financování běžných, každoročně se opakujících potřeb. Kapitálové příjmy jsou příjmy jednorázové, zpravidla se neopakují. Většinou se jedná o účelové investice, které se využívají k financování dlouhodobých potřeb.

Příjmy můžeme také rozdělit na:

- nenávratné, které tvoří
 - daňové příjmy,
 - transfery a dotace,
 - finanční prostředky z fondů EU určené územní samosprávě,
 - nedaňové příjmy (příjmy, které souvisejí s vlastní aktivitou obcí, zejména uživatelské a jiné poplatky, příjmy z majetku a příjmy z obecních organizací),
 - ostatní příjmy,
- návratné, které tvoří
 - úvěry či půjčky.

Nejdůležitějším zdrojem obcí jsou nenávratné příjmy, které financují potřeby lokálního veřejného sektoru. Jedná se o finanční vztahy tvorby obecních rozpočtů založených na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti. Růst nenávratných příjmů v rozpočtu obcí přispívá k jejich finanční nezávislosti. Návratné příjmy jsou spojeny s povinnostmi obcí je za určitých podmínek splatit.

Příjmy rozpočtu obce

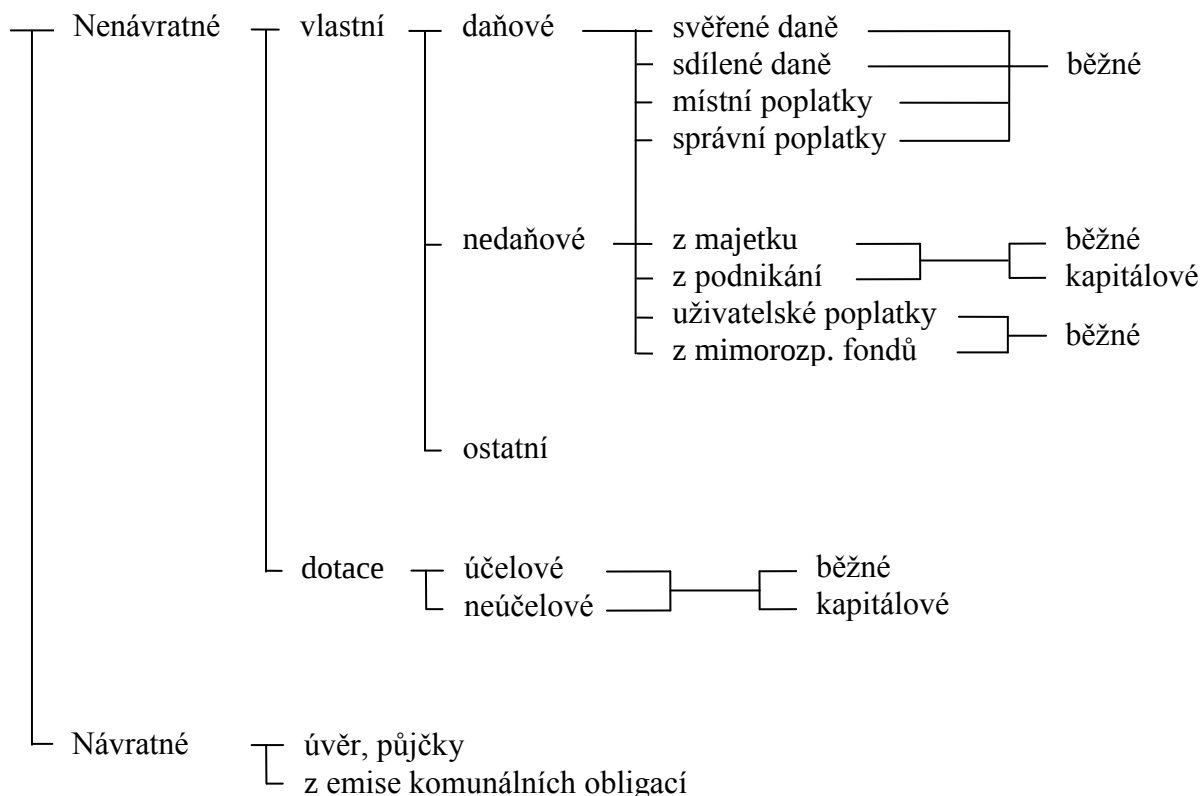


Schéma č. 2 Příjmy rozpočtu obce, zdroj: Peková (2008b), vlastní zpracování.

2.2.1. Daňové příjmy

Jedním z nejvýznamnějších zdrojů příjmů obcí v ČR jsou daňové příjmy, které se řídí zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), § 4 Daňové příjmy rozpočtů obcí.

Z důvodu omezení daňové konkurence jsou meze daňových pravomocí u určování sazby daně, základu daně a slev na daních ve většině zemí velmi omezené. Různé daňové sazby a úlevy mohou způsobovat externality a nemusejí splňovat zásadu neutrality daní.

Do územních rozpočtů by měly být vymezeny daně, u nichž je:

- stabilní základ daně (stabilní daňový výnos),
- vyhnout se dani je obtížné,
- daňový výnos je nemožné převést,
- nedochází k daňové externalitě,

- daňová povinnost je lehce zjiřitelná,
- obecné daňové zásady jsou respektovány,
- daňová výnosnost je zajiřtěna.

Daňové příjmy představují zhruba jednu polovinu celkových příjmů obcí, a do značné míry ovlivňují jejich finanční stabilitu. Významnější část daňových příjmů představují sdílené typy daní, méně významnější částí daňových příjmů jsou daně výlučné neboli svěřené. Struktura rozpočtového určení daní platná od r. 2008 je uvedena v příloze 1.

Mezi daňové příjmy můžeme zařadit i místní poplatky, avšak na celkovém objemu daňových příjmů obce představují malý podíl. Místní poplatky mají nezávazný charakter, tzn. že je na rozhodnutí obce, zda poplatek uplatní, či ne. O výši poplatku a případných výjimkách rozhoduje obec v rámci rozpětí daného zákonem č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích. V současné době se může jednat o poplatek ze psů, poplatek ze vstupného, poplatek za provoz systému shromažďování, sběru, přepravy, třídění, využívání a odstraňování komunálních odpadů.

2.2.2. Dotace a transfery

Dotace a transfery představují druhý nejvýznamnější zdroj financování na celkových příjmech obcí v ČR. Mimo činnosti v rámci samostatné působnosti jsou obce v ČR zodpovědné i za výkon přenesené působnosti⁶. K financování přenesené působnosti obcí slouží především dotace a správní poplatky, které mohou vybírat za provedené správní úkony. Částečně je i financována ze sdíleného daňového výnosu. Vybírat správní poplatky ukládá obcím zákon o správních poplatcích (zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích), pokud obce vykonávají činnosti v rámci přenesené působnosti, při které se poplatek předepisuje, jedná se například o vystavení dokladů, povolení stavby apod. nebo o poplatky mající charakter regulace jako je provoz kasin či provozování vybraných živností atd.

Obcím v ČR jsou, vyjma dotací na financování přenesené působnosti, vypláceny převážně účelové dotace, které se dělí na běžné (na financování provozních potřeb) a na kapitálové (investiční) – pro zajištění určitého standardu poskytovaných veřejných statků. Mimo účelových dotací jsou vypláceny obcím i neúčelové dotace, které jsou nepodmíněné

⁶ Přenesená působnost - orgány obce vykonávají státní správu, jejíž výkon jim byl zákonem svěřen. Přenesená působnost je tedy činnost, kterou vykonávají orgány obce jménem státu, nikoli jménem svým.

(tzn., že nejsou předem určeny k nějakému konkrétnímu účelu). Neúčelové dotace podporují samostatnost a odpovědnost hospodaření obcí.

Jiným kritériem rozdělení dotací je způsob, jakým je obce získávají a to na dotace nárokové – pokud na ně mají obce nárok, aniž by o ně musely žádat a dostávají je pravidelně a nenárokové – obce na ně nemají automaticky nárok, musí o ně žádat a zároveň splnit určité podmínky k jejich získání.

2.2.3. Finanční prostředky z fondů EU určené územní samosprávě

Členství České republiky v Evropské unii umožnilo obcím čerpat finanční prostředky ze strukturálních fondů a Fondu soudržnosti. Avšak složitá administrace a nutnost spolufinancování projektů z národních zdrojů může znamenat překážku pro úspěšné čerpání z evropských zdrojů.

Územní samospráva se může v rámci Cíle Konvergence, kde působí jako předkladatel projektů a konečný uživatel dotace, zapojit do operačních programů. Regionální operační programy jsou nejvýznamnějšími programy, které podporují aktivity, jejichž realizace náleží do působnosti obcí. Globálním cílem regionálního operačního programu (ROP) je rozvoj regionů ČR, zvýšení jejich konkurenceschopnosti, atraktivity pro investory, zlepšení kvality života obyvatel a to za předpokladu respektování vyváženého a udržitelného rozvoje regionů vycházejícího z využití jejich potenciálu.

2.2.4. Nedaňové příjmy

Nedaňové příjmy jsou zejména příjmy z vlastní činnosti představující pro rozpočet obcí významný zdroj financí. Mezi vlastní nedaňové příjmy obcí můžeme zařadit:

- příjmy z vlastního podnikání,
- zisk municipálních podniků (zisk hlavně z uživatelských poplatků),
- příjmy od organizací zřízených obcemi – odvody příspěvkových organizací (např. vodné, stočné, odvoz domovního odpadu, poplatky za školní stravování, služby knihoven apod.),
- příjmy z pronájmu majetku,
- příjmy z realizace finančního majetku (investování),
- úroky z poskytnutých úvěrů,
- ostatní nedaňové příjmy (pokuty).

2.2.5. Finanční leasing

Komunální leasing, finanční či operativní pronájem jsou dalšími možnostmi jak financovat investiční potřeby obcí související se zabezpečováním veřejných statků. Obec si pořídí potřebnou investici (nebo jenom její část) z cizích zdrojů a to od leasingové firmy, které platí leasingové nájemné. Nevýhodou komunálního leasingu je to, že tento způsob financování investic je poměrně finančně náročný. Naopak jeho výhody jsou rychlé pořízení investic, pružnost splátkového kalendáře. Obec si může pořídit potřebnou investici i v případě, že nemůže využít návratné finanční prostředky.

Leasingová společnost (pronajímatel) zakoupí a získá do vlastnictví hmotný majetek, za který pak obec platí nájemné na základě leasingové smlouvy. Leasingové operace jsou většinou hrazeny z budoucích příjmů obce a tím zvyšují zadluženost územní samosprávy. Finanční leasing je využívám například na investice do čištění ulic, likvidaci komunálního odpadu, modernizaci městské veřejné dopravy, modernizaci komunálních bytů apod.

V případě finančního leasingu musí leasingový nájemce (obec) zabezpečit opravy, ale nese i odpovědnost za škodu či poškození, naopak u operativního leasingu rizika za škodu či poškození nese leasingová společnost, která musí také zajistit provozuschopnost pronajímaného majetku.

2.2.6. Ostatní příjmy

Mezi ostatní příjmy patří kapitálové příjmy, příjmy ze sdružování prostředků, dary, výnosy z veřejných sbírek a další nahodilé příjmy. Kapitálové příjmy představují příjmy z prodeje majetku obcí a výnosy z vlastnictví cenných papírů, které v současné době tvoří již velmi malou část příjmů obcí. Na základě dohody mezi několika obcemi vznikají příjmy ze sdružování prostředků. Jedná se o zvláštní formu příjmů, ze kterých se financují jak kapitálové tak běžné výdaje, na které by normálně jednotlivé obce samostatně neměli dostatečné zdroje – vodovody, kanalizace, čistička odpadních vod nebo hasičské sbory, záchranná služba, místní policie apod.

2.2.7. Úvěry a půjčky

Mezi návratné finanční zdroje patří úvěry, půjčky, emise komunálních obligací, směnky, návratné finanční výpomoci a půjčky ze státních fondů.

Směnka slouží k získání krátkodobých finančních prostředků, umožňuje uhradit finanční závazky s určitým časovým odstupem a je směnitelná za hotovost. Dalšími návratnými příjmy jsou úvěry nebo půjčky. Pro získání musí obce dodržet podmínky úvěru (půjčky) – tj. dobu splatnosti úvěru, splácení dluhové služby a způsob stanovení úrokové sazby. Za přijatý úvěr se musí obce zaručit, přičemž v ČR nejčastěji obce ručí budoucími rozpočtovými příjmy nebo majetkem. Dalším způsobem financování investic jsou emise komunálních obligací, které v ČR využívají zejména větší města.

2.3. Výdaje obcí

Výdaje obcí jsou podrobněji členěny v rozpočtové skladbě (viz. kapitola 2 – Rozpočtová skladba obcí).

Všeobecně je možné se setkat s různými hledisky členění výdajů územních samospráv.

Důležitým členěním podle Pekové (2004) je členění výdajů z hlediska rozpočtového plánování na výdaje:

- plánované, resp. plánovatelné,
- neplánované, resp. neplánovatelné, nahodilé.

Jsou důležité kvůli zvolení vhodné struktury příjmů jako zdroje krytí obecních výdajů. Významný objem výdajů, u plánovaných výdajů územních rozpočtů, tvoří běžně se opakující výdaje. Mezi tyto výdaje patří například výdaje na financování provozu škol, výdaje na provoz obecních úřadů, platy zaměstnanců obecního úřadu apod. Neplánované výdaje jsou zejména výdaje nahodilé, které je velmi těžké až nemožné naplánovat a většinou jsou hrazeny z rezerv. Patří sem například výdaje na živelní katastrofy, sankční výdaje apod.

Nejčastějším členěním výdajů je členění z ekonomického hlediska a to na výdaje:

- běžné – každoročně se opakující výdaje,
- kapitálové – jednorázové, neopakující se výdaje.

Běžné výdaje financují běžné, pravidelně se opakující potřeby v daném roce. Z tohoto důvodu se někdy hovoří o neinvestičních či provozních výdajích (tzn. hlavně organizací v lokálním veřejném sektoru), které zajišťují pro občany veřejné statky. Kapitálové výdaje se využívají k financování dlouhodobých, běžně se neopakujících potřeb. Jedná se hlavně o potřeby investiční, které přesahují jeden rok (zpravidla financují jednu konkrétní investici). Kapitálové výdaje neslouží k financování nových investic, ale také ke splácení jistiny půjček, zachycené hlavně v druhové třídě 8 – Financování.

Výdaje můžeme, dle rozpočtové sklady, třídit i na výdaje nenávratné (rozhodující) a návratné, pokud obec půjčuje krátkodobě své finanční prostředky.

Výdaje rozpočtu obce

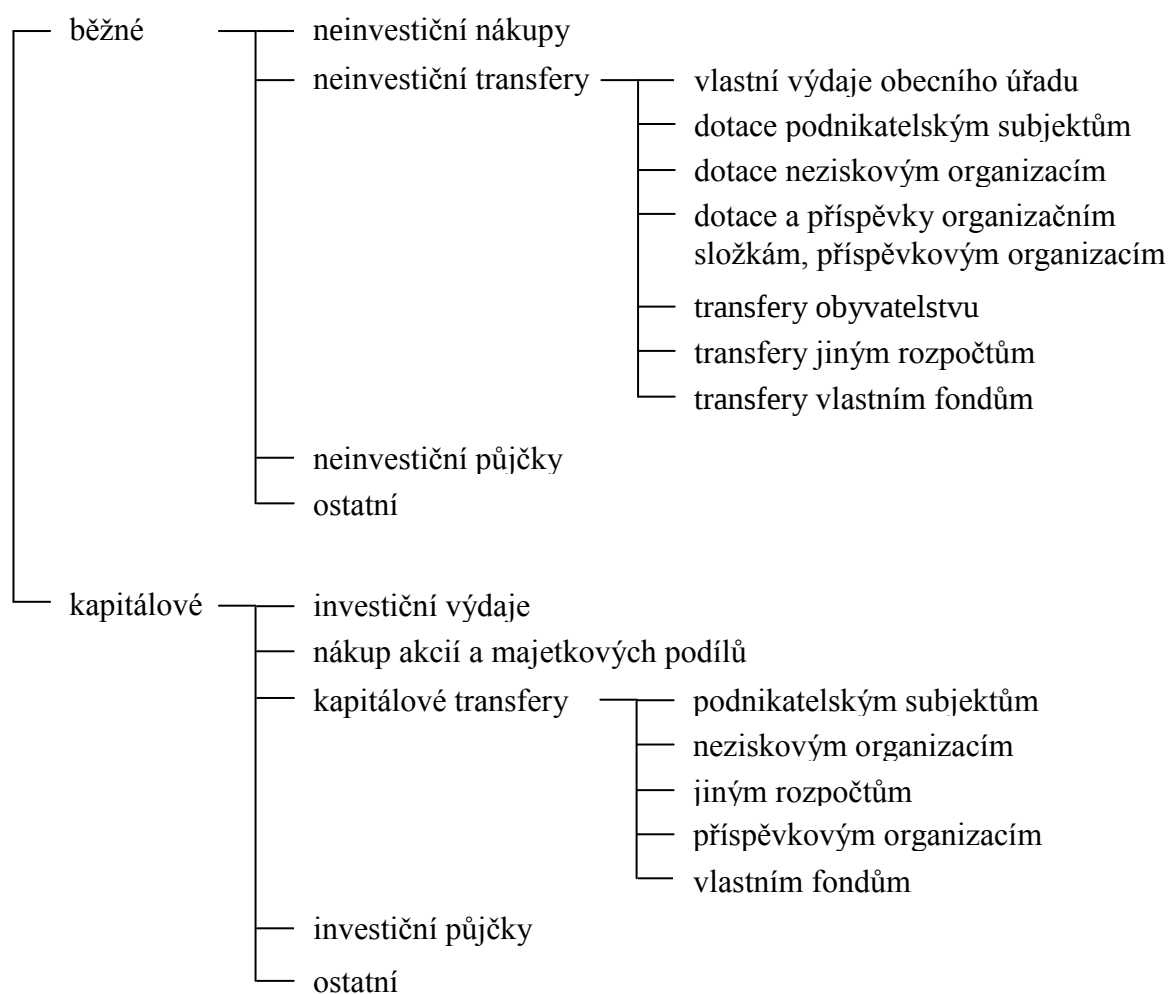


Schéma č. 3 Výdaje rozpočtu obce, zdroj: Peková (2008b), vlastní zpracování.

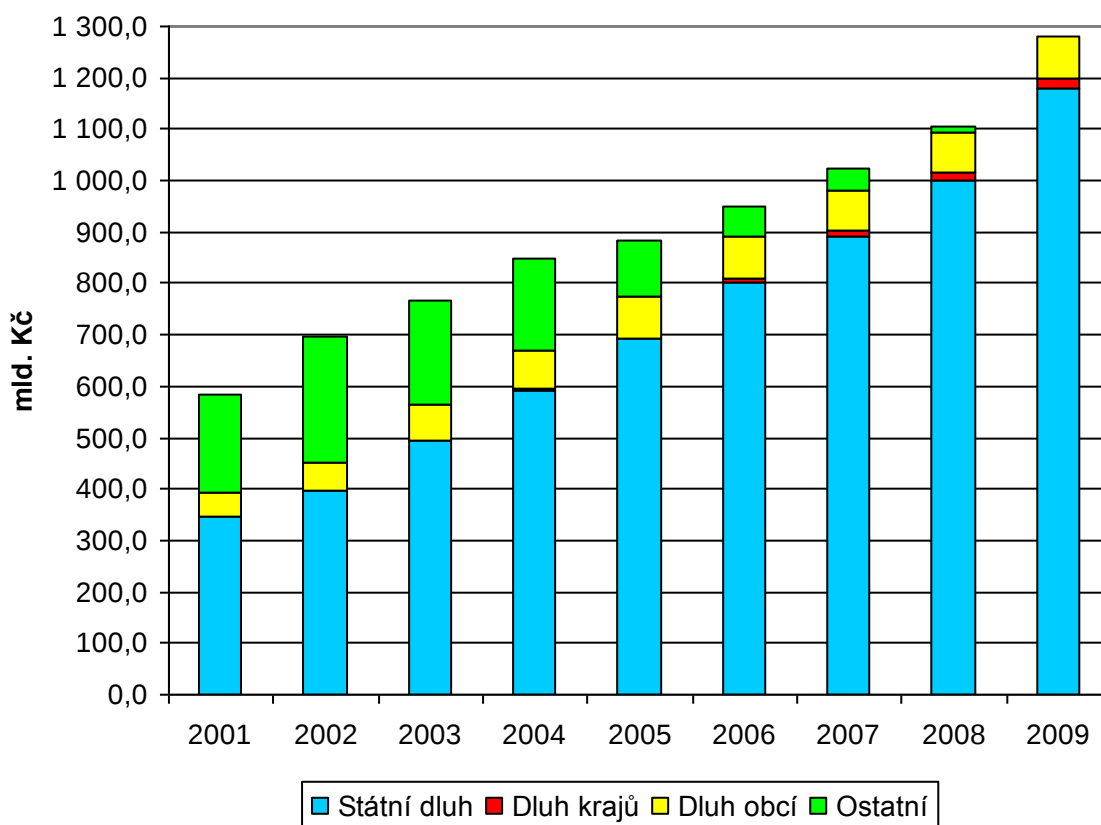
3. Zadlužování obcí

Pod veřejný dluh spadá i zadluženost obcí (dluh obcí). Dluh obcí tvoří jen jeho velmi malou část – 6,3 % v roce 2009 (jak lze vidět v následující tabulce). Největší část veřejného dluhu tvoří dluh státní, v roce 2009 byl 92,02 % veřejného dluhu a v roce 2010⁷ již 93,45 %. V absolutních číslech je veřejný dluh v roce 2010 1 333,5 mld. Kč a státní dluh 1 246,1 mld. Kč (MF ČR, ČSÚ, Deník veřejné správy).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Vlád. dluh	585,4	695,0	768,3	847,8	885,4	948,3	1 023,8	1 104,9	1 280,4	1 333,5
Státní dluh	345,0	395,9	493,2	592,9	691,2	802,5	892,3	999,8	1 178,2	1 246,1
Dluh krajů	0,0	0,0	1,3	1,5	2,9	7,7	10,4	14,6	20,9	-
Dluh obcí	48,3	55,8	70,4	74,8	79,0	80,9	79,2	80,1	80,6	-
Ostatní	192,1	243,3	203,4	178,6	112,3	57,2	41,9	10,4	0,7	-

Tabulka č. 1 Vládní dluh 2001 - 2009, zdroj: MF ČR, ČSÚ, Deník veřejné správy (DVS), vlastní zpracování.

Vládní dluh 2001 - 2009



Graf č. 1 Vládní dluh⁸ 2001 - 2009, zdroj: MF ČR, ČSÚ, DVS, vlastní zpracování.

⁷ Data z MF ČR za první dvě čtvrtletí, tedy k 30. 6. 2010.

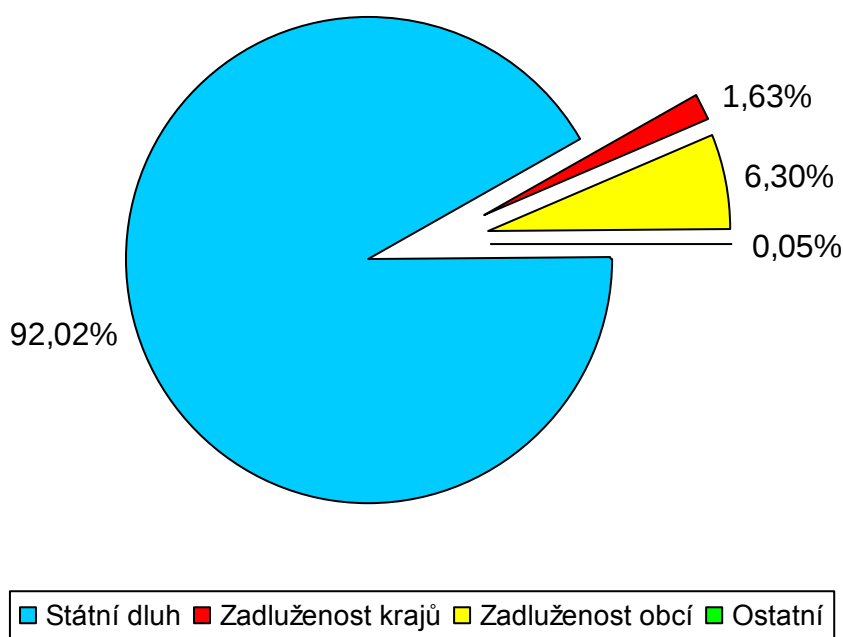
⁸ Položka ostatní obsahuje: veřejnoprávní instituce, veřejné podniky a veřejné fondy.

Vládní (veřejný) dluh je souhrnem závazků:

- státu,
- jednotlivých článků územní samosprávy,
- veřejnoprávních institucí zřizovaných státem a územní samosprávou (např. příspěvkových organizací),
- veřejných podniků – státních a municipálních,
- veřejných fondů – mimorozpočtových fondů v rozpočtové soustavě.

Také můžeme říct, že veřejný dluh je souhrnem pohledávek ekonomických subjektů vůči státu, jednotlivým článkům územní samosprávy, veřejným fondům a ostatním institucím ve veřejném sektoru. Státní dluh představuje pouze jednu z částí veřejného dluhu a vypočítá se jako suma státních deficitů za jednotlivé roky.

Vládní dluh 2009 v %



Graf č. 2 Vládní dluh⁹ v roce 2009, zdroj: MF ČR, ČSÚ, DVS, vlastní zpracování.

Přijetí zákonů č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní obce motivovalo k neobvyklému rozvoji podnikavosti, vedla je k tomu jejich právně zaručená samostatnost a suverenita a také možnost samostatně nakládat s finančním a nemovitým majetkem. Výsledkem snahy

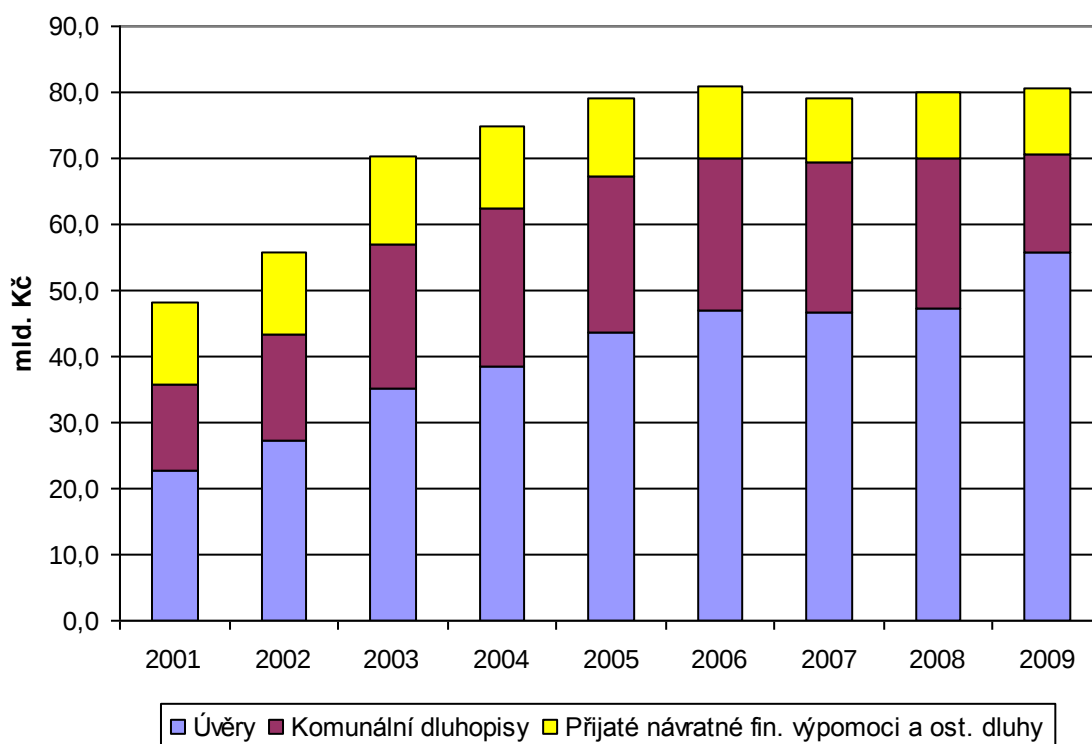
⁹ Položka ostatní obsahuje: veřejnoprávní instituce, veřejné podniky a veřejné fondy.

o nápravu zanedbané infrastruktury bylo, že se obce začaly od r. 1993 obracet ve velké míře na kapitálový trh, neboť jejich běžné příjmy na řešení rozvojových potřeb nestačily.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Úvěry	22,6	27,3	35,2	38,5	43,7	47,1	46,7	47,4	55,8
Komunální dluhopisy	13,3	15,9	21,7	23,9	23,5	22,9	22,6	22,7	14,7
Přijaté návrat. fin. výpomoci a ost. dluhy	12,4	12,6	13,5	12,4	11,8	10,9	9,9	10,0	10,1
Celkem	48,3	55,8	70,4	74,8	79,0	80,9	79,2	80,1	80,6

Tabulka č. 2 Souhrnné údaje o zadluženosti obcí ČR v letech 2001 – 2009, zdroj: MF ČR, vlastní zpracování.

Souhrnné údaje o zadluženosti obcí v ČR v letech 2001 - 2009

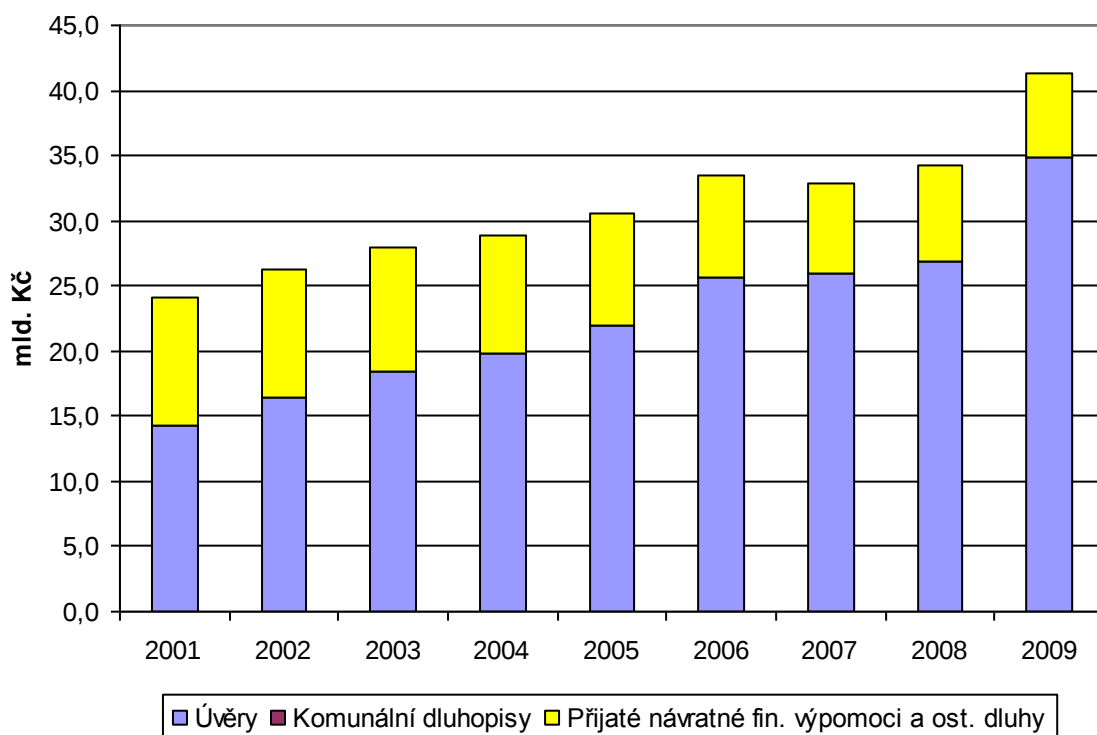


Graf č. 3 Souhrnné údaje o zadluženosti obcí ČR v letech 2001 – 2009, zdroj: MF ČR, vlastní zpracování.

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Úvěry	14,3	16,5	18,4	19,8	22,0	25,7	25,9	26,9	34,8
Komunální dluhopisy	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Přijaté návrat. fin. výpomoci a ost. dluhy	9,8	9,7	9,6	9,1	8,6	7,8	7,0	7,4	6,5
Celkem	24,1	26,2	28,0	28,9	30,6	33,5	32,9	34,3	41,3

Tabulka č. 3 Údaje o zadluženosti obcí ČR bez hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy v letech 2001 – 2009, zdroj: MF ČR, vlastní zpracování.

**Údaje o zadluženosti obcí ČR bez hl. m. Prahy, Plzně, Brna a
Ostravy v letech 2001 - 2009**



Graf č. 4 Údaje o zadluženosti obcí ČR bez hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy v letech 2001 – 2009, zdroj: MF ČR, vlastní zpracování.

Výrazným znakem obecního dluhu byla zejména jeho vysoká dynamika. Z počátku (v roce 1993) byl municipální dluh velmi nízký, téměř nulový. Po zavedení nové daňové soustavy došlo ale k rychlému nárůstu municipálního dluhu zejména u malých obcí. V dalších letech to už byla spíše velká města, která se podílela na celkovém objemu municipálního dluhu, díky emitování dluhopisů.

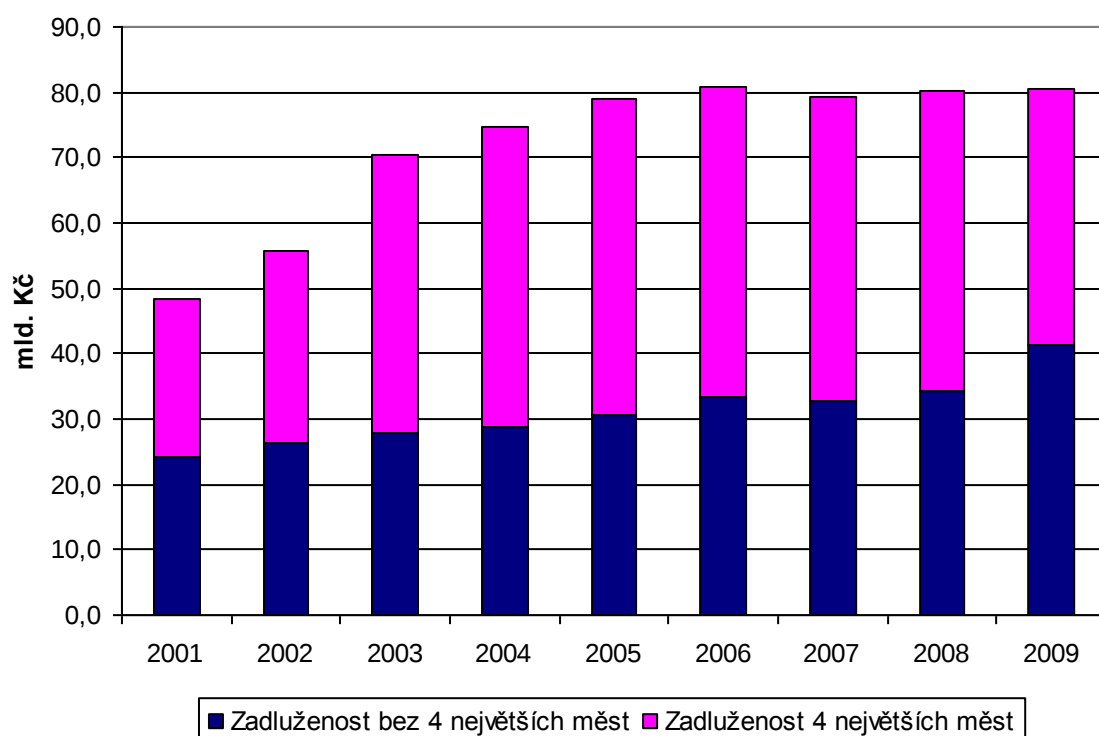
V roce 1994 vykázalo zadluženost 1 969 obcí z celkového počtu obcí 6 221, tj. 31,7 % obcí. V roce 2009 vykázalo zadluženost již 3 250 obcí z celkového počtu 6 244 obcí, což je více než polovina (52,0 %) obcí. V posledních letech došlo ke stabilizaci počtu zadlužených obcí, meziroční nárůst byl velmi mírný – o 21 obcí (MF ČR).

Celkový dluh obcí (včetně jimi zřízených příspěvkových organizací) byl ke konci roku 2009 80,6 mld. Kč. Oproti roku 2008 narostl o 0,6 %, v absolutním vyjádření to znamená nárůst 0,5 mld. Kč. Přesto se jedná o mírnější nárůst než v roce 2008 (MF ČR).

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Celková zadluženost ČR	48,3	55,8	70,4	74,8	79,0	80,9	79,2	80,1	80,6
Zadluženost 4 největších měst	24,2	29,6	42,4	45,9	48,4	47,4	46,3	45,8	39,3
% podíl 4 největších měst na celkové zadluženosti	50,1	53,0	60,2	61,4	61,3	58,6	58,5	57,2	48,8

Tabulka č. 4 Vývoj podílu zadluženosti hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy na celkové zadluženosti obcí v letech 2001 – 2009, zdroj: MF ČR, vlastní zpracování.

Vývoj podílu zadluženosti hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy na celkové zadluženosti obcí v letech 2001 - 2009



Graf č. 5 Vývoj podílu zadluženosti hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy na celkové zadluženosti obcí v letech 2001 – 2009, zdroj: MF ČR, vlastní zpracování.

Ve velikostní kategorii 101 – 1000 obyvatel se nalézají nejvíce obcí (v absolutním i relativním vyjádření) s vyšší mírou rizika hospodaření. U těchto obcí se nachází větší riziko schopnosti splácení dluhů kvůli jejich menšímu objemu rozpočtu, než u velkých měst. Velká města mají sice větší objem dluhů, ale riziko schopnosti splácení je menší vzhledem k jejich velkému objemu rozpočtů (Provazníková, 2009).

Na celkové zadluženosti obcí se stále výrazně podílí 4 největší města (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň), přestože jejich podíl na celkové zadluženosti od roku 2004 klesá a v roce 2009 se poprvé od roku 2000 tento podíl dostal pod 50 % (MF ČR).

Podíl zadluženosti hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy na celkové zadluženosti obcí v roce 2009



Graf č. 6 Podíl zadluženosti hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy na celkové zadluženosti v roce 2009, zdroj: MF ČR, vlastní zpracování.

Úvěry poskytnuté obcím byly využity, podobně jako v minulých letech, zejména na výstavbu a rekonstrukci technické infrastruktury (kanalizace, místních komunikací, ČOV atd.), dále pak na předfinancování investičních projektů z fondů EU či výstavbu a rekonstrukci školských zařízení, sportovních areálů nebo na regeneraci a výstavbu bytového fondu. Některá města také využila úvěrů poskytnutým Evropskou investiční bankou na financování investic do místní infrastruktury. Pro více jak polovinu poskytnutých úvěrů nebylo vyžadováno žádné ručení. V případě, že je záruka po obcích vyžadována, obce nejčastěji ručí svým majetkem, směnkou či budoucími příjmy rozpočtu obce (MF ČR).

3.1. Příčiny rostoucí zadluženosti

Vysoké tempo růstu dluhu obcí způsobily hlavně vysoké nároky na kapitálové výdaje obcí v 90. letech. Většina kapitálových výdajů směřuje na projekty, které jsou neziskové, a tudíž nevytváří žádný zisk, ze kterého by mohl být dluh splácen. U malých obcí, pokud je dluh splácen na vrub běžných příjmů, může ovlivnit možnost vykonávání jejich základních funkcí.

Závažný problém, podle řady studií, představuje nesprávná evidence a statistika potenciálních závazků obcí. Neexistuje totiž systém včasného varování naznačující stupeň rizika, kterému jsou obce vystaveny. To je částečně způsobeno i nedostatečnou kvalifikací a administrativní vybaveností představitelů hlavně malých obcí a neúplnými pravidly, která by jasně definovala jakou finanční záruku a pomoc může obcím poskytnout vláda, např. pravidla bankrotu obcí.

Jednou z příčin rostoucí zadluženosti obcí je rozmístění dotací a kriteria pro přidělování investičních dotací, kdy hlavním kriteriem obvykle bývá finanční spoluúčast investorské obce na realizaci daného investičního záměru. Tato finanční spoluúčast zvyšuje zadluženost především malých obcí, neboť na tyto investiční záměry si většinou musí vzít malé obce úvěr od peněžního ústavu.

Podobně je tomu u možnosti čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU. Evropská unie vždy vyžaduje finanční spoluúčast žadatele (obce) na realizaci projektu a tím tlačí na další zadlužování obce. Zpravidla obce dostávají peníze ze strukturálních fondů EU až po celkové realizaci projektu, obce jsou proto nuceny si půjčit dostatek peněz na celou realizaci projektu. Tímto mohou ovšem vzniknout problémy spojené s rostoucí zadlužeností obce.

Další příčinou zadluženosti obcí je i to, že obce v ČR dostávají poměrně snadno úvěr, nepředstavují totiž pro peněžní ústavy takové riziko jako jiné subjekty.

3.2. Prevence a regulace zadlužování

V současné době mají obce v ČR poměrně snadný přístup na všechny finanční trhy. Obce si mohou půjčovat od libovolných finančních ústavů, za jakýmkoli účelem, za jakýchkoli podmínek, časových lhůt a úrokových sazeb.

V současnosti se Česká republika potýká s velkým dluhem veřejného sektoru, je tedy nežádoucí další nárůst dluhu obcí, zejména pokud se zadlužování týká menších obcí, které se snadněji dostanou do finančních problémů. Tento fakt hovoří pro provádění preventivních opatření proti zadlužování obcí nebo následnou regulaci již vzniklých dluhů.

V rozpočtových pravidlech ani v ústavě se však nenacházejí žádné regulace vlastnických práv, např. tím, že by byla určena maximální míra zadluženosti nebo omezena míra nakládání s majetkem obcí.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích říká, že v rozhodování o majetkoprávních úkonech a finančním hospodaření rozhoduje vrcholný volený orgán – zastupitelstvo (návrh rozpočtu, nabytí a převod nemovitostí, přijetí a poskytnutí úvěru a půjčky atd.). Zákon pouze omezuje, kdy mohou obce přijmout ručitelskou roli.

K omezování nadměrné zadluženosti přispívají některá ustanovení ze zákona č. 250/2000 Sb., O rozpočtových pravidlech územních rozpočtů §4 Rozpočet územního samosprávného celku a svazku obcí (viz. kapitola 2 – Rozpočtová skladba obcí a zadluženost obcí). Tento zákon můžeme brát jako nepřímý nástroj prevence a regulace zadlužování.

K dalším nástrojům omezování zadluženosti obcí řadíme i:

- povolování emise komunálních obligací MF ČR,
- přezkoumání hospodaření územních samosprávních celků (dle zákona 420/2004 Sb.),
- přidělování individuálních účelových dotací obcím s vazbou na ukazatele dluhové služby.

4. Opatření a ukazatele zadluženosti obcí

Přijetím zákonů č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní byla v oblasti hospodaření posílena pravomoc a soběstačnost obcí, a stejně tak došlo k nárůstu odpovědnosti místních zastupitelstev. Obce se tak stávají odpovědné za socioekonomický rozvoj svého území a za uspokojování potřeb svých občanů. Kvalita hospodaření obcí má také zásadní vliv na hospodaření a sociální rozvoj celé ČR. Z tohoto důvodu je třeba sledovat hospodaření obcí, resp. jejich zadluženost a to pomocí opatření proti zadluženosti jako je Finanční a majetková analýza (FAMA) či Monitoring hospodaření obcí.

4.1. Finanční a majetková analýza (FAMA)

Hlavním úkolem finanční a majetkové analýzy (FAMA) je zjistit, jak obce hospodaří se svým majetkem, a jakým směrem se hospodaření těchto obcí bude vyvíjet. Cílem FAMA je vytvoření podkladů pro program rozvoje obcí a SWOT analýzu, vytvoření plánu a optimalizace investičních potřeb a úvěrování obce. Dalšími cíli FAMA je příprava privatizačním programů a plánů odprodeje majetku, modelování nároků na reprodukci majetku a analýza vybraných problémů pro potřeby centrálních orgánů (Toth, 2005).

Finanční a majetková analýza obsahuje základní a propočtové ukazatele. Základní ukazatele mají za cíl odhalit tendence v rozvoji obce a vycházejí z druhového členění rozpočtové skladby. Data k nim získáváme z centrálních zdrojů ARIS, z existujících rozvojových dokumentací obce či po konzultaci s odborníky. Propočtové ukazatele dělíme na indikátory, které mají za cíl upozorňovat na problémové oblasti hospodaření obce a doplňkové ukazatele, které identifikují příčiny možných problémů.

Mezi propočtové ukazatele (indikátory) finanční a majetkové analýzy řadíme i ukazatel dluhové služby (počítán dle MF ČR).

4.1.1. Ukazatel dluhové služby

Pro budoucí vývoj financí obce je důležité hlavně sledování rozsahu úvěrů, jejich splácení, výše a úhrada úroků z úvěrů. Při sestavování rozpočtu a rozhodování o přijetí úvěru je důležité brát v to potaz, aby splácení úvěru v příštích letech nepředstavovalo přesprátiš velkou zátěž pro obec, tzn. aby podíl splátek jistiny a úroku netvořil příliš velký podíl na celkových výdajích obce, neboť by to mohlo ovlivnit její další činnost.

V roce 2004 přijala vláda České republiky usnesení č. 346, o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby. Ministr financí a místopředseda vlády byli pověřeni sledováním zadluženosti obcí. Jejich povinností bylo předávat každoročně vládě zprávu o vývoji zadluženosti obcí a krajů.

Ukazatel dluhové služby se vypočítá jako poměr dluhové služby ke skutečnému objemu dluhové základny za uplynulý kalendářní rok. Ukazatele vyjadřuje, jakým procentem se podílí dluh na celkových příjmech obce.

Dluhová základna	Dluhová služba
Daňové příjmy (po konsolidaci)	Úroky
Nedaňové příjmy (po konsolidaci)	Splátky jistin a dluhopisů
Přijaté dotace – finanční vztah	Splátky leasingu

Tabulka č. 5 Výpočet dluhové služby, zdroj: MF ČR, vlastní zpracování.

Dluhová služba / dluhová základna * 100 = ukazatel dluhové služby (%)

Každé obci byl ministerstvem financí spočítán ukazatel dluhové služby. Ukazatel dluhové služby obce neměl překročit 30% hranici (stanovena MF ČR). Při překročení této hranice Ministerstvo financí oznámilo obci dopisem ministra financí, že má přijmout taková opatření, aby v příštím roce limit již nebyl nepřekročen. Ministerstvo financí také požádalo dotčené obce, aby během tří měsíců zdůvodnily překročení ukazatele dluhové služby a oznámily, jaká opatření budou přijata. Obce, na vyžádání ministra financí, musely předložit rovněž Zprávu o výsledcích přezkoumání hospodaření za příslušný kalendářní rok, dále pak stanovisko zastupitelstva k této zprávě a rozpočtový výhled (MF ČR).

Všechny podklady, které si vyžádalo ministerstvo financí, byly vyhodnoceny. Byly posouzeny všechny skutečnosti, které vedly k překročení 30% hranice dluhové služby. Podle MF ČR přitom byly dále brány do úvahy:

- celková zadluženost obce,
- celková zadluženost obce v přepočtu na 1 obyvatele,
- daňová výtěžnost vztažená na 1 obyvatele obce,
- trend zadluženosti v minulých letech,
- velikost obce,
- celková finanční situace obce.

Pokud i v dalším roce překročila obec ukazatel dluhové služby, předalo Ministerstvo financí seznam těchto obcí poskytovatelům prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů, aby bylo přihlédnuto k této situaci při projednávání žádostí těchto obcí o dotaci, půjčku nebo o návratnou finanční výpomoc (NFV). I když jedním z kritérií pro získání státní účelové dotace (při výběru obcí, které tuto dotaci získají) byl ukazatel dluhové služby, překročení 30% hranice nemuselo automaticky znamenat, že obec ztrácí možnost tuto dotaci získat. Toto kritérium použili poskytovatelé při rozhodování o poskytnutí účelových dotací a půjček, na nově zahajované akce. Při rozhodování o poskytnutí dotace, půjčky nebo NFV mělo být zohledněno i eventuální zvýšení zadluženosti z důvodu zajištění spolufinancování obce při účasti na programech financovaných z prostředků Evropské Unie (MF ČR).

Jestliže obce překročily stanovenou hranici ukazatele dluhové služby výhradně vlivem zohledňujících ukazatelů, nepovažovaly se za problémové. Jedná se o následující ukazatele, které uvádí Ministerstvo financí:

- kontokorentní účet,
- revolvingový (opakující se) úvěr,
- jednorázová splátka úvěru nebo půjčky,
- zapojení do programů Phare, Sapard a Strukturálních fondů (přijetí úvěru určeného na spoluúčast a předfinancování),
- zadluženost vzniklá z důvodů odstranění škod po povodni,
- přijetí hypotečního úvěru na obecní bytovou výstavbu (splátky tohoto úvěru obec hradí z nájemného vybraného od občanů).

Údaje pro zohledňující ukazatele nelze zjistit z běžných účetních nebo finančních výkazů obcí, ale pouze ze zdůvodnění obce, když překročí ukazatel dluhové služby.

Ministerstvo financí po zhodnocení údajů od obcí, které v roce 2003 až 2007 překročily 30% hranici ukazatele dluhové služby, zjistilo že:

- u většiny obcí se překročení míry zadluženosti dosáhlo vlivem vysokých jednorázových splátek úvěrů a půjček. Tuto jejich snahu rychleji se vypořádat se svými závazky lze hodnotit velmi pozitivně,
- některé obce mají z minulosti jenom jeden úvěr, který řádně splácejí,
- mnohé obce mají několik úvěrů, mají stanoveny splátkové kalendáře a v nejbližší době proto nejsou schopny dodržet stanovenou hranici dluhové služby. Zavázaly se

však omezit v maximální možné míře nové investice a nepřijímat nové úvěry a půjčky,

- většina obcí přistoupila na základě systému sledování zadluženosti k přehodnocení svých rozpočtových priorit v následujících obdobích s cílem sledovat a snižovat svoji zadluženost.

Ke konci roku 2004 bylo 171 obcí s dluhovou službou vyšší než stanovený limit. K 31. 12. 2005 překročilo hranici ukazatele dluhové služby 186 obcí, tedy nárůst o 15 obcí. Za rok 2006 mělo 235 obcí vyšší ukazatel dluhové služby než je stanovený limit, což představuje nárůst o 49 obcí. V roce 2007 mělo 245 obcí vyšší ukazatel dluhové služby, tedy nárůst o 10 obcí oproti předchozímu roku. V drtivé většině případů bylo překročení limitu dosaženo vlivem tzv. „zohledňujících ukazatelů“, především jednorázovou splátkou nebo kontokorentním účtem (MF ČR).

4.2. Monitoring hospodaření obcí

Vláda České republiky v roce 2008 schválila usnesení č. 1395, o monitoringu hospodaření obcí, ve kterém zrušila i usnesení vlády č. 346 z roku 2004, o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby a nahradila jej monitoringem hospodaření obcí.

Monitoring hospodaření obcí je prováděn na základě sledování soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) u jednotlivých obcí a jimi zřízených příspěvkových organizací s cílem vést obce k větší obezřetnosti při hospodaření se svěřenými veřejnými prostředky. Za základní ukazatele monitoringu hospodaření obcí se považuje ukazatel celkové likvidity a ukazatel podílu cizích zdrojů a přijatých návratných finančních výpomocí k celkovým aktivům.

Usnesení č. 1395 ukládá ministru financí, aby po vyhodnocení všech podkladů, oslovil dopisem všechny obce s vyšší mírou rizika hospodaření. Vyšší míra rizika hospodaření obcí znamená, že ukazatel celkové likvidity¹⁰ se pohybuje v intervalu $<0; 1>$ a zároveň podíl jejich cizích zdrojů a přijatých návratných finančních výpomocí¹¹ k celkovým aktivům je vyšší než 25 % včetně. Při splnění obou kritérií jsou obce požádány ministrem financí, aby zdůvodnily neuspokojivý stav, a aby zastupitelstvo vyjádřilo stanovisko k tomuto problému. Zvláštní pozornost bude věnována hlavně těm obcím, u kterých se ukazatel celkové likvidity pohyboval v intervalu $<0; 1>$ opakovaně. Ministru financí byla uložena povinnost, dle usnesení vlády č. 1395, každoročně informovat vládu o výsledcích monitoringu obcí. Obcím, kterým byly zjištěny vážné problémy s platební schopností po vyhodnocení všech dostupných podkladů, bude Ministerstvem financí (ve spolupráci s Ministerstvem vnitra) nabídnuta pomoc. Pomoc spočívá v analýze problémů a návrhu doporučení, jak postupovat při jejich řešení.

V roce 2009 bylo zahrnuto do monitoringu hospodaření obcí všech 6 244 obcí. Po vyhodnocení všech podkladů do kategorie obcí s rizikovým hospodařením (tzn. obce, u nichž ukazatel celkové likvidity se nacházel k 31. 12. 2009 v intervalu $<0; 1>$) bylo zařazeno 367 obcí. Do kategorie obcí s vyšší mírou rizika hospodaření (tzn. obce, u kterých hodnoty obou monitorujících ukazatelů k 31. 12. 2009 dosahovaly kritických hodnot) bylo zařazeno 44 obcí. Oproti minulému roku tato hodnota narostla o 18 obcí.

¹⁰ Také běžná likvidita (= schopnost uhradit své závazky), vypočítá se jako podíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků.

¹¹ Vláda České republiky usnesením č. 695/2010 mění usnesení vlády č. 1395/2008 tak, že u uvedeného usnesení se vypouští slova „a přijatých návratných finančních výpomocí“.

Opětovný výskyt byl zaregistrován u 18 obcí, přičemž nově se zařadilo do nejrizikovější skupiny 26 obcí. S vyšší mírou rizika hospodaření (v absolutním i relativním vyjádření) se nejvíce obcí nachází ve velikostní kategorii 101 – 1 000 obyvatel (MF ČR).

I přes nepříznivý vývoj daňových příjmů v roce 2009 a častá zpoždění v proplácení příslibených dotací z fondů EU vyplývá z výsledků monitoringu hospodaření obcí v roce 2009, že naprostá většina obcí hospodaří odpovědně a při své činnosti se snaží předcházet možným rizikům, které by mohly negativně ovlivnit chod obce (MF ČR).

S monitoringem hospodaření obcí nejsou spojeny žádné dodatečné administrativní ani finanční nároky na rozpočty obcí a jejich chod.

4.2.1. Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) MF ČR

A. Informativní ukazatele:

- 1) Počet obyvatel
- 2) Příjem celkem (po konsolidaci)
- 3) Úroky
- 4) Uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků
- 5) Dluhová služba celkem
- 6) Ukazatel dluhové služby (v %)
- 7) Rozvaha aktiv a pasiv
- 8) Cizí zdroje a přijaté návratné finanční výpomoci
- 9) Stav na bankovních účtech
- 10) Úvěry a komunální obligace
- 11) Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy
- 12) Zadluženost celkem
- 14) Podíl zadluženosti na cizích zdrojích a přijatých návrat. finan. výpomocích (v %)
- 15) Zadluženost (cizí zdroje a přijaté návratné finanční výpomoci) na 1 obyvatele
- 16) Oběžná aktiva
- 17) Krátkodobé závazky

B. Monitorující ukazatele:

- 13) Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %)
- 18) Celková (běžná) likvidita (current ratio)

4.3. Propojení SIMU a FAMA

Jak již bylo uvedeno, v podkapitole 4. 1 – Finanční a majetková analýza, překročení 30% hranice u ukazatele dluhové služby nemusí vždy znamenat vysokou zadluženost obce, a to především z důvodu vlivu zohledňujících ukazatelů. Finanční a majetková analýza v současné době nedokáže včas identifikovat problém týkající se zadluženosti obcí vypočítáním ukazatele dluhové služby. I ministerstvo financí České republiky v roce 2007 upustilo od vypočítávání ukazatele dluhové služby obcím jako indikátoru jejich zadluženosti. V roce 2008 schválilo Monitoring hospodaření obcí a s ním sestavilo soustavu informujících a monitorujících ukazatelů (SIMU), ukazatel dluhové služby je již pouze součástí monitoringu, nikoliv hlavním ukazatelem.

Soustava informujících a monitorujících ukazatelů dokáže pomocí celé řady ukazatelů identifikovat problém a zjistit, zda je obec zadlužená či ne. Soustava ukazatelů obsahuje 16 monitorujících a 2 informativní ukazatele a dalo by se říci, že je obsáhlá a časově velmi náročná na analyzování zadluženosti obce. Vystává tedy otázka, zda by při zjišťování zadluženosti obce nebylo jednodušší zaměřit se pouze na některé ukazatele SIMU či doplnit ukazatele do Finanční a majetkové analýzy.

Ukazatel, na který by se měly obce zaměřit při zjišťování výše zadluženosti, je míra celkové zadluženosti – v SIMU je tento ukazatel uvedený pod bodem 13 – Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %). Pokud tedy obec překročí 30% hranici ukazatele dluhové služby, měla by si obec následně vypočítat i ukazatel míry celkové zadluženosti. Míra celkové zadluženosti vyjadřuje, kolik procent celkových aktiv je financováno externími zdroji.

Jak již bylo uvedeno soustava informujících a monitorujících ukazatelů dokáže identifikovat problém zadluženosti obcí, avšak je časově náročná. Řešením by mohlo být propojení Monitoringu hospodaření obcí a FAMA doplněním Finanční a majetkové analýzy o ukazatel míry celkové zadluženosti. Pokud by ukazatel míry celkové zadluženosti indikoval problém, potom by se obec měla zaměřit na celou soustavu informativních a monitorujících ukazatelů.

Doplnění ukazatele míry celkové zadluženosti do Finanční a majetkové analýzy by znamenalo rozšířit FAMA o položku Cizí zdroje z účetního výkazu – Rozvaha, jedná se o řádek 159. Položky rozvahy, které se zahrnují do cizích zdrojů jsou uvedeny v příloze 2.

Závěr

Hlavním cílem bakalářské práce bylo zhodnotit vývoj zadluženosti obcí a popsat existující opatření proti zadluženosti obcí v rámci ČR, kterými jsou Monitoring hospodaření obcí Ministerstva financí ČR a Finanční a majetková analýza (FAMA).

Úvodní část práce byla věnována ekonomickým teoriím týkajících se veřejného sektoru, které jsou důležité pro pochopení existence veřejného sektoru a státních zásahů do hospodaření (resp. ovlivňování chování soukromého sektoru vládou).

Úkolem veřejných financí je obstarat finance na jednotlivé druhy netržní činnosti státu i územní samosprávy. Finanční prostředky, které obce potřebují na zajištění svého provozu a rozvoje, získávají z daní, z vlastní činnosti, z dotací, z prodeje majetku a z úvěrů. Z tohoto důvodu se další část bakalářské práce zabývá rozpočtovou skladbou obcí, rozpočtovými pravidly a jednotlivými zákony týkajícími se této problematiky. Dále se bakalářská práce věnuje druhovému třídění rozpočtové sklady a podrobněji popisuje její jednotlivé okruhy (financování obcí, příjmy obcí a výdaje obcí) a zejména pak zadlužování obcí. Poslední část bakalářské práce popisuje opatření a ukazatele zadluženosti obcí v ČR.

V rámci vládního dluhu (v relativních číslech) zadluženost obcí klesá (vyjma roku 2003, kdy výrazně stoupl dluh čtyř největších měst – hlavního města Prahy, Plzně, Brna a Ostravy z důvodu emitování dluhopisů). V roce 2001 byl podíl zadluženosti obcí na vládním dluhu 8,2 % (v roce 2003 9,2 %), naproti tomu v roce 2009 byl podíl zadluženosti pouze 6,3 %.

V absolutních číslech však zadluženost obcí roste. Po vzniku České republiky, v roce 1993, byl municipální dluh velmi nízký, téměř nulový. Se zavedením nové daňové soustavy došlo k rychlému nárůstu municipálního dluhu zejména u malých obcí. Od roku 2001 zadluženost obcí roste, kromě roku 2007, kdy díky dynamickému hospodářskému růstu došlo k poklesu zadluženosti obcí.

V roce 1994 vykazovalo zadluženost 1 969 obcí z celkového počtu obcí 6 221, tj. 31,7 % obcí. V roce 2009 vykazovalo zadluženost již 3 250 obcí z celkového počtu 6 244 obcí, což je více než polovina (52,0 %) obcí. Na celkové zadluženosti obcí se výrazně podílí 4 největší města (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň), přestože jejich podíl na celkové zadluženosti od roku 2004 klesá.

Příčinou zadlužování obcí jsou kapitálové výdaje na neziskové projekty, které nevytvářejí žádný zisk. Další důvodem zadlužování obcí jsou poskytnuté dotace, které obvykle bývají spojeny s finanční spoluúčastí investorské obce na realizaci daného investičního záměru. Finanční spoluúčast zvyšuje zadluženost hlavně malých obcí, protože si na tyto investiční záměry musí vzít většinou úvěr od peněžního ústavu. Obdobné je to při čerpání finančních prostředků ze strukturálních fondů EU. Zadluženost obcí zvyšuje i to, že obce v ČR dostávají poměrně snadno úvěr, nepředstavují pro peněžní ústavy takové riziko jako jiné subjekty.

Přijetí zákonů č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a zákonu č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní motivovalo obce k rozvoji podnikavosti, neboť je jim právně zaručena samostatnost a suverenita, a také možnost samostatně nakládat s finančním a nemovitým majetkem. Z tohoto důvodu je důležité, aby se obce zaměřily na monitorování svého hospodaření (zadluženosti). Ke sledování vývoje zadluženosti obcí slouží opatření proti zadluženosti, v rámci České republiky jsou to Monitoring hospodaření obcí Ministerstva finanční ČR a Finanční a majetková analýza (FAMA).

Hlavním (ale ne jediným) úkolem finanční a majetkové analýzy je zjistit, jak obce hospodaří se svým majetkem, a jakým směrem se hospodaření těchto obcí bude vyvíjet. Finanční a majetková analýza, resp. její základní ukazatele vycházejí z rozpočtová skladby ČR (příjmy a výdaje se třídí dle vyhlášky č. 323/2002 Sb.) z druhového třídění (dle opatření MF č.j. 111/74 200/1997). Pomocí základních ukazatelů se dají vypočítat propočtové a podílové ukazatele (indikátory), jejichž součástí je ukazatel dluhové služby.

V roce 2004 přijala vláda České republiky usnesení č. 346 o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby. Pokud obec překročila 30% hranici (stanovenou MF ČR), byla upozorněna ministrem financí a měla přijmout taková opatření, aby v příštím roce tuto hranici již nepřekročila. MF ČR také definovalo zohledňující ukazatele. V případě, že obec překročila stanovenou hranici ukazatele dluhové služby výhradně vlivem těchto ukazatelů, nebyly obce považovány za problémové. V roce 2008 vláda upustila od usnesení č. 346, neboť v drtivé většině případů obce překročily 30% hranici právě vlivem těchto zohledňujících ukazatelů.

V roce 2008 proto vláda ČR přijala usnesení č. 1395, o monitoringu hospodaření obcí, ve kterém schválila Monitoring hospodaření obcí a zrušila usnesení č. 346. Monitoring

hospodaření obcí je prováděn na základě sledování soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) a to zejména sledováním ukazatele celkové likvidity a podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %). Obce, jejichž ukazatel celkové likvidity se bude v daném roce pohybovat v intervalu $<0; 1>$ a zároveň podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům bude vyšší než 25 %, budou osloveny dopisem ministra financí a požádány o zdůvodnění tohoto stavu. I přes nepříznivý vývoj daňových příjmů v roce 2009 a častá zpoždění v proplácení příslibených dotací z fondů EU, jak vyplývá z výsledků monitoringu hospodaření obcí v roce 2009, naprostá většina obcí hospodaří odpovědně. Při své činnosti se snaží předcházet možným rizikům, které by mohly negativně ovlivnit chod obce. V roce 2009 byly zjištěny vážné problémy s platební schopností pouze u 44 obcí (z celkového počtu 6 244 obcí), tj. 0,7 % celkového počtu obcí.

Sekundárním cílem bakalářské práce bylo efektivně propojit Monitoring hospodaření obcí a Finanční a majetkovou analýzu. Pro efektivní propojení těchto dvou opatření, a tedy přesnější identifikování zadluženosti obcí, navrhuji do Finanční a majetkové analýzy přidat další ukazatel – míru celkové zadluženosti, tzn. přidat do FAMA další položky z účetního výkazu – Rozvaha a to řádek 159 Cizí zdroje. Jestliže FAMA indikuje vysokou zadluženost obce, pomocí ukazatele dluhové služby (vyšší než 30 %) a míry celkové zadluženosti (vyšší než 25 %), měla by si obec vypočítat celou SIMU.

V současnosti se Česká republika potýká s velkým dluhem veřejného sektoru, je tedy nežádoucí další narůst dluhu obcí. Protože se v rozpočtových pravidlech ani v ústavě nenacházejí žádné regulace vlastnických práv, měly by si dát obce pozor na hospodaření se svým finančním a nemovitým majetkem (některé obce již většinu nemovitého majetku prodaly). Rok 2013 je navíc posledním programovacím obdobím, kdy obce budou moci na své projekty čerpat finanční prostředky z fondů EU. V následujících obdobích lze proto očekávat zvýšení zadluženosti obcí. Tento fakt také hovoří pro důsledné sledování zadlužování obcí pomocí propojení Monitoringu hospodaření obcí a Finanční majetkové analýzy.

Literatura

Klasické zdroje:

1. ELIÁŠ, A. (2000): Podpora podnikání a daňové příjmy. Obec & finance č. 5/2000. str. 39.
2. MUSGRAVE, R. A. – MUSGRAVEOVÁ, P. B. (1994): Veřejné finance v teorii a praxi. 1.vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS. ISBN 80-85603-76-4
3. PEKOVÁ, J (2004): Hospodaření a finance územní samosprávy. 1. vydání. Praha: MANAGEMENT PRESS. ISBN 80-7261-086-4
4. PEKOVÁ, J (2008a): Veřejné finance, úvod do problematiky. 4. vydání. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-358-4
5. PEKOVÁ, J. – PILNÝ, J. – JETMAR, M. (2008b): Veřejná správa a finance veřejného sektoru. 3. vydání. Praha: ASPI. ISBN 978-80-7357-351-5
6. PROVAZNÍKOVÁ, R. (2009): Financování měst, obcí a regionů teorie a praxe. 2. vydání. Praha: GRADA Publishing. ISBN 978-80-247-2789-9
7. SAMUELSON, P. A. (1954): The Pure Theory of Public Expenditure. The Review of Economics and Statistics. Cambridge: MIT Press, PP. 387-389.
8. STIGLITZ, J. E. (1997): Ekonomie veřejného sektoru. 1. vydání. Praha: GRADA Publishing. ISBN 80-7169-454-1
9. TOTH, P. a kol. (2005): Financování obcí – sociálně ekonomický rozvoj systému, výstup z projektu GAČR 402/03/1235. Praha: Oeconomica. ISBN 80-245-0957-1

Internetové zdroje:

10. Ministerstvo financí České republiky (2010): Zadluženost územních samosprávných celků v roce 2009. Citace 3. 11. 2010. Dostupné na WWW:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/zadluzenost_uzem_sprav_celku_55086.html?year=PRESENT

11. Ministerstvo financí České republiky (2008): Regulace zadluženosti obcí a krajů. Citace 3. 11. 2010. Dostupné na WWW:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ver_rozpocety_12197.html?year=2008
12. Ministerstvo financí České republiky (2010): Monitoring hospodaření obcí. Citace 3. 11. 2010. Dostupné na WWW:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/vf_monitoring_hospodareni_obci.html
13. Ministerstvo financí České republiky (2010): Třída 8 - Financování. Citace 8. 11. 2010. Dostupné na WWW:
http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/ostatni_11430.html
14. Strukturální fondy: Regionální operační programy (ROP). Citace 11. 11. 2010. Dostupné na WWW:
<http://www.mmr.cz/Pro-media/Tiskove-zpravy/2006/Perspektivy-cestovniho-ruchu>
15. Český statistický úřad (2010): Vládní dluh. Citace 3. 11. 2010. Dostupné na WWW: http://www.czso.cz/csu/redakce.nsf/i/vladni_dluh_tab
16. Deník veřejné správy (2010): Vývoj zadluženosti obcí a krajů do roku 2009. Citace 3. 11. 2010. Dostupné na WWW: <http://denik.obce.cz/go/clanek.asp?id=6441251>

Zákony:

17. zákon č. 565/1990 Sb., o místních poplatcích,
18. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
19. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla)
20. zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů
21. zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní)
22. zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků

- 23. zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích
- 24. vyhláška Ministerstva financí č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě
- 25. opatření MF č.j. 111/74 200/1997
- 26. usnesení vlády České republiky č. 346 o Regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby
- 27. usnesení vlády České republiky č. 1395/2008 o monitoringu hospodaření obcí, usnesení vlády České republiky č. 695/2010 o změně usnesení vlády o monitoringu hospodaření obcí

Seznam schémat, tabulek a grafů

Schéma č. 1	Rozpočtová soustava.....	13
Schéma č. 2	Příjmy rozpočtu obce	18
Schéma č. 3	Výdaje rozpočtu obce	24
Tabulka č. 1	Vládní dluh 2001 – 2009	25
Tabulka č. 2	Souhrnné údaje o zadluženosti obcí ČR v letech 2001 – 2009	27
Tabulka č. 3	Údaje o zadluženosti obcí ČR bez hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy v letech 2001 – 2009	27
Tabulka č. 4	Vývoj podílu zadluženosti hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy na celkové zadluženosti obcí v letech 2001 – 2009	29
Tabulka č. 5	Výpočet dluhové služby	34
Graf č. 1	Vládní dluh 2001 – 2009	25
Graf č. 2	Vládní dluh v roce 2009	26
Graf č. 3	Souhrnné údaje o zadluženosti obcí ČR v letech 2001 – 2009	27
Graf č. 4	Údaje o zadluženosti obcí ČR bez hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy v letech 2001 – 2009	28
Graf č. 5	Vývoj podílu zadluženosti hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy na celkové zadluženosti obcí v letech 2001 – 2009	29
Graf č. 6	Podíl zadluženosti hl. m. Prahy, Plzně, Brna a Ostravy na celkové zadluženosti v roce 2009	30

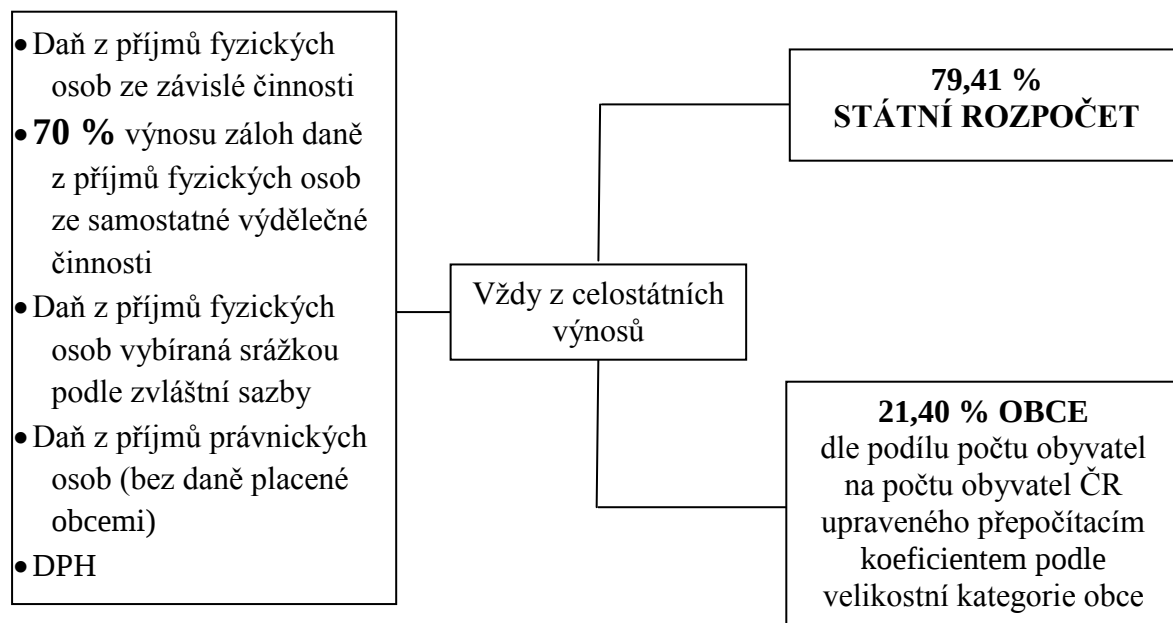
Seznam příloh

Příloha č. 1	Schéma struktury rozpočtového určení daní platná od roku 2008	47
Příloha č. 2	Cizí zdroje.....	48

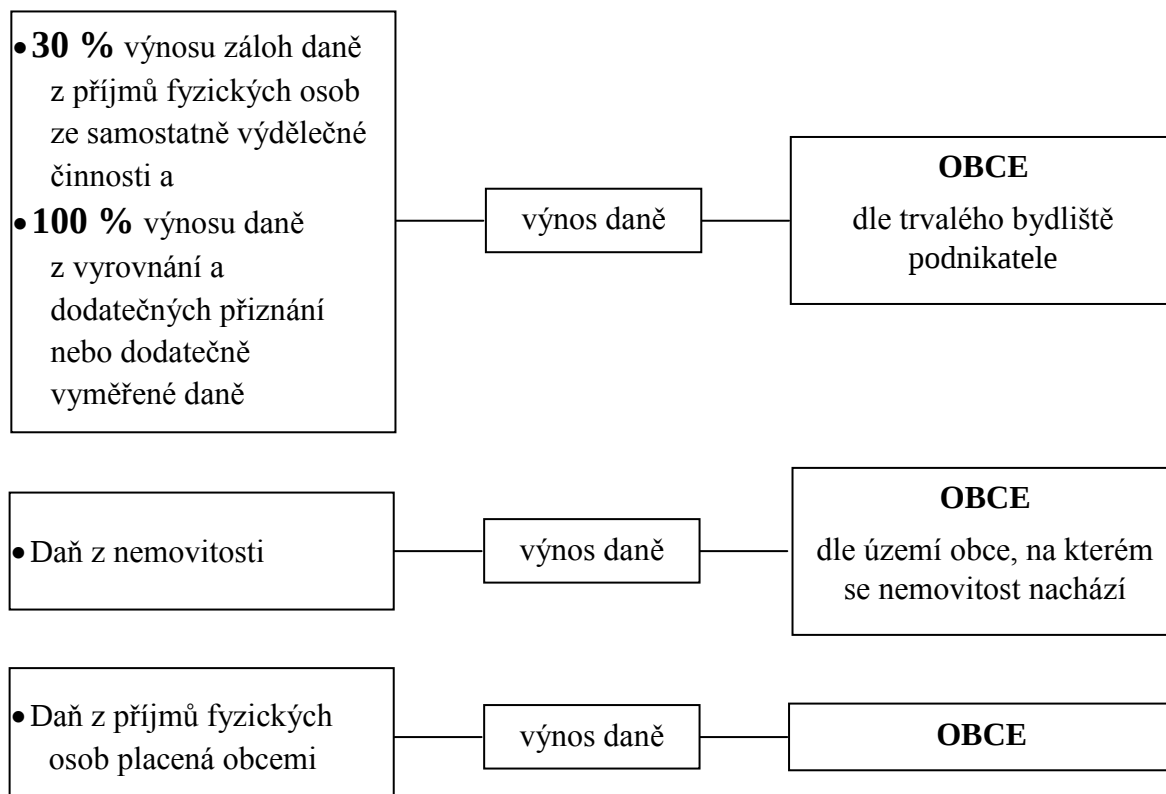
Přílohy

Příloha 1

Sdílené daňové příjmy



Výlučné daňové příjmy



Příloha 1 Schéma struktury rozpočtového určení daní platná od roku 2008, zdroj: Obec a finance (2000), vlastní úprava.

Příloha 2

Řádek	Položka	Řádek	Položka 2	Řádek	Položka 3	Řádek	Položka 4
159	Cizí zdroje	160	Rezervy zákonné				
	<i>součet 160+166+189+196+201</i>	166	Dlouhodobé závazky celk. <i>součet 161-165</i>	161	Vydané dluhopisy	167	Dodavatelé
				162	Závazky z pronájmu	168	Směnky k úhradě
				163	Dlouhodobé přijaté zálohy	169	Přijaté zálohy
				164	Dlouhodobé směnky k úhradě	170	Ostatní závazky
				165	Ostatní dlouhodobé závazky	171	Závazky z pevných termínových operací a opcí
		189	Krátkodobé závazky celk.	172	Součet položek 167 až 171 a 223 až 226	223	Závazky zaniklé ČKA
						224	Přijaté zálohy daní
						225	Závazky z výběru daní a cel
						226	Závazky ze sdílených daní a cel
				175	Součet položek 173 a 174	173	Závazky z upsaných nesplacených CP a podílů
				178	Součet položek 176 až 177	174	Závazky k účastníkům sdružení
				179	Závazky ze sociálního zabezpečení a ZP	176	Zaměstnanci
				184	Součet položek 180 až 183	177	Ostatní závazky vůči zaměstnancům
						180	Daň z příjmů
						181	Ostatní přímé daně
						182	Daň z přidané hodnoty
				187	Součet položek 185 a 186	183	Ostatní daně a poplatky
				188	Jiné závazky	185	Vypořádání přeplatků dotací a ostat. závazků se SR
		196	Bank. úvěry a půjčky celk. <i>součet 190-192+195</i>	190	Dlouhodobé bankovní úvěry	186	Vypořádání přeplatků dotací a ostat. závazků s rozpočtem ÚSC
				191	Krátkodobé bankovní úvěry		
				192	Eskontované krátk. dluhopisy (směnky)		
				195	Součet položek 193 a 194	193	Vydané krátkodobé dluhopisy
		201	Přechod. účty pasivní celk. <i>součet 197-200</i>			194	Ostatní krátkodobé závazky (finanční výpomoci)
				197	Výdaje příštích období		
				198	Výnosy příštích období		
				199	Kurzové rozdíly pasivní		
				200	Dohadné účty pasivní		

Příloha 2 Cizí zdroje, zdroj: ARIS – Výkaz 60 za období, vlastní úprava.