

**MASARYKOVA UNIVERZITA V BRNĚ**  
**Ekonomicko-správní fakulta**  
**Katedra regionální ekonomie a správy**

**TEORIE A PRAXE ROZVOJE MĚST A OBCÍ**

**Simona Hrabalová**

**Aktualizace: Irena Opluštilová (listopad 2010, listopad 2012)**

**BRNO, JARO 2004**

# HODNOCENÍ FINANČNÍ POZICE OBCE ČI MĚSTA

Při hodnocení finanční pozice obce či města se často vychází pouze z výsledku rozpočtového hospodaření. Rozpočet je však, jak již bylo řečeno, nástrojem krátkodobým, tzn. zobrazuje pouze roční výšeč finančního hospodaření obce. Jeho dalším omezením je to, že se jedná pouze o zobrazení toků finančních prostředků vynakládaných a přijímaných obcí. Neinformuje tedy o závazcích, pohledávkách či majetkové situaci obce, pokud nejsou spojeny s tokem finančních prostředků v daném roce. Proto je vhodné doplnit informace, které poskytuje plnění rozpočtu, ještě o informace obsažené v účetnictví obce, které právě výše zmíněné ekonomické kategorie zachycuje.

## Hodnocení výsledku rozpočtového hospodaření

Při hodnocení výsledku rozpočtového hospodaření někdy dochází k mýtizaci a mylné interpretaci schodku či přebytku rozpočtového hospodaření. **Rozpočtové hospodaření obce** může skončit buď jako **vyrovnané**, v tomto případě se příjmy rovnají výdajům a financování je výsledně nulové, nebo **přebytkové**, kdy příjmy jsou v daném roce vyšší než rozpočtové výdaje, a financování rozpočtu je tedy záporné, a konečně jako **deficitní**, kdy výdaje jsou v daném rozpočtovém roce vyšší než příjmy a financující operace jsou tedy kladné. Uvedené skutečnosti vyplývají z již dříve zmíněné základní rovnice rozpočtu, kdy:

**Příjmy – Výdaje = (-) Financování**

**Bez dalších informací však nelze říci, že přebytkový rozpočet je jevem pozitivním a deficitní rozpočet nelze hodnotit z hlediska hospodaření obce jako negativní. To, z čeho můžeme více zjistit o finanční situaci obce, je ukryto právě v obsahu osmé třídy rozpočtových operací – tedy ve financování.**

V případě přebytkového rozpočtu nám charakter financujících operací říká, zda byl přebytek rozpočtu vytvořen, protože došlo k úsporám rozpočtových prostředků a obci se tedy zvýšily prostředky na jejích bankovních účtech, případně uložené v cenných papírech jakožto výnosnější formě aktiva než jsou peníze na běžném účtu. Obec však může být k vytvoření rozpočtového přebytku donucena, neboť v daném roce musí splatit závazky přijaté v minulosti. Protože nemá na svých bankovních účtech naspořené prostředky pro realizaci splátky těchto závazků, musí v daném roce hospodařit s přebytkovým rozpočtem. Tím, že uspoří např. na straně kapitálových výdajů, prostředky na splacení závazků získat. Může se jednat o splátku úvěru, emitovaných dluhopisů či jiné půjčky. Informaci o tom, zda obec splácí přijaté závazky, nalezneme opět v kategorii financování. Bez bližší analýzy financujících operací tedy nelze přebytkový rozpočet jakkoli hodnotit. Často je vhodné doplnit informace obsažené v rozpočtu ještě dalšími informacemi, např. z účetnictví obce, o výši závazku, účelu přijetí závazku, výši splátek, době trvání závazku, úročení závazku apod.

Stejně tak není možné bez podrobnější analýzy jakkoli hodnotit deficitní rozpočet, neboť existují dva základní způsoby, jak může být deficitní rozpočet financován. To, že obec v daném roce hospodaří s deficitním rozpočtem, může znamenat, že realizuje rozsáhlou investiční akci, na jejíž realizaci v minulosti spořila finanční prostředky, které v tomto roce použije. Deficit je tedy financován pomocí jejích zdrojů a obec se nikterak nezadluhuje. Na druhou stranu může být deficit financován pomocí přijatých cizích prostředků. Zde je potom na místě podrobnější analýza, která se zabývá účelem přijetí závazku, náklady spojenými s přijetím a existencí závazku a schopností obce daný závazek splatit.

Jaké **finanční operace** tedy můžete najít v **kategorii financování**<sup>1</sup>:

- Emitované dluhopisy a jejich splátky.
- Přijaté půjčené prostředky a jejich splátky (může se jednat o úvěry, finanční výpomoci či půjčky od obyvateľstva).
- Změna stavu prostředků na bankovních účtech – oproti ostatním položkám, které popisují tok finančních prostředků, je tato položka stavová. Zjišťuje se až při sestavování výkazu o plnění

<sup>1</sup> Více viz vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, v platném znění.

rozpočtu na základě změny stavu prostředků na bankovním účtu, tzn., zda obec nějaké prostředky ušetřila, a tedy konečný zůstatek je vyšší než počáteční, či zda je konečný zůstatek nižší než počáteční a obec tyto prostředky použila například k financování svého rozpočtového deficitu, mohla ale také jen změnit formu aktiva ve výnosnější – např. cenné papíry.

- Aktivní operace řízení likvidity. V rámci těchto operací obec jen mění formu svého majetku z hlediska jeho výnosnosti a likvidnosti. Tzn., že buď preferuje výnos a potom nakupuje za peníze, které by byly pouze úročeny v rámci běžného účtu, cenné papíry, které jsou výnosnější a její prostředky se tak více zhodnocují, může se jednat i o převod prostředků na termínovaný vklad. Pokud preferuje likviditu, prodává držené cenné papíry za účelem zisku a transformuje je tak v likvidnější aktivum – peníze. Pokud by však obec nakupovala cenné papíry proto, aby daný podnik mohla řídit, promítnou se tyto operace jako výdaje související s nákupem majetku.
- V rozpočtové skladbě jsou také zařazeny opravné položky k peněžním operacím.

Rozpočtová skladba potom tyto financující operace dále rozlišuje z hlediska jejich dlouhodobosti, tzn., zda se jedná o krátkodobé prostředky (držené či splatné do jednoho roku), či dlouhodobé prostředky a zda se jedná o operace domácí či zahraniční, přitom rozhodující není měna, v které se daná operace realizuje, ale území, na kterém operace probíhá. Může tedy být domácí operace realizovaná v USD a zahraniční operace realizovaná v korunách.

Znovu uvádíme, jak se v rozpočtu zobrazují závazky a pohledávky obce. Veškeré přijaté finanční závazky ať již formou půjčky, úvěru, vydáním dluhopisů, přijetím návratné finanční výpomoci či vydané směnky se v rozpočtu zobrazí v kategorii financování. Stejně tak jejich splátky. Pokud obec půjčuje prostředky, za účelem realizace výnosu z těchto operací, zpravidla tedy přijatých úroků, tak se tyto operace také zobrazí v kategorii financování jakožto aktivní operace řízení likvidity. Pokud však obec půjčuje své finanční prostředky jiným subjektům, protože chce podpořit jejich činnost, zobrazí se tato operace v rozpočtu jako výdaj a splátka takovéto půjčky jako nedaňový příjem. Pokud obec nakupuje cenné papíry, protože sleduje zisk, který jí tato operace přinese, neboť spekuluje na vzestup jejich ceny, promítnou se tato operace ve financování, obec tak řídí svou likviditu. Pokud však obec nakupuje například akcie místního podniku, neboť se chce podílet na jeho řízení, zobrazí se tato operace jako kapitálový výdaj rozpočtu.

### **Financování rozvojových aktivit obce cizími prostředky**

Z předchozího textu vyplývá, že **obce mohou své rozvojové projekty financovat** dvěma základními způsoby. Jednak z **vlastních zdrojů**, které získají zpravidla buď tak, že prodají nepotřebný či nevyužívaný majetek, nebo tím, že si potřebné prostředky naspoří. Znamená to pro ně nutnost hospodařit po určitý čas s přebytkem a tyto přebytky akumulovat například v peněžních fondech, až je shromážděn dostatek prostředků pro plánovanou investici. Často však naléhavost investiční akce či politické tlaky vedou obce k tomu, že upřednostňují financování investice z cizích zdrojů a teprve následné splácení dluhu včetně jeho nákladů. V tomto případě obce využívají pro financování svých rozvojových potřeb **cizích prostředků**. Obce si tedy určitou formou prostředky půjčí s tím, že je musí v budoucnu splatit. Pokud na sebe obec bere závazek, měla by zvažovat únosnost zadlužení z hlediska objemu, nákladů a trvání dluhu a formy dluhu.

Dluh obce je tedy sumou jejich závazků vůči jiným subjektům. Těmito závazky se zabýváme jednak z hlediska přiměřenosti přijatých závazků vzhledem ke schopnostem obce tyto závazky splácet a dále se zabýváme obecním dluhem, tedy sumou dluhu jednotlivých obcí v České republice, z hlediska stability veřejných financí a hospodářské situace ČR vůbec např. vzhledem k plnění Maastrichtských kritérií.

Obce by neměly přijímat dlouhodobější zadlužení k financování běžných výdajů, tedy ke krytí schodku běžného rozpočtu, neboť z logiky věci je zřejmé, že financování běžných výdajů přijetím dluhu je dlouhodobě neudržitelné a svědčí o nezdravém hospodaření obce. Pokud obec zjistí, že běžný rozpočet hrozí deficitem, měla by přehodnotit zejména výdajovou stránku rozpočtu a hledat možné úspory či zvažovat, zda není možné najít další zdroj příjmů běžného rozpočtu. Výjimkou může být přijetí krátkodobého úvěru pro krytí nesouladu mezi realizovanými příjmy a výdaji v rámci rozpočtového roku.

Rozhodování o tom, zda použít k financování investic cizí zdroje, a tedy přijmout dluh, může obci usnadnit používání některých dlouhodobých nástrojů řízení. Zejména se jedná o strategický plán rozvoje obce,

rozpočtový výhled, plán prodeje majetku, které byly již zmíněny v předchozích kapitolách. Pokud má obec zpracovaný plán prodeje majetku, má alespoň rámcovou představu o tom, jaké prostředky může z těchto prodejů získat, a i tyto prostředky mohou být použity k financování investic, ať už zcela, nebo doplnit cizí zdroje. Všechny tyto nástroje řízení jsou náročné na zpracování. Bohužel zejména menší obce nedisponují dostatečnými, zejména lidskými, ale i finančními zdroji, aby byly uvedené nástroje řízení využívány.

Pokud obec uvedené nástroje řízení nevyužívá, jaké základní faktory je tedy třeba při přijímání dluhu zvážit? Je třeba provést analýzu minulého hospodaření obce. Snažit se postihnout zásadní faktory, které působily na vývoj jednotlivých složek příjmů a výdajů a zvážit, zda je možné tento vývoj očekávat i v budoucnosti. Důležitá je zejména analýza běžného rozpočtu, neboť se jedná o příjmy a výdaje zpravidla opakujícího se charakteru a právě přebytek běžného rozpočtu slouží k financování investičních akcí, resp. k vytváření rezerv na splácení dluhu. Také na straně kapitálových příjmů je třeba znát své možnosti. Jedná se o možný prodej majetku, který obce nepotřebují k plnění svých funkcí, či který nedokáží spravovat tak efektivně jako jiné subjekty. Provedené analýzy by měly obci dát obraz o tom, zda je schopna v budoucnu přijatý dluh splácet a jak budoucí splátky úroků i dluhu zatíží její rozpočet.

V souvislosti s plánovanou investiční akcí je třeba vzít v úvahu, jestli po dokončení bude investice pro obec zisková, nebo jestli obec bude v budoucnosti dotovat i provoz investice. I tato skutečnost může výrazně ovlivnit výdajovou stránku rozpočtu obce. Většina investic, které obce realizují, nepřináší přímé finanční efekty a je třeba počítat s tím, že se zvýší běžné výdaje právě o výdaje na provoz investice.

Jednou z otázek, kterými se obec při rozhodování o přijetí cizích prostředků zabývá, je volba přiměřené výše dluhu. Samozřejmě nelze stanovit nějakou obecnou výši dluhu, která by byla platná pro všechny obce, neboť i když mají dvě obce obdobný počet obyvatel, každá se může nacházet v diametrálně odlišné situaci. Lišit se mohou již v základních geografických a demografických charakteristikách, dále pak hospodářskou situací mikroregionu, výší a strukturou majetku, politickou orientací vůdčích sil zastupitelstva obce, a tedy přístupem k řešení základních otázek rozvoje obce atd. Přesto však lze použít alespoň jako základní vodítko při rozhodování o míře zadlužení různé ukazatele. Tokové ukazatele hodnotí náklady dluhu a schopnost obce dluh splácet z hlediska toku prostředků zachycených v rozpočtu využívá se potom například ukazatele dluhové služby, ukazatel dluhové kapacity či poměr dluhové kapacity vůči dluhové službě. Vedle tokových ukazatelů lze využívat i ukazatele stavové, které hodnotí objem dluhu. Pracuje se potom například s výší dluhu na jednoho obyvatele obce, nebo se výše dluhu vztahuje k majetku obce.

**Ukazatel dluhové služby** je konstruován jako poměr splátek a obsluhy dluhu k určité kategorii příjmů. Do **dluhové služby** se počítají splátky úvěru, roční podíl emitovaných dluhopisů dle jejich doby splatnosti, splátky leasingu, splátky emitovaných směnek a placené úroky. Tato dluhová služba se potom, jak již bylo výše zmíněno, poměřuje k určité kategorii příjmů. Právě to, jaká kategorie příjmů je zvolena, ovlivňuje vypovídací schopnost tohoto ukazatele. Pokud poměrujeme dluhovou službu k běžným příjmům, dostáváme vztah dluhové služby k příjmům, které se zpravidla v čase opakují. Daleko hůře se interpretuje poměrování dluhové služby k vlastním či celkovým příjmům. Pokud poměrujeme dluhovou službu k vlastním příjmům, mohou nám výsledek ukazatele ovlivnit kapitálové příjmy, které mohou být v letech, kdy obce realizují rozsáhlé prodeje majetku, významným příjmem obecního rozpočtu. V případě celkových příjmů je výsledná hodnota ukazatele ovlivněna i výší přijatých dotací, které se opět, zejména v případě dotací na investiční akce, mohou meziročně významně lišit.

Další omezení tohoto ukazatele spočívá v tom, že odráží pouze finanční toky s dluhem a jeho obsluhou spojené. Může však dojít k situaci, kdy obec přijme významný úvěr, ale bude mít odloženo jeho splácení. Potom nám existenci tohoto závazku tento ukazatel nijak nezobrazí.

**Ukazatel dluhové kapacity** zobrazuje objem prostředků, které mohou obce věnovat v jednotlivých letech na dluhovou službu. Počítá se jako rozdíl mezi běžnými příjmy a běžnými výdaji, tedy přebytek běžného účtu rozpočtu. Pokud má obec závazky z minulosti, přebytek běžného účtu se o ně snižuje. Stejně tak se snižuje o záruky poskytnuté jiným subjektům. Dluhová kapacita tedy vypovídá o tom, kolik prostředků je v běžném rozpočtu obce, po odečtení závazků z minulosti, k dispozici na splácení ročních splátek dluhu a obsluhu dluhu.

Obce potom mohou poměřovat předpokládanou dluhovou kapacitu k dluhové službě. Tento ukazatel by měl být pro všechna období větší než jedna.

Kromě tokových ukazatelů se při hodnocení přijatelnosti dluhu obce dá využít i stavových ukazatelů. Asi nejjednodušším je **výše dluhu přepočtená na jednoho obyvatele**, kdy se hodnota tohoto ukazatele dá srovnávat s jinými obcemi obdobně velkými s podobnými ekonomickými a dalšími parametry. Další možností je potom poměrování celkové hodnoty dluhu k majetku obce. Zpravidla se poměruje dluh k hodnotě dlouhodobého majetku obce. Vypovídací schopnost tohoto ukazatele je však snížena jednak tím, že obce majetek neodepisují, tzn. že po celou dobu používání dlouhodobého majetku ho v účetnictví evidují v jeho pořizovací ceně, bez ohledu na jeho opotřebení, a také tím, že některý dlouhodobý majetek obce může sloužit pouze k daným veřejným účelům a je velmi obtížně prodejný. Může se jednat například o pozemky využívané jako parky a veřejná zeleň, či o budovu základní školy.

Kromě již uvedených faktorů bude dále obec zvažovat způsob úročení přijatých závazků, tzn., zda je volena pevná úroková míra a v jaké výši, či zda je úroková míra vázána na inflaci ve vztahu k očekávané inflaci, v jaké měně bude závazek přijímán a případná kurzová rizika z toho vyplývající a v neposlední řadě i formu dluhu.

## FORMY DLUHŮ

Nejvyužívanější formou zadlužení obcí je úvěr od peněžního ústavu. Další možnou formou přijetí dluhu je emise dluhopisů či získání zvýhodněné půjčky od jiného veřejného rozpočtu nebo z prostředků mezinárodních organizací nebo získání návratné finanční výpomoci od jiného veřejného rozpočtu. Mezi méně rozšířené formy dluhu patří emise směnky a využití finančního leasingu. Některé zejména menší obce zvažují možnost vypůjčit si prostředky potřebné k financování investice od svých obyvatel. Jaké jsou tedy možnosti využití jednotlivých forem přijetí dluhu, jejich přednosti a naopak rizika?

### 1. Úvěr od peněžního ústavu

ÚSC mohou využít úvěru jako zdroje finančních prostředků pro svůj rozpočet. Z hlediska právní podstaty je nutno od úvěru odlišit půjčku. Úvěr je poskytován na základě smlouvy o úvěru dle obchodního zákoníku, v níž se dlužník zavazuje peněžní prostředky vrátit a zaplatit úrok za jejich poskytnutí. Půjčka je právní institut, který vychází ze smlouvy o půjčce v občanském zákoníku, kdy se poskytují peníze nebo jiné druhově určené věci dlužníkovi věřitelem a dlužník se zavazuje vrátit po uplynutí dohodnuté doby věci stejného druhu. Při půjčce peněžité lze dohodnout úroky, při půjčce nepeněžité lze ujednat místo úroků plnění přiměřeného většího množství nebo věci lepší jakosti, zpravidla téhož druhu.

Obce jsou obecně vnímány jako méně rizikový dlužník než např. podnikatelský subjekt, proto mají i relativně dobrý přístup k bankovnímu úvěru. Výhodou této formy zadlužení je právě její relativní jednoduchost a snadnost přístupu k prostředkům. Obec jedná a uzavírá smlouvu o přijetí dluhu pouze s peněžním ústavem. Existuje zde také relativní prostor pro to, dohodnout si možné individuální podmínky úvěru. Ať už se týká délky úvěru, výše a počtu splátek jistiny, případného odkladu splácení nebo výše úroků. Většinou je využití prostředků úvěru vázáno účelem, tedy konkrétní investiční akcí, na který byly prostředky poskytnuty. Co se týče ručení, nejobvyklejší je ručení majetkem (zpravidla nemovitým) obce, ručení třetí osobou nebo budoucími příjmy obce. Jak již bylo v úvodu řečeno, vše závisí na konkrétních podmínkách úvěru, které si daná obec s peněžním ústavem sjedná.

V této souvislosti snad jen malá poznámka k úrokové sazbě – tedy ceně, kterou obec za získání prostředků zaplatí. Jsou v podstatě dvě možnosti: buď může být sjednána pevná úroková sazba, která se z dlužné částky platí po celou dobu splácení úvěru, nebo může jít o pohyblivou úrokovou sazbu odvozenou od nějakého jiného ukazatele, např. od úrokových sazeb na mezibankovním trhu depozit či od inflace. V případě pohyblivé úrokové sazby je jasné, že úrok zaplacený v průběhu splácení je odvozen od určitého ukazatele kopírujícího vývoj situace v ekonomice. Naopak v případě pevné úrokové sazby může dojít k určitým redistribucím v závislosti na vývoji ekonomiky (zejména inflace) a tedy i nominálních úrokových sazeb v průběhu splácení dluhu. Pokud ostatní sazby či inflace budou v případě nominální sazby od okamžiku

uzavření smlouvy růst, je tato situace výhodná pro dlužníka, neboť dojde k poklesu reálné ceny dluhu. Opačná situace je v případě nominální úrokové sazby výhodná pro věřitele – reálně získá nominálním úročením více.

## 2. Zvýhodněné půjčky z jiných veřejných rozpočtů a návratné finanční výpomoci

Zpravidla se jedná o půjčku se zvýhodněnou úrokovou sazbou či o bezúročnou půjčku (v případě, že je sjednána návratná finanční výpomoc). Získání těchto prostředků závisí především na iniciativě obce. Půjčky jsou poskytovány z jednotlivých programů vypisovaných např. Státním fondem pro životní prostředí, může se však jednat i o programy vyhlášené jednotlivými kraji či Evropskou Unií. Podmínky poskytnutí půjčky včetně její splatnosti a úročení jsou obsaženy v podmínkách jednotlivých programů.

## 3. Emise komunálních dluhopisů

Právní úprava je dána zákonem č. 190/2004 Sb., o dluhopisech, a vyhláškou MF č. 405/2004 (náležitosti žádosti o souhlas MF s vydáním komunálních dluhopisů).

Dluhopis je zastupitelný cenný papír, s nímž je spojeno právo na splacení dlužné částky a povinnost emitenta toto právo uspokojit. Může být vydán v listinné nebo zaknihované podobě. Komunální dluhopis je zvláštním druhem dluhopisu, jeho emitentem je municipalita. Právní úprava je obsažena v § 27:

### „Komunální dluhopisy

(1) Komunální dluhopis je dluhopis vydaný územním samosprávným celkem. Jeho název obsahuje slovo „komunální“; jiný cenný papír nesmí ve svém názvu toto slovo obsahovat.

(2) Územní samosprávný celek musí mít k vydání komunálních dluhopisů předchozí souhlas ministerstva.

(3) Ministerstvo udělí souhlas podle odstavce 2 územnímu samosprávnému celku, jestliže

a) ekonomická situace územního samosprávného celku umožňuje splnit závazky vyplývající z komunálních dluhopisů a tyto závazky nemají a nebudou mít výrazně negativní dopad na jeho hospodaření a rozvoj,

b) územní samosprávný celek hodlá získat peněžní prostředky vydáním komunálních dluhopisů pouze za účelem použití takto získaných peněžních prostředků na

1. investice do dlouhodobého hmotného majetku sloužícího k výkonu působnosti ÚSC,

2. odstranění škod způsobených živelní nebo jinou pohromou, nebo

3. financování projektu spolufinancovaného z prostředků Evropské unie a

c) lhůta splatnosti komunálních dluhopisů, které územní samosprávný celek hodlá vydat, není delší než 15 let od data emise.

.....“

Emise komunálních dluhopisů je do jisté míry považována za přímou alternativu získání bankovního úvěru. Ovšem pouze v případě větších objemů prostředků, neboť jsou s ní spojeny značné náklady obdobné pro jakýkoli objem prostředků. Komunální obligace jsou vydávány přímo obcí, což ovšem předpokládá, že disponuje pracovníky, kteří jsou odborníky v dané problematice.

I při vydávání komunálních dluhopisů existuje poměrně široká variabilita podmínek a typů dluhopisů. Může se jednat např. o různé stanovení výnosu z dluhopisů, možnost vyhradit si předčasné splacení ve jmenovité hodnotě dluhopisů, způsob splácení, volba mezi listinnou a zaknihovanou formou, obligacemi znějícími na doručitele či na jméno. Obligace mohou být denominovány jak v domácí, tak zahraniční měně se všemi výhodami a riziky, které denominace v zahraniční měně přináší.

U „klasických“ – jednorázově splatných – dluhopisů jsou po dobu trvání dluhu spláceny pouze úroky a splátka jistiny je odložena až do skončení dluhu. Finanční částka je příjemci k dispozici celá po dobu trvání dluhu a on ji může případnými dalšími finančními operacemi lépe využít a zhodnotit. Na druhou stranu je třeba počítat s tím, že jednorázově bude nutné splatit celou částku emise a je třeba, aby si obec vytvářela pro toto splacení potřebné zdroje. Například tvorbou za tím účelem zřízeného fondu, aby byla schopna dluh

splatit a nedocházelo k rolování dluhu<sup>2</sup>, kdy by současná emise byla splacena jinou formou nového zadlužení.

V případě žádosti o úvěr jedná obec pouze s daným peněžním ústavem, který informuje na základě jeho požadavků o své hospodářské situaci. Pokud se však obec rozhodne vydat emisi komunálních dluhopisů a zejména pokud má jít o veřejně obchodovatelné dluhopisy, je třeba, aby uveřejňovala údaje o své hospodářské situaci a seznámila tak s ní širší veřejnost a zejména potencionální investory. V případě veřejně obchodovatelných dluhopisů jsou některé informační povinnosti stanoveny přímo zákonem č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů. Touto informační povinností je chráněn investor, který na sebe bere riziko z nákupu dluhopisů vyplývající. Stejně tak provedení ohodnocení finanční způsobilosti emitenta (rating) renomovanou ratingovou agenturou umožňuje investorům lépe vyhodnotit rizika s tímto cenným papírem spojená. Bezpečnost dluhopisu také zvyšuje zajištění dluhopisu či jiná ochranná ustanovení, která pak umožňují stanovit nižší úrokovou sazbu.

#### **4. Směnka**

V ČR není využívání směnek obcemi zatím příliš rozšířeno. Směnka může nahrazovat hotové peníze a vystupovat jako platební prostředek. Vystavením směnky si obec může obstarat finanční prostředky s možností uhradit finanční závazky s určitým odstupem. Směnky a úkony s nimi jsou upraveny zákonem směnečným a šekovým č. 191/1950, ve znění pozdějších předpisů. Směnka představuje bezpodmínečný závazek výstavce směnky zaplatit věřiteli dlužnou částku v určité době (směnka vlastní) anebo příkaz výstavce třetí osobě, aby zaplatila určitou částku v určité době na daném místě věřiteli výstavce (směnka cizí). Směnka cizí může být vystavena na vlastní řad, potom zde vystupují dvě osoby – věřitel jako výstavce směnky a dlužník, nebo nikoli na vlastní řad, kdy výstavce směnky dává dlužníkovi příkaz, aby zaplatil peněžitou částku jeho věřiteli. Jsou zde zúčastněny tři osoby: výstavce směnky, směnečník a věřitel (remitent). Akceptace směnky je úkonem, kterým dlužník (směnečník) vyjadřuje svou vůli přijmout směnku předkládanou mu k přijetí. Tento projev vůle ho zavazuje na stanoveném místě a ve stanovený den zaplatit směnkou stanovenou částku osobě označené v řadu. Uplatnění nároků plynoucích ze směnky je vázáno na držbu a předložení směnky.

Podle splatnosti rozlišujeme směnky na viděnou, které jsou splatné při předložení (k placení musí být předložena do jednoho roku od data vystavení, výstavce může tuto lhůtu zkrátit nebo prodloužit), směnky na určitý čas po viděné, směnky splatné v určitý den, směnky splatné určitou dobu po vystavení.

Zákon nestanoví, jak má být směnka konkrétně napsána, stanoví však, které náležitosti musí obsahovat.

Zajímavá je možnost eskontu směnek. Eskont směnky je odkup směnky peněžním ústavem od klientů, kteří jsou právoplatnými majiteli směnky. Eskontují se směnky před lhůtou splatnosti za cenu, která se rovná směnečné sumě snížené o úrok. Majitel směnky (v tomto případě obec) předloží směnku peněžnímu ústavu a získá eskontní úvěr. Jedná se o specifický druh bankovního úvěru, krytý směnkami před lhůtou jejich splatnosti. Pravdou je, že tento produkt nemají v nabídce všechny peněžní ústavy a také se liší podmínky, za nichž je eskontní úvěr poskytován. Směnku lze užít i jako zástavu.

#### **5. Finanční leasing**

Některé investiční akce mohou být financovány pomocí smlouvy s leasingovou společností. Leasing (dlouhodobý pronájem) umožňuje využívání majetku po určitou dobu, aniž se majetek stává obecním vlastnictvím. Užívání majetku je odděleno od jeho vlastnictví. Jde o alternativní formu financování potřeb cizím kapitálem. Od jiných forem financování cizím kapitálem se liší především tím, že věřitel – pronajímatel se stává vlastníkem investice.

Pro finanční leasing je typické, že jde o dlouhodobý pronájem majetku, kdy pronajímatel převádí na nájemce všechna rizika a výnosy spojené s využíváním majetku. Pronajímatel neposkytuje vedle finančních služeb

---

<sup>2</sup> K rolování dluhu dochází, pokud se obec musí znovu zadlužit, pokud chce předcházející dluh splatit.

žádné další služby. Servis, opravy a údržbu majetku si hradí nájemce. Leasingové splátky pokrývají pořizovací cenu pronajatého majetku a ziskovou marží pronajímatele.

Pronajímatel zpravidla vyžaduje zaplacení tzv. nulté navýšené splátky (akontace). Tato splátka může být vyžadována jak ve formě zdanitelného plnění (včetně DPH), tak formou zálohy na budoucí plnění či zálohy na poslední splátku (bez DPH). Výše nulté splátky závisí jednak na typu majetku, který je formou leasingu pořizován a dále pak samozřejmě na dané leasingové společnosti. Obvyklá výše se pohybuje v rozmezí 20 – 30 % z pořizovací ceny majetku. Samotné splátky mohou být buď v měsíčním či čtvrtletním intervalu, případně lze s leasingovou společností dohodnout určitý individuální nepravidelný režim splátek. Také výše splátek může být stanovena jako pevná či jako rostoucí – výhody a nevýhody jsou analogické jako u pevné a pružné úrokové sazby. Doplnkovou službou, kterou může leasingová společnost nabízet, je zprostředkování pojištění předmětu leasingu.

Některé leasingové společnosti mohou stanovit minimální hodnotu pořizovací ceny předmětu leasingu pro realizaci leasingové smlouvy. Pokud jde o zajištění rizik ze strany leasingové společnosti nejčastěji je využíváno právě stanovení výše nulté navýšené splátky, dalšími zajišťovacími prostředky mohou být směnka, smlouva o zpětném odkupu s dodavatelem, prohlášení ručitele či zástava nemovitosti.

Uzavření leasingové smlouvy je rychlou a snadnou cestou k využívání potřebného majetku. V čem mohou být nevýhody této formy financování? Dochází k přenášení některých vlastnických rizik na nájemce. Přitom užívací práva nájemce jsou omezena leasingovou smlouvou. Mohou nastat potíže při provádění potřebných úprav majetku (rekonstrukce, modernizace), neboť vyžadují souhlas pronajímatele. Komplikace by mohly nastat v případě bankrotu leasingové společnosti, kdy by muselo dojít k navrácení majetku pronajímateli a následovala by jednání o narovnání leasingových splátek a náhradě škody nájemci způsobené odejmutím majetku. Výhody a nevýhody leasingového financování musí být vždy posuzovány v souvislosti s konkrétní leasingovou smlouvou.

## **6. Půjčka od občanů obce**

Zejména menší obce zvažují možnost vypůjčit si na financování investice formou půjček od jednotlivých občanů obce. Kde lze spatřovat výhody volby tohoto nástroje? Tyto úvahy mohou být motivovány tím, že je v zájmu občanů, aby se určitá investiční akce realizovala, a tedy je i na nich, aby určitou formou přispěli k její realizaci. Argumentem může být i to, že pokud si obec půjčí od občanů, kteří budou přesvědčeni o prospěšnosti takto financované investice, nebudou občané požadovat tak vysoký úrok, jako by obec musela zaplatit, pokud by si půjčovala jinou cestou. Tím, že občané poskytnou obci půjčku, budou se cítit i více zapojeni do dění v obci a lze i předpokládat, že se budou více zajímat o to, jakým způsobem bylo s prostředky, které obci půjčili, naloženo. Na druhou stranu je však třeba podotknout, že i když si to občané mnohdy neuvědomují, tak i v současné době přispívají na financování obce, neboť podstatná část obecních příjmů je tvořena daňovými příjmy.

Aby obec mohla realizovat tuto formu získání cizích prostředků, je třeba investovat nemalé prostředky do prezentace záměrů obce občanům pro jejich přesvědčení a získání pro podporu investičního projektu. Rozhodně by obec neměla využívat nátlaku na občany a argumentovat, že pokud obci půjčku neposkytnou, nebude se daná investice realizovat.

Tento závazkový vztah lze upravit např. na základě smlouvy o půjčce upravené v občanském zákoníku jako určitý smluvní typ v § 657 a 658. V textu smlouvy je potom uvedeno, že se smluvní vztah řídí ustanoveními upravujícími tento smluvní typ. Kromě těchto ustanovení se vychází i z principů obsažených v obecné části občanského zákoníku, zejména co se týká úpravy odpovědnosti, možnosti dohodnout smluvní pokutu, možnosti dohodnout zajištění pohledávky ručením, promlčecích lhůt.

Kde lze spatřovat největší rizika této formy zadlužení? Vždy může nastat situace, že někteří občané nebudou s půjčkou souhlasit. Není přípustné občany k půjčce jakýmkoli nátlakem nutit, neboť jsou svobodní ve svém rozhodování. A i to, že se jedná o smluvní vztah na základě soukromoprávním, vyžaduje rovné postavení obou smluvních stran. Je otázkou, jak by obec postupovala v případě, že za daných podmínek nebudou občané ochotni ke smlouvě přistoupit. Stejně tak bude problematické odhadnout objem prostředků, který lze



touto formou získat. Dalším problémem může být otázka stanovení podmínek půjčky. Zejména částka, která má být půjčena, může být pro některé občany neúnosná vzhledem k jejich finančním možnostem. Mít individuální podmínky pro jednotlivé občany zjevně není ideálním řešením.

Je třeba si také uvědomit administrativní náročnost celé operace, kdy obec musí uzavřít, evidovat a plnit velký počet smluv o půjčce, oproti tomu, kdy by jednala např. pouze s peněžním ústavem a tedy pouze s jedním věřitelem.

## VÝVOJ ROZPOČTOVÉHO HOSPODAŘENÍ A ZADLUŽENOSTI OBCÍ V ČR

Následující tabulka zachycuje vývoj rozpočtového hospodaření obcí v České republice v letech 2000 - 2009. Jak je patrné, kromě let 2007 a 2008 bylo hospodaření obecních rozpočtů deficitní. Kladné saldo se v historii obecních rozpočtů vyskytlo také v letech 1998 a 1999 - v těchto letech bylo způsobeno rozsáhlými prodeji majetku, zejména akcionářských práv k rozvodným společnostem, které obce získaly v rámci privatizace státního majetku. Obdobné prodeje, a tedy mimořádné kapitálové příjmy, se již v budoucnu očekávat nedají.

**Tabulka č. 1: Rozpočtové hospodaření obcí a měst v letech 2000 až 2011 (v mld. Kč)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Příjmy	161,6	182,7	206,0	241,6	246,2	225,6	245,6	250,2	269,7	261,7	283,6	268,6
Výdaje	162,9	194,0	212,2	246,2	255,9	218,6	247,4	241,2	254,0	279,8	287,0	269,8
<b>Saldo</b>	<b>-1,3</b>	<b>-11,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-4,6</b>	<b>-9,7</b>	<b>7,0</b>	<b>-1,8</b>	<b>9,0</b>	<b>15,7</b>	<b>-18,1</b>	<b>-3,4</b>	<b>-1,2</b>

Pramen: Ministerstvo financí ČR

S deficitností obecních rozpočtů souvisí i dynamika obecního dluhu. Vývoj dluhu obcí v České republice a jeho strukturu zachycuje následující tabulka.

**Tabulka č. 2: Souhrnné údaje o zadluženosti obcí ČR (v mld. Kč)**

Forma dluhu	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
úvěry	18,4	22,6	27,3	35,2	38,5	43,7	47,1	46,7	47,4	55,8	59,9	60,9
komunální dluhopisy	10,1	13,3	15,9	21,7	23,9	23,5	22,9	22,6	22,7	14,7	15,8	14,0
přijaté fin. výpomoci a ost. dluhy	12,5	12,4	12,6	13,5	12,4	11,8	10,9	9,9	10,0	10,1	7,6	7,5
<b>Celkem</b>	<b>41</b>	<b>48,3</b>	<b>55,8</b>	<b>70,4</b>	<b>74,8</b>	<b>79,0</b>	<b>80,9</b>	<b>79,2</b>	<b>80,1</b>	<b>80,6</b>	<b>83,3</b>	<b>82,4</b>

Pramen: Ministerstvo financí ČR

Úvěry, které obce přijaly od peněžních ústavů, byly tak jako v minulých letech i nadále směřovány především na akce související s ochranou životního prostředí, zejména na výstavbu plynofikací, kanalizací, čističek odpadních vod a vodovodů a skládek, ale také na výstavbu obecních bytů, na půdní bytové vestavby, na rekonstrukce základních škol, na opravy chodníků apod. Termíny splatnosti úvěrů jsou stanoveny v rozmezí 2 až 20 let, ve většině případů obce ručí svým majetkem, v menší míře budoucími příjmy.

Počty zadlužených obcí se zvyšují úměrně velikostní kategorii obcí – více viz tabulky v prezentaci. Významný podíl na celkovém dluhu obcí mají 4 největší města – tedy Praha, Brno, Ostrava a Plzeň. Svědčí o tom i údaje z následující tabulky.

**Tabulka č. 3: Údaje o zadluženosti obcí ČR bez 4 největších měst (v mld. Kč)**

Forma dluhu	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
úvěry	13,4	14,3	16,5	18,4	19,8	22	25,7	25,9	26,9	34,8	35,5	36,3
komunální dluhopisy	0,5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2,0	2,0
přijaté fin. výpomoci a ost. dluhy	10,2	9,8	9,7	9,6	9,1	8,6	7,8	7	7,4	6,5	5,7	5,7
<b>Celkem</b>	<b>24,1</b>	<b>24,1</b>	<b>26,2</b>	<b>28</b>	<b>28,9</b>	<b>30,6</b>	<b>33,5</b>	<b>32,9</b>	<b>34,3</b>	<b>41,3</b>	<b>43,2</b>	<b>44,0</b>

Pramen: Ministerstvo financí ČR

Emitované obligace mají v současnosti jen tři města, a to Praha, Ostrava a Liberec. Výhody a nevýhody této formy dluhového financování byly již v předchozím textu zmíněny.

## REGULACE OBECNÍHO DLUHU

Stále diskutovanou otázkou je možnost regulace obecního dluhu. Důvody pro regulaci zadlužení obcí je možno spatřovat ve dvou rovinách. Jednak je to snaha zabránit nadměrnému zadlužení konkrétní obce a na druhé straně snaha státu ovlivnit celkovou výši obecního dluhu, jakožto jedné složky veřejného dluhu. Zadluženost obcí přitom vykazovala v předchozích letech značnou dynamiku.

V České republice byl první pokus nepřímo regulovat zadluženost obcí učiněn v roce 1997, kdy byla nastolena restriktivní fiskální politika vlády a byla snaha, aby i obce jakožto součást veřejných rozpočtů tuto politiku podpořily. Vláda se pokusila regulovat obecní zadluženost pomocí kritérií pro poskytování účelových dotací obcím. Vláda uložila ministrům přihlídnout při poskytování dotací k tomu, zda žadající subjekt dosáhl v roce 1997 minimálně vyrovnaného rozpočtového hospodaření. Na základě úvodu této kapitoly jistě sami dokážete říct, proč bylo toto rozhodnutí vlády ze strany obcí kritizováno. V konečných zásadách pro poskytování dotací v letech 1998 – 2000 bylo stanoveno, že se u žadajících subjektů bude přihlížet k tomu, zda podíl dluhové služby na běžných příjmech rozpočtu nepřekračuje 15 %.

Další pokus o regulaci zadluženosti územních samosprávných celků proběhl v roce 2001 změnou zákona o obcích, krajích a hlavním městě Praze<sup>3</sup>. Novelizací těchto zákonů byla nastavena nová pravidla pro oblast ručení za závazky jiných subjektů, vláda měla obcí schvalovat uzavření smlouvy o úvěru či půjčky ze zahraničí a stejně tak měla schvalovat emisi komunálních dluhopisů. Obec nesměla přijmout úvěr pokud její dluhová služba překračovala 15 % vlastního rozpočtu minulého roku.

Přijátá právní úprava byla kritizována, jednak proto, že vládě bylo svěřeno operativní rozhodování o přijetí závazků obce, bez toho, že by byla stanovena kritéria, na základě kterých by měla vláda rozhodovat. Jednalo se tak o zásah do samostatné působnosti obce. Nebyly jasně definovány některé pojmy, například výpočet ukazatele dluhové služby. Až na základě výkladu Ministerstva financí bylo vyjasněno, že pojmem vlastní rozpočet minulého roku jsou míněny celkové příjmy obce po konsolidaci. Regulováno bylo přijímání úvěru, ale obce nebyly nijak omezeny z hlediska poskytování prostředků, i když tato oblast může být také riziková. Úprava pro kraje a hlavní město Prahu byla v některých bodech odlišná. Na základě těchto a dalších připomínek byla tato pravidla regulace zrušena.

Nelegislativním opatřením využívaným v letech 2004-2007 bylo využívání ukazatele dluhové služby. Vláda České republiky svým usnesením č. 346/2004 uložila ministru financí sledovat zadluženost obcí a krajů podle ukazatele dluhové služby a podávat jí každoročně informaci. Tento ukazatel vypočítávalo Ministerstvo financí všem obcím ČR, a to následujícím způsobem:

**Tabulka č. 4: Výpočet ukazatele dluhové služby**

Číslo řádku	Název položky	Odkaz na rozpočtovou skladbu
1	daňové příjmy (po konsolidaci)	třída 1
2	nedaňové příjmy (po konsolidaci)	třída 2
3	přijaté dotace – finanční vztah *	položka 4112 + 4212
4	<b>dluhová základna</b>	ř. 1 + ř. 2 + ř. 3
5	Úroky	položka 5141
6	splátky jistin a dluhopisů	položky 8xx2 a 8xx4
7	splátky leasingu	položka 5178
8	<b>dluhová služba</b>	ř. 5 + ř. 6 + ř. 7
9	<b>UKAZATEL DLUHOVÉ SLUŽBY</b>	ř. 8 děleno ř. 4

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

Systém regulace zadluženosti podle výše uvedeného usnesení vlády vychází z principu, kdy se v daném kalendářním období sledují výdaje na splátky závazků (především splátky jistin úvěrů a půjček) a poměří

<sup>3</sup> Jednalo se o zákon č. 450/2001 Sb.

se k vybraným příjmům (daňové příjmy podle zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní a dotace podle zákona o státním rozpočtu na každý kalendářní rok). Sledovalo se tedy, kolik prostředků musí obec vynaložit na splátky svých závazků a kolik prostředků jí po úhradě zbude na běžný provozní chod. Jako únosná hranice pro posuzování úrovně zadluženosti byla po zkušenostech z minulých období stanovena hodnota 30% standardních příjmů použit na splátky závazků a 70 % zbývajících na chod obce.

Těm obcím (a krajům), které překročily stanovenou výši ukazatele dluhové služby ve výši 30 %, tuto skutečnost Ministerstvo financí oznámilo dopisem ministra financí s tím, že by měly přijmout taková opatření, aby v příštím období ukazatel dluhové služby nepřekročily. Přitom požádalo dotčené obce a kraje, aby do 3 měsíců zdůvodnily překročení ukazatele dluhové služby a oznámily Ministerstvu financí, jaká opatření budou přijata. Dále ministr financí požádal o předložení Zprávy o výsledcích přezkoumání hospodaření za příslušný kalendářní rok a stanoviska zastupitelstva k této zprávě a rozpočtový výhled.

V případě, že i v dalším roce obec (nebo kraj) překročila ukazatel dluhové služby, Ministerstvo financí předalo seznam těchto obcí a krajů poskytovatelům prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů, aby při projednávání žádostí těchto obcí a krajů o dotaci, o půjčku nebo o návratnou finanční výpomoc (NFV) přihlédli k této skutečnosti. Překročení 30 % výše ukazatele dluhové služby neznameno automaticky ztrátu možnosti získat státní dotaci, bylo pouze jedním z kritérií, která použijí orgány poskytující dotace při konečném výběru těch obcí a krajů, které obdrží státní účelovou dotaci.

V případě překročení stanovené hranice ukazatele dluhové služby výhradně vlivem zohledňujících ukazatelů se obce nepovažovaly za problémové. Byly to tyto ukazatele:

- kontokorentní účet,
- revolvingový (opakující se) úvěr,
- jednorázová splátka úvěru nebo půjčky,
- zapojení do programů Phare, Sapard a Strukturálních fondů (přijetí úvěru určeného na spoluúcast 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).

Poprvé byl vypočítán ukazatel dluhové služby v květnu 2004 za rok 2003.

## **SOUČASNÉ OMEZENÍ VYSTUPOVÁNÍ OBCE V MAJETKOPRÁVNÍCH VZTAZÍCH**

V současné době je omezeno ručení obce za závazky fyzických a právnických osob. Obec smí ručit pouze za závazky fyzických a právnických osob:

- které vyplývají ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici uskutečňovanou s finanční podporou ze státního rozpočtu, státních fondů nebo národního fondu,
- vyplývajících ze smlouvy o úvěru, jsou-li peněžní prostředky určeny pro investici do obcí vlastněných nemovitostí,
- kde je zřizovatelem obec, kraj nebo stát,
- těch v nichž je míra účasti obce, popřípadě s jinou obcí, obcemi, krajem, kraji nebo státem vyšší jak 50 %,
- bytových družstev.

## **MONITORING HOSPODAŘENÍ OBCÍ**

V současné době je využíváno nelegislativní opatření ke sledování zadluženosti obcí – tzv. MONITORING HOSPODAŘENÍ OBCÍ. Bylo přijato usnesením vlády č. 1395/2008, kterým bylo zároveň zrušeno sledování zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby.

Monitoring hospodaření obcí využívá soustavu informativních a 2 monitorujících ukazatelů vypočítaných na základě výsledků hospodaření obcí a jimi zřízených příspěvkových organizací. Sledované ukazatele jsou následující:

### **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) Aktiva celkem
- 8) Cizí zdroje
- 9) Stav na bankovních účtech celkem
- 10) Úvěry a komunální dluhopisy
- 11) Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy
- 12) Zadluženost celkem
- 14) Podíl zadluženosti na cizích zdrojích (v %)
- 15) 8-leté saldo<sup>4</sup>
- 16) Oběžná aktiva
- 17) Krátkodobé závazky

### **Monitorující ukazatele:**

- 13) Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %) - míra zadlužení majetku (stálých i oběžných aktiv).
- 18) Celková (běžná) likvidita - podíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků. Nízký poměr naznačuje, že daná obec není schopna splatit své krátkodobé závazky (dostává se do platební neschopnosti).

Ministerstvo financí každoročně provádí výpočet soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) za všechny obce a vyhodnocuje výsledky výpočtu. Obce, jejichž ukazatel celkové likvidity je k 31. 12. daného roku v intervalu  $<0; 1>$  a zároveň podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům vyšší než 25 %, jsou osloveny dopisem ministra financí a požádány o zdůvodnění tohoto stavu a o stanovisko zastupitelstva dané obce.

Ministerstvo financí také vyhodnocuje hospodaření ostatních obcí s ukazatelem celkové likvidity v intervalu  $<0; 1>$  s pomocí výše uvedených ukazatelů, pozornost je věnována zejména těm obcím, které se v tomto intervalu vyskytují opakovaně.

Obcím, u nichž budou i po vyhodnocení všech dostupných podkladů identifikovány vážné problémy s jejich platební schopností, bude ze strany Ministerstva financí, ve spolupráci s Ministerstvem vnitra, nabídnuta pomoc, spočívající v analýze vzniklých problémů a návrhu doporučení, jak postupovat při jejich řešení.

## **MOŽNÉ ZPŮSOBY REGULACE DLUHU OBCÍ**

Způsoby regulace dluhu se v jednotlivých zemích liší. V některých zemích není schopnost obcí přijímat dluh nijak omezena. Pokud je dluh obcí regulován, jedná se například o<sup>5</sup>:

- nutnost předchozího souhlasu státní či jiné instituce pro přijetí dluhu,
- vymezení účelu, na který obce mohou přijmout dluh,
- omezení celkové roční částky přijatého dluhu např. ve vztahu k dalším ukazatelům – výši příjmové stránky rozpočtu, daňovým příjmům, celkovým výdajům apod.,
- omezení využívání půjček pouze v domácí měně,
- možnost čerpání půjček pouze od státem určené instituce,
- stanovení maximální možné úrokové sazby, způsobu splácení dluhu, maximální doby splatnosti dluhu,
- zákaz rolování dluhu.

V řadě zemí je vedle přijímání dluhu obcemi určitým způsobem regulována i možnost půjčovat prostředky jiným subjektům, neboť i tyto finanční operace s sebou mohou nést riziko pro obec v případě, že pohledávky obce nebudou plněny.

<sup>4</sup> V říjnu 2012 byl nahrazen informativní ukazatel „zadluženost na 1 obyvatele“ ukazatelem „8-leté saldo“.

<sup>5</sup> Více viz Local Finance in the Fifteen Countries of the European Union. Dexia, Paris, 1997, s. 63 - 70.

## Shrnutí kapitoly

Pro analýzu a hodnocení výsledku rozpočtového hospodaření, je třeba vycházet jednak z informací obsažených v kategorii financování, doplněných o informace z účetnictví, a dalších informačních materiálů obce. Bez této podrobnější analýzy nelze nijak hodnotit vyrovnaný, přebytkový či deficitní rozpočet obce.

Obce se často rozhodují, zda budou rozvojové aktivity obce financovat z vlastních či cizích zdrojů. Přijetí cizích zdrojů by měla předcházet důkladná analýza schopnosti obce případným závazkům dostát a volba vhodné formy, výše, délky trvání a podmínek přijatých závazků. Pro analýzu přijatelnosti dluhu pro danou obec lze využívat některé ukazatele. Jedná se například o ukazatel dluhové služby, výpočet dluhové kapacity či poměrování výše dluhu k dlouhodobému majetku. Je však třeba vždy uvažovat o konstrukci používaných ukazatelů a případných omezeních, jejich vypovídací schopnosti.

Mezi nejčastěji volené formy zadlužení patří bankovní úvěr. Dále můžou obce využívat emise komunálních dluhopisů, přijetí finančních výpomocí od jiných veřejných rozpočtů, emise směnek, finančního leasingu či půjčky od obyvatel obce. Každá forma dluhu má své výhody a případná rizika, která je třeba brát v potaz při rozhodování o přistoupení k dluhovému financování.

Obecní dluh v České republice vykazoval relativně velkou dynamiku zejména do roku 1998. Obce představovaly relativně méně rizikové dlužníky, a proto měly snadný přístup k dluhovému financování. Často také, zejména malé obce, nedisponovaly dostatečnými zkušenostmi a znalostmi pro vyhodnocení rizikovosti přijímaných závazků. Zadluženost obcí roste s velikostí obce. V současné době jsou zadluženy všechny obce s více jak 10 tisíci obyvateli.

Stále diskutovaným tématem je regulace obecního zadlužení - jednak proto, aby se předešlo nadměrnému zadlužení jednotlivých obcí, jednak ve snaze ovlivňovat obecní dluh jakožto součást veřejného dluhu. I když byla přijata různá opatření, v současné době je omezeno pouze ručení obcí za závazky fyzických a právnických osob.

### Otázky k procvičení

1. Jaká je konstrukce a v čem spočívá omezení jednotlivých ukazatelů, které můžeme používat pro hodnocení přiměřenosti dluhu obce?
2. Srovnejte výhody a rizika jednotlivých forem zadlužení obce.
3. Jak lze hodnotit vývoj obecního dluhu v České republice po roce 1993?
4. Proč je zvažována možnost regulace obecního dluhu? Je obecní dluh v České republice nějakým způsobem regulován?