



Ekonomická
fakulta
Faculty
of Economics

Jihočeská univerzita
v Českých Budějovicích
University of South Bohemia
in České Budějovice

Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích

Ekonomická fakulta

Katedra účetnictví a financí

Zadlužení malých obcí

Bakalářská práce

Autor bakalářské práce: Lucie Prennerová

Vedoucí bakalářské práce: doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.

České Budějovice 2021

JIHOČESKÁ UNIVERZITA V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH

Ekonomická fakulta

Akademický rok: 2018/2019

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: Lucie PRENNEROVÁ
Osobní číslo: E17183
Studijní program: B6208 Ekonomika a management
Studijní obor: Účetnictví a finanční řízení podniku
Téma práce: Zadlužení malých obcí
Zadávající katedra: Katedra účetnictví a financí

Zásady pro vypracování

Malé obce do 500 obyvatel zastávají v rámci municipálního sektoru ČR významné místo z hlediska počtu i ekonomické funkce. Lze předpokládat, že malý počet obyvatel, tedy omezená možnost využívat úspory z rozsahu, ve spojení s potřebou nabídnout občanům požadovaný standard veřejných statků, vytváří tlak na využívání návratných příjmů. Cílem práce je zhodnotit stav, vývoj a potenciální rizika zadlužení malých obcí v ČR.

Rámcový postup zpracování:

1. Návratné příjmy a zadlužení obcí. Význam využití návratných příjmů pro financování rozvoje obcí. Rizika vyplývající z vysokého zadlužení obcí. Rešerše literatury.
2. Vymezení a specifika hospodaření malých obcí se zřetelem na roli návratných příjmů a zadlužení. Potřeba návratných zdrojů pro financování malých obcí a faktory na ni působící. Rešerše literatury.
3. Legislativní pravidla zadluženosti obcí v ČR. Stav a vývoj.
4. Zadlužení malých obcí v ČR. Stav a vývoj v ČR. Empirická analýza

Data pro analýzy budou čerpána zejména z veřejně dostupné databáze ARIS, ÚFIS a Monitor MFČR.

Rozsah pracovní zprávy: 40-50 stran
Rozsah grafických prací: dle potřeby
Forma zpracování bakalářské práce: tištěná

Seznam doporučené literatury:

JÍLEK, M. (2008). *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer
PEKOVÁ, J. (2011). *Finance územní samosprávy. Teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer
PROVAZNIKOVÁ, R. (2015). *Financování měst, obcí a regionů, teorie a praxe*. 3. vyd. Praha: Grada Publishing.
SEDMIHRADSKÁ, L. (2016). *Rozpočtový proces obcí*. Praha: Wolter Kluwer.

Vedoucí bakalářské práce: doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.
Katedra účetnictví a financí

Datum zadání bakalářské práce: 16. ledna 2019
Termín odevzdání bakalářské práce: 15. dubna 2020

V Českých Budějovicích dne 16. ledna 2019



doc. Ing. Ladislav Rolínek, Ph.D.
děkan

JIHOČESKÁ UNIVERZITA
V ČESKÝCH BUDĚJOVICÍCH
EKONOMICKÁ FAKULTA
Studentská 13 ⁽¹⁾
370 05 České Budějovice



doc. Ing. Milan Jílek, Ph.D.
vedoucí katedry

Prohlášení

Prohlašuji, že svou bakalářskou práci jsem vypracoval/a samostatně pouze s použitím pramenů a literatury uvedených v seznamu citované literatury.

Prohlašuji, že v souladu s § 47b zákona č. 111/1998 Sb. v platném znění souhlasím se zveřejněním své bakalářské práce, a to – v nezkrácené podobě/v úpravě vzniklé vypuštěním vyznačených částí archivovaných Ekonomickou fakultou – elektronickou cestou ve veřejně přístupné části databáze STAG provozované Jihočeskou univerzitou v Českých Budějovicích na jejích internetových stránkách, a to se zachováním mého autorského práva k odevzdanému textu této kvalifikační práce. Souhlasím dále s tím, aby toutéž elektronickou cestou byly v souladu s uvedeným ustanovením zákona č. 111/1998 Sb. zveřejněny posudky školitele a oponentů práce i záznam o průběhu a výsledku obhajoby kvalifikační práce. Rovněž souhlasím s porovnáním textu mé kvalifikační práce s databází kvalifikačních prací Theses.cz provozovanou Národním registrem vysokoškolských kvalifikačních prací a systémem na odhalování plagiátů.

V Českých Budějovicích dne

Poděkování

Ráda bych poděkovala svému vedoucímu bakalářské práce doc. Ing. Milanu Jílkovi, Ph.D. za cenné rady a odborné připomínky.

Obsah

1	ÚVOD.....	3
2	PŘEHLED LITERATURY	5
2.1	OBCE ČESKÉ REPUBLIKY	5
2.2	MALÉ OBCE.....	6
2.3	NASTÍNĚNÍ PŘÍJMŮ OBCÍ.....	7
2.4	NASTÍNĚNÍ VÝDAJŮ MALÝCH OBCÍ.....	8
3	NÁVRATNÉ PŘÍJMY	10
3.1	BANKOVNÍ ÚVĚRY.....	11
3.2	EMISE KOMUNÁLNÍCH OBLIGACÍ	15
3.3	NÁVRATNÉ PŮJČKY A FINANČNÍ VÝPOMOCI ZE STÁTNÍCH FONDŮ	18
3.3.1	SMĚNKY	19
3.3.2	LEASING.....	20
4	ZADLUŽENÍ OBCÍ.....	23
4.1	ZADLUŽENOST OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE.....	23
4.2	ALTERNATIVNÍ UKAZATELE ZADLUŽENOSTI	24
4.3	MOŽNÁ PREVENTIVNÍ OPATŘENÍ ZADLUŽENOSTI.....	26
4.4	RIZIKA VYPLÝVAJÍCÍ Z VYSOKÉHO ZADLUŽENÍ	27
5	LEGISLATIVNÍ PRAVIDLA ZADLUŽENOSTI OBCÍ V ČR	29
5.1	PRAVIDLA ZADLUŽENÍ.....	29
5.2	STAV A VÝVOJ ZADLUŽENÍ.....	34
5.3	MONITORING HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	35
5.4	REGULACE ZADLUŽENOSTI	37
6	METODIKA.....	41
7	ANALÝZA A ŘEŠENÍ.....	46

7.1	Výpočty použitých ukazatelů pro hodnocení stavu, vývoje a dynamiky dluhu	46
7.2	Výpočty ukazatelů pro srovnání hospodaření malých obcí	54
7.3	Výpočty ukazatelů pro srovnání pravidel rozpočtové odpovědnosti	63
7.4	Analýza nejzadluženější malé obce České republiky	64
8	ZÁVĚR.....	68
I.	SUMMARY	71
II.	SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ	72
III.	SEZNAM GRAFŮ	75
IV.	SEZNAM TABULEK	76

1 ÚVOD

Bakalářská práce se věnuje zadlužení malých obcí v České republice. Cílem této práce je zhodnotit stav a vývoj zadlužení těchto obcí a potenciální rizika z něj plynoucích. Na základě tohoto hlavního cíle jsou dále stanoveny i dílčí výzkumné otázky. Jaký je stav dluhu malých obcí ve srovnání s ostatními obcemi nebo s celkovým vládním dluhem? Jaký je vývoj v čase nebo i v prostoru celkového zadlužení malých obcí?

Problematika zadluženosti územních samospráv v České republice, zvláště obcí, je často diskutované téma. Nové postavení a funkce obce, možnost samostatně nakládat s finančním a nemovitým majetkem a její právně zaručená samostatnost je důvodem intenzivnější podnikavosti obce, tedy i jejího zadlužení.

Obce a kraje jsou v České republice základními jednotkami veřejné správy a zároveň jejími nejlépe hospodařícími složkami. Dle zákona o obcích se vymezuje hned několik typů: obec, městys, město a statutární město. Podle údajů ČSÚ je v současné době je v České republice 6 258 obcí z toho přes 3 100 vykázalo zadluženost, což je okolo 60 %. Přesto počet obcí, které vykázaly v posledních letech zadluženost, zůstává v zásadě stabilizovaný, meziročně došlo k poklesu o 17 obcí.

Malé obce do 500 obyvatel mají významné místo v rámci municipálního sektoru České republiky, a to jak z hlediska počtu, tak i z hlediska ekonomické funkce. Malý počet obyvatel a potřeba nabídnout občanům požadovaný standard veřejných statků, vytváří velký tlak na efektivní hospodaření obce. Také díky rozsáhlým investicím především do zanedbané infrastruktury, se obce nespokojí pouze s běžnými příjmy a obrací se na kapitálový trh, na využívání návratných příjmů. Na tyto návratné příjmy dále navazují různá rizika, která mohou město zatížit nejen pro současnou, ale i budoucí generaci.

Bakalářská práce se v první části věnuje popisu pojmu obce a její stručné charakteristice. Dále se práce zabývá definicí návratných příjmů, popisem jednotlivých druhů, jejich podstatu nebo i vývoj v čase. Čtvrtá kapitola pojednává o zadlužení obcí, zkoumá jejich příčiny a udává možné preventivní opatření. Velká část práce je pak věnována legislativním pravidlům zadlužení obcí a její regulaci.

Stát si výši zadlužení malých obcí koriguje danými pravidly a ukazateli zadluženosti. Bez těchto zákonů, usnesení a opatření by nebyla možnost, jak

kontrolovat hospodaření územních samospráv. Data pro možnou kontrolu jsou volně dostupným zdrojem. V roce 2010 byl zaveden informační portál MONITOR – Státní pokladna, spravován Ministerstvem financí ČR, ve kterém jsou dohledatelné veškeré potřebné informace, a to nejen o zadlužení obcí.

2 PŘEHLED LITERATURY

V literární rešerši si nejdříve popíšeme pojem obec, její příjmy a výdaje. Dále definujeme termín návratné příjmy a jejich význam využití pro financování rozvoje obcí. Specifikujeme zadluženost obcí, jeho vznik a vývoj v České republice, nebo i jaká rizika vyplývají z vysokého zadlužení. Další část se zabývá vymezením malých obcí a jejich hospodařením. V poslední části literární rešerše jsou definovány legislativní pravidla a limity zadlužení obcí, jeho regulace a vývoj.

2.1 OBCE ČESKÉ REPUBLIKY

Ústava České republiky definuje obce jako veřejnoprávní korporaci, která může vlastnit svůj majetek a hospodařit dle svého rozpočtu. Charakteristickými rysy označujeme území, občany s trvalým pobytem a samosprávu veřejných záležitostí v hranicích obce.

Během let prošel počet obcí vývojem:

- roku 1961 bylo zaznamenáno 8 726 obcí s vlastním výborem
- roku 1989 se počet snížil na 3 527 obcí s vlastním výborem
- v roce 1994 byl počet obcí 6 231
- roku 2007 poté 6 244 obcí
- aktuálně, roku 2020 je zaznamenáno 6 254 obcí

Můžeme tedy říct, že v současné době je počet obcí stabilizován (Jílek, 2008).

Často se u malých obcí vyskytují problémy s technickou efektivností, tedy s omezenou schopností využití úspor z rozsahu. Proto se stát snaží *omezovat rozdělování malých obcí*, zároveň tedy *motivovat obce ke slučování* a podporovat je ke *spolupracím* (dobrovolné svazky obcí, smlouvy o sdružení, aj.)

Tabulka 1: Velikostní struktura obcí v České republice k 1.1. 2020

	POČET OBCÍ	POČET OBYVATEL	POČET OBYVATEL V %
do 199	1 413	176 760	1,7
200-499	1 994	654 356	6,1
500-999	1 378	969 036	9,1
1 000-4 999	1 207	2 383 098	22,3
5 000- 9 999	147	1 007 737	9,4
10 000-19 999	68	967 464	9,0
20 000-49 999	43	1 290 888	12,1
50 000-99 999	12	868 702	8,1
nad 100 000	6	2 373 898	22,2

Zdroj: Český statistický úřad

Různé typy obcí popisuje Zákon o obcích č. 218/2000 Sb., jedná se o:

- *obce* – územní celky, které nepatří do žádných níže popsanych skupin
- *městysy* – musí tak stanovit předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády
- *města* – ty, které mají nad 3 000 obyvatel a stanoví tak předseda Poslanecké sněmovny po vyjádření vlády
- *statutární města* – mají možnost členit se na městské části a rovněž také postavení pověřených obecních úřadů¹

Máme zde uplatněn **model smíšené územní samosprávy**, a to díky působnosti obce, která může být jak samostatná, tak i přenesená. Tento fakt je velmi důležitý pro financování obcí (Jílek, 2008).

2.2 MALÉ OBCE

V místním veřejném sektoru České republiky udržují malé obce velmi významné postavení, a to hlavně díky celkovou výměrou katastrálních území i samotným charakterem a funkcí jejich území. Jejich postavení i financování v České republice vykazuje odlišná specifika oproti městským oblastem.

¹ Zákon č. 128/200 Sb., o obcích

2.3 NASTÍNĚNÍ PŘÍJMŮ OBCÍ

Pro soběstačnost obcí je třeba, aby byly příjmy obce dostatečně výnosné, a i rovnoměrně rozložené. Je tedy podstatné plánování příjmů v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém časovém horizontu. Správa a výběr všech daní a poplatků jdoucích do rozpočtu obce musí být administrativně nenáročná.

Všechny obce by měli mít možnost ovládat své příjmy. K tomu nepochybně patří pojem fiskální decentralizace, kterému rozumíme jako rozdělení výdajové odpovědnosti a zdrojů příjmů mezi nižší vládní úrovně. Také lze tento termín chápat jak velkou moc a odpovědnost mají (Peková, 2011).

Celkové příjmy obcí lze rozdělit na dvě velké skupiny, na **vlastní příjmy** a **přijaté dotace**. Vlastní příjmy jsou poté rozděleny na další dvě části, a to na **kapitálové příjmy** a **běžné příjmy** (takové, které se každoročně opakují a jsou potřeba na financování běžných každoročně se opakujících potřeb).

Kapitálové příjmy zastupují například *příjmy z prodeje dlouhodobého majetku nebo příjmy z prodeje akcií a majetkových podílů*.

Běžné příjmy jsou rozděleny na:

- **daňové příjmy** – *majetkové daně, daně a cla ze zahraničí, daně a poplatky z vybraných činností, daně ze zboží a služeb v tuzemsku, daně z příjmů, zisku a kapitálových výnosů aj.*
- **nedaňové příjmy** – *příjmy z vlastní činnosti, odvody zřízených organizací, příjmy z pronájmu, úroky, dividendy, přijaté sankce, přijaté splátky půjček aj.*

Největší skupinou příjmů rozpočtu jsou **daňové příjmy**, které tvořily v 90. letech v průměru téměř polovinu příjmů rozpočtů obcí. Díky absolutnímu růstu nejen daňových příjmů, ale i dotací, po roce 2000 podíl daňových příjmů přechodně trochu klesl, hlavně díky decentralizaci ve veřejném sektoru.

Také **přijaté dotace** dělíme na **kapitálové dotace** a na **běžné dotace**, obojí lze získat *od rozpočtů centrální úrovně, od rozpočtů územní úrovně, z vlastních fondů nebo ze zahraničí*.

2.4 NASTÍNĚNÍ VÝDAJŮ MALÝCH OBCÍ

Celkové výdaje obcí lze rozdělit na dvě velké skupiny obdobně jako u příjmů obcí, tedy na skupinu **běžných výdajů** a skupinu **kapitálových výdajů**.

Běžné výdaje dále dělíme na tři skupiny:

- **neinvestiční nákupy**, které obsahují například *platby za provedenou práci, povinné pojistné placené zaměstnavatelem, nákupy zboží a služeb, úroky a kursové ztráty*
- **neinvestiční transfery** například *podniků a obecně prospěšným organizacím, vlastním fondům, obyvatelstvu nebo do zahraničí*
- **neinvestiční půjčky**, které mají stejné kategorie jako u neinvestičních transferů

Kapitálové výdaje jsou rozděleny také do tří dalších skupin:

- **investiční výdaje**
- **investiční transfery**
- **investiční půjčky**

Tyto tři skupiny zahrnují *investiční nákupy a nákupy akcií a majetkových podílů*

Běžné i kapitálové výdaje obcí ustavičně rostou v průměru o 5 %. Díky pořizování investic bylo v roce 2009 zrychleno tempo růstu kapitálových výdajů obcí, a to hlavně díky investicím do stavebních částí nebo do dopravy, bydlení či školství. V tomto roce došlo také k růstu investičních nákupů téměř o 29 % a u ostatních skupin běžných výdajů došlo naopak k poklesu. Pro neplnění rozpočtových příjmů pak musely obce shánět úspory.

Pro obce platí, že rozhodující podíl výdajů má být správně, reálně plánovaný a odhadnutý, neboť je potřeba k těmto výdajům vybalancovat především návratné příjmy. Dále také platí, že většina druhů běžných výdajů se každoročně opakuje a tvoří rozhodující podíl v celkových výdajích (Peková, 2011)

SHRNUTÍ 2. KAPITOLY:

- Obec je veřejnoprávní korporace, která má právo vlastnit majetek a hospodaří podle svého rozpočtu.
- Aktuální počet obcí České republiky je 6 258.

- Největší skupinou příjmů rozpočtu obcí jsou příjmy daňové.
- Tempo růstu kapitálových výdajů zrychlilo, a to především díky investicím do stavebních částí nebo do dopravy.

3 NÁVRATNÉ PŘÍJMY

Obce se často ocitají v situaci, kdy v rozpočtu není dostatečné množství vlastních finančních prostředků nebo nastává omezenost vlastních příjmů municipalit na krytí svých potřeb. Musí proto využít návratné finanční prostředky (Peková, 1997).

Po roce 1990 u obcí jako u základních územních samosprávných celků, dochází k opakovanému využívání návratných finančních prostředků. A to především k využití střednědobých a dlouhodobých úvěrů. Z důvodu finančně nákladné investice v lokálním veřejném sektoru a malé zkušenosti obcí se zadlužením, docházelo v těchto letech k vysokému tempu růstu dluhu obcí. K tomu také obce představují méně rizikového klienta, to vede k poměrně snadno získanému úvěru (Peková, 2011).

Návratné příjmy se prezentují jako velmi podstatným zdrojem příjmů územní samosprávy, nejčastěji používaný na financování dlouhodobých investic. Pouze z běžných příjmů nebo dotací je kapitálový rozvoj financován málokdy. I z teorie veřejných financí předpokládáme, že běžné výdaje by měly být financovány z běžných příjmů a kapitálové výdaje by měly pak být financovány výpůjčkami a jinými kapitálovými příjmy (Provazníková, 2015).

Jak je již výše zmíněno, jako nejvhodnější způsob financování kapitálových výdajů jsou půjčky, protože investice mohou generovat příjmy z prodeje služeb, které jsou postačující nejen na pokrytí provozních nákladů, ale i na financování splátek půjčky. Tím, že přebytek běžného rozpočtu lze aplikovat k financování dluhové služby dochází k akceleraci investic.

Ve své knize Provazníková zmiňuje, že se obecně setkáváme se třemi hlavními zdroji návratných příjmů a to s:

- Úvěry – od komerčních bank nebo institucí
- Emise komunálních obligací nebo akcií
- Návratné půjčky a finanční výpomoci ze státních fondů

Dále mezi ně zahrnuje leasing, který umožňuje pořídit požadovanou investici plně nebo zčásti z cizích zdrojů a směnky, který umožňuje zaplatit finanční závazky s jistým časovým odstupem a v platebním styku jej můžeme směnit za hotovost (Provazníková, 2015).

Vyšší úroveň vlády podporuje v půjčkách lokality, ve kterých je v relativně krátkém čase potřeba obnovy a výstavby nových investic a infrastruktury, kde je místní populace či příjmová základna relativně malá. O výši půjčky rozhodují obce nebo

region na základě odhadu únosné výše dluhové služby. Všechny návratné prostředky jsou spojeny s úrokovým zatížením. Subjekty územní samosprávy sledují především podmínky úvěrů a půjček, tj. doba splatnosti úvěru, splácení dluhové služby a způsob stanovení úrokové sazby (Provazníková, 2015).

Z návratných příjmů se na úrovni územní samosprávy využívají především bankovní úvěry a příjmy z emise cenných papírů.

3.1 BANKOVNÍ ÚVĚRY

Sledujeme-li strukturu návratných příjmů obcí, můžeme zpozorovat převažující stav bankovních úvěrů. Úvěr vnímáme jako uzavření smluvního vztahu mezi bankou a obcí. Úvěry získávají obce obzvláště od České spořitelny, a.s., jež nese dominantní postavení mezi bankami, které v posledním desetiletí stále více přibývají. Emise komunálních obligací je využívána méně. Důvodem užívání úvěrů, a tedy i žádost o úvěr musí schválit zastupitelstvo svým usnesením. Dále banka vyžaduje přílohu, ve které se informuje a kontroluje analýzu minulého hospodaření obce a rozpočtový výhled na celou dobu umořování dluhu (Peková, 2011).

Kolik si vypůjčit je rozhodnutí obce, ta by se měla zaměřit hlavně na odhad únosné výše dluhové služby. Za důležité podmínky úvěrů a půjček pak obce shledávají **dobu splatnosti úvěru, podmínky splácení dluhové služby a způsob stanovení úrokové sazby** (Provazníková, 2015).

Podle doby splatnosti úvěrů rozdělujeme v ČR úvěry na tři základní skupiny:

- *krátkodobé úvěry,*
- *střednědobé úvěry,*
- *dlouhodobé úvěry.*

Využívány jsou zejména **úvěry krátkodobé** se splatností do jednoho roku. V hospodaření obcí je aplikování těchto úvěrů pravidelné a časté, avšak nemůžeme je označit za projev špatného hospodaření obce. Využití krátkodobých úvěrů je vyvolán především důvodem překlenutí časového nesouladu mezi tokem příjmů a tokem rozpočtu během rozpočtového období. Čerpán je tedy hlavně na krytí běžných potřeb a výdajů obce, poskytuje jejich plynulé financování, a to zejména těch potřeb, které máme spojeny s plynulým zabezpečováním veřejných statků (Peková, 2011; Peková 1997).

Peková (2011) dále popisuje dva různé krátkodobé úvěry. Tím prvním je *kontokorentní úvěr*, který obce mohou čerpat v omezené výši a po omezenou dobu v průběhu jednoho rozpočtového období a druhým je *překlenovací úvěr*, který je čerpán během rozpočtového období několikrát. Avšak na krytí deficitu běžného rozpočtu by si obce půjčovat neměly.

Střednědobé úvěry mají splatnost do čtyř, výjimečně do pěti let (ve vyspělých zemích pak se splatností deseti let). Využívány jsou na investování finančních akcí, u kterých nastává v blízké době jejich zhodnocení nebo na financování investic v lokálním a regionálním veřejném sektoru. Střednědobé úroky označujeme jako účelové, obce čerpají úvěr na základě faktur.

Úvěry dlouhodobé se splatností deseti let (ve vyspělých zemích se splatností delší jak deset let). Tyto úvěry prezentují zdroj financování dlouhodobých investic, zejména nákladné technické infrastruktury (Peková, 2011).

Jak bylo již zmíněno **střednědobé a dlouhodobé úvěry** jsou označovány za takzvané účelové neboli investiční úvěry. Financování nákladů na investice ve veřejném sektoru se rozkládají do více generací, ty z takových investic mají také svůj užitek.

Využití **střednědobých a dlouhodobých úvěrů** lze za podmínky, že obce nebudou nárokovat finanční prostředky na splácení úvěru na státním rozpočtu.

Oba úvěry jsou silně ovlivněny úrokovou sazbou. Ta se stanovuje podle druhu úvěru, účelu, za kterým je poskytován, jeho době poskytování i podle formy ručení. V České republice mají obce možnost získat úvěr za zvýhodněnou úrokovou sazbu.

Nejvýhodnější úrokové podmínky dává obcím Česká spořitelna a. s., a to především těm obcím, které jsou jejím klientem, tedy kterým vede rozpočtové účty. Přesto vyšší úrokové sazby, za kterou je obcím úvěr poskytován, máme danou z diskontní sazby vyhlášené Českou národní bankou. Česká spořitelna a. s., poskytuje úvěry, které obce využijí na běžné potřeby i na dlouhodobé investiční potřeby municipality.

Povinností obce je se za poskytnutý úvěr zaručit, to především svým majetkem. V mnoha případech se za municipality zaručuje i třetí osoba (subjekt). V České republice máme momentálně tyto druhy ručení:

- **Nemovitým majetkem.** Toto ručení je nejčastěji využité, když jde úvěr na financování příjmů na projekty (neboli ziskové projekty). Tím se myslí například budovy s komerčním využitím. Hodnota nemovitého majetku slouží jako limitující faktor pro využití bankovního úvěru.
- **Budoucími rozpočtovými příjmy.** A to jsou právě ty, které nelze dopředu přesně naplánovat, což je jejich velkou nevýhodou. Přesto je to ale jednoduchý, tudíž i velmi častý způsob ručení. Podstatné u této možnosti je mít sestavený střednědobý rozpočtový výhled, který může mít i úlohu zhodnocení finanční schopnosti.
- **Kombinací** dvou předchozích možností.
- **Třetí osobou** (nelze to být stát), která má ve vlastnictví nemovitý majetek, a tím se může zaručit za obec.
- **Ručení cennými papíry** z portfolia obce. Tedy ručení cennými papíry, které určitý subjekt emitoval a obec je zakoupila, a tak i vlastní. Avšak k této možnosti v České republice dochází jen zkrátka, protože obce mají nedostatek cenných papírů ve svém portfoliu k ručení.

Dříve než peněžní ústav poskytne bankovní úvěr, provádí finanční analýzu rozpočtového hospodaření. Ta zahrnuje zhodnocení míry rizika, analýzu způsobu zajištění návratnosti úvěru a zhodnocení zajištění úvěru budoucími rozpočtovými příjmy (Peková, 1997, Peková, 2011).

Zadlužení obce, a tedy využití úvěru je schvalováno obecním zastupitelstvem, musí také zajistit dostatek financích na splácení dluhu. Vše shrnuje závazná úvěrová smlouva, kterou obce musí uzavřít a dále je za potřeby schválit umořovací plán.

Úvěry se splácejí **průběžně**. Máme dané dvě formy splácení:

- **rovnoměrná anuita** – obvykle půlroční, definována postupně měnícími se proporcemi mezi splátkou a úrokem
- **nerovnoměrná anuita** – často s odkladem splácení jistiny

Spousta malých obcí má problém s nedostatkem finančních prostředků, které jsou třeba na výstavbu infrastruktury. Obce by tedy potřebovaly využívat střednědobé a dlouhodobé úvěry pro získání chybějících financí. Další problém se vyskytuje u nedostatečné záruky, hlavně ručení budoucími příjmy, tedy přebytkem běžného dílu rozpočtu.

Obce jsou poté spíše donuceny návratné příjmy použít, a to i financování rozvojových projektů. Ty jsou skoro vždy propojeny s investicemi, ze schválených dotací z fondů Evropské unie, které jsou dodány až později poté, co jsou přijaty za uznatelné náklady. V tomto časovém intervalu musí obce financovat projekty samy, tím často vzniká potřeba využití úvěrů (Peková, 2011).

Tabulka č. 2 udává vývoj úvěrů v jednotlivých letech a v jak velké míře jsou používány.

Tabulka 2: Velikost úvěrů obcí České republiky v mld. Kč v letech 1993–2019

ROK	ČÁSTKA	ROK	ČÁSTKA
1993	2,5	2007	46,7
1994	4,9	2008	47,4
1995	8,7	2009	55,8
1996	11,6	2010	59,9
1997	13,5	2011	60,9
1998	18	2012	68,3
1999	17,6	2013	68,8
2000	18,4	2014	67,7
2001	22,6	2015	66,1
2002	27,3	2016	51,5
2003	35,2	2017	49,5
2004	38,5	2018	49,4
2005	43,7	2019	50,1
2006	47,1		

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2019

Je očividné, že úvěry mají ve struktuře dluhu obcí největší váhu. Jejich položka se oproti roku 2018 mírně zvýšila o 0,7 mld. Kč. Úvěry přijaté od peněžních ústavů byly, stejně jako i v minulých letech, použity hlavně na rekonstrukci a výstavbu technické infrastruktury, na předfinancování investičních projektů spolufinancovaných z fondů EU a na regeneraci a výstavbu bytového fondu. Dále se tyto prostředky aplikovaly na rekonstrukce školských zařízení, sportovních areálů a jiné občanské

vybavenosti. Tyto úvěry se vyznačují relativně nízkým úročením a velmi dlouhou dobou splatnosti.

3.2 EMISE KOMUNÁLNÍCH OBLIGACÍ

Další podoba chybějících finančních prostředků je **emise cenných papírů**, zejména dlouhodobých cenných papírů, tedy obligací. Tato cesta se využívá především ve vyspělých zemích. U nás, v České republice, je emise využívána omezeně, zejména ve větších městech (Ostrava, Brno, Liberec nebo Praha). Ale lze očekávat, že využívání emisí komunálních obligací bude častější, a to jak u obcí, tak i u krajů.

Komunální obligace je definován jako cenný papír, ke kterému patří právo majitele na splacení dlužné částky v nominální hodnotě a vyplacení výnosu z tohoto cenného papíru k určitému datu. Dluhopis je napsán na majitele, tedy na doručitele a převod je daný rubropisem, tedy předáním. Emitent dbá na splnění závazků k vydávání dluhopisů. Podmínky dluhopisu jsou například:

- označení emitenta
- název dluhopisu, jeho číselné označení
- nominální hodnota
- způsob stanovení výnosu
- prohlášení emitenta, že dluží nominální hodnotu dluhopisu jeho majiteli
- závazek emitenta splatit nominální hodnotu, včetně výnosu
- povolení emise
- datum vydání

Forma emise cenných papírů je však velmi nákladná, jak ve vztahu k bezprostředním nákladům emise, tak i k výši dluhové služby. Emisi určuje zákon č. 190/2004 Sb., o dluhopisech. U obligace musí být dána její *nominální hodnota a výše úroku*. *Kurs* dluhopisu je cena, za kterou se prodává.

Komunální dluhopisy mohou mít více verzí, a to například *veřejně obchodovatelné* nebo *neveřejně obchodovatelné*. Vydávány jsou především obcemi, eventuálně i kraji. Česká republika používá zejména *veřejně obchodovatelné*, a to hlavně v zaknihované podobě, protože listinná forma bývá finančně náročnější. Výnosy z komunální obligace jsou pravidelně vypláceny jednou za rok. A vždy na konci splatnosti probíhá jednorázové splácení dluhopisů.

Rozhodne-li se obec pro emisi vlastních komunálních obligací, je potřeba mít **povolení od Ministerstva financí České republiky a souhlas České národní banky**. Žádost o povolení se zpravidla provádí v písemné formě, a již zmíněný zákon o dluhopisech definuje její náležitosti. V žádosti je nutno uvést například:

- účel použití požadované emise
- finanční situace obce a prohlášení, že bude schopna emisi splatit
- údaje o případném ručiteli a jeho souhlas
- způsob zveřejnění emisních podmínek
- ročních výsledků hospodaření

Žádost navíc zahrnuje i emisní podmínky, u kterých se musí uvést především:

- název dluhopisu
- celkovou částku emise, emisní kurs, nominální hodnotu obligace
- způsob splácení
- výnos
- údaje o současném dluhu
- audit rozpočtového hospodaření (minimálně za předchozí rok) a výsledky rozpočtového hospodaření (za poslední tři roky)

V údajích o rozpočtu máme dány důležité informace o *výdajích*, které zahrnují *běžné, kapitálové a dluhové položky*. Dále pak o *možnostech splácení roční dluhové služby* v rámci rozpočtu a o *stavu všech peněžních účtů*.

Na úrok neboli kupón dluhopisu se používá pevná úroková sazba, ta je dána na celou dobu splatnosti obligace. Stejně jak vyžaduje úvěr, tak i vydávání komunálních obligací je třeba souhlas zastupitelstva svým usnesením spolu s účelem, způsobem ručení a způsobem splácení dluhu (Sedmíhradská, 2016, Peková, 1997).

Nejpodstatnější částí žádosti o povolení emise je tzv. **prospekt**. Peněžní ústav při emisi komunálních obligací vypracovává analýzu a doporučuje konkrétní podmínky emise. Konečnou verzi pak nazýváme právě prospektem, který zahrnuje přesné emisní podmínky, jako například informace o použití výtěžku emise, výhled hospodaření nebo popis emitenta. Při úspěšném schválení emise je cennému papíru dáno označení ISIN. Pro eventuální investory je emitent zavázán oznamovat veřejně po celou dobu splatnosti emise její **emisní podmínky a výsledky hospodaření**.

Jako důležitý je označován prodej emitovaných obligací, které jsou zařazeny u institucionálních a individuálních investorů, tzn jejich umístění na finančně – kapitálový trh. Aby v České republice emise uskutečnila žádost o dobré obchodovatelnosti, je nutno emitovat obligace ve velké nominální hodnotě, tj. minimálně 10 mil. Kč, optimálně pak 100 a více mil. Kč. Takovou sumu roční dluhové služby si však subjekty územní samosprávy nemohou dovolit.

Malé obce mohou jen z mála aplikovat emisi komunálních obligací, protože výnos z emise by byl v podstatě pohlcen náklady emise. Malé obce mají ovšem malý rozsah rozpočtu, často malé majetkové záruky, které jsou právě tím omezujícím faktorem v emisi komunálních obligací (Peková, 2011, Peková, 1997).

Vývoj emitovaných komunálních obligací od roku 1993 ukazuje **tabulka č. 3**. Dluh z titulu vydaných komunálních dluhopisů vykazovalo ke konci roku 2019 pouze hlavní město Praha, a to ve výši 10,1 mld. Kč (Ministerstvo financí, 2019).

Tabulka 3: Velikost emitovaných komunálních obligací obcí České republiky v mld. Kč v letech 1993–2019

ROK	ČÁSTKA	ROK	ČÁSTKA
1993	-	2007	22,6
1994	7,6	2008	22,7
1995	8,5	2009	14,7
1996	11,9	2010	15,8
1997	13,2	2011	14
1998	11,9	2012	13,8
1999	10,9	2013	15
2000	10,1	2014	11,8
2001	13,3	2015	10,7
2002	15,9	2016	10,7
2003	21,7	2017	10,4
2004	23,9	2018	10,1
2005	23,5	2019	10,1
2006	22,9		

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2019

3.3 NÁVRATNÉ PŮJČKY A FINANČNÍ VÝPOMOCI ZE STÁTNÍCH FONDŮ

Na financování svých neinvestičních nezbytností mají obce možnost využívat finanční prostředky, které získávají v podobě **bezúročné návratné výpomoci** ze státního rozpočtu a státních fondů. Nejvíce převládající skupinou jsou bezúročné půjčky od státního **fondů životního prostředí**. Méně běžné, avšak taky důležité jsou pak třeba bezúročné půjčky od ministerstva financí na modernizaci bytového fondu nebo od ministerstva zemědělství na vodohospodářské akce.

Poskytování návratných příjmů bývá propojeno s vysokým rizikem, že pro budoucí hospodaření dlužníka se stane významnou zátěží **umořování dluhu**. Pro obec, jako pro dlužníka se poté stane zadlužení tak náročné, že bude muset snižovat určité výdaje do lokálního či regionálního veřejného sektoru, protože **splácení dluhu je kvazi mandatorním výdajem**. Další možností je pokusit se vyjednat změnu podmínek úvěrové smlouvy (př. prodloužení doby splatnosti), musíme však počítat, že to zahrnuje riziko nevýhodné změny v úrokové sazbě a také celkové zvýšení nákladů (Peková, 2011, Peková, 1997).

Tabulka 4: Velikost přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů obcí České republiky v mld. Kč v letech 1993–2019

ROK	ČÁSTKA	ROK	ČÁSTKA
1993	0,9	2007	9,9
1994	1,8	2008	10,0
1995	3,1	2009	10,1
1996	4,8	2010	7,6
1997	7,7	2011	7,5
1998	9,1	2012	7,9
1999	11,5	2013	8,4
2000	12,5	2014	9,4
2001	12,4	2015	10,1
2002	12,6	2016	9,7
2003	13,5	2017	9,1
2004	12,4	2018	9,1
2005	11,8	2019	9,8
2006	10,9		

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2019

Mezi další prostředky finančních návratných zdrojů řadíme i *směnky* a *leasing*.

3.3.1 SMĚNKY

Roku 1990 nastal přelom, kdy i územně samosprávné celky mohly začít užívat směnky, a to hlavně kvůli dočasným finančním obtížím nebo pro účely zástavy. Avšak směnku máme označenou jako nevhodný platební nástroj pro tyto nepodnikatelské subjekty, proto jimi není tolik využívána. Pokud je tedy směnka aplikována, tak slouží především jako prostředek přečkání prozatímního nedostatku financí.

Směnka je listinný cenný papír, který zastupuje hotové peníze při placení. Není vydávána v hromadném množství a je běžně převoditelná indosamentem, tedy rubopisem, a to znamená, že na ní je nutno uvést písemné prohlášení. Směnky a její náležitosti definuje v České republice zákon 191/1950 Sb., směnečný a šekový zákon. Pojednává například o těchto náležitostech:

- bezpodmínečný slib u směnky vlastní nebo příkaz u směnky cizí zaplatit určitou částku peněz
- u směnky cizí jméno toho, komu je platební příkaz adresován (tzv. směnečník)
- údaj splatnosti podle druhu směnek (denní, fixní nebo datosměnka)
- údaj místa kde má být placeno
- jméno subjektu, kterému nebo na jehož řad se má zaplatit (tzv. remitent)
- datum a místo vystavení
- podpis výstavce

3.3.2 LEASING

Další možností financování investičních potřeb územně samosprávných celků je leasing. Ten je momentálně více oblíbenou metodou, kterou poskytují leasingové společnosti. Díky leasingu může obec opatřit investici rychle a s využitím cizích zdrojů i s úpravou splátkového kalendáře. V případě těžko dosažitelného úvěru na pořízení investice, neschopnosti emitovat komunální obligace či prodeje majetku se obce obracejí k financování právě zmíněného leasingu.

Tento leasing označujeme jako **komunální leasing**, může se jednat také o dlouhodobý pronájem, který lze rozdělit na dva druhy **finanční** a **operativní**.

Nevýhoda tohoto způsobu financování investic, v porovnání s jinými formami, je její vysoká finanční náročnost. Z hlediska toků peněz je často dražší než přímý nákup financování z vnějších zdrojů.

Jeho *výhoda* spočívá v rychlosti dosažení investice, přizpůsobení splátkového kalendáře finančním možnostem územní samosprávy.

Leasingová společnost může poskytnout i další služby, jako je oprava a údržba zařízení a odborné expertízy. Získání zařízení leasingem, nikoli přímým nákupem, umožňuje obci předejít zastarání zařízení, což je velmi výhodné u zařízeních s rychlou technologickou změnou.

Většinou touto formou obec například získává stroje na čištění a údržbu komunikací, dopravní techniku, stroje na odvoz a zpracování odpadů, čistírny odpadních vod (Provazníková, 2015, Peková, 2011).

Finanční leasing

Účelem je dlouhodobé užívání předmětu leasingu s převodem části nebo i všech rizik zahrnutých ve vlastnictví předmětu. Právo či povinnost převodu vlastnictví předmětu leasingu na nájemce za cenu často podstatně nižší než tržní nebo s právem uzavření další leasingové smlouvy za výrazně přijatelnějších podmínek. Podnikatelské subjekty tento leasing využívají zejména pro pronájem automobilů. Územní samosprávou je pak využívám na potřebné stroje, zařízení a technice. (Česká leasingová a finanční asociace, 2005)

Peková, 2011 uvádí, že výhodou finančního leasingu je, že koncem doby živostnosti hmotného majetku, může obec odkoupit tento majetek do svého vlastnictví, za symbolickou úhradu.

Operativní leasing

Účelem je dočasné užívání předmětu leasingu bez přenosu většiny rizik a užitků spojených s vlastnictvím předmětu. Jakýkoli smluvní nárok na potenciální přechod vlastnictví předmětu leasingu na nájemce je označován právě jako operativní leasing.

Náklady na opravy a údržbu poskytuje leasingová společnost. Nese také možná rizika škod, nicméně pronajímatel, tedy obec je nucena zaplatit ze svého rozpočtu vyšší leasingové nájemné. Za leasing obec ručí svými budoucímu rozpočtovými příjmy a sjednává se leasingová smlouva (Peková, 2011)

Zpětný leasing

Tento leasing má za účel řízení toku hotovosti či financování nájemce, tedy dodavatel, který předmět leasingu obvykle již užívá. Veškerá rizika se pojí s nájemcem. Předmět leasingu na konci přechází nazpět k nájemci.

SHRNUTÍ 3. KAPITOLY:

- Při nedostatečném množství finančních prostředků má obec možnost využití návratných příjmů.
- Návratné zdroje jsou nejčastěji užívané na financování dlouhodobých investic.
- Návratné příjmy dělíme na: úvěry, emisi komunálních obligací, návratné finanční výpomoci, směnky a leasing.
- Úvěry jsou nejvíce využívaným návratným zdrojem.

- Vždy je třeba, aby obce zhodnotily důležité podmínky úvěrů především dobu splatnosti, podmínky splácení nebo způsob stanovení úrokové sazby.
- Úvěry rozdělujeme na: krátkodobé, střednědobé a dlouhodobé.
- Další podobou chybějících finančních prostředků je emise komunálních obligací.
- Emise komunálních dluhopisů jsou určeny zejména k financování dlouhodobých a finančně náročných investic.
- Pro možnost obce emitovat vlastní komunální obligace je potřeba mít povolení od Ministerstva financí a souhlas České národní banky.
- Protože je emise spojena s vysokými náklady mohou ji malé obce aplikovat jen zřídka.

4 ZADLUŽENÍ OBCÍ

V současné době se se zadlužením územních samospráv potýkají především obce. Jedním z důvodů je, že kraje fungují kratší dobu a jejich hospodaření končí přebytkem. Do budoucna však očekáváme, že i kraje se stanou důležitými příjemci návratných příjmů a jejich zadluženost poroste.

4.1 ZADLUŽENOST OBCÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Obce mají v současné době nové postavení a různé nové funkce, díky kterým mohou samostatně nakládat s finančním a nemovitým majetkem. To je důvodem k většímu rozvoji podnikavosti. Začátkem devadesátých let byly rozvojové potřeby obcí a náročnost nápravy zanedbané infrastruktury tak vysoké, že na jejich řešení nepostačily běžné příjmy. Z této příčiny se obce začaly obracet na kapitálový trh.

Nejvíce si obce půjčují na **infrastrukturu**. Velká města mají obvykle problém v okruhu městské hromadné dopravy, protože na tu je potřeba vynaložit vysokých finančních prostředků a konstruují se velké projekty. Malá města mají ale problém spíše v předfinancování různých evropských projektů, na které jsou nuceny si půjčovat (Ministerstvo financí, 2011).

Další příčiny zadlužení obcí jsou:

A. Financování nákladných investic

Většina kapitálových výdajů obcí je využívána na projekty, které jsou neziskové, tudíž jejich realizace nepřinese žádné finance na splácení dluhu. A i projekty financované dluhem jsou poté spláceny na vrub běžných příjmů, s tím může u malých obcí nastat změna v možnostech provádění jejich základních funkcí.

B. Alokace dotací a kritéria pro přidělování investičních dotací

Pro možnost čerpání této dotace se musí obce spoluúčastnit na realizaci daného investičního úmyslu. Často však obce dané finance nemá, a jejich nedostatek řeší přijetím úvěru od peněžního ústavu, a tím nastane zadlužení obce. Zadlužení nastává i ve spojitosti s možností využití finančních prostředků územních samospráv ze strukturálních fondů EU. Tyto fondy fungují tak, že je zde třeba vlastní finanční spoluúčasti obce a profinancování projektů z fondu je vykonáno až po celkové realizaci. Tím pro obce vzniká tlak si půjčit a nastává tak vyšší zadluženost.

C. Volný přístup k získání úvěrů

Obce v České republice poměrně velmi snadno získají úvěr, protože mají pro banku status výhodného klienta s nízkým rizikem nesplácení poskytnutého úvěru.

D. Nesprávná evidence a statistika

Chybná evidence a statistika potenciálních závazků s sebou nese svá rizika a problémy, kterým se obce mohou vystavit. Zčásti je to zapříčiněno i nedostatečnou kvalifikační a administrativní vybaveností představitelů malých obcí nebo i chybějícími srozumitelnými pravidly (Provazníková, 2015).

Jsou známy i jiné možnosti zadlužení:

Právnícké osoby (obcemi založené) – to znamená obecní společnosti, které se zdají samostatné, jenže pro správně sestavený rozpočet a pro správné posouzení svého hospodaření, musí obce sledovat i ekonomickou situaci těchto subjektů, které sama založila.

Starost o majetek – povinností je starat se o svůj majetek průběžně. Může nastat, že se obec nezadluhuje, neprodává svůj majetek a rovněž ho ani nevyužívá. Její vlastní nemovitosti tak mohou stárnout, chátrat a bude třeba jejich rekonstrukce. Z toho může být patrné, že pro obnovu nemovitosti budou třeba nové finanční prostředky, což často znamená velký zásah do rozpočtu obce. K takovým finančním výkyvům se může obec ale vyhnout, když se o svůj majetek průběžně stará.

Půjčka od subjektů jako třeba jiné obce nebo soukromé osoby – obce půjčující si od různých, jiných subjektů než banky, si musí pohlídat změny v podmínkách úvěrů. Tyto subjekty mohou mít v podmínkách upravené třeba úrokové sazby, které pro nás, jako obec, nemusí být vůbec výhodné. Je třeba si takový úvěr řádně promyslet a zkontrolovat.

4.2 ALTERNATIVNÍ UKAZATELE ZADLUŽENOSTI

Provazníková (2015) ve své knize zmiňuje, že někteří odborníci se přiklánějí ke sledování a analyzování dluhové kapacity územních samosprávných celků pomocí celé soustavy ukazatelů. Mezi nejvíce používané uvádí:

Poměr dluhové služby k běžným příjmům B/A

A. Běžné příjmy

Odhad běžných příjmů v jednotlivých letech po dobu životnosti dluhu včetně případných výnosů, které realizace projektu přinese a neinvestičních nákladů po dokončení projektu spojených s jeho provozováním.

B. Dluhová služba v jednotlivých letech

- a) Splátky jistiny dluhu – půjčky, úvěry, komunální obligace, směnky*
- b) Úroky*
- c) Záruky podle kalendáře splatnosti dlužníka, za jehož půjčku či úvěr se obec zaručila*
- d) Splátky půjček v jednotlivých letech, které obce poskytly*

Za prozíravé se považuje

Saldo běžného rozpočtu

Roční dluhová služba = přebytek běžného rozpočtu (běžné příjmy – běžné výdaje)

Běžné příjmy

Budoucí zdroje pro novou dluhovou službu = (svěřené daně + poplatky + sdílené daně + běžné dotace) – běžné výdaje – současná dluhová služba – současné závazky vyplývající ze současných projektů, nebo poskytnutých garancí – poskytnuté půjčky.

Čistý provozní výsledek – může vyjít přebytkově nebo deficitně

Čistý provozní výsledek (budoucí zdroj pro novou dluhovou službu) = opakující se běžné příjmy – opakující se neinvestiční výdaje

Pro výpočty zde uvedených ukazatelů čerpáme z výkazu hospodaření územních samosprávných celků a z údajů z rozpočtových výhledů. Častá změna v daňových zákonech a zákona o RUD však komplikuje kvalitní analýzu a znesnadňuje realizovat reálné prognózy budoucích příjmů a výdajů.

Důležitým ukazatelem je výše dluhové služby, nemusí ovšem být tím rozhodujícím pro posouzení hospodaření obce nebo kraje. Je tedy třeba celou analýzu hodnotit podle účelnosti zadlužení obce, podle velikosti majetku obce a s ohledem na celkovou ekonomickou situaci obce (Provazníková, 2015).

4.3 MOŽNÁ PREVENTIVNÍ OPATŘENÍ ZADLUŽENOSTI

Dosud v České republice schází přijetí určitých institucionálních pravidel, jako například *zákon o úpadku územních samospráv*, ten by jasně vymezoval postupy řešení v situaci platební neschopnosti obcí a přesné signály od ústřední vlády finančním trhům, že jejich dluhy nejsou implicitně ani explicitně kryty ústřední vládou.

V současné době se diskutuje o legislativním řešení úpadku obcí zvláštním zákonem anebo novelou insolvenčního zákona. Pro tuto problematiku je vytvořena pracovní skupina, která je řízena zástupci Ministerstva spravedlnosti, zástupci SMO ČR, Asociace krajů ČR a Sdružením místních samospráv ČR. Ministerstvo financí dává přednost novele insolvenčního zákona. V úvahu pak přísluší **oddlužení jako nejvhodnější způsob řešení úpadku obcí**.

Důležitým institutem ve spojení s předlužením obcí je **správce obce**. Tohoto správce je možno jmenovat z mnoha zaměstnanců Ministerstva vnitra v případě, kdy občané ztrácí zájem o samosprávu své obce. To nejčastěji bývá, když obec ztrácí schopnost dostát svým závazkům. Takovýto správce obce však není řešením zadlužení obce, protože nemá možnost užívání různých důležitých pravomocí. Nápomocný pro takové obce je poté **finanční poradce**. Ten může obci alespoň doporučit vhodný postup při velkém zadlužení.

Na žádost správce obce, finančního poradce nebo obce samotné lze, v případě insolvenčního řízení, zavést **institut finančního správce**. Ten by již specializovaný na oddlužování obcí být měl a díky jeho pravomocem, které na rozdíl od finančního poradce vlastní, může pak vyřešit tíživé finanční situace obce.

Schází upřesnění **majetku, který nejde zastavit**, tedy takový majetek, ze kterého plyne uspokojení základních veřejných služeb ve vymezeném rozsahu. Naopak by mohlo jít zastavit např. ostatní budovy a pozemky a movité věci, které nejsou součástí majetku, který zastavit nemůžeme. V tom případě zástavy ostatního majetku domáhat souhlas třípětinové většiny zastupitelstva.

Obecně by obce měly využívat cizí zdroje pouze na **financování kapitálových výdajů**, a ne tedy pro výdaje běžné. Výjimkou však může být krátkodobé financování na překlenutí nestálé mezery mezi příjmy a výdaji.

Také by územní samosprávy měly dodržovat **zákaz pro spekulativní investování**. Pro podnikání na kapitálovém trhu poté využívat hlavně práci

profesionálů, kteří mají odborné znalosti. Pro představu takového velmi riskantního investování územních samosprávních celků je například investice do akcií. To by mělo být buď výrazně omezeno, nebo zcela zakázáno (Provazníková, 2015).

4.4 RIZIKA VYPLÝVAJÍCÍ Z VYSOKÉHO ZADLUŽENÍ

Z důvodu vysokého zadlužení se obec může dostat do problémů. Mezi takové problémy řadíme například:

- **Jaké prostředky použít na splácení dluhu** – na financování investic v místní a regionální oblasti nejčastěji obce čerpají z návratných příjmů, jenže takové investice nepřispívají v budoucnu k dosažení zisku, tudíž zdroje k umořování
- **Příznivá výše ročního dluhu** – tedy neomezující a nekomplikující výše ročního dluhu budoucího hospodaření obcí
- **Nepříznivé inflační důsledky na ekonomiku** – sloučené se zadlužeností, neboť rostou výdaje, které jsou kryté návratnými příjmy
- **Ručení za úvěr** – a to nejčastěji nemovitým a movitým majetkem, který obec vlastní. Hodnota nemovitého majetku (tu ovlivňuje také i způsob jeho oceňování) může být omezujícím faktorem pro využívání bankovního úvěru. Nemovité předměty sloužící k výrobě místních a regionálních statků je třeba kontrolovat, aby se nedostaly do zástavy. Poněvadž při propadnutí takové zástavy můžou nastat problémy a tyto nemovitosti by mohly být při výrobě pozastaveny, tím vznikne problém pro dlužníka. Ale ani pro věřitele to není příznivé, musí totiž tuto nemovitost prodat, protože potřebuje získat zpět své poskytnuté finanční prostředky.
- **Kursová rizika** – kde občas nastane ztráta financí při nečekané změně měnového kurzu, především u využití návratných příjmů v zahraničí

Rizika vyplývající z vysoké zadluženosti jsou:

- **Obec ztratí možnost poskytnout služby**, co doposud poskytovala. Může tak být ohrožen celý chod obce, jako například zastavení pravidelného odvozu komunálního odpadu, zastavení údržby místních komunikací a veřejného prostranství nebo vypnutí veřejného osvětlení

- Občané takové zadlužené obce **ztrácí chtít kandidovat a podílet se na vedení obce**, neboť výkon bývá zadlužením komplikovanější (může být problém s volbou orgánů obce nebo jmenováním správce)
- Také může dojít k **exekuci a zabavení majetku obce**, a to v případě nesplácení dluhů. Je možné, že obec tak ztratí veškerý movitý i nemovitý majetek nebo nastane i zastavení jejich účtů (Peková, 2011, Deník veřejné správy, 2012)

SHRNUTÍ 4. KAPITOLY:

- Díky rozvoji podnikavosti nepostačují na řešení problémů obcí běžné příjmy, musí se tedy obracet na kapitálový trh,
- Za nejvíce častý důvod využívání půjček je zvelebování oprav a infrastruktury.
- Další příčinou zadlužení obcí je například: *financování nákladných investic, spoluúčast na realizaci investičních úmyslů, velmi snadný přístup k získání úvěru, rizika s nesprávnou evidencí a statistikou.*
- Ke sledování a analyzování zadluženosti obcí existuje celá soustava ukazatelů.
- Nejčastěji jsou sledovány běžné příjmy, dluhové služby a jejich podíl.
- Na situaci o platební neschopnosti obcí v ČR dosud nebyl vymezen postup řešení, či schválený zákon. Ministerstvo financí dává přednost novele insolvenčního zákona, řešením je tedy *oddlužení*.
- Obce by měly používat své cizí zdroje pouze na financování kapitálových výdajů.
- Při vysokém zadlužení se obce dostávají do spousty problémů. Mezi takové problémy se řadí ku příkladu otázky: *Jaké prostředky použít na splacení takového dluhu? Jaká je příznivá výše ročního dluhu? nebo Jaké můžou nastat nepříznivé inflační důsledky na ekonomiku?*
- Mezi rizika vysoké zadluženosti patří například *ztráta možnosti poskytnout služby, ztráta podílet se na vedení obce* nebo i *exekuce a zabavení majetku obce*.

5 LEGISLATIVNÍ PRAVIDLA ZADLUŽENOSTI OBCÍ V ČR

5.1 PRAVIDLA ZADLUŽENÍ

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

Zákon definuje obec jako územní celek, který je vymezen hranicí územní obce a má své samosprávné společenství občanů. Dále zákony vymezují, jaké jsou podmínky pro označení obce městem a jaké městysem. Jejich povinnosti, vymezení občanů, co je území obce, popis názvů obcí, jejich částí a ulic. Dočítáme o samostatné působnosti obce a jejím hospodaření. O spolupráci mezi obcemi nebo s obcemi jiných států a o orgánech obce (zastupitelstvu, radě, komisi). Hlava sedmá pojednává o kontrole výkonu samostatné a přenesené působnosti, hlava osmá pak o statutárních městech ČR.²

Zákon č. 23/2017 Sb., zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Hlava druhá paragraf sedmnáct se vztahuje k hospodaření územního samosprávného celku. V odstavci najdeme tyto zákony:

- Územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.
- Překročí-li dluh územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, územní samosprávný celek je povinen jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.
- Nesníží-li územní samosprávný celek svůj dluh a jeho dluh k následujícímu rozvahovému dni převyšuje 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, ministerstvo v následujícím kalendářním roce rozhodne podle zákona o rozpočtovém určení daní o pozastavení převodu jeho podílu na výnosu daní.
- Příjmy územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí souhrn všech peněžitých plnění přijatých do rozpočtu v průběhu rozpočtového roku, konsolidovaných podle jiného právního předpisu.

² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

- Dluhem územního samosprávného celku se pro účely tohoto zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z
 - a) vydaných dluhopisů,
 - b) přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí,
 - c) realizace plnění ze záruk,
 - d) vystavených směnek.³

Mezi nové právní úpravy povinností obcí a krajů patří tři okruhy:

1. Schválení vyrovnaného či přebytkového rozpočtu v případě spuštění dluhové brzdy

Pravidlo dluhové brzdy vymezuje, že je-li výše dluhu sektoru veřejných institucí **nejméně 55 % nominálního HDP**, územní samosprávný celek má povinnost schválit svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný či přebytkový. Máme možnost výjimek tohoto omezení, což znamená, že nejde označit jako absolutní. Jako schodkový je možný sestavit rozpočet, u kterého lze schodek zaplatit z

- uspořené finančních prostředků z minulých let
- návratné finanční výpomoci
- úvěrem, půjčkou nebo příjmem z prodeje komunálních dluhopisů, jestliže se tyto prostředky aplikují pro předfinancování projektů podpořených z rozpočtu EU.

Dluhová brzda se nespustí při vysokém zhoršení ekonomického vývoje ČR, při nouzovém stavu nebo při rozsáhlém odstraňování následků živelných tragédií.

Můžeme tedy předpokládat, že v období dluhové brzdy jde financovat rozvojové investiční projekty, avšak ne v takové míře, jako bez dluhové brzdy.

2. Fiskální pravidlo

³ Zákon č. 23/217 Sb., zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti

Zákon předepisuje tzv. fiskální pravidlo s úmyslem zabezpečit zacházení s rozpočtem u územně samosprávných celků, snížit dlouhodobě deficitní hospodaření, které je financované z cizích zdrojů a snahu o posílení odpovědnosti za vývoj veřejných financí.

Fiskální pravidlo vymezuje, že při **překročení hranice 60 % celkových příjmů**, je územní samosprávní celek povinen postupně splácet předchozí dluhy alespoň o **5 % rozdílu mezi vyšší dluhu a 60 % průměrných příjmů**.

Hodnota je vypočítávána vždy jako průměr za předchozí 4 roky, vyhneme se tak meziročním výkyvům či různým odchylkám. (Deník veřejné správy, 2017)

3. Zveřejňování údajů rozpočtu a hospodaření

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

V části třetí (Rozpočtový proces) se pojednává o **sestavení a zveřejnění rozpočtu územního samosprávného celku**. Roku 21.2.2017 byla provedena změna tohoto zákona o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů. Byly dány nové povinnosti územních samosprávních celků o zveřejňování údajů jejich rozpočtu a jejich hospodaření v rozsáhlé podobě. Týkají se především návrhu a schváleného střednědobého výhledu rozpočtu, návrhu a schváleného rozpočtu, návrhu a schváleného závěrečného účtu, schválených rozpočtových opatření a schválených pravidel rozpočtového provizoria.

Rozšíření povinnosti zveřejňování:

A. STŘEDNĚDOBÝ VÝHLED ROZPOČTU

Návrh o střednědobém výhledu rozpočtu musí být zveřejněn nejméně 15 dnů před dnem zahájení jeho projednávání a zasedání zastupitelstva územně samosprávných celků až do jeho schválení:

- *Na stacionární úřední desce* územního samosprávného celku, kde jde zveřejnit i v užším rozsahu. Dále pak musí oznámit kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby.

- *Na internetových stránkách* územně samosprávných celků, tj. na elektronické úřední desce, kde se zveřejňuje v úplném znění.

Schválený střednědobý výhled rozpočtu je nutno zveřejnit 30 dnů ode dne jeho schválení až do schválení nového střednědobého výhledu rozpočtu:

- *Na stacionární úřední desce* územně samosprávných celků. Je povinnost oznámit, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby.
- *Na internetových stránkách* územně samosprávných celků, tedy na elektronické úřední desce v úplném znění.

B. ROZPOČET

Návrh rozpočtu je třeba zveřejnit nejméně 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva územně samosprávných celků až do schválení rozpočtu:

- *Na stacionární úřední desce* územních samosprávných celků v užším rozsahu a je zapotřebí oznámit, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby.
- *Na internetových stránkách* územních samosprávných celků, na elektronické úřední desce, a to v úplném znění.

Schválený rozpočet je třeba zveřejnit nejméně 30 dnů ode dne jeho schválení až do schválení rozpočtu na následující rozpočtový rok:

- *Na stacionární úřední desce* územně samosprávných celků. Dále i oznámení, kde je zveřejněn jak v elektronické podobě, tak i v jeho listinné podobě.
- *Na internetových stránkách* územně samosprávných celků, tj. na elektronické úřední desce v úplném znění, a to včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření.

C. ZÁVĚREČNÝ ÚČET

Návrh závěrečného účtu je povinnost zveřejnit nejméně do 15 dnů přede dnem zahájení jeho projednávání na zasedání zastupitelstva územně samosprávného celku až do schválení závěrečného účtu:

- *Na stacionární úřední desce* územně samosprávných celků v užším rozsahu včetně závěru zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření. Úkolem je také oznámit, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby.
- *Na internetových stránkách* územně samosprávných celků, na elektronické úřední desce v úplném znění včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření.

Schválený závěrečný účet je třeba zveřejnit do 30 dnů ode dne jeho schválení až do doby schválení závěrečného účtu za následující rozpočtový rok:

- *Na stacionární úřední desce* územních samosprávných celků. Je za potřebí oznámit, kde je zveřejněn v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jeho listinné podoby.
- *Na internetových stránkách* územně samosprávných celků, tedy na elektronické úřední desce v úplném znění včetně zprávy o výsledku přezkoumání hospodaření.

D. ROZPOČTOVÉ PROVIZORIUM

Schválená pravidla rozpočtového provizora musí být zveřejněna do 30 dnů ode dne jejich schválení, a to až do zveřejnění schváleného rozpočtu na následující rozpočtový rok:

- *Na stacionární úřední desce* územního samosprávného celku, plus oznámení, kde jsou údaje zveřejněna v elektronické podobě a kde je možno nahlédnout do jejich listinné podoby.
- *Na internetových stránkách* územního samosprávného celku, na elektronické úřední desce v jeho úplném znění.

E. ZMĚNY ROZPOČTU

Schválené rozpočtové opatření musí být zveřejněno do 30 dnů ode dne jeho schválení, a to po dobu zveřejnění rozpočtu, ke kterému se rozpočtové opatření vztahuje, tedy až do doby schválení rozpočtu na následující rozpočtový rok:

- *Na stacionární desce* územně samosprávného celku s oznámením, kde je zveřejněno v elektronické podobě a kde je si možno prohlédnout jeho listinnou podobu.

- *Na internetových stránkách územně samosprávných celků, tj. na elektronické úřední desce, v jeho úplném znění.*⁴

Podle analýz Ministerstva financí máme v České republice zaznamenaných téměř 500 obcí, která požadovanou hranici překračují. Z tohoto počtu nedodrží pravidla 33 měst (zahrnuté jsou i 4 statutární města). Více jak 100 % dluh průměrných příjmů připadají na 198 obcí, z nich je 48 zadlužených více jak na 200 % ročních příjmů. Většina obcí by však mohla část dluhu uhradit ze zůstatku na svých účtech, protože zde mají uloženy velké částky, které přesahují hodnotu dluhů.

5.2 STAV A VÝVOJ ZADLUŽENÍ

Územní rozpočty ke konci roku 2019 dosahují zadluženosti o 0,3 % nižší než roku 2018, to je tedy ve výši **90,0 mld. Kč**. Zadluženost roste nejvíce v postavení obcí, naopak dobrovolné svazky a kraje svoje dluhy spíše mírně snižují.

Koncem roku 2019 převyšuje stav finančních prostředků uložený v bankách hodnotu celkového dluhu územních rozpočtů o 214,0 mld Kč, takže více než trojnásobně.

Obce k tomuto roku vykazují celkový dluh v hodnotě **70,0 mld Kč**. To znamená 2% nárůst, přičemž v absolutním vyjádření je dluh zvýšen o 1,4 mld. Kč.

⁴ Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů

Tabulka 5: Celková velikost dluhu obcí České republiky v mld. Kč v letech 1993–2019

ROK	ČÁSTKA	ROK	ČÁSTKA
1993	3,4	2007	79,2
1994	14,3	2008	80,1
1995	20,3	2009	80,6
1996	28,3	2010	83,3
1997	34,4	2011	82,4
1998	39,0	2012	90,0
1999	40,0	2013	92,2
2000	41,0	2014	88,9
2001	48,3	2015	86,9
2002	55,8	2016	71,9
2003	70,4	2017	69,0
2004	74,8	2018	68,6
2005	79,0	2019	70,0
2006	80,9		

Zdroj: Ministerstvo financí ČR, 2019

5.3 MONITORING HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ

Roku 2009 Ministerstvo financí začalo realizovat monitoring hospodaření obcí. V roce 2017 však byla provedena změna metodiky a došlo k přijetí nového usnesení vlády ČR o monitoringu hospodaření územních samospráv, která na dřívější monitoring hospodaření obcí navazuje.

Dále došla změna v soustavě ukazatelů tím, že bylo přidáno pravidlo rozpočtové odpovědnosti pro územně správné celky, ve kterém se jedná jak o obce, tak i o kraje bez jejich příspěvkových organizací. Za základní ukazatel se pokládá pravidlo rozpočtové odpovědnosti. Ostatní ukazatele se tomuto pravidlu přizpůsobují. Proto se kraje nově zahrnují do monitoringu a příspěvkové organizace se naopak vyřadily.

Monitoring využíváme pro hodnocení hospodářské situace obcí a krajů. Jde tedy o sledování soustavy osmnácti ukazatelů, které najdeme v systému Státní poklady, ve

finančních a účetních výkazů. Monitoring nepředstavuje žádné zatížení na chod územně samosprávných celků, jak administrativní, tak ani finanční. Mezi tři důležité monitorující ukazatele řadíme:

- **Pravidlo rozpočtové odpovědnosti**

Ukazatel vyjadřující podíl dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky. Hodnota tohoto ukazatele by neměla překročit 60 %.

- **Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům**

Tento ukazatel sleduje míru zadlužení majetku daného územně samosprávného celku. Tedy jak velká část aktiv je kryta cizími zdroji. Zde by hodnota neměla překročit 25 %.

- **Celková likvidita**

Zachycuje podíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků. Hodnota by měla přesahovat 1. Když tak není a hodnota je nižší než 1, můžeme předpokládat platební neschopnost, tedy že splácení svých krátkodobých závazků obec není schopná.

Hodnoty máme dané jako doporučené. Když zároveň všechny tři ukazatele překročí jejich hranice hodnot, můžeme to chápat jako možné riziko hospodářských problémů. Neznamena to však hned tíživou finanční situaci. Všechny výsledné hodnoty ukazatelů jsou veřejně přístupné, a to na informačním portálu Monitor. (Ministerstvo financí ČR, 2018)

Mimo monitorujících ukazatelů máme také informační. Těmi jsou:

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. Průměr příjmů za poslední 4 roky
8. Zadluženost
9. Cizí zdroje
10. Oběžná aktiva
11. Aktiva celkem

12. Krátkodobé závazky
13. Stav na bankovních účtech
14. Stav na bankovních účtech zřízených příspěvkových organizací
15. Zadluženost zřízených příspěvkových organizací
16. Krátkodobé závazky (Ministerstvo financí ČR, 2012)

5.4 REGULACE ZADLUŽENOSTI

Regulace zadluženosti obcí má za úkol bránit obce před vysokým zadlužováním a sním spojenými problémy. A protože je dluh obcí zahrnut do celkového veřejného dluhu, který má na starost centrální vláda, je pochopitelné, že musí být dostupné různé regulační nástroje.

Evropská unie provádí výpočty tzv. Maastrichtských fiskálních kritérií. Jde o dvě kritéria, které určují, že podíl deficitu veřejných rozpočtů na HDP nesmí překročit 3 % a výše dluhu veřejných rozpočtů nesmí přesáhnout 60 % na HDP. Tato kritéria musí země splnit před přijetím jednotné evropské měny euro, kterou bude muset jednou přijmou i Česká republika.

Ústavní právo chrání vlastnické právo obcí díky tomu, že vlastnické právo všech vlastníků má shodný obsah a ochranu. Podle toho se v rozpočtových pravidlech ani v Ústavě nenalézají žádné regulace vlastnických práv.

Mezi nástroje k omezování zadluženosti územních celků patří:

- **Povolání emise komunálních obligací Ministerstva financí České republiky**

Dle zákona o dluhopisech č. 190/2004 Sb., jsou obce povinny podat žádost Ministerstvu financí, aby schválilo vydávání komunálního dluhopisu jako povinnou přílohu žádosti o schválení emisních podmínek. Velmi důležitým dokumentem pro obce je **novela zákona**, ten zpřísnuje užívání finančních prostředků, které jsou získávány z emisí dluhopisů. Tedy třeba finance na spolufinancování projektů hrazených z fandů EU, na nápravu škod po živelných katastrofách nebo na investice dlouhodobého hmotného majetku pro účely k výkonu působnosti územního samosprávného celku. Z novely se také dočítáme o omezení lhůty splatnosti emise na maximálně 15 let.

Zúčtování financí z dluhopisů musí emitent účtovat na zvláštním účtu, aby mohlo být kdykoli doloženo, jak se s nimi nakládá.⁵

- **Přezkoumání hospodaření územních samosprávních celků**

Zaměřuje se na zacházení a hospodaření s majetkem ve vlastnictví obce, dodržování předpisů pro finanční hospodaření, dohlížení na realizaci a podmínky veřejných zakázek nebo i na pohledávky obcí a závazky, za které má územní celek zodpovědnost.

- **Jiná legislativní pravidla zmíněna v kapitole 5**

- **Rating obcí**

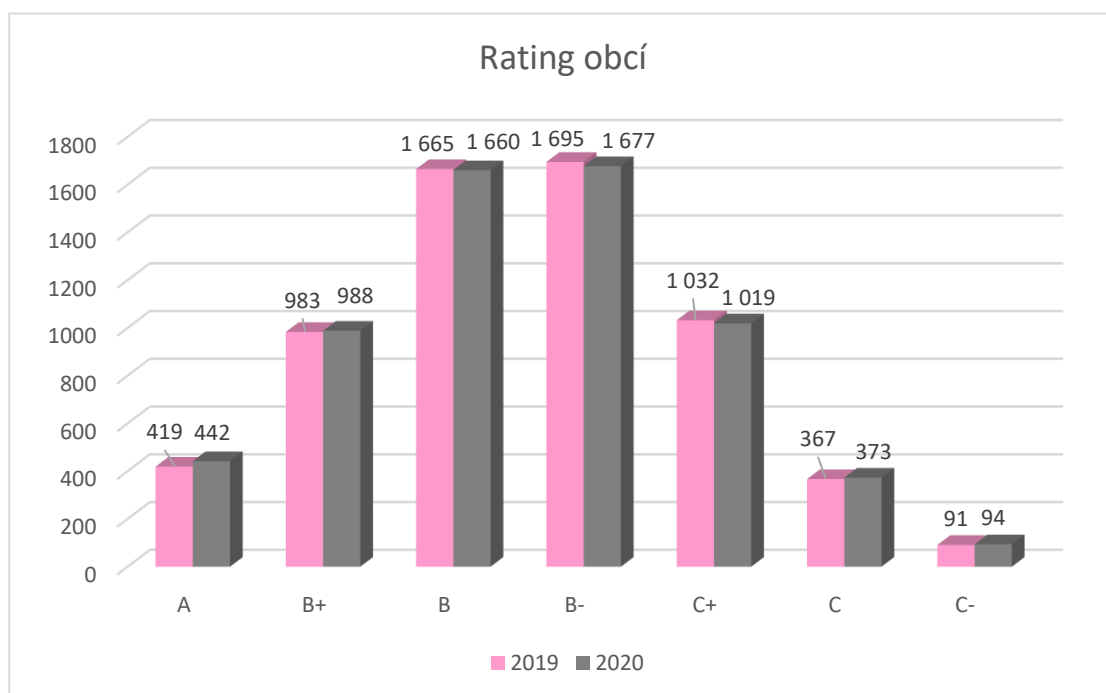
Rating udává souhrnné hodnocení obce, odráží míru rizika jejího hospodaření a posuzuje, zda daná obec splní své závazky plynoucí především z přijetí půjčky. Pro možné věřitele je tedy rating přehled informací o důvěryhodnosti a finanční situaci dané obce (klienta). Nemusí však být využíván jen potenciálními věřiteli, nýbrž i obyvateli, kteří mají zájem o tom, jak jejich obce (tedy zastupitelé, které si zvolili) hospodaří s penězi nebo informuje poskytovatele dotací, či podnikatele zamýšlející s obcí spolupracovat.

Rating obsahuje škálu sedmi stupňů s tím, že za nejlepší označení se považuje A+ a za nejhorší C-. Tyto škály posuzujeme **dle 20 finančních a 7 nefinančních ukazatelů**. Mezi podstatné finanční ukazatele řadíme dluh, saldo rozpočtu, výši dluhové služby a likviditu. Mezi nefinanční ukazatele patří základní informace o vybavenosti nebo infrastruktuře obce a věková skladba obyvatel působící na její výdaje.

Největší počty obcí v roce 2019 a 2020 obsahují stupeň B a B-.

⁵ Zákon č.190/2004 Sb., zákon o dluhopisech

Graf 1: Rating obcí



Zdroj: iRating –powered by Cribis (2021)

Starosta, zastupitelé, ale i pouhý zájemci o situaci obce si mohou opatřit tzv. **internetový rating**. Výpočet tohoto ratingu vychází z veřejně dostupných informací, takže na obci, kterou zkoumáme, jsme nezávislí a nepotřebujeme žádné její dodatečné údaje. Určitý ratingový stupeň pak spojíme i s výčtem silných a slabých stránek hospodaření obce. To vede k tomu, že se dá nakládání s penězi v rozpočtu obce vylepšit a eventuálně zamezit finančním obtížím v budoucnosti (Deník veřejné správy).

V České republice máme známé soukromé ratingové agentury poskytující úvěrový rating, a to jsou **Standard&Poors**, **Moody's** (spojena roku 2000 s **Czech Rating Agency**) a instituce **CRIF – Czech Credit Bureau a.s.**

SHRNUTÍ 5. KAPITOLY:

- Pátá kapitola pojednává o legislativních pravidlech zadluženosti obcí ČR. Mezi dva podstatné zákony patří *Zákon o obcích* a *Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti*.
- Obce musí sledovat, aby jejich dluh nepřekročil 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.
- Nové právní úpravy povinností obcí jsou popsány jako *dluhová brzda*, *fiskální pravidlo* a *zveřejňování údajů rozpočtu a hospodaření obce*.

- Od roku 2017 je třeba dodržovat nové povinnosti o zveřejňování údajů. K takovým se řadí například *návrh a schválení střednědobého výhledu rozpočtu, návrh a schválení rozpočtu a návrh a schválení závěrečného rozpočtu.*
- Ke konci roku 2019 převyšují finanční prostředky uložené v bankách hodnotu celkového dluhu územních rozpočtů více než trojnásobně.
- Roku 2009 přišlo Ministerstvo financí s metodou *monitoring hospodaření obcí*, o 8 let později, roku 2017, byla obnovena jeho metodika.
- *Monitoring* používáme k hodnocení hospodářské situace, představuje tedy pozorování osmnácti ukazatelů. Mezi tři nejdůležitější patří: *pravidlo rozpočtové odpovědnosti, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům a celková likvidita.*
- Před vysokým zadlužením obcí brání *regulace zadluženosti.*
- Dle Maastrichtských fiskálních kritérií nesmí podíl deficitu veřejných rozpočtů na HDP přesáhnout 3 %. U výše veřejného dluhu pak sledujeme hranici 60 % na HDP.
- V Ústavě ani v rozpočtových pravidlech nejsou žádné regulace vlastnických práv.
- Jako nástroje k omezení zadlužení územních celků řadíme: *povolání emise komunálních obligací Ministerstva financí České republiky, přezkoumání hospodaření územních samosprávních celků* nebo *rating obcí.*
- Rating slouží pro souhrnné hodnocení obce, odráží míru rizika jejího hospodaření a hodnotí, jak jednotlivá obec plní své závazky. Dá se tedy popsat jako přehled informací o důvěryhodnosti a finanční situaci dané obce.

6 METODIKA

Přehled literatury zachycuje důležité informace potřebné k porozumění dané problematiky. Tyto informace byly získávány zejména z odborné literatury, dále pak na internetových stránkách Ministerstva financí a u jiných zdrojů sepsaných v seznamu literatury této práce. Dle těchto informací budeme zkoumat a pokládat si různé výzkumné otázky.

Cílem bakalářské práce je zhodnotit stav, vývoj a potenciální rizika zadlužení malých obcí České republiky. Na bázi tohoto cíle a celém literárním přehledu můžeme stanovit další výzkumné otázky. Jaký je stav dluhu malých obcí, a to i ve srovnání s ostatními obcemi nebo s celkovým vládním dluhem? Jaká velikost dluhu malých obcí spadá na jednoho obyvatele ČR nebo i daného kraje? Jaký je vývoj celkového dluhu malých obcí, tedy jejich zadlužení? Které položky rozvahy patří do výpočtu dluhu obcí? Jsou malé obce, kterým jejich míra zadluženosti ohrožuje likviditu?

Pro výše sepsané výzkumné otázky následují další dílčí cíle:

1. Definice malých obcí
2. Definice ostatních obcí
3. Definice dluhu malých obcí
4. Volba vhodných ukazatelů nezbytných k odpovědím na výše uvedené výzkumné otázky
5. Pro výpočty použitých ukazatelů vytvoření souhrnu potřebných dat
6. Výpočty vymezených ukazatelů a jejich vyhodnocení v souvislosti s danými výzkumnými otázkami

1. Definice malých obcí

Malý lexikon obcí České republiky, zveřejněný Českým statistickým úřadem uvádí, že v současné době se na území nachází **3 407 malých obcí**. Za malé obce označujeme takové, které mají **do 500 obyvatel**. Jsou součtem obcí do 200 obyvatel (1 413 obcí) a obcí od 201 do 500 obyvatel (1 994 obcí).

2. Definice ostatních obcí

Za ostatní obce budou označovány takové, které mají **nad 500 obyvatel** a nejsou označovány jako statutární město České republiky. Tyto obce máme definované především pro srovnávání s obcemi malými.

3. Definice dluhu malých obcí

Celkový dluh jednotlivých malých obcí lze určit dle metodiky Ministerstva financí ČR na základě údajů z rozvahy součtem daných syntetických účtů:

$$\text{Celkový dluh malých obcí} = \text{SÚ } 281 + 282 + 283 + 289 + 322 + 326 + 362 + 451 \\ + 452 + 453 + 456 + 457$$

Tyto účty tvoří krátkodobé úvěry, eskontované krátkodobé dluhopisy, krátkodobé závazky z vydaných dluhopisů, jiné krátkodobé půjčky, směnky k úhradě, přijaté návratné finanční výpomoci krátkodobé, krátkodobé závazky z ručení, dlouhodobé úvěry, přijaté návratné finanční výpomoci dlouhodobé, dlouhodobé závazky z vydaných dluhopisů, dlouhodobé závazky z ručení a dlouhodobé směnky k úhradě. Takto vypočítaný celkový dluh bude aplikován ve všech vzorcích obsahujících dluh malé obce. (Ministerstvo financí ČR, 2015)

4. Volba vhodných ukazatelů

Volba vhodných ukazatelů z 5. kapitoly o Legislativních pravidlech obcí v ČR.

UKAZATELE ZADLUŽENOSTI:

$$\text{Výše dluhu na obyvatele} = \frac{\text{celkový dluh malé obce}}{\text{počet obyvatel}}$$

Vydělením celkového dluhu obce počtem obyvatel můžeme zhodnotit vývoj velikosti dluhu na 1 občana. Ukazatel porovnává dluh obce v jednotlivých letech, ale i obce mezi sebou. Používá se také především k sledování trendu výše zadlužení. Na jeho užití je tedy třeba vybírat obce, které mají podobný počet obyvatel a jsou finančně zdravé. Data zadluženosti obcí ČR jsou veřejně dostupné na stránkách Ministerstva

financí a informačním portálu MONITOR. Informace o počtu obyvatel lze pak získat z Českého statistického úřadu.

$$\text{Meziroční tempo růstu malých obcí} = \frac{\text{celkový dluh malých obcí ve stanoveném roce}}{\text{celkový dluh malých obcí předešlý rok}}$$

Výpočtem meziročního tempa růstu dostáváme informace o tom, jak moc dluh rostl mezi jednotlivými lety a jak průměrně vyrostl za určité časové období. Zde uvedené meziroční tempo růstu porovnává období mezi lety 2010–2020. K výpočtu jsou brány informace z Ministerstva financí ČR a z jeho informačního portálu MONITOR.

Průměrné roční tempo růstu

$$= \frac{\text{počet let celkem} \sqrt{\frac{\text{hodnota celkového dluhu malých obcí ČR v posledním roce}}{\text{hodnota celkového dluhu malých obcí v prvním roce}}}$$

Vzorcem vypočítáme průměrné roční tempo růstu zadluženosti malých obcí ČR. Výsledek vychází z předešlého vzorce týkající se meziročního tempa růstu zadluženosti malých obcí. Údaje jsou čerpány ze stránek Ministerstva financí o Zadlužení územních rozpočtů a z informačního portálu MONITOR.

Podíl dluhu malých obcí ČR na HDP (%)

$$= \frac{\text{dluh malých obcí ČR ve stanoveném roce}}{\text{HDP ve stanoveném roce}} * 100$$

Výpočet hodnotí vývoj podílu zadlužení malých obcí na HDP. Údaje HDP čerpáme ze stránek Českého statistického úřadu a hodnoty dluhu malých obcí z údajů Ministerstva financí ČR.

Podíl dluhu malých obcí na veřejném dluhu (%)

$$= \frac{\text{celkový dluh malých obcí ČR v stanoveném roce}}{\text{veřejný dluh ČR ve stanoveném roce}} * 100$$

Pro ukázkou, jak se malé obce podílí na veřejném dluhu ČR, se vypočítá procentní podíl celkového dluhu malých obcí ČR na veřejném dluhu ČR v letech 2010-2020

$$\text{Saldo běžného rozpočtu} = \text{běžné příjmy} - \text{běžné výdaje}$$

$$\text{Běžné příjmy} = \text{daňové příjmy (tř. 1)} + \text{nedaňové příjmy (tř.2)} + \\ \text{běžné dotace (pol. 41xx)} - \text{konsolidace příjmů}$$

$$\text{Běžné výdaje} = \text{běžné výdaje (tř. 5)} - \text{konsolidace příjmů}$$

Saldo kapitálového rozpočtu = kapitálové příjmy – kapitálové výdaje

Hodnota salda kapitálového rozpočtu nám udává, zda jsou obce schopné financovat kapitálové výdaje kapitálovými příjmy. Do kapitálových příjmů řadíme například příjmy z prodeje dlouhodobého majetku a kapitálové výdaje představují množství finančních prostředků obsažené v investicích.

Stanovení výpočtu kapitálových příjmů a výdajů:

$$\mathbf{Kapitálové\ příjmy = kapitálové\ příjmy\ (tř.3) + kapitálové\ dotace\ (pol.\ 42xx)}$$

$$\mathbf{Kapitálové\ výdaje = kapitálové\ výdaje\ (tř.6)}$$

$$\mathbf{Celkové\ saldo = saldo\ běžného\ rozpočtu + saldo\ kapitálového\ rozpočtu}$$

Údaje pro výpočty lze získat z portálu ÚFIS Ministerstva financí ČR.

UKAZATELE LIKVIDITY:

$$\mathbf{Celková\ likvidita = \frac{oběžná\ aktiva\ v\ daném\ roce}{krátkodobé\ závazky\ v\ daném\ roce}}$$

Ukazatel celkové likvidity určuje, kolikrát je obec schopna dostát svým krátkodobým závazkům svých věřitelů s podmínkou, že veškerá svá oběžná aktiva v danou chvíli přemění na finanční hotovost.

Jakmile klesne celková likvidita pod hodnotu 1, značí to platební neschopnost obce.

$$\mathbf{Okamžitá\ likvidita = \frac{peněžní\ prostředky}{krátkodobé\ závazky}}$$

Peněžní prostředky představují všechny pohotové platební prostředky jako jsou peníze v hotovosti, na bankovních účtech nebo i volně obchodovatelné krátkodobé cenné papíry, šeky a jiné.

Ukazatel nejvíce působí na aktuální stav peněz na bankovním účtu obce.

$$\mathbf{Ukazatel\ dluhové\ služby = \frac{dluhová\ služba}{dluhová\ základna} * 100}$$

Ministerstvo financí ČR vykalkuluje každé obci a každému kraji definitivní ukazatel dluhové služby. Při překročení stanovené 30% hranice tohoto ukazatele, je poslán obci dopis s tím, že by měly přijmout taková opatření, aby další období tento ukazatel nepřesahovaly. Obce jsou do 3 měsíců povinny zdůvodnit překročení výše tohoto ukazatele a jaká opatření budou přijímat.

Překročí-li obec v následujícím roce hranici opakovaně, dostává se na seznam těchto obcí a ten se dále dostává do rukou poskytovatelů prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů. Ukazatel dluhové služby je jen jedním z kritérií, neznamená to tedy, že když pak daná obec žádá o dotaci, půjčku nebo návratnou finanční výpomoc je automaticky zavrhnuta, přesto se ale na seznam dostává a poskytovatelé k této skutečnosti přihlíží.

Obsah dluhové služby: úroky (položka 5141) + splátky jistin a dluhopisů (položky 8xx2 a 8xx4) + splátky leasingu (položka 5178)

Dluhová základna: daňové příjmy (po konsolidaci) + nedaňové příjmy (po konsolidaci) + přijaté dotace (položka 4112 + 4212) (Moderní obec, 2004)

Data pro výpočty jsou brána ze stránek Ministerstva financí a jeho informačního systému MONITOR.

$$\text{Podíl cizích zdrojů na aktivech} = \frac{\text{cizí zdroje ve stanoveném roce}}{\text{celková aktiva ve stanoveném roce}} * 100$$

Ukazatelem poměru celkových aktiv a cizích zdrojů je stanovena míra financování obecních aktiv prostřednictvím externích zdrojů, tedy míru zadlužení majetku obce. Výsledná hodnota ukazatele je 25 % a výše. (ČSÚ, Veřejná databáze)

UKAZATELE ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI:

Pravidlo převýšení hranice 55 % podílu veřejného dluhu na HDP

$$\text{Pravidlo fiskální: převýšení hranice 60 \% dluhu} = \frac{\text{celkový dluh ve stanoveném roce}}{\text{\textcircled{O} příjmů za poslední 4 roky}}$$

Fiskální pravidlo, zmíněné v 5. kapitole, je užívané Ministerstvem financí. 60 % je nejvyšší hranicí k přijetí a hodnota je vypočítávána vždy jako průměr za předchozí 4 roky.

Data jsou brána ze stránek Ministerstva financí, jeho informačního systému MONITOR a jeho zpráv o Zadluženosti územních rozpočtů.

7 ANALÝZA A ŘEŠENÍ

7.1 Výpočty použitých ukazatelů pro hodnocení stavu, vývoje a dynamiky dluhu

Vývoj dluhu malých obcí

Tabulka č. 6 znázorňuje vývoj zadluženosti dvou skupin obcí za období předešlých deseti let. Pozorujeme pouze absolutní hodnoty dluhu malých obcí, tedy obcí do 500 obyvatel a absolutní hodnoty dluhu ostatních obcí, které jsou očištěny od statutárních měst.

V případě malých obcí je nevyšší hodnota zaznamenána roku 2017, ve výši **6,574 mld. Kč** a nejnižší v roce 2014, a to hodnotou **2,499 mld. Kč**. Z tabulky je také na první pohled patrné, že od roku 2017 dochází k růstu dluhu malých obcí, avšak jen k mírnému.

Ostatní obce vykázaly nejvyšší hodnotu roku 2020. Jedná se o částku **26,881 mld. Kč**. V roce 2017 mají ostatní obce dluh **19,388 mld. Kč**, a to je nejmenší hodnota za všech deset let.

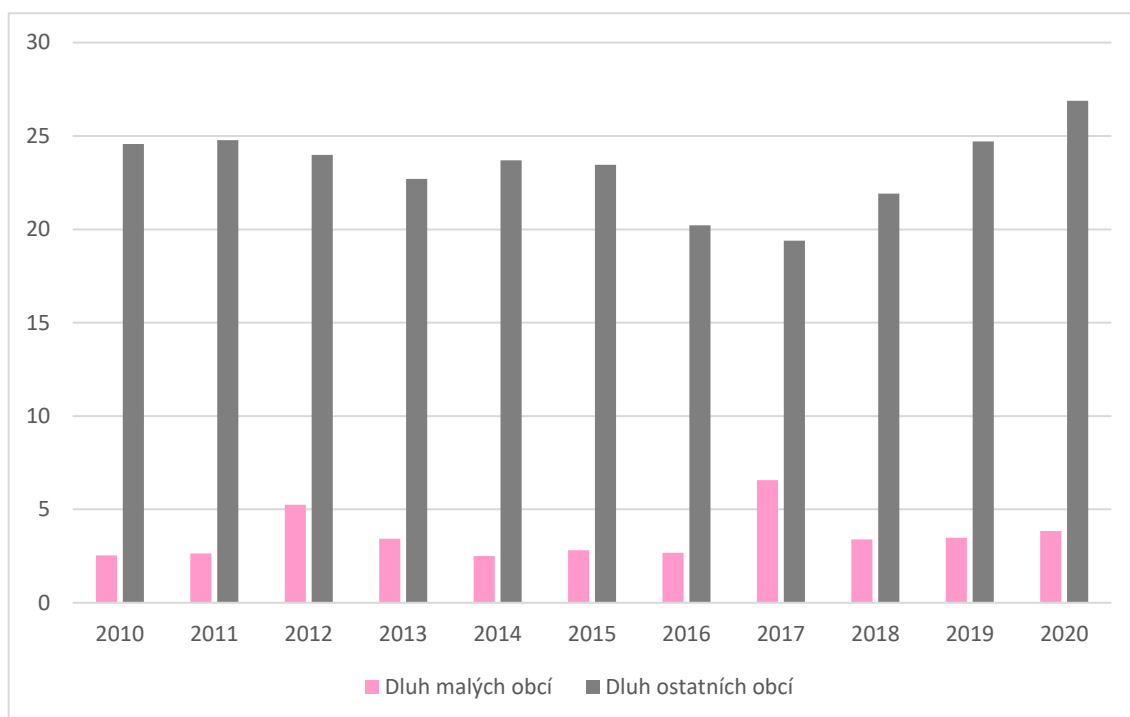
Tabulka 6: Dluh malých obcí a ostatních obcí v letech 2010-2020 (v mld. Kč)

ROK	DLUH MALÝCH OBCÍ	DLUH OSTATNÍCH OBCÍ
2010	2,534	24,576
2011	2,641	24,783
2012	5,253	23,978
2013	3,432	22,697
2014	2,499	23,692
2015	2,807	23,458
2016	2,683	20,213
2017	6,574	19,388
2018	3,398	21,906
2019	3,473	24,710
2020	3,839	26,881

Zdroj: informační systém MONITOR, vlastní zpracování

Zpracované hodnoty v tabulce č. 6 jsou pro lepší přehlednost uvedeny v grafu č. 2. Z grafu, stejně jako z tabulky, pozorujeme zcela jasný rapidní růst dluhu malých obcí v roce 2017, ale i roku 2012. Dluh ostatních obcí nenesou žádné extrémní výkyvy. Za celých deset let se dá označit jako vyrovnaný.

Graf 2: Vývoj dluhu malých obcí a ostatních obcí ČR v letech 2010-2020 (v mld. Kč)



Zdroj: vlastní zpracování na základě dat informačního systému MONITOR

Zadlužení malých obcí v přepočtu na 1 obyvatele

Tabulka č. 7 udává celkové zadlužení malých obcí ČR v přepočtu na 1 obyvatele v období 2010-2020. Jak jsme již zmiňovali, nejnižší zadlužení sledujeme v roce 2010, kde dluh malých obcí činil **2,534 mld. Kč**, a to tedy znamenalo **240,9 Kč** na jednoho obyvatele ČR. Naopak při nejvyšším zadlužení v roce 2017 připadalo na jednoho obyvatele **620,8 Kč**. Následující roky tento dluh opět klesl, a to téměř o polovinu.

Tabulka 7: Celkový dluh malých obcí v přepočtu na 1 obyvatele

ROK	DLUH MALÝCH OBCÍ (v mld. Kč)	POČET OBYVATEL ČR (v mil.)	DLUH NA 1 OBYVATELE (v Kč)
2010	2,534	10,517	240,9
2011	2,641	10,497	251,6
2012	5,253	10,509	499,9
2013	3,432	10,511	326,5
2014	2,499	10,525	237,4
2015	2,807	10,543	266,2
2016	2,683	10,565	253,9
2017	6,574	10,589	620,8
2018	3,398	10,626	319,8
2019	3,473	10,669	325,5
2020	3,839	10,700	358,8

Zdroj: Český statistický úřad, vlastní zpracování na základě dat informačního systému MONITOR

Porovnání dluhu malých obcí v jednotlivých krajích ČR v roce 2019 a 2020

Z tabulky č. 8 můžeme vyčíst dluhy jednotlivých malých obcí rozdělený dle krajů ČR za rok 2019 a 2020. Všimněme si, že dluh roku 2020 se oproti dluhu 2019 skoro v každém kraji **zvýšil**. Výjimkou je však Karlovarský kraj, kde dluh roku 2020 oproti roku 2019 klesl téměř o **20 mil. Kč**. Dále pak Liberecký a Moravskoslezský kraj, kde se dluh také **snížoval**, a to o necelých **10 mil. Kč** a **5 mil. Kč**.

Z tabulky lze také pozorovat, že Vysočina patří mezi kraje s nejnižším počtem obyvatel, přesto dluh tohoto kraje roku 2020 vystoupal až k hodnotě **460,87 mil. Kč**. Kraj Vysočina má při přepočtu dluhu na 1 obyvatele roku 2019 i roku 2020 nejvyšší hodnoty, tedy největší podíl zadluženosti malých obcí. Dále můžeme vidět rapidní stoupaní dluhu malých obcí v kraji Středočeském, kde je v absolutní hodnotě zaznamenán skoro **160 milionový růst**, a k roku 2020 tak vypočítán na **663,4 Kč** v přepočtu na 1 obyvatele.

Tabulka 8: Porovnání dluhu malých obcí roku 2019 a 2020 dle jednotlivých krajů ČR

KRAJ	POČET OBYVATEL ROKU 2019	POČET OBYVATEL ROKU 2020	DLUH MALÝCH OBCÍ 2019 (v mil. Kč)	DLUH MALÝCH OBCÍ 2020 (v mil. Kč)	DLUH NA 1 OBYVATELE ROKU 2019	DLUH NA 1 OBYVATELE ROKU 2020
JIHOČESKÝ	642 133	644 045	314,56	340,7	489,9	530,6
JIHOMORAVSKÝ	1 187 667	1 192 074	383,1	390,1	320,88	327,2
KARLOVARSKÝ	294 896	294 664	76,33	56,25	258,8	190,7
KRÁLOVÉHRADECKÝ	551 021	551 647	218,07	226,62	395,8	410,8
LIBERECKÝ	442 356	443 715	74,12	63,15	167,6	142,3
MORAVSKOSLEZSKÝ	1 203 299	1 200 539	115,4	100,3	95,9	83,5
OLOMOUCKÝ	632 492	632 010	294,1	381,2	464,98	603,2
PARDUBICKÝ	520 316	522 662	245,8	244,3	472,4	467,4
PLZEŇSKÝ	584 672	589 899	280,45	305,3	479,67	517,5
STŘEDOČESKÝ	1 369 333	1 385 198	755,4	918,97	551,66	663,4
ÚSTECKÝ	820 789	820 965	181,01	207,4	220,53	252,6
VYSOČINA	509 274	509 813	408,88	460,87	802,87	903,99
ZLÍN	582 921	582 555	125,68	144,5	215,6	248,05

Zdroj: Český statistický úřad, vlastní zpracování na základě dat informačního systému MONITOR

Meziroční a průměrné roční tempo růstu zadluženosti malých a ostatních obcí ČR

Tabulka č. 9 zkoumá dynamiku dluhu malých obcí a ostatních. Jak bylo zřejmé z předešlých výpočtů, nejvyšší stoupaní dluhu malých obcí bylo zaznamenáno v roce 2017 s hodnotou **2,45**. Představuje to meziroční nárůst o **145 %**. V letech 2013, 2014, 2016 a 2019 sledujeme i poklesy tohoto ukazatele, vývoj meziročních temp má tedy kolísavý trend.

Meziroční tempo růstu ostatních obcí nezaznamenává žádné vysoké výkyvy. V letech 2018 a 2019 dosáhl sledovaný ukazatel stejné výše, a to **13 %**. Nejhlubší pokles nastal roku 2016, ale bylo to pouhých **14 %**.

V porovnání dynamiky dluhu malých a ostatních obcí jsme vyzorovali, že v období 2010-2020 roste dluh nepatrně rychleji v případě malých obcí. Průměrné roční tempo růstu dluhu činí **1,042**.

Tabulka 9: Meziroční a průměrné roční tempo růstu zadluženosti malých a ostatních obcí v letech 2010-2020

ROK	MEZIROČNÍ TEMPO RŮSTU DLUHU MALÝCH OBCÍ	PRŮMĚRNÉ ROČNÍ TEMPO RŮSTU DLUHU MALÝCH OBCÍ	MEZIROČNÍ TEMPO RŮSTU OSTATNÍCH OBCÍ	PRŮMĚRNÉ ROČNÍ TEMPO RŮSTU DLUHU OSTATNÍCH OBCÍ
2010	x	1,042	-	1,009
2011	1,04		1,01	
2012	1,99		0,97	
2013	0,65		0,95	
2014	0,73		1,04	
2015	1,12		0,99	
2016	0,96		0,86	
2017	2,45		0,96	
2018	0,52		1,13	
2019	1,02		1,13	
2020	1,11		1,09	

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

Podíl dluhu malých obcí na všech obcích ČR

V tabulce č. 10 sledujeme podíl dluhu obcí k dluhu všech obcí dohromady, tedy k takovým, kde jsou zahrnuty i statutární města i malé obce. Jak jsme mohli z předchozích výpočtů předpokládat, nejvyšší hodnota **9,527 %** je vykázána roku 2017. V opačném případě hodnota **2,811 %**, a to roku 2014.

Tabulka 10: Podíl dluhu malých obcí na dluhu všech obcí dohromady (v %)

ROK	DLUH MALÝCH OBCÍ (v mld. Kč)	DLUH VŠECH OBCÍ ČR (v mld. Kč)	PODÍL DLUHU MALÝCH OBCÍ NA DLUHU VŠECH OBCÍ (v %)
2010	2,534	83,3	3,042
2011	2,641	82,4	3,205
2012	5,253	90	5,836
2013	3,432	92,2	3,722
2014	2,499	88,9	2,811
2015	2,807	86,9	3,230
2016	2,683	71,9	3,732
2017	6,574	69	9,527
2018	3,398	68,6	4,953
2019	3,473	70,0	4,961

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR, Deník veřejné správy

Podíl dluhu malých obcí na veřejném dluhu

Z tabulky č. 11 lze zjistit, že celkový dluh malých obcí se na celkovém státním dluhu České republiky podílí v průměru **0,22 %**. Největší podíl byl zaznamenán v roce 2017 s hodnotou **0,405 %**.

U podílu ostatních obcí na veřejném dluhu lze sledovat mírný klesající trend. Tento pokles je dán především mírným tempem růstu zadluženosti centrální vlády. Tyto ostatní obce si udržují podíl na veřejném dluhu okolo **1,5 %**.

Tabulka 11: Podíl dluhu malých a ostatních obcí na veřejném dluhu v mld. Kč (2010-2020)

ROK	DLUH MALÝCH OBCÍ (v mld. Kč)	DLUH OSTATNÍCH OBCÍ	VEŘEJNÝ DLUH (v mld. Kč)	PODÍL DLUHU MALÝCH OBCÍ NA VEŘEJNÉM DLUHU (v %)	PODÍL DLUHU OSTATNÍCH OBCÍ NA VEŘEJNÉM DLUHU (v %)
2010	2,534	24,576	1 344,1	0,189	1,828
2011	2,641	24,783	1 499,4	0,176	1,653
2012	5,253	23,978	1 667,6	0,315	1,438
2013	3,432	22,697	1 683,3	0,204	1,348
2014	2,499	23,692	1 663,7	0,15	1,424
2015	2,807	23,458	1 673,0	0,168	1,402
2016	2,683	20,213	1 613,4	0,166	1,253
2017	6,574	19,388	1 624,7	0,405	1,193
2018	3,398	21,906	1 622,0	0,209	1,351
2019	4,246	24,185	1 640,2	0,259	1,475
2020	3,839	26,881	2 049,7	0,187	1,311

Zdroj: vlastní zpracování na základě veřejně dostupných dat Ministerstva financí 2020

Podíl dluhu malých obcí a veřejného dluhu na HDP

V tabulce č. 12 sledujeme podíl dluhu malých obcí a veřejného dluhu na HDP. Lze vyčíst, že podíly dluhu malých obcí na HDP jsou velmi malé, pouze roku 2012 a 2017 vystoupali na hodnotu přes **0,13 %**. Hrubý domácí produkt je tak v letech 2010-2020 ovlivněn zadlužeností malých obcí v průměru pouhých **0,077 %**, taková hodnota se dá označit až za zanedbatelnou.

Veřejný dluh ovlivňuje hrubý domácí produkt již větším dílem. Z tabulky můžeme vyhodnotit, že od roku 2012 dochází ke snižování podílu veřejného dluhu na HDP. Tento rok také vykazuje nejvyšší hodnotu za stanovených 10 let, a to **41,08 %**. Naopak nejmenší hodnotu **29,05 %** dosahuje rok 2019.

Tabulka 12: Podíl dluhu malých obcí a veřejného dluhu na HDP v ČR

ROK	DLUH MALÝCH OBCÍ (v mld. Kč)	VEŘEJNÝ DLUH (v mld. Kč)	HDP (v mld. Kč)	PODÍL DLUHU MALÝCH OBCÍ NA HDP (v %)	PODÍL VEŘEJNÉHO DLUHU NA HDP (v %)
2010	2,534	1 344,1	3 954	0,064	33,99
2011	2,641	1 499,4	4 034	0,065	37,17
2012	5,253	1 667,6	4 060	0,129	41,08
2013	3,432	1 683,3	4 098	0,084	38,57
2014	2,499	1 663,7	4 314	0,058	38,65
2015	2,807	1 673,0	4 555	0,062	36,73
2016	2,683	1 613,4	4 715	0,057	34,22
2017	6,574	1 624,7	5 050	0,13	32,17
2018	3,398	1 622,0	5 329	0,064	30,44
2019	4,246	1 640,2	5 647	0,075	29,05
2020	3,839	2 049,7	5 880	0,065	34,86

Zdroj: vlastní zpracování na základě veřejně dostupných dat Ministerstva financí 2020

Sledování dvou důležitých položek celkového dluhu malých obcí

Tabulka č. 13 udává hodnoty dlouhodobých a krátkodobých úvěrů z výpočtu celkového dluhu. Můžeme si všimnout, že z celkového dluhu tvoří největší část právě dlouhodobé úvěry. Nejvyšších hodnot dosahují v roce 2017, a to **6 194, 3 mil. Kč**, naopak nejnižší hodnota **2 141,5 mil. Kč** je zaznamenána roku 2010.

Krátkodobé úvěry mají své maximum v roce 2013, jedná se o hodnotu **260,5 mil. Kč** a minimum v roce 2019, kde vypočtená hodnota činí **27,54 mil. Kč**. Při porovnání krátkodobých úvěrů před deseti lety a v tomto roce je zde zastižen velký pokles.

Tabulka 13: Dlouhodobé a krátkodobé úvěry malých obcí v letech 2010-2020

ROK	DLOUHODOBÉ ÚVĚRY (v mil. Kč)	KRÁTKODOBÉ ÚVĚRY (v mil. Kč)
2010	2 141,5	182,6
2011	2 316,0	150,5
2012	2 829,4	226,8
2013	3 042,2	260,5
2014	2 270,2	82,06
2015	2 556,7	80,76
2016	2 522,8	38,04
2017	6 194,3	106,8
2018	3 206,6	65,01
2019	3 302,1	27,54
2020	3 716,1	40,14

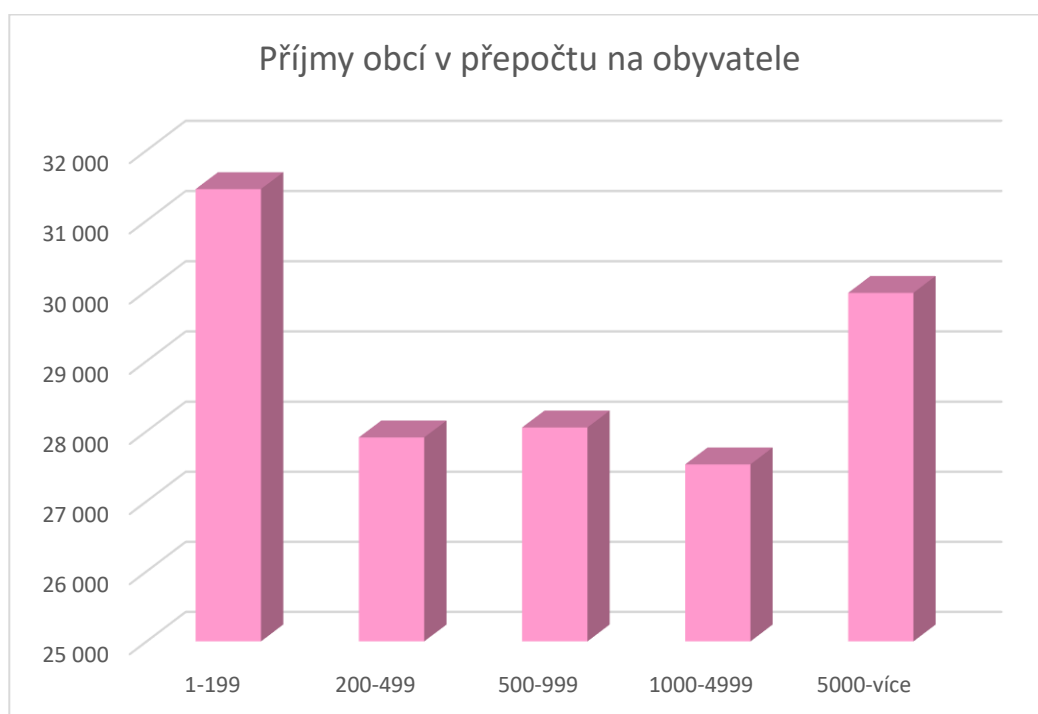
Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

7.2 Výpočty ukazatelů pro srovnání hospodaření malých obcí

Příjmy obcí v roce 2020

Stejně jako v několika předcházejících letech, tak i roku 2020 vykazují nejvyšší příjmy právě nejmenší obce, viz graf 2. Změnou tohoto roku je však nejvyšší rozdíl v odstupu malých obcí od těch největších. Příčinou odstupu je kompenzace dopadu nižších daňových výnosů na obce, které byly formou dotace členěny podle počtu obyvatel. Takový mechanismus se liší od uplatňování při rozdělování sdílených daní.

Graf 3: Příjmy obcí v roce 2020 podle velikostních kategorií



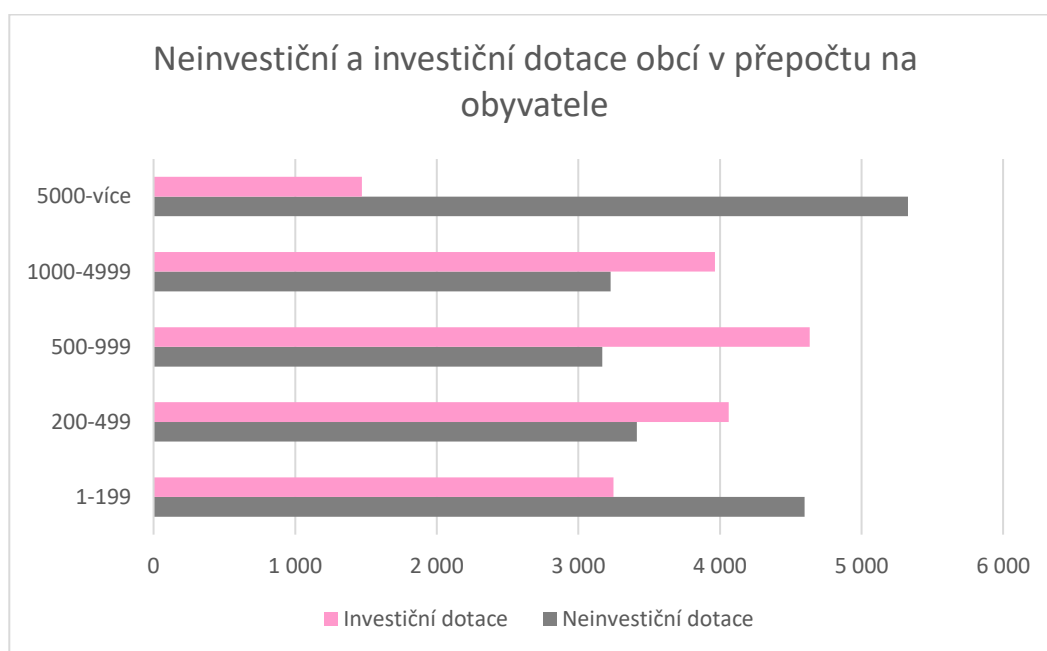
Zdroj: Monitor, Ministerstvo financí

Nedaňové příjmy se u kategorie malých obcí meziročně zvedly o **14 %**. Oproti ostatním kategoriím, kde růst kolísal mezi **3 až 6 %**. Nejmenší obce vykazují nejvyšší objem nedaňových příjmů v přepočtu na obyvatele, a to **5 041 Kč**.

Naopak u **kapitálových příjmů** došlo u nejmenších obcí k největšímu poklesu, a to téměř o **40 %**.

Velkému nárůstu v roce 2020 dosáhly **neinvestiční dotace**. Na celkových příjmech měly podíl 15 %. U nejmenších obcí byla míra meziročně až zdvojnásobena. **Investiční dotace** jsou od neinvestičních velmi rozdílné, viz graf 3. Jak je z grafu patrné nejvyšší dynamiku investičních dotací vidíme u obcí s počtem obyvatel od 500-999. U kategorií „1-199“ a „5000 - více“ je zaznamenán vyšší objem neinvestičních dotací od těch investičních. U kategorie s největším počtem obyvatel to bývá zvykem, ale u nejmenší kategorie obcí je to pro daný rok nové. Dostaly druhý nejvyšší objem investičních dotací na obyvatele.

Graf 4: Neinvestiční a investiční dotace obcí v roce 2020 podle velikostních kategorií



Zdroj: Monitor, ministerstvo financí

Rok 2020 byl pro rozpočtové hospodaření obcí přebytkový, a to u všech kategorií. Tento přebytek byl i jedním z důvodů jejich rostoucích **úspor**. Přesto obce využívají i **dluhové nástroje**, kde dluh již několikátý rok po sobě mírně roste. U nejmenších obcí se skládá dluh z desetiny jejich úspor, vykázaly tak nejvyšší rozdíl mezi dluhem a úsporami v přepočtu na obyvatele.

Porovnání celkových příjmů a výdajů malých obcí v letech 2010-2020

Z údajů o porovnání finančních a účetních ukazatelů byla sestavena tabulka č. 14, ve které najdeme přehled o příjmech, výdajích a saldech za období 2010-2020. Z této tabulky můžeme vyčíst, že saldo příjmů a výdajů vychází za každý rok vždy v přebytku. To znamená, že výdaje nepřevýšily příjmy, a tak lze hospodaření malých obcí označit za přijatelné.

Z tabulky také vyzorujeme, že příjmy malých obcí od roku 2012 stoupají. Roku 2020 dosáhly až hodnoty **23,873 mld. Kč**. Nejlépe však obce hospodařily roku 2016, kdy saldo vyšlo v hodnotě **2,305 mld. Kč**.

Tabulka 14: Saldo příjmů a výdajů malých obcí v období 2010-2020 (v mld. Kč)

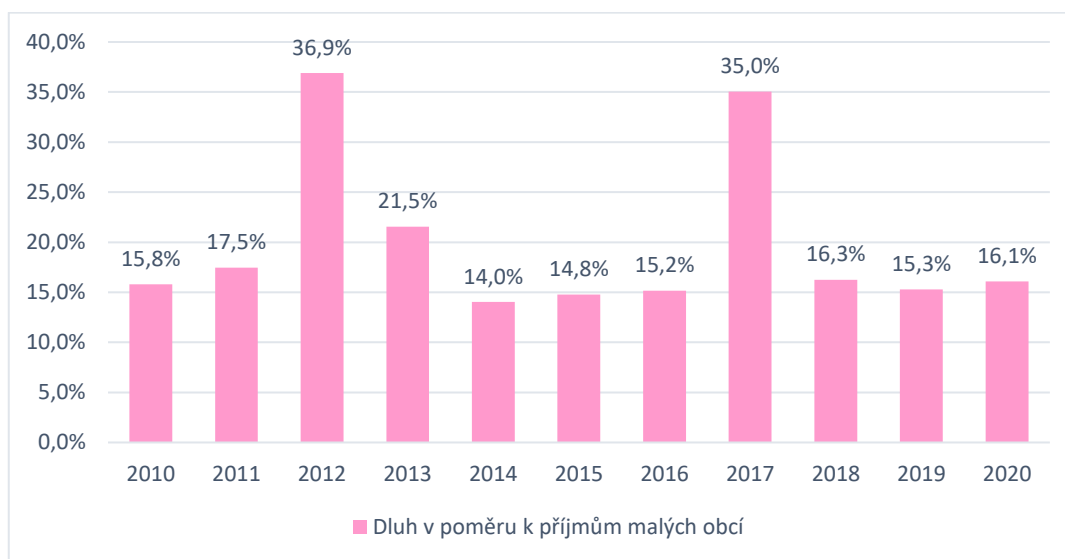
ROK	PŘÍJMY	VÝDAJE	SALDO PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ
2010	16,025	15,190	0,835
2011	15,121	14,422	0,699
2012	14,232	14,006	0,226
2013	15,926	14,856	1,070
2014	17,795	16,051	1,744
2015	18,992	17,474	1,518
2016	17,689	15,384	2,305
2017	18,765	17,209	1,556
2018	20,903	19,433	1,470
2019	22,698	20,449	2,249
2020	23,873	21,883	1,990

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

Porovnání dluhu a celkových příjmů malých obcí v letech 2010-2020

Při porovnání dluhu k celkovým příjmům malých obcí dostáváme nejvyšší hodnotu **36,9 %** roku 2012. Podobných výsledků dostal i rok 2017, a to **35 %**. Naopak k nejmenšímu extrému došlo roku 2014 a dluh se na příjmech malých obcí podílel se **14 %**. Veškeré tyto výsledky jsou znázorněny v grafu č. 5.

Graf 5: Dluh v poměru k příjmům malých obcí



Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

Výpočet ukazatele celkové likvidity

Jak už bylo zmíněno v legislativních pravidlech zadluženosti obcí České republiky (v 5. kapitole), jsou při počítání celkové likvidity naším cílem výsledky přesahující hodnotu 1. V následující tabulce č. 15 jsou dány počty malých obcí za celý jeden kraj, které v daném roce nesplňují náš doporučený cíl. Velké výkyvy ve výsledcích můžeme pozorovat u Moravskoslezského kraje, kde v roce 2018 bylo s nevyhovujícím výsledkem **7 obcí**, ale v roce 2020 zde není ani jedna.

Nejvyšší počet malých obcí zaznamenává kraj, který jich má nejvíce, a to kraj Středočeský. Roku 2015 dosáhl počtu **19 obcí**, avšak minulý rok jich bylo zase o deset méně. Tentýž rok nesplnilo daný cíl nejvíce malých obcí dohromady, a to **108** (pro ještě lepší přehlednost slouží níže uvedena tabulka č. 16).

Tabulka 15: Počet malých obcí s hodnotou ukazatele celkové likvidity menší 1

KRAJ	POČET MALÝCH OBCÍ					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
JIHOČESKÝ	8	7	8	4	8	5
JIHOMORAVSKÝ	9	4	6	4	2	4
KARLOVARSKÝ	2	5	3	2	3	3
KRÁLOVÉHRADECKÝ	5	3	1	0	2	2
LIBERECKÝ	2	2	3	4	3	2
MORAVSKOSLEZSKÝ	7	4	2	7	1	0
OLOMOUCKÝ	7	1	3	5	7	2
PARDUBICKÝ	6	5	6	5	5	4
PLZEŇSKÝ	11	6	7	4	5	1
STŘEDOČESKÝ	19	8	5	10	8	9
ÚSTECKÝ	11	7	4	5	5	3
VYSOČINA	14	7	8	13	6	9
ZLÍN	7	3	7	8	3	3

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

Tato 16. tabulka udává počet malých obcí s likviditou menší než 1 ku poměru malých obcí za daný kraj celkem. Zde můžeme vypořádat, že u krajů s nejmenším počtem malých obcí vychází nejvyšší hodnoty. Jedná se o kraje **Moravskoslezský**, **Zlínský**, ale i **Karlovarský**.

Dále si můžeme všimnout, že v posledním námi sledovaném roce 2020 se s likviditou menší 1 vyskytovalo nejvíce u Karlovarského kraje, ale jde o pouhých **5,17 %** malých obcí. Hodnota celkové likvidity je tedy malými obcemi dodržována a u většiny přesahuje doporučenou hodnotu 1.

Tabulka 16: Počet malých obcí s hodnotou ukazatele celkové likvidity menší 1 (v%)

KRAJ	POČET MALÝCH OBCÍ (v %)					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
JIHOČESKÝ	1,84	1,61	1,84	0,92	1,83	1,15
JIHOMORAVSKÝ	2,99	1,33	2,00	1,34	0,67	1,35
KARLOVARSKÝ	3,39	8,33	5,00	3,28	4,92	5,17
KRÁLOVÉHRADECKÝ	1,82	1,10	0,37	0,00	0,74	0,74
LIBERECKÝ	2,13	2,15	3,23	4,26	3,19	2,15
MORAVSKOSLEZSKÝ	9,72	5,80	2,82	10,14	1,41	0,00
OLOMOUCKÝ	4,09	0,58	1,71	2,87	4,02	1,16
PARDUBICKÝ	2,14	1,79	2,14	1,79	1,79	1,44
PLZEŇSKÝ	3,30	1,81	2,11	1,22	1,52	0,30
STŘEDOČESKÝ	3,05	1,30	0,82	1,66	1,34	1,52
ÚSTECKÝ	6,32	4,05	2,29	2,91	2,92	1,74
VYSOČINA	2,59	1,30	1,48	2,40	1,11	1,67
ZLÍN	6,73	2,91	6,80	7,77	2,91	2,83

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

V následující tabulce č. 17 je nastíněn výběr obcí s nejnižšími hodnotami celkové likvidity a jejich vývoj v čase.

U obcí Račice a Otín si lze všimnout postupného stoupání hodnot celkové likvidity. To znamená, že v roce 2015 nebyla ani jedna schopná splácení svých krátkodobých závazků, ale postupem let se dostaly na legislativně doporučené hodnoty.

Naopak obec Žitková během posledních pěti let nepřesáhla, ani nedosáhla na hodnotu celkové likvidity 1, a tak můžeme předpokládat platební neschopnost této obce.

Tabulka 17: Vývoj obcí s nejnižší celkovou likviditou za rok 2015-2020

ROK	PETŘÍKOV	NOVÁ VES	RAČICE	OTÍN	ŽÍTKOVÁ
2015	0,235	0,469	0,015	0,036	0,196
2016	0,486	0,245	0,0097	0,033	0,26
2017	0,353	0,743	0,919	0,127	0,343
2018	1,057	1,281	1,635	0,439	0,250
2019	0,626	0,522	5,674	2,150	0,331
2020	0,568	0,713	5,504	3,726	0,651

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

Výpočet dluhové služby malých obcí dle krajů ČR

Z tabulky č. 18 lze vyčíst hodnoty ukazatele dluhové služby malých obcí roku 2019 a roku 2020 rozdělené podle krajů ČR. Vidíme, že žádný z krajů za tyto dva roky nepřekročil doporučenou hranici 30 %. Nejvyšší hodnoty **10,04 %** dosáhl Zlínský kraj roku 2020, bylo to o 2 procenta více než rok předtím. Nejvyššího rozdílu v období těchto dvou let došlo u kraje Karlovarského, ukazatel dluhové služby stoupl z **5,55 %** na **9,24 %**.

Z tabulky si také můžeme všimnout, že dluhová základna u každého kraje roku 2020 klesla. To tedy znamená celkový pokles součtu daňových příjmů, nedaňových příjmů a přijatých dotací.

Tabulka 18: Dluhová služba malých obcí (v %)

KRAJ	DLUHOVÁ SLUŽBA (v mil. Kč)		DLUHOVÁ ZÁKLADNA (v mil. Kč)		UKAZATEL DLUHOVÉ SLUŽBY (v %)	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
JIHOČESKÝ	150,78	104,55	2 194,1	2 107,4	6,87	4,96
JIHOMORAVSKÝ	128,99	89,3	1 549,4	1 475,6	8,33	6,05
KARLOVARSKÝ	25,34	38,72	456,6	419,2	5,55	9,24
KRÁLOVÉHRADECKÝ	111,89	68,11	1 365,5	1 294,5	8,19	5,26
LIBERECKÝ	27,16	18,59	554,3	513,5	4,90	3,62
MORAVSKOSLEZSKÝ	29,28	31,07	464,9	456,5	6,30	6,81
OLOMOUCKÝ	94,53	78,92	961,7	912,0	9,83	8,65
PARDUBICKÝ	48,89	47,45	1 358,6	1 299,9	3,60	3,65
PLZEŇSKÝ	58,74	64,87	1 683,6	1 591,9	3,49	4,08
STŘEDOČESKÝ	149,25	194,93	3 070,7	2 927,5	4,86	6,66
ÚSTECKÝ	70,66	47,54	1 135,4	1 075,7	6,22	4,42
VYSOČINA	88,64	106,27	2 371,6	2 415,4	3,74	4,40
ZLÍN	48,62	58,14	592,7	579,3	8,20	10,04

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům malých obcí

V 19. tabulce této práce jsou vypočítány průměrné hodnoty ukazatele podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům. Můžeme tedy vidět, že se jak u malých obcí, tak u ostatních obcí dokázala udržet hranice 25 %.

Nejvyšších procent dosáhly malé obce Olomouckého kraje v roce 2020, a to **12,74 %**. Naopak nejnižší hodnoty můžeme pozorovat u kraje Pardubického v případě malých obcí a Karlovarského v případě obcí ostatních.

Celkově však můžeme vyhodnotit, že se obce snaží splácet své závazky převážně ze svých vlastních zdrojů.

Tabulka 19: Podíly cizích zdrojů k celkovým aktivům vyjádřené v průměru za daný kraj (v %)

KRAJ	MALÉ OBCE			OSTATNÍ OBCE		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
JIHOČESKÝ	4,19	4,63	4,95	5,18	5,34	4,97
JIHOMORAVSKÝ	8,15	7,75	7,92	8,52	8,29	9,48
KARLOVARSKÝ	11,26	12,45	10,62	4,86	3,67	3,84
KRÁLOVÉHRADECKÝ	5,03	4,64	5,12	7,48	7,87	8,98
LIBERECKÝ	4,62	4,71	4,30	4,96	4,77	4,83
MORAVSKOSLEZSKÝ	6,78	7,92	8,58	6,53	7,38	8,20
OLOMOUCKÝ	11,64	10,97	12,74	6,50	6,88	7,74
PARDUBICKÝ	4,25	4,26	4,65	5,93	6,49	7,5
PLZEŇSKÝ	5,12	4,75	4,99	6,29	6,37	6,29
STŘEDOČESKÝ	5,19	5,53	6,48	5,71	6,25	7,12
ÚSTECKÝ	5,22	6,25	6,41	5,81	5,10	6,21
VYSOČINA	3,62	5,53	4,55	5,59	4,16	7,23
ZLÍN	4,15	4,43	4,95	5,32	6,15	5,84

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

Tabulka č. 20 zahrnuje výběr čtyř malých obcí s nejvyššími hodnotami podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům v roce 2015-2020 a jejich postupný vývoj. Můžeme pozorovat, že u každé z obcí došlo k poklesu hodnot, avšak pouze obec Račice se dostala až pod doporučenou hodnotu 25 %. U ostatních obcí zůstává míra zadlužení majetku poměrně vysoká.

Zajímavým případem je zde obec Koruna (Pardubický kraj), která v roce 2016 vykazuje vysokých **91,49 %**. Její cizí zdroje dosahovaly hodnoty **4,684 mil. Kč** a aktiva celkem **5,120 mil. Kč**.

Tabulka 20: Vývoj čtyř malých obcí s vysokou hodnotou podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům

ROK	KORUNA	CHOTOVICE	RAČICE	PETROVICE
2015	89,04	67,92	70,37	79,88
2016	91,49	40,05	69,46	79,24
2017	78,17	46,79	17,58	56,27
2018	70,81	53,92	15,91	45,57
2019	73,01	50,76	15,31	40,87
2020	61,09	48,88	11,23	49,41

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

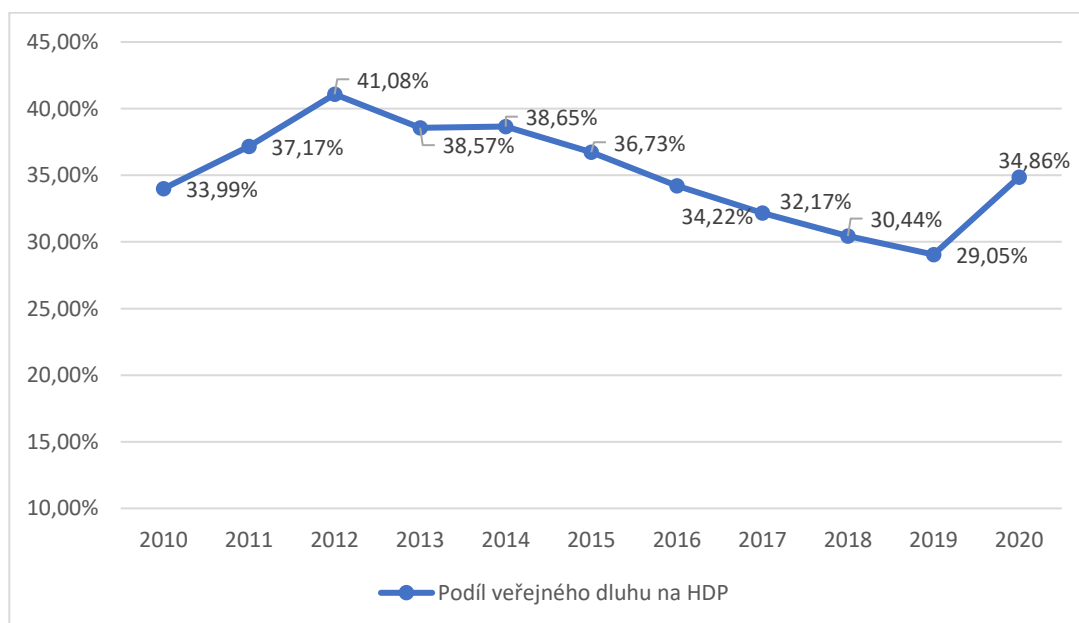
7.3 Výpočty ukazatelů pro srovnání pravidel rozpočtové odpovědnosti

Pravidlo dluhové brzdy

- Překročení hranice 55% podílu veřejného dluhu na HDP

Z grafu č. 5 sledujeme především stanovenou 55% hranici podílu veřejného dluhu na HDP. Jak můžeme vidět, tento podíl nebyl žádný rok v období 2010-2020 překročen, tudíž aktivace dluhové brzdy nebyla potřeba. Dále lze vyčíst, že nejvíce se dané hranici přiblížil rok 2012, a to s hodnotou **41,08 %**.

Graf 6: Podíl veřejného dluhu na HDP v období 2010-2020



Zdroj: vlastní zpracování na základě údajů Ministerstva financí

Fiskální pravidlo

– Překročení 60% hranice dluhu

Následující tabulka č. 21 pojednává o fiskálním pravidlu, kde podíl dluhu malých obcí k průměru jejich příjmů za poslední 4 roky nesmí překročit doporučenou hranici 60 %. Z tabulky vychází, že v žádném roce k převýšení této hranice nedošlo.

Musíme však přijmout skutečnost, že máme vypočítané fiskální pravidlo všech malých obcí za celé roky, při analýze jednotlivé malé obce zvláště by k překročení hranice dojít jistě mohlo.

Tabulka 21: Fiskální pravidlo o překročení 60% hranice dluhu malých obcí

ROK	DLUH MALÝCH OBCÍ (v mld. Kč)	Ø PŘÍJMŮ ZA POSLEDNÍ 4 ROKY	FISKÁLNÍ PRAVIDLO (v %)
2013	3,432	15,326	22,393
2014	2,499	15,768	15,848
2015	2,807	16,736	16,772
2016	2,683	17,600	15,244
2017	6,574	18,310	35,904
2018	3,398	19,087	17,803
2019	3,473	20,014	17,353
2020	3,839	21,559	17,807

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

7.4 Analýza nejzadluženější malé obce České republiky

Obec PRAMENY

V Karlovarském kraji se nachází obec Prameny, která je označována jako nejzadluženější obec České republiky. Problémy začaly v 90. letech s plánováním projektu stáčírny minerálních vod a vybudování lázní, který měl zaručit větší prosperitu obce. V projektu se jednalo o provedení několika zkušebních vrtů v nedalekém lese, kdy jeden vrt vycházel přibližně na milion korun. Dále bylo třeba vynaložit peněžní prostředky do licencí, vykoupení pozemků a povolení ke stavbě. Celá práce se však kvůli protestům ochranářů a občanských sdružení zablokovala a dopadem toho byl

odstup investorů. Došlo tak ke zkrachování projektu a vznikly obrovské dluhy firmám, které vrtařské práce obstarávaly.

Dohoda zněla, že z každého litru minerální vody získá obec 4 haléře, to se rovná cca 19 milionů korun. Bez jakéhokoliv užitku tak vytéká do okolí obce Pramenů kvalitní minerální voda. Obec kvůli exekucím přišla o veškerý svůj majetek, neměla peníze na základní opravy, dokonce byla i přinucena prodat budovu obecního úřadu za necelou polovinu její hodnoty. Až roku 2019 schválila obec prodej nemovitostí v exekuci za kupní cenu 10 mil. Kč. (ČT24, Transparency international)

V tabulce č. 22 jsou obsaženy důležité informativní ukazatele obce Prameny v období 2010-2020.

Během sledovaného období měla obec Prameny 4krát schodkové saldo příjmů a výdajů. Nejvíce hluboký schodek je zaznamenán v roce 2011, a to hodnotou **8 149 tis. Kč**. Schodek je způsoben výdaji tohoto roku, které dosahují vysokých **10 345 tis. Kč**. O 5 let později došlo k druhému nejhlubšímu schodku s částkou **5 633 tis. Kč**. Naopak v roce 2012 vychází nejvyšší přebytkové saldo **2 042 tis. Kč**, protože výdaje pro tento rok zaznamenáváme v hodnotě **41 tis. Kč**.

Velmi zajímavé výsledky můžeme sledovat u ukazatele cizích zdrojů hned roku 2010, kde částka vyšplhala na vysokých **93 467 tis. Kč**. Příčinou toho byla položka Ostatní dlouhodobé závazky, která z nulové hodnoty roku 2009 stoupla na **68,6 tis. Kč**. Z tabulky můžeme vypořizovat klesající trend cizích zdrojů této obce. V posledním roce 2020 byl zaznamenán nejnižší výsledek v hodnotě **33 186 tis. Kč**.

Stav zadlužení této obce měl v letech 2010-2013 nulovou hodnotu, nárůst nastal až rok poté a postupně mírně rostl. Z rozvahy pozorujeme, že obsahem ukazatele zadluženosti v období 2013-2020 je pouze položka Přijaté návratné a finanční výpomoci dlouhodobé, tedy výpomoci ze státního rozpočtu.

Tabulka 22: Výběr informativních ukazatelů obce Prameny za období 2010-2020 (v tis. Kč)

ROK	PŘÍJMY	VÝDAJE	SALDO PŘÍJMŮ A VÝDAJŮ	CIZÍ ZDROJE	ZADLUŽENOST
2010	2 268	2 149	119	93 467	0
2011	2 196	10 345	-8 149	92 116	0
2012	2 083	41	2 042	90 767	0
2013	1 667	50	1 617	91 490	0
2014	1 772	87	1 685	90 393	1 279
2015	1 811	2 414	-603	89 028	1 279
2016	1 949	7 583	-5 634	81 519	1 279
2017	1 004	2 454	-1 450	57 202	1 414
2018	2 131	2 074	57	52 233	1 414
2019	2 352	1 666	686	50 665	1 400
2020	2 416	923	1 493	33 186	1 389

Zdroj: vlastní zpracování z dostupných dat informačního systému MONITOR

V tabulce č. 23 můžeme pozorovat monitorující ukazatele obce, které nám poskytují hned několik závěrů.

Od roku 2017, kdy bylo pravidlo rozpočtové odpovědnosti vytvořeno, přesahuje zadlužení obce 60% hranici průměrných příjmů za poslední čtyři roky, a to v každém námi sledovaném roce. Nejvyšší hodnoty **75,08 %** dosáhla obec Prameny hned roku 2017. Její povinností je tento ukazatel snižovat alespoň o 5 % z rozdílu mezi aktuální výší dluhu a 60 % průměrného příjmu. Díky tomu tak obec roku 2020 vykazuje hodnotu tohoto ukazatele **62,39 %**, a dostává se tak blíž k doporučené hranici.

U ukazatele podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům sledujeme obrovské přesahy naší 25% hranice. Hned v roce 2011 zaznamenal tento výpočet míru zadlužení majetku extrémních **594,63 %**. Byť v dalších letech došlo k poklesu, přesto výsledky tohoto ukazatele nejsou vyhovující.

Z tabulky také vyčteme, že v období 2010-2016 je celková likvidita nižší 1 a tím potvrzena platební neschopnost obce Prameny. Díky povolení výjimky prominutí dluhu roku 2017, dochází k rapidnímu růstu tohoto ukazatele na **93,31 %**. O tři roky později, roku 2020, se obci podařilo prodat pozemky s vrty, uzavřít dohodu s věřitelem

a dosáhnout tak návratné finanční výpomoci od ministerstva financí. Celková likvidita tento rok vychází **352,38 %**.

Tabulka 23: Monitorující ukazatele obce Prameny za období 2010-2020

ROK	PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI	PODÍL CIZÍCH ZDROJŮ K CELKOVÝM AKTIVŮM	CELKOVÁ LIKVIDITA
2010	-	0,0 %	0,29
2011	-	594,63 %	0,18
2012	-	307,34 %	0,32
2013	-	293,69 %	0,41
2014	-	280,26 %	0,55
2015	-	281,26 %	0,50
2016	-	313,53 %	0,26
2017	75,08 %	224,38 %	93,31
2018	71,66 %	204,36 %	65,66
2019	66,40 %	260,41 %	95,98
2020	62,39 %	230,17 %	352,38

Zdroj: vlastní výpočty z dostupných dat informačního systému MONITOR

8 ZÁVĚR

Cílem bakalářské práce bylo zhodnotit stav, vývoj a rizika zadlužení malých obcí České republiky. Základním nástrojem je srovnání v čase a prostoru.

Pro výpočty a odpovědi na naše výzkumné otázky bylo zapotřebí dalších dílčích cílů. Do pojmu „malé obce“ jsme zahrnuly všechny obce České republiky, které mají počet obyvatel menší 500. Pro srovnávání výsledků byl definován i pojem „ostatní obce“, které jsou výčtem obcí nad 500 obyvatel, ale nenesou označení statutárního města. Dále bylo nezbytné vymezit si celkový dluh malých obcí a zvolit příslušné ukazatele.

Jak vyplývá z výsledku práce, podíl veřejného dluhu ČR na HDP nedosáhl za období 2010-2020 stanovenou hranici 55 %, proto aktivace dluhové brzdy nebyla potřeba. Nejblíže se však s hodnotou 41,08 % přiblížil rok 2012. Od tohoto roku pozorujeme pokles sledovaného ukazatele až k hodnotě 29,05 %.

Práce se zabývala výzkumnou otázkou, jak vysoké dluhy mají malé a ostatní obce. V roce 2017 byla u malých obcí naměřena nejvyšší hodnota 6,574 mld. Kč, v přepočtu na 1 obyvatele by každý Čech vlastnil dluh 620,8 Kč. Nejnižší vykázal rok 2014, a to 2,499 mld. Kč. Na jednoho obyvatele tak připadalo 240,9 Kč. Ostatní obce svůj nejvyšší dluh vykazují roku 2020 částkou 26,881 mld. Kč. A jejich nejnižší 19,388 mld. Kč o tři roky dříve.

Při srovnání dynamiky daných skupin bylo zjištěno, že nepatrně rychleji roste dluh v případě obcí malých. Jejich průměrné roční tempo činí 1,042. Nejvyššího meziročního tempa růstu dosáhl rok 2017, měl vysokých 2,45, naopak nejvyššího poklesu 0,52 vychází na rok 2018. U ostatních obcí k takovým výkyvům nedocházelo. Jejich průměrné roční tempo růstu se rovná 1,09. U meziročního tempa růstu sledujeme nejvyšší extrém 1,13 v letech 2018 a 2019. Nejnižší je pak zachycen hodnotou 0,86, který nastal roku 2017.

Největší vliv na výpočet dluhu obcí mají úvěry, především ty dlouhodobé. Proto práce sledovala jejich vývoj v období 2010-2020. V roce 2013 dosahovaly krátkodobé úvěry největšího vzrůstu, až na částku 260,54 mil. Kč. Od té doby se průměrně snižovaly a k poslednímu sledovanému roku docílily na pouhých 40,14 mil. Kč. Dlouhodobé úvěry mají však opačný trend. Nejnižších hodnot dosahoval rok 2010, a to 2 141 mil. Kč, poté však tyto úvěry stoupají a rokem 2020 činí hodnota 3 716,1 mil. Kč.

Zajímavé výsledky nastaly při porovnání dluhu malých obcí v jednotlivých krajích. Srovnáním roku 2019 a 2020 jsme zjistili, že až na pár výjimek se ve většině krajů dluh zvýšil. Kraj Vysočina, i přes jeho nejnižší počet obyvatel, dosahuje nejvyšších hodnot dluhu v přepočtu na 1 obyvatele. V roce 2019 připadl každému obyvatele dluh 802,87 Kč a v následujícím roce se jejich dluh zvýšil na 903,99 Kč. To v absolutním vyjádření znamená zvýšení dluhu o 101,12 Kč.

Dále byla položena otázka, jak velký podíl nese dluh malých obcí na HDP. Zde dochází k velmi malým výsledným hodnotám. Přesto, že na veřejném dluhu se malé obce podílejí průměrnou hodnotou pouhých 0,4 %, u podílu na HDP vychází ještě menší výsledky a průměr podílů nese hodnotu 0,077 %. Takové výsledky výpočtů můžeme označit za zanedbatelné.

Při srovnání příjmů a výdajů malých obcí bylo zjištěno, že nejlépe hospodařily v roce 2016 s hodnotou salda 2,305 mld. Kč. Příjmy obcí byly tohoto roku rovny 17,689 mld. Kč a výdaje 15,384 mld. Kč. Porovnáváme-li ve sledovaném období dluhy malých obcí s těmito zaznamenanými příjmy, dosáhne nejvyšších hodnot rok 2012. Zde jde skoro o 37% podíl.

V roce 2015 jsme dle výpočtů monitorujících ukazatelů zjistili, že hranici celkové likvidity nesplnilo nejvíce malých obcí. Hodnota se rovnala počtu 108. Dále jsme zjistili, že nejvíce obcí s celkovou likviditou menší 1 se nacházelo v Moravskoslezském, Zlínském a Karlovarském kraji.

Dluhová služba byla sledována za roky 2019 a 2020. Žádný z krajů v tomto období nepřekračuje a ani se nepřibližuje doporučené hranici 30 %. Extrémní hodnotu vidíme u Zlínského kraje, a to 10,04 %. V každém kraji si však lze všimnout poklesu dluhové základny, značí to celkový pokles součtu daňových příjmů, nedaňových příjmů a přijatých dotací.

I při sledování ukazatele podílu cizích zdrojů na celková aktiva byla dodržena doporučená hodnota u sledovaných malých obcí každého kraje. Z takových údajů můžeme říci, že se obce snaží své závazky splácet převážně ze svých vlastních zdrojů.

Práce se zabývá analýzou malé obce Prameny, která je označována jako nejzadluženější obec v České republice. Dle zjištěných informací vyplývá, že se do těžkých potíží dostala kvůli finančně náročné investici, ke které nakonec nedošlo, celá stavba zkrachovala a obci tak zůstaly velké dluhy.

Z bakalářské práce lze vyhodnotit, že zadluženost malých obcí je v posledních letech udržitelná. Stejně tak můžeme hovořit o veřejném dluhu, kdy jeho podíl nepřekračuje hranici 55 %. Jak jsme již zmínily, dluh malých obcí ani dluh ostatních obcí nevlastní kritické hodnoty zadluženosti nebo jejího vývoje. Udržitelnost takového stavu však závisí především na hospodaření obcí a na jejich využívání návratných příjmů, zda jimi nezatíží i budoucí generace.

Práce by se mohla více věnovat konkrétním malým obcím s vysokou zadlužeností. Šel by udělat jejich výčet, analýza informačních a monitorujících ukazatelů a přijít na příčiny problémů. Dále by se také mohla rozšířit o delší časové období a zjistit tak více o vývoji dluhu i v období 90. let.

I. SUMMARY

The aim of this bachelor thesis is to evaluate the conditions, development and potential risks of the indebtedness of small municipalities.

Based on this goal, the following research questions were formulated. What is the total size of the debt of small municipalities? And what is the total size of the debt in comparison with debt of other municipalities in Czech Republic or with the total government debt? What is the total size of debt per inhabitant? How does the total size of the debt or indebtedness of small municipalities develop? What balance sheet items include the calculation of municipal debt? There are small municipalities where level of indebtedness threatens their liquidity?

For these research questions was necessary to define small municipalities and for comparison other municipalities. It was also necessary to select suitable indicators to describe and comparison the size, structure and dynamics of small municipalities. In the next step, it was necessary to find the correct data on the website of Ministry of Finance on the MONITOR portal for the calculation of these indicators. The work is divided according to legislative rules into debt indicators, liquidity indicators and budgetary responsibility indicators.

Based on the thesis, it is possible to reach the conclusion and answer to research questions. The debt of small municipalities has been developing favorably, compared to the total public debt or GDP their amount is negligible. The average annual growth rate of debt is 1,03. In 2020 is the value of the debt of small municipalities 3,839 mld. Kč.

At the end of the thesis is describe the most indebted municipality in the Czech Republic. The reason of indebtedness was financially demanding investments.

It is possible to summarize that the debt of small municipalities is sustainable. That's always depends on the management of municipality and their use of repayable financial support. The state-imposed debt regulation work and every municipalities try to comply with them.

Keywords: indebtedness, small municipalities, debt, indicators

II. SEZNAM POUŽITÝCH ZDROJŮ

- Analyzuj a proved'. *Ukazatele dluhu obce* [online]. 2011 [cit. 2021-9-15]. Dostupné z: http://www.analyzujaproved.cz/ApRSS.aspx?rid=831&app=Main&grp=Content&mod=ContentPortal&sta=ArticleDetail&pst=ArticleDetail&p1=OID_INT_3009&p2=Culture_OID_INT_1&acode=1db76c5bc719267dd957704122fcb184
- Česká leasingová a finanční instituce. *Finanční a operativní leasing* [online]. 2005 [cit. 2021-9-15]. Dostupné z: <https://www.clfa.cz/nez-si-pujcite/financni-a-operativni-leasing#>
- Česká televize. *Zbankrotované Prameny stále splácí své dluhy, obec přišla i o pozemky* [online]. 2021 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3323399-zbankrotovane-prameny-stale-splaci-sve-dluhy-obec-prisla-i-o-pozemky>
- Český statistický úřad. *Malý lexikon obcí České republiky* [online]. 2020 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/maly-lexikon-obci-ceske-republiky-2020>
- Deník veřejné správy. *Bankrot obcí a zahraniční zkušenosti* [online]. 2012 [cit. 2021-9-17]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6566427>
- Deník veřejné správy. *Dluh a úspory obcí* [online]. 2020 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6790026>
- Deník veřejné správy. *Je dluh obcí rizikem?* [online]. 2013 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6620876>
- Deník veřejné správy. *Má rating obcí význam?* [online]. 2016 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6711765>
- Deník veřejné správy. *Malé obce - sociologický pohled* [online]. 2005 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6169068>
- Deník veřejné správy. *Pravidla rozpočtové odpovědnosti v podmínkách obcí* [online]. 2015 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6693751>
- Deník veřejné správy. *Rating obcí* [online]. 2014 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6641648>
- IRating - powered by Cribis. *Rating obcí (Moderní obec, květen 2021)* [online]. 2021 [cit. 2021-9-17]. Dostupné z: <https://www.informaceoobcich.cz/2021/06/rating-obci/>

JÍLEK, Milan. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-355-3.

KADLECOVÁ, Lucie. *Zadlužení statutárních měst*. 2020. Bakalářská práce. Jihočeská univerzita v Českých Budějovicích.

Ministerstvo financí ČR. *Makroekonomická predikce - září 2020* [online]. 2021 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2020/makroekonomicka-predikce-zari-2020-39418>

Ministerstvo financí ČR. *Makroekonomická predikce - září 2020* [online]. 2020 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/makroekonomika/makroekonomicka-predikce/2020/makroekonomicka-predikce-zari-2020-39418>

Ministerstvo financí ČR. *Monitoring hospodaření územních samosprávných celků* [online]. 2018 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/hospodareni-obci/monitoring-hospodareni-uzemnich-samospra>

Ministerstvo financí ČR. *Vývoj daňových příjmů obcí a krajů 2005 - 2017* [online]. 2018 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/prijmy-kraju-a-obci/zakladni-informace/2018/vyvoj-danovych-prijmu-obci-a-kraju-2005-32304>

Ministerstvo financí ČR. *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2019* [online]. 2020 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2019/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu-v-roce-201-39596>

Ministerstvo financí ČR. *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2010* [online]. 2011 [cit. 2021-9-17]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocty/zadluzenost-uzemnich-rozpoctu/2010/zadluzenost-uzemnich-celku-2010-943>

Moderní obec. *Nový způsob sledování hospodaření a zadluženosti obcí* [online]. 2008 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/novy-zpusob-sledovani-hospodareni-a-zadluzenosti-obci/>

Moderní obec. *Regulace zadluženosti obcí a krajů* [online]. 2004 [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://www.moderniobec.cz/regulace-zadluzenosti-obci-a-kraju/>

MONITOR - komplexní přehled veřejných financí [online]. [cit. 2021-9-14]. Dostupné z: <https://monitor.statnipokladna.cz/>

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

PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření obcí a rozpočet*. Praha: Codex Bohemia, 1997. ISBN 80-85963-34-5.

PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-358-4.

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

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

Transparency international. *Kde pramení problémy obce Prameny [online]. [cit. 2021-9-15]. Dostupné z: <https://www.transparency.cz/kauzy/kde-prameni-problemy-obce-prameny/>*

III. SEZNAM GRAFŮ

Graf 1: Rating obcí.....	39
Graf 2: Vývoj dluhu malých obcí a ostatních obcí ČR v letech 2010-2020 (v mld. Kč)	47
Graf 3: Příjmy obcí v roce 2020 podle velikostních kategoriích.....	55
Graf 4: Neinvestiční a investiční dotace obcí v roce 2020 podle velikostních kategoriích	56
Graf 5: Dluh v poměru k příjmům malých obcí	57
Graf 6: Podíl veřejného dluhu na HDP v období 2010-2020.....	63

IV. SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Velikostní struktura obcí v České republice k 1.1. 2020	6
Tabulka 2: Velikost úvěrů obcí České republiky v mld. Kč v letech 1993–2019	14
Tabulka 3: Velikost emitovaných komunálních obligací obcí České republiky v mld. Kč v letech 1993–2019	17
Tabulka 4: Velikost přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů obcí České republiky v mld. Kč v letech 1993–2019	19
Tabulka 5: Celková velikost dluhu obcí České republiky v mld. Kč v letech 1993–2019	35
Tabulka 6: Dluh malých obcí a ostatních obcí v letech 2010-2020 (v mld. Kč)	46
Tabulka 7: Celkový dluh malých obcí v přepočtu na 1 obyvatele	48
Tabulka 8: Porovnání dluhu malých obcí roku 2019 a 2020 dle jednotlivých krajů ČR	49
Tabulka 9: Meziroční a průměrné roční tempo růstu zadluženosti malých a ostatních obcí v letech 2010-2020	50
Tabulka 10: Podíl dluhu malých obcí na dluhu všech obcí dohromady (v %) .	51
Tabulka 11: Podíl dluhu malých a ostatních obcí na veřejném dluhu v mld. Kč (2010-2020)	52
Tabulka 12: Podíl dluhu malých obcí a veřejného dluhu na HDP v ČR	53
Tabulka 13: Dlouhodobé a krátkodobé úvěry malých obcí v letech 2010-2020	54
Tabulka 14: Saldo příjmů a výdajů malých obcí v období 2010-2020 (v mld. Kč)	57
Tabulka 15: Počet malých obcí s hodnotou ukazatele celkové likvidity menší 1	58
Tabulka 16: Počet malých obcí s hodnotou ukazatele celkové likvidity menší 1 (v%)	59
Tabulka 17: Vývoj obcí s nejnižší celkovou likviditou za rok 2015-2020	60
Tabulka 18: Dluhová služba malých obcí (v %)	61
Tabulka 19: Podíly cizích zdrojů k celkovým aktivům vyjádřené v průměru za daný kraj (v %)	62

Tabulka 20: Vývoj čtyř malých obcí s vysokou hodnotou podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům.....	63
Tabulka 21: Fiskální pravidlo o překročení 60% hranice dluhu malých obcí...	64
Tabulka 22: Výběr informativních ukazatelů obce Prameny za období 2010-2020 (v tis. Kč)	66
Tabulka 23: Monitorující ukazatele obce Prameny za období 2010-2020.....	67