

**Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní**

Analýza zadluženosti obcí v Královéhradeckém kraji

Bc. Petra Blažková

**Diplomová práce
2014**

Univerzita Pardubice
Fakulta ekonomicko-správní
Akademický rok: 2013/2014

ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

(PROJEKTU, UMĚLECKÉHO DÍLA, UMĚLECKÉHO VÝKONU)

Jméno a příjmení: **Bc. Petra Blažková**
Osobní číslo: **E12580**
Studijní program: **N6202 Hospodářská politika a správa**
Studijní obor: **Regionální rozvoj: Urbanismus**
Název tématu: **Analýza zadluženosti obcí v Královéhradeckém kraji**
Zadávací katedra: **Ústav ekonomických věd**

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

Cíl práce:

Cílem diplomové práce bude analýza zadluženosti jednotlivých obcí v Královéhradeckém kraji v období 2001 - 2013. Dále bude následovat analýza nástrojů, které obce mohou využívat k eliminaci či minimalizaci zadluženosti. Součástí práce bude návrh řešení zadluženosti obcí.

Zásady:

- Teoretická východiska financování územní samosprávy.
- Analýza zadluženosti jednotlivých obcí Královéhradeckého kraje.
- Návrh na řešení zadluženosti obcí.

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

DAFFLON, Bernard. Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling debt. Cheltenham: Edward Elgar, 2002. ISBN 1-84064-878-3.

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

KADEŘÁBKOVÁ, Jaroslava, PEKOVÁ, Jitka. Územní samospráva - udržitelný rozvoj a finance. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-910-4.

KUBANOVÁ, Jana. Statistické metody pro ekonomickou a technickou praxi. Bratislava: Statis, 2008. ISBN 978-80-85659-47-4.

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

PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. Veřejný sektor - řízení a financování. Praha: Wolters Kluwer, 2012. ISBN 978-80-7357-936-4.

PROVAZNÍKOVÁ, Romana. Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe. Praha: Grada, 2009. ISBN 978-80-247-2789-9.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.



Vedoucí diplomové práce: **Ing. Pavla Kořátková Stránská, Ph.D.**
Ústav ekonomických věd


Datum zadání diplomové práce: **1. října 2013**

Termín odevzdání diplomové práce: **30. dubna 2014**



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

L.S.



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

V Pardubicích dne 1. října 2013

PROHLÁŠENÍ

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

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

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 30. 4. 2014

Bc. Petra Blažková

PODĚKOVÁNÍ:

Tímto bych ráda poděkovala své vedoucí práce paní Ing. Pavle Kořátkové Stránské, Ph.D. za její odbornou pomoc a cenné rady, které mi pomohly při zpracování diplomové práce. Dále bych ráda vyjádřila poděkování obcím Královéhradeckého kraje, které mi věnovaly čas a zodpověděly některé z mých otázek.

ANOTACE

Diplomová práce je věnována analýze zadluženosti obcí v Královéhradeckém kraji. První část popisuje veřejnou správu a obec jako základní územní jednotku, vysvětluje pojmy týkající se jejího hospodaření. Další část se věnuje zadluženosti obcí, jmenuje možnosti krytí zadluženosti a nástroje k řešení zadluženosti. Poté je v diplomové práci krátce charakterizován Královéhradecký kraj, blíže se zaměřuje na hospodaření jeho jednotlivých obcí. Cílem je zhodnotit zadluženost obcí Královéhradeckého kraje s použitím statistických metod a navrhnout možné řešení zadluženosti obcí.

KLÍČOVÁ SLOVA

Veřejná správa, územní samospráva, obec, rozpočet obce, zadluženost obce, dluhová služba

TITLE

Analysis of municipal debt in Královéhradecký region

ANNOTATION

The thesis is aimed to the analysis of municipal dept in Královéhradecký region. The first part describes the municipality as the basic territorial unit and explains terms relative to its economy. Next part is devoted to municipal debt, there are named type of cover the debt and tools to deal with debt. The thesis includes basic information about Královéhradecký region and management of its individual municipalities. The aim is to evaluate the municipal debt in Královéhradecký region with used statistic method and suggest possible solution to municipal debt.

KEYWORDS

Public administration, local government, municipality, the budget of the municipality, municipal debt, debt service

OBSAH

ÚVOD.....	10
1 VEŘEJNÁ SPRÁVA ČR	12
1.1 STRUKTURA VEŘEJNÉ SPRÁVY.....	13
1.2 TEORIE FISKÁLNÍHO FEDERALISMU	14
1.2.1 Modely fiskálního federalismu.....	14
1.2.2 Fiskální decentralizace	18
1.3 REFORMA VEŘEJNÉ SPRÁVY	19
1.3.1 Zrušení okresních úřadů	20
1.4 VZTAH VEŘEJNÉ SPRÁVY A REGIONÁLNÍHO ROZVOJE.....	21
2 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA.....	23
2.1 OBEC.....	26
2.2 PŮSOBNOST OBCE	28
2.3 ROZPOČET OBCE	29
2.3.1 Charakteristika rozpočtů.....	29
2.3.2 Rozpočtový výhled.....	30
2.3.3 Rozpočtový proces	30
2.3.4 Rozpočtová skladba.....	31
3 ZADLUŽENOST OBCÍ.....	33
3.1 DRUHY KRYTÍ VÝDAJŮ OBCÍ	35
3.2 NÁSTROJE K ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI.....	36
3.2.1 Systém finanční kontroly ve veřejné správě.....	37
3.2.2 Audit.....	38
3.2.3 Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků.....	39
3.2.4 Dluhová služba	39
3.2.5 Monitoring hospodaření obcí	40
3.2.6 Hodnocení obce podle schopnosti splácet své závazky – Rating	41
3.2.7 Správce obce.....	42
3.2.8 Finanční ústava.....	43
3.3 MOŽNÁ NAVRHOVANÁ OPATŘENÍ PROTI ZADLUŽENOSTI OBCÍ	44
3.4 OPATŘENÍ PROTI ZADLUŽENOSTI OBCÍ VE VYBRANÝCH EVROPSKÝCH ZEMÍCH	47
3.4.1 Zadluženost obcí v Německu	49
3.4.2 Zadluženost obcí v Itálii	50
4 HOSPODAŘENÍ KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE	52
4.1 KRÁLOVÉHRADECKÝ KRAJ.....	52
4.2 SBĚR A ZPRACOVÁNÍ DAT.....	56
4.3 HOSPODAŘENÍ OBCÍ KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE ZA OBDOBÍ 2001 – 2008	56
4.3.1 Analýza příjmů a výdajů obcí Královéhradeckého kraje (2001 – 2008).....	57
4.3.2 Analýza salda obcí Královéhradeckého kraje (2001 – 2008).....	60
4.4 HOSPODAŘENÍ OBCÍ KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE ZA OBDOBÍ 2008 – 2012	61
4.4.1 Příjmy obcí Královéhradeckého kraje	61
4.4.2 Výdaje obcí Královéhradeckého kraje	64
4.4.3 Saldo obcí Královéhradeckého kraje.....	67
4.5 ANALÝZA ZADLUŽENOSTI OBCÍ	70
4.5.1 Monitoring hospodaření obcí	70
5 PRŮZKUM ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTÍ V OBCÍCH.....	80
6 NÁVRH ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI.....	86
ZÁVĚR.....	89
POUŽITÁ LITERATURA	93
SEZNAM PŘÍLOH.....	97

SEZNAM GRAFU

Graf 1: Dluh obcí podle velikostních kategorií v roce 2012	34
Graf 2: Vývoj průměrného ratingu obcí v ČR (2005 – 2012)	42
Graf 3: Průměrný rating obcí podle velikosti v letech 2011 a 2012.....	42
Graf 4: Zadluženost obcí podle krajů ČR v přepočtu na obyvatele (2011 – 2012).....	55
Graf 5: Vývoj a struktura příjmů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008).....	57
Graf 6: Složení rozpočtových příjmů obcí Královéhradeckého kraje (2001 – 2008)	57
Graf 7: Vývoj základních druhů příjmů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008)	58
Graf 8: Vývoj a struktura výdajů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008).....	59
Graf 9: Vývoj vybraných druhů výdajů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008)	59
Graf 10: Struktura výdajů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008).....	60
Graf 11: Saldo obcí Královéhradeckého kraje (2001 – 2011).....	60
Graf 12: Vývoj celkových příjmů obcí Královéhradeckého kraje (2008 – 2012).....	61
Graf 13: Průměrné příjmy obcí na obyvatele podle kategorií (2008 – 2012).....	62
Graf 14: Podíly jednotlivých složek příjmů obcí podle kategorií (2008 – 2012).....	62
Graf 15: Vývoj daňových příjmů obcí podle kategorií (2008 – 2012).....	63
Graf 16: Vývoj dotací u obcí podle kategorií (2008 – 2012)	64
Graf 17: Vývoj celkových výdajů obcí Královéhradeckého kraje (2008 – 2012).....	64
Graf 18: Průměrné výdaje obcí na obyvatele podle kategorií (2008 – 2012).....	65
Graf 19: Podíly základních složek výdajů obcí podle kategorií (2008 – 2012)	66
Graf 20: Vývoj běžných výdajů obcí podle kategorií (2008 – 2012).....	66
Graf 21: Vývoj kapitálových výdajů obcí podle kategorií (2008 – 2012).....	67
Graf 22: Vývoj salda obcí Královéhradeckého kraje (2008 – 2012).....	67
Graf 23: Vývoj salda obcí podle kategorií (2008 – 2012).....	68
Graf 24: Průměrné saldo obcí na obyvatele podle kategorií (2008 – 2012).....	69
Graf 25: Průměrná výše úvěrů vybraných obcí podle kategorií (2010 – 2012)	71
Graf 26: Průměrná výše úvěrů vybraných obcí na obyvatele (2010 – 2012).....	72
Graf 27: Průměrná výše finančních výpomocí a dluhů u vybraných obcí (2010 – 2012).....	73
Graf 28: Průměrná výše finančních výpomocí a dluhů obcí na obyvatele (2010 – 2012)	74
Graf 29: Průměrná výše celkové zadluženosti u vybraných obcí (2010 – 2012).....	74
Graf 30: Průměrná výše celkové zadluženosti obcí na obyvatele (2010 – 2012).....	75
Graf 31: Průměrný ukazatel dluhové služby vybraných obcí (2010 – 2012).....	77
Graf 32: Průměrné hodnoty ukazatele celkové likvidity obcí (2010 – 2012)	79

SEZNAM OBRÁZKŮ

Obrázek 1: Schéma veřejné správy	13
Obrázek 2: Kombinovaný model fiskálního federalismu.....	16
Obrázek 3: Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR do r. 2000	17
Obrázek 4: Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR od r. 2001	18
Obrázek 5: Příklad systému finanční kontroly městského/obecního úřadu	37
Obrázek 6: Administrativní členění Královéhradeckého kraje v roce 2013	52
Obrázek 7: Centralizovaný model fiskálního federalismu	98
Obrázek 8: Decentralizovaný model fiskálního federalismu	98
Obrázek 9: Struktura veřejné správy v ČR v letech 1993 – 2000	99
Obrázek 10: Struktura veřejné správy v ČR od roku 2003.....	99

SEZNAM TABULEK

Tabulka 1: Vývoj zadluženosti obcí v ČR (v mld. Kč)	33
Tabulka 2: Přehled nejzadluženějších měst v ČR (2011).....	35
Tabulka 3: Rozložení ratingu obcí v roce 2006.....	41
Tabulka 4: ORP a POU Královéhradeckého kraje podle okresů (2013).....	53
Tabulka 5: Základní údaje Královéhradeckého kraje.....	54
Tabulka 6: Rizikové obce podle krajů (2012)	55
Tabulka 7: Kategorie obcí podle počtu obyvatel.....	56
Tabulka 8: Obce se záporným rozpočtem za období 2008 – 2012 a období 2000 – 2012.....	69
Tabulka 9: Vývoj počtu obcí s úvěrem (2010 – 2012).....	71
Tabulka 10: Vývoj počtu obcí s finančními výpomocemi a dluhy (2010 – 2012).....	73
Tabulka 11: Maximální hodnoty ukazatele dluhové služby obcí v % (2010 – 2012).....	76
Tabulka 12: Maximální hodnoty podílů cizích zdrojů k aktivům v % (2010 – 2012)	77
Tabulka 13: Minimální hodnoty podílů cizích zdrojů k aktivům v % (2010 – 2012).....	78
Tabulka 14: Průměrné hodnoty podílů cizích zdrojů k aktivům v % (2010 – 2012)	78
Tabulka 15: Průzkum hospodaření a regulace zadluženosti u vybraných obcí.....	80
Tabulka 16: Hospodaření respondentů za období 2010 – 2012 v tis. Kč.....	81
Tabulka 17: Ukazatel dluhové služby a jeho sledování u respondentů.....	83
Tabulka 18: Položky běžného a kapitálového rozpočtu	100
Tabulka 19: Druhové třídění příjmů a výdajů	101
Tabulka 20: Výpočet ukazatele dluhové služby	102
Tabulka 21: SIMU města Hradec Králové (v tis. Kč)	104
Tabulka 22: Seznam obcí se záporným výsledkem hospodaření (2008 – 2012).....	105
Tabulka 23: Seznam respondentů z průzkumu.....	109

SEZNAM ZKRATEK

ARIS	Automatizovaný rozpočtový informační systém
DSO	Dobrovolný svazek obcí
NRP	Národní rozvojový plán
NSRF	Národní strategický referenční rámec
ORP	Obec s rozšířenou působností
POU	Obec s pověřeným obecním úřadem
RUD	Rozpočtové určení daní
SIMU	Soustava informativních a monitorujících ukazatelů
SRR	Strategie regionálního rozvoje
ÚFIS	Prezenční systém finančních a účetních informací státu
ÚSC	Územní samosprávný celek
VÚSC	Vyšší územní samosprávný celek
ZÚSC	Základní územní samosprávný celek

ÚVOD

Obec je základním územním samosprávným společenstvím občanů na územním celku vymezeném hranicí území obce. Je vymezena jako veřejnoprávní korporace, která má vlastní majetek a hospodaří s ním, má vlastní finanční prostředky a sestavuje svůj vlastní rozpočet.

Otázka finančního hospodaření obcí nabývá stále na větší důležitosti a to především díky zvyšujícím se pravomocím obcí a měst vycházející z decentralizačních procesů a také vzhledem ke stále se zvyšující finanční autonomii obcí. Postavení a funkce obcí, jejich právně zaručená samostatnost a suverenita, možnost samostatně nakládat s finančním a nemovitým majetkem, motivovala obce k rozvoji podnikavosti a vytváření investičně náročných projektů pro zlepšení situace obce. Rozvojové potřeby obcí a snaha o nápravu zanedbané infrastruktury jsou však tak náročné, že na jejich řešení nestačí běžné příjmy a stále častěji obce využívají i jiné možnosti financování těchto potřeb, které vedou ke zvyšování jejich zadluženosti. V České republice se v současné době obrací pozornost nejen k velikosti veřejného dluhu, ale také k zadluženosti municipálních jednotek, která je jeho součástí.

Cílem diplomové práce je analýza zadluženosti jednotlivých obcí v Královéhradeckém kraji za období 2001 – 2012. Dále se diplomová práce zabývá analýzou nástrojů, které obce mohou využívat k eliminaci či minimalizaci zadluženosti. Součástí práce je návrh řešení zadluženosti obcí.

Diplomová práce a její zkoumaná problematika je rozčleněna do šesti kapitol. V prvních dvou kapitolách je pozornost soustředěna na teoretické podklady daného tématu, definování veřejné správy a samosprávy, do které spadají municipální jednotky. Je zde popsán fiskální federalismus a fiskální decentralizace, které se zabývají systémem veřejných financí a optimální mírou decentralizace pravomocí i povinností na nižší vládní úrovni. Součástí je také postavení obcí v rámci územní samosprávy a vymezení základních pojmů týkající se obce, působnosti obce a rozpočtu obce.

Pro naplnění cíle diplomové práce je nezbytné popsat současný stav zadluženosti obcí, způsoby krytí rozpočtu při nedostatku finančních prostředků a regulaci zadluženosti územních samosprávních celků včetně fungujících nástrojů řešení zadluženosti v České republice a dalších možných návrhů. Tyto body jsou podrobně rozepsány ve třetí kapitole.

K nalezení dalších návrhů a způsobů řešení zadluženosti je zkoumána regulace zadluženosti i v některých dalších evropských zemích. I přes rozdílnou strukturu veřejné

správy a samosprávy, rozdílný stav rozpočtových příjmů a výdajů a různé způsoby stanovování odpovědnosti za rozpočet a rozpočtovou kázeň se lze v zahraničí inspirovat regulačními mechanismy a posoudit jejich fungování v jiných podmínkách. K tomuto účelu je zkoumána regulace zadluženosti Německa a Itálie ve třetí kapitole.

Stav zadluženosti obcí v České republice je podrobněji analyzován v Královéhradeckém kraji za období let 2008 – 2012. Čtvrtá kapitola obsahuje základní informace o vybraném regionu, a přechází k samotným analýzám hospodaření. Analyzovány jsou rozpočtové příjmy a výdaje, výsledky hospodaření obcí a dluh těchto obcí podle velikostních kategorií.

Stěžejní částí diplomové práce je kapitola pátá, jež je věnována vyhodnocení průzkumu provedeného u obcí se záporným výsledkem hospodaření za období 2008 – 2012. Součástí tohoto průzkumu byly základní otázky na hospodaření obce, způsoby krytí schodků rozpočtů, způsoby sledování jejich zadluženosti a názory na některé instituce v České republice.

Závěrečná kapitola diplomové práce se zabývá návrhem řešení zadluženosti obcí. Tento návrh vychází z teoretických základů problematiky zadluženosti, ze zkoumání fungujících regulačních mechanismů v zahraničních zemích a je vytvořen i na základě provedeného průzkumu u obcí v Královéhradeckém kraji.

Při zpracování diplomové práce je využívána odborná literatura i internetové zdroje. Analýzy rozpočtových příjmů, výdajů a zadluženosti obcí Královéhradeckého kraje vycházejí z vybraných dat rozpočtů obcí za určitá časová období. Zdrojem dat byl informační systém ARIS a systém finančních a účetních informací ÚFIS, které jsou dostupné z webových stránek Ministerstva financí České republiky. Data jsou nejprve zpracována a poté analyzována za určitá období u obcí různých velikostních kategorií. Metody použité v této práci jsou zejména: deskripce, literární rešerše, analýza, komparace, syntéza, dedukce a dotazování.

1 VEŘEJNÁ SPRÁVA ČR

Veřejná správa je obecně vymezena jako správa veřejných záležitostí vykonávaná subjekty veřejné správy a jejich orgány. Definice pojmu veřejná správa není v žádném právním předpise. Podobně i veřejné záležitosti nejsou právně vymezeny. Jedná se o záležitosti, které jsou obecně prospěšné pro celou společnost. Při správě veřejných záležitostí se uplatňuje veřejná moc, podle které orgán autoritativně rozhoduje o zákonem přiznaných právech a povinnostech subjektů, jež nejsou v rovném postavení s tímto orgánem. Veřejná moc je vykonávána státem především prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní a za určitých podmínek ji může vykonávat i prostřednictvím dalších subjektů. [6]

Veřejnou správu lze chápat v materiálním (funkčním) nebo organizačním (formálním) smyslu. V organizačním pojetí jde o souhrn různých orgánů a institucí, jež vykonávají veřejnou správu přímo či odvozeně. V dalším případě je veřejná správa brána jako souhrn záměrných činností orgánů a institucí a úkolů zabezpečovaných na jednotlivých vládních úrovních, tedy funkční pojetí. [25]

Mezi hlavní činnosti veřejné správy náleží:

- zajištění rozhodnutí volených orgánů – správa věcí veřejných;
- zabezpečení některých úkonů pro občany;
- organizování zabezpečení celé řady ostatních veřejných statků (ve školství, zdravotnictví, sociální péči);
- plnění funkce zřizovatele celé řady vládních neziskových organizací;
- na základě zákona a zákonnými způsoby výkon správního dozor, např. stavební dozor, veterinární dozor, školní inspekce apod. [21]

Organizace veřejné správy musí být upravena právními normami. Tyto normy určují základní pravidla fungování veřejné správy. Systém veřejné správy je regulován různými abstraktními¹ i konkrétními² akty. Nejdůležitější jsou pravidla obsažená v ústavních zákonech a běžných zákonech. [6]

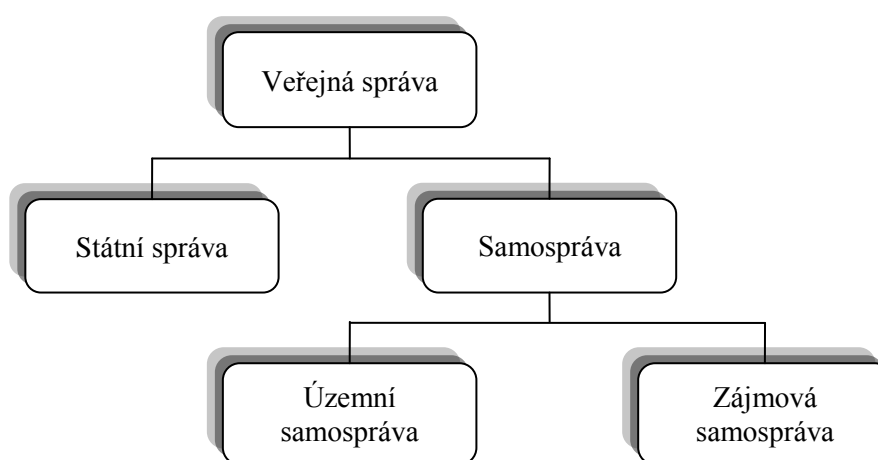
¹ Příklad abstraktního správního aktu: „Toto nařízení vlády upravuje v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie některé podmínky pro poskytování podpory v rámci zvláštního opatření na podporu trhu v odvětví mléka a mléčných výrobků...“ [7]

² Příklad konkrétního správního aktu: „Městský úřad Brandýs nad Labem, odbor životního prostředí, ve věci žádosti Jaroslava Nováka, 1972, Hlavní 13, Mratín 254 00 o povolení kácení dřevin rostoucích mimo les na pozemku č.58/5. v k. ú. Kostelec nad Labem rozhodl takto...“ [7]

1.1 Struktura veřejné správy

Veřejná správa jako správa veřejných záležitostí ve státě je dělena podle subjektů na státní správu a samosprávu. Veřejná správa může být členěna i na základě dalších kritérií, například podle územního hlediska nebo podle toho, jakým způsobem se jednotlivé instituce podílejí na výkonu veřejné správy. Státní správa a samospráva působí podle současného moderního pojetí veřejné správy vedle sebe a navzájem se ovlivňují. [6]

Samospráva může mít podobu územní a zájmové samosprávy. V případě územní samosprávy jde o zastupování zájmů určitého území, v druhém případě jde o zastupování zájmů osob spojených zejména určitými společnými znaky (např. profesní komory). Takto chápaná struktura veřejné správy je zobrazena na Obrázku 1. [28]



Obrázek 1: Schéma veřejné správy

Zdroj: zpracováno podle [28]

V historii se vyvinuly různé systémy správy v jednotlivých zemích. Lze rozeznat tyto systémy územní správy:

- systém angloamerický, v němž má na úrovni nižších správních jednotek výlučné postavení samosprávná funkce;
- systém francouzský, v němž na úrovni nižších správních jednotek funguje vícestupňová územní samospráva a tzv. dekoncentráty (dekoncentrované orgány státní správy), které na místní úrovni zajišťují státní správu;
- systém smíšený, kdy vedle dekoncentrátů vykonávají obce i vyšší územní samosprávné celky vlastní samosprávné funkce i výkon státní správy. [25]

Státní správa

Státní správa je chápána jako realizace výkonné moci státu. Činnost státní správy je vymezena právními předpisy, které zároveň určují odpovědnost za výkon státní správy jednotlivým institucím. Subjektem státní správy jsou tradičně organizační složky státu, jež vykonávají správu jménem státu přímo. Dále mohou být subjektem též veřejnoprávní korporace, popřípadě další soukromoprávní subjekty, na něž byl přenesen výkon státní správy. V tomto případě je státní správa vykonávána nepřímou. Státní správa je jedním ze základních druhů činností státu, plní funkce státu na základě právních předpisů. [6]

Samospráva

Veřejná správa uskutečňovaná veřejnoprávními subjekty nestátního charakteru se nazývá veřejnou samosprávou. Samospráva je právo řídit a organizovat část veřejných záležitostí ve vlastním zájmu, vlastním jménem a na vlastní odpovědnost. Činnosti samosprávy jsou financovány subjekty z vlastních prostředků. [6]

1.2 Teorie fiskálního federalismu

Fiskální federalismus se věnuje fungování systému veřejných financí a zlepšení ekonomického a politického rozhodování ve veřejném sektoru. Zkoumá finanční vztahy mezi ústřední vládou a nižšími správními úrovněmi. Fiskální federalismus vychází ze skutečnosti, že existují minimálně dvě úrovně veřejné správy, a to ústřední a místní. Zabývá se především finančními vazbami v horizontální i vertikální struktuře různých vládních úrovní, včetně územní samosprávy. Zmíněné finanční vazby by měly dosahovat určité míry decentralizace a efektivnosti. Určováním optimální míry decentralizace veřejného sektoru a zvýšením efektivnosti a zkvalitněním při financování potřeb veřejného sektoru se zabývá fiskální decentralizace. [28] [26]

1.2.1 Modely fiskálního federalismu

Modely fiskálního federalismu se liší zejména ve způsobu tvorby zdrojů na příjmové straně rozpočtů, což má vliv na potenciální možnost jednotlivých úrovní rozpočtových soustav uspokojovat vlastní potřeby na straně výdajové. Modely existují pouze v teoretické rovině a časem se vyvíjejí. [28]

Ve federativních zemích se rozlišují dva základní modely fiskálního federalismu. Fiskální federalismus založený na vertikálním modelu veřejného sektoru a model tzv. kooperativního federalismu či horizontálního model. [28]

Vertikální model, též zvaný „koláčový“ či model „vrstveného dortu“ je uplatňován v anglosaských zemích (USA, Kanada, Austrálie) a vychází z fiskální autonomie jednotlivých úrovní vlády. Jedná se o nezávislou fiskální politiku na každé úrovni odpovědnosti v horizontální linii. Horizontální model představuje typ federálního uspořádání v Německu. Jde o silnou ústřední vládu s rozsáhlou oblastí vlivu, jednotnou legislativu, jednotnou daňovou soustavu. Dochází k finančním vztahům mezi rozpočty zejména na horizontální linii, ale i vertikální linii mezi spolkovými zeměmi kvůli vyrovnávání prostorových rozdílů na základě principu solidarity. V praxi se ve většině zemí uplatňuje určitá kombinace prvků vertikálního a horizontálního modelu fiskálního federalismu (viz Obrázek 2). Každá vládní úroveň má své vlastní příjmy, které jsou doplněny o dotace z vyššího rozpočtu. [28]

Vertikální model fiskálního federalismu se dále rozlišuje na centralizovaný a decentralizovaný model, popřípadě zmíněný kombinovaný model. V **centralizovaném modelu** je velmi nízká míra soběstačnosti nižších vládních úrovní. Většina příjmů plyne do ústředního rozpočtu a pouze ten je soběstačný. Následně dochází k finančním transferům mezi rozpočty po vertikální ose (viz Příloha A). Prostřednictvím dotací, které jsou zpravidla přísně účelové, může stát ovlivňovat činnost a hospodaření nižších vládních úrovní a zároveň jsou účelové dotace nástrojem rozsáhlé a intenzivní kontroly územní samosprávy. [25]

Decentralizovaný model představuje úplnou míru finanční samostatnosti všech vládních úrovní bez existence přerozdělovacích prostředků v rozpočtové soustavě. Podle tohoto modelu by i nejnižší úrovně vlády disponovaly dostatečným objemem příjmů k pokrytí svých výdajových potřeb. Také je zde předpoklad rozsáhlé daňové pravomoci všech vládních úrovní. Daňová pravomoc takového rozsahu by vedla k daňové konkurenci mezi jednotlivými články územní samosprávy. Problémem by také byla rozdílná daňová kapacita a rozdílný daňový výnos menších územních celků. Stát by neměl pravomoc tyto rozdíly korigovat. Decentralizovaný model se v praxi nevyskytuje, jedná se o teoretický model znázorněný v Příloze A. [28] [25]

V **kombinovaném modelu** fiskálního federalismu mohou převládat:

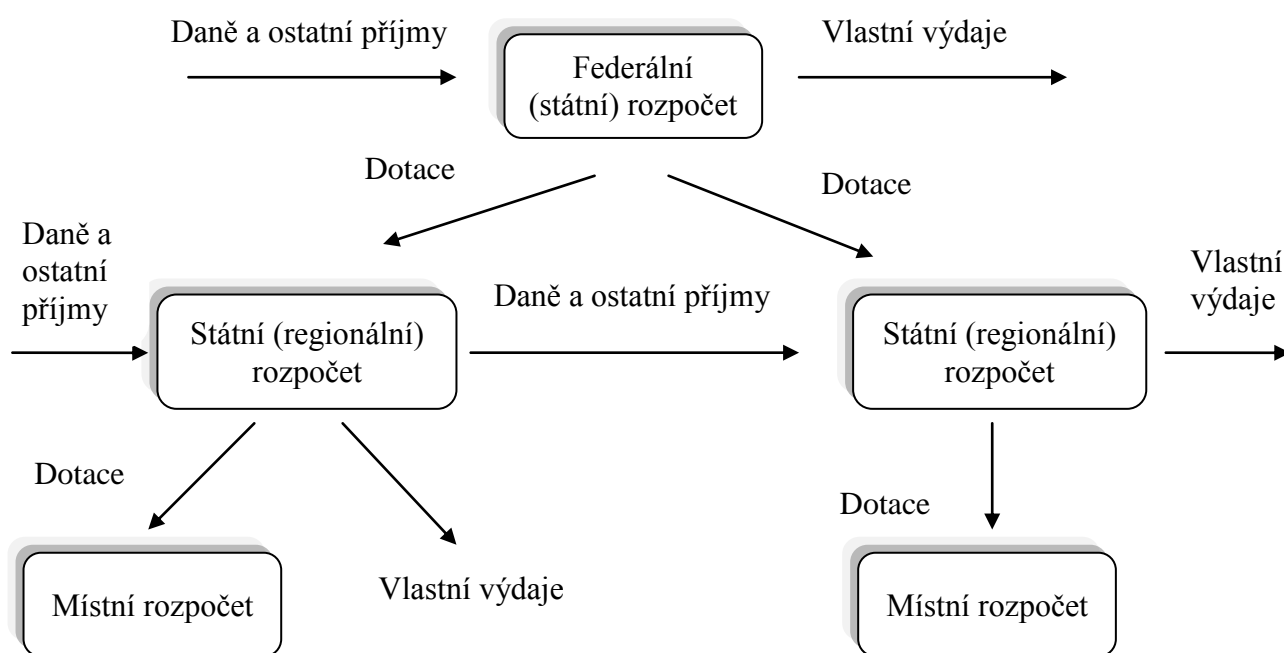
- centralizační prvky (většina příjmů plyne do státního rozpočtu, z něhož jsou poskytovány dotace ostatním rozpočtům) nebo
- decentralizační prvky (posiluje se postavení územní samosprávy, územním rozpočtům jsou vymezeny větší příjmy a soběstačnost těchto rozpočtů roste). [25]

Kombinovaný model tedy v různé míře centralizuje některé příjmy do státního rozpočtu a některé příjmy decentralizuje do rozpočtů nižších vládních úrovní. Každá vládní úroveň

má v tomto modelu vyčleněny své vlastní příjmy. Vlastní daňové a nedaňové příjmy se však nevyrovnají výdajům vládních úrovní, a proto musí být doplněny dotacemi z vyšších rozpočtů. Tyto přerozdělovací procesy formou dotací zmírňují rozdíly daňových výnosů v jednotlivých regionech a v minimální míře umožňují ovlivňovat rozhodování územní samosprávy. [25]

Přerozdělování v kombinovaném modelu je uskutečňováno kombinací forem:

- zákonem stanovené rozpočtové daňové určení;
- dotacemi v rámci rozpočtové soustavy. [26]



Obrázek 2: Kombinovaný model fiskálního federalismu

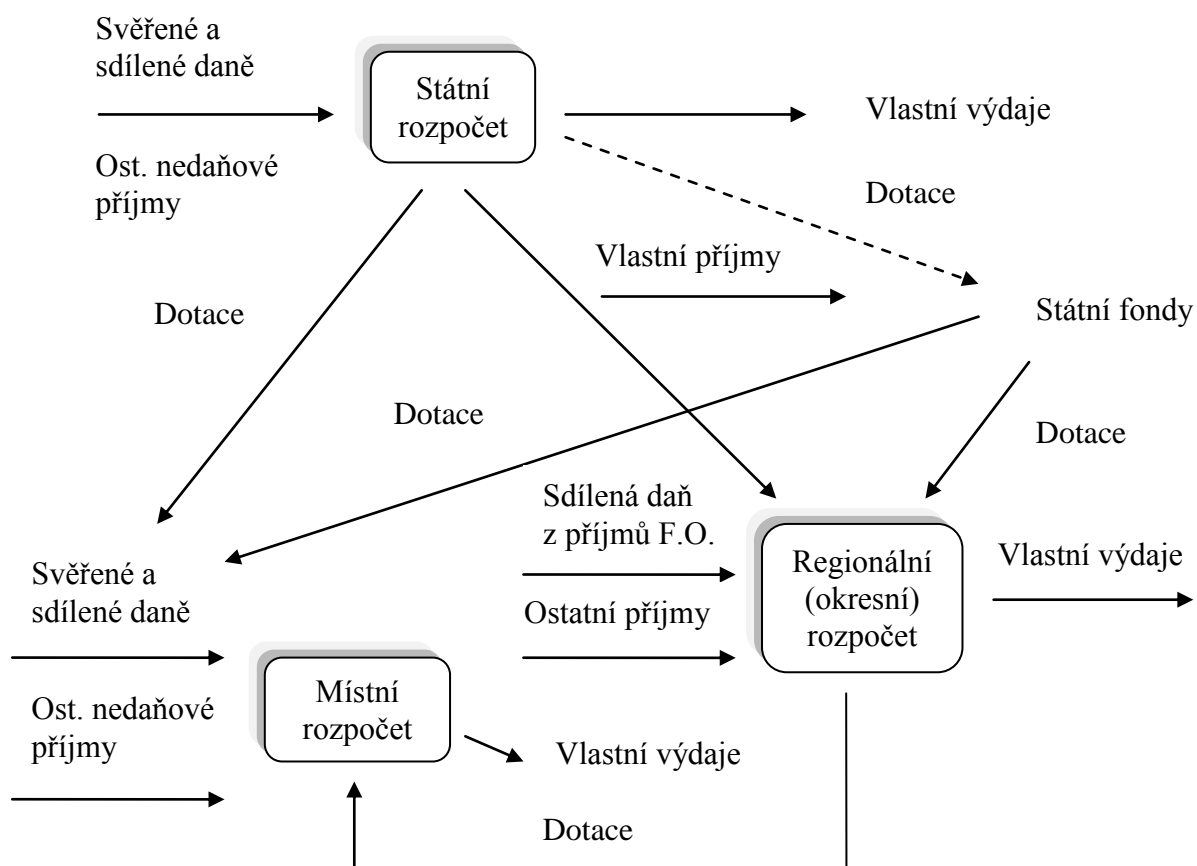
Zdroj: zpracováno podle [28]

Kombinovaný model fiskálního federalismu se silnými centralizačními prvky byl využíván v Československu před rokem 1990. Nižší vládní úrovně (národní výbory) měly velmi malou finanční soběstačnost a vysokou míru přerozdělování podobně jako na Obrázku 7 v Příloze A.

V České republice lze v současné době používaný model fiskálního federalismu označit jako kombinovaný model fiskálního federalismu s určitými prvky decentralizace. (viz Obrázek 3 a Obrázek 4) [25]

Daňové určení a fiskální vazby v soustavě rozpočtů upravuje zákon o rozpočtovém určení daní, zákony o rozpočtových pravidlech a zákon o státním rozpočtu v platném znění. Ani v tomto modelu nejsou nižší vládní úrovně zcela finančně soběstačné. Nejvýznamnější

daňové příjmy plynou do státního rozpočtu. Do rozpočtů obcí a krajů plynou finanční prostředky ze státního rozpočtu formou systému dotací, obce dále mohou získávat finanční prostředky formou dotací i z krajských rozpočtů. [28] [25]

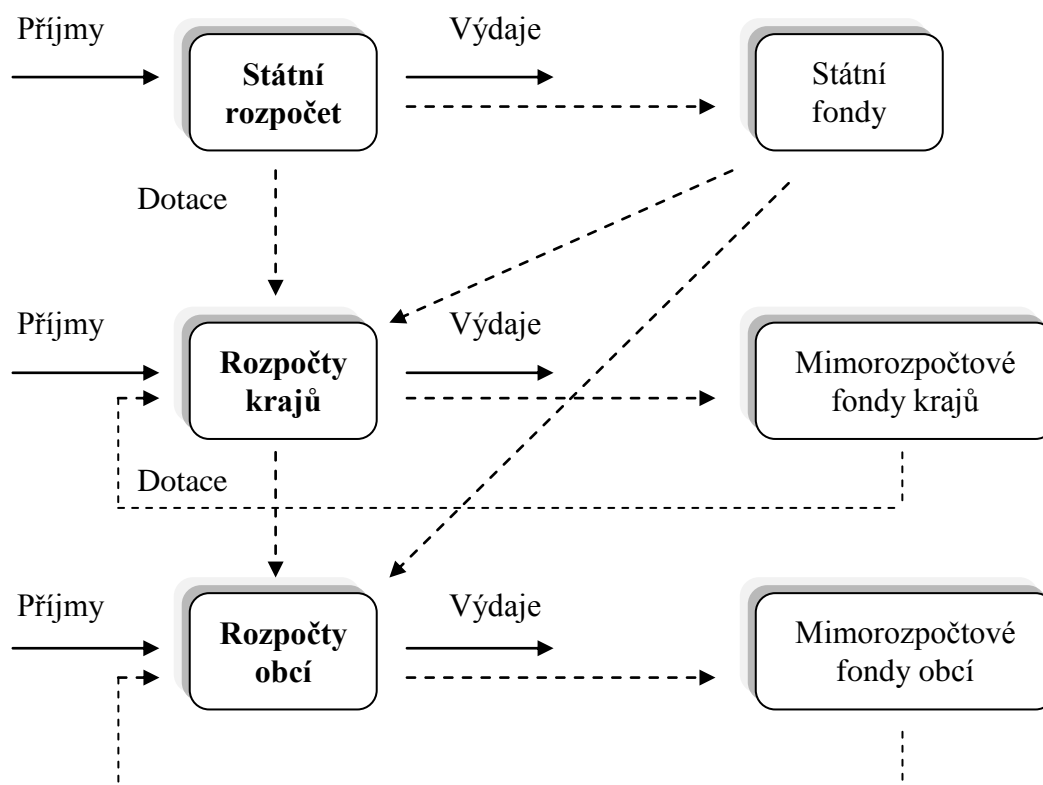


Obrázek 3: Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR do r. 2000

Zdroj: zpracováno podle [25]

V průběhu času se často měnilo složení příjmů nižším úrovním vlád. Například po roce 1992 a 1996 do rozpočtu obcí plynula významná část výnosu daně z příjmů jako sdílené daně a daň z nemovitostí jako svěřená daň. Tím se v průměru zvýšila soběstačnost obcí. Mezi obcemi však byly velké rozdíly v daňovém výnosu. Od roku 2001 byly daňové příjmy obcí posíleny o podíl na DPH, jež patří k nejstabilnějším daňovým příjmům. Rok 2002 znamenal přesun části sdílených daní z příjmů a DPH i do rozpočtu krajů. [25]

Nyní se k výpočtu daňových příjmů používají kritéria a koeficienty postupných přechodů a násobky postupných přechodů. [28]



Obrázek 4: Kombinovaný model fiskálního federalismu v ČR od r. 2001

Zdroj: zpracováno podle [25]

1.2.2 Fiskální decentralizace

Fiskální decentralizace je proces, v němž se kompetence a odpovědnost za zajišťování většího rozsahu veřejných statků a služeb přesouvá na regionální a municipální vládní úroveň. Fiskální decentralizace pracuje s předpokladem, že je poskytování veřejných statků na lokální úrovni efektivnější a hospodárnější, lépe odpovídá preferencím obyvatel, umožňuje také participaci občanů a jejich kontrolu. Fiskální decentralizace také uplatňuje princip subsidiarity ve veřejné správě. [28]

Ve fiskální decentralizaci nejde jen o přesun odpovědnosti, ale také o pravomoci ve finančních oblastech nižších vládních úrovní, například v získávání příjmů, ve zdanění, či upřesnění celostátně vybraných daní, jež plynou do jejich rozpočtů. Součástí fiskální decentralizace je i zvýšení decentralizace veřejných příjmů. [28]

Proces decentralizace věcných kompetencí a odpovědností se v Evropě v posledních desetiletích zrychluje. Úměrně by se měla zvyšovat i decentralizace daňového výnosu. Stát se ale zdráhá předávat územní samosprávě významnější část daňových příjmů v situaci, kdy hospodaření ve státním rozpočtu je napjaté a existují zde tlaky na deficitnost státního rozpočtu. [24]

Míra decentralizace daňových příjmů do rozpočtů nižších územních vlád je ve vyspělých zemích různá. Pro měření a porovnání míry fiskální decentralizace mezi zeměmi se používají ukazatele:

- podíl daňových příjmů rozpočtů územní samosprávy na celkových příjmech rozpočtů územní samosprávy v %;
- podíl daňových příjmů rozpočtů územní samosprávy na celkových daňových příjmech rozpočtové soustavy v %;
- podíl přijatých transferů v rozpočtech územní samosprávy na celkových příjmech rozpočtů územní samosprávy v %. [24]

1.3 Reforma veřejné správy

V posledních letech dochází v řadě vyspělých zemí k reformě veřejné správy včetně reformy územní samosprávy. Tyto reformy se soustředí na efektivní rozdělení kompetencí mezi jednotlivé subjekty veřejné správy po vertikální i horizontální linii. Tyto reformy se zaměřují i na hledání efektivnějšího modelu místní správy, součinnost státní správy a územní samosprávy. Součástí reformy územní samosprávy je stanovení optimální velikosti základního subjektu územní samosprávy, využití vyšších stupňů územní samosprávy, optimální rozdělení kompetencí mezi jednotlivé úrovně, způsob a intenzita kontroly územní samosprávy i reforma územních financí s cílem zvýšit finanční soběstačnost územní samosprávy. [23]

V České republice bylo právo občanů na samosprávu obnoveno po roce 1989, kdy došlo ke komplexnímu přebudování systému moci zákonodárné, moci výkonné a moci soudní. Byly zrušeny okresní a krajské národní výbory. Na principu demokracie byla v roce 1990 provedena reforma územní samosprávy a obnoveno obecní zřízení. Po rozpadu federace v roce 1993 pokračovala reforma celé veřejné správy. [23]

V 90. letech byla v České republice hlavním problémem vysoká centralizace rozhodování. Tento problém mělo řešit vytvoření krajů a přenos některých kompetencí na tyto kraje. Na úrovni obcí se vyskytoval problém nízké odborné způsobilosti pracovníků výkonných orgánů veřejné správy a neprofesionální řízení. Reforma se z těchto důvodů zaměřila na změny územního členění, na oddělení územní samosprávy od státní správy. U územní samosprávy byl zvolen smíšený model obecní a krajské samosprávy. Od roku 2001 začaly fungovat vyšší územní samosprávné celky (celkem 13 krajů a hl. m. Praha) a rok 2003 si v souvislosti se zrušením okresních úřadů vyžádal změny v kategorizaci obcí podle rozsahu

přenesené působnosti. Nově vznikající struktura státní správy začala využívat dekoncentrace, tzn. přesun některých kompetencí na dekoncentráty a přesun některých kompetencí na územní samosprávu v rámci přenesené působnosti na obce a kraje. Po přesunu těchto kompetencí bylo nutné přizpůsobit i decentralizaci finančních zdrojů, respektive najít optimální míru fiskální decentralizace. [23]

Dalším důležitým milníkem v reformách veřejné správy bylo začlenění regionální politiky do hospodářské politiky státu. V regionální politice EU začaly mít významné postavení regiony soudržnosti NUTS 2 a v České republice bylo vytvořeno 8 těchto regionů. [23]

V poslední době je větší důraz kladen na zkvalitnění veřejné kontroly, nejenom účetní a finanční kontroly, účetního auditu, ale také zkvalitnění kontroly užitků a plnění potřeb občana, tzv. výkonnostní audit. Dalším cílem je vytvořit předpoklady pro občanskou kontrolu a její zkvalitňování. [23]

Obecně je v reformách prvotně řešen přesun kompetencí, přesun výkonu přenesené působnosti a další, sekundárně je řešena otázka financování vyplývající z těchto reforem. Státní správa se snaží v rámci reforem zlepšit výkon veřejné správy a zároveň snížit náklady na její výkon. V rámci těchto úspor nižší úroveň vlády vykazují nedostatek finančních prostředků na vyrovnání zvyšujících se povinností a kompetencí ve výkonu přenesené správy. [4]

1.3.1 Zrušení okresních úřadů

Okresní úřady představovaly do roku 2002 stupeň územních samosprávných celků, byly decentralizovanými orgány státní správy se všeobecnou působností. Okresní úřady byly zprostředkovateli ve vztahu mezi státem a obcemi, plnily některé hospodářské funkce a měly pravomoci provádět dozorčí činnost nad činností orgánů obcí v přenesené působnosti a poskytovat jim odbornou pomoc. Struktura veřejné správy v letech 1993 – 2000 je znázorněna na Obrázku 9 v Příloze B. [28]

K ukončení činnosti okresních úřadů došlo v rámci reformy územní správy dne 31. 12. 2002. Jejich působnosti a kompetence byly převážně přeneseny na obce s rozšířenou působností a na kraje, popřípadě na jiné orgány státní správy. Struktura veřejné správy od roku 2003 je znázorněna na Obrázku 10 v Příloze B. [28]

V rámci této reformy došlo k přenosu výkonu státní správy na územní samosprávné celky v nebyvalém rozsahu. Reforma byla upravena především v zákoně č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, ve znění

pozdějších předpisů. Tento zákon řešil především problematiku přenosu jednotlivých kompetencí, nezabýval se však problematikou jejich finančního krytí. Stanovení příspěvku na výkon úkolů v přenesené působnosti není upraveno v Ústavě ČR, ani v Evropské chartě místní samosprávy. Pouze zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů obsahuje paragraf hovořící o příspěvku ze státního rozpočtu na plnění úkolů v přenesené působnosti. V době po uskutečnění reformy byla tato úprava nedostačující a nezaručovala územním samosprávným celkům jistotu a stabilitu při financování státní správy v jejich působnosti. [4]

Nejvíce úkolů v přenesené působnosti se převedlo na obce s rozšířenou působností. Ministerstvo financí stanovilo výši příspěvku na výkon státní správy pro tyto obce usnesením č. 695/02. Dále byl příspěvek doplněn vybranými správními poplatky a vybranými pokutami v místě působnosti jednotlivých obcí. Svaz měst a obcí ČR vytvořil způsob výpočtu nákladů na výkon přenesené působnosti, ze kterého jednoznačně vyplývá, že obce s rozšířenou působností doplácely na výkon státní správy za stát, protože příspěvek na výkon přenesené působnosti s příjmy z vybraných správních poplatků a pokut jsou nižší než náklady jednotlivých obcí vynaložené na zajištění nově získaných kompetencí. Z odborného dotazníkového šetření vyšlo také najevo, že se ztráty v jednotlivých obcích podle místních podmínek výrazně lišily. Existovaly obce, které na výkonu přenesené působnosti ztrátové nebyly, obce, které byly ztrátové pouze mírně a obce, které byly ztrátové výrazně. [4]

Na problém financování přenesené působnosti byla navržena řada variant řešení, například plná úhrada výkonu přenesené působnosti formou dotací, vytvoření standardu výkonu přenesené působnosti, zvýšení podílu na sdílených daních nebo vytvoření dvou rozpočtů – rozpočty na výkon přenesené a samostatné působnosti zvlášť. [4]

Do současnosti se měnilo především rozpočtové určení daní u obcí i krajů, kdy docházelo k postupnému zvyšování podílů sdílených daní, daní z příjmů ze závislé činnosti a funkčních požitků. Zavedla se také nová kritéria pro přerozdělování výnosu sdílených daní pro obce. V průběhu času se také měnila výše a způsob určování dotací a transferů obcím a krajům ze státního rozpočtu. Postupně se takto zvyšovala finanční samostatnost územních samosprávných celků a vyrovnávala se tak situace po zavedení reformy. [28]

1.4 Vztah veřejné správy a regionálního rozvoje

Koncepty regionálního rozvoje řeší především regionální disparity vyvolané vnějšími i vnitřními vlivy, například odlišnými přírodními podmínkami, nerovnoměrným prostorovým uspořádáním osídlení, ekonomickými rozdíly, politickými, prvnými a institucionálními

specifiky. Regionální rozdíly vedou k negativním ekonomickým tlakům (vysoká míra nezaměstnanosti, rozpad sítě služeb v důsledku nedostatečné poptávky), které vedou k sociálnímu napětí nebo politickému extremismu. [23]

Regionální rozvoj se odvíjí především od aktivit nižších administrativních jednotek, než je stát. Jedná se většinou o samosprávné jednotky na úrovni regionů. Odpovědnost za regionální rozvoj je samosprávným jednotkám buď svěřena, nebo vychází z práva občanů na správu svého území. V obou možnostech je pravomoc a působnost upravena zákonem. [23]

Za regionální rozvoj je na úrovni státu odpovědné Ministerstvo pro místní rozvoj, které plní funkci národního koordinátora regionálního rozvoje, správce regionální politiky státu a regulátora územního rozvoje. Pod dohledem ministerstva se vypracovává základní národní dokument týkající se regionální politiky – Strategie regionálního rozvoje (SRR). Tento základní dokument obsahuje analýzu stavu regionálního rozvoje, silné a slabé stránky jednotlivých krajů a správních mikroregionů, strategické cíle pro regionální rozvoj v České republice a další. SRR představuje strategickou orientaci pro budoucí programy regionálního rozvoje na ústřední i regionální úrovni, a je významným dokumentem pro vypracování Národního rozvojového plánu (NRP), Národního strategického referenčního rámce (NSRF) a s ním souvisejících operačních programů. [23]

Veřejná správa na úrovni krajů ovlivňuje regionální rozvoj prostřednictvím vlastních rozvojových programů podle zákona o krajích a zákona o podpoře regionálního rozvoje. Kraje mají své vlastní rozpočty, koordinují své vlastní rozvojové programy, u kterých zajišťují jejich vypracování, realizaci a monitorování. Úkolem krajů je zároveň sledování disparit uvnitř regionů. Obdobně situace je na úrovni obcí. Zákon o obcích předpokládá vytváření rozvojových programů a strategií na jejich úrovni. V případě mikroregionů, které jsou vytvářeny dobrovolně jako svazky obcí, je to ponecháno na jejich rozhodnutí. [23]

V regionálním rozvoji hraje významnou roli také Evropská unie. Regionální politika EU pracuje na principu solidarity, kdy bohatší státy přispívají na rozvoj chudších států a regionů, aby se zvýšila kvalita života obyvatel Evropské unie. Politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti (HSUS) má podporovat harmonický a udržitelný rozvoj ekonomických činností, vysokou úroveň zaměstnanosti a zlepšování životního prostředí na území EU. [23]

2 ÚZEMNÍ SAMOSPRÁVA

Územní samospráva je forma veřejné vlády a veřejné správy. Je zároveň také realizací práva občanů na vlastní samosprávu, právem na spravování určitého území menšího, než je stát, a to na základě pravomocí, jež jsou stanoveny ústavou a příslušnými zákony. Stát předává část veřejné správy nestátnímu subjektu (obci nebo regionu) v oblasti správy věcí veřejných. Základní principy územní správy jsou stanoveny například zákonem o obcích, zákonem o krajích, zákonem o hlavním městě Praze. [21]

Územní samospráva plní dvě základní funkce, samosprávní a přenesenou. Úkolem samosprávní funkce neboli samostatné působnosti územní samosprávy je zabezpečovat potřeby občanů v podobě lokálních či regionálních veřejných statků. Přenesená funkce, nazývaná také jako výkon státní správy, se uskutečňuje na základě decentralizace kompetencí v podobě nadnárodních statků. [21]

Územní samospráva vznikala dvěma způsoby, přirozeně a uměle. Přirozeným způsobem, jako důsledek přirozeného osídlení, vznikaly obce a města s větším či menším počtem obyvatel, kteří sídlí na tomtéž místě. Uměle vznikaly stupně samosprávy z vůle státu nebo v dřívějších dobách z rozhodnutí panovníka. [21]

V současné době je územní samospráva reprezentantem společenství občanů, jejich zájmů a preferencí, dále reprezentantem demokratického systému v dané obci či na území regionu, kdy rozhodování je založeno na nepřímé veřejné volbě a také je odpovědná za zabezpečení řady veřejných statků a služeb, za vytváření podpínek pro sociálně ekonomický rozvoj municipality a maximalizaci ekonomického blahobytu v rámci daného území. Mimo jiné je také koordinátorem vztahů municipalita – region, municipalita – stát a region – stát. [25]

Jako reprezentant společenství občanů plní územní samospráva různé funkce, které spolu úzce souvisí. Jedná se o funkci sociální, ekonomickou a územně technickou. Sociální funkce územní samosprávy představuje rozvoj kulturně sociálních kontaktů a angažování v zabezpečování sociální péče a sociálních služeb pro chudší vrstvy obyvatel. Ekonomická funkce souvisí s potřebou řešit lokální či regionální projevy tržního selhání. Územní samospráva má ze zákona za úkol zabezpečovat veřejné statky pro své občany, také může v zákonem stanovených situacích ovlivňovat sociálně ekonomický rozvoj svého území a posilovat ekonomický potenciál včetně podnikatelského prostředí. Územně technická funkce dbá o optimální využití daného území na základě územního plánu k různým aktivitám. [25]

Povinností územní samosprávy starat se o vlastní majetek, především zajistit jeho efektivní využívání při zajišťování lokálních a regionálních veřejných statků, dále zabezpečovat veřejné statky pro své občany prostřednictvím svých neziskových organizací i jinými způsoby (například veřejnou zakázkou) a při financování potřeb respektovat požadavek maximální efektivnosti. Úkolem je také nepřímými metodami koordinovat činnost ekonomických subjektů na svém území a rozvíjet potřebné vztahy s jinými obcemi, s jinými subjekty a se státem. [25]

Předpoklady fungování územní samosprávy

Pro fungování územní samosprávy je nutné vytvořit potřebné legislativní a ekonomické předpoklady. Legislativním předpokladem je schválení potřebných zákonů, které umožňují územní samosprávě vykonávat její povinnosti a funkce. Legislativa upravuje vznik a postavení územní samosprávy, její strukturu, upravuje organizaci a vnitřní členění samosprávných orgánů. Také vymezuje samosprávní a přenesenou působnost územní samosprávy, definuje samostatnost v rozhodování i odpovědnosti územní samosprávy za důsledky svých jednání. Dále legislativa definuje vzájemné vztahy mezi státem a územní samosprávou a kompetence jednotlivých článků veřejné správy. Ekonomické předpoklady jsou stanoveny v legislativě a umožňují územní samosprávě hospodařit s určitou finanční autonomií. Ekonomickým předpokladem je vlastnictví majetku a právo s ním hospodařit v souladu s vlastnickým právem, možnost získávat vlastní finanční prostředky, například z pronájmu nebo prodeje majetku a sestavení vlastního rozpočtu. [21] [28]

Úrovně územní samosprávy

V demokratických zemích se rozlišuje municipální a regionální úroveň územní samosprávy. Municipální úroveň je představována demokraticky volenými orgány s určitou nařizovací pravomocí v hranicích obce a s určitou mírou daňové pravomoci na nižší než státní či regionální úrovni. Výkonné orgány pak zajišťují výkon rozhodnutí. Municipální úroveň zastupuje obec navenek, hájí jejich zájmy a preference a vystupuje v lokálním veřejném zájmu. Existují různá vymezení modelů místní vlády na úrovni územní samosprávy z hlediska jejího rozhodování, rozsahu činnosti a způsoby jejího financování, například:

- místní vláda zná všechno nejlépe, má přehled o selhání trhu na svém území;
- místní vláda zajišťuje pouze to, na co jsou občané ochotni platit formou místních daní a uživatelských poplatků, a to na základě velmi dobrého přehledu o potřebách a preferencích občanů;

- místní vláda se snaží na svém území realizovat i cíle sociální politiky, především v podobě pomoci sociálně slabším vrstvám obyvatel;
- cílem místní vlády je maximalizace vlastní politické moci, místní vláda myslí především na sebe, na svůj prospěch více než na prospěch svých občanů. [25]

Regionální stupeň má v demokratických zemích tradici v podobě vyššího stupně územní samosprávy, jako mezistupeň mezi obcí a ústřední vládou. Je představována demokraticky volenými orgány s nařizovací pravomocí a výkonnými orgány. Regionální stupeň zastupuje a hájí zájmy a preference společenství občanů na území regionu vůči státu. [25]

Evropská charta místní samosprávy

Česká republika úmluvu zvanou Evropská charta místní samosprávy ratifikovala v roce 1998, nicméně byla respektována již při obnovování územní samosprávy obecním zřízením v roce 1990 a při obnově krajského zřízením vytvořením potřebných legislativních ekonomických předpokladů pro fungování územní samosprávy. [23]

Evropská charta ve svých ustanoveních zdůrazňuje princip demokracie a decentralizace moci, právo občanů podílet se na řízení veřejných záležitostí, právo na odpovídající různorodé finanční zdroje, potřebu odborného, profesionálního výkonu rozhodnutí volených orgánů, právo vybírat místní daně a poplatky a správní dozor v mezích zákona. [23]

Evropská charta regionální samosprávy

Právo na regionální samosprávu je obsaženo v návrhu Evropské charty regionální samosprávy, který byl předložen Kongresem místních a regionálních samospráv Evropy v roce 1997. V roce 2008 došlo po dlouhých diskuzích a analýzách k jednohlasnému přijetí pracovního návrhu regionální rady a návrh byl předán k diskuzi dalším orgánům Rady Evropy. Návrh byl přejmenován z Charty regionální samosprávy na Chartu regionální demokracie, členové kongresu se snažili docílit vyšší podpory od států, které mají s obsahem pojmu „samospráva“ problémy. Návrh má své odpůrce, jedná se o země, kde žijí v regionech početně velké menšiny domáhající se samosprávy, například Francie a Španělsko. Dalším odpůrcem je Německo, kde regionální samospráva již existuje. Návrh je stále v jednání. [25]

V návrhu Evropské charty regionální samosprávy se zdůrazňuje především princip subsidiarity (tj. plnění úkolů i na decentralizované regionální úrovni vedoucí ke zvýšení efektivnosti veřejné správy a snížení administrativních nákladů), princip solidarity a vzájemné loajality regionů, právo na flexibilní finanční zdroje, posilování daňových příjmů, přiměřená finanční autonomie a právo na vlastnictví majetku. [25]

Územní samosprávné celky

Podle Ústavy České republiky mají územní společenství občanů právo na samosprávu a jsou také nazývány jako územní samosprávné celky (dále jen ÚSC). V České republice jsou dva druhy územních samosprávných celků:

- základní územní samosprávné celky (dále jen ZÚSC), tedy obce;
- vyšší územní samosprávné celky (dále jen VÚSC) – kraje.

ÚSC jsou veřejnoprávními korporacemi, jejichž hospodaření upravuje zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. [18]

ÚSC je možné charakterizovat podle pěti hlavních znaků: vlastní území, občané žijící na tomto území, výkon veřejné správy (samosprávy a státní správy), postavení právnické osoby v oblasti soukromého i veřejného práva a ekonomická samostatnost. [34]

2.1 Obec

Obec je podle zákona o obcích základním územním samosprávným společenstvím občanů, tvoří územní celek, který je vymezen hranicí území obce. Obec je veřejnoprávní korporací, má vlastní majetek, vystupuje v právních vztazích svým jménem a nese odpovědnost z těchto vztahů vyplývající. Obec pečuje o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů, při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem. [37]

„Město a obec je sociálně ekonomický systém (organismus), který je geograficky vymezený a relativně stabilní (v čase i prostoru). Systém vůči svému okolí vystupuje jako samostatná entita. Je charakterizován souborem dynamických znaků (základních a specifických charakteristik), které ho odlišují od jiných forem osídlení.“ [16]

Základními dynamickými znaky jsou obvykle faktory, které se mění s časem (počet obyvatel, velikost, hustota obyvatelstva, hustota a kompaktnost zástavby, sociální a profesní struktura obyvatel). Specifické charakteristiky města definují faktory, které lze hodnotit jen u některých měst (například přístavy, vysoké školství, lázně a podobně). Jedná se o faktory sociologické, urbanistické, ekonomické, ekologické a další, které v obci převládají. [16]

Obec je základní územní jednotkou státu, tvoří ji obyvatelstvo, které společně užívá vymezené území a které má podle ústavy právo na samosprávu. V právním smyslu je obec vymezena třemi základními znaky:

- územím;

- občany s trvalým či přechodným pobytem, občany s čestným občanstvím obce, právnickými osobami a podnikateli se sídlem na území obce nebo s provozovnou na území obce a další fyzické a právnické osoby (např. vlastníci nemovitostí v obci);
- samosprávou veřejných záležitostí na území obce. [21]

Obec jako základní územně samosprávný celek je veřejnoprávní korporací, které je zákonem svěřeno zabezpečování některých úkolů veřejné správy v zájmu jejích subjektů a také je reprezentantem veřejných zájmů, zájmů občanů a ostatních subjektů (například firem) na daném území společenství. Musí mít určitou finanční suverenitu vymezenou v zákoně, která jí dovoluje být alespoň zčásti nezávislá na financích od státu, jako nestátní subjekt má právo hospodařit podle vlastního rozpočtu, případně i vytvářet mimorozpočtové fondy a rozhoduje o použití finančních zdrojů a v mezích zákona je nositelem veřejné moci, může zřídit obecní policii a veřejné záležitosti upravuje závaznými vyhláškami. [21]

Obec má právo i povinnost zvelebovat vlastní obecní majetek, zabezpečovat veřejné statky pro své občany a zohledňovat místní zvláštnosti, zájmy a preference svých obyvatel. Dále by obec měla spolupracovat a rozvíjet vztahy s jinými obcemi, vyšším stupněm územní samosprávy, státem a ostatními subjekty. [21]

Obec je základní typ jednotky územní samosprávy. Určité obce mohou být za splnění daných podmínek prohlášeny za městys, město nebo statutární město. Zvláštní postavení má v České republice hlavní město Praha. [6]

Obce se rozlišují i podle rozsahu výkonu státní správy v přenesené působnosti. Je tu obec se základním rozsahem přenesené působnosti (tu vykonávají všechny obce) a obce s širším rozsahem přenesené působnosti. Obce s rozšířenou působností vykonávají státní správu v přenesené působnosti pro obce spadající do jejich správního obvodu. [28]

Podle přenesené působnosti se rozeznávají tyto kategorie obcí: obce, obce s matričním úřadem, obce se stavebním úřadem, obce s pověřeným obecním úřadem, obce s rozšířenou působností. [22]

Orgány obcí jsou vymezeny zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) ve znění pozdějších předpisů. Obec je samostatně spravována zastupitelstvem obce. Dalšími orgány obce jsou rada obce, starosta, obecní úřad a zvláštní orgány obce. Město je samostatně spravováno zastupitelstvem města, dalšími orgány města jsou rada města, starosta, městský úřad a zvláštní orgány města. Zastupitelstvo města samostatně spravuje statutární město, kde jsou dalšími orgány rada města, primátor, magistrát a zvláštní orgány města. [6]

2.2 Působnost obce

Oblast činnosti subjektu veřejné správy v rámci úpravy určitých společenských vztahů se nazývá věcná působnost, na určitém území se jedná o prostorovou, místní či též územní působnost, vůči určitému okruhu osob to je osobní působnost a v určitém čase takzvaná časová působnost. Funkční působnost má za úkol určení subjektu veřejné správy, který je příslušný rozhodovat v první instanci, o odvolání nebo o dalším přípustném opravném prostředku. Věcná působnost obcí je realizována formou samosprávy (samostatné působnosti) i přenesené státní správy (přenesená působnost). [12]

Samostatná působnost

Samostatná působnost je vymezena v zákonech jako výčet povolených činností. Jedná se především o rozvoj sociální péče a uspokojování potřeb občanů s místními předpoklady a s místními zvyklostmi. V rámci samostatné působnosti se samospráva stará o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojů, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku. [28]

Ze zákona o obcích do samostatné působnosti patří hospodaření obce, rozpočet a závěrečný účet obce, peněžní fondy obce, právnické osoby obce a organizační složky obce a účast obce v právnických osobách a vydávání obecně závazných vyhlášek obce. Dále se do samostatné působnosti řadí právo na místní referendum, zřízení obecní policie, ukládání pokut za správní delikty. V rámci samostatné působnosti se vypracovává program rozvoje územního obvodu obce, územní plán obce a regulační plán obce. [28]

Podle zvláštního zákona je samostatná působnost rozšířena o právo na správu místních poplatků, zřizování jednotky dobrovolných hasičů, zřizování a správu předškolních zařízení, základních škol, základních uměleckých škol, zdravotnických zařízení, zařízení ochrany veřejného zdraví a zařízení na ochranu před alkoholismem a jinými toxikomaniemi. [28]

Přenesená působnost

Státní správu prostřednictvím přenesené působnosti vykonávají výkonné orgány obce, jsou v této činnosti podřízeny a kontrolovány orgány státní správy a v některých případech krajskými úřady. [24]

Všechny obce vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu pro svůj správní obvod, který je totožný s územním obvodem obce podle zvláštního zákona. Obce s pověřeným obecním úřadem a obce s rozšířenou působností vykonávají přenesenou působnost v základním rozsahu i přenesenou působnost jim svěřenou zvláštními zákony

ve stanoveném správním obvodu. Obec s rozšířenou působností je zároveň obcí s pověřeným obecním úřadem. [28]

V základním rozsahu se ve výkonu přenesené působnosti jedná o vydávání nařízení obce, rozhodování o místních a účelových komunikacích, projednávání přestupků. Obce jsou vodoprávním úřadem a spravují drobné toky, jsou povodňovým orgánem a jsou orgánem ochrany přírody a ochrany ovzduší atd. [28]

Obce s pověřeným obecním úřadem mají při výkonu státní správy v přenesené působnosti právo rozhodovat v prvním stupni ve správním řízení o právech, právech chráněných zájmech a povinnostech osob, pokud zvláštní zákon nestanoví jinou příslušnost, a rozhodovat o poskytování peněžité a věcné dávky nebo půjčky. Tyto obce zajišťují volby do Parlamentu České republiky, do zastupitelstev krajů, do zastupitelstev obcí a do Evropského parlamentu, a jsou orgánem ochrany zemědělského půdního fondu. [28]

Obce s rozšířenou působností mají v přenesené působnosti ze zákona kompetenci vést evidenci obyvatel a registr obyvatel, vydávat občanské průkazy, cestovní doklady a řidičské průkazy. Obce s rozšířenou působností jsou spojeny s živnostenským úřadem a starají se o dopravu a silniční hospodářství pro silnice II. a III. třídy. Tyto obce mají na starost dávky a sociální služby, sociálně právní ochranu dětí, péči o staré a zdravotně postižené a péči o nepřízpůsobivé občany. [28]

2.3 Rozpočet obce

Základním nástrojem hospodaření obcí je jejich rozpočet. Tento dokument je schvalován zastupitelstvem, zastupitelé by měli při jeho sestavování zvažovat, zda příjmy obce pokryjí její výdaje. Vychází se při tom z rozpočtového výhledu, který slouží pro střednědobé finanční plánování rozvoje hospodaření. [34]

Rozpočet obce patří do soustavy veřejných rozpočtů, která je v České republice dále tvořena státním rozpočtem, rozpočty krajů jako VÚSC, rozpočty dobrovolných svazků obcí, rozpočty příspěvkových organizací, rozpočty organizačních složek a mimorozpočtovými fondy. [22]

2.3.1 Charakteristika rozpočtů

Rozpočet územního samosprávného celku je finančním plánem, jímž se řídí financování činnosti tohoto územního samosprávného celku. Rozpočet se sestavuje zpravidla jeho vyrovnaný, může být schválen také jako přebytkový, jestliže jsou některé příjmy daného roku určeny k využití až v následujících letech nebo jsou-li určeny ke splácení jistiny úvěrů

z předchozích let. Rozpočet může být schválený i jako schodkový, pouze však v případě, že schodek bude možné uhradit finančními prostředky z minulých let, nebo smluvně zabezpečenou půjčkou, úvěrem, návratnou finanční výpomocí nebo výnosem z prodeje komunálních dluhopisů. [27]

Kladný zůstatek finančních prostředků rozpočtového hospodaření se převádí k použití v dalším roce, a to ke krytí rozpočtových výdajů anebo se převádí do peněžních fondů. Schodek hospodaření se uhrazuje z finančních prostředků z minulých let nebo se kryje z návratných zdrojů, které jsou splatné z rozpočtu v následujících letech. [27]

Rozpočet je:

- decentralizovaným peněžním fondem, který se tvoří, rozděluje a používá na principu nenávratnosti, neekvivalence a nedobrovolnosti;
- účetní bilancí, která bilancuje příjmy a výdaje za příslušné rozpočtové období;
- rozpočtovým plánem, podle kterého obec hospodaří v příslušném rozpočtovém období;
- nástrojem obecní a regionální politiky, který slouží ke splnění volebních programů, realizuje koncepcie územní samosprávy, prosazuje lokální a regionální zájmy a preference obyvatelstva. [21]

2.3.2 Rozpočtový výhled

Rozpočtový výhled je nástroj, který má povinnost využívat všechny obce. Slouží pro střednědobé finanční plánování a jeho sestavování je povinné od roku 2001. Zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů dává možnost zvolit si míru podrobnosti členění rozpočtového výhledu. Každý ÚSC jej sestavuje alespoň ve čtyřech základních ukazatelích: celkové příjmy, celkové výdaje, celkové pohledávky a celkové závazky. Větší obce a všechny města mají možnost zpracovat svůj výhled mnohem podrobněji. Sestavování výhledu umožňuje obcím uvažovat o svých finančních zdrojích a potřebách v delším časovém horizontu, než je jeden kalendářní rok. To je důležité pro plánování investičních potřeb a analýzu možností využívání návratných finančních prostředků pro jejich financování. Rozpočet obce by měl podle zákona vycházet z rozpočtového výhledu. [28]

2.3.3 Rozpočtový proces

Rozpočtový proces představuje souhrn činností, které jsou nezbytné k řízení hospodaření územního samosprávného celku v daném rozpočtovém období. V České republice se rozpočet sestavuje na jeden kalendářní rok, rozpočtový proces je zpravidla delší, zahrnuje dobu 1,5

až 2 roky. Rozpočtový proces sestává z těchto etap: analýza minulosti a stanovení priorit pro rozpočtové období, sestavení návrhu rozpočtu, projednání a schvázení, kontrola a plnění rozpočtu, přehled o skutečném plnění rozpočtu (závěrečný účet), následná kontrola a aktualizace programu rozvoje a rozpočtového výhledu. Na činnostech se podílí jednotlivé orgány územní samosprávy, jako je zastupitelstvo obce, rada obce, finanční výbor a finanční odbor. [28]

Rozpočet musí být schválen do nového rozpočtového období. Pokud dojde ke zpoždění schvalovacího období, hospodaří se podle rozpočtového provizoria, buď podle předchozího rozpočtového období, nebo podle plánovaného rozpočtu. Rozhodnutí o způsobu hospodaření podle rozpočtového provizoria má v pravomoci zastupitelstvo obce. [28]

2.3.4 Rozpočtová skladba

V České republice se upravuje podrobné členění příjmů a výdajů podle závazné rozpočtové skladby, která je platná pro celou soustavu veřejných rozpočtů a umožňuje zajistit komplexní pohled na finanční hospodaření. V rámci územního rozpočtu umožňuje analyzovat peněžní operace v rámci běžného a kapitálového rozpočtu. Struktura těchto rozpočtů je znázorněna v Příloze C. Podle rozpočtové skladby je možné přehledně zjistit potřebné informace v jednotlivých etapách rozpočtového procesu, lze porovnávat jednotlivé rozpočty a to v čase i prostoru (mezi obcemi i mezi kraji). [25]

Rozpočtová skladba umožňuje analyzovat příjmy a výdaje podle různých druhů třídění, například:

- kapitální neboli odpovědnostní třídění, které je pro obce a kraje nepovinné;
- druhové třídění, které je základem třídění peněžních operací na jednotlivé položky;
- odvětvové třídění, které rozlišuje finanční prostředky podle účelu;
- konsolidační třídění (tzv. záznamové jednotky). [25]

Druhové třídění se rozlišuje podle čtyř místného číselného kódu. Toto třídění je základním systémem třídění v rozpočtové skladbě. Třídí operace do tří základních okruhů: příjmy, výdaje, financování. [25]

Příjmy jsou nenávratně inkasované prostředky připsané na bankovní účet, opětované i neopětované, z domácí ekonomicky i ze zahraničí, včetně přijatých darů a dotací a přijaté splátky půjček za účelem rozpočtové politiky. Do příjmů se nezahrnují ta inkasa, které představují vypůjčené finanční prostředky (návrtné půjčky, úvěr, příjmy z emise obligací)

a přijaté splátky půjček poskytnutých za účelem řízení likvidity a finančního investování. Příjmové operace se třídí do čtyř tříd podle Přílohy D. [28]

Výdaje jsou nenávratné platby na běžné kapitálové účely opětované i neopětované a poskytované návratné půjčky za účelem realizace rozpočtové politiky. Do výdajů nejsou zahrnovány převody finančních prostředků na vkladový účet za účelem dosažení úrokového výnosu, splátky dluhopisů a půjčky poskytované jiným subjektům za účelem řízení likvidity. Výdajové operace se třídí do dvou tříd podle Přílohy D. [28]

Zvláštní postavení má financování, obsahuje stavové údaje, kdy operace nejsou peněžním tokem. Součástí této třídy jsou položky vyjadřující změnu stavu finančních prostředků na bankovních účtech jako stavová veličina. [28]

Odvětvové třídění vychází z účelu, na které se vynakládají finanční prostředky z rozpočtu v souvislosti s poskytováním potřeb. Využívá čtyř místný kód, třídí se na rozpočtové skupiny, které se dělí na rozpočtové oddíly, pododdíly a paragrafy. [28]

V rámci **konsolidačního třídění** jsou prvkem rozpočtové skladby tzv. záznamové jednotky. Konsolidace umožňuje vyloučit duplicitu na základě interních transferů mezi fondy a korekci příjmů na straně jedné a korekci výdajů na straně druhé. [22]

3 ZADLUŽENOST OBCÍ

V zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích je stanovena působnost orgánů obce při rozhodování o majetkoprávních úkonech a finančním hospodaření. Ministerstvo financí ani jiný orgán nemá možnost ovlivnit výši navrženého eventuálního schodku rozpočtu obce, to je v kompetenci zastupitelstva v samostatné působnosti. Existují však příslušné zákony upravující hospodaření územních samosprávných celků, které obsahují ustanovení přispívající k omezování nadměrné zadluženosti. [28]

Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů obsahuje ustanovení, podle nichž:

- roční rozpočet se sestavuje podle rozpočtového výhledu, který je povinný;
- roční rozpočet se zpravidla sestavuje jako vyrovnaný;
- rozpočet může být schválen i jako schodkový, v takovém případě musí být doloženo, jakým způsobem bude pokryt uvažovaný schodek (zdroje z minulých let, smlouva o úvěru);
- rozpočet musí být vypracován na základě rozpisu platného státního rozpočtu;
- je stanovena sankce za neprovedení přezkoumání hospodaření a nezveřejnění výsledné zprávy z tohoto přezkoumání. [28]

V České republice obce včetně jimi zřízených příspěvkových organizací vykázaly ke konci roku 2012 celkový nekonsolidovaný dluh ve výši 90 mld. Kč. Tento objem zadluženosti tvoří bankovní úvěry od peněžních ústavů, emitované komunální dluhopisy a přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy včetně půjček ze státního rozpočtu a z rozpočtů státních fondů. Vývoj zadluženosti obcí od roku 2003 do roku 2012 je znázorněn v Tabulce 1. [27]

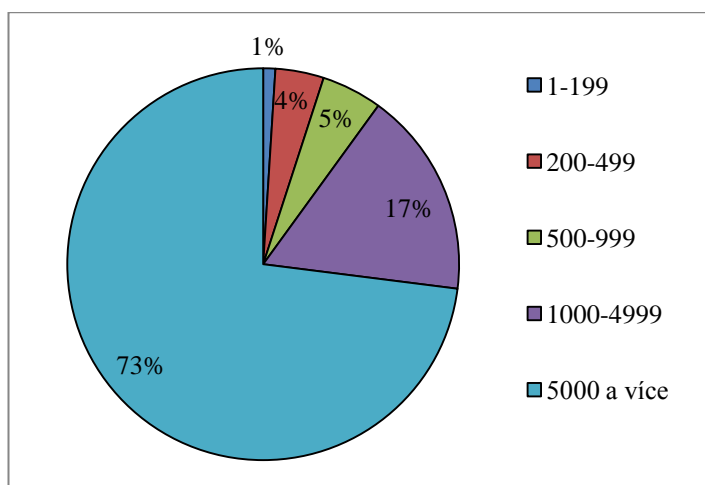
Tabulka 1: Vývoj zadluženosti obcí v ČR (v mld. Kč)

Ukazatel	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Úvěry	35,2	38,5	43,7	47,1	46,7	47,4	55,8	59,9	60,9	68,3
Komunální dluhopisy	21,7	23,9	23,5	22,9	22,6	22,7	14,7	15,8	14	13,8
Přijaté návratné finanční výpomoci	13,5	12,4	11,8	10,9	9,9	10	10,1	7,6	7,5	7,9
Celkem	70,4	74,8	79	80,9	79,2	80,1	80,6	83,3	82,4	90

Zdroj: zpracováno podle [36]

Z Tabulky 1 je patrné, že celková částka se v roce 2012 oproti roku 2011 výrazně zvýšila. Došlo k nárůstu na položce úvěrů (o 7,4 mld. Kč) i přijatých návratných finančních výpomocí (o 0,4 mld. Kč). Dále došlo k přecenění emisí komunálních dluhopisů hl. m. Prahy a statutárního města Ostravy denominovaných v Eurech, čímž se celková hodnota emitovaných dluhopisů vyjádřená v Kč snížila o 0,2 mld. Kč. [36]

V roce 2012 je zadlužena více než polovina obcí z celkového počtu, přesněji se zadluženost týká 3217 obcí z celkového počtu 6246 obcí. Obce, které vykázaly v posledních letech zadluženost, jsou poměrně stabilizované. Graf 1 znázorňuje dluh obcí podle velikostních kategorií pro rok 2012. [36]



Graf 1: Dluh obcí podle velikostních kategorií v roce 2012

Zdroj: zpracováno podle [10]

Na celkovém dluhu obcí se výrazně podílí čtyři největší města ČR (hl. m. Praha, statutární města Brno, Ostrava a Plzeň). Jejich podíl zadluženosti se oproti roku 2011 za rok 2012 zvýšil (ze 46,6 % na 50,6 %). [36]

Podle průzkumu Ministerstva financí České republiky byl stanoven seznam nejzadluženějších měst v České republice. Přehled těchto měst je v Tabulce 2, jež je platná k 31. 12. 2011. Města jsou seřazena podle objemu dluhu jako procenta z ročních příjmů obce. [27]

Tabulka 2: Přehled nejzadluženějších měst v ČR (2011)

Město	Výše dluhu (mil. Kč)	Dluh v Kč na obyvatele	Dluh jako % ročních příjmů
Kolín	838	26 996	98,4
Liberec	2 118	20 764	87,2
Ústí nad Labem	1 532	16 253	71,8
Olomouc	1 487	14 940	67,6
Karviná	672	11 422	52,5
Znojmo	449	13 178	50,9
Uherské Hradiště	390	14 322	47,6
Trutnov	339	10 951	47,1
Jablonec nad Nisou	402	8 893	44,1
Karlovy Vary	480	9 487	43,1

Zdroj: zpracováno podle [27]

K zadlužení obce může dojít i jiným způsobem, než jen prostřednictvím bankovního úvěru či emisí obligací. Obec si může finanční prostředky vypůjčit od jiného subjektu (od jiné obce, od soukromé osoby atd.), přičemž podmínky půjčky nebo úvěru neprojdou standardní procedurou ověřování, zda jsou parametry půjčky stanoveny tak, aby byla obec schopna svým závazkům dostát. Další možností vzniku finančních potíží obce je, že představitelé obce podpoří riskantní investiční projekt. V důsledku selhání takového projektu (selhání obchodního partnera, přecenění vlastní spoluúčasti) není obec schopna včas hradit faktury dodavatelům. Toto riziko hrozí hlavně u menších obcí, kde je nižší počet zastupitelů a tak chybí řádné zdůvodnění návrhu, fundovaná oponentura i odborné posouzení projektu. [9]

3.1 Druhy krytí výdajů obcí

Výdaje obcí jsou kryty především z příjmů rozpočtu obcí, dále se využívají úvěry od bankovních institucí, emitace komunálních dluhopisů a přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy včetně půjček ze státního rozpočtu a z rozpočtu státních fondů. [27]

Přijaté úvěry byly použity především na rekonstrukce a výstavbu technické infrastruktury (místní komunikace, kanalizace, čistírny odpadních vod, vodovody), na předfinancování investičních projektů spolufinancovaných z fondů EU a na regeneraci a výstavbu bytového fondu. Tyto finanční zdroje byly směřovány na rekonstrukce, zateplování a rozšíření školských zařízení, sportovních areálů a jiné občanské vybavenosti. Většina úvěrů v roce 2012 byla poskytnuta v domácí měně. [36]

Většina úrokových sazeb je pevně stanovena nebo je navázána na mezibankovní úrokovou sazbu PRIBOR. Úrokové sazby se pohybují od nuly po několik desítek procent v případě spotřebitelských úvěrů a finančního pronájmu. Pro více než polovinu poskytnutých úvěrů a půjček jejich poskytovatelé nevyžadovali ručení. Pokud bylo ručení vyžadováno, nejčastěji šlo o ručení směnkou, majetkem obce nebo budoucími příjmy rozpočtu obce. [36]

Emise komunální dluhopisů je využívána pouze hl. m. Prahou a statutárními městy Ostrava a Liberec. V případě **přijatých návratných finančních výpomocí** a ostatních dluhů došlo k poklesu přijatých krátkodobých půjček a návratných finančních výpomocí, na druhé straně se zvýšil objem vydaných směnek a ostatních dlouhodobých závazků. [36]

Obce také mohou prodat svůj majetek, aby získaly peníze na úhradu dluhu. Prodej majetku je jednorázový krok, který se provádí v nutnosti a málokdy se uskuteční za cenu, která by byla pro obec výhodná. [9]

3.2 Nástroje k řešení zadluženosti

V České republice stát za dluhy obcí (resp. územní samosprávy) neručí. V opačném případě by to mohlo vést k lehkovážnému či riskantnímu rozhodování zastupitelů. Také neexistuje právní úprava, podle které by měla obec postupovat, pokud se dostane do situace, kdy není schopna ustát svým závazkům. [27]

Důvodem neexistence právní úpravy je výskyt relativně malého počtu obcí s finančními problémy a také je tu skutečnost, že má každá obec zaručenou část svých příjmů. To je dáno principem sdílených daní v systému financování obcí, podle kterého obce získávají podstatnou část svých celkových příjmů. Při rozhodování o úvěru se tedy může vzít v úvahu každoroční více či méně zaručený příjem v podobě výnosu ze sdílených daní, a splácení dluhu nemusí být problematické. [27]

Česká republika je zemí, kde je zadlužení obecních samospráv regulováno poměrně volným způsobem. Obce si mohou vypůjčit na cokoliv, jakýkoliv objem peněz a za jakýchkoli podmínek. Záleží na podmínkách, které si mezi sebou obec a její věřitel dohodnou. V podmínkách je také řešen případ, kdy obec není z nějakého důvodu schopna dostát svým závazkům včas a řádně. Stát za závazky obcí neručí, ale možná by měl mít řešení pro obce, jež nemohou svým závazkům dostát, včetně potrestání viníků. [27]

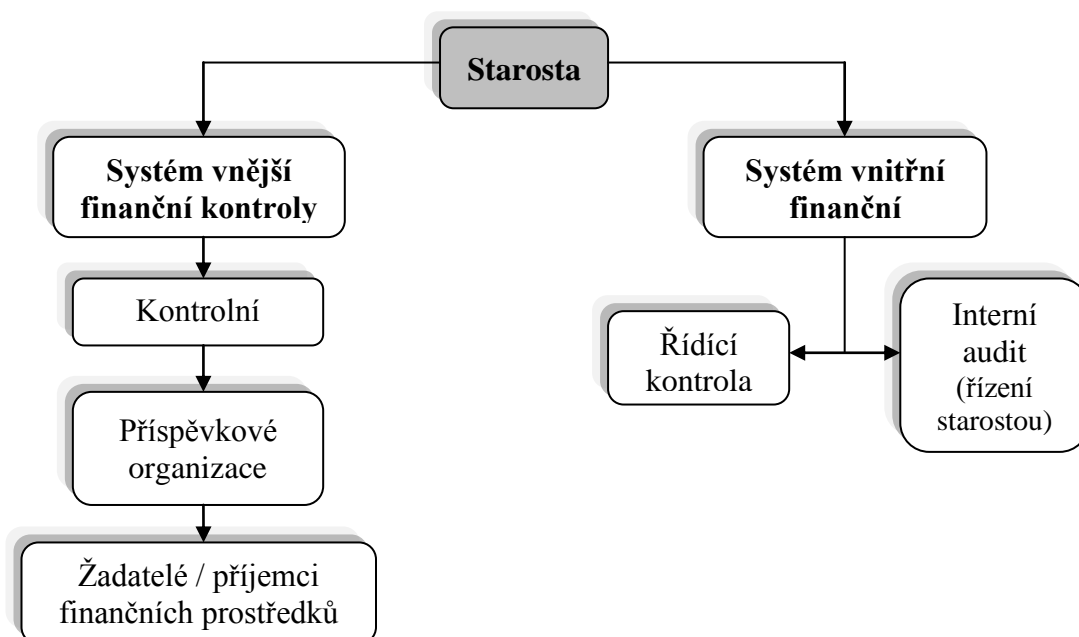
Ministerstvo financí ve spolupráci s Ministerstvem vnitra nabízí v některých případech pomoc obcím, u nichž se objevily problémy s plněním jejich závazků. Tato pomoc spočívá v analýze vzniklých problémů a návrhu doporučení, jak postupovat při jejich řešení. [27]

3.2.1 Systém finanční kontroly ve veřejné správě

Podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě vznikl systém finanční kontroly. Ministerstvo financí dále stanovuje bližší podrobnosti o kontrolních metodách a kontrolních postupech, strukturu a rozsah zpráv o výsledcích finančních kontrol, postup a termíny jejich předkládání. Podle zákona byla vytvořena třístupňová organizační struktura systému finanční kontroly, která je tvořena Ministerstvem financí ČR, správci rozpočtových kapitol státního rozpočtu a orgány územních samosprávních celků jako správci veřejných rozpočtů a ostatními organizačními složkami státu, územních samosprávních celků a právníky osobami, které hospodaří s veřejnými prostředky. [29]

Územní samosprávné celky vytvořily systém finanční kontroly, podle kterého zabezpečují finanční kontrolu svého hospodaření i hospodaření svých organizačních složek a příspěvkových organizací ve své působnosti. Současně je prověřována přiměřenost a účinnost tohoto systému. Obce provádějí také veřejnoprávní kontrolu u žadatelů o veřejnou finanční podporu nebo u příjemců veřejné finanční podpory. K plnění těchto kontrolních úkolů u územních samosprávních celků vznikly kontrolní orgány (kontrolní oddělení a odbory). Krajské úřady v přenesené působnosti plní kontrolní funkce vůči obcím. Krajský úřad zkoumá skutečnosti rozhodné pro poskytnutí finanční podpory ze státních prostředků (státní rozpočet, státní fond atd.) obcím nebo jimi zřízeným organizacím. [29]

Na Obrázku 5 je znázorněn příklad systému finanční kontroly městského či obecního úřadu při uplatnění zákona o finanční kontrole ve veřejné správě.



Obrázek 5: Příklad systému finanční kontroly městského/obecního úřadu

Zdroj: zpracováno podle [29]

3.2.2 Audit

V rámci systému finanční kontroly využívají územní samosprávné celky a dobrovolné svazky obcí (dále jen DSO) audit jako nástroj kontroly na přezkum svého hospodaření. Přezkum hospodaření obcí je specifickou aplikací finančního auditu. Způsob a rozsah provedení auditu v rozpočtovém procesu obcí je legislativně vymezeno v zákoně č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů a ve vyhlášce Ministerstva financí ČR č. 41/2002 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. [29]

V zákoně o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů je stanovena povinnost ÚSC a DSO nechat si přezkoumat své hospodaření za uplynulý rok. Předmětem tohoto zkoumání je hospodaření podle rozpočtu, hospodaření s ostatními finančními prostředky a nakládání s majetkem. Zpráva o výsledcích přezkoumání je součástí závěrečného účtu územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. [29]

V zákoně o obcích je uvedeno, že obec, která má alespoň 5 tis. obyvatel, musí dát přezkoumat hospodaření obce za uplynulý kalendářní rok auditorem. Náklady na přezkoumání hospodaření obce auditorem hradí obec ze svých rozpočtových prostředků. Obec, která má méně než 5 tis. obyvatel, dává přezkoumat hospodaření obce krajským úřadem nebo auditorem. Krajský úřad přezkoumává hospodaření obcí v přenesené působnosti. Ve statutárních městech přezkoumává hospodaření městských obvodů nebo městských částí magistrát v přenesené působnosti. Při nesplnění povinnosti přezkumu hospodaření je obec sankciována finančním úřadem. [29]

Předmět, obsah a podmínky přezkumu hospodaření jsou definovány ve vyhlášce Ministerstva financí o přezkoumání hospodaření ÚSC a DSO. Předmětem zkoumání jsou údaje, které jsou součástí závěrečného účtu, například údaje o plnění příjmů a výdajů rozpočtu, údaje o nákladech a výnosech podnikatelské činnosti a údaje o peněžních operacích týkajících se cizích prostředků. Předmětem přezkoumání je také nakládání s majetkem ve vlastnictví obce včetně majetku vloženého do DSO. [29]

Přezkoumávání především ověřuje dodržování povinností uložených zákonem a dalšími právními předpisy upravujícími finanční hospodaření ÚSC a DSO. O přezkoumání se vyhotovuje „Zpráva o výsledcích přezkoumání hospodaření“, která obsahuje název obce nebo DSO, označení osob provádějících přezkoumání, období přezkumu, popis zjištěných nedostatků a datum předání zprávy. [29]

Kromě vnějšího auditu se v institucích veřejného sektoru povinně uplatňuje také vnitřní audit. Podle zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě, je povinné vytvořit útvar interního auditu u měst nad 15 tis. obyvatel. Obce, které mají méně než 15 tis. obyvatel, mohou nahradit funkci interního auditu jinými dostatečnými opatřeními. Účinnost těchto opatření je sledována a hodnocena. Pokud jsou v některých obcích zjištěny nedostatky těchto opatření, jsou tyto obce povinny zřídit útvar interního auditu. Vedoucí útvaru interního auditu je jmenován a odvoláván na návrh starosty radou obce. [29]

3.2.3 Přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků určuje, že přezkoumání je zaměřeno nejen na nakládání a hospodaření s majetkem ve vlastnictví územního samosprávného celku, dodržování předpisů pro finanční hospodaření obcí a krajů, zadávání a realizaci veřejných zakázek, ale také na pohledávky územního samosprávného celku, na závazky, za něž převzal územní celek záruky a na zástavy majetku územního samosprávného celku ve prospěch třetích osob. Obsahem tohoto přezkoumání bude také posouzení účelnosti a hospodárnosti přezkoumávaných operací. Důležitou změnou je také to, že povinnou náležitostí závěru zprávy o výsledku přezkoumání musí být rovněž upozornění na případná rizika, která mohou mít negativní dopad na hospodaření územního celku v budoucnu. [28]

Přezkoumání hospodaření u obcí provádí na požádání příslušný krajský úřad v přenesené působnosti nebo auditor či auditorská společnost. [34]

3.2.4 Dluhová služba

Ministerstvem financí byla vytvořena vazba přidělování individuálních účelových dotací obcím na ukazatel dluhové služby. Ukazatel dluhové služby v poměru k celkovým příjmům nesmí přesáhnout 30 % na základě jednoduchého vzorce (1). [28]

$$\frac{\text{dluhová služba}}{\text{dluhová základna}} * 100 = \text{ukazatel dluhové služby (v\%)} \quad (1)$$

Hodnoty dluhové služby a dluhové základny byly zjištěny z údajů poskytovaných systémem ARIS, které zpravuje Ministerstvo financí. Vzor výpočtu ukazatele dluhové služby je v Příloze E. [28]

Ministerstvo financí zaslalo každé obci i kraji, jež překročily hranici ukazatele dluhové služby, dopis s doporučením na opatření, aby se finanční situace těchto územních samosprávných celků do příštího roku zlepšila. Dotčené obce a kraje měly do tří měsíců

zdůvodnit překročení ukazatele dluhové služby a oznámit Ministerstvu financí, jaká opatření budou přijata. Seznam těchto obcí a krajů byl předán poskytovatelům prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů, aby při podávání žádostí těchto obcí o dotaci, půjčku nebo návratnou finanční výpomoc vzali v potaz i tuto skutečnost. Poskytovatelé finančních prostředků uplatní toto kritérium při rozhodování o poskytnutí účelových dotací a půjček na nově zahajované akce. [28]

Tento ukazatel se zjišťuje od roku 2004 a počet obcí, které hranici tohoto ukazatele překročily, od té doby stoupá. Podle analýzy Ministerstva financí se ukazuje, že po zhodnocení údajů od problémových obcí se u většiny obcí překročení míry zadluženosti dosáhlo vlivem vysokých jednorázových splátek úvěrů a půjček. Některé obce mají z minulosti jenom jeden úvěr, který řádně splácejí, mnohé obce mají několik úvěrů, mají stanoveny splátkové kalendáře, a proto nejsou schopny dodržet stanovenou hranici dluhové služby. [28]

Sledování zadluženosti územních samospráv ukazatelem dluhové služby má určité nedostatky, a to, že se omezuje na položky rozpočtové skladby, tedy na peněžní příjmy a výdaje, nikoliv na závazky. Z tohoto a dalších důvodů připravilo Ministerstvo financí nový systém ukazatelů, který slouží ke komplexnějšímu monitoringu územních samospráv. [28]

3.2.5 Monitoring hospodaření obcí

Jedním z možných nástrojů, jež mohou přispět ke snížení zadluženosti, je monitoring hospodaření obcí. Na základě usnesení č. 1395/2008 vláda České republiky schválila postup Ministerstva financí při monitoringu hospodaření obcí. Součástí tohoto postupu je oslovení obcí dopisem ze strany ministra financí, u nichž byl ukazatel celkové likvidity za sledovaný rok v intervalu $<0; 1>$ a podíl jejich cizích zdrojů k celkovým aktivům byl vyšší než 25 %. V dopise je obsažena žádost o zdůvodnění neuspokojivého stavu a stanovisko zastupitelstva obce. Ministr financí musí vládu informovat nejpozději do konce září každého kalendářního roku o výsledcích monitoringu obcí. [36]

Monitoring hospodaření obcí není primárně určen pro hodnocení míry zadlužení jednotlivých obcí, ale k hodnocení jejich hospodářské situace. Pravidelný roční monitoring současně představuje první prevenci předlužení. Monitoring je založen na sledování soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU) u jednotlivých obcí a jimi zřízených příspěvkových organizací. Za zásadní ukazatele jsou pak považovány ukazatel celkové likvidity a ukazatel podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům. V Příloze F jsou vyjmenovány jednotlivé položky ukazatelů SIMU. [36]

Hodnoty monitoringu hospodaření obcí z roku 2012 indikují možné riziko hospodářských problémů, ale nutně neznamenají, že je obec v tíživé finanční situaci. To lze prokázat až po provedení důkladné analýzy finančních a účetních výkazů a dodatečných podkladů poskytnutých danými obcemi. [36]

Na základě výsledků monitoringu hospodaření obcí lze konstatovat, že z hlediska platební schopnosti jsou nejvíce ohroženy obce, které učinily chybné investiční rozhodnutí a obce, jimiž byl nařízen odvod za porušení rozpočtové kázně. Další riziko pro hospodaření obcí představuje nedodržení dotačních podmínek projektů podpořených z fondů Evropské unie nebo z národních dotačních programů, problémy mohou nastat zejména u malých obcí, které nedisponují dostatečným majetkem pro krytí případných neplánovaných výdajů či provozních výdajů projektu. U většiny obcí, u nichž došlo k překročení zásadních monitorovacích ukazatelů, je riziko finanční nestability a platební neschopnosti pouze dočasné. [36]

3.2.6 Hodnocení obce podle schopnosti splácet své závazky – Rating

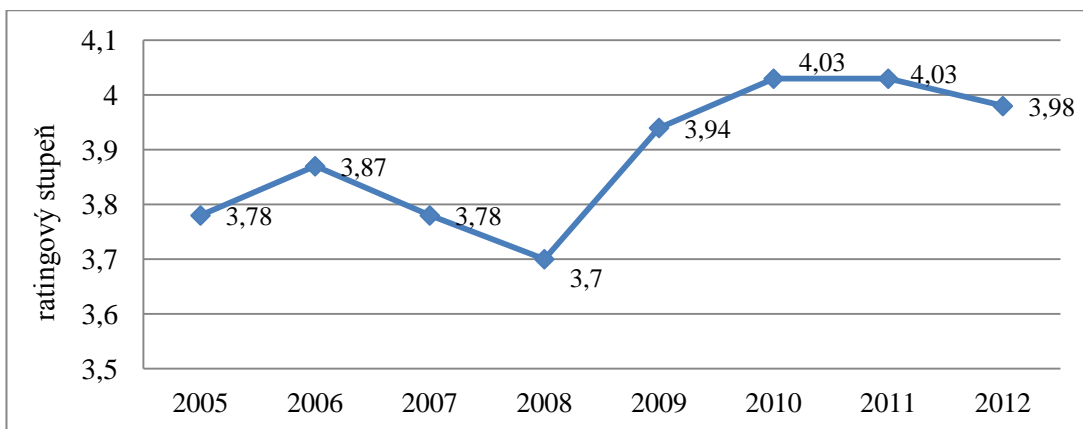
Rating je standardní mezinárodní nástroj měření (hodnocení) bonity zemí či jiných subjektů (například i obcí) pro posouzení jejich důvěryhodnosti. Finanční bonita je určena pomocí 20 kritérií popisujících finanční stabilitu, které jsou zohledněny staticky i v meziročním porovnání. Výpočet nefinanční bonity je charakterizován 7 kritérii (infrastruktura, nezaměstnanost, podnikatelské zázemí, věková struktura obyvatelstva a podobně). Kombinací finanční a nefinanční bonity vzniká ratingový stupeň definující věřitelské riziko. Využívá se sedmi stupňová škála ratingového hodnocení zobrazené v Tabulce 3, kdy A je nejlepší a C- je nejhorší stupeň. Tabulka 3 také zobrazuje množství obcí v různých stupních hodnocení bonity. [28]

Tabulka 3: Rozložení ratingu obcí v roce 2006

Kategorie	A	B+	B	B-	C+	C	C-
Počet obcí	478	736	1069	1703	1061	625	529
Počet obcí v (%)	7,71	11,87	17,24	27,46	17,11	10,08	8,53

Zdroj: zpracováno podle [28]

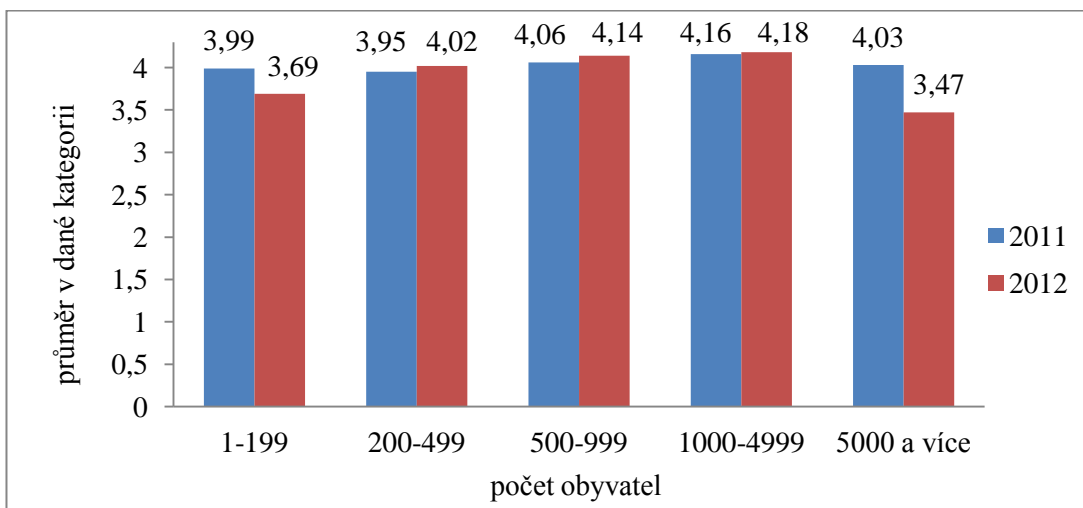
Díky internetovému ratingu obcí lze sledovat průměrný trend ratingu obcí. V období let 2008 až 2012 se rating pohyboval v rozmezí od nejlepšího výsledku 3,7 v roce 2008 až po nejhorší výsledek 4,03 v roce 2010, jak je znázorněno na Grafu 2. Podle hodnot firmy Czech Credit Bureau se ve srovnání s rokem 2008 v roce 2012 výrazně zvýšil počet obcí se středním rizikem a snížil se počet obcí bez rizika. [11]



Graf 2: Vývoj průměrného ratingu obcí v ČR (2005 – 2012)

Zdroj: [11]

Graf 3 znázorňuje meziroční změnu průměrného ratingu mezi rokem 2011 a rokem 2012. Průměrný rating se meziročně zlepšil, ale stále nedosahuje hodnot mezi roky 2005 až 2009. Na zlepšení se nejvíce podílely největší a nejmenší obce. U dalších velikostních skupin došlo naopak ke zhoršení meziročního průměrného ratingu. [11]



Graf 3: Průměrný rating obcí podle velikosti v letech 2011 a 2012

Zdroj: [11]

3.2.7 Správce obce

Na pokyn Výboru pro veřejnou správu a regionální rozvoj byla navržena legislativní úprava pro řešení předlužeností obcí a také úprava práva na samosprávu v případech dlouhodobě nefunkční samosprávy. Za situace, kdy volené orgány (zastupitelstvo, rada nebo starosta obce) neplní svou funkci v obci, je jmenován správce obce, tedy zaměstnanec Ministerstva vnitra. Obec je poté dočasně spravována orgánem státní moci, který zasahuje do činnosti samosprávy v zájmu občanů, aby zajistil chod obce a její hospodaření v souladu

se zákonem. Na správce obce přechází část pravomocí volených orgánů obce podle zákona o obcích. Činnosti správce obce by měly vést k tomu, aby obec začala opět spravovat své záležitosti sama prostřednictvím nově zvolených orgánů obecní samosprávy. Podle platné právní úpravy však nemá správce obce pravomoci jednat s bankovními institucemi či jinými subjekty (například krajem nebo státem), tuto pravomoc má pouze zastupitelstvo. Správce obce tedy nemá během svého působení možnosti oddlužit obci. Problémem je také nedostatek pracovníků ministerstva vnitra vzhledem k počtu obcí s finančními problémy. [15] [11]

3.2.8 Finanční ústava

V říjnu roku 2012 vláda odsouhlasila návrh ústavního zákona o rozpočtové kázní, tzv. Finanční ústavu. Tento ústavní zákon by měl především stanovit limity na překročení vládního dluhu (dluhová brzda). Dále by na základě tohoto zákona vznikla Národní rozpočtová rada, která by měla za úkol sledovat a vyhodnocovat plnění fiskálních cílů vlády. [3]

Součástí zákona jsou i ustanovení dotýkající se hospodaření ÚSC. Stejně jako u státního rozpočtu jde u samosprávných rozpočtů především o prevenci. Hlavní ustanovení zákona je následující:

- ÚSC hospodaří tak, aby celková výše jeho dluhu nepřekročila 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední 4 roky;
- překročí-li celková výše dluhu ÚSC tento limit, ÚSC sníží svůj dluh ročně postupem podle zákona;
- nesníží-li ÚSC ročně tento svůj dluh, stát může ročně zadržet výnos daní, které jsou tomuto ÚSC určeny, a to ve výši 5 % rozdílu mezi celkovou výší dosaženého dluhu a 60 % průměru jeho skutečných celkových příjmů za poslední 4 roky;
- zadržovaný výnos daní, určených pro ÚSC, lze uvolnit pouze na splácení dluhových závazků tohoto ÚSC, uzavřených před rokem, v němž došlo k zadržení výnosu. [27]

Záměrem těchto ustanovení je vyhnout se situaci, kdy by stát na základě dluhové brzy ušetřil a územně samosprávné celky by se nadále zadlužovaly. [3]

Finanční ústava však v průběhu června nezískala dostatek hlasů od poslanců, neprošla tedy Poslaneckou sněmovnou. V prosinci roku 2013 byl návrh na zavedení finanční ústavy znovu projednáván vládou. Vznik finanční ústavy je závislý na rozhodnutí poslanců při dalším jednání Poslanecké sněmovny. [35]

3.3 Možná navrhovaná opatření proti zadluženosti obcí

V odborné literatuře jsou již vypsány některá možná navrhovaná opatření proti zadluženosti obcí. Níže jsou vypsány některé z hlavních mechanismů a opatření, které by mohly zlepšit zadluženost obcí, popřípadě ji regulovat a kontrolovat.

Činnost volených orgánů v případě zadluženosti

V současné době je činnost volených orgánů v případě zadluženosti více méně neupravena zákonem. Pouze zde existuje funkce Správce obce, která se používá v případě vysoké předluženosti či při nefungující samosprávě obce. Další činnost v této problematice je vyvíjena ze strany Ministerstva financí ČR, které sleduje Monitoring hospodaření obcí a v případě, že obec překračuje limity pro celkovou likviditu a podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům obce, jsou tyto obce osloveny dopisem ze strany ministra financí. Avšak tento dopis přichází obcím v situaci, kdy má se zadlužením již větší problémy. Podobný dopis obdrží také obce, které překročily limit ukazatele dluhové služby, tedy se mohou brzy dostat do situace, kdy nebudou moci splácet své závazky. V dopise jsou uvedena opatření, která by měla obec přijmout, aby v příštím roce nebyly limity znovu překročeny. Do 3 měsíců je pak očekávána ze strany obcí odpověď, jaká opatření budou obcemi přijata.

Proto je navrhováno, aby občané obce byli informováni o skutečnosti, že se jejich obec potýká s problémy se splácením závazků (nejen vlastním průzkumem, ale veřejným vyhlášením) a představitelé obce by měli mít možnost navrhnout kroky ke zlepšení finanční situace obce. Měl by zde zůstat prostor pro aktivní snahu současného zastupitelstva o nápravu vytvořením ozdravného plánu, jehož závaznost by přesahovala volební období. Orgány provádějící přezkoumání hospodaření či ministr financí by představovaly svými doporučeními pouze podporu pro rozhodování o zvolené podobě plánu. [27]

Volené orgány by tedy měly možnost situaci napravit vlastní snahou, prokázat své obci a obyvatelům svou funkčnost a iniciativnost. Funkce Správce obce sebou přináší velká omezení pro volené orgány, v jejich funkci je v podstatě nahrazuje. Správce obce však nemá pravomoci pro schvalování a přijetí cizích zdrojů, tedy je obtížné zlepšit finanční situaci obce, ve které se o fungování obce a nápravu stará Správce obce.

Nová institucionální pravidla

Finanční hospodaření obcí je upraveno především zákonem č. 128/2000 Sb., o obcích a zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů ve znění pozdějších předpisů. V těchto zákonech však není výslovně upravena zadluženost obcí. V České republice chybí určitá institucionální pravidla, například zákon o bankrotu územních

samospráv, která by jasně definovala postupy řešení v případě platební neschopnosti obcí a poskytovala jasné signály ze strany ústřední vlády finančním trhům, že jejich dluhy nejsou implicitně ani explicitně kryty ústřední vládou. [28]

V současné době je v České republice zjišťována platební neschopnost ze strany Ministerstva financí, které sleduje již zmíněné ukazatele dluhové služby, podílu cizích zdrojů vůči celkovým aktivům a celkovou likviditu obcí. Při opakovaném překročení stanovených limitů jsou obce oslovovány dopisem, také může dojít k vytvoření seznamu problémových obcí, který je poskytnut poskytovatelům prostředků ze státního rozpočtu a státních fondů, aby při projednávání žádostí o dotaci, půjčku či návratnou finanční výpomoc přihlédli k této skutečnosti.

O stanovení horní hranice zadluženosti a postihy při jejím překročení se pokouší navrhovaná Finanční ústava, která čeká na schválení. Tato ústava upravuje v první řadě vývoj vládního dluhu, avšak upravuje několika ustanoveními i dluh municipálních jednotek. Pokud tato Finanční ústava neprojde schvalováním, je navrhováno, aby o přijetí úvěru, který přesahuje 50 % běžných příjmů obce, rozhodovala nejméně třipětinová většina zastupitelstva, v případě hl. m. Prahy by se mohlo jednat i o vyšší podíl hlasů.

Instituce sledující zadluženost obcí

V zahraničních zemích je existence institucí či monitorujících orgánů, které dohlížejí na zadluženost municipálních jednotek, daleko běžnější než v České republice. V Německu a v Itálii existují instituce, které poskytují municipálním jednotkám úvěry za výhodnějších podmínek, nežli komerční instituce a banky. Dále existují monitorující instituce, které schvalují úvěry, výši úvěrů vůči výši příjmů, či výši splátek. [2]

V České republice je absence agentur či monitorujících orgánů, které by se dlouhodobě zabývaly analyzováním úvěrových rizik, monitorováním dluhů obcí a úvěrovým ratingem. V současné době poskytují například úvěrový rating pouze soukromé instituce, například CRA Rating Agency, a. s., Czech Credit Bureau, a.s, a Společnost CCB, jež je jednou ze zakladatelských firem a jedním ze zpracovatelů tzv. Bankovního registru klientských informací. Od roku 2003 začala tato firma realizovat rating měst a obcí prostřednictvím internetu. Pokud by došlo v České republice rozšíření těchto společností, či byl vytvořen orgán veřejné správy poskytující podobné analýzy schopnosti dostát svým závazkům, mohl by se Rating obcí stát v České republice povinným. [28]

I přes dobře fungující systém Monitoringu hospodaření obcí jsou oblasti, kde by se mohl tento systém zlepšit a doplnit mezery. Ministerstvo financí tímto způsobem do jisté míry

reprezentuje monitorovací orgán, avšak představitelé zastupitelstva nemají možnost vzájemného porovnání ukazatelů s obcemi podobné velikostní kategorie.

Omezení činnosti obcí v souvislosti se zadlužeností

V hospodaření obcí se objevuje několik činností, které občas dostávají obce do větších finančních problémů, z toho důvodu by měly být omezeny nebo dokonce zakázány. Jedná se například o využívání úvěrů a půjček na financování běžných výdajů, operace na finančních trzích (spekulativní investování), kreativní či méně transparentní účetnictví obce a správa majetku (zastavování majetku v rámci splácení úvěru).

Obecně by mělo u municipálních jednotek platit, že územní samospráva může využívat cizí zdroje (úvěr, půjčku a podobně) pouze pro financování kapitálových (investičních) výdajů, nikoli výdajů běžných. Výše dluhu územní samosprávy by měla korespondovat s rozsahem jejích vlastních příjmů s jejich stabilitou a předpokládaným vývojem. Financovat běžné výdaje dluhem by mělo být zakázané. Výjimkou by mohlo být krátkodobé financování na překlenutí dočasného časového nesouladu mezi příjmy a výdaji. [28]

Další činností je podnikání na kapitálovém trhu. Pro územní samosprávu by měl platit zákaz pro spekulativní investování. Pokud chce územní samospráva podnikat na kapitálovém trhu, měli by tuto činnost vykonávat za obec profesionálové. Navíc jsou některé finanční produkty považovány za nadměrně riskantní, proto by mělo být například investování územní samosprávy do akcií výrazně omezeno či úplně zakázáno. [28]

V České republice platí zásada, že jakékoliv finanční nástroje, které umožňují zakrývání (utajování) výše dluhu územní samosprávy (tzv. kreativní účetnictví), by měly být zakázány. Všechny finanční techniky v obci by měly být maximálně transparentní nejen pro orgány prozkoumávající hospodaření obce, ale také pro obyvatele daných obcí.

Dále v České republice chybí jakákoliv definice majetku, který lze v rámci zadluženosti zastavit. Například majetek sloužící k uspokojení základních veřejných služeb ve vymezeném rozsahu (radnice, školy, nemocnice, komunikace) by neměl být zastavitelný. Například obec Prameny na Chebsku dokonce musely svou radnici i ostatní majetek kvůli své finanční situaci prodat. [28]

Naopak by bylo možné zastavit ostatní budovy a pozemky, movité věci, které nejsou součástí majetku, apod. V případě zástavy ostatního majetku by bylo možné požadovat souhlas třípětinové většiny zastupitelstva.

Souhrn opatření

V České republice by se mohlo zavést několik preventivních i sankčních opatření. Mezi preventivními opatřeními by mohlo patřit:

- omezení zástavy majetku;
- limit výše celkové zadluženosti (např. poměr nesplaceného dluhu včetně nepřímých a podmíněných závazků vůči disponibilním příjmům s výjimkou dotací);
- obezřetnější přijímání úvěrů;
- zákaz spekulativního investování;
- zákaz financování běžných výdajů cizími zdroji;
- založení mechanismů či monitorujících organizací sledující zadluženost obcí a lepší evidenci dluhů a majetku obcí;
- povinný rating obcí.

Mezi sankční opatření by se dala zařadit:

- nucená správa obce (funguje již v rámci Správce obce);
- neplatnost majetkoprávních úkonů;
- exekuce majetku obce;
- zveřejňování seznamu předlužených obcí. [28]

3.4 Opatření proti zadluženosti obcí ve vybraných evropských zemích

V České republice je zadlužení obcí regulováno poměrně volně, jak již bylo řečeno výše. Stát za závazky obcí neručí a neexistuje právní úprava pro obce, jež nemohou dostát svým závazkům.

Oproti tomu většina evropských zemí využívá různé mechanismy, které eliminují možnost předlužených obcí, nebo předluženým obcím pomáhají se sestavením záchranného rozpočtu na obnovení finanční rovnováhy. Další země používají mechanismy, které zakazují nebo alespoň regulují půjčky obcím tak, aby se předešlo situaci, kdy obec není schopna dostát svým závazkům. Insolvence obcí je v zahraničí řešena různě a často se na ní podílejí státní instituce. [27]

Mezi hlavní opatření k omezení zadluženosti patří:

- nutnost předchozího povolení od ústřední (federální) vlády existuje v Německu, Rakousku, Kypru, Dánsku, Španělsku, Irsku, Maltě, Lotyšsku, Slovensku a Slovinsku (v několika ze jmenovaných je předběžný souhlas nutný pouze u některých půjček);
- omezení horní hranice zadluženosti bylo přijato ve Španělsku, Portugalsku, Polsku, Litvě a Estonsku;
- omezení horní hranice roční splátky dluhu je určeno ve Španělsku, Estonsku, Maďarsku, Litvě, Polsku, Portugalsku, České republice a ve Slovinsku;
- omezení horní hranice částky pro nové půjčky je v Dánsku, Litvě a Portugalsku;
- ostatní pravidla, například zákaz rolování dluhu (splácení současného dluhu další půjčkou), povinné zahrnutí splácení dluhu do rozpočtu, omezení využívání výpůjček pouze v domácí měně a další. [28]

V Evropě existují i další unikátní mechanismy regulující zadluženost. Například obec v Dánsku si v zásadě nemůže vzít půjčku, financovat výdaje je možné pouze z příjmů získaných v daném roce a rozpočet obce musí být vyrovnaný (výjimkou jsou projekty, které vykazují zisk). Za důležité projekty financované úvěrem v Srbsku, Chorvatsku a Slovinsku ručí stát, zadlužování obcí je v těchto zemích pod velmi přísnou regulací státních institucí. V Rakousku je soubor kritérií, podle kterých se určí, zda půjčka obce podléhá či nepodléhá schválení nadřazené úrovně. Ve Francii a Německu jsou instituce, které poskytují půjčky obcím za lepších podmínek než na trhu, ale pouze na projekty s velmi nízkým rizikem. [27]

Srovnání zadlužeností obcí ve vybraných evropských zemích je velice složité, vzhledem k rozdílným podmínkám, různým způsobům stanovování odpovědnosti za rozpočet a rozpočtovou kázeň i různě definování pojmu veřejného dluhu. V evropských zemích jsou rozdílné veřejné příjmy, přístup k úvěrovým institucím i různé úrokové sazby. Zajímavou otázkou je hodnota zadluženosti v obcích s nízkou nebo vysokou regulací zadluženosti. Politické a rozpočtové instituce mají také vliv na fiskální politiku dané země a tím vliv na nižší úrovně vlád pomocí decentralizačních procesů. [2]

I přes obtížnost v porovnání zadluženosti obcí mezi jednotlivými zeměmi je zde popsána situace zadluženosti dvou vybraných zemí: Německo (země, která má podobný systém veřejné správy jako je v České republice, avšak má více regulačních mechanismů proti zadluženosti) a Itálie (země, která má více stupňů vlády a decentralizační procesy zde byly zavedeny později).

3.4.1 Zadluženost obcí v Německu

Místní samospráva v Německu nejčastěji využívá půjčky z finančních institucí, a má jen malé množství dluhopisů na finančních trzích. Také jsou zde půjčky ze spořitelén a menších finančních institucí, které nabízejí pro samosprávy nesrovnatelně výhodnější podmínky, než ostatní finanční instituce, a to proto, že je místní samospráva garantem a občas i majitelem takových typů bank. Tyto banky jsou však příliš malé na to, aby poskytly vyšší úvěr místním samosprávám, proto jsou využívány i clearingové domy, které již převzaly vyšší podíl místních úvěrových obchodů. [2]

Kromě obecných místních výpůjček jsou k dispozici speciální úvěrové programy vytvořené federální vládou pod kontrolou banky „KfW“ ve vlastnictví federální a státní vlády, která vznikla po druhé světové válce s účelem spravovat Evropský program obnovy. Byl zde zaveden i další speciální program pro investice do místních vládních institucí a jejich infrastruktury poskytováním úvěrů zejména pro místní samosprávy ve východním Německu se sníženými úrokovými sazbami. Místní samosprávy také mohou získat půjčky se sníženou úrokovou sazbou od Evropské investiční banky, pokud splní podmínky stanovené v příslušných programech. [2]

Místní samosprávy mají další argument pro financování svých investic do místní infrastruktury pomocí půjček. Mohou totiž získat finance na infrastrukturu od těch, kteří budou mít prospěch z jejího použití. Obyvatelé financují místní zařízení pomocí daňových příjmů. Je zde však nerovnováha mezi financováním z daní a obdobím, kdy je ze zařízení prospěch. Další nesoulad je mezi lidmi, kteří se stěhují z místa stavby – měli v době stavby daňové břemeno, ale nemají ze stavby žádný prospěch. Stejně tak obyvatelé, kteří se přistěhují po dokončení stavby, mají prospěch bez placení. Místní dluh je tedy nástrojem optimální alokace místních výrobků, který se řídí principem „zaplať, co používáš“. [2]

Co se týče regulace na místní úrovni, byla zavedena ve všech německých spolkových zemích téměř stejným způsobem. Pravidla jsou výrazně odlišná od federální a státní úrovně, neboť tyto úrovně mají podle Ústavy jiný status, a místní samospráva není řádnou úrovní, pokud jde o právní aspekty. Německá Ústava však potvrzuje právo na omezenou místní autonomii. Rozpočty musí být schváleny nejen místními parlamenty, ale i místními kontrolními orgány na úrovni států. Tato rozpočtová kontrola je zaměřena na zachování obecných pravidel územních rozpočtů a pravidla pro půjčování finančních prostředků. [2]

Místní úroveň vlády má v Německu za úkol nejen poskytovat místní veřejné statky, ale také jsou povinni spravovat a provádět mnoho činností, které jsou určeny federálními

a státními zákony poměrně přísnými předpisy. Místní úroveň vlády má tedy dvojí autonomii, v administrativě a poskytování veřejných statků podle rovných životních podmínek po celém Německu. [2]

Stát upravuje podmínky pro půjčování finančních prostředků. Jednou z podmínek je, aby půjčování zaštitovalo pouze investiční výdaje účtované na odděleném kapitálovém účtu. Splátky a úroky z půjček jsou placeny z výnosů běžného účtu. Dalším pravidlem je, že místní samospráva může využít úvěr pouze v případě, že vyčerpala všechny ostatní zdroje příjmů. Před zvýšením úvěru musí být použity výnosy z obecných rezerv a ze skutečných běžných příjmů. V případě, kdy jsou vyčerpány všechny možnosti získání finančních prostředků, je tu možnost vzít si půjčku. Stát však musí dát povolení za přísné kontroly rozpočtu samosprávy kvůli návrhům na zajištění platby úroků. Půjčka je zakázána, pokud by závazky z půjčky ohrozily schopnosti místní samosprávy v plnění svých povinností. [2]

Místní samosprávy mají povinnost vytvořit střednědobý investiční plán (přibližně 5 let), který v sobě obsahuje program uvádějící objem investičních projektů a určité finanční krytí. V rámci těchto plánů se mohou vytvářet a plánovat také rezervy, aby se předešlo problémům se zacyklením fiskální politiky. [2]

Nejpřísnější opatření, které může být přijato proti místním samosprávám, jež nejsou dlouhodobě schopny splácet své závazky, je zavedení státního komisaře namísto místního starosty. Během vedení komisaře jsou práva místní samosprávy omezena. Hlavním úkolem komisaře je vyvinout záchranný plán pro místní rozpočet a obnovit finanční rovnováhu. Místní samosprávy nemohou jít do likvidace a většinu místního majetku nelze zkonfiskovat, aby se zaplatili věřitelé, státní vlády musí přijmout ekonomické důsledky místního dluhu. To je také důvod, proč je místní autonomie v oblasti půjček právně omezena. [2]

I přes přísnou dokumentaci rozpočtů s dluhem existují velké rozdíly ve velikosti dluhu na obyvatele mezi jednotlivými městy. Podle průzkumů obecně platí, že je dluh rostoucí s rostoucím počtem obyvatel. Také je výraznější zadlužení spíše ve Východním Německu, nežli v Západním Německu. [2]

3.4.2 Zadluženost obcí v Itálii

V Itálii jsou rozlišeny čtyři úrovně vlády: ústřední vláda, regiony, provincie a obce.

Itálie měla do roku 1977 vysokou zadluženost nižší úrovně vlád, a to především z důvodu špatné transparentnosti účetního systému, absenci adekvátního systému politické reprezentace a především z důvodu půjčování finančním prostředků na krytí běžných výdajů. V roce 1977

došlo ke stanovení regulací, omezující výši půjčky a délku splácení. V dalším roce došlo navíc k osvobození nižší úrovně vlády od předchozích dluhů, ústřední vláda se stala zodpovědnou za umoření všech dluhů. Místní samosprávy měly tedy krátkodobě vyrovnané rozpočty a mohly si půjčovat pouze na investiční výdaje. Povinností samospráv bylo nejprve se obrátit na speciální finanční institut a pouze při jejich negativní odpovědi se samosprávy mohly obrátit se svou žádostí o půjčku na jiné bankovní subjekty. V případě jiných bankovních subjektů však muselo ministerstvo schválit smlouvenou úrokovou sazbu. [2]

V Itálii se rozlišují dva druhy dotací a grantů z vyšších úrovní vlád, a to na běžné a investiční výdaje. Tyto granty kryjí pouze část výdajů. Zbytek finančních prostředků je doplněn vlastními příjmy (z daní a poplatků), půjček a ostatních příjmů (prodej zboží a služeb, finanční příspěvky). [2]

Finanční situace místních samospráv se zlepšila po znovuzavedení daně z příjmů fyzických osob. Aby Itálie ospravedlnila tento krok tak argumentovala, že podobně jako ostatní země – tento krok vede ke zvýšení odpovědnosti za prováděné služby podle preferencí místních občanů a také princip, který bere v úvahu prospěch z poskytovaných služeb místních občanů a tedy důvod pro zaplacení těchto služeb místními občany. [2]

Mezi regulační pravidla patří vyrovnaný rozpočet, omezování půjček (výše půjčky, doba splácení, zdroj) a pravidla upravující vydávání dluhopisů. Zdroj půjček je omezen především na vybraný bankovní fond, který ve většině případů nabízel místním samosprávám financování investičních výdajů levněji, nežli bankovní instituce. Povinnost využít tento fond byla ukotvena i zákonem. Ten byl změněn v době, kdy ostatní bankovní instituce začaly nabízet výhodnější podmínky úvěrů a půjček. [2]

Emise dluhopisů je v Itálii záležitostí běžnější, nežli tomu je v České republice. Ohledně emise dluhopisů bylo stanoveno několik základních pravidel: délka trvání dluhopisů, využitelnost výnosů z emise dluhopisů pouze na krytí investičních výdajů, odpovědnost za krytí dluhopisů – je nepřenositelná na regiony či státní úroveň, omezení výnosu z emise dluhopisů místních samospráv v porovnání s výnosem z emise dluhopisů na státní úrovni a potřeba schválení hospodářského finančního plánu. [2]

V Itálii bylo díky regulacím dosaženo optimálnějšího finančního stavu místních úrovní vlád, snížil se poměr u místních vládních půjček na HDP, půjčky se postupně přestaly využívat na krytí běžných výdajů, či minulých půjček, ale přesunuly se do veřejných prací (především infrastruktury). [2]

4 HOSPODAŘENÍ KRÁLOVÉHRADECKÉHO KRAJE

Následující text je zaměřen na analýzu hospodaření obcí Královéhradeckého kraje, tj. rozpočtové příjmy, rozpočtové výdaje, saldo rozpočtu a dluh obcí. Zdrojem dat je především Automatizovaný rozpočtový informační systém ARIS dostupný z webových stránek Ministerstva financí ČR. Data jsou nejprve zpracována, a poté analyzována.

4.1 Královéhradecký kraj

Královéhradecký kraj se nachází v severovýchodní části Čech. Hranice kraje je tvořena z více než jedné třetiny státní hranicí s Polskem, v délce přibližně 208 km. Se sousedním Libereckým a Pardubickým krajem tvoří Královéhradecký kraj oblast Severovýchod, která patří mezi tři největší oblasti v České republice jak rozlohou, tak počtem obyvatel. Dále Královéhradecký kraj sousedí s krajem Středočeským. Poloha Královéhradeckého kraje je znázorněna na Obrázku 6. [13]



Obrázek 6: Administrativní členění Královéhradeckého kraje v roce 2013

Zdroj: [17]

„Královéhradecký kraj lze charakterizovat jako zemědělsko-průmyslový region s bohatě rozvinutým cestovním ruchem. Průmysl je soustředěn do velkých měst, intenzivní zemědělství do oblasti Polabí. Největší koncentrací cestovního ruchu v České republice se vyznačují Krkonoše.“ [8]

Rozlohou 4 795 km² zaujímá Královéhradecký kraj 6 % rozlohy České republiky a svou velikostí se řadí na 9. místo v pořadí krajů. Území kraje je po provedené reformě státní správy od 1. 1. 2000 tvořeno pěti okresy – Hradec Králové, Jičín, Náchod, Rychnov nad Kněžnou a Trutnov. Trutnov je svou rozlohou největším okresem, tvoří téměř čtvrtinu rozlohy kraje. Za Trutnovem následuje okres Rychnov nad Kněžnou s více než pětinou rozlohy a zbytek území se rovnoměrně dělí mezi tři zbývající okresy (viz Obrázek 6). V Královéhradeckém kraji bylo k 1. 1. 2003 zřízeno 15 obcí s rozšířenou působností a 20 obcí s pověřeným úřadem, jak je uvedeno v Tabulce 4. [13]

Tabulka 4: ORP a POU Královéhradeckého kraje podle okresů (2013)

Okres	Obec s rozšířenou působností (ORP)	Obec s pověřeným obecním úřadem (POU)
Hradec Králové	Hradec Králové Nový Bydžov	Chlumec nad Cidlinou Nechanice Smiřice Třebechovice pod Orebem
Jičín	Hořice Jičín Nová Paka	Kopidlno Lázně Bělohrad Sobotka
Náchod	Broumov Jaroměř Náchod Nové Město nad Metují	Červený Kostelec Česká Skalice Hronov Police nad Metují Teplice nad Metují
Rychnov nad Kněžnou	Dobruška Kostelec nad Orlicí Rychnov nad Kněžnou	Opočno Rokytnice v Orlických horách Týniště nad Orlicí Vamberk
Trutnov	Dvůr Králové nad Labem Trutnov Vrchlabí	Hostinné Svoboda nad Úpou Úpice Žacléř

Zdroj: zpracováno podle [14]

Královéhradecký kraj měl ke konci roku 2012 celkem 552 946 obyvatel, což je přibližně 5 % z celkového počtu obyvatel České republiky. Nejlidnatějším okresem je okres Hradec Králové, nejméně obyvatel je v okrese Rychnov nad Kněžnou. Hustotou 116 obyvatel na km² nedosahuje Královéhradecký kraj celorepublikového průměru 133 osob. Rozdílná hustota osídlení je i mezi jednotlivými okresy. Okres Hradec Králové má hustotu 183 obyvatel na km² a okres Rychnov nad Kněžnou pouhých 81 obyvatel na km². [8]

Na území je celkem 448 obcí, v roce 2012 mělo 48 z nich statut města a 10 statut městyse. Podíl městského obyvatelstva je vůči venkovskému 67,1 %. Hlavním centrem Královéhradeckého kraje je statutární město Hradec Králové, druhým největším městem je Trutnov, nejméně urbanizován je pak okres Jičín. Průměrná rozloha obce je 1062 ha a průměrný počet obyvatel v obci je 1234 osob. [8]

Nejvíce obyvatel Královéhradeckého kraje je ve věkové kategorii nad 65 let (17,8 %), naopak nejméně je obyvatel ve věku 15-65 let (67,4 %) v porovnání s ostatními kraji České republiky. Průměrný věk je tedy nad republikovým průměrem, je druhý nejvyšší po hl. m. Praze. Nejvyšší podíl obyvatel do 14 let měly okresy Rychnov nad Kněžnou a Náchod, nejvyšší podíl obyvatel ve věku 15-64 let byl v okrese Trutnov a obyvatelé ve věku nad 65 let byly v okrese Hradec Králové. [8]

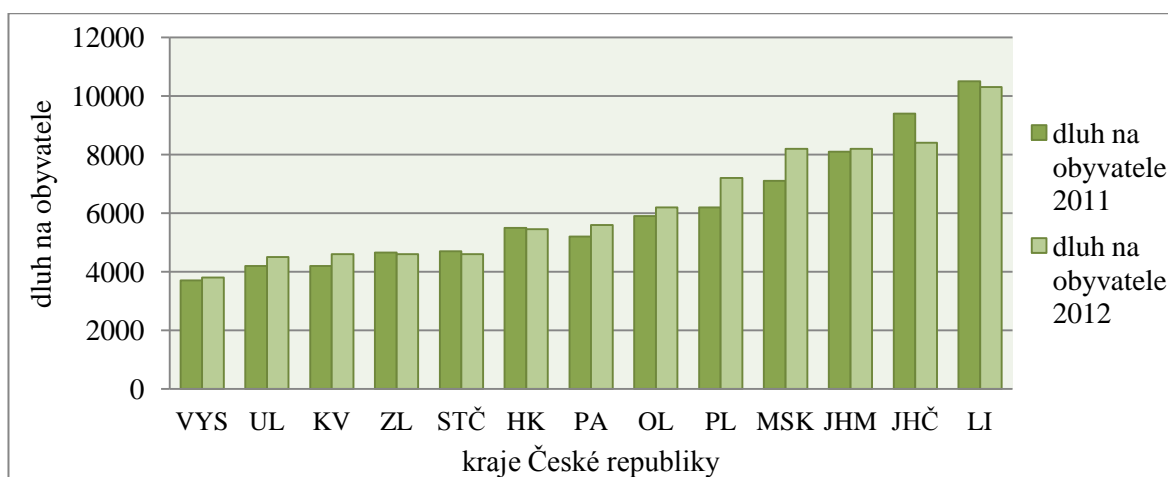
Základní údaje o Královéhradeckém kraji jsou shrnuty v Tabulce 5.

Tabulka 5: Základní údaje Královéhradeckého kraje

Základní údaje		
Rozloha		4795 km ²
Počet obyvatel	31. 12. 2012	552 946
Hustota osídlení	2012	116 obyvatel na km ²
Počet správních obvodů s rozšířenou působností		15
Počet správních obvodů s pověřeným obecním úřadem		20
Podíl regionu na tvorbě HDP v ČR	2012	4,5 %
HDP na 1 obyvatele	2012	313 525 Kč
Obecná míra nezaměstnanosti	2013	7,5 %
Počet ekonomických subjektů	31. 12. 2013	133 970

Zdroj: zpracováno podle [33]

Zadluženost obcí v Královéhradeckém kraji je mezi ostatními kraji v České republice průměrná. Nejnižší dluh připadající na obyvatele vykázaly obce v kraji Vysočina a v Ústeckém kraji. Nejvyšší dluh v přepočtu na obyvatele má Liberecký kraj a Jihočeský kraj (viz Graf 4). [10]



Graf 4: Zadluženost obcí podle krajů ČR v přepočtu na obyvatele (2011 – 2012)

Zdroj: zpracováno podle [10]

V Královéhradeckém kraji je 10 % rizikových obcí na celý kraj, a podíl nadměrného dluhu na celku v kraji je 23 %. Tabulka 6 popisuje podíl rizikových obcí i podíl nadměrného dluhu podle krajů. Nadměrný dluh je ukazatel plánovaný Ministerstvem financí. Je vyjádřen jako poměr dluhu obce k průměru jejích celkových příjmů za poslední čtyři roky. Obcím, u kterých tento poměr dosáhne v jednom roce 60% a více, bude zadržena část výnosu ze sdílených daní a uvolněna na splácení dluhu. Smyslem opatření je zamezit stoupání veřejného dluhu, na němž se v malé míře podílí i dluh obcí. V roce 2012 bylo zjištěno celkem 558 obcí s nadměrným dluhem, oproti roku 2011 došlo ke zvýšení o 82 obcí. [10]

Tabulka 6: Rizikové obce podle krajů (2012)

Kraj	Podíl rizikových obcí na všech v kraji (%)	Podíl nadměrného dluhu na celku v kraji (%)
Středočeský kraj	8	31
Jihočeský kraj	7	28
Plzeňský kraj	10	24
Karlovarský kraj	9	15
Ústecký kraj	9	52
Liberecký	3	67
Královéhradecký kraj	10	23
Pardubický kraj	10	31
Kraj Vysočina	10	20
Jihomoravský kraj	10	8
Olomoucký kraj	11	59
Zlínský kraj	10	15
Moravskoslezský kraj	7	6

Zdroj: zpracováno podle [10]

4.2 Sběr a zpracování dat

V Královéhradeckém kraji je evidováno 448 obcí. Z důvodu velkého množství dat byly obce pro podrobnější analýzy rozděleny do velikostních kategorií podle počtu obyvatel (viz Tabulka 7). Toto rozdělení bude použito v analýzách příjmů, výdajů i výsledků hospodaření jednotlivých obcí Královéhradeckého kraje v podrobnějších analýzách za období 2008 až 2012.

Z těchto analýz byly vybrány obce, u kterých byla salda rozpočtů v součtu za období 2008 až 2012 záporná (celkem 161, viz Příloha H). Jedná se přibližně o 36 % obcí Královéhradeckého kraje. Tyto obce byly osloveny emailovým průzkumem, ve kterém se vyjádřily k otázkám týkajících se krytí rozpočtu a způsobům regulace zadluženosti. U těchto obcí byl pak zjištěn ukazatel dluhové služby, výše úvěrů a komunálních dluhopisů, výše přijatých návratných a finančních výpomocí a ostatních dluhů, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům a celková likvidita za období 2010 – 2012. Analýzy těchto ukazatelů byly provedeny, pokud byly jednotlivé ukazatele vyšší než nula.

Tabulka 7: Kategorie obcí podle počtu obyvatel

Počet obyvatel	Počet obcí v kategorii	Počet obcí se záporným rozpočtem za období 2008 – 2012
0 – 200	100	32
201 – 500	178	63
501 – 1000	92	40
1001 - 5000	56	13
5000 a více	22	13

Zdroj: vlastní zpracování

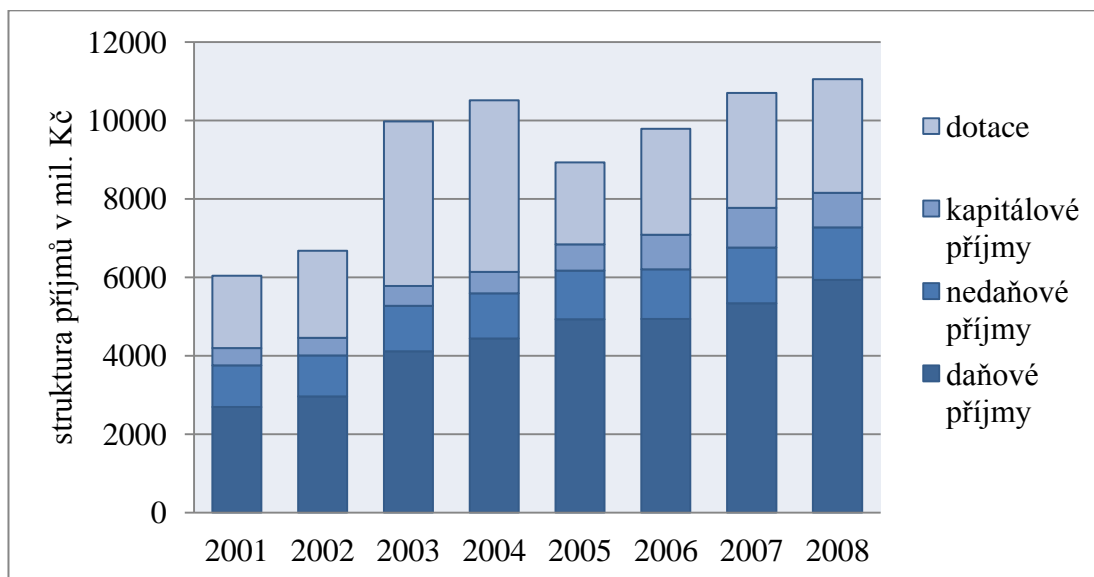
Data byla získána z webových stránek věnovaných rozpočtům, jež využívají jako zdroj Automatizovaný rozpočtový informační systém ARIS a Prezenční systém finančních a účetních informací státu ÚFIS, dostupné z webových stránek Ministerstva financí ČR.

4.3 Hospodaření obcí Královéhradeckého kraje za období 2001 – 2008

V rámci analýzy hospodaření obcí je posuzován vývoj a struktura příjmů a výdajů všech obcí Královéhradeckého kraje za období 2001 – 2008, dále jsou mezi sebou tyto příjmy a výdaje porovnány s pomocí rozpočtového salda. Zároveň je v rámci analýzy prozkoumán možný vliv změny rozpočtového určení daní na vývoj příjmů, výdajů i salda rozpočtu.

4.3.1 Analýza příjmů a výdajů obcí Královéhradeckého kraje (2001 – 2008)

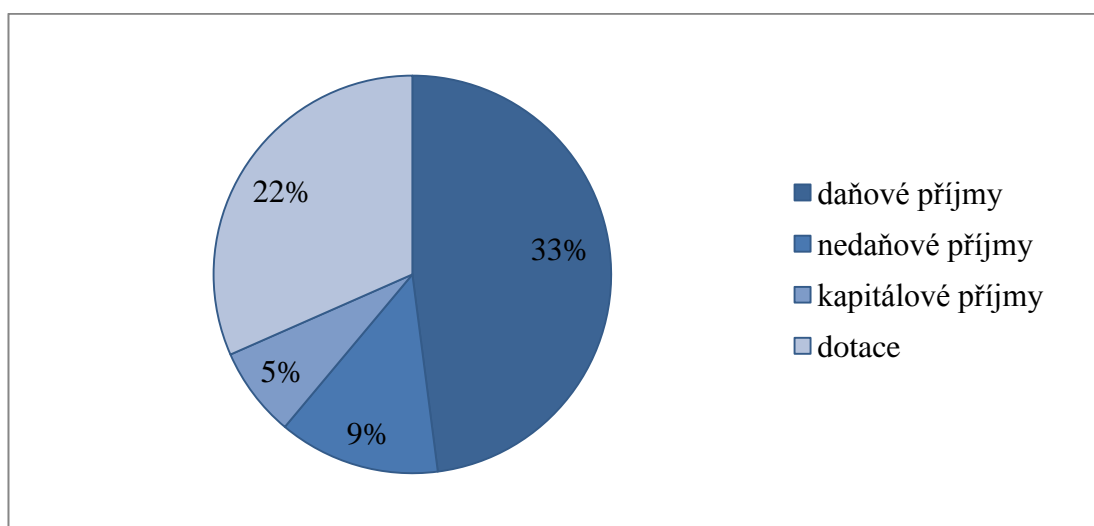
Vývoj příjmů všech obcí Královéhradeckého kraje je znázorněn na Grafu 5. Zároveň jsou členěny na jednotlivé druhy příjmů: daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a dotace. Ve vývoji je patrný růst příjmů v roce 2003 a 2004, především díky zvýšení dotací. Obecně mají příjmy obcí v Královéhradeckém kraji rostoucí charakter.



Graf 5: Vývoj a struktura příjmů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

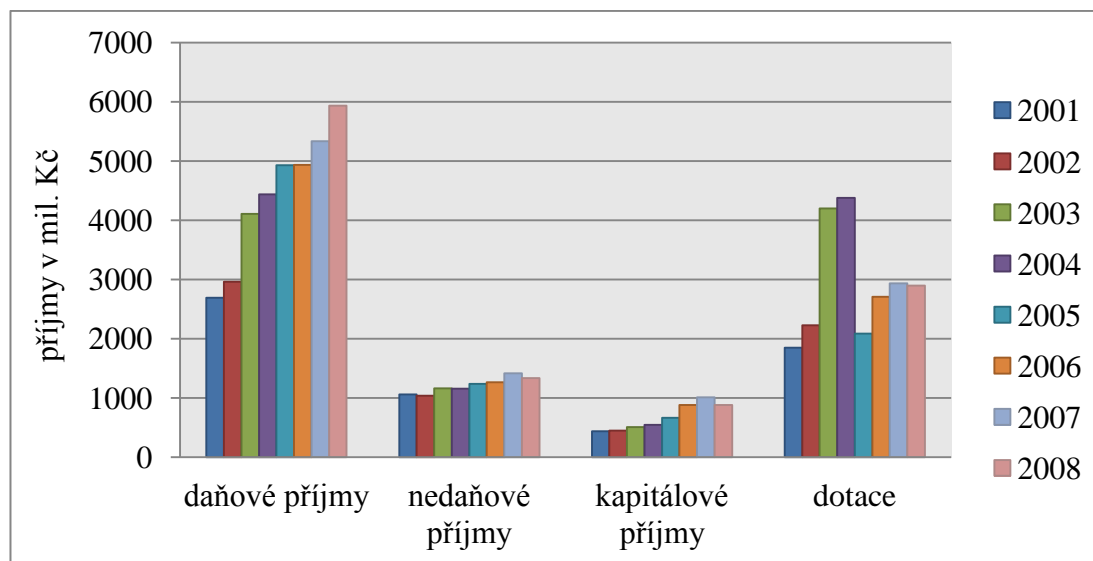
Na Grafu 6 je znázorněno složení těchto příjmů za období 2001 – 2008 prostřednictvím koláčového grafu. Graf takto vystihuje vysokou váhu daňových příjmů i dotací.



Graf 6: Složení rozpočtových příjmů obcí Královéhradeckého kraje (2001 – 2008)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Vývoj jednotlivých druhů příjmů za období 2001 – 2008 je znázorněn na Grafu 7. Je patrný růst všech druhů příjmů, největší nárůst je patrný především u daňových příjmů a dotací.

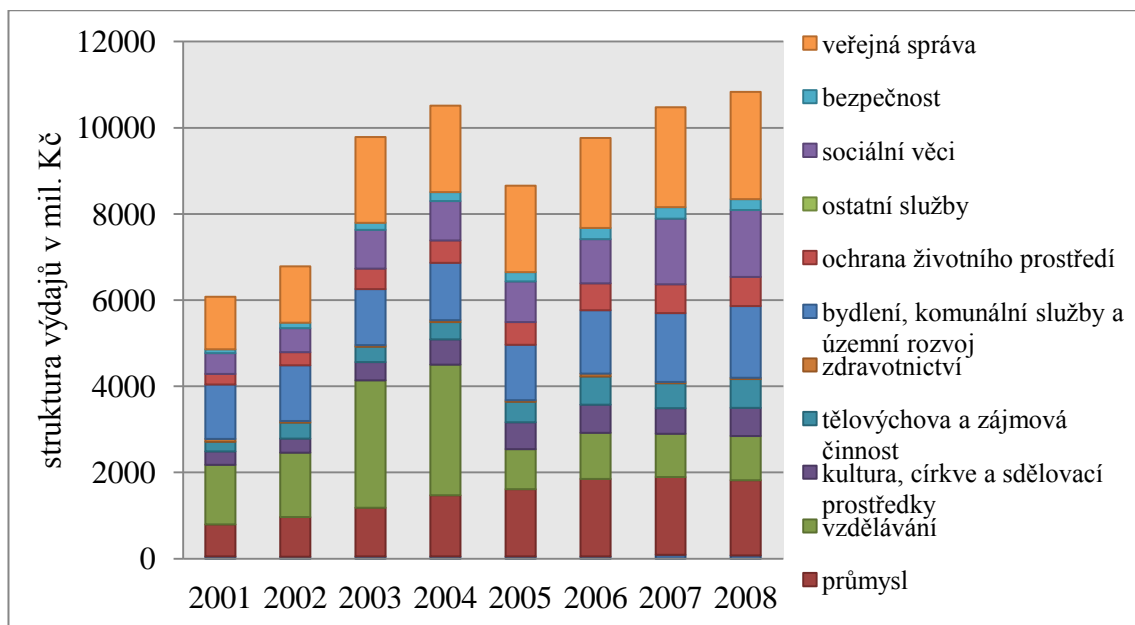


Graf 7: Vývoj základních druhů příjmů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Daňové příjmy jsou nejdůležitější a také nejstálější složkou příjmů obcí. V roce 2001 došlo ke změně zákona o rozpočtovém určení daní (zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosu některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům). Další změna byla zaznamenána v roce 2003, kdy došlo ke zrušení okresních úřadů a přesunu kompetencí mezi obce s rozšířenou působností, obce s pověřeným obecním úřadem a krajské úřady. S tímto rokem může souviset skokový nárůst daňových příjmů i dotací v roce 2003 a 2004, kdy se takto vyrovnávaly vyšší výdaje za vykonávání státní správy (viz Graf 7).

Vývoj výdajů všech obcí Královéhradeckého kraje za období 2001 – 2008 je znázorněn na Grafu 8. Vývoj výdajů obcí Královéhradeckého kraje probíhal za celé období podobně, jako vývoj příjmů obcí v Královéhradeckém kraji. Na Grafu 8 je zároveň znázorněna struktura výdajů všech obcí: zemědělství a lesy, průmysl, vzdělávání, kultura, církve a sdělovací prostředky, tělovýchova a zájmová činnost, zdravotnictví, bydlení, komunální služby a územní rozvoj, ochrana životního prostředí, ostatní služby, sociální věci, bezpečnost a veřejná správa.

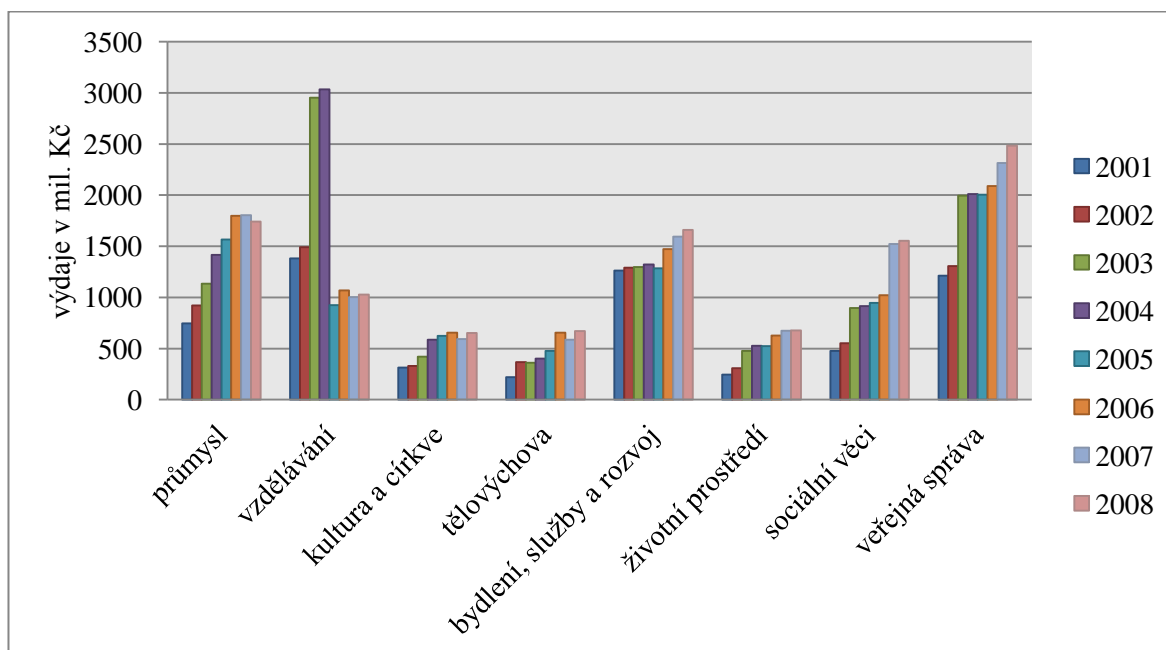


Graf 8: Vývoj a struktura výdajů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Největšími složkami výdajů jsou: veřejná správa, průmysl, vzdělávání, bydlení, komunální služby a územní rozvoj a sociální věci.

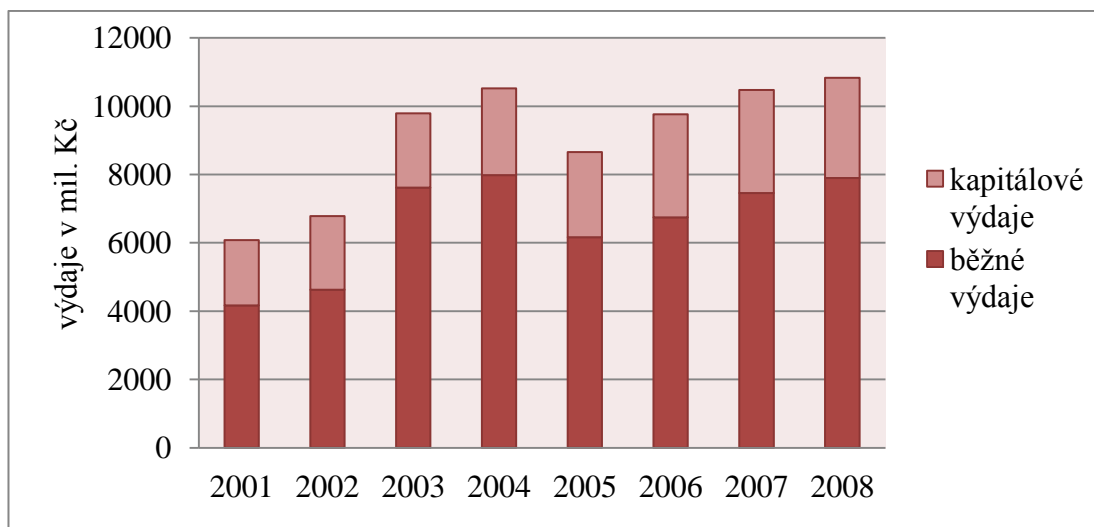
Na Grafu 9 je zobrazen vývoj jednotlivých složek výdajů. Obecně je u všech vybraných složek výdajů rostoucí charakter. Velice výrazný skokový vývoj je u složky vzdělávání a průmysl. Nejstabilnější vývoj je u nezobrazených složek výdajů: zemědělství a lesy, zdravotnictví a bezpečnost, která jsou zároveň nejnižšími složkami výdajů.



Graf 9: Vývoj vybraných druhů výdajů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Výdaje se dále člení na dvě složky: běžné výdaje (výdaje na provoz) a kapitálové výdaje (investiční výdaje). Na Grafu 10 je zobrazena struktura a vývoj tohoto členění. V průměru se jedná o podíl 72 % běžné výdaje a 28 % kapitálové výdaje.

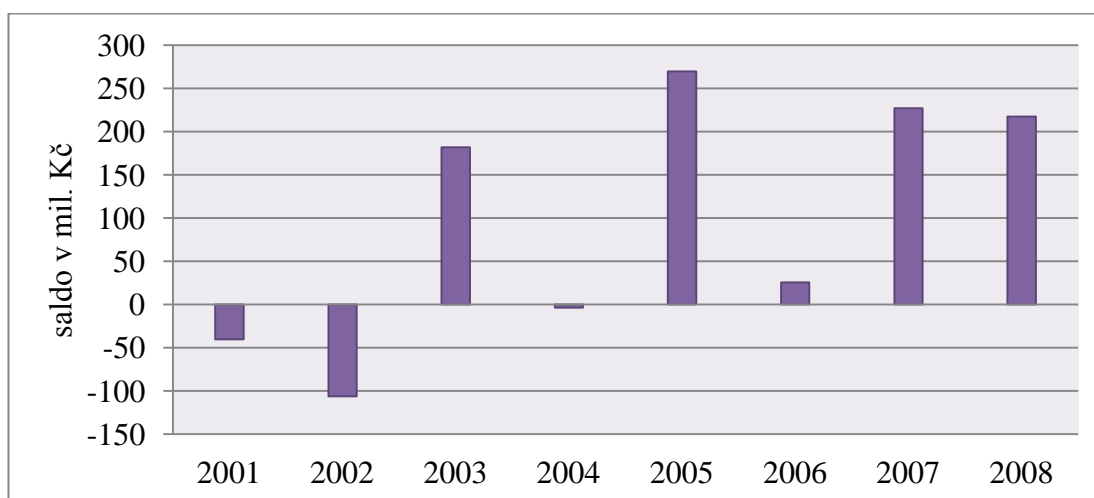


Graf 10: Struktura výdajů obcí v Královéhradeckém kraji (2001 – 2008)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

4.3.2 Analýza salda obcí Královéhradeckého kraje (2001 – 2008)

Na základě celkových rozpočtových příjmů a rozpočtových výdajů všech obcí Královéhradeckého kraje byl vytvořen Graf 11, tedy saldo obcí Královéhradeckého kraje za období 2001 – 2008. Na výkyvy ve výsledcích hospodaření obcí Královéhradeckého kraje může mít vliv hned několik skutečností – vývoj daňových příjmů ve vybraných letech, změna RUD, změna daní (například daň z přidané hodnoty, daň z nemovitostí), snížení či zvýšení výdajů do určité oblasti atd.



Graf 11: Saldo obcí Královéhradeckého kraje (2001 – 2011)

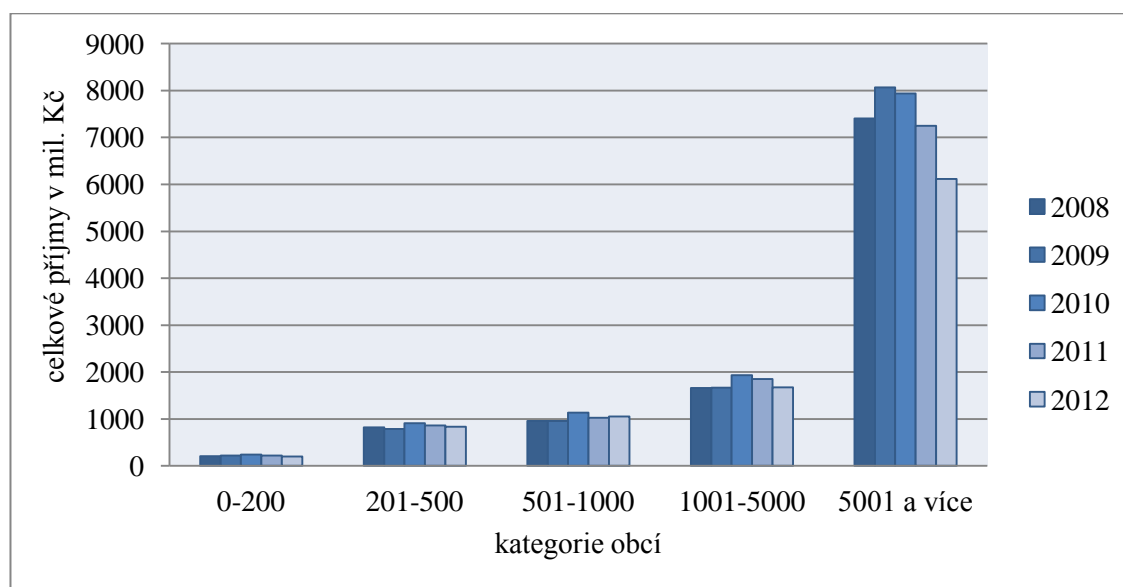
Zdroj: zpracováno z dat [30]

4.4 Hospodaření obcí Královéhradeckého kraje za období 2008 – 2012

V této kapitole je analyzována především struktura příjmů a výdajů obcí v Královéhradeckém kraji za období 2008 – 2012. V těchto analýzách jsou obce Královéhradeckého kraje rozděleny podle počtu obyvatel do velikostních kategorií. Součástí této kapitoly je zkoumání možného vlivu hospodářské krize na hospodaření obcí v Královéhradeckém kraji.

4.4.1 Příjmy obcí Královéhradeckého kraje

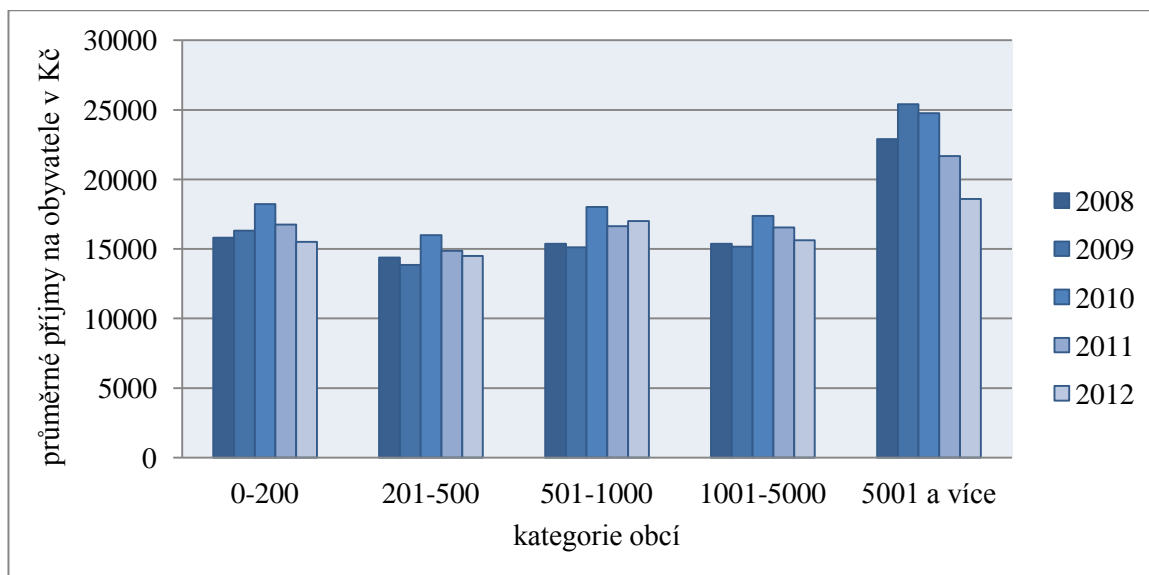
Vývoj celkových příjmů jednotlivých obcí je znázorněn na Grafu 12. Celkové příjmy jsou rozděleny podle velikostních kategorií za sledované roky. V průběhu sledovaných let byl vývoj celkem stabilizován, ke změně došlo především u obcí s počtem obyvatel 5 tis. a více, kdy se celková částka příjmů snížila v roce 2012. Tento pokles byl především způsobem snížením dotací (viz Graf 16) a také mírným snížením nedaňových příjmů této velikostní kategorie obcí.



Graf 12: Vývoj celkových příjmů obcí Královéhradeckého kraje (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

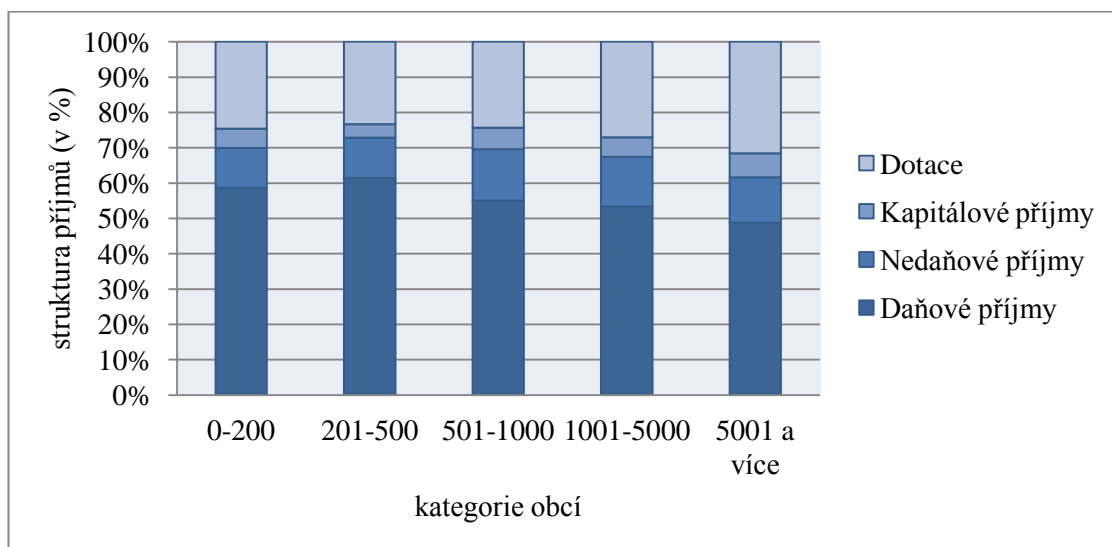
Výši příjmů obcí v Královéhradeckém kraji lze porovnávat vzhledem k velikosti příjmů jednotlivých obcí na 1 obyvatele těchto obcí. Ze zjištěných průměrných hodnot příjmů obcí na obyvatele byl vytvořen Graf 13. Z tohoto grafu je patrné, že obce do 5 tis. obyvatel mají průměrnou výši příjmů na obyvatele přibližně na stejné úrovni se sezónními výkyvy, zatímco obce s počtem obyvatel nad 5 tis. mají výrazně vyšší průměrné příjmy na obyvatele v porovnání s ostatními obcemi, avšak zde docházelo k větším sezónním výkyvům. I zde je také patrný sestup příjmů u obcí nad 5 tis. obyvatel v roce 2012 díky sníženým dotacím.



Graf 13: Průměrné příjmy obcí na obyvatele podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Rozpočtové příjmy obcí Královéhradeckého kraje jsou členěny do 4 základních kategorií: daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a dotace. Podíly jednotlivých druhů příjmů za celé sledované období jsou znázorněny na Grafu 14. Podíly jednotlivých druhů jsou rozděleny podle velikostních kategorií obcí. Z tohoto obrázku je patrné, že největší část příjmů obcí tvoří daňové příjmy, které jsou doplňovány z velké části dotacemi. Nedaňové příjmy a kapitálové příjmy představují spíše menší část příjmů obcí. Dále je možné sledovat trend klesajících daňových příjmů se zvyšujícím se počtem obyvatel a naopak mírně se zvyšující dotace se zvyšujícím se počtem obyvatel.

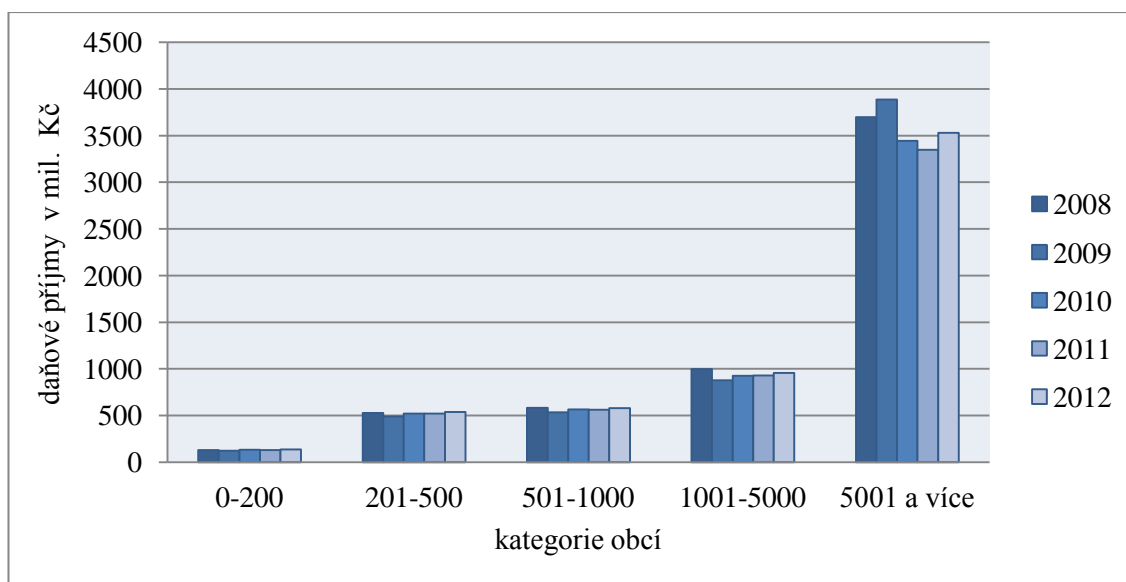


Graf 14: Podíly jednotlivých složek příjmů obcí podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Největší složkou příjmů obcí jsou daňové příjmy. Graf 15 znázorňuje vývoj daňových příjmů za sledované období 2008 – 2012. V daňových příjmech docházelo k výkyvům především v roce 2009, u obcí s počtem obyvatel mezi 1 tis. a 5 tis. došlo ke snížení daňových příjmů, zatímco u obcí s počtem obyvatel nad 5 tis. obyvatel došlo ke zvýšení daňových příjmů.

Na zvýšení daňových příjmů může mít vliv i provedená novela zákona o rozpočtovém určení daní, která je platná od roku 2008. V této novele se začala aplikovat nová kritéria pro přerozdělování výnosu sdílených daní pro obce: kritérium rozlohy obce, kritérium prostého počtu obyvatel obce a modifikované kritérium přepočteného počtu obyvatel obce (upravené o koeficienty postupných přechodů). Takto upravené RUD mělo zlepšit situaci malých obcí, u nichž geografické podmínky brání případnému sloučení obcí a také bylo výhodné pro obce s nižší hustotou obyvatelstva. Koeficienty postupných přechodů také zabránily skokovým přechodům mezi velikostními kategoriemi obcí. [28]

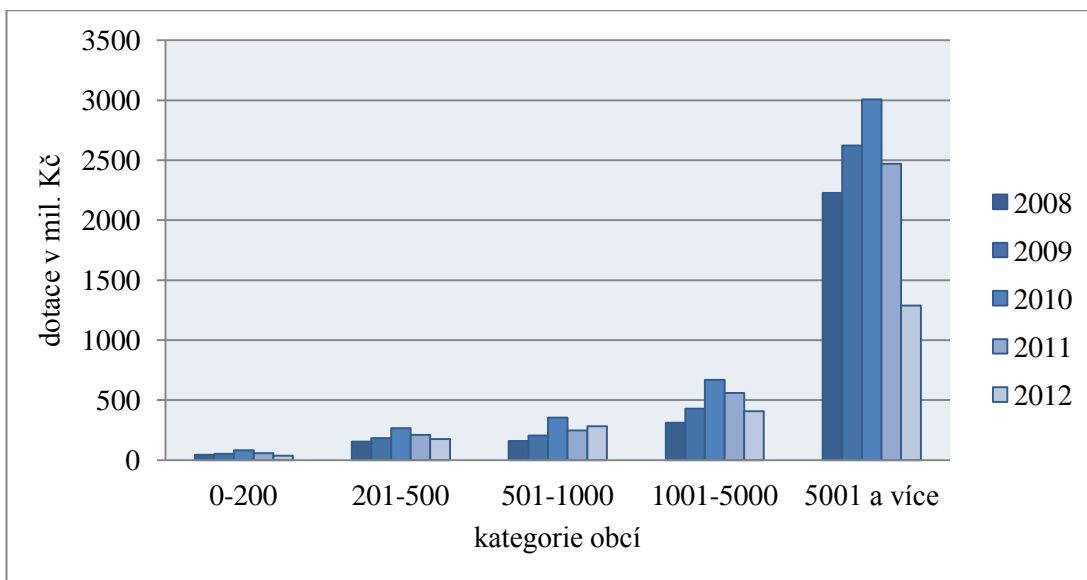


Graf 15: Vývoj daňových příjmů obcí podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Další důležitou částí příjmů tvoří dotace – především z vyšších územně samosprávných celků a fondů Evropské unie. Graf 16 znázorňuje vývoj dotací v obcích Královéhradeckého kraje ve sledovaném období podle velikostních kategorií obcí.

Především u obcí s počtem obyvatel v řádu tisíců dochází k vysokým výkyvům v příjmu dotací. Do roku 2010 silně převažuje trend zvyšujících se dotací, zatímco od roku 2010 dochází k poklesu příjímání dotací.

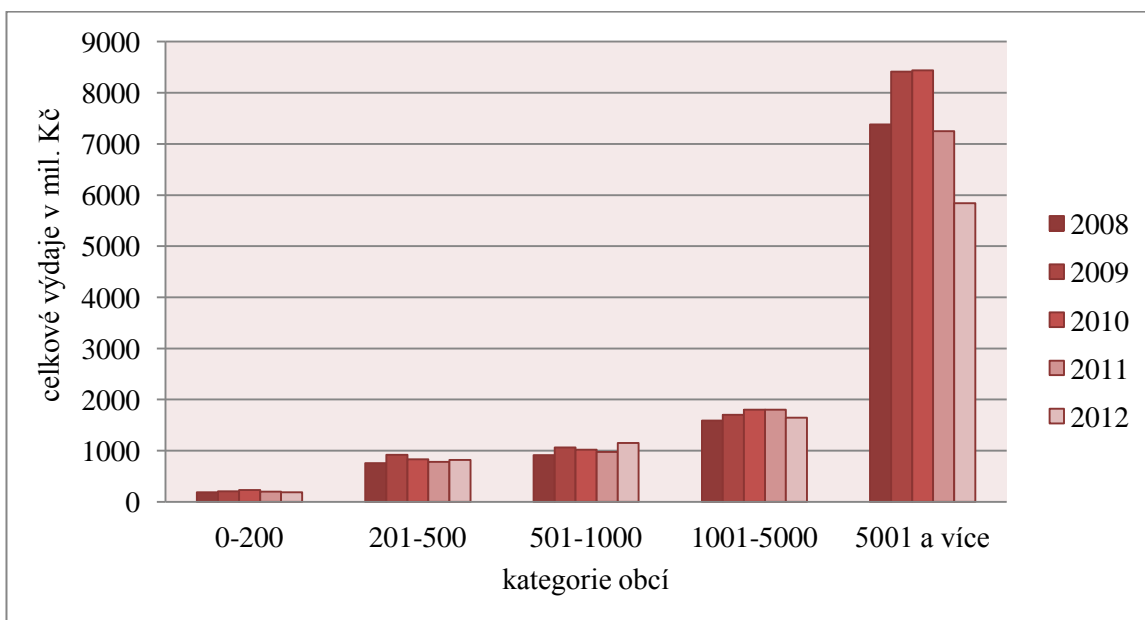


Graf 16: Vývoj dotací u obcí podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

4.4.2 Výdaje obcí Královéhradeckého kraje

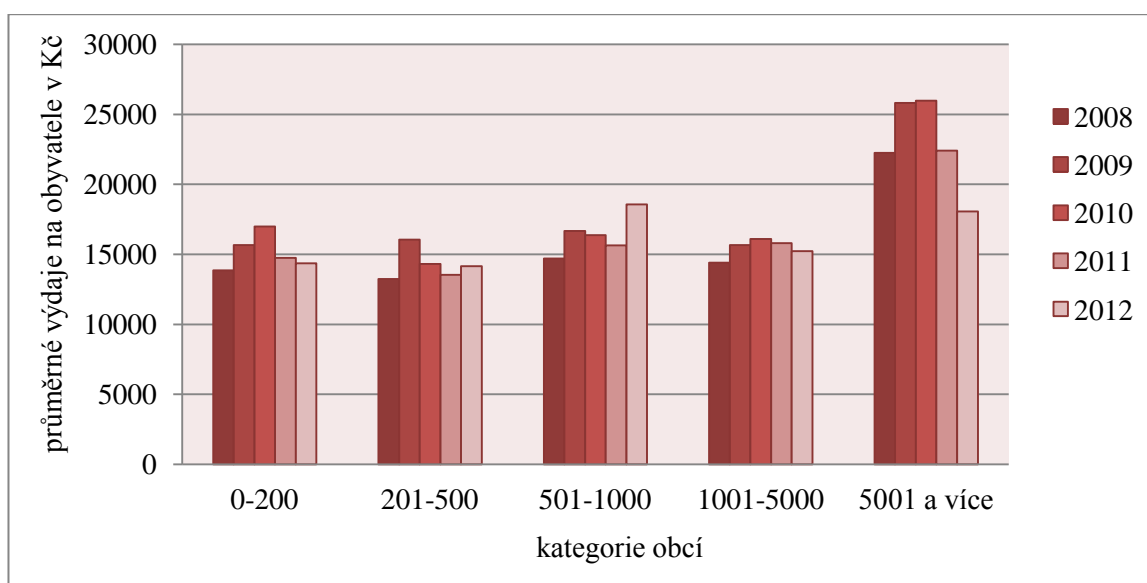
Vývoj celkových rozpočtových výdajů je znázorněn na Grafu 17. Údaje jsou rozděleny podle velikostních kategorií obcí. Zvýšení výdajů v letech 2009 a 2010 má na svědomí především zvyšování kapitálových nákladů (viz Graf 21), zatímco snížení celkových nákladů v roce 2012, které je patrné u obcí s počtem obyvatel nad 5 tis., je důsledkem markantního snížení běžných výdajů (viz Graf 20).



Graf 17: Vývoj celkových výdajů obcí Královéhradeckého kraje (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

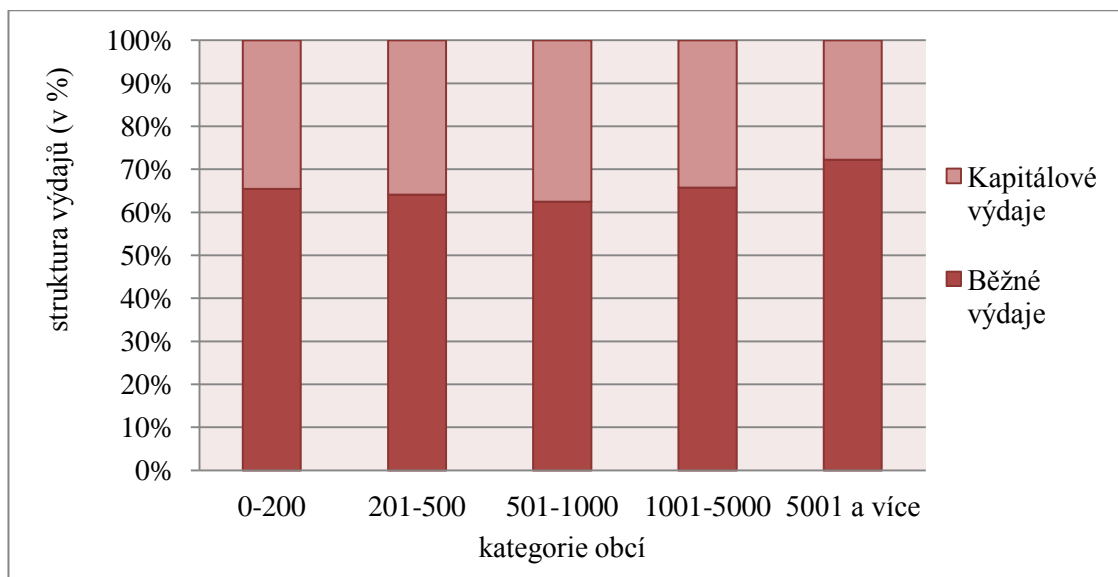
Stejně jako u příjmů jsou i výdaje zkoumány vzhledem k počtu obyvatel jednotlivých obcí. Zjištěné hodnoty výdajů přepočtené na obyvatele se staly podkladem pro vytvoření Grafu 18, který znázorňuje vývoj i rozdíly hodnot průměrných výdajů na obyvatele v jednotlivých velikostních kategoriích obcí. Z tohoto obrázku je znovu patrné, že obce s počtem obyvatel do 5 tis., mají podobnou průměrnou výši výdajů, zatímco obce s počtem obyvatel nad 5 tis. obyvatel mají vyšší výdaje na obyvatele. Také skokové změny mezi roky jsou výraznější u velikostní kategorie obcí s počtem obyvatel nad 5 tis. obyvatel, zatímco u obcí s nižším počtem obyvatel jsou výraznější změny pouze v některých případech. Například v obcích s počtem obyvatel mezi 1 tis. a 5 tis. je vývoj plynulý.



Graf 18: Průměrné výdaje obcí na obyvatele podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

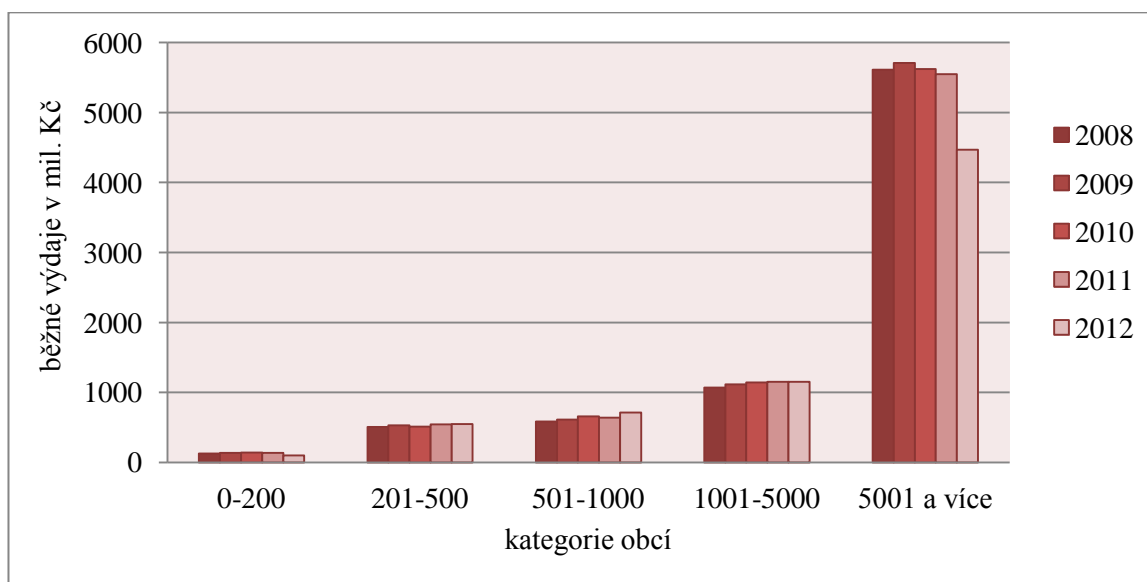
Jak již bylo řečeno, výdaje se dělí na dvě základní skupiny: běžné výdaje a kapitálové výdaje. Graf 19 vyjadřuje podíl mezi běžnými a kapitálovými výdaji v různých velikostních kategoriích obcí za sledované období 2008 – 2012. Mezi velikostními kategoriemi není výraznější rozdíl mezi podíly běžných a kapitálových výdajů. Nejvyšší podíl běžných výdajů je u velikostní kategorie obcí nad 5 tis. obyvatel, zatímco nejnižší podíl běžných výdajů je u velikostní kategorie s počtem obyvatel mezi 500 a 1 tis. Avšak rozdíl mezi těmito hodnotami není nijak výrazný.



Graf 19: Podíly základních složek výdajů obcí podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Na Grafu 20 a Grafu 21 je možné sledovat vývoj obou základních složek výdajů, běžných a kapitálových. Z Grafu 20 je patrné snížení běžných výdajů u velikostní kategorie nad 5 tis. obyvatel v roce 2012. Snižovaly se výdaje na průmysl, bydlení, komunální služby a územní rozvoj, tělovýchovu a zájmovou činnost a veřejnou správu. Obecně se však běžné výdaje ve všech velikostních kategoriích vyvíjely plynulým tempem v podobných hodnotách.

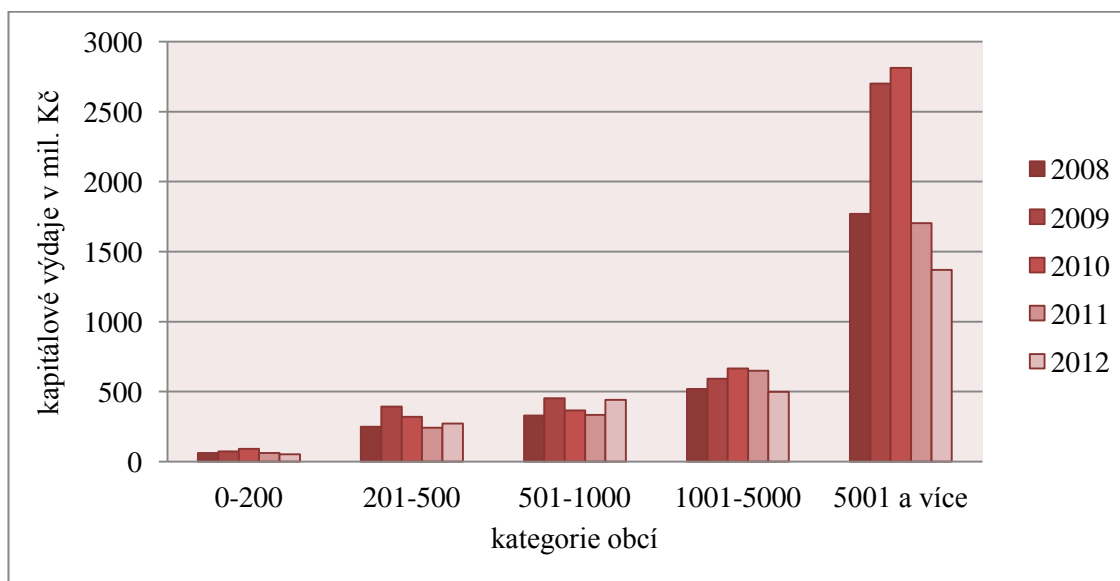


Graf 20: Vývoj běžných výdajů obcí podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Ve vývoji kapitálových výdajů z Grafu 21 je výrazná změna v letech 2009 a 2010 u velikostní kategorie nad 5 tis. obyvatel. V těchto letech došlo ke zvýšení kapitálových

příjmů v oblastech průmyslu, kultury, církví a sdělovacích prostředků, v tělovýchově a zájmové činnosti, bydlení, komunálních službách a územním rozvoji a veřejné správě.

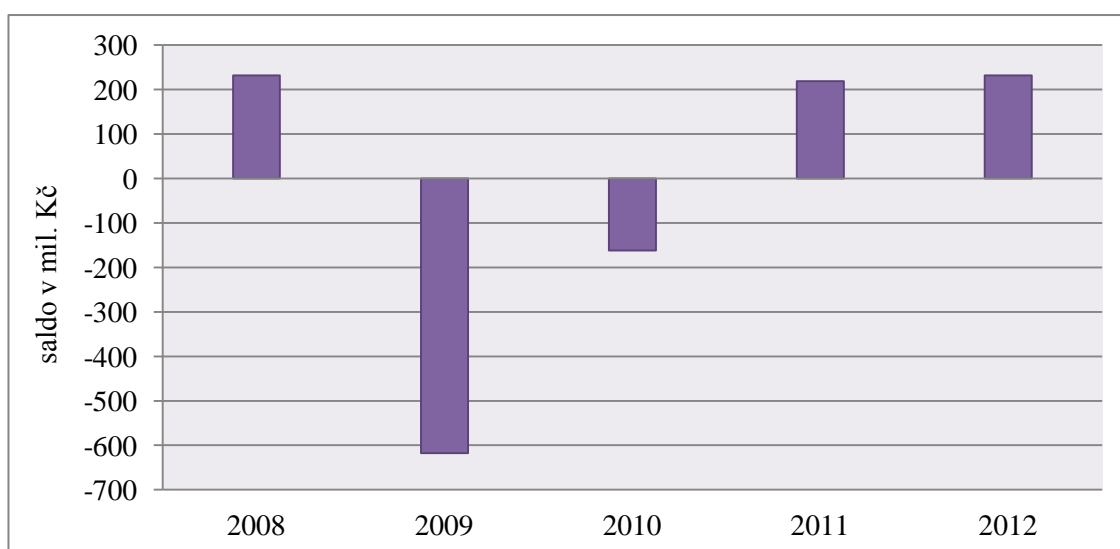


Graf 21: Vývoj kapitálových výdajů obcí podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

4.4.3 Saldo obcí Královéhradeckého kraje

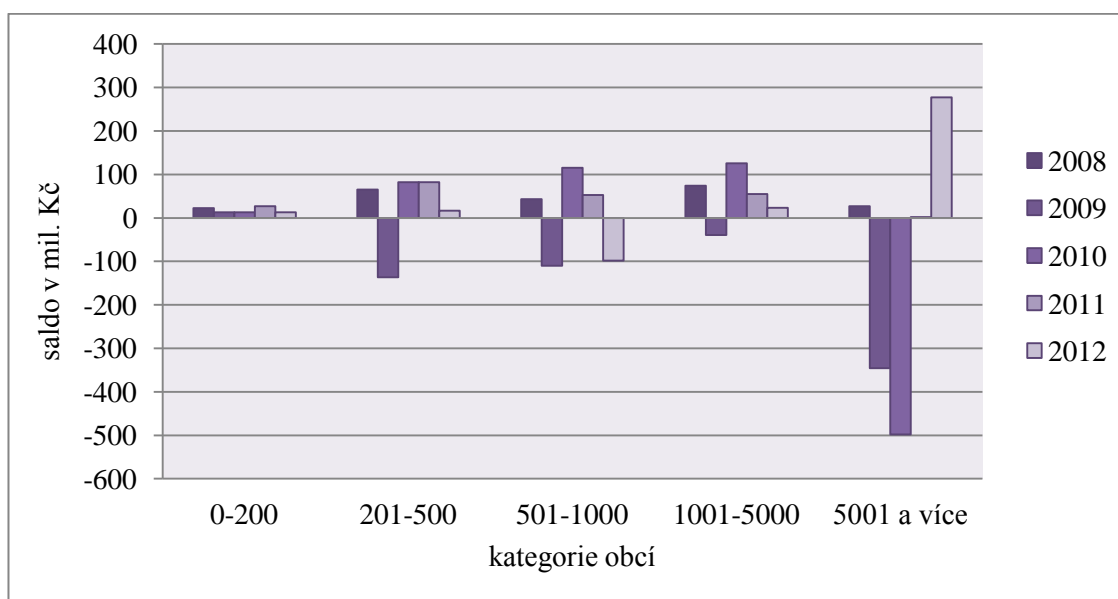
Vývoj salda obcí Královéhradeckého kraje je znázorněn na Grafu 22. Obce dosáhly záporného salda ve dvou letech, v roce 2009 a v roce 2010. Záporné saldo může být způsobeno dopady hospodářské krize, údaje však vznikly na základě rozdílu mezi rozpočtovými příjmy a rozpočtovými výdaji za dané období a v těchto dvou letech byly vykázány vysoké kapitálové výdaje u všech kategorií obcí.



Graf 22: Vývoj salda obcí Královéhradeckého kraje (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

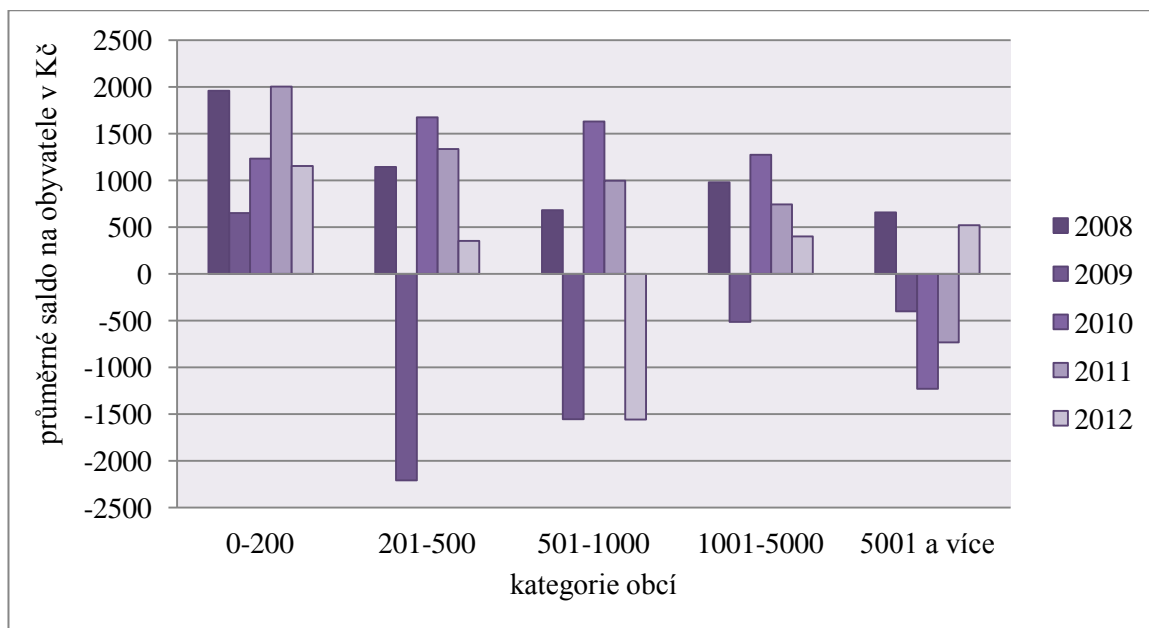
Záporné saldo v letech 2009 a 2010 se nejvíce objevovalo u obcí nad 5 tis. obyvatel a dále u obcí s počtem obyvatel 200 až 500 a s počtem obyvatel 500 až 1 tis. obyvatel. Znovu je zde potvrzeno, že nejvyšší záporné saldo je u obcí s počtem obyvatel nad 5 tis., kde byly také nejvyšší kapitálové výdaje. Více je znázorněno na Grafu 23. Vyšší kladné saldo je v roce 2012 u obcí s počtem obyvatel nad 5 tis., kde byly běžné výdaje i kapitálové výdaje sníženy (viz Graf 20 a Graf 21). Přičemž v tomto roce došlo zároveň k výraznému snížení příjmů ve formě dotací (viz Graf 16).



Graf 23: Vývoj salda obcí podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Graf 24 znázorňuje skutečnost, že nejhůře jsou na tom s vyrovnáváním rozpočtů obce velikostní kategorie s 200 až 500 obyvateli a dále kategorie s 500 až 1 tis. obyvateli, a navíc zobrazuje, že obce s počtem obyvatel více než 5 tis. nemají tak vysoké záporné saldo při přepočtu na obyvatele, jak tomu je v celých hodnotách na Grafu 23.



Graf 24: Průměrné saldo obcí na obyvatele podle kategorií (2008 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [30]

Shrnutí

Pro představu je v Tabulce 8 zaznamenán počet obcí Královéhradeckého kraje, které jsou v záporném saldu za posledních 5 let (2008 – 2012) v porovnání s počtem obcí, které jsou v záporném saldu za posledních 12 let (2001 – 2012). Počty těchto obcí jsou rozděleny podle velikostních kategorií obcí (na základě počtu obyvatel). Z údajů v Tabulce 8 je možné odvodit zhoršení salda u obcí s počtem obyvatel 5 tis. a více, zatímco u ostatních kategorií obcí došlo k mírnému zlepšení celkového salda za daná období. Posledním údajem v tabulce je průnik obcí, které měly záporné saldo rozpočtu během obou období.

Tabulka 8: Obce se záporným rozpočtem za období 2008 – 2012 a období 2000 – 2012

kategorie	počet obcí	obce se záporným rozpočtem za 5 let	podíl obcí se záporným rozpočtem za 5 let	obce se záporným rozpočtem za 12 let	podíl obcí se záporným rozpočtem za 12 let	průnik obcí se záporným rozpočtem za 5 i 12 let
0-200	100	32	32 %	38	38 %	27
201-500	178	63	35 %	70	39 %	45
501-1000	92	40	43 %	43	47 %	25
1001-5000	56	13	23 %	22	39 %	8
5001 a více	22	13	59 %	8	36 %	8
suma	448	161		181		113

Zdroj: vlastní zpracování

4.5 Analýza zadluženosti obcí

Součástí této kapitoly je analýza ukazatele dluhové služby, vývoj úvěrů a komunálních dluhopisů, hodnoty přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům a celková likvidita za období 2010 – 2012.

4.5.1 Monitoring hospodaření obcí

V rámci analýzy zadluženosti obcí Královéhradeckého kraje byla využita data ze systému ÚFIS (Prezenční systém finančních a účetních informací státu) věnující se monitoringu hospodaření obcí. V tomto systému je využívána Soustava informativních a monitorujících ukazatelů hospodaření obce (SIMU). Ukázka SIMU u města Hradec Králové je v Příloze G.

Z těchto ukazatelů byly vybrány následující: úvěry a komunální dluhopisy, přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy, celková zadluženost, dluhová služba, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům a celková likvidita.

Tato data byla zjištěna u výběru obcí, jejichž součet výsledků hospodaření za posledních 5 let byl záporný (celkem 161 obcí viz Příloha H). V analýzách jsou pak využity pouze obce, u kterých byly tyto ukazatele vyšší než nula. Sledované období je rok 2010 až 2012 podle dostupných dat na webových stránkách.

Úvěry

V roce 2010 vykazalo úvěr 77 obcí ze sledovaných 161, v roce 2011 se jednalo o 85 obcí a za rok 2012 úvěr vykazalo 96 obcí. Tabulka 9 zobrazuje údaje o obcích, jež vykazaly úvěr, podle velikostních kategorií za sledované období a zároveň procentuální podíly pro jednotlivé velikostní kategorie. Ve sledovaném vzorku obcí se záporným výsledkem hospodaření v posledních 5 letech se úvěry objevují až u 50 % obcí, u obcí s vyšším počtem obyvatel se úvěry vyskytují u 70 % i 100 % podle velikostních kategorií. Ve sledovaném období 2010 až 2012 došlo k postupnému zvyšování úvěrů za všechny sledované obce.

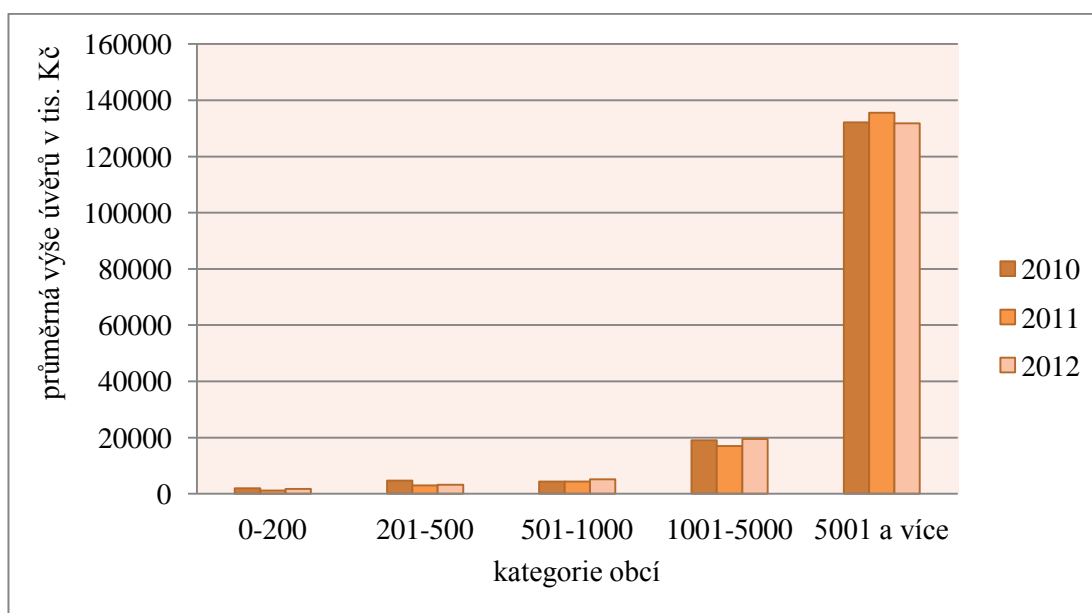
Záporné saldo u obcí neznamena automaticky skutečnost, že obec využila úvěr či přijala návratnou finanční výpomoc či ostatní dluhy. Mnoho obcí začalo čerpat přebytky na běžných účtech z minulých let, avšak v rozpočtech jsou následně patrné pouze vyšší výdaje, nežli příjmy (tedy záporné saldo).

Tabulka 9: Vývoj počtu obcí s úvěrem (2010 – 2012)

kategorie	počet obcí	2010	podíl	2011	podíl	2012	podíl
0-200	32	13	41 %	13	41 %	13	41 %
201-500	63	26	41 %	31	49 %	38	60 %
501-1000	40	16	40 %	19	48 %	22	55 %
1001-5000	13	9	69 %	9	69 %	10	77 %
5001 a více	13	13	100 %	13	100 %	13	100 %
suma	161	77		85		96	

Zdroj: vlastní zpracování

Údaje o výši úvěrů byly u obcí s těmito cizími zdroji zprůměrovány a jejich vývoj je zobrazen v Grafu 25. Zde je patrný vývoj především u obcí s počtem obyvatel nad 1 tis a více. V roce 2011 došlo ke snížení průměrné výše úvěrů u obcí v kategorii 1 tis. až 5 tis. obyvatel, ke zvýšení průměrné výše úvěrů došlo v obcích nad 5 tis. obyvatel. Obecně však došlo ve sledovaném období k postupnému zvyšování úvěrů u sledovaných obcí.

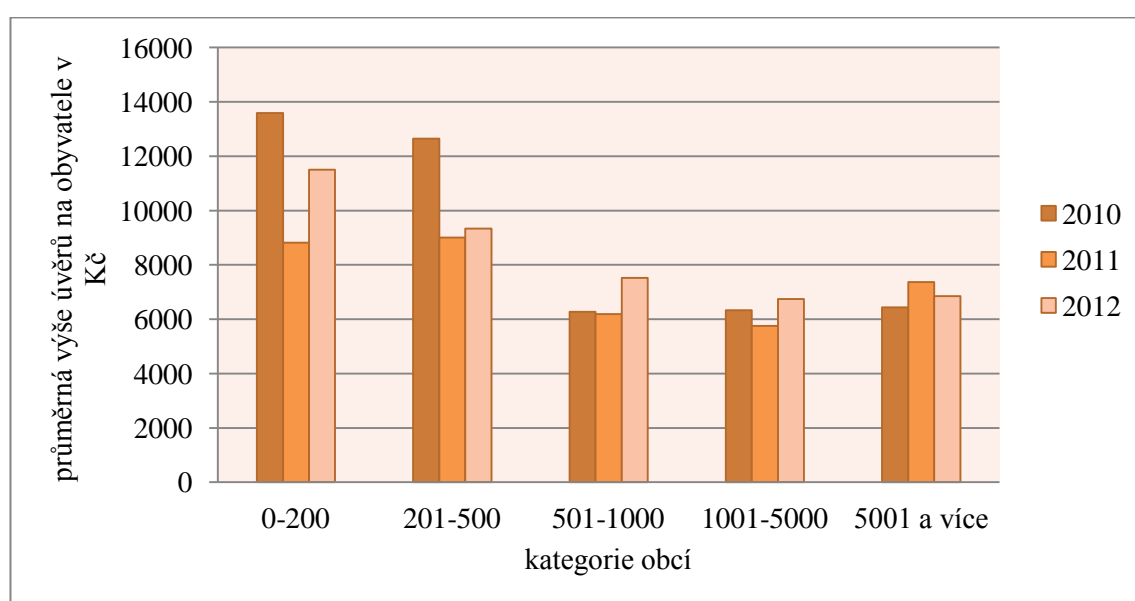


Graf 25: Průměrná výše úvěrů vybraných obcí podle kategorií (2010 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Ze zjištěných dat byla výše úvěrů přepočítána podle počtu obyvatel jednotlivých obcí. Například v obci s počtem obyvatel do 200 se v roce 2012 pohybovala průměrná výše úvěrů u vybraných obcí 11 501 Kč, zatímco u obcí s počtem obyvatel více než 5 tis. byla průměrná výše úvěru 6 855 Kč. Nejvyšší průměrná výše úvěru byla v obcích s počtem obyvatel do 200 v roce 2010 (jednalo se o částku 13 587 Kč).

Nejnižší průměrné hodnoty úvěrů tedy byly v souhrnu zjištěny u velikostních kategorií obcí s počtem obyvatel nad 500 a výše, naopak nejvyšší průměrné hodnoty úvěrů jsou u obcí do 200 obyvatel v roce 2010 a 2012 a u obcí od 200 do 500 obyvatel v roce 2010. V roce 2011 docházelo u obcí s nižším počtem obyvatel spíše ke snižování úvěrů na obyvatele. Obce s počtem obyvatel nad 5 tis. vykázalo v tu dobu vyšší úvěry přepočtené na obyvatele. V roce 2012 došlo u většiny velikostních kategorií ke zvýšení úvěrů na obyvatele, pouze u velikostní kategorie nad 5 tis. obyvatel došlo naopak ke snížení průměrných úvěrů na obyvatele. Obecně je však i zde mírně rostoucí charakter hodnot (viz Graf 26). Z daných hodnot nelze vysledovat žádný určitý vliv na úvěry. Každá obec reaguje na situaci v novém rozpočtovém roce podle toho, jaký má stav běžného účtu a v řešení různých situací má určitou autonomii rozhodování.



Graf 26: Průměrná výše úvěrů vybraných obcí na obyvatele (2010 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy

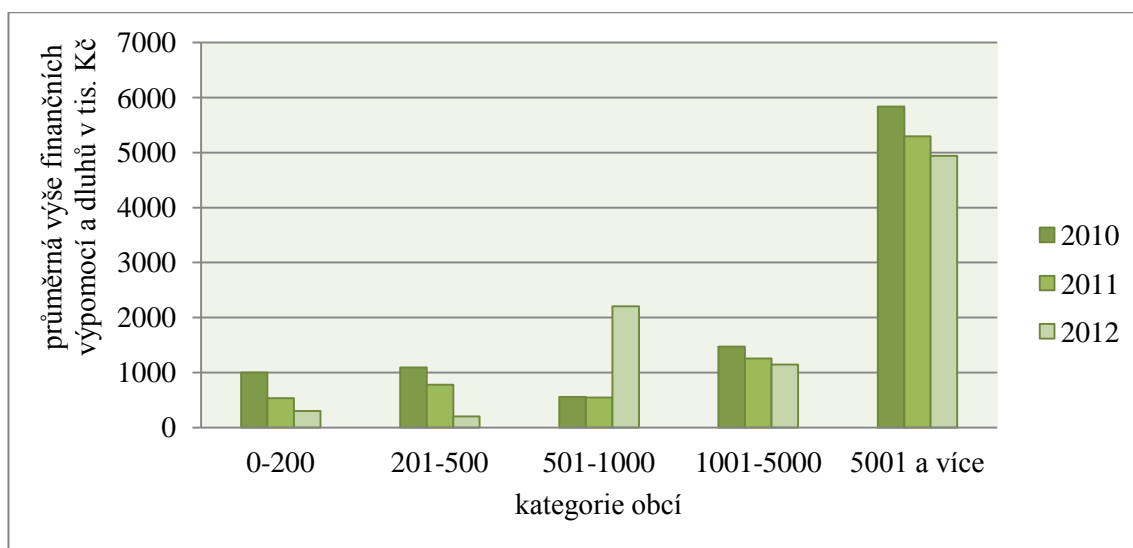
Dalším ukazatelem, jenž je součástí SIMU, jsou přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy. Oproti úvěrům nejsou přijaté návratné finanční výpomoci v Královéhradeckém kraji i obecně tak běžné. Tabulka 10 zobrazuje počet obcí, jež vykázaly přijaté návratné finanční výpomoci či ostatní dluhy. V roce 2010 vykázalo přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy celkem 19 obcí ze sledovaného výběru obcí se záporným saldem za posledních 5 let, v roce 2011 se jednalo o 22 obcí a v roce 2012 došlo ke snížení počtu obcí na 20.

Tabulka 10: Vývoj počtu obcí s finančními výpomocemi a dluhy (2010 – 2012)

kategorie	počet obcí	2010	podíl	2011	podíl	2012	podíl
0-200	32	1	3 %	3	9 %	1	3 %
201-500	63	4	6 %	1	2 %	1	2 %
501-1000	40	5	13 %	8	20 %	5	13 %
1001-5000	13	3	23 %	4	31 %	7	54 %
5001 a více	13	6	46 %	6	46 %	6	46 %
suma	161	19		22		20	

Zdroj: vlastní zpracování [19]

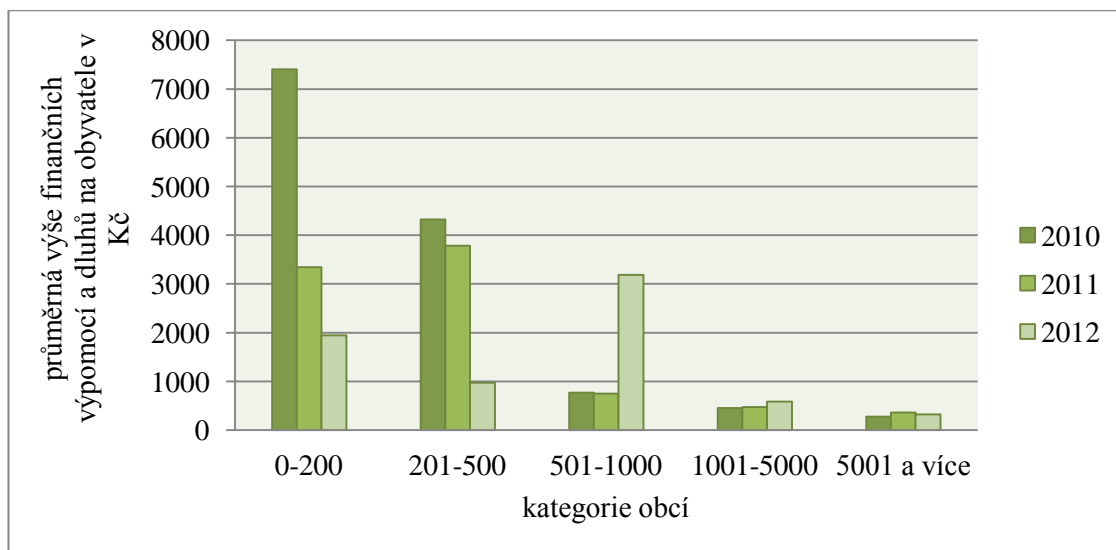
Vývoj průměrných výší přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů u obcí, které tyto cizí zdroje využily, je znázorněn na Grafu 27. U všech kategorií obcí je patrné snižování průměrné výše finančních výpomocí a dluhů, pouze u kategorie obcí s počtem obyvatel mezi 500 a 1 tis. došlo v roce 2012 k prudkému zvýšení přijatých návratných výpomocí. Za toto zvýšení je odpovědná obec Voděrady, která přijala v roce 2012 nezvykle vysokou návratnou finanční výpomoc ve výši 7 532 tis. Kč.



Graf 27: Průměrná výše finančních výpomocí a dluhů u vybraných obcí (2010 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Více vypovídající mohou být údaje průměrné výše přijatých návratných finančních výpomocí přepočtené na obyvatele u vybraných obcí (obcí, které přijaly finanční výpomoc) za sledované období. Podle hodnot přepočtených na obyvatele byl vytvořen Graf 28. Přijaté návratné finanční výpomoci byly nejvíce využívány obcemi s počtem obyvatel do 500. Znovu je z Grafu 28 patrný pokles v průměrných výškách návratných finančních výpomocí až na výjimku v kategorii obcí od 500 do 1 tis. obyvatel, kde obec Voděrady přijala 7x vyšší finanční výpomoc v porovnání s loňským rokem jak již bylo zmíněno.



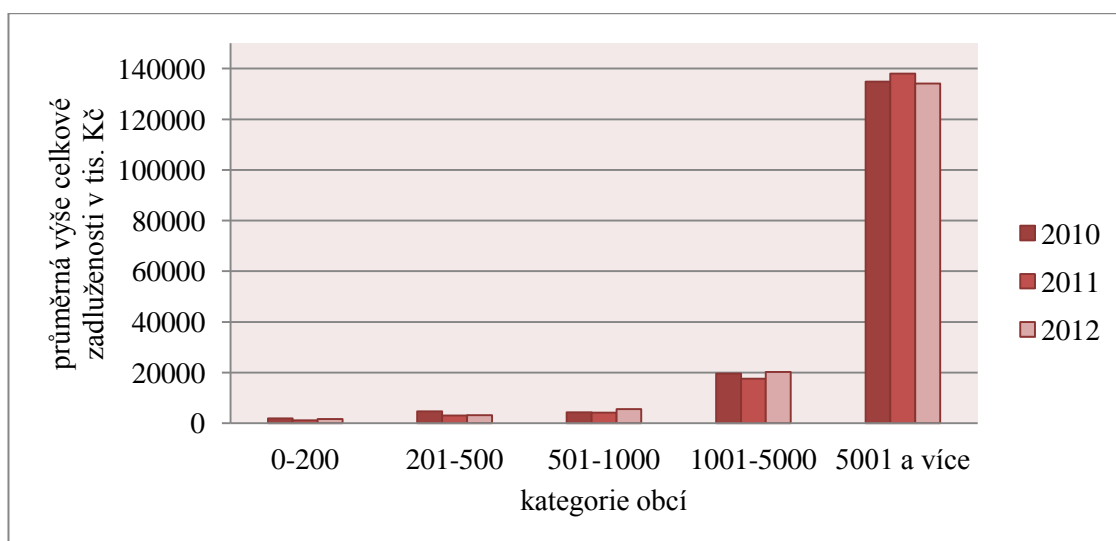
Graf 28: Průměrná výše finančních výpomocí a dluhů obcí na obyvatele (2010 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Celková zadluženost

Celková zadluženost se v Monitoringu hospodaření obcí zjišťuje jako součet ukazatele úvěrů a komunálních dluhopisů a ukazatele přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů (viz Příloha G).

Graf 29 znázorňuje vývoj celkové zadluženosti v letech 2010 – 2012 u vybraných obcí (tedy obce, které ve sledovaném období vykázaly úvěr či návratnou finanční výpomoc) v průměrných hodnotách za jednotlivé velikostní kategorie obcí. Z Grafu 29 vyplývá, že v rámci jednotlivých kategorií nedocházelo v průběhu sledovaného období k velkým výkyvům a to i díky vyrovnaní protichůdných vlivů úvěrů a návratných finančních výpomocí.

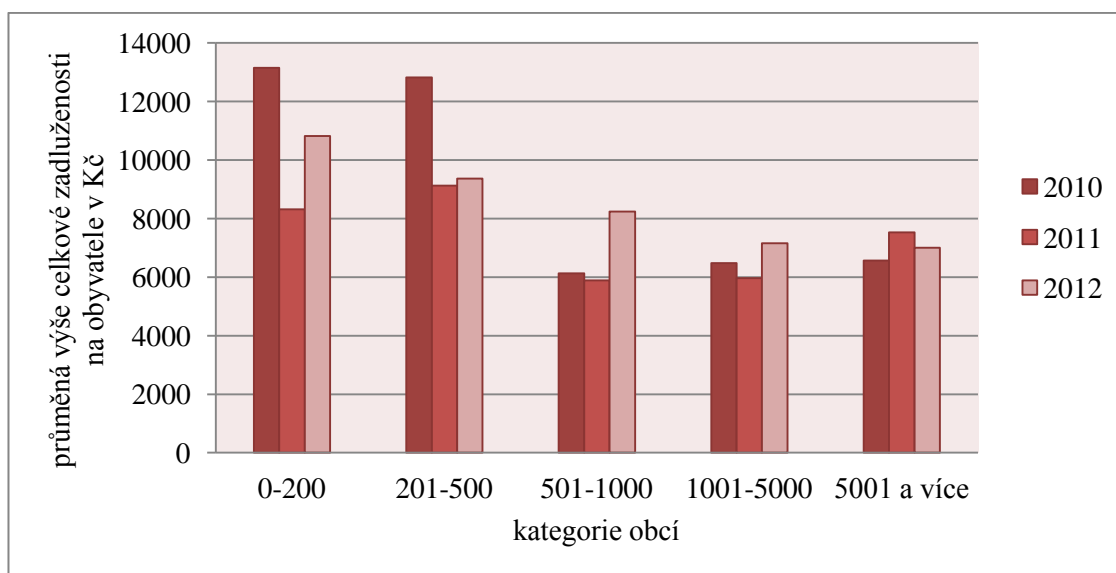


Graf 29: Průměrná výše celkové zadluženosti u vybraných obcí (2010 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Průměrné výše celkové zadluženosti lze přepočítat podle počtu obyvatel. Nejnižší průměrné výše celkové zadluženosti na obyvatele bylo v obcích s počtem obyvatel od 500 do 1 tis. v roce 2010 (částka 2 606 Kč). Naopak nejvyšší hodnoty průměrné výše celkové zadluženosti obcí na obyvatele je u obcí je v kategorii nad 5 tis. obyvatel v roce 2011 (částka 7 534 Kč).

Vývoj průměrné výše celkové zadluženosti na obyvatele u vybraných obcí je znázorněn na Grafu 30. Vysoká průměrná výše celkové zadluženosti je u obcí s počtem obyvatel do 200 v letech 2010 a 2012, u obcí s počtem obyvatel od 200 do 500 v roce 2010 a v obcích s počtem obyvatel od 500 do 1 tis. v roce 2012. Ani zde se nedá závislost změn ve vývoji průměrné výše celkové zadluženosti vysvětlit jinak, než existencí obcí, které ve sledované době využívaly cizí zdroje ve vysokých částkách na investičně náročné projekty v různých velikostních kategoriích.



Graf 30: Průměrná výše celkové zadluženosti obcí na obyvatele (2010 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Dluhová služba

Ukazatel dluhové služby je v Monitoringu hospodaření zjišťován jako součet úroků a uhrazených splátek dluhopisů a půjčených prostředků (dluhová služba) dělený celkovým příjmem po konsolidaci (viz Příloha G). Ukazatel dluhové služby je uveden v procentech.

Ukazatel dluhové služby je u obcí různý podle výše úroků a uhrazených splátek přijatých úvěrů a finančních výpomocí. Ve vybraném vzorku obcí se záporným saldem za posledních 5 let (2008 – 2012) je několik obcí, které mají ukazatel dluhové služby nulový, tedy nemají žádné úvěry či finanční výpomoci, u kterých by platily úroky z úvěru či splátky. V roce 2010

mělo nulový ukazatel dluhové služby 67 obcí, v roce 2011 jich bylo 69 bez dluhové služby a v roce 2012 se počet snížil na 58 obcí.

Tabulka 11 obsahuje nalezené maximální hodnoty ukazatele dluhové služby u vybraného vzorku obcí (celkem 161). Jedná se o alarmující údaje některých obcí, u kterých se většina příjmů po konsolidaci musí věnovat na úroky z úvěrů a splátky úvěrů. Obec Mokrovousy vykázala v roce 2012 dokonce i 108 % ukazatele dluhové služby – tedy má vyšší úroky z úvěrů a splátky, nežli příjmy po konsolidaci. Dalším podobně varujícím případem je obec Kosičky, která měla v roce 2010 ukazatel dluhové služby 98,27 %. Obec Radíkovice pak obsadila hned dvě přední příčky ve velikostní kategorii do 200 obyvatel. Dluhovou službu měla nejvyšší v letech 2010 i 2011. Ostatní obce mají naštěstí maximální hodnotu pouze jeden rok ze sledovaného období.

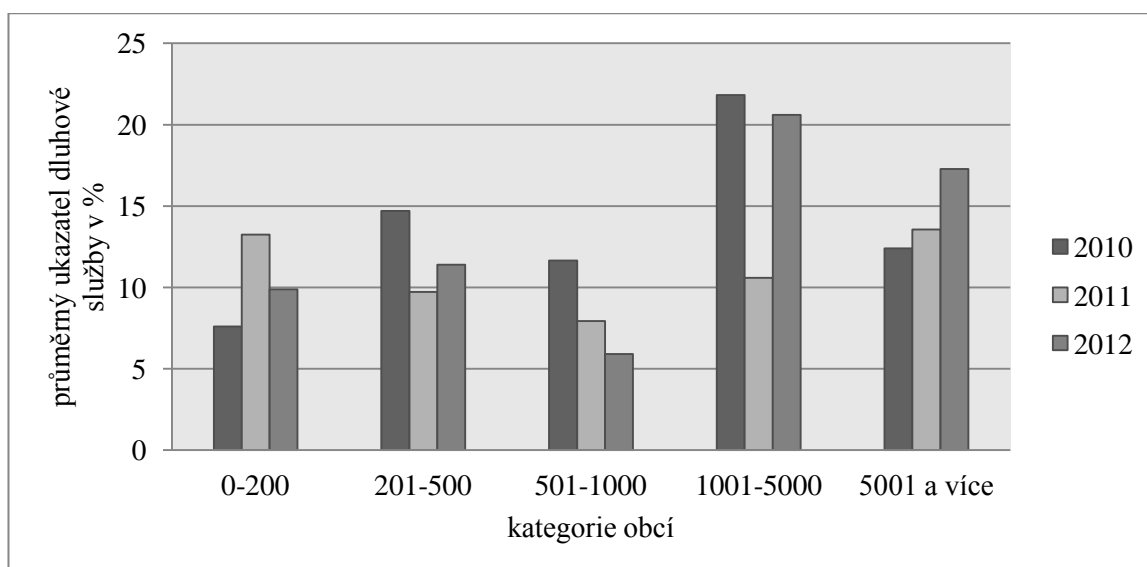
Tabulka 11: Maximální hodnoty ukazatele dluhové služby obcí v % (2010 – 2012)

kategorie	2010	2011	2012
0-200	79,19	79,75	60,28
201-500	98,27	91,31	107,55
501-1000	91,85	64,24	46,48
1001-5000	65,84	36,72	76,73
5001 a více	48,75	60,57	63,63

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Po přepočtu dluhové služby na průměrné hodnoty u obcí, které měly dluhovou službu vyšší než nula, byla zjištěna nejvyšší průměrná hodnota ukazatele v roce 2010 a 2012 u obcí v kategorii od 1 tis. do 5 tis. obyvatel.

Graf 31 znázorňuje výkyvy v průměrných hodnotách ukazatele dluhové služby. Každá velikostní kategorie obcí se vyvíjela jiným způsobem. Naráží se zde znovu na nevyrovnaný vývoj úvěrů i přijatých návratných finančních výpomocí. Obce využívají tyto zdroje nezávisle na sobě na základě současných potřeb obce – většinou se jedná o finančně náročné projekty na dopravní a technickou infrastrukturu, která se v obcích obnovuje podle situace. Také záleží na smluvních podmínkách jednotlivých úvěrů a návratných finančních výpomocí. Dluhová služba, jak je uvedeno výše, se zjišťuje z úroků a uhrazených splátek.



Graf 31: Průměrný ukazatel dluhové služby vybraných obcí (2010 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům

Dalším ukazatelem, který je součástí SIMU, je podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům. Ukazatel se zjišťuje jako podíl cizích zdrojů vůči celkovým aktivům (viz Příloha G) a je veden v procentech. U tohoto ukazatele je sledována výše, jakmile ukazatel překročí hodnotu 25 % včetně a zároveň je ukazatel celkové likvidity v intervalu $<0; 1>$, obce jsou osloveny dopisem od ministra financí ohledně hospodaření obce.

Tabulka 12 udává maximální hodnoty ukazatele podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům. Nejvyšší hodnoty se pohybují okolo 50 % podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům. Maximální hodnotu ze sledovaných obcí má obec Dětenice, a to v letech 2010 i 2011 ve velikostní kategorii s počtem obyvatel 500 až 1 tis. Tato obec je také obcí, které byl zaslán výše zmíněný dopis od ministra financí pro překročení sledovaných limitů.

Tabulka 12: Maximální hodnoty podílů cizích zdrojů k aktivům v % (2010 – 2012)

kategorie	2010	2011	2012
0-200	45,95	40,85	28,30
201-500	39,00	34,47	41,64
501-1000	41,42	53,87	35,83
1001-5000	14,75	20,18	18,80
5001 a více	24,81	18,62	17,61

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Naopak minimální hodnoty ukazatele podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům u vybraných obcí jsou uvedeny v Tabulce 13. Některé obce mají velice příkladné hodnoty tohoto ukazatele

(např. Myštěves, Sendraž, Staré Buky, Chlumeč nad Cidlinou i ve dvou letech), obec Zdechovice ve velikostní kategorii do 200 obyvatel vykázala v roce 2012 dokonce nulovou hodnotu tohoto ukazatele podle zdroje ÚFIS.

Tabulka 13: Minimální hodnoty podílů cizích zdrojů k aktivům v % (2010 – 2012)

kategorie	2010	2011	2012
0-200	0,23	0,16	0,00
201-500	0,29	0,36	0,52
501-1000	0,40	0,22	0,42
1001-5000	1,35	1,09	1,85
5001 a více	2,99	3,68	2,56

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Průměrné hodnoty (viz Tabulka 14) nejsou v součtu všech vybraných obcí nijak výrazně rozdílné. Lze pouze říci, že jsou průměrné hodnoty za sledované období u ukazatele podílu cizích zdrojů vůči celkovým aktivům podobné, jen v roce 2011 došlo v průměru k mírnému zvýšení tohoto ukazatele.

Tabulka 14: Průměrné hodnoty podílů cizích zdrojů k aktivům v % (2010 – 2012)

kategorie	2010	2011	2012
0-200	8	7	6
201-500	7	9	7
501-1000	7	10	8
1001-5000	7	9	9
5001 a více	10	11	8

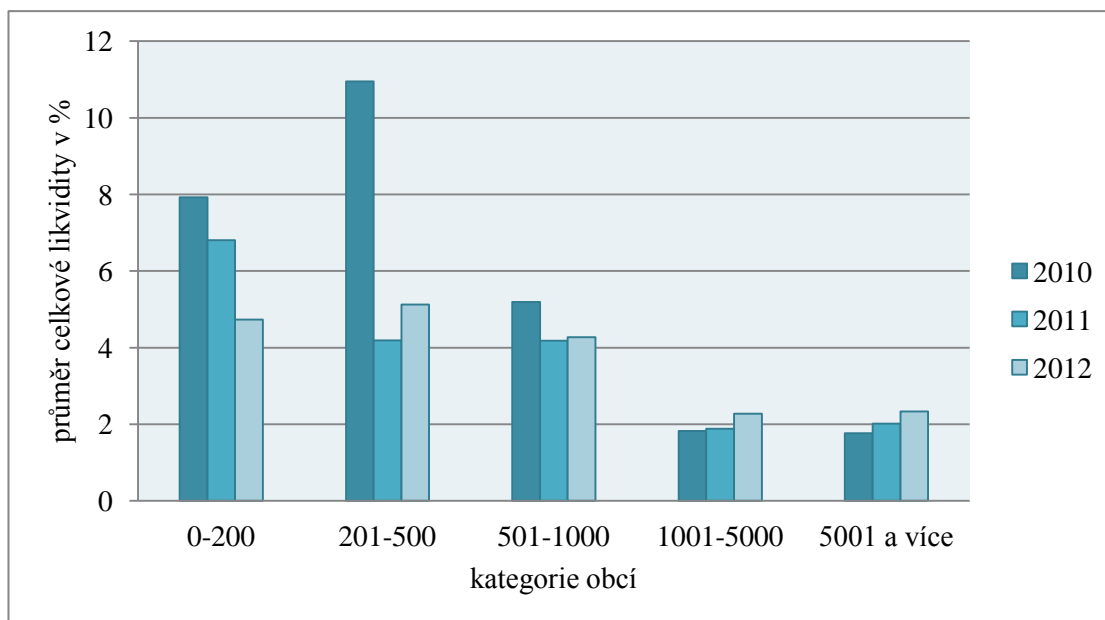
Zdroj: zpracováno z dat [19]

Celková likvidita

Celková likvidita se v Soustavě informativních a monitorujících ukazatelů hospodaření obce stanovuje jako podíl oběžného aktiva a krátkodobých závazků (viz Příloha G). Tento ukazatel je také veden v procentech a je dalším ukazatelem, který je sledován ze strany Ministerstva financí ČR. Jak je uvedeno i výše, pokud je celková likvidita v intervalu $<0; 1>$ a zároveň je podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům vyšší než 25 % včetně, obce jsou osloveny dopisem od ministra financí.

Vývoj průměrných hodnot ukazatele celkové likvidity u různých velikostních kategorií je znázorněn na Grafu 32. Nejvyšší průměrná hodnota ukazatele celkové likvidity byla zjištěna ve velikostní kategorii obcí s počtem obyvatel 200 až 500 (zde nejvyššího ukazatele podle zdroje ÚFIS dosahuje obec Kunčice s hodnotou 360 % v roce 2010, a to díky nezvykle

vysokým oběžným aktivům). Naopak nejnižší hodnoty celkové likvidity jsou u obcí s počtem obyvatel 1 tis. a výše (např. obec Libáň měla v roce 2012 hodnotu tohoto ukazatele 0,93 %, obec Česká skalice v roce 2011 dosahovala hodnoty 0,66 % a Nové Město nad Metují mělo v roce 2010 hodnotu ukazatele celkové likvidity dokonce 0,5 %).



Graf 32: Průměrné hodnoty ukazatele celkové likvidity obcí (2010 – 2012)

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Dopis od ministra financí obdržely celkem 4 obce ze sledovaného vzorku 161 obcí se záporným saldem za období (2008 – 2012). Obec Libníkovice patří do velikostní kategorie do 200 obyvatel, obec Hříbojedy a obec Nový Ples patří do kategorie s počtem obyvatel mezi 200 a 500 a obec Dětenice patří do kategorie 500 obyvatel až 1 tis. V obci Libníkovice došlo k překročení limitů v roce 2010, obec Hříbojedy obdržela dopis od ministra financí v roce 2011 a obec Nový Ples spadala do této kategorie v roce 2012. Pouze obec Dětenice vykázala nedostatečné ukazatele ve dvou letech, a to v roce 2010 a 2011. V roce 2012 došlo u této obce ke zlepšení podílu cizích zdrojů vůči celkovým aktivům obce.

Je zajímavé, že obce s vyšším počtem obyvatel nad 1 tis. do této problémové kategorie nespádají, a přitom v průměru vykazují nejnižší ukazatele celkové likvidity. Podle zjištěných dat jsou u těchto obcí uspokojivé podíly cizích zdrojů na jejich celkových aktivech.

5 PRŮZKUM ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTÍ V OBCÍCH

Součástí diplomové práce se stal průzkum, který se uskutečnil přes emailovou službu. Účelem tohoto průzkumu bylo zjistit informace o hospodaření vybraných obcí (vzorek 161 obcí viz Příloha H) a jejich způsoby regulování zadluženosti. Jedná se o 36 % obcí, které z celkového počtu obcí Královéhradeckého kraje vykázaly celkový součet výsledků hospodaření za poslední 5 let (2008 – 2012) jako záporný.

Tabulka 15 obsahuje údaje o počtu obcí, kterých se průzkum vykonávaný prostřednictvím emailové služby týká, a zároveň je zde počet obcí jednotlivých velikostních kategorií, které na emailovou žádost o informace reagovaly. Z počtu obcí, které vykázaly záporné saldo za sledované období, odpovědělo 22 respondentů (viz Příloha I), tedy přibližně 14 % obcí.

Tabulka 15: Průzkum hospodaření a regulace zadluženosti u vybraných obcí

kategorie	počet obcí	počet obcí se záporným saldem za 5 let	podíl obcí se záporným saldem za 5 let	počet respondentů	podíl respondentů
0-200	100	32	32 %	0	0 %
201-500	178	63	35 %	7	11 %
501-1000	92	40	43 %	4	10 %
1001-5000	56	13	23 %	4	31 %
5001 a více	22	13	59 %	7	54 %
Suma	448	161		22	

Zdroj: vlastní zpracování

Součástí průzkumu byly základní otázky týkající se hospodaření obce, nejčastějšího způsobu krytí schodku a způsob výkonu povinného ročního auditu obcí. Obsahem byl dále dotaz, zda obce sledují vybrané ukazatele: ukazatel dluhové služby, monitoring obce a iRating. Poslední součástí průzkumu byl dotaz na názor dané obce (představitel vystupující za obec) na institut Správce obce a navrhovanou Finanční ústavu.

Při zpracování jednotlivých odpovědí je zároveň vycházeno z údajů zjištěných systémem ÚFIS, ve kterých jsou uvedeny výše úvěrů a přijatých návratných finančních výpomocí a ostatních dluhů, celková zadluženost a ukazatel dluhové služby.

Hospodaření a způsob krytí schodku

Většina dotazovaných obcí na otázku hospodaření za posledních 5 let (2008 – 2012) a způsob krytí schodku odpověděla, že se snaží o vyrovnané rozpočty, popřípadě jsou výdaje

financovány především z přebytků hospodaření minulých let na běžných účtech. Výjimku tvoří investičně náročné projekty, či projekty dotované z fondů Evropské unie, u kterých je občas nutné získat prostředky úvěrem. Mezi respondenty se objevily také další způsoby financování výdajů, a to účelové úvěry (např. na výstavbu sportovní haly či energetické úspory), účelové úvěry z veřejných zdrojů a půjčka od Státního fondu životního prostředí.

K zápornému saldu vedou především investičně náročné projekty, na které jsou získány finanční prostředky z přebytků minulých let či úvěrem. Z 22 respondentů mělo pouze 15 obcí v posledních 3 letech (2010 – 2012) nějaký úvěr či přijatou návratnou finanční výpomoc a ostatní dluhy. Zbytek obcí (celkem 7) nemělo ve sledovaném období 2010 – 2012 žádný úvěr či přijatou návratnou finanční výpomoc a jiný dluh. Tyto obce v průzkumu zodpověděly otázku krytí schodku jednoznačnou odpovědí: výdaje jsou financovány pouze z přebytků minulých let. Avšak se u těchto obcí projevilo záporné saldo díky převýšení výdajů nad příjmy. Podrobnější informace obsahuje Tabulka 16.

Tabulka 16: Hospodaření respondentů za období 2010 – 2012 v tis. Kč

Seznam respondentů	Saldo	Úvěry			Návratné finanční výpomoci		
	2010 - 2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
Hvozdnice	-888	1 553	1 203	3 175	0	0	0
Světí	-33	0	0	0	0	0	0
Mokrovousy	1 027	4 024	4 046	4 696	0	0	0
Blešno	-414	0	0	0	0	0	0
Úbislavice	288	0	0	0	0	0	0
Vlčkovice v Podkrk.	-5 576	0	0	3 627	0	0	0
Dohalice	-1 648	0	0	0	0	0	0
Adršpach	-10 368	2 309	1 705	1 249	0	0	0
Lužany	-447	0	0	0	0	0	0
Nemojov	-7 872	0	1 429	5 070	0	1 284	3 069
Javornice	-40 795	0	0	0	0	0	0
Černožice	2 088	0	0	0	0	0	0
Kopidlno	-2 451	2 266	5 729	17 638	0	0	0
Hostinné	1 646	20 000	17 500	25 344	0	0	346
Vamberk	-25 704	22 500	13 205	31 511	0	0	0
Česká Skalice	-34 804	5 555	46 255	62 075	0	0	0
Broumov	10 116	82 428	58 161	45 368	658	7 243	5 698
Hořice	-71 551	59 670	99 474	86 959	0	0	0
Nové Město nad Metují	-36 657	49 778	44 798	39 818	1 064	2 252	2 019
Jaroměř	18 668	36 829	32 044	27 082	0	0	1 250
Trutnov	-105 779	350 000	322 032	286 619	26 304	17 199	16 477
Hradec Králové	221 122	652 325	602 002	666 220	0	0	0

Zdroj: zpracováno z dat [19]

Při zodpovídání otázky hospodaření a krytí schodů v posledních 5 letech (2008 – 2012) se objevovala také odpověď zdůrazňující, že několik obcí z respondentů hospodaří spíše vyrovnaně a vykonává činnosti, na které má dostatek finančních prostředků.

Audit

V této otázce je řešen způsob zpracování povinného auditu. Možností je audit ze strany krajského úřadu (bezplatný), využití auditora či externí auditorské firmy, a odbor interního auditu.

V průzkumu byly osloveny obce různých velikostních kategorií. Většina obcí s menším počtem obyvatel odpověděla, že využívá bezplatných služeb auditu ze strany krajského úřadu (celkem 12 obcí). Tyto obce spadají do kategorií s počtem obyvatel do 1 tis. Objevila se však jedna výjimka u obce Blešno s počtem obyvatel do 500. U této obce se objevily neshody ve výkaznictví a požadavcích na účetní údaje, proto se obec rozhodla dále nevyužívat krajský úřad a nadále je audit obce prováděn prostřednictvím externí firmy (služba je v tomto případě zpoplatněna na 30 tis. Kč ročně).

Z celkového počtu respondentů celkem 10 obcí využívá služby externí firmy či auditora. V některých případech (u obcí větší velikostní kategorie) je tento způsob auditu doplněn dalšími funkcemi v obci: funkce vnitřního auditora (obec Nové Město nad Metují), funkce referenta kontroly (obec Jaroměř). Tento referent je podřízen přímo starostovi obce, má za úkol kontrolu a také schvalování účetních závěrek příspěvkových organizací města.

Pouze dvě obce z celkového počtu respondentů mají ve své obci odbor interního auditu a kontroly (Trutnov a Hradec Králové). Město Jaroměř pak na tuto otázku odpověděla, že zde byl útvar vnitřní kontroly a auditu, ale ten byl zrušen v roce 2012 a nahrazen funkcí referenta kontroly (viz výše).

Dluhová služba

Součástí průzkumu byl dotaz na sledování dluhové služby. Ukazatel dluhové služby je samozřejmě relevantní pouze u obcí, které přijaly úvěry či návratné finanční výpomoci. Proto se mezi respondenty objevila i odpověď, že dluhovou službu u nich není nutné sledovat (celkem 6 obcí). Další obce i přes úvěr či přijaté finanční výpomoci však dluhovou službu nesledují, či je zjišťována kvůli požadavkům na další úvěr či dotaci. Dále se objevila i odpověď, že dluhovou službu sleduje místo obce banka, u které je úvěr veden.

Některé obce na tuto otázku odpověděly kladně, ukazatel dluhové služby je u nich sledován minimálně jednou, v některých případech i 2x ročně. Hodnota ukazatele je u těchto

obcí sledována z důvodů sledování schopnosti splácení úvěrů. Seznam respondentů s ukazateli dluhové služby za období 2010 – 2012 včetně vztahu respondentů k jejich sledování je uveden v Tabulce 17.

Tabulka 17: Ukazatel dluhové služby a jeho sledování u respondentů

Seznam respondentů	Ukazatel dluhové služby (v %)			Sledování ukazatele dluhové služby
	2010	2011	2012	
Hvozdnice	25,42	19,36	19,98	sledována naposledy v roce 2005
Světí	0	0	0	ne
Mokrovousy	53,56	13,59	107,55	dříve sledována v závislosti na úvěrech a dotacích
Blešno	0	0	0	sledována soukromou firmou a bankou pro případ přijetí úvěru
Úbislavice	0	0	0	ne
Vlčkovice v Podkrkonoší	0	0	0,03	ne
Dohalice	0	0	0	ne
Adršpach	3,79	1,99	2,83	sledována
Lužany	0	0	0	ne
Nemojov	0	0	0	ne
Javornice	0	0	0	ne
Černožice	7,14	0	0	ne
Kopidlno	30,32	9	59,16	sledována 2x ročně
Hostinné	4,63	10,93	10,91	sledována kvůli splácení úvěrů
Vamberk	4,1	14,33	6,62	sledována
Česká Skalice	13,18	6,38	63,63	sledována naposledy v roce 2008
Broumov	11,21	21,67	9,79	sledována
Hořice	19,35	37,33	17,74	ne
Nové Město nad Metují	12,06	3,18	4,16	ne
Jaroměř	4,69	2,17	2,17	ne
Trutnov	8,32	7,82	9,16	sledována
Hradec Králové	10,16	2,8	3,06	sledována

Zdroj: vlastní zpracování

Monitoring hospodaření obcí

Soustava informativních a monitorujících ukazatelů hospodaření obce (SIMU) je sledována Ministerstvem financí ČR a je zpracovávána z povinných údajů, které obce jednou ročně vykazují v závěrečném účtu.

Obce mají možnost využívat stejný algoritmus pro vytvoření SIMU, popřípadě lze nahlédnout do veřejného systému ÚFIS (Prezenční systém finančních a účetních informací státu) přes webové stránky Ministerstva financí ČR. Příklad této soustavy ukazatelů je uveden v Příloze G pro město Hradec Králové.

Podle průzkumu tuto možnost většina obcí nevyužívá. Kladnou odpověď daly pouze obce v kategorii s počtem obyvatel nad 5 tis. (celkem 5 obcí – Česká Skalice, Broumov, Jaroměř, Trutnov a Hradec Králové). Některé z těchto obcí sledují monitoring pouze informativně pro svou potřebu, jiné obce využívají algoritmu SIMU a ukazatele jsou součástí jejich závěrečného účtu.

iRating

Rating obcí, tedy hodnocení obce podle schopnosti splácet své závazky, nepoužívá žádná obce z celkového počtu respondentů. V České republice zatím neexistuje veřejná instituce, která by se ratingem obcí zabývala. Jsou tu pouze soukromé subjekty, které rating vytvářejí především pro firmy a podniky, avšak mohou ho vytvořit i pro municipální jednotku. Tato služba je však zpoplatněna a obce z řad respondentů tuto službu nevyužívají. Pouze jeden z respondentů (obec Česká Skalice) odpověděl, že rating obce si sleduje banka, u které je veden úvěr této obce.

Správce obce

Tato funkce je zřízena Ministerstvem vnitra a je využívána u obcí, které mají dlouhodobě nefunkční samosprávu, volené orgány neplní svou funkci v obci či jako řešení předluženosti obcí, jak bylo již uvedeno výše. Taková obec je poté dočasně spravována orgánem státní moci, který zasahuje do činnosti samosprávy v zájmu občana a aby byl zajištěn chod obce a jejího hospodaření v souladu se zákonem.

Názory na tuto funkci se v emailovém průzkumu obcí liší. Některé obce nemají se zadlužeností problém, Správce obce se jich netýká, a proto nemají na tuto funkci žádný názor, popřípadě to vnímají pouze jako věc danou zákonem. Několik obcí nahlíží na Správce obce jako spíše na záležitost politickou, nikoli jako na způsob řešení předluženosti obcí (například Mokrovousy a Hradec Králové). Mezi respondenty převládá názor, že obce by měly být ve své samosprávě samostatné, měly by dodržovat zákony, které stanovují způsob jejich hospodaření a výši zadlužení. Obec by měla být odpovědná za své jednání. Avšak je tento institut nutný pro obce, které jsou ve svém hospodaření nezodpovědné, nedodržují stanovené limity a vyhovují potřebám určitých skupin obyvatel jejich obce. V případě předlužení či nefunkční samosprávy nevidí jinou možnost nežli Správce obce.

Avšak v tom případě hrozí ztráta dotací na investiční projekty i zkrachování projektů financovaných samotnou obcí. Podle některých obcí pak Správce obce vyvolává v dané obci nervozitu u jejích obyvatel.

Finanční ústava

Dokument Finanční ústavy byl prozatím pouze navržen a čeká se na jeho schválení. Jedná se o dokument, který řeší především problém se zvyšováním vládního dluhu, avšak v určitých ustanoveních řeší i limity pro zadluženost municipálních jednotek.

V průzkumu se často objevovala odpověď, že vzhledem k prozatímní neplatnosti daného dokumentu to obce zatím neřeší a v některých případech vůbec o plánovaném dokumentu nevěděly (celkem 11 obcí). Některé obce s úpravou limitů v plánované Finanční ústavě sympatizují, vidí to jako nápravu obcí, které se chovají ve svém hospodaření nezodpovědně a ve svém vedení mají finančně negramotné. Avšak také narážejí na praktickou úpravu těchto limitů, především problém u obcí, které se zadlužují v rámci velkých investičních projektů většinou jednorázovým úvěrem, který postupně splácejí. Tyto investiční projekty jsou pro rozvoj a fungování obce nutné, avšak v surových číslech v očích kontrolních institucí nevzbuzují dobrý dojem o hospodaření obce. Znovu se tu objevuje také názor, že by se obec měla starat o své hospodaření a hlídat si svou míru zadluženosti, avšak je zde připouštěno, že každá obec není takového chování schopna.

Objevil se zde však také názor, že je Finanční ústava dalším způsobem, jakým se omezí samospráva obcí. Obec by prý měla dostat více volnosti ve svém rozhodování a vyšší podíl na sdílených daních. Naopak by mělo podle představitele obce Lužany dojít ke zrušení dotací z Evropské unie, které fungují na základě vypsání dotačních titulů, nikoliv jako plnění potřeb občanů.

Zhodnocení průzkumu

I přes nízký počet respondentů v průzkumu lze vyvodit několik závěrů. Většina respondentů se snaží hospodařit s vyrovnaným rozpočtem, velká skupina obcí využívá k vyšším výdajům finanční prostředky z vlastních zdrojů nashromážděných v předchozích letech, a pak je zde skupina obcí, u kterých bylo nutné k financování výdajů využít úvěry či návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy. V případě těchto obcí několik z respondentů sleduje stupeň svého zadlužení a schopnosti splácení s použitím jednodušších nástrojů (dluhová služba nebo monitoring hospodaření obcí), další možnosti kontroly však využívané nejsou (iRating). Co se týče názorů respondentů na Správce obce a Finanční ústavu, že je to omezení, které je ale nutné pro obec, jejichž hospodaření bývá nezodpovědné.

6 NÁVRH ŘEŠENÍ ZADLUŽENOSTI

Před navržením různých způsobů a možností, jak zadluženost obcí řešit, je nutné položit si otázku, proč se obce zadlužují? Obec si stanovuje rozpočet na základě příjmů (daňové příjmy, nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté dotace), podle nichž se odvíjí omezenost zdrojů obce. Daňové příjmy jako nejstálější složka příjmů obcí se v čase příliš nemění. Podobně jsou na tom i nedaňové příjmy, které jsou však ve srovnání s daňovými příjmy nízké. Kapitálové příjmy a přijaté dotace jsou méně stálou složkou příjmů, záleží například na prodeji majetku, či odsouhlasené dotaci ze strany státu, vyššího územního samosprávného celku, či z jiných zdrojů. Příjmy jako celek stačí ve většině případů pokrytí běžných výdajů obce a na nízké investiční výdaje. Na velké investiční projekty je nutné několik let shromažďovat peněžní prostředky na běžných účtech z přebytků rozpočtového období, požádat o dotaci či si vzít úvěr nebo přijmout návratnou finanční výpomoc a jiné dluhy.

Podle průzkumů využívá mnoho obcí k financování investičně náročných projektů právě své nashromážděné finanční prostředky z přebytků hospodaření minulých let. Avšak v situaci, kdy v obci existuje více investičně náročných projektů, které jsou pro správné fungování a rozvoj obce nutné, či je v obci potřeba rychle reagovat na neočekávanou situaci, nezbyvá v mnoha případech jiná možnost, nežli doplnit chybějící finanční prostředky cizími zdroji.

Informovanost obcí o dalších možnostech financování

Před tím, než si obec zažádá o úvěr či návratnou finanční výpomoc, mělo by být jisté, zda obec vyčerpala všechny ostatní možnosti. K tomuto účelu by mohla v České republice existovat instituce, která by poskytovala obcím v případě zájmu analýzu jejich finanční situace a dokázala by navrhnout nejlepší řešení financování. Popřípadě by tato instituce mohla obce odkázat na další příslušné instituce či obce, jež byly v podobné situaci.

V tomto ohledu by se Česká republika mohla inspirovat situací v zahraničí, přesněji v Itálii, kde existovala speciální bankovní instituce, u které si obce mohly vzít úvěr za výhodnějších podmínek pouze v případě, když vyčerpaly všechny další možnosti financování.

Mnoho obcí se také potýká s nedostatkem informací, obavami z čerpání dotací z Evropské unie a případy, kdy je ve vedení volených orgánů méně finančně gramotné zastupitelstvo. Z těchto důvodů v České republice občas dochází ke zbytečnému zadlužení.

Čerpání dotací z Evropské unie je v dnešní době stále administrativně složité, Evropská unie stanovuje mnoho podmínek a obce se musí podřídit existujícím dotačním titulům. I přes

tyto nedostatky mnoho obcí tuto možnost využívá ku prospěchu své obce, rekonstrukcím dopravní i technické infrastruktury či renovaci kulturního dědictví. S dotacemi ze strukturálních fondů Evropské unie jsou ale spojeny vysoké náklady, především s předprojektovými činnostmi, časovým nesouladem a finanční participací na projektu. Obce jsou občas nuceny k úvěrům či návratným finančním výpomocím, aby překlenuly časový nesoulad, nežli bude dotace vyplacena.

Porovnání způsobů hospodaření mezi obcemi

V České republice sice existuje Monitoring hospodaření obcí zaštiťovaný Ministerstvem financí, tento způsob kontroly hospodaření však neumožňuje obcím nahlédnout do způsobu hospodaření podobných obcí. Obce tak přicházejí o možnost poučit se ve způsobech hospodaření u obcí v obdobných podmínkách, s podobným rozpočtem i počtem obyvatel, aby zlepšily hospodaření i ve své obci. V soukromém sektoru fungují mechanismy komparace běžně, a přitom je vedení podniků a firem skoro netransparentní, než tomu je u obcí. U obcí se také začaly rozšiřovat metody používané v soukromém sektoru jako je benchmarking (analýza a porovnání procesů podle výkonnostních ukazatelů za účelem stanovení nejlepších postupů), model EFQM (systém sebehodnocení), model CAF (společný hodnotící rámec), systém řízení kvality dle metodiky ISO, Balance Scorecard (metoda vyvážených ukazatelů) a další. Problémem u těchto metodik je ale to, že jsou používány pouze u některých obcí, které mají o porovnání zájem. V případě existence veřejné instituce by bylo porovnání komplexní, ucelené a fungující ve více ohledech.

Záporné rozpočty v případě nezadlužených obcí

V průběhu tvorby analýz, zkoumání rozpočtů obcí a prováděného průzkumu se objevil problém s vnímáním záporných rozpočtů jako potíže se zadlužeností obcí. Jak je zmíněno výše, obce shromažďují finanční zdroje na investičně náročné projekty po dobu i několika let z přebytků svého hospodaření. Tyto přebytky jsou pak čerpány v rámci realizace investičních projektů, v rozpočtu se tím zvyšuje položka výdajů, avšak položka příjmů se nemění. To je důvodem záporného výsledku hospodaření u mnoha obcí, aniž by tyto obce využívaly k financování svých potřeb úvěry či návratné finanční výpomoci. Je to i problém například pro veřejnost, která není vzdělána v tvorbě a fungování rozpočtů obcí, a z dostupných dat vidí především záporný výsledek hospodaření, nikoli zdroje, ze kterých bylo čerpáno.

Řešení tohoto problému samozřejmě není v tom, že by obce každoročně vyčerpaly svůj rozpočet v běžných výdajích na fungování obce a na malých investičních projektech, které často nejsou pro obec nijak výrazně důležité (například fontána v parku, který není

navštěvován obyvatelstvem), avšak jsou levné a obec si je může ve svém ročním rozpočtu dovolit. Pro fungování a především rozvoj obce je důležité, aby se obec zaměřovala i na větší investiční projekty (například kompletní přestavba technických sítí a infrastruktury, dopravní infrastruktura, renovace kulturní památky, energetické úspory), které jsou často nezbytné.

Zde by mohlo pomoci zavedení nějaké veřejné instituce, která by se starala o vnímání rozpočtů tím správným způsobem – tedy především sledování zdrojů, které se využívají k náročným projektům (od přebytků hospodaření, přes roční rozpočtové příjmy, až k úvěrům, finančním výpomocím a dotacím). Další možností by byla změna zákona o rozpočtech a rozpočtových pravidlech, která by umožnila zavedení přebytků hospodaření minulých let do příjmů či rezerv v rozpočtu, aby byly vyrovnány vyšší výdaje.

ZÁVĚR

Tématem této diplomové práce byla zadluženost obcí v České republice a analýza zadluženosti obcí vybraného regionu. První kapitoly diplomové práce jsou kompilací teoretických poznatků v oblasti veřejné správy, územní samosprávy a základní územní jednotky v České republice – obce. Dále zde byla definována zadluženost obcí v České republice a nástroje řešení této zadluženosti. I přes složité porovnání byly zkoumány regulační mechanismy dvou evropských zemí, Německa a Itálie. V dalších kapitolách byla řešena situace Královéhradeckého kraje, rozpočtové příjmy, výdaje a zadluženost obcí tohoto kraje. Stěžejní částí práce byl provedený průzkum u zadlužených obcí. Závěrečná část práce se pak zabývala návrhem řešení zadluženosti obcí, který vycházel z teoretických poznatků, prozkoumáním regulačních mechanismů v zahraničí a provedeného průzkumu obcí ve vybraném regionu.

K naplnění stanoveného cíle bylo provedeno několik analýz hospodaření obcí v Královéhradeckém kraji za různá časová období. Základní analýza hospodaření se týkala analýzy rozpočtových příjmů, rozpočtových výdajů a výsledků hospodaření obcí Královéhradeckého kraje za období let 2001 – 2008. Podrobnější analýzy byly zaměřeny na časové období 2008 – 2012. Zde byly rozpočtové příjmy, rozpočtové výdaje a výsledky hospodaření u jednotlivých obcí rozděleny podle velikostních kategorií obcí. Takto mohly být zkoumány rozdíly mezi obcemi podle počtu obyvatel v rozpočtových možnostech i výsledcích hospodaření.

Poslední skupina analýz byla zaměřena na samotnou zadluženost obcí. V časovém období 2010 – 2012 byly u vybraných skupin obcí zjišťovány ukazatele hodnotící zadluženost obce. Jednalo se například o ukazatel dluhové služby, výši úvěrů a přijatých návratných finančních výpomocí, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům, celkovou zadluženost obcí a celkovou likviditu obcí v jednotlivých velikostních kategoriích. Data k těmto analýzám byla zjištěna u obcí, které v rozpočtech vykázaly záporný výsledek hospodaření v součtu za období 2008 až 2012.

Z analýz vyplývá, že úvěr jako cizí zdroj financování především kapitálových výdajů, využívá až 50 % obcí s počtem obyvatel do 1 tis. (ze vzorku obcí se záporným rozpočtem). Obce s počtem obyvatel od 1 tis. do 5 tis. obdržely úvěr v přibližně 70 % ze sledovaného vzorku a všechny obce nad 5 tis. obyvatel mají přijatý finanční úvěr. Vývoj průměrné výše úvěrů je za sledované období 2010 – 2012 celkem stálý, změna ve vývoji je patrná teprve při přepočtu průměrné výše úvěrů na obyvatele. U obcí s počtem obyvatel do 500 se objevují

výkyvy v průměrné výši příjmů na obyvatele. Důvody těchto výkyvů je však složité vypočítat. Obce využívají úvěry v situacích, kdy nemají nashromážděno dostatek finančních prostředků z minulých let. A vzhledem k tomu, že každá obec hospodáří jinak (má jiné rozpočtové příjmy i rozpočtové výdaje), nelze odhadnout, kdy bude úvěr těmito obcemi využit. Dalším důvodem je účel úvěrů. Obce využívají úvěry k financování investičně náročných projektů (například opravy silničních komunikací, technických sítí), které jsou k fungování obce nutné, ale k realizacím těchto projektů nedochází u obcí ve stejnou dobu.

Dalším cizím zdrojem využívaným obcemi Královéhradeckého kraje jsou přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy. Ve vybraném vzorku obcí tento způsob financování využívá maximálně 10 % obcí v nižších velikostních kategoriích, se zvyšujícím počtem obyvatel se jedná o přibližně 25 % obcí a v kategorii s počtem obyvatel nad 5 tis. jsou přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy využívány maximálně v 50 % obcí. Vývoj průměrné výše tohoto zdroje financování má obecně spíše klesající charakter. Při přepočtu průměrné výše přijatých návratných finančních výpomocí na obyvatele je zjištěno, že nejvyšší přijaté návratné finanční výpomoci na obyvatele jsou v obcích do 200 obyvatel.

Z těchto dvou ukazatelů (úvěry a návratné finanční výpomoci) byl zjištěn ukazatel celkové zadluženosti vybraného vzorku obcí se záporným výsledkem hospodaření. Z analýz je potvrzen vývoj průměrné výše cizích zdrojů financování jako vyrovnaný s mírnými výkyvy. Při přepočtu na obyvatele jsou nejvíce zadluženy obce ve velikostní kategorii do 200 obyvatel v letech 2010 a 2012 a obce ve velikostní kategorii od 200 do 500 obyvatel v roce 2010. Z těchto údajů je možné uvažovat o skutečnosti, že malé obce nejsou z rozpočtových příjmů schopné financovat investičně náročné projekty a jsou nuceny více se zadlužit.

Sledovat zadluženost obcí lze podle ukazatele dluhové služby zjišťovaného z placených úroků a splátek vůči příjmům obce po konsolidaci. Ve vybraných obcích byly zjištěny vysoké hodnoty tohoto ukazatele. V jednom případě (obec Mokrovousy) byl vykázan tento ukazatel v hodnotě 108 %, zde jsou tedy úroky a splátky úvěrů za rok vyšší než roční rozpočtové příjmy po konsolidaci. I v dalších obcích různých velikostních kategorií byl zjištěn tento údaj kolem 90 %. Průměrně se však ukazatel dluhové služby u obcí, které využívají cizí zdroje financování, pohybuje kolem 20 %. Vývoj tohoto ukazatele v průměrných hodnotách je velice nestálý. Znovu zde záleží na finanční situaci obce, nutnosti provedení investičně náročných projektů, i smluvních podmínkách přijatých úvěrů i návratných finančních výpomocí.

Ministerstvo financí sleduje v České republice dva ukazatele hodnotící hospodaření obcí, a to podíl cizích zdrojů vůči celkovým aktivům obcí a celkovou likviditu obcí. V případě překročení těchto dvou ukazatelů, jsou dotyčné obce obeslány dopisem od ministra financí.

Maximální hodnoty tohoto podílu se objevují u obcí různých velikostních kategorií a dosahují maximálně 50 % podílu cizích zdrojů vůči aktivům. Zajímavé jsou minimální hodnoty tohoto ukazatele. U obcí s nižším počtem obyvatel se objevují podíly nedosahující ani celého 1 %, u větších kategorií obcí se minimální hodnoty podílu pohybují kolem 2,5 %. Celkově se průměr pohybuje od 7 do 10 % podílu cizích zdrojů vůči celkovým aktivům a v průběhu sledovaného období se tento průměr nijak výrazně nemění.

Druhým ukazatelem, sledovaným ze strany Ministerstva financí, je celková likvidita zjišťovaná jako podíl oběžných aktiv a krátkodobých závazků obcí. Obecně se výše tohoto ukazatele pohybuje kolem 10 %, hůře jsou na tom obce s počtem obyvatel nad 1 tis., u těch se průměrná výše ukazatele pohybuje kolem 2 %. Velký výkyv ve vývoji je způsoben v roce 2010 u obcí ve velikostní kategorii 200 až 500 obyvatel jedním případem (obec Kunčice), kdy tento ukazatel dosáhl hodnoty 360 % (oběžná aktiva této obce několikanásobně převýšila krátkodobé závazky obce). Ze zjištěných dat u sledovaných obcí pak byly nalezeny celkem 4 obce, které překročily limity stanovené u obou výše zmíněných ukazatelů (obce Libníkovice, Hřibojedy, Nový Ples a Dětenice).

Obce se záporným výsledkem hospodaření v období 2008 – 2012 byly osloveny prostřednictvím emailové služby průzkumem, který se zabýval základními otázkami ohledně hospodaření obcí, způsobu krytí schodků rozpočtů a provádění povinného auditu. Dále bylo zjišťováno, zda obce sledují dluhovou službu, monitoring hospodaření obcí vedený Ministerstvem financí a iRating a jaký mají obce názor na institut Správce obce a plánovaný dokument Finanční ústavy. Tento průzkum byl zaslán 161 obcím, a reagovalo celkem 22 respondentů (přibližně 14 %).

Většina respondentů u otázky na hospodaření jejich obce a způsob krytí schodku rozpočtů odpověděla, že se snaží o vyrovnané rozpočty a často hospodaří z přebytků rozpočtů z minulých let uložených na běžných účtech. Z dat Ministerstva financí byly zjištěny výše úvěrů a návratných finančních výpomocí u těchto obcí. Celkem 15 respondentů mělo ve sledovaném období 2010 – 2012 úvěr či návratnou finanční výpomoc, a 7 respondentů mělo záporný výsledek hospodaření pouze z důvodů čerpání výše zmíněných přebytků hospodaření. Odpovědi na otázku, kým je prováděn audit, byl nejčastěji u menších obcí krajský úřad (celkem 12). Výjimkou zde je obec Blešno, která kvůli problémům a neshodám s krajským úřadem raději zvolila variantu externí auditorské firmy, i když je oproti krajskému úřadu zpoplatněna. Některé větší obce volí tutéž variantu a navíc mají ve své organizační struktuře zavedené funkce zabývající se částečně i auditem obce. Pouze dvě obce ze sledovaného vzorku (Trutnov a Hradec Králové) mají odbor interního auditu a kontroly.

Zadluženost obcí je možné v České republice sledovat několika možnými mechanismy. Průzkum se zaměřil na sledování ukazatele dluhové služby, sledování monitoringu hospodaření obcí a iRating. Ukazatel dluhové služby je sledován u 8 z 22 respondentů, přičemž 6 respondentů nemá potřebu dluhovou službu sledovat kvůli nulové zadluženosti. Monitoring obcí sledují obce jen ve velikostní kategorii nad 5 tis. obyvatel (celkem 5 obcí). iRating není v Královéhradeckém kraji sledován žádnou z vybraných obcí.

Názor na Správce obce a Finanční ústavu byl obecně podobný. Respondenti odpovídali, že je to částečně omezování jejich samosprávy a jisté autonomie. Na druhou stranu připouští, že existují obce nezodpovědné ve svém hospodaření a pro tyto obce je určitá míra kontroly a regulace ze strany státu nutností. Několik respondentů také ani jeden z těchto institutů příliš nezná, neboť nemají problém se svým hospodařením.

Součástí práce měl být podle stanoveného cíle i návrh řešení zadluženosti obcí. Během zpracovávání tématu zadluženosti obcí i v porovnání s dalšími evropskými zeměmi autorka narazil na absenci instituce v České republice, která by se starala o informovanost obcí v rámci jejich hospodaření a financování. V Itálii například fungovala bankovní instituce, která nabízela obcím výhodnější úvěry, ale pouze v případě, kdy obec vyčerpala další možnosti financování. Dalším návrhem je instituce umožňující komplexní komparaci hospodaření a finanční situace obcí s obdobnými podmínkami, podobným počtem obyvatel i rozpočtovými příjmy a výdaji. Obce tak přicházejí o možnost poučit se z hospodaření úspěšnějších obcí. Poslední návrh se týká mylného vnímání záporného výsledku hospodaření obcí jako finančních potíží a zadluženosti obcí. I z výsledků provedeného průzkumu vyplývá, že i když je obec již 5 let v záporném výsledku hospodaření, nemusí být zadlužená. Pouze po delší dobu využívá nashromážděné finanční prostředky z přebytků minulých let, avšak tyto prostředky se neprojevují na straně příjmů, pouze na straně výdajů v podobě nejčastěji investičních projektů a kapitálových výdajů. Návrhem je vytvoření informačního systému či veřejné instituce, která by dokázala ve svých výsledcích jednoznačně odlišovat opravdu zadlužené obce, a to v komplexním měřítku pro celou Českou republiku.

Zadluženost obcí v posledních letech roste, a proto je jí věnována větší pozornost. Problém u určení zadluženosti obcí je složité nalezení jednoznačného a jednoduchého ukazatele k označení obcí, jejichž finanční situace je již neúnosná a ohrožuje jejich řádný výkon. Různé metody fungující v České republice vedou k různým výsledkům. Zadluženost obcí je svým objemem v porovnání s veřejným dluhem zanedbatelná a nevýznamná, avšak je nebezpečím pro samotné obce.

POUŽITÁ LITERATURA

- [1] BLAŽKOVÁ, Petra. *Analýza hospodaření města Hostinné*. Pardubice, 2012. Bakalářská práce. Univerzita Pardubice.
- [2] DAFFLON, Bernard. *Local public finance in Europe: balancing the budget and controlling debt*. Cheltenham: Edward Elgar, 2002. ISBN 1-84064-878-3.
- [3] Finanční ústava pohlídá odpovědné hospodaření vlády. In: *Vláda České republiky* [online]. 2012 [cit. 2014-03-28]. Dostupné z: <http://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/financni-ustava-pohlida-odpovedne-hospodareni-vlady-99709/>
- [4] GROSPÍČ, Jiří, VOSTRÁ, Lenka. *Reforma veřejné správy v teorii a praxi: Problémy reformy veřejné správy v České republice, Maďarské republice, Polské republice a Slovenské republice: sborník z mezinárodní konference, Třešť, 22. – 24. 10. 2003*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2004, 406 p. ISBN 80-864-7371-6.
- [5] HAMERNÍKOVÁ, Bojka, MAAYTOVÁ, Alena. *Veřejné finance*. 2., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2010, 340 s. ISBN 978-80-7357-497-0.
- [6] HORZINKOVÁ, Eva, NOVOTNÝ, Vladimír. *Základy organizace veřejné správy v ČR*. 3. upravené vydání. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s.r.o., 2013. ISBN 978-80-7380-459-6.
- [7] HORZINKOVÁ, Eva, FIALA, Zdeněk. *Správní právo hmotné: Obecná část*. Praha: Leges, 2010, 207 s. Student (Leges). ISBN 978-808-7212-554.
- [8] Charakteristika kraje. In: *Český statistický úřad* [online]. 2013, 6. 1. 2014 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: http://www.czso.cz/xh/redakce.nsf/i/strucna_charakteristika_kraje
- [9] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Bankrot obcí a zahraniční zkušenosti* [online]. Praha: Triada, spol. s.r.o., 2012 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6566427>
- [10] KAMENÍČKOVÁ, Věra. *Je dluh obcí rizikem?* [online]. Praha: Triada, spol s.r.o., 2013 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6620876>
- [11] KAMENÍČKOVÁ, Věra. Rating obcí. In: *Deník veřejné správy* [online]. 2014 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <http://www.dvs.cz/clanek.asp?id=6641648>
- [12] KOUDELKA, Zdeněk. *Obce a kraje: Podle reformy veřejné správy v roce 2001*. 2. Aktualizované a doplněné vydání. Praha: Linde Praha, 2001, 423 s. ISBN 80-7201-272-X.

- [13] Královéhradecký kraj. In: *Královéhradecký kraj* [online]. 2008, 22. 5. 2013 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <http://www.kr-kralovehradecky.cz/cz/kraj-volene-organy/kralovehradecky-kraj/statisticke-udaje-108/>
- [14] Královéhradecký kraj: Nižší územní celky. In: *Státní správa* [online]. 2013 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <http://urady.statnisprava.cz/rstsp/ciselniky.nsf/i/CZ052>
- [15] KYPETOVÁ, Jaroslava. *Prevence a řešení předluženosti obcí* [online]. Praha: Triada, spol. s.r.o., 2012[cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://denik.obce.cz/clanek.asp?id=6568690>
- [16] MACHÁČEK, Jaroslav, TOTH, Petr, WOKOUN, René. *Regionální a municipální ekonomie*. Vydání 1. Praha: Oeconomica, 2011, 199 s. ISBN 978-80-245-1836-7.
- [17] Malý lexikon obcí České republiky 2013: Královéhradecký kraj - Mapa. In: *Český statistický úřad* [online]. 2013 [cit. 2014-04-06]. Dostupné z: <http://csugeo.i-server.cz/csu/2013edicniplan.nsf/p/1302-13>
- [18] MARKOVÁ, Hana. *Finance obcí, měst a krajů*. Praha: ORAC, 2000, 190 s. ISBN 80-86199-23-1.
- [19] MINISTERSTVO FINANCÍ. *ÚFIS - Monitoring hospodaření obcí* [online]. 2010 [cit. 2014-04-18]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufismon/index.pl>
- [20] Monitoring hospodaření obcí: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>. *Ministerstvo financí České republiky* [online]. 2008, 6. 11. 2012 [cit. 2014-03-19]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/regulace/hospodareni-kraju-a-obci/monitoring-hospodareni-obci>
- [21] PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. Vyd. 1. Praha: ASPI, 2002, 441 s. ISBN 80-863-9521-9.
- [22] PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru*. 3., přepracované vydání. Praha: ASPI, 2008, 712 s. ISBN 978-80-7357-351-5.
- [23] PEKOVÁ, Jitka, PILNÝ, Jaroslav, JETMAR, Marek. *Veřejný sektor - řízení a financování*. Vydání 1. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 485 s. ISBN 978-807-3579-364.
- [24] PEKOVÁ, Jitka. *Finance územní samosprávy: teorie a praxe v ČR*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011, 587 s. ISBN 978-807-3576-141.

- [25] PEKOVÁ, Jitka. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. Vydání 1. Praha: Management Press, 2004, 375 s. ISBN 80-726-1086-4.
- [26] PEKOVÁ, Jitka. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4., aktualiz. a rozš. vyd. Praha: ASPI, 2008, 579 s. ISBN 978-80-7357-358-4.
- [27] POSPÍŠIL, Richard. *Veřejná ekonomika: současnost a perspektiva*. 1. vyd. Praha: Professional Publishing, 2013, 195 s. ISBN 978-80-7431-112-3.
- [28] PROVAZNÍKOVÁ, Romana. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 2. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: GRADA Publishing, 2009, 304 s. ISBN 978-80-247-2789-9.
- [29] REKTOŘÍK, Jaroslav, ŠELEŠOVSKÝ, Jan. *Kontrolní systémy veřejné správy a veřejného sektoru*. Vydání 1. Praha: Ekopress, 2003, 212 s. ISBN 80-861-1972-6.
- [30] ROZPOČET VEŘEJNĚ o. s. *Rozpočet obce* [online]. [cit. 2014-04-18]. Dostupné z: <http://www.rozpocetobce.cz/>
- [31] Soustava informativních a monitorujících ukazatelů hospodaření obce. In: *ÚFIS: Monitoring hospodaření obcí* [online]. 2013, 5. 3. 2014 [cit. 2014-03-05]. Dostupné z: <http://www.info.mfcr.cz/cgi-bin/ufis/iufismon/readDotaz.pl?obdobi=20121200&ico=268810>
- [32] STANJUROVÁ. Královéhradecký kraj. In: *Metodický portál: inspirace a zkušenosti učitelů* [online]. 2010 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: http://wiki.rvp.cz/Kabinet/Mapy/Mapa_%C4%8CR/Mapy_kraj%C5%AF_%C4%8CR/Kr%C3%A1lovehradeck%C3%BD_kraj
- [33] Statistická ročenka Královéhradeckého kraje: Základní charakteristika, okresy. In: *Český statistický úřad: Krajská správa ČSÚ v Hradci Králové* [online]. 2013 [cit. 2014-04-07]. Dostupné z: http://csugeo.i-server.cz/csu/2013edicniplan.nsf/krajkapitola/521011-13-r_2013-01
- [34] VAVROCHOVÁ, Simona, KUŠ, Petr. *Územní samosprávné celky*. 2. aktualizované vydání Praha: Institut pro veřejnou správu, 2012, 119 s. Skripta (Institut pro veřejnou správu). ISBN 978-808-6976-266.
- [35] Vláda projednala návrh TOP 09 na zavedení finanční ústavy. In: *Parlamentní Listy* [online]. 2013 [cit. 2014-03-28]. Dostupné z: <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/monitor/Vlada-projednala-navrh-TOP-09-na-zavedeni-financni-ustavy-297502>

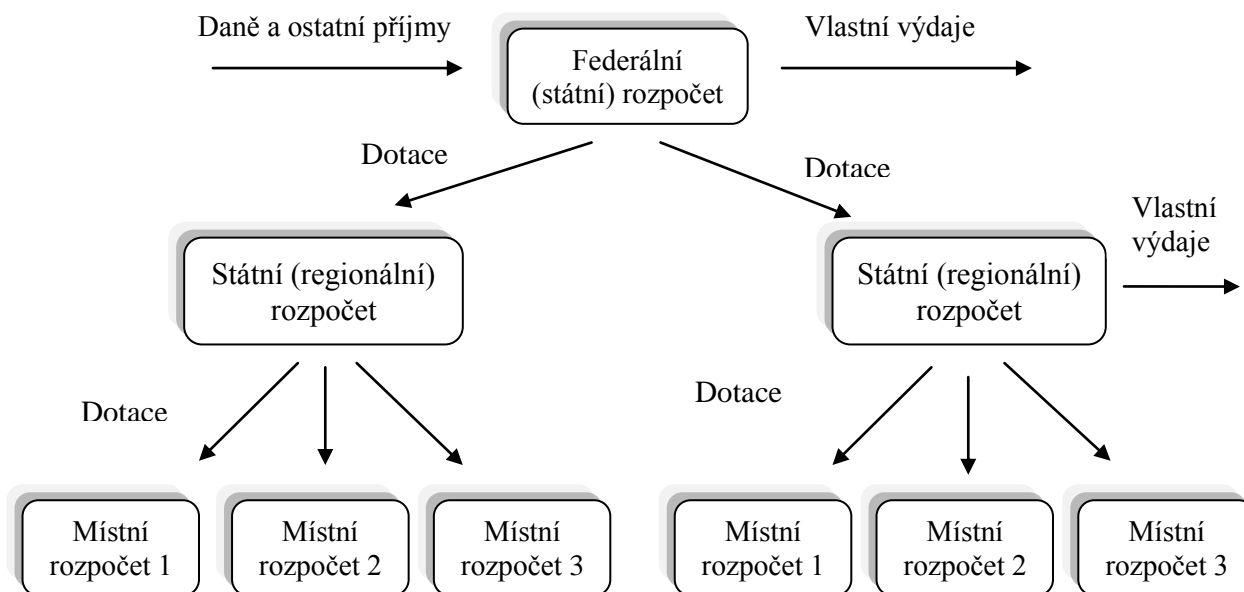
- [36] Zadluženost územních rozpočtů v roce 2012: Vývoj celkového dluhu územních rozpočtů v roce 2012. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2013, 18. 9. 2013 [cit. 2014-03-04]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2013/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-2012-11641>
- [37] Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů.

SEZNAM PŘÍLOH

- Příloha A: Centralizovaný a decentralizovaný model fiskálního federalismu
- Příloha B: Vývoj struktury veřejné správy
- Příloha C: Položky běžného a kapitálového rozpočtu
- Příloha D: Druhové třídění příjmů a výdajů
- Příloha E: Výpočet ukazatele dluhové služby
- Příloha F: Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU)
- Příloha G: Soustava informativních a monitorujících ukazatelů hospodaření města Hradec Králové
- Příloha H: Seznam obcí se záporným výsledkem hospodaření (2008 – 2012)
- Příloha I: Seznam respondentů průzkumu

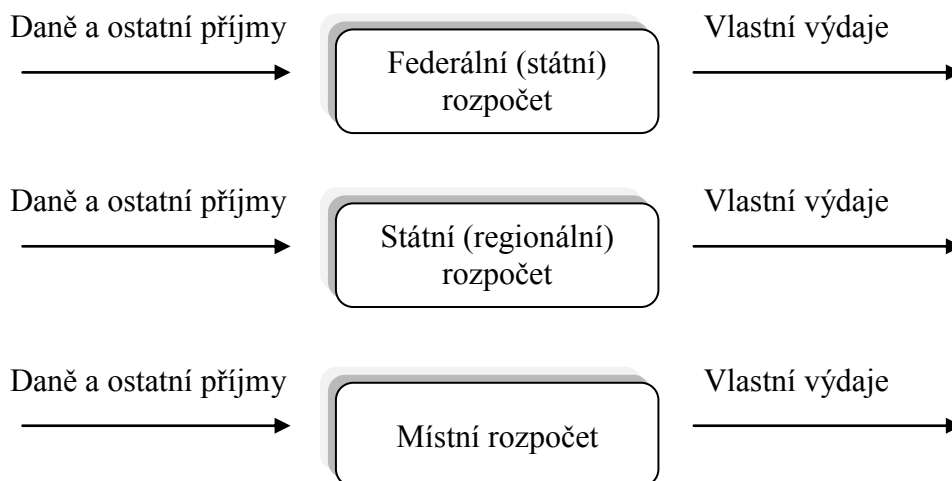
Příloha A

Centralizovaný a decentralizovaný model fiskálního federalismu



Obrázek 7: Centralizovaný model fiskálního federalismu

Zdroj: zpracováno podle [28]

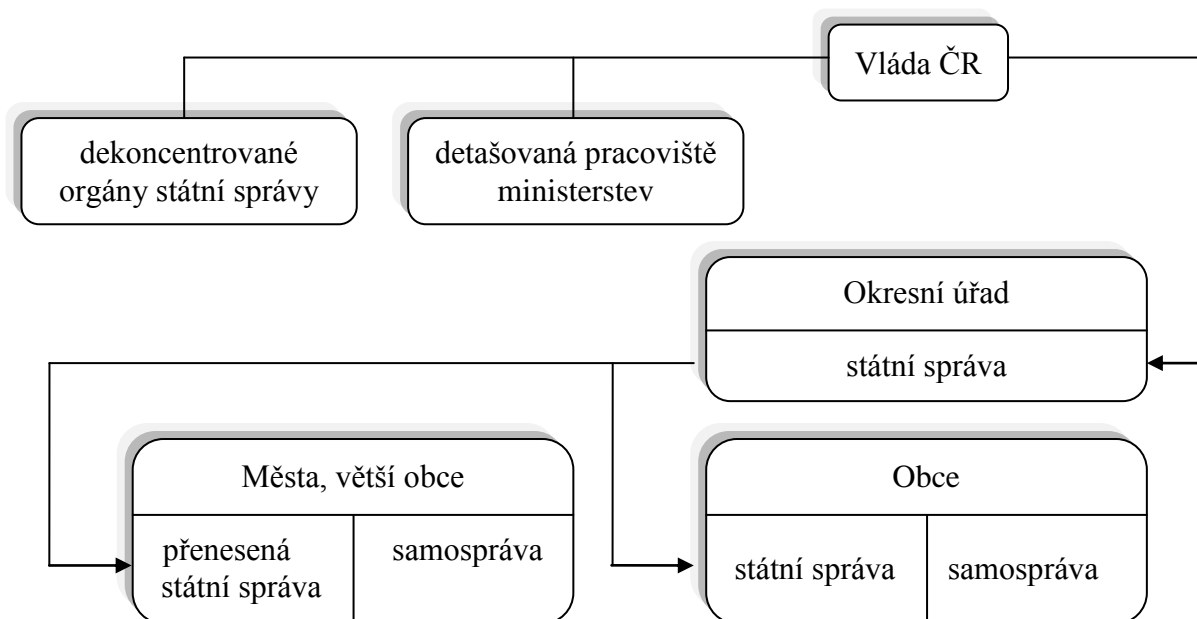


Obrázek 8: Decentralizovaný model fiskálního federalismu

Zdroj: zpracováno podle [28]

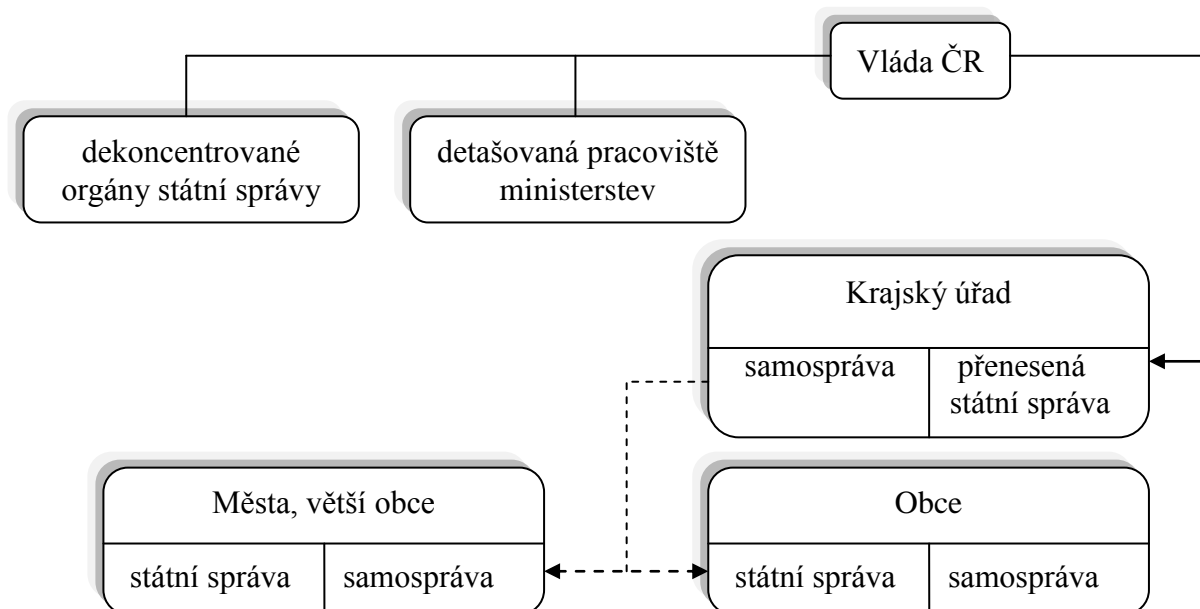
Příloha B

Vývoj struktury veřejné správy



Obrázek 9: Struktura veřejné správy v ČR v letech 1993 – 2000

Zdroj: zpracováno podle [28]



Obrázek 10: Struktura veřejné správy v ČR od roku 2003

Zdroj: zpracováno podle [28]

Příloha C

Položky běžného a kapitálového rozpočtu

Tabulka 18: Položky běžného a kapitálového rozpočtu

Místní rozpočet	
Běžný rozpočet	
Příjmy	Výdaje
Daňové: <ul style="list-style-type: none">- sdílené daně- svěřené daně- místní daně	Veřejný pořádek <ul style="list-style-type: none">- policie- hasiči
Nedaňové: <ul style="list-style-type: none">- poplatky za služby- místní správní poplatky- ostatní (dary, příjmy z pronájmu)	Veřejné služby: <ul style="list-style-type: none">- místní správa- zdravotnictví- vzdělání- sociální péče- bydlení a komunální služby
Dotace přijaté	Dotace vyplacené
Zisk komunálních podniků	Ztráta komunálních podniků
Ostatní	Ostatní
Kapitálový rozpočet	
Příjmy	Výdaje
Z prodeje majetku: <ul style="list-style-type: none">- movitého- nemovitého- kapitálového	Investice na: <ul style="list-style-type: none">- hmotný a nehmotný majetek- nemovitosti- kapitálové investice
Dotace přijaté	Dotace vyplacené
Přijaté splátky dluhů a půjček	Splátky dluhů, poskytnuté půjčky
Přebytek běžného rozpočtu	Deficit běžného rozpočtu

Zdroj: zpracováno podle [5]

Příloha D

Druhové třídění příjmů a výdajů

Tabulka 19: Druhové třídění příjmů a výdajů

Číslo třídy	Druh	Popis
Třída 1	Daňové příjmy	povinné, neopětované příjmy plynoucí z daní, pojistného sociálního a zdravotního pojištění, doplatků včetně daní a sankcí za pozdní či nesprávné placení
Třída 2	Nedaňové příjmy	veškeré opětované příjmy, jako příjmy z prodeje neinvestičního majetku, příjmy z prodeje zboží a služeb, příjmy sankční povahy, které nemají vztah k daním a přijaté splátky půjček za účelem rozpočtové politiky
Třída 3	Kapitálové příjmy	příjmy z prodeje investičního majetku a finančních aktiv majících povahu majetkových podílů za účelem rozpočtové politiky a přijaté dary pro investiční účely
Třída 4	Přijaté dotace	podrobnější třídění na běžné a kapitálové dotace neopětované a nenávratně investované dotace a dary od jiných úrovní vlády a od zahraničních vlád a institucí
Třída 5	Běžné výdaje	neinvestiční nákupy, tj. opětované výdaje za zboží a služby a náklady související s pracovní silou (mzdy, pojistné atd.) neinvestiční transfery – neopětované výdaje na neinvestiční účely charakteru dotací a příspěvků mimo rozpočtovou jednotku neinvestiční půjčky – návratně poskytované prostředky jiným subjektům na neinvestiční účely
Třída 6	Kapitálové výdaje	investiční nákupy, tj. opětované výdaje na pořízení hmotného a nehmotného investičního majetku, akcií a majetkových účastí investiční transfery – neopětované výdaje charakteru dotací a příspěvků na investiční účely poskytovaných mimo rozpočtovou jednotku
Třída 8	Financování	jde o ukazatele potřebné pro účetní výkaz o plnění příjmů a výdajů, vyjadřuje, jakým způsobem jsou příjmové a výdajové operace financovány

Zdroj: zpracováno podle [28]

Příloha E

Výpočet ukazatele dluhové služby

Tabulka 20: Výpočet ukazatele dluhové služby

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

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

Zdroj: zpracováno podle [28]

Příloha F

Soustava informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU)

Tato soustava se skládá z osmnácti ukazatelů rozdělených do dvou položek, informativní ukazatele a monitorující ukazatele.

A) Informativní ukazatele:

- 1) počet obyvatel obce;
- 2) příjem celkem (po konsolidaci);
- 3) úroky;
- 4) uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků;
- 5) dluhová služba celkem;
- 6) ukazatel dluhové služby (v %);
- 7) aktiva celkem;
- 8) cizí zdroje;
- 9) stav na bankovních účtech celkem;
- 10) úvěry a komunální dluhopisy;
- 11) přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy;
- 12) zadluženost celkem;
- 13) podíl zadluženosti na cizích zdrojích (v %);
- 14) osmileté saldo;
- 15) oběžná aktiva;
- 16) krátkodobé závazky.

B) Monitorující ukazatele:

- 17) podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %);
- 18) celková (běžná) likvidita. [20]

Příloha G

Soustava informativních a monitorujících ukazatelů hospodaření města Hradec Králové k 31. 12. 2012

Tabulka 21: SIMU města Hradec Králové (v tis. Kč)

Název ukazatele		Číslo ukazatele	Hodnota
Počet obyvatel		1	93 490
Příjem celkem (po konsolidaci)		2	2 077 817,53
Úroky		3	11 845,28
Uhrazené splátky dluhopisů a půjčených prostředků		4	51 758,01
Dluhová služba celkem	(3 + 4)	5	63 603,29
Ukazatel dluhové služby (v %)	(5 / 2)	6	3,06
Aktiva celkem		7	15 185 975,04
Cizí zdroje		8	1 380 868,79
Stav na bankovních účtech celkem		9	770 470,94
Úvěry a komunální dluhopisy		10	666 219,68
Přijaté návratné finanční výpomoci a ostatní dluhy		11	0
Zadluženost celkem	(10 + 11)	12	666 219,68
Podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům (v %)	(8 / 7)	13	9,09
Podíl zadluženosti na cizích zdrojích (v %)	(12 / 8)	14	48,25
8-leté saldo		15	-204 825,11
Oběžná aktiva		16	1 674 208,81
Krátkodobé závazky		17	581 382,84
Celková likvidita	(16 / 17)	18	2,88

Zdroj: zpracováno podle [31]

Příloha H

Seznam obcí se záporným výsledkem hospodaření za období 2008 – 2012

Tabulka 22: Seznam obcí se záporným výsledkem hospodaření (2008 – 2012)

Obec	Okres	Počet obyvatel
Stanovice	Trutnov	60
Vřesník	Jičín	79
Krchleby	Rychnov nad Kněžnou	91
Březina	Jičín	92
Sendraž	Náchod	96
Zdobín	Trutnov	103
Janov	Rychnov nad Kněžnou	111
Sekeřice	Jičín	112
Šaplava	Hradec Králové	121
Libel	Rychnov nad Kněžnou	125
Polom	Rychnov nad Kněžnou	128
Dobřany	Rychnov nad Kněžnou	134
Slavhostice	Jičín	135
Brada-Rybníček	Jičín	136
Malá Úpa	Trutnov	143
Bukvice	Jičín	145
Libníkovice	Hradec Králové	147
Litíč	Trutnov	150
Zábřezí-Řečice	Trutnov	150
Mokré	Rychnov nad Kněžnou	154
Bílé Poličany	Trutnov	155
Vestec	Náchod	158
Nevratice	Jičín	161
Zdechovice	Hradec Králové	162
Tuř	Jičín	169
Čistěves	Hradec Králové	172
Jinolice	Jičín	181
Radíkovice	Hradec Králové	181
Veliš	Jičín	185
Myštěves	Hradec Králové	187
Lanžov	Trutnov	195
Borová	Náchod	199
Hvozdnice	Hradec Králové	206
Orlické Záhoří	Rychnov nad Kněžnou	206
Hřibojedy	Trutnov	210
Osek	Jičín	211
Sukorady	Jičín	217
Bartošovice v Orlických horách	Rychnov nad Kněžnou	219

Sedloňov	Rychnov nad Kněžnou	222
Divec	Hradec Králové	229
Běchary	Jičín	253
Kuks	Trutnov	255
Žernov	Náchod	257
Samšina	Jičín	261
Třebešov	Rychnov nad Kněžnou	262
Staré Smrkovice	Jičín	270
Střevač	Jičín	278
Lukavec u Hořic	Jičín	281
Obědovice	Hradec Králové	285
Třebnouševs	Jičín	287
Val	Rychnov nad Kněžnou	298
Milovice u Hořic	Jičín	311
Kunčice	Hradec Králové	312
Světí	Hradec Králové	316
Sadová	Hradec Králové	331
Třtěnice	Jičín	331
Rohoznice	Jičín	333
Staré Místo	Jičín	334
Nemyčeves	Jičín	337
Kosičky	Hradec Králové	338
Vernéřovice	Náchod	343
Nový Ples	Náchod	344
Velký Třebešov	Náchod	345
Vitiněves	Jičín	346
Mokrovousy	Hradec Králové	349
Božanov	Náchod	353
Dolní Brusnice	Trutnov	360
Horní Kalná	Trutnov	367
Borovnice	Rychnov nad Kněžnou	375
Blešno	Hradec Králové	376
Synkov-Slemeno	Rychnov nad Kněžnou	380
Čermná	Trutnov	384
Velké Petrovice	Náchod	387
Semechnice	Rychnov nad Kněžnou	389
Úbislavice	Jičín	390
Konecchlumí	Jičín	392
Rožnov	Náchod	397
Vlčkovice v Podkrkonoší	Trutnov	397
Bačetín	Rychnov nad Kněžnou	406
Radim	Jičín	406
Sendražice	Hradec Králové	409
Heřmanice	Náchod	411

Nové Město	Hradec Králové	413
Syrovátka	Hradec Králové	416
Mžany	Hradec Králové	427
Zaloňov	Náchod	437
Vinary	Hradec Králové	454
Markvartice	Jičín	455
Dohalice	Hradec Králové	460
Olešnice v Orlických horách	Rychnov nad Kněžnou	470
Heřmánkovice	Náchod	478
Osice	Hradec Králové	480
Černčice	Náchod	482
Bezděkov nad Metují	Náchod	483
Zábrodí	Náchod	485
Librantice	Hradec Králové	502
Mladějov	Jičín	509
Adršpach	Náchod	517
Vlčice	Trutnov	524
Staré Buky	Trutnov	526
Slatiny	Jičín	535
Žďárky	Náchod	552
Boharyně	Hradec Králové	556
Dobřenice	Hradec Králové	556
Mlázovice	Jičín	565
Deštné v Orlických horách	Rychnov nad Kněžnou	566
Dobrá Voda u Hořic	Jičín	568
Čestice	Rychnov nad Kněžnou	569
Jičíněves	Jičín	585
Lužany	Jičín	591
Lochenice	Hradec Králové	594
Roudnice	Hradec Králové	635
Žďár nad Metují	Náchod	641
Chvaleč	Trutnov	650
Hejtmánkovice	Náchod	654
Lovčice	Hradec Králové	673
Liberk	Rychnov nad Kněžnou	683
Nemojov	Trutnov	683
Voděrady	Rychnov nad Kněžnou	695
Dubenec	Trutnov	701
Dětenice	Jičín	723
Černý Důl	Trutnov	734
Batňovice	Trutnov	750
Libuň	Jičín	775
Janské Lázně	Trutnov	777
Cerekvice nad Bystřicí	Jičín	817

Slatina nad Zdobnicí	Rychnov nad Kněžnou	850
Dobré	Rychnov nad Kněžnou	851
Miletín	Jičín	879
Potštejn	Rychnov nad Kněžnou	924
Lhota pod Libčany	Hradec Králové	937
Bernartice	Trutnov	944
Havlovice	Trutnov	963
Javornice	Rychnov nad Kněžnou	972
Bohuslavice	Náchod	988
Černožice	Hradec Králové	1176
Ostroměř	Jičín	1365
Vítězná	Trutnov	1368
Libáň	Jičín	1712
Kopidlno	Jičín	2134
Solnice	Rychnov nad Kněžnou	2190
Nechanice	Hradec Králové	2275
Velké Poříčí	Náchod	2455
Meziměstí	Náchod	2573
Smiřice	Hradec Králové	2905
Žaclěř	Trutnov	3385
Hostinné	Trutnov	4599
Vamberk	Rychnov nad Kněžnou	4654
Česká Skalice	Náchod	5178
Chlumeck nad Cidlinou	Hradec Králové	5392
Úpice	Trutnov	5781
Hronov	Náchod	6251
Broumov	Náchod	7793
Hořice	Jičín	8733
Nové Město nad Metují	Náchod	9749
Vrchlabí	Trutnov	12676
Jaroměř	Náchod	12678
Dvůr Králové nad Labem	Trutnov	16098
Jičín	Jičín	16300
Trutnov	Trutnov	30860
Hradec Králové	Hradec Králové	93035

Zdroj: vlastní zpracování

Příloha I

Seznam respondentů z průzkumu

Tabulka 23: Seznam respondentů z průzkumu

Obec	Okres	Počet obyvatel
Hvozdnice	Hradec Králové	206
Světí	Hradec Králové	316
Mokrovousy	Hradec Králové	349
Blešno	Hradec Králové	376
Úbislavice	Jičín	390
Vlčkovice v Podkrkonoší	Trutnov	397
Dohalice	Hradec Králové	460
Adršpach	Náchod	517
Lužany	Jičín	591
Nemojov	Trutnov	683
Javornice	Rychnov nad Kněžnou	972
Černožice	Hradec Králové	1176
Kopidlno	Jičín	2134
Hostinné	Trutnov	4599
Vamberk	Rychnov nad Kněžnou	4654
Česká Skalice	Náchod	5178
Broumov	Náchod	7793
Hořice	Jičín	8733
Nové Město nad Metují	Náchod	9749
Jaroměř	Náchod	12678
Trutnov	Trutnov	30860
Hradec Králové	Hradec Králové	93035

Zdroj: vlastní zpracování