

# Indikátory finanční stability pro potřeby obcí

Irena Szarowská – Ingrid Majerová – Jarmila Šebestová\*

## Abstrakt:

Finanční stabilita obcí je důležitým východiskem pro dlouhodobě udržitelný rozvoj a neúměrné zadlužení může generovat rizika pro jejich bezproblémové fungování. Ačkoli existuje řada metodik pro hodnocení finanční stability obcí, vycházejí obvykle z potřeb ústředních orgánů státní správy či zákonodárných institucí a nejsou používány pro finanční plánování a řízení. Cílem článku je vytvořit soustavu ukazatelů pro hodnocení finanční stability pro potřeby obcí, která využívá veřejně dostupné informace. Zvolené indikátory akcentují dva základní předpoklady krátkodobé i dlouhodobé rozpočtové rovnováhy a udržitelnosti financování. Konkrétně saldo běžného rozpočtu by vždy mělo být kladné a maximální dluhová služba by neměla převyšovat přebytek běžného rozpočtu. Soustava ukazatelů obsahuje 3 skupiny indikátorů: rozpočtového hospodaření (7 indikátorů), zadluženosti (8 indikátorů) a likvidity (3 indikátory). Pro každý indikátor je k dispozici jednoznačně definované a interpretovatelné hodnocení z hlediska finanční stability obce a možných rizik.

**Klíčová slova:** Obec; Rozpočet; Finanční stabilita; Zadluženost; Likvidita.

**JEL klasifikace:** H7, R5.

## 1 Úvod

Stejně jako rozpočtová stabilita státu, tak i finanční stabilita (dále FS) obcí je důležitým východiskem pro jejich dlouhodobě udržitelný rozvoj, jak uvádí Clark a Gorina (2017). Aktuální zadluženost místních samospráv jako celku je nízká a neohrožuje makroekonomickou stabilitu ČR (MF ČR, 2017b). Bohužel, v případě jednotlivých obcí se ne vždy daří udržet zadlužení na takové úrovni, aby nezavdávalo rizika pro další bezproblémové fungování. Příčinou mohou problémy s čerpáním dotací, „problémové“ investice či nevhodné finanční řízení obce. Mimo jiné z těchto důvodů začíná být této oblasti věnována stále větší pozornost ze strany státu. Ačkoli existuje řada přístupů a metod pro hodnocení FS obcí, jejich nevýhodou je, že se primárně využívají pro potřeby ústředních orgánů státní správy či zákonodárných institucí, k reportování, popř. jako podpůrný nástroj pro získání dotací či úvěrů. Navíc jsou často metodologicky komplikované, vyžadují poměrně

---

\* Irena Szarowská; Slezská univerzita, Obchodně podnikatelská fakulta, Univerzitní nám. 1934/3, Karviná; <szarowska@opf.slu.cz>.

Ingrid Majerová; Slezská univerzita, Obchodně podnikatelská fakulta, Univerzitní nám. 1934/3, Karviná; <majerova@opf.slu.cz>.

Jarmila Šebestová; Slezská univerzita, Obchodně podnikatelská fakulta, Univerzitní nám. 1934/3, Karviná; <sebestova@opf.slu.cz>.

Článek je zpracován jako výstup projektu „Vytvoření metodiky a nástrojů sledování finančního zdraví obcí“ v rámci dotačního programu Moravskoslezského kraje.

hluboké znalosti problematiky finančních rozborů a mnohé z nich jsou nabízeny na komerční bázi. Především menší obce jsou z hlediska jejich využití při finančním řízení a plánování relativně znevýhodněny, jelikož nemají potřebné lidské zdroje pro jejich zpracování a limitované finanční zdroje neumožňují zpracování finančních analýz za úplatu. K monitoringu a hodnocení FS však lze využít povinně zveřejňované údaje, např. v rámci rozpočtu, či ukazatelů vycházejících z rozvahy a výsledovky.

Cílem článku je vytvořit soustavu ukazatelů pro hodnocení finanční stability pro potřeby obcí, která využívá veřejně dostupné informace. Hodnocení bude vycházet ze dvou základních předpokladů, které jsou důležité pro zajištění krátkodobé a dlouhodobé rozpočtové rovnováhy a udržitelnosti financování obcí. Konkrétně se jedná o saldo běžného rozpočtu, které by vždy mělo být kladné (kapitálový rozpočet může být deficitní) a maximální dluhovou službu (splátky dluhu plus placené úroky), která by neměla převyšovat přebytek běžného rozpočtu.

Článek je strukturován následovně. Nejprve bude představen kritický přehled literatury následovaný legislativními východisky hospodaření a rozpočtové odpovědnosti obcí a přístupy k hodnocení FS. Poté budou navrženy skupiny indikátorů a zdůvodněna jejich důležitost pro FS, včetně stanovení kritických hodnot. Závěrem bude navržena soustava zhodnocena z hlediska přínosu pro obce.

## **2 Současný stav poznání**

Pozornost zaměřená na FS a finanční zdraví místních samospráv není nová. Akademici i odborníci z praxe se snaží po desetiletí vyřešit otázky týkající se měření a předpovědi finančních a fiskálních problémů dle různých úrovní samospráv. Akademické přístupy jsou velmi různorodé, jak však uvádí Gorina a kol. (2018), FS a finanční zdraví je obecně uznáváno jako schopnost vlády plnit své závazky. Tato koncepční definice je v souladu s definicí fiskálního zdraví Hendricka (2004, str. 79) jako „*schopnost vlády plnit své finanční a servisní závazky*“ a současně dle Berne a Schramma (1986, str. 71) jako „*pravděpodobnost, že vláda bude plnit své finanční závazky*“. Tito autoři dále uvádějí, že studie často používají pojmy FS a fiskálního zdraví jako synonyma. Je potřeba zdůraznit, že při každém hodnocení FS a zdraví obce je potřeba určit, jaký je cíl daného hodnocení a pro koho jsou určeny získané výsledky, jak zmiňují Tkáčová a Konečný (2017) nebo Clark (2015). Finanční stabilita je obvykle zkoumána na úrovni státu, nicméně přiměřená FS je předpokladem pro splnění cílů jakékoli instituce. Velká skupina studií je zaměřena na identifikaci determinantů dluhu a deficitu místních samospráv. Honadle (2003) uvádí, že faktory ovlivňující FS obecních subjektů jsou rozmanité a ve velké míře mimo oblast působnosti místních vlád. Tyto faktory ovšem ovlivňují ekonomiku, a tudíž i fiskální politiku, zaměřenou na objem a/nebo kvalitu poptávky po službách.

Mezi základní požadavky kladené na obce patří schopnost hospodárně a účelně hospodařit s finančními prostředky a majetkem, administrativně a finančně zabezpečit realizaci rozvojových projektů a přispívat ke zlepšení hospodářské situace a občanské vybavenosti a služeb v obci. Vzhledem k výše uvedenému je potřeba, aby obce byly finančně stabilní a zdravé. Vyjdeme-li z definice Valacha (1999), za finančně zdravou lze považovat takovou organizaci, která je dlouhodobě schopna naplňovat své poslání. Posláním obce je péče o všestranný rozvoj území a o potřeby občanů a ochrana veřejného zájmu (dle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích).

První komplexnější studie založené zaměřené na municipality se objevují od 80. let 20. století. Jejich podoba vycházela z vícekritériálních ukazatelů predikujících bankrot u obchodních korporací. Groves a kol. (1981) aplikovali přístup z korporátní sféry ve veřejném sektoru a vytvořili indikátory finanční situace dané organizace pro finanční, demografickou a ekonomickou oblast. Celkem 36 poměrových ukazatelů pak zahrnuli do jediného ukazatele, jehož hodnotu lze sledovat a srovnávat horizontálně (v průběhu času) i vertikálně (s jinými organizacemi). Ukazatel a jeho dílčí složky umožňují dle autorů sledovat změny ve finančním zdraví, municipality mají být schopny preventivních zásahů díky včasné identifikaci problémových míst či odhadu finančních potřeb. Nicméně sami autoři upozorňují na problémy při vzájemném porovnávání municipalit a také specifika veřejného sektoru oproti korporátní sféře.

Podobně Brown (1983) vychází z finanční analýzy a data z účetních závěrek dosazuje do 10 indikátorů. Tento bodový test aplikoval na vzorku 750 obcí v USA pro obce s počtem obyvatel menším než 100 tisíc. Podle pořadí obce v rámci každého faktoru se přiděluje bodové hodnocení. Součet bodů ze všech 10 faktorů určuje výsledné bodové hodnocení dané obce, které indikuje její finanční zdraví.

Honadle a Lloyd-Jones (1998) využívají Brownův test (Brown, 1993) avšak ukazatelé mají přiřazeno odlišné bodové hodnocení podle percentilu, do kterého spadá výsledek obce. Každá obec je porovnána s obcí se srovnatelným počtem obyvatel. Celkový výsledek obce se určí ze součtu získaných bodů za všechny jednotlivé faktory. Za výhodné lze považovat, že podle hodnoty a vývoje jednotlivých ukazatelů autoři doporučují konkrétní kroky ke zlepšení finanční situace dané obce.

Carmeli (2002) naproti tomu popisuje obecné přístupy k měření výkonnosti obcí. Podrobně se totiž zaměřuje na finanční oblast a rozvoj municipality a zdůrazňuje důležitost 4 kritérií: likviditu, vyrovnanost rozpočtu, solventnost a úroveň veřejných služeb vzhledem k výdajům na ně.

Dollery a Graves (2009) vytvořili stupnici pro finanční řízení jihoafrických obcí, která je založena na ratingovém hodnocení a představuje užitečný nástroj pro analýzu trendů v oblasti finančního zdraví. Graves a kol. (2016) demonstrovali

obecnou použitelnost modelu za pomoci studie Dollery a Graves (2009) a aplikovali ho na australská města Brisbane a Sydney. Jejich výsledky ukazují, že model poskytuje cennou pomoc při finančním řízení a je možné ho využít obcemi, aby se vyhnuly finančním potížím.

V návaznosti na světovou finanční krizi a problémy amerických měst se Tyson (2014) věnuje zadlužení a možnému bankrotu. Uvádí, že ačkoli je bankrot kontroverzní, má pro města a jejich věřitele i výhody. Přesto je výhodnější se předem zabývat strukturálními změnami, které budou předcházet těmto selháním, jelikož by mohly v širším měřítku způsobit vážné ústavní problémy. Také Clark a Gorina (2017) se věnují řešení místních fiskálních krizí. Ve svém článku zkoumají krizové finanční řízení ve třech městech Michigan v metropolitní oblasti Detroitu. Analýzou údajů z komplexních výročních finančních zpráv dokládají, že krizové finanční řízení má tendenci vytvářet zlepšení ve fiskálním stavu na úrovni rozpočtu. Diskutují také o způsobech, které je možné aplikovat při krizovém řízení, aby bylo dosaženo dlouhodobého fiskálního zdraví u postižených měst. Rovněž Adrian a kol. (2015) zdůrazňují rozpočtové aspekty FS, nutnost důsledného monitorování a účelného využívání veřejných příjmů.

Dafflon a Beer-Tóth (2009) tvrdí, že téměř dvě desetiletí po skončení centralizovaného režimu ve střední a východní Evropě přetrvává v transformujících se ekonomikách obecný zmatek ohledně FS a vhodného využívání dluhového financování na obecní úrovni. Jimi provedená rešerše se zabývá zejména omezením institucionálních půjček a sankcemi proti nadměrnému zadlužení. Autorky zdůrazňují odpovědnost centra a považují místní správu za neschopnou řádného finančního řízení bez centrálního patronátu. Tato studie obrací pozornost na odpovědnost za rozpočet a konstatuje, že příznivé ratingy a dodržování právních norem jsou nezbytné, ale nejsou dostatečné podmínky pro půjčky obcí. Pro úspěšné finanční řízení autorky zdůrazňují nutnost proaktivnějšího postoje, v němž místní samosprávy upraví investiční politiku ve shodě s jejich finanční kapacitou.

V českých podmínkách se Svoboda (2015) pokusil nalézt vícekritériální ukazatel finančního zdraví municipálních organizací, který by pokrýval všechny významné oblasti činnosti municipalit a byl srozumitelný pro občany. Návrh jeho indexové konstrukce je proveden metodou rešerše mezinárodních zdrojů a syntézou těchto poznatků do šesti základních oblastí tak, aby každý z ukazatelů umožňoval další rozklad na cca 2-3 dílčí indikátory, které je možné hodnotit samostatně, což v návaznosti na studii Wang a kol. (2007), lze za klíčové oblasti považovat peněžní likviditu, rozpočtovou likviditu, solventnost, kvalitu a rozsah veřejných služeb, ekonomickou flexibilitu a nezávislost na zdrojích.

Odlisný přístup k FS přináší Hendrick (2004, str. 85), který tvrdí, že FS a zdraví je příliš složité kombinovat do jediného skóre a že „*měření jeho (různých) dimenzí by mělo být prováděno a posuzováno separátně, aby se vytvořil úplný a přesný obraz*

*o fiskálních podmínkách*“. V tomto ohledu úvěrové ratingy a souhrnné ukazatele nabízejí kompromis mezi jediným skóre a širokou škálou indikátorů.

Přes relativně velké množství empirických studií i stále častější využívání metrik fiskální situace v moderních manažerských postupech (detailní přehled viz Stone a kol., 2015), problémy s hodnocením a posuzováním FS a zdraví obcí přetrvávají. Důležité však je, že roste shoda v tom, že indikátory fiskální kondice je třeba ověřit a „ukotvit“ vůči objektivní realitě, tzn. zohlednit, zda ekonomika zažívá fiskální prosperitu nebo tíseň, tedy zda se nachází v období konjunktury či recese (Clark 2015, Maher a Deller 2011, Stone a kol. 2015).

Clark (2015) proto přináší kritiku výzkumů, které se spoléhají na jediný kompozitní ukazatel fiskální situace nebo libovolně vyberou jediný ukazatel jako měřítko fiskální situace. Clark (2015, str. 73) tvrdí, že "*souhrnné skóre může skrýt určitou slabou oblast, kterou indikuje dílčí indikátor*" a že některé ukazatele nemusí být platné jako měřítko fiskální situace při srovnání s aktuální činností vlády. Clarkovy myšlenky podporují Stone a kol. (2015), když aplikovali souhrnný test ze studie Klohy a kol. (2005) na město Detroit. Souhrnné hodnocení bohužel nevizovalo velmi špatnou fiskální situaci města a výsledky nenaznačovaly možný bankrot. Proto výše zmínění autoři doporučují spíše individuální hodnocení klíčových oblastí než využití souhrnného indikátoru.

Finanční stabilita a zadluženost místních samospráv je primárně zkoumána zahraničními autory, je však možné nalézt práce také českých a slovenských autorů. Linhartová a Němeček (2015) zkoumali celkovou zadluženost místních samospráv v České republice v letech 2001–2014, přičemž se zaměřili na obce s vyšší mírou ekonomického rizika stanoveného dle monitoringu hospodaření obcí MF ČR pomocí soustavy informativních a monitorujících ukazatelů (SIMU). Autoři uvádějí, že v ČR je veřejný dluh tvořen zejména dluhem na nejvyšší vládní úrovni a místní zadluženost je zanedbatelná. Zadluženosti statutárních měst v ČR se věnuje Lajtkepová (2017), která zkoumala možnou závislosti zadluženosti na obyvatele na velikosti statutárních měst (podle počtu obyvatel) a na fragmentaci místní vlády. Dané závislosti na vzorku 25 statutárních měst nebyly potvrzeny, přestože ke zvyšování místní zadluženosti přispívají hlavně velká města. K podobným závěrům dospěly také Sedmihradská a Šimíková (2007), které analyzovaly místní zadluženost v ČR v letech 1994–2004.

To, že zadluženost místních samospráv v SR neohrožuje makroekonomickou stabilitu (podobně jako v ČR), potvrzuje Žárská (2009). Ačkoli jsou podíly dluhu obcí na celkovém konsolidovaném veřejném dluhu nízké, dluh obcí může na mikroúrovni způsobit výraznou fiskální nerovnováhu. Proto je důležité FS a disciplínu místních samospráv sledovat. Autorka považuje finanční stabilitu obce za významný determinant rozvoje a zdůrazňuje provázanost FS a odpovědného

finančního řízení. Naproti tomu Poliak (2016) zmiňuje FS v souvislosti s finanční autonomií obcí a prezentuje situaci slovenských obcí.

Maličká (2017) zkoumala determinanty zadluženosti místních samospráv v podmínkách SR prostřednictvím odhadu GMM dynamického panelového modelu s časovými efekty. Ve výsledných odhadech se statisticky významný pozitivní vztah se zadlužeností místních samospráv SR potvrdil u proměnné dluh místních samospráv s časovým zpožděním, dluhová služba a kapitálové příjmy. Statisticky významný negativní vztah byl prokázán u míry nezaměstnanosti a finanční autonomie. Významné byly také časové efekty, které odrážejí heterogenitu sledovaného období.

### **3 Legislativní úprava hospodaření obcí a rozpočtové odpovědnosti a přístupy k hodnocení obcí v ČR**

Obce jsou veřejnoprávní korporace, které mohou vlastnit majetek a hospodařit dle rozpočtu (Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích). Usnesení vlády č. 346/2004, o regulaci zadluženosti obcí a krajů pomocí ukazatele dluhové služby bylo prvním regulačním nařízením v oblasti řízení FS obcí. Následně bylo nahrazeno usnesením vlády č. 1395/2008 o monitoringu hospodaření obcí. Ministerstvo financí provádí monitoring hospodaření obcí pomocí šestnácti informativních a dvou monitorujících ukazatelů, které tvoří soustavu informativních a monitorujících ukazatelů (dále SIMU). Jednotlivé ukazatele SIMU (struktura a popis výpočtu viz MF ČR, 2017a) vycházejí z účetních podkladů dodaných obcí (FIN 2-12, rozvaha, výsledovka) a nejsou seskupovány či hodnoceny podle dílčích oblastí hodnocení hospodaření. Nevýhodou lze spatřovat v tom, že obec dostává zpětnou vazbu pouze ke dvěma ukazatelům, ke kterým jsou vypracovány doporučené hodnoty. Obec nemusí získat jasnou představu o pohotovosti likviditě nebo zohlednění krátkodobé versus dlouhodobé zadluženosti, stejně tak není zohledněna velikost obce.

V roce 2016 bylo do monitoringu zahrnuto všech 6 254 samosprávných obcí České republiky (vč. hl. m. Prahy). K 31. 12. 2016 byl ukazatel celkové likvidity v intervalu (0; 1) u 110 obcí, podíl cizích zdrojů k celkovým aktivům byl vyšší než 25 % u 122 obcí a oba ukazatele zároveň překročilo 11 obcí. Jde o meziroční pokles o 17 obcí (MF ČR, 2017b). Výsledné hodnoty ukazatelů pouze indikují možné riziko hospodářských problémů, ale nutně neznamenají, že je obec v tíživé finanční situaci. To lze vyhodnotit až na základě důkladnější analýzy finančních a účetních výkazů a zejména dodatečných podkladů poskytnutých samotnými obcemi. Je však diskutabilní, zda tento nástroj vede obce k větší obezřetnosti při hospodaření se svěřenými veřejnými prostředky, jelikož neexistuje provázanost mezi výsledky SIMU a finančními nároky obcí, není nijak omezen jejich nárok a přístup k dotacím, výnosům ze sdílených daní apod.

Od února 2017 je omezena dluhová nezávislost obcí Zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a Zákonem č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti. Zákon č. 23/2017 Sb. se vztahuje na veřejné instituce, kterými jsou mj. i územní samosprávné celky (dále ÚSC), a tedy i obce. Zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti stanovuje pro ÚSC pravidlo dluhové brzdy (§ 14) a číselné fiskální pravidlo (§ 17). Dluhová brzda je stanovena tak, pokud činí výše dluhu sektoru veřejných institucí nejméně 55 % nominálního HDP, musí obec schválit svůj rozpočet na následující rok jako vyrovnaný či přebytkový. Rozpočet může být sestaven jako schodkový jen při splnění podmínek stanovených v § 4 odst. 6 zákona č. 250/2000 Sb. Fiskální pravidlo ukládá povinnost obci hospodařit tak, aby výše jeho dluhu nepřesáhla 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. Pokud je tato hranice překročena, má obec povinnost postupně splácet předchozí dluhy alespoň o 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a 60 % jeho průměrných příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. Definované fiskální pravidlo tedy nebrání obcím vzít si na financování svých projektů úvěr i v případě, kdy obec překračuje 60% limit, pokud je v letech následujících splácen alespoň o 5 % z rozdílu mezi dosaženou úrovní dluhu a 60 % průměrného příjmu za poslední 4 rozpočtové roky. Plnění pravidla se posuzuje vůči dluhu předchozího roku.

Podstatné je pro FS také vymezení dluhu. Dluhem ÚSC se dle § 17 rozumí hodnota nesplacených závazků z vydaných dluhopisů, přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí, realizace plnění ze záruk a vystavených směnec.

Dluh je vymezen jako dluh v nominální hodnotě, nesplacený ke konci roku. Konkrétně se do hodnoty dluhu započítávají stavy na syntetických účtech: 281, 282, 283, 289, 322, 326, 362, 451, 452, 453, 456 a 457, které vymezuje Vyhláška č. 410/2009 Sb.

Finanční stabilita není v české legislativě přesně specifikována. Obvykle se zkoumání zaměřuje na analýzu finanční stability ve formě bonity obce, finanční analýzy. Bonita obce je sledována prostřednictvím ratingu, jehož hlavní význam spočívá v lepších možnostech úvěrování a lepší image obce, nezanedbatelný je však také veřejně-kontrolní a politický rozměr.

Dle Kadeřábkové a Pekové (2012) je posláním obce zvelebovat vlastní majetek, zabezpečovat veřejné statky pro své občany, vytvářet podmínky pro sociálně ekonomický rozvoj svého území, koordinovat činnost ekonomických subjektů na svém území, rozvíjet potřebné vztahy a spolupracovat s jinými organizacemi jak veřejného, tak soukromého sektoru včetně státu, zajistit ochranu krajiny a životního prostředí na svém území a při tom chránit veřejný zájem a zájmy a preference obyvatel i podnikatelských subjektů a respektovat požadavek hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti. Nový občanský zákoník v § 159 ukládá zastupitelům hospodařit účelně s péčí řádného hospodáře.

Podle Otrusinové a Kubičkové (2011) můžeme FS obcí posuzovat ze tří hledisek. Prvním je hledisko rentability, které představuje hospodárné a efektivní využívání zdrojů za účelem plnění funkcí obce, kdy kritériem rentability je úspora rozpočtových výdajů. Druhým hlediskem je schopnost uhradovat splatné závazky při sladění potřeb (výdajů) a tvorby financí (příjmů). Posledním hlediskem je finanční nezávislost na dodatečných zdrojích.

Komplexním systémem hodnocení hospodaření obcí se v českých podmínkách zabývá zejména Halásek a kol. (2002). Stanovení celková bonita vychází z dílčích bonit, a to finanční, majetkové a rozvojové. Hlavním úkolem obce ve finanční oblasti je zajistit dostatek finančních zdrojů na jí svěřené úkoly, finanční bonita proto obsahuje tři okruhy: příjmy, výdaje a kvalitu rozpočtového procesu. Z hlediska hodnocení FS je možné využít ukazatel dluhové služby a zadluženost na obyvatele. Jejich vypovídací schopnost je však pro posouzení FS nedostatečná.

Opluštilová (2012) představila souhrnné hodnocení finančního zdraví obcí, a to v rozsahu 7 stupňů (A až D). Pro komplexní hodnocení bylo zvoleno 5 ukazatelů z oblasti rozpočtového hospodaření s váhou 40 %, 3 ukazatele likvidity (váha 20 %) a 4 ukazatele zadluženosti (celková váha 40 %). Váhy byly stanoveny s ohledem na důležitost té které oblasti, přihlédnuto bylo k praxi využívané zejména některými úřady regionálních rad při posuzování obcí coby žadatelů o dotace. Tento způsob hodnocení finančního zdraví však v praxi není používán.

Jedno z možných preventivních opatření k regulaci zadlužení územně samosprávných celků je povinný rating obcí. V ČR se tento nástroj povinně nevyužívá, ale obce si mohou požádat o stanovení a určení svého ratingu společností CRIF – Czech Credit Bureau, která hodnotí ekonomickou situaci obcí vlastním ratingem pod značkou iRating. Ratingové hodnocení zahrnuje komplexní hodnocení ekonomického stavu jednotlivých obcí. U každé obce se vyhodnocuje 20 finančních a 7 nefinančních ukazatelů za poslední 3 roky (CRIF-CCB, 2017). Nejvýznamnějšími z nich jsou zadluženost a saldo rozpočtu. Patří sem i výše dluhové služby, která vypovídá o schopnosti obce splácet bankovní úvěry řádně podle splátkového kalendáře, nebo likvidita. Nefinanční ukazatele se týkají například základních informací o vybavenosti či infrastruktuře obce nebo věkové skladby jejího obyvatelstva. Nevýhodou je zpracování ratingu za úplatek.

V ratingech agentury Moody's, které se vztahují na regionální a místní samosprávy (dále RLG, regional local governments), se odráží aplikace ratingové metodologie agentury Moody's – analýza společné platební neschopnosti. Základem těchto ratingů jsou dva klíčové faktory: vnitřní úvěrová síla RLG, označovaná jako základní úvěrové hodnocení (BCA, basic credit assesment); a pravděpodobnost mimořádné podpory přicházející od jiného subjektu, obvykle ústřední vlády, za účelem prevence platební neschopnosti, pokud by taková situace nastala. Přes



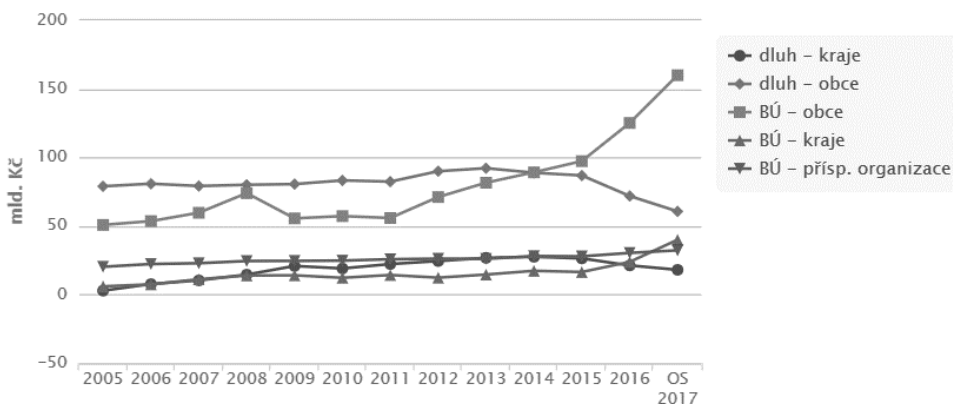
podrobné a komplexní zpracování je hlavní nevýhodou hodnocení jeho finanční nákladnost.

Z komplexnějších studií lze zmínit slovenskou online poskytovanou metodiku Goliaše a kol. (2017), která je nazývána INEKO1. Hlavní výhodou je větší počet poměrových ukazatelů (15), čímž se efektivněji využívají vstupní data, která jsou prakticky totožná se SIMU. Problém srovnatelnosti obcí je zohledněn propočtem ukazatelů finančního zdraví obce na obyvatele. V oblasti likvidity se zaměřuje především na krátkodobou a střednědobou likviditu obce. Časově rozlišuje závazky tak, aby bylo zřejmé, zda vznikly díky investicím nebo vlivem špatného hospodaření obce. Rovněž se snaží zohlednit velikost obce a umožnit jejich srovnávání. Nevýhodou je, že při její adaptaci by se musela zohlednit kritéria MF ČR a doporučené hodnoty rozpočtové odpovědnosti.

#### 4 Návrh soustavy ukazatelů finanční stability

Souhrnná zadluženost místních samospráv neohrožuje makroekonomickou stabilitu ČR. Z údajů MF ČR (2017b) vyplývá, že obce (vč. jimi zřizovaných příspěvkových organizací) vykázaly ke konci roku 2016 celkový dluh ve výši 71,9 mld. Kč, což znamená pokles proti předchozímu roku o 15,0 mld. Kč, resp. 17,3 %.

**Graf 1 Finanční prostředky na účtech a zadluženost územních rozpočtů**



Zdroj: MF ČR (2017b).

Podobný trend je patrný podle předběžných výsledků i v roce 2017, kdy byl rovněž zaznamenán pokles dluhu o cca 11 mld. Kč. V roce 2016 vykázalo zadluženost 3 266 obcí z celkového počtu 6 254 obcí, což je více než polovina (52,2 %) obcí z celkového počtu. Počet obcí, které vykázaly v posledních letech zadluženost, zůstává stabilizovaný, meziročně došlo k mírnému nárůstu (o 11 obcí). Jak je zřejmé z Grafu 1, zůstatky na běžných účtech převyšují hodnotu dluhu (v roce 2016

<sup>1</sup> Název odvozen dle provozovatele serveru a společnosti tvůrce metodiky.

o 57 mld. Kč, v r. 2017 o cca 100 mld. Kč.). Tato skutečnost poprvé nastala v roce 2015. Důvodem je jednak příznivá ekonomická situace české ekonomiky a z toho plynoucí výběr daní, dále obezřetnost obcí a vytváření rezerv pro budoucí období a v neposlední řadě výrazný pokles investic (CRIF-CCB, 2017).

Důležité je nejen souhrnné hodnocení všech obcí, ale i pozornost věnovaná individuálním obcím. Rozdíly lze nalézt mimo jiné mezi jednotlivými kraji. Moravskoslezský kraj (MSK) patří mezi kraje s nižším počtem obcí (300), má přitom nejvyšší počet obyvatel připadající v průměru na jednu obec (4133 k 26. 4. 2017). Při hodnocení obcí MSK v letech 2013–2016 pomocí iRatingu bohužel obce obdržely v průměru čtvrtý nejhorší rating v porovnání s ostatními kraji ČR. Naopak v žádostech o dotace vykazovaly obce MSK nejnižší podíl (22 % v roce 2016) mezi obcemi, které neobdržely dotace (CRIF-CCB, 2017). Problémy s čerpáním dotací či „problémové“ investice mohou způsobit významné problémy při finančním řízení obce. Proto je hlavní motivací projektu s MSK podpora kvalitnějšího a jednoduššího finančního řízení obcí a zvýšení jejich finanční stability.

Ke zpracování studie bylo využito kombinace sekundárních a primárních zdrojů, kauzální analýzy, hloubkových rozhovorů se zástupci 30 obcí i zástupci MSK<sup>2</sup>. S využitím výše uvedených metod a na základě zhodnocení minulého vývoje byl proveden výběr ukazatelů a expertní odhad kritických hodnot, které budou v další fázi výzkumu upřesněny na základě statistických metod. Finálně byly identifikovány dva klíčové předpoklady, které jsou důležité pro zajištění krátkodobé i dlouhodobé rozpočtové rovnováhy a udržitelnosti financování obcí, a to:

- Saldo běžného rozpočtu by vždy mělo být kladné, kapitálový rozpočet může být deficitní.
- Maximální dluhová služba (splátky dluhu plus placené úroky) by neměla převyšovat přebytek běžného rozpočtu.

Pro hodnocení finanční stability byla navržena soustava ukazatelů, které jsou rozděleny vzhledem ke své povaze a obsahu do tří kategorií:

- Indikátory hodnotící rozpočtové hospodaření.
- Indikátory hodnotící zadluženost obce.
- Indikátory hodnotící likviditu obce.

Indikátory vycházejí z postupů využívaných při finančním řízení podniků (např. Valach, 1999), hodnocení finančního zdraví dle Cabaleiro a kol. (2012), respektujíc specifika veřejného sektoru při poskytování veřejných statků a služeb a také požadavky vyplývající z monitoringu SIMU.

---

<sup>2</sup> Smlouva s MSK neumožňuje publikaci průběžných výsledků studie.

#### 4.1 Indikátory hodnotící rozpočtové hospodaření

Rozpočtové hospodaření je důležitým aspektem činnosti obce spočívající zejména v kvalitním zabezpečení provozního hospodaření a v generování zdrojů pro rozvojové aktivity obce. Proto bylo vybráno 7 indikátorů rozpočtového hodnocení, jejich způsob výpočtu je uveden v Tab. 1. Přesné vymezení jednotlivých položek je možné získat na požádání.<sup>3</sup>

**1. Rozpočtové saldo (RS)** hodnotí rovnováhu municipálních financí. Hodnota ukazatele je vyjádřena v procentech. Zvýšená pozornost je na místě pokud  $RS < 0$  a výše deficitu je vyšší než součet zůstatků na bankovních účtech a dlouhodobé termínované vklady obce (krátkodobý finanční majetek + syntetický účet 068), jelikož je nutné situaci řešit úvěrem a věnovat velkou pozornost přiměřenosti zadlužení obce.

**2. Podíl přebytku běžného rozpočtu na běžných příjmech (SBR)** hodnotí základní předpoklad dlouhodobého úspěšného hospodaření obcí. Rozpočtové hospodaření lze považovat za uspokojivé, pokud  $0,25 > SBR \geq 0$  a doporučena je větší ostražitost v oblasti případného dalšího růstu běžných výdajů v budoucnu (např. v souvislosti se zajištěním budoucího provozu nových investičních akcí či úvěrování těchto investic).

**3. Podíl finančních zůstatků na účtech a pokladně k běžným výdajům (BUKBV)** vyjadřuje, jak dlouho je obec schopna financovat běžné výdaje úsporami z minulých let (krátkodobým finančním majetkem a dlouhodobými termínovanými vklady). Při hodnotě 4 měsíce  $> BUKBV \geq 1$  měsíc je obec schopna sanovat pouze krátkodobý výpadek příjmů rozpočtu, aniž by musela činit restriktivní opatření v rámci běžných výdajů.

**4. Podíl finančních zůstatků na účtech a pokladně k běžným příjmům (BUKBP)** vyjadřuje, jakou část běžných ročních příjmů je obec schopna pokrýt svými úsporami. Pokud  $0,3 > BUKBV \geq 0,08$ , pak je obec schopna sanovat krátkodobý výpadek příjmů rozpočtu úsporami (při vyšší hodnotě i dlouhodobější výpadek)

**5. Celkové konsolidované výdaje na běžných příjmech (KVBP)** vypovídají o míře závislosti obce na kapitálových příjmech a investičních transferech. Při  $1,2 > KVBP \geq 1$  je obec mírně závislá na investičních transferech a kapitálových příjmech.

**6. Přijaté transfery na kapitálových výdajích (TRKV)** vyjadřují, jakou část kapitálových výdajů obec hradí přijatými transfery. Hodnota  $0,8 > KVBP \geq 0,4$  znamená střední závislost obce na transferech v případě realizovaných investic.

**7. Podíl vlastních příjmů na celkových příjmech (VPCP)** vypovídá o finanční soběstačnosti obce a její nezávislosti na transferových příjmech. Čím větší je

---

<sup>3</sup> Vzhledem k rozsahu článku nelze uvádět přesné vymezení položek dle rozpočtové skladby.

hodnota tohoto indikátoru, tím je obec více finančně soběstačná. Pokud  $VPCP < 0,8$  a obec nerealizuje přebytkové hospodaření či z transferů nerealizuje investiční akci, lze tuto skutečnost považovat z hlediska dlouhodobé FS za rizikovou záležitost.

**Tab. 1 Výpočet indikátorů rozpočtového hospodaření**

Indikátor	Zkratka	Způsob výpočtu a kritické hodnoty
Rozpočtové saldo	RS	$(\text{Celkové konsolidované příjmy} - \text{Celkové konsolidované výdaje}) / \text{Celkové konsolidované příjmy}$ $RS < 0$
Podíl přebytku běžného rozpočtu na běžných příjmech	SBR	$(\text{Běžné příjmy} - \text{Konsolidované běžné výdaje}) / \text{Běžné příjmy nebo (Daňové příjmy} + \text{Nedaňové příjmy} + \text{Přijaté neinvestiční transfery} - \text{Konsolidované běžné výdaje}) / (\text{Daňové příjmy} + \text{Nedaňové příjmy} + \text{Přijaté neinvestiční transfery})$ $0,25 > SBR \geq 0$
Podíl finančních zůstatků na účtech a pokladně k běžným výdajům	BUKBV	$(\text{Krátkodobý finanční majetek} + \text{Dlouhodobé termínované vklady}) / \text{Konsolidované běžné výdaje} * 12$ $4\text{měsíce} > BUKBV \geq 1\text{měsíc}$
Podíl finančních zůstatků na účtech a pokladně k běžným příjmům	BUKBP	$(\text{Krátkodobý finanční majetek} + \text{Dlouhodobé termínované vklady}) / \text{Běžné příjmy}$ $0,3 > BUKBV \geq 0,08$
Celkové konsolidované výdaje na běžných příjmech	KVBP	$\text{Celkové konsolidované výdaje} / \text{Běžné příjmy}$ nebo $\text{Celkové konsolidované výdaje} / (\text{Daňové příjmy} + \text{Nedaňové příjmy} + \text{Přijaté neinvestiční transfery})$ $1,2 > KVBP \geq 1$
Přijaté transfery na kapitálových výdajích	TRKV	$\text{Přijaté transfery} / \text{Kapitálové výdaje}$ $0,8 > KVBP \geq 0,4$
Podíl vlastních příjmů na celkových příjmech	VPCP	$\text{Vlastní příjmy} / \text{Celkové konsolidované příjmy}$ nebo $(\text{Daňové příjmy} + \text{Nedaňové příjmy} + \text{Kapitálové příjmy}) / \text{Celkové konsolidované příjmy}$ $0,9 > VPCP \geq 0,8$

Zdroj: autorské výpočty.

## 4.2 Indikátory hodnotící zadluženost obce

Zadluženost obce významným způsobem ovlivňuje nejen FS, ale i běžný chod obce. Patří tedy mezi klíčové oblasti, a proto je sledováno celkem 8 indikátorů. Některé z ukazatelů vycházejí z SIMU. Oproti SIMU byl např. modifikován podíl cizích zdrojů a celkových aktiv, aby nedocházelo ke zkreslení z důvodu dotáčnicích záloh. Výhodou pro obce je prezentované objasnění hodnot a možných rizik pro FS.

**1. Podíl celkového dluhu na saldu běžného rozpočtu (CDSBR)** vyjadřuje, za kolik měsíců je obec schopna splatit dluhy splatit z běžného salda. Ukazatel vypovídá o vlastní aktivitě a přístupu obce k plánování svých závazků a jejich možnému splácení. Obec je schopna splatit své závazky při hodnotách  $72 \geq CDSBR > 36$  ve střednědobém horizontu. Zadlužení nepředstavuje pro dlouhodobou FS zásadnější riziko, avšak nedoporučuje se další zadlužování a je nezbytné věnovat pozornost vývoji běžných výdajů.

**2. Podíl dluhové služby a dluhové kapacity (DSSBR)** vyjadřuje, jak je obec schopna hradit závazky ze salda běžného rozpočtu. Obec je schopna zajistit platbu pravidelných splátek závazků z běžných příjmů pokud  $0,8 \geq DSSBR > 0,4$  a je schopna část těchto příjmů využít i pro investiční aktivity.

**3. Podíl placených úroků a dluhové kapacity (PUSBR)** znamená, jak je obec schopna hradit úrokové náklady z provozního salda. Jedná se o doplňkový ukazatel k ukazateli DSSBR a kritické hodnoty jsou v intervalu  $0,08 \geq PUSBR > 0,04$ . Pro dlouhodobou FS existuje riziko za předpokladu neočekávaného poklesu běžných příjmů či nárůstu běžných výdajů.

**4. Podíl cizích zdrojů a celkových aktiv (CZCA)** znázorňuje míru krytí závazků celkovým majetkem (celkovými aktivy). Jedná se o jeden ze dvou stěžejních ukazatelů zahrnutých v SIMU (hodnota by ve shodě s monitoringem SIMU neměla přesáhnout 25 %).

**5. Podíl cizích zdrojů bez dotačních záloh a celkových aktiv (CZCA1)** vystihuje míru krytí závazků, které v sobě nezahrnují dotační zálohy, celkovým majetkem (celkovými aktivy). Jde o modifikace předcházejícího ukazatele, kdy cizí zdroje jsou očištěny o dotační zálohy, které mohou v rámci cizích zdrojů sehrávat významnou roli (pokud se jedná o dotace na velké investiční akce). Hodnota  $0,25 \geq CZCA1 \geq 0,1$  značí významný podíl cizích zdrojů na celkových aktivech. Obec by měla obezřetně přistupovat především ke zvyšování svého dalšího zadlužení.

**6. Podíl celkového dluhu na cizích zdrojích (DCZ)** zachycuje, jakým procentem se na cizích zdrojích podílí celkové zadlužení obce. Je doplňkovým indikátorem k výše uvedeným dvěma ukazatelům. Je součástí ukazatelů zahrnutých v SIMU. Hodnota ukazatele je vyjádřena v procentech. Platí, že čím je procento nižší, tím je finanční situace municipality lepší.

**7. Dluhová služba celkem (DSC)** vyjadřuje míru krytí celkového dluhu obce konsolidovanými příjmy v daném roce. Je součástí ukazatelů zahrnutých v SIMU (hodnota by neměla dle monitoringu přesáhnout 30 %). Zvýšená pozornost při dalším zadlužování by měla být věnována již při hodnotě vyšší než 20 %.

**8. Podíl celkového dluhu na běžných příjmech (DBP)** představuje míru krytí celkového dluhu obce běžnými příjmy v daném roce. Je doplňkovým indikátorem k ukazateli „Dluhová služba celkem“.

Tabulka 2 zachycuje způsob výpočtu jednotlivých indikátorů zadluženosti.

**Tab. 2 Výpočet indikátorů zadluženosti**

Indikátor	Zkratka	Způsob výpočtu a kritické hodnoty
<b>Podíl celkového dluhu na saldu běžného rozpočtu</b>	<i>CDSBR</i>	$12 * \text{Celkový dluh} / (\text{Běžné příjmy} - \text{Konsolidované běžné výdaje} + \text{Placené úroky})$ $72 \geq CDSBR > 36$
<b>Podíl dluhové služby a dluhové kapacity</b>	<i>DSSBR</i>	$(\text{Placené úroky} + \text{Splátky emitovaných dluhopisů} + \text{kladný výsledek rozdílu splátek krátkodobých přijatých půjčených prostředků} + \text{kladný výsledek rozdílu splátek dlouhodobých přijatých půjčených prostředků} + \text{kladný výsledek rozdílu splátek dlouhodobých přijatých půjčených prostředků}) / (\text{Běžné příjmy} - \text{konsolidované běžné výdaje} + \text{Placené úroky})$ $0,8 \geq DSSBR > 0,4$
<b>Podíl placených úroků a dluhové kapacity</b>	<i>PUSBR</i>	$\text{Placené úroky} / (\text{Běžné příjmy} - \text{Konsolidované běžné výdaje} + \text{Placené úroky})$ $0,08 \geq PUSBR > 0,04$
<b>Podíl cizích zdrojů a celkových aktiv</b>	<i>CZCA</i>	$\text{Cizí zdroje} / \text{Celková aktiva nebo Cizí zdroje} / (\text{Stálá aktiva} + \text{Oběžná aktiva})$ $0,25 \geq CZCA \geq 0,1$
<b>Podíl cizích zdrojů bez dotačních záloh a celkových aktiv</b>	<i>CZCA1</i>	$(\text{Cizí zdroje} - \text{Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery}) / \text{MFCelková aktiva nebo} (\text{Cizí zdroje} - \text{Dlouhodobé přijaté zálohy na transfery}) / (\text{Stálá aktiva} + \text{Oběžná aktiva})$ $0,25 \geq CZCA1 \geq 0$
<b>Podíl celkového dluhu na cizích zdrojích</b>	<i>DCZ</i>	$\text{Celkový dluh} / \text{Cizí zdroje}$
<b>Dluhová služba celkem</b>	<i>DSC</i>	$\text{Celkový dluh} / \text{Celkové konsolidované příjmy}$ $0,3 \geq DSC > 0,2$
<b>Podíl celkového dluhu na běžných příjmech</b>	<i>DBP</i>	$\text{Celkový dluh} / \text{Běžné příjmy nebo Celkový dluh} / (\text{Daňové příjmy} + \text{Nedaňové příjmy} + \text{Přijaté neinvestiční transfery})$ $0,4 \geq DBC > 0,25$

Zdroj: autorské výpočty.

### 4.3 Indikátory hodnotící likviditu obce

Schopnost dostát krátkodobým i dlouhodobým závazkům zásadním způsobem ovlivňuje FS a celkovou finanční situaci obce. Jako klíčové byly identifikovány následující tři ukazatele. V Tabulce 3 lze nalézt způsob výpočtu indikátorů likvidity.

**1. Celková (běžná) likvidita (CL)** vystihuje schopnost obce dostát krátkodobým závazkům ze svých likvidních zdrojů. Je součástí ukazatelů zahrnutých v SIMU (CL by neměla být nižší než 1). Ačkoli je pro podniky doporučena hodnota 2–3 (Valach,

1999), na základě expertního odhadu a při zohlednění specifík financování obcí je za průměrenou považována  $5 \geq CL > 1$ .

**2. Okamžitá likvidita (OL)** zachycuje schopnost obce hradit své krátkodobé závazky s využitím finančního majetku (např. zůstatky na běžných účtech). Je ve svém pojetí přísnější než ukazatel „Celkové likvidity“ a průměrená pro hodnoty  $1,75 \geq OL > 1$ .

**3. Finanční zásoba (FZ)** vyjadřuje schopnost obce pokrýt veškeré závazky z krátkodobého finančního majetku (hlavně) a dlouhodobých termínovaných vkladů. Obce mají aktuálně vysoké zůstatky na běžných účtech, které by mohly být využity k investičním aktivitám. Doporučovaná hodnota je od 5 % do 50 %

**Tab. 3 Výpočet indikátorů likvidity**

Indikátor	Zkratka	Způsob výpočtu
Celková (běžná) likvidita	CL	Oběžná aktiva / Krátkodobé závazky $5 \geq CL > 1$
Okamžitá likvidita	OL	Krátkodobý finanční majetek / Krátkodobé závazky $1,75 \geq OL > 1$
Finanční zásoba	FZ	(Krátkodobý finanční majetek + Dlouhodobé termínované vklady) / (Krátkodobé závazky + Dlouhodobé závazky) $0,5 \geq FZ > 0,05$

Zdroj: autorské výpočty.

#### 4.4 Využití metodiky a indikátorů obcemi

Navržená soustava ukazatelů je použitelná pro široký záběr činností obce, jelikož hodnotí rozpočtové hospodaření, oblast zadluženosti a likvidity. Výhodou je, že výpočet indikátorů je založen na údajích z povinně zveřejňovaných dokumentů (rozpočet obce, Výkaz FIN 2-12 – výkaz pro hodnocení plnění rozpočtu ÚSC, rozvaha, výsledovka) a obce nebudou zatěžovány další administrativou.

Pro tento soubor indikátorů již proběhl sběr dat pro výpočet indikátorů pro všechny obce MSK ze sekundárních zdrojů, chybějící data budou doplněna primárním výzkumem. Následně bude naplněna aplikace a vytvořena platforma pro propočtení FS obce. Výsledná podoba soustavy indikátorů bude webová aplikace volně dostupná na stránkách MSK (zprístupnění se předpokládá v r. 2019), kde budou vypočteny a graficky znázorněny hodnoty všech indikátorů (s možností filtrování) pro každou obec MSK v přehledném grafu s vyznačenými aktuálními a doporučenými hodnotami a vysvětlující legendou. Ta bude obsahovat hodnocení a doporučení ve vztahu k FS, návaznost na základní zákonné požadavky ohledně rozpočtové kázně a další aktivity obce. Pro zjednodušení je snahou prezentovat hodnocení ve formě „semaforu“ (rozlišení bezproblémové zelené škály, k obezřetnosti nabádající oranžové škály a rizikové výsledky budou červené). Zároveň nebude hodnocení obce shrnuto do jednoho ukazatele pomocí přidělení vah, jelikož by při kumulaci mohlo dojít k „zprůměrování“ některých negativních výsledků a tím i signalizace potenciálních rizik pro obec. Takový postup při

hodnocení finanční situace obcí doporučují např. Hendrick (2004), Maher a Deller (2011), Clark (2015) nebo Stone a kol. (2015), což práce plně respektuje.

## 5 Závěr

Finanční stabilita obcí je jedním z klíčových předpokladů pro dlouhodobě udržitelný rozvoj, vytváření podmínek pro sociálně ekonomický rozvoj a plnění jejich základních úkolů. Cílem článku bylo vytvořit soustavu ukazatelů pro hodnocení FS pro potřeby obcí, která využívá veřejně dostupné informace.

Po analýze teoretických východisek a používaných přístupů k možnému hodnocení FS a zdraví obcí, byly za klíčové identifikovány dva základní předpoklady krátkodobé i dlouhodobé rozpočtové rovnováhy a udržitelnosti financování obcí. Konkrétně saldo běžného rozpočtu by vždy mělo být kladné (kapitálový rozpočet může být deficitní) a maximální dluhová služba (splátky dluhu plus placené úroky) by neměla převyšovat přebytek běžného rozpočtu. Následně byla na základě expertních odhadů sestavena soustava 18 indikátorů, která se zaměřuje na 3 oblasti: rozpočtové hospodaření (7 indikátorů), zadluženost (8 indikátorů) a likviditu (3 indikátory). Pro každý indikátor je k dispozici jednoznačně definované a interpretovatelné hodnocení z hlediska finanční stability, možných rizik a návaznosti na základní zákonné požadavky ohledně rozpočtové kázně.

Výsledná metodika bude mít podobu volně dostupné webové aplikace na stránkách MSK pro všechny obce kraje. Tato on-line „kalkulačka“ umožní výpočet vybraných indikátorů FS, a to na základě údajů z povinně zveřejňovaných dokumentů (Výkaz FIN 2-12, rozvaha, výsledovka). Historická data pro minulá období budou již součástí aplikace. Zároveň je možné zadat do aplikace aktuální data a výsledky využít při operativním finančním řízení a také při prognózování. Při zadání dat např. ze střednědobého výhledu rozpočtu je možné získat představu o vlivu na budoucí hospodaření či FS při realizaci plánované investiční akce apod.

Prezentovaná soustava indikátorů je vhodná a výhodná pro posouzení FS obce zejména z následujících důvodů:

- Komplexnost – hodnocení se zaměřuje na širokou základnu ukazatelů, které hodnotí FS a zdraví obce z mnoha hledisek.
- Jednoznačnost – každý ukazatel je přesně vymezen na základě konkrétních výpočtů, jejichž základem jsou povinně vykazované položky rozpočtu a rozvahy.
- Snadná dostupnost – on-line webová aplikace bude zdarma dostupná zainteresovaným obcím, navíc bez zátěže další administrativou.
- Rychlost – jelikož aplikace bude volně dostupná, starosta či jiný odpovědný člověk bude mít ihned a kdykoliv k dispozici adekvátní podklady pro to, aby mohl činit konkrétní nápravná opatření.



- Jednoduchá modifikace výběru a váhy ukazatelů a nastavení hodnocení dle potřeb obce či priorit zadavatele.
- Zlepšení informovanosti obcí o jejich FS a případných rizicích, které s dalším nezodpovědným hospodařením souvisí.

Jistým limitem je v současné době omezenost aplikace na obce MSK. Metodika a soustava ukazatelů je však plně aplikovatelná i na jiné obce ČR.

## Literatura

ADRIAN, T., COVITZ, D., LIANG, N., 2015. Financial Stability Monitoring. *Annual Review of Financial Economics*. Roč. 7, č. 1, s. 357–395. doi: 10.1146/annurev-financial-111914-042008.

BERNE, R., SCHRAMM, R., 1986. *The Financial Analysis of Governments*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

BROWN, K. W., 1993. The 10-point Test of Financial Condition: Toward an Easy-to-use Assessment Tool for Smaller Cities. *Government Finance Review*. Roč. 9, č. 6, s. 21–26.

CABALEIRO, R., BUCH, E., VAAMONDE, A., 2012. Developing a Method to Assessing the Municipal Financial Health. *American Review of Public Administration*. Roč. 43, č. 6, s. 729–751. doi: 10.1177/0275074012451523.

CARMELI, A., 2002. A Conceptual and Practical Framework of Measuring Performance of Local Authorities in Financial Terms: Analysing the Case of Israel. *Local Government Studies*. Roč. 28, č. 1, s. 21–36. doi: 10.1080/714004135.

CLARK, B. Y., 2015. Evaluating the Validity and Reliability of the Financial Condition Index for Local Governments. *Public Budgeting and Finance*. Roč. 35, č. 2, s. 66–88. doi: 10.1080/714004135.

CLARK, A. F., GORINA, E., 2017. Emergency financial management in small Michigan cities: Short-term fix or long-term sustainability? *Public Administration Quarterly*. Roč. 41, č. 3, s. 532–568.

CRIF-CCB, 2017. *iRating* [online]. [cit. 26. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.informaceoobcich.cz/obce-loni-hospodarily-prebytkem-27-miliard-korun-za-rekordnim-prebytkem-stoji-vyrazny-pokles-investic/>>.

DAFFLON, B., BEER-TÓTH, K., 2009. Managing local public debt in transition countries: An issue of self-control. *Financial Accountability and Management*. Roč. 25, č. 3, s. 305–333. doi: 10.1111/j.1468-0408.2009.00479.x.

DOLLERY, B., GRAVES, N., 2009. An analysis of budget compliance measurement in South African local government best-practice financial management

technical assistance programs, 2001–2003. *Public Administration and Development*. Roč. 29, s. 101–116. doi: 10.1002/pad.510.

GOLIAŠ, P., KLÁTIK, P., TUNEGA, M., 2017. *Hospodarenie obcí* [online]. [cit. 26. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.hospodarenieobci.sk/oprojekte/>>.

GORINA, E., MAHER, C., JOFFE, M., 2018. Local fiscal distress: measurement and prediction. *Public Budgeting and Finance*. Roč. 38, č. 1, str. 72–94. doi: 10.1111/pbaf.12165.

GRAVES, N., DOLLERY, B., KORTT, M. A., 2016. Financial Health in Australian Local Government: The Application of a Funding Assessment Model to Brisbane and Sydney City Councils. *International Journal of Public Administration*. Roč. 39, č. 4, s. 303–322. doi: 10.1080/01900692.2015.1004086.

GROVES, S. M., GODSEY, W. M., SHULMAN, M. A., 1981. Financial Indicators for Local Government. *Public Budgeting and Finance*. Roč. 1, č. 2, s. 5–19.

HALÁSEK, D., PILNÝ, J., TOMÁNEK, P., 2002. *Určování bonity obcí*. Ostrava: VŠB-TU Ostrava.

HENDRICK, R., 2004. Assessing and Measuring the Fiscal Health of Local Governments: Focus on Chicago Metropolitan Suburbs. *Urban Affairs Review*. Roč. 40, č. 1, str. 78–114. doi: 10.1177/1078087404268076.

HONADLE, B. W., 2003. The states' role in U.S. local government fiscal crises: A theoretical model and results of a national survey. *International Journal of Public Administration*. Roč. 26, č. 13, s. 1431–1472. doi: 10.1081/pad-120024405.

HONADLE, B. W., LLOYD-JONES, M., 1998. Analyzing Rural Local Governments' Financial Condition: An Exploratory Application of Three Tools. *Public Budgeting and Finance*. Roč. 18, č. 2, s. 69–86. doi: 10.1046/j.0275-1100.1998.01135.x.

KADERÁBKOVÁ, J., PEKOVÁ, J., 2012. *Územní samospráva – udržitelný rozvoj a finance*. Praha: Wolters Kluwer.

KLOHA, K., WEISSERT, C. S., KLEINE, R., 2005. Developing and Testing a Composite Model to Predict Local Fiscal Disparities. *Public Administration Review*. Roč. 65, č. 3, s. 313–323. doi: 10.1111/j.1540-6210.2005.00456.x.

LAJTKEPOVÁ, E., 2017. Indebtedness of Statutory Cities in the Czech Republic. *Acta academica karviniensia*. Roč. 17, č. 4, s. 59–68.

LINHARTOVÁ, V., NĚMEČEK, L., 2015. An Analysis of Municipal Indebtedness. *Acta academica karviniensia*. Roč. 15, č. 4, s. 54–66.

MAHER, C., DELLER, S., 2011. Measuring Municipal Fiscal Condition: Do Objective measures of Fiscal Health Relate to Subjective Measures? *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Roč. 32, č. 3, s. 427–450. doi: 10.1108/jpbafm-23-03-2011-b006.

MALIČKÁ, L., 2017. Determinanty zadlženosti miestnych samospráv Slovenskej republiky. *Politická ekonomie*. Roč. 65, č. 3, s. 301–315. doi: 10.18267/j.polek.1145.

MF ČR, 2017a. *Ukazatele SIMU*. [online]. [cit. 26. 2. 2018]. Dostupné z: <<http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/monitoring-hospodareni-obci>>.

MF ČR, 2017b. *Zadluženost územních rozpočtů v roce 2016*. [online]. [cit. 26. 2. 2018]. Dostupné z: <<https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/uzemni-rozpocety/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu/2016/zadluzenost-uzemnich-rozpocetu-v-roce-201-30092>>.

OPLUŠTILOVÁ, I., 2012. *Finanční zdraví obcí a jeho regionální diference*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita v Brně.

OTRUSINOVÁ, M., KUBÍČKOVÁ, D., 2011. *Finanční hospodaření municipálních účetních jednotek: po novele zákona o účetnictví*. Praha: C. H. Beck.

POLIAK, L., 2016. Finančná autonómia obcí – mikroekonomické východiská. *Societas et Iurisprudentia*. Roč. 4, č. 1, s.122–138. ISSN: 1339-5467.

SEDMIHRADSKÁ, L., ŠIMÍKOVÁ, I., 2007. Municipal Debt in the Czech Republic. In: ŠEVIC, Ž., ed. *Debt Management in Transition Countries: Experience and Perspectives*. Bratislava: NISPAcee. S. 43–59.

STONE, S., SINGLA, A., COMEAUX, J., KIRSCHNER, C., 2015. A Comparison of Financial Indicators: The Case of Detroit. *Public Budgeting and Finance*. Roč. 35, č. 4, s. 90–111. doi: 10.1111/pbaf.12079.

SVOBODA, M., 2015. Konstrukce ukazatele finančního zdraví municipálních organizací. *Český finanční a účetní časopis*. Roč. 10, č. 4, s. 150–160. doi: 10.18267/j.cfuc.464.

TKÁČOVÁ, A., KONEČNÝ, P., 2017. Krajské mestá Slovenska a ich finančné zdravie. *Scientific Papers of the University of Pardubice*. Series D, Faculty of Economics and Administration. Roč. 25, č. 41, s. 193–205.

TYSON, C. J., 2014. Exploring the Boundaries of Municipal Bankruptcy. *Willamette Law Review*. Roč. 50, č. 4, s. 661–683.

VALACH, J., 1999. *Finanční řízení podniku*. Praha: Ekopress.

Szarowská, I., Majerová, I., Šebestová, J.: *Indikátory finanční stability pro potřeby obcí*.

WANG, X., DENNIS, L., TU, Y. S., 2007. Measuring Financial Condition: A Study of US States. *Public Budgeting and Finance*. Roč. 27, č. 2, s. 1–21. doi: 10.1111/j.1540-5850.2007.00872.x.

ŽÁRSKÁ, E., 2009. Finanční kapacita obce jako determinant rozvoje. In: *Teoretické a praktické aspekty veřejných financí* [online]. Praha: VŠE. [cit: 26. 2. 2018]. Dostupné z: <[http://kvf.vse.cz/storage/1239811888\\_sb\\_zarska.pdf](http://kvf.vse.cz/storage/1239811888_sb_zarska.pdf)>.

## **Indicators of financial stability for needs of municipalities**

*Irena Szarowská – Ingrid Majerová – Jarmila Šebestová*

**Abstract:**

Financial stability of municipalities is an important aspect for long-term sustainable development and disproportionate debt can generate risks for their standard functioning. Although there are many methodologies for assessing the financial stability of municipalities, they are usually based on central government needs and are not used for financial management and planning. The aim of the article is to develop a set of indicators for assessing financial stability for needs of municipalities by using publicly available information. The selected indicators highlight two basic assumptions important for short and long-term budget balance and sustainability of funding. Concretely, the balance of the current budget should always be positive and the maximum debt service should not exceed the surplus of the current budget. The set of indicators includes three groups of indicators: budgetary management (7 indicators), indebtedness (8 indicators) and liquidity (3 indicators). There is a clearly defined and interpretable assessment for each indicator in terms of financial stability and potential risks.

**Keywords:** Municipality; Budget; Financial stability; Indebtness; Liquidity.

**JEL Classification:** H7, R5.