

Vydává Ministerstvo financí České republiky ve spolupráci s Českou národní bankou ve vydavatelství **Economia, a. s., Praha**

© Ministerstvo financí ČR

Adresa redakce: Vinohradská 49
120 74 Praha 2

Telefon: 253 018 nebo: 24 21 00 25, l. 6141

Fax: 253 728

Vedoucí redaktor: Ing. Ivan Kočárník, CSc.

Publishers: Ministry of Finance of the Czech Republic in Cooperation with Czech National Bank in Publishing House **Economia, Prague**

© Ministry of Finance of the Czech Republic

Editor's Office: Vinohradská 49
120 74 Prague 2

Czech Republic

Editor in Chief: Ivan Kočárník

OBSAH

Věra KAMENÍČKOVÁ: Je regulování dluhu obcí nutné? 105

Kevin BURKE—Ann MARSHALL: Financování komunálními obligacemi v USA 112

Jindřich TOMÁŠ: První emise komunálních obligací města Ostravy 140

Informace

Miroslav HÁJEK: Ekonomický rozvoj a řízení ochrany životního prostředí 143

Uprostřed čísla:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVEOVÁ: **Veřejné finance v teorii a praxi** (18. část): ss. 529—560

Všechny bibliografické údaje včetně údajů o **autorských právech** jsou uvedeny u prvního pokračování v č. 9/92 tohoto časopisu.

Publikováno po dohodě s vydavatelstvím McGraw-Hill, Inc.

CONTENTS

Věra KAMENÍČKOVÁ: Is Local Debt Regulation Necessary? 105

Kevin BURKE—Ann MARSHALL: Municipal Bond Finance in the United States 112

Jindřich TOMÁŠ: Municipal Bonds of the City Ostrava—The First Issue 140

Information

Miroslav HÁJEK: Economic Development and Management Environmental 143

In the middle of this issue:

R. A. MUSGRAVE—P. B. MUSGRAVE: **Public Finance in Theory and Practice** (Part XVIII): pp. 529—560

You can find all bibliographical data including **particulars on copyright** in part I of this series in No 9/92 of this journal.

Published by arrangement with McGraw-Hill, Inc.

Redakční rada: dr. Ivan Angelis, CSc., doc. ing. Aleš Bulíř, MSc., CSc., ing. Petr Dvořák, ing. Miroslav Hrnčíř, DrSc., doc. ing. Kamil Janáček, CSc., ing. Miroslav Kerouš, ing. Ivan Kočárník, CSc., ing. Václav Kupka, CSc., ing. Tomáš Ježek, CSc., ing. Jiří Pospíšil, CSc., Vladimír Rudlovčák, CSc., ing. Pavel Štěpánek, CSc., PhD. Jan Švejnar, doc. dr. František Vencovský, ing. Jan Vít, prof. ing. Karol Vlachynský, CSc.

FINANCE A ÚVĚR

3/94

Čtenářům časopisu Finance a úvěr jsme opět připravili soubor článků na jedno téma — tentokrát dluhové financování obcí a měst. Sérii těchto článků navazujeme na diskuzi k reformě místních rozpočtů zahájenou v roce 1992. Přivítali bychom odezvu zejména z řad lidí, pro něž jsou problémy místní samosprávy v centru jejich praktického či teoretického zájmu.

Redakce

DT: 352; 336.763.3 (437; 1—662)

Je regulování dluhu obcí nutné?

Věra KAMENÍČKOVÁ*

Otázka, zda regulovat místní dluh ze strany státu, nebyla až dosud v České republice příliš aktuální. Rozpočtové hospodářství obcí jako celku obvykle končilo přebytkem. Celková výše jejich zadlužení není ani v současné době významná. V průběhu roku 1993 však došlo k nebývalému nárůstu tohoto zadlužení.

V úvahách o regulaci místního dluhu jde, přehnaně řečeno, o odpověď na otázku, zda jsou obce dostatečně „chytře“ na to, aby si samy vytyčily hranice, kam až ve svém zadlužení mohou jít, nebo zda má do tohoto procesu vstoupit stát se svými „většími“ znalostmi a obce ohlídat. V podstatě jde o znovu se opakující záležitost: nakolik jsou obecní samosprávy samostatné a nakolik a kdy by měl nebo mohl do jejich rozhodovacích procesů zasahovat stát.

Stát samozřejmě má v rozhodovacích procesech obecních samospráv své nezastupitelné místo — vymezuje „mantinely“ samostatného rozhodování obcí. Patří mezi tyto mantinely i velikost a struktura místního dluhu?

* Ing. Věra Kameníčková, CSc., poradkyně ministra, Ministerstvo financí ČR

Redakce příspěvek obdržela 12. ledna 1994.

Samotná otázka existence určitých závazných pravidel pro obecní dluh má i svou časovou dimenzi: kdy, ve kterém období by tato regulace měla začít fungovat — zda již na počátku vzniku jevu obecní dluh, nebo až nabyde významného kvantitativního rozsahu, popř. až dojde k ohrožení některé obce bankrotem v důsledku neschopnosti dostát závazkům vůči svým věřitelům.

V České republice je tato otázka úzce spojena se stavem a rozvojem finančních trhů a s jejich možností zásobovat ekonomiku dlouhodobým výpůjčním kapitálem. V neposlední řadě zde má vliv i nedostatečně dlouhá tradice skutečných samospráv na úrovni obcí, změny v jejich příjmové základně, změny v jejich majetku. Je zřejmé, že obecní samospráva prochází v současné době „dětským věkem“ se všemi s tím souvisejícími neduhy.

Regulace místního dluhu ze strany státu je určitým zásahem do samostatného rozhodování obcí, je určitým omezením. Ve světle znalostí obecních představitelů, pokud jde o finanční záležitosti, a ve světle stoupající náročnosti finančních operací se už tato regulace tak jednoznačně negativně nejeví. Navíc existence závazných pravidel pro obce pro případy, kdy si chtějí půjčit, zvyšuje důvěryhodnost obcí jakožto dlužníků v očích budoucích věřitelů. Mám za to, že spolu s dalšími opatřeními by závazná pravidla mohla napomoci prolomit bariéru finančních institucí, která v současné době existuje v situacích, kdy mají tyto instituce rozhodnout o půjčkách obcím.

Podívejme se, jak vypadá regulace místního dluhu ve světě. V následujícím textu je využito zprávy „Výpůjčky místních a regionálních úřadů“ (Borrowing by Local and Regional Authorities) připravené pro Steering Committee on Local and Regional Authorities, No. 47, Council of Europe Press, 1992.

Tato zpráva je založena na údajích o následujících zemích: Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Irsko, Itálie, Holandsko, Portugalsko, Norsko, Španělsko, Švédsko, Švýcarsko a Spojené království. Není vyčerpávající, její autoři vycházeli z dostupných informací o jednotlivých zemích.

Nejdříve se zaměříme na půjčky na kapitálovém trhu, tedy na půjčky s časovým horizontem jeden a více let. Poté přistoupíme k otázce zvýhodňování místních půjček. Dále se budeme věnovat zajištění místních půjček. Na závěr je uvedeno několik poznámek k postavení místních úřadů na peněžním trhu a k omezením, která jsou ukládána na použití dočasně volných prostředků obcí.

Ve všech analyzovaných zemích si mohou místní vlády vypůjčovat na kapitálovém trhu. V osmi zemích se povolení v zásadě nevyžaduje (pouze v určitých případech), ve zbývajících zemích je nutný souhlas ministerstva financí, popř. ministerstva pro životní prostředí či zvláštního ministerstva pro místní vlády.

Ve většině zemí existuje určitý typ regulace. Týká se zejména toho, že půjčky je možné čerpat pouze na kapitálové výdaje (na investice), popř. toho, že půjčku mohou obce získat jen od vybrané finanční instituce. V některých zemích stát vymezuje maximální úrokovou sazbu půjčky, na kterou obec může přistoupit, a také způsob splácení dluhu či možnosti jeho restrukturalizace.

Rakousko Omezení na výpůjčky místních vlád vyplývá z několika zákonů. Výpůjčky podléhají schválení ze strany spolkových zemí. Výjimkou jsou: krátkodobé výpůjčky pro zlepšení likvidity, pokud výše půjčky nepřesáhne určitý objem běžného účtu (např. 1/8), a dále půjčky od veřejných fondů. V některých spolkových zemích neexistuje povinnost žádat o souhlas v případě dlouhodobých půjček do určité výše běžného účtu příslušné obce.

Půjčky lze čerpat jen v rámci kapitálového rozpočtu, a to podle finančních možností místní vlády. Existují dvě kritéria těchto možností: prvním je poměr mezi

vypůjčkou a běžným účtem, druhým je podmínka dosažení přebytku na běžném účtu.

Půjčování formou emise komunálních obligací vyžaduje souhlas ministerstva financí. Nutnost žádat o povolení nadřízený úřad se považuje za určitou míru záruky za finanční možnosti obce splácet své dluhy v delším časovém horizontu.

Belgie Místní dluh ve formě komunálních obligací má klesající tendenci a v posledních letech také pouze okrajový význam. Obligace emituje municipální banka a ta také z jejich výnosu poskytuje obcím úvěry.

Dánsko Obce si vypůjčovat nemohou — s výjimkou investic do vodohospodářských zařízení, zařízení na výrobu elektřiny, na zabezpečení tepla, údržby budov, výstavby domů pro staré občany a nákupu půdy. Záruky za půjčky, které obec poskytne, a leasing se považují za půjčky místní vlády. Pro úrokové sazby nejsou dána žádná omezení. Obec se však zavazuje, že si vypůjčí za nejlepších na trhu existujících podmínek. Splatnost domácích půjček je dána limitem 30 let. Splatnost zahraničních půjček nesmí přesáhnout 20 let.

Finsko Tato země neukládá obcím při přijímání půjček žádná omezení.

Francie Francie systém autorizace a dohledu nad rozhodováním místních vlád opustila v roce 1982. Místní vlády mohou uzavírat dohody o půjčkách za podmínek, na kterých se dohodnou s věřitelem. Místní půjčky podléhají obecným zákonům o půjčkách.

Německo Půjčky lze čerpat jen v rámci kapitálového rozpočtu, tedy za účelem investování nebo na restrukturalizaci dluhu, a to vždy podle finančních možností obce. Výpůjčky, s výjimkou překlenutí dočasného nedostatku likvidity, podléhají souhlasu nadřízeného úřadu.

Spojené království Vláda každoročně stanovuje limit na objem, který si každá obec může půjčit. Místní vlády si mohou půjčovat jen od státem stanovené instituce. Regulaci dále podléhají typ dlužního nástroje, způsob jeho emise, převodu a umořování a dále způsoby, jakými je zajištěno splacení dluhu.

Řecko V Řecku existují ustanovení municipálního zákoníku, která vymezují možnosti obcí si vypůjčit. Schválení při místní výpůjčce podléhá doba splatnosti, směry užití a způsoby splacení. Na výpůjčky obcí poskytuje společnou záruku ministerstvo financí a ministerstvo vnitra na žádost prefekta.

Irsko Všechny půjčky obcí podléhají schválení ministerstvem životního prostředí. Toto ministerstvo po konzultacích s ministerstvem financí schvaluje zdroj půjčky, tedy věřitele, dobu splatnosti, poplatky za půjčku a její záruky.

Itálie Zákon místním vládám a provinciím upisovat půjčku zakazuje. Mohou si půjčovat pouze u dvou institucí ministerstva financí. U jiných institucí jen ve výjimečných situacích. Schválení pak podléhá doba splatnosti, roční splátky, úroky. Pro usnadnění schvalovací procedury stanovuje ministerstvo financí pro půjčky obcím a provinciím maximální úrokovou sazbu, za kterou si mohou půjčit.

Holandsko Zákon stanoví, že schválen může být jen takový rozpočet, v jehož rámci je běžný rozpočet vyrovnaný. Půjčka je možná jen tehdy, když běžný rozpočet je vyrovnaný i po započtení úrokových nákladů a amortizace dluhu v daném roce. Výpůjčky v cizí měně jsou zakázány. Další regulace jednak vymezuje předčasné splacení půjčky — je možné maximálně za deset let od poskytnutí půjčky —, jednak stanovuje, že se úroková sazba půjčky nemůže měnit častěji než jednou za deset let a jistiny se nesmějí indexovat.

Norsko Schválení podléhají všechny půjčky (s výjimkou velmi malých), a to zvláště z hlediska způsobů splatnosti a doby splatnosti. Další omezení se týká toho, že vypůjčit si je možné pouze pro účely investování. Při posuzování půjčky hraje důležitou roli vztah mezi půjčkou, resp. jejím splácením, na jedné straně a vyšší běžných příjmů na straně druhé.

Portugalsko Místní vlády mohou uzavírat smlouvu o půjčce s jakoukoli finanční institucí, která má oprávnění půjčovat. Smlouvy o půjčce se soukromou finanční institucí nesmějí obsahovat horší úrokové a splátkové podmínky než smlouvy o půjčce na obdobný účel od instituce veřejného sektoru. Půjčovat může i ministerstvo financí.

Španělsko Místní půjčky podléhají schválení pověřeného orgánu v rámci ministerstva financí. Dlouhodobé půjčky se schvalují pouze pro investiční účely, tedy nikoli pro běžné výdaje. Při emisi dluhu v zahraniční měně se povolení ministerstva financí vydává pro každý případ zvlášť a závisí na ekonomické situaci místní vlády, na době splatnosti půjčky a na předpokládané ziskovosti investice.

Švédsko V této zemi existuje právní omezení místních půjček pouze ve dvou aspektech. (1.) Obec se nemůže ucházet o úvěr, který by byl zajištěn její jednotlivou nemovitostí. To znamená, že jako zajištění půjčky slouží její majetek jako celek a její celková příjmová základna. (2.) Druhým omezením je zákaz půjčovat si na financování běžných výdajů.

Švýcarsko Půjčky obcí podléhají zákonům jednotlivých kantonů. I když existuje obecně platné omezení týkající se toho, že obce si mohou půjčit pouze na kapitálové výdaje, a tudíž na delší období, mohou si vypůjčit i na financování běžných výdajů. Obce si mohou vypůjčit od kohokoli.

Další zajímavou oblastí jsou možnosti obcí jednotlivých zemí vypůjčovat si v zahraničí. Většina zemí tento druh půjček nezakazuje. V praxi však existují určitá omezení, která se týkají volby zahraniční měny, maximálního objemu půjčky a forem splácení.

V Rakousku podléhají půjčky obcí v zahraniční měně schválení ministerstvem financí. Očekává se, že tato kontrola bude dříve nebo později zrušena.

V Belgii v současné době výpůjčka obce v zahraniční měně neexistuje. Poslední byla splacena v roce 1989.

Naprostou volnost při vypůjčování si v cizí měně mají obce v Dánsku.

Ve Francii podléhají půjčky samosprávných stupňů pravidlům hospodaření s devizami.

Obce v Německu v zásadě možnost si vypůjčovat v zahraničí mají. Nicméně se to ve větším rozsahu nedoporučuje. Tyto půjčky podléhají schválení Spolkové banky a u ní si také obce musejí otevřít svůj účet.

Ve Spojeném království si jednotlivé stupně samosprávy bez výslovného souhlasu ministerstva financí v zahraničí vypůjčit nemohou, resp. nemohou si vypůjčit v jiné měně, než je britská libra.

Obce v Irsku si v zahraničí nevypůjčují.

V Nizozemí si obce v zahraničí vypůjčit mohou, ale pouze v domácí měně. Půjčku však nemusí zprostředkovávat Municipální banka.

Ve Finsku platí zákaz půjčování si obcí v zahraničí. Výjimkou jsou půjčky ze zahraničí denominované ve finských korunách. Zákaz půjček v cizí měně vychází z předpokladu, že obce jsou mnohem zranitelnější vůči výkyvům v měnových kurzech, než je centrální banka.

Pro španělské obce jsou půjčky ze zahraničí povolovány s přihlédnutím k vývoji vnitřní likvidity a k záměrům monetární politiky.

Žádná omezení pro zahraniční půjčky obcí nemají ve Švédsku.

Rovněž ve Švýcarsku nejsou zahraniční půjčky obcí omezeny. Obce si však prakticky v zahraničí vzhledem k nízkým domácím úrokovým sazbám nepůjčují.

Ve většině sledovaných zemí neexistuje pro půjčky místních vlád zvýhodnění. Existuje však speciální bankovní instituce, která půjčky místním vládám poskytuje, přičemž v některých zemích je poskytuje za lepších podmínek, než je na finančním trhu obvyklé.

V Belgii si mohou provincie a obce půjčit u instituce, kterou si samy vyberou. Provincie a obce jsou však výlučnými podílíky Komunální banky (Crédit Communal de Belgique) a ta tudíž hraje v místních půjčkách rozhodující roli. Zároveň pro obce a provincie vykonává řadu činností (např. pomoc při sestavování rozpočtů, při dlouhodobém plánování), které ostatní finanční instituce vykonávat nemohou.

Pro malé obce ve Finsku je nejdůležitějším partnerem při vypůjčování si spořitelna a družstevní banky, pro města pak komerční banky.

Ve Francii si místní vlády mohou půjčovat od jakékoli finanční instituce. Nicméně 60 % místního dluhu drží Komunální banka (Crédit local de France). Ta ovšem získává své zdroje za stejných podmínek jako ostatní banky, a tak nemůže poskytovat výrazné úrokové zvýhodnění.

Také v Německu si místní vlády mohou vypůjčit od jakékoli banky. Zvláštní postavení však zaujímají spořitelny. Většina z nich má status neziskové veřejné instituce ve vlastnictví jednotlivých stupňů místní vlády.

V současné době představují 80 % místních půjček ve Spojeném království půjčky od jedné instituce — Public Works Loan Board. Ta poskytuje půjčky místním úřadům na základě dohodnutých kvót. Půjčky nad tuto kvótu mají vyšší úrokovou sazbu.

V Řecku je hlavním věřitelem místních úřadů instituce Loan and Consingment Fund. Jde o zvláštní instituci, která má sloužit veřejnému zájmu. Poskytuje půjčky za nižší úrokové sazby, než jaké existují na soukromém finančním trhu. Rozhodnutí o půjčkách provádí tato instituce ve spolupráci s centrální bankou.

Ani v dalších zemích neexistuje pravidlo, že by si místní úřady mohly vypůjčovat pouze u speciální instituce. Přesto je to obvykle jedna banka, která drží většinu místního dluhu. V Nizozemí je touto bankou Dutch Municipality Bank (banka ve společném vlastnictví centrální vlády a místních vlád), v Portugalsku General Deposit Bank (spořitelna, která za určitých podmínek poskytuje půjčky s nižší úrokovou sazbou), v Norsku je touto bankou Norwegian Municipalities Bank (banka, kterou vlastní centrální vláda), ve Španělsku Local Credit Bank.

V řadě států existuje implicitní odpovědnost státu za splácení půjčky místních úřadů ve formě státního dohledu a pravidel pro místní dluh. Formálně však tato odpovědnost není stanovena v žádném z nich. Pokud jde o zajištění půjčky majetkem obce, výše citovaná zpráva uvádí, že ve většině zemí k zabavení majetku obcí jako důsledku nesplácení dluhu téměř nedochází.

V Belgii obec zbankrotovat nemůže. V případě finančních nesnází přejímá část dluhu centrální nebo regionální vláda. Obec potom musí připravit „ozdravný plán“, který obsahuje zvýšení obecních daní, snížení výdajů, popř. také moratorium na určité výdaje.

Ve Francii je samostatnost obcí při přijímání rozhodnutí týkajících se dluhu kompenzována jejich plnou odpovědností za tato rozhodnutí. V zásadě neexistuje možnost, aby stát zasáhl a obci v nesnázích pomohl. Stát „ochraňuje“ obce tím, že vydal přísná pravidla, která obce při vypůjčování musejí dodržet. Mezi ně patří především povinnost sestavit vyrovnaný rozpočet při solidním ocenění příjmů

a výdajů, přičemž splácení půjček musí být financováno z vlastních zdrojů příslušné obce. Každý rozpočet je plně kontrolován nadřízeným orgánem — prefektem. Pokud obec na požadavky prefekta nepřistoupí, závazný je rozpočet, který navrhuje prefekt. Druhým požadavkem je dodržení pravidel týkajících se struktury rozpočtových příjmů a závazných výdajů. Výdaje spojené s dluhovou službou patří mezi závazné neopominutelné položky.

I přes tato přísná pravidla se obce ve Francii do finančních nesnází občas dostávají. Postup pak je následující: obec musí vypracovat několikaletý plán obnovy své finanční rovnováhy, který zahrnuje zvýšení daní, úspory v běžných výdajích (zvláště v administrativních, tedy snížení svého aparátu), změnu objemu a struktury kapitálových výdajů, popř. na základě dohody s věřiteli restrukturalizaci dluhu a splátkových povinností.

Ve Spojeném království není postup při selhání obce definován zákonem. Celý místní dluh je však zajištěn celkovými příjmy obce.

Také v Norsku není místní dluh spojen s přímou či nepřímou odpovědností státu. Posouzení schopnosti obce dostát svým závazkům spočívá především na věřitelích; oni oceňují riziko půjčování obcím.

Rovněž v Portugalsku se v případě finančních obtíží obce vyžaduje plán obnovy finanční rovnováhy, který zahrnuje zvýšení místních daní a snížení výdajů. Tento plán schvaluje vláda. Obdobné uspořádání je zavedeno i ve Finsku.

V Belgii slouží jako záruka půjčky obcím jejich celkové běžné příjmy. Situace je snazší než v jiných zemích, protože zdaleka největším věřitelem obcí je Komunální banka, která také vede účty obcí.

Německé obce odpovídají za své závazky svým majetkem a svými příjmy. V této zemi neexistuje žádné ustanovení týkající se zabavení obecního majetku. K větší bezpečnosti půjček obcím přispívá i to, že existuje permanentní dohled nad efektivností finančních operací obcí ze strany spolkových zemí.

Ve většině ze zde analyzovaných zemí stát může omezit krátkodobé půjčky obcí, tj. půjčky se splatností kratší než jeden rok. Důvodů je několik: kontrola inflace; krátkodobé peníze by měly být užity na krátkodobé účely; obtížnější odhad výdajů spojených s krátkodobou půjčkou, což vyplývá z větší fluktuace úrokových sazeb na peněžním trhu než na trhu kapitálovém. V řadě zemí existuje pravidlo, že kapitálové výdaje (investice) je nutné financovat buď z běžných příjmů, nebo půjčkou s fixními parametry, popř. z vymezených fondů.

Rovněž ve vztahu k volnosti při investování dočasně volných prostředků obcí existují ve většině zemí určitá omezení. Je stanoveno, že přebytek lze použít pouze na investiční účely. V mnoha zemích jsou definovány i druhy cenných papírů (ve smyslu bezpečných cenných papírů), do kterých obce mohou investovat. V některých případech existuje povinnost obcí vytvářet rezervní fond ve výši určitého procenta průměrných výdajů za poslední tři roky. Protože rezervní fond není určen ke krytí provozních nákladů, musí být uložen bezpečně, např. do cenných papírů s fixním výnosem.

Ve čtyřech zemích musejí obce deponovat své dočasně volné prostředky u určené instituce. Jen v několika málo zemích neexistují pro hospodaření s dočasně volnými prostředky žádná pravidla.

Z uvedeného přehledu je zřejmé, že existuje značná variabilita podmínek, které vymezují finanční hospodaření obcí v evropských zemích. Česká republika je na samém počátku tohoto procesu. Přejme jí, aby našla optimální cestu, jak na jedné straně uchránit obce před bankrotem a na straně druhé nepodlomit jejich úsilí při hledání racionálních způsobů financování místních veřejných statků.

SUMMARY

Is Local Debt Regulation Necessary?

Věra KAMENÍČKOVÁ, Advisor to Minister of Finance of the Czech Republic

The Czech Republic is now facing the problem of whether or not to regulate the local debt and how. This article, besides brief comments on the present situation of local debt in the Czech Republic, describes the local finance regulation systems in selected European countries. The survey is based on the paper "Borrowing by Local and Regional Authorities" prepared for the Steering Committee on Local and Regional Authorities, No. 47, Council of Europe Press, 1992.

First, the paper is concerned with local borrowing on the capital market. Secondly it deals with preferential treatment of local debt. The issue of foreign borrowing is also covered.

Provisions for the security of municipal credit is another part of this article. At the end brief comments are made on local borrowing on the money market and the limits put on the freedom of the local authorities regarding the investment of their surplus funds.