

NITSCHOVÁ, Lucie. Kdo pomůže zadluženým. *Ekonom*, 2002, roč. XLVI, č. 33, s. 39–41. ISSN 1210-0714.

Právo a daně Bankroty obcí

Kdo pomůže zadluženým

Ve Spojených státech existují obecní bankroty více než šedesát let. Přesto vyvolává každý další případ rozsáhlou diskusi o tom, jak v konkrétním případě postupovat a zda má pomoci stát nebo federální vláda.

Dražba obecního majetku Rokytnice nad Jizerou upozornila na problém vysokého zadlužení řady obcí i na skutečnost, že některé obce nejsou schopny svoje dluhy splácet. Zákon nestanovuje, jak se má obec s velkým dluhem vypořádat. Proto se věřitel, Česká konsolidační agentura, rozhodl své pohledávky vůči Rokytnici nad Jizerou uspokojit dražbou jejího majetku.

MOŽNÁ ŘEŠENÍ NESOLVENTNOSTI Situaci, kdy obec není schopna dostát svým závazkům, lze řešit buď jejím zánikem, nebo úpravou jejího finančního hospodaření tak, aby byla nadále schopna poskytovat svým občanům veřejné služby. V podmínkách České republiky je zánik obce těžko představitelný. Ve Spojených státech se ale jedná o použitelné řešení. Při zániku obce pak převezme poskytování služeb jiná obec nebo okres. Obec může zaniknout i sloučením s jinou obcí. Sloučení obcí může přinést úspory z rozsahu, může ale současně vést ke snížení počtu zaměstnanců obce. Otázkou ale je, zda se nezadlužená obec bude chtít sloučit s obcí zadluženou. Další možností je pokračování fungování nesolventní obce. K její činnosti je však nutná úprava dluhu a finančního hospodaření obce, tak aby obec mohla pokračovat v poskytování veřejných služeb.

M. W. McCornell a R. C. Picker z University of Chicago zkoumali postupy řešení nesolventnosti obcí ve Spojených státech používané před schválením první zákonné úpravy obecních bankrotů ve třicátých letech. Zjistili, že jednotlivé postupy vycházely z rozdílného vnímání obce, a to

buď jako organizační a politické jednotky státu nebo jako sdružení občanů, kteří v obci žijí. Používali se následující postupy:

- konfiskace majetku obce, do které nebyl zahrnut majetek sloužící veřejnému zájmu (ulice, hřbitovy, nemocnice, veřejné budovy, peníze v obecní pokladně apod.),
- soudní dohled nad hospodařením obce, který ale nesměl omezit rozhodování zástupců obce,
- konfiskace soukromého majetku obyvatel obce, která přicházela v úvahu jen v několika státech Nové Anglie. Konfiskace vycházela z předpokladu, že obce slouží společnému zájmu občanů, kteří mají společný majetek a závazky,
- převzetí obecního dluhu státem se provádělo formou zvláštních státních půjček. Stát nepřebíral závazky obcí,
- vázání budoucích příjmů na splátky dluhu, kdy bylo možné určité příjmy použít pouze na splácení dluhu. Při tom ale nesměly být dotčeny příjmy sloužící k financování základních veřejných služeb,
- uvalení nových daní, které bylo nejobvyklejším způsobem řešení příliš vysokého zadlužení obcí.

CÍLEM SCHVÁLENÍ ZÁKONNÉ ÚPRAVY obecních bankrotů, Kapitoly 9, bylo pomoci snížit dluh obcím, které během hospodářské krize ve 30. letech nedokázaly svou nepříznivou finanční situaci řešit jinak. Obec může vyhlásit bankrot, pokud je nesolventní, tj. pokud není schopna plnit své závazky okamžitě nebo v blízké budoucnosti. Solventnost obce je hodnocena podle její schopnosti získat příjmy z majetkových daní. Podle Kapitoly 9 je obcím a územním samosprávám, které mají finanční problémy, poskytnuta soudní ochrana před věřiteli. Ta jim umožňuje upravit dluh tak, aby mohly i nadále poskytovat základní veřejné služby. Zadlužená obec získá čas a příznivější podmínky pro úpravu dluhu, tj. prodloužení doby splatnosti, snížení výše jistiny nebo úroků nebo splacení dluhů z nové půjčky.

Pro vyhlášení bankrotu obce je nutný souhlas vlády příslušného státu. Žádost o vyhlášení bankrotu musí obsahovat vyjádření zájmu na uskutečnění plánu úpravy dluhu a předchozí

jednání s věřiteli nebo pokus o takové jednání. Jednotlivé kroky a jejich pořadí při vyhlášení bankrotu obce jsou uvedeny v tabulce.

Postup obce při vyhlášení bankrotu

1. Podání žádosti o ochranu podle Kapitoly 9 u soudu
2. Zveřejnění oznámení v tisku
3. Předložení seznamu věřitelů soudu
4. Předložení plánu úpravy dluhu soudu
5. Schválení žádosti soudem

SOU D ŽÁDOST SCHVÁLÍ, pokud je v souladu se zákonem, plán úpravy dluhu je jasný a proveditelný a navrhované splátky kryjí vznesené požadavky. Mezi bankroty obcí a jiných subjektů existují tři hlavní rozdíly:

- Návrh na vyhlášení bankrotu nelze podat bez souhlasu obce.
- Obec nemusí prodat veškerá svá aktiva, aby uspokojila věřitele.
- Řízení a činnost obce je vyhlášením bankrotu dotčena jen minimálně.

Soud nesmí omezit pravomoci volených zástupců obce, tj. nesmí nařídít snížení výdajů, prodej majetku, změnu smluv nebo zvýšení daní. Činnost soudu je omezena na schválení žádosti, potvrzení plánu úpravy dluhu a kontrolu plnění tohoto plánu.

Hodnocení schopnosti stávající legislativy obecních bankrotů řešit finanční potíže územních samospráv je rozporuplné. Od poloviny 30. let bylo vyhlášeno téměř 500 bankrotů. Nejznámějším případem krachu města je New York, který 14. dubna 1975 oznámil, že si není schopen půjčit další peníze a dostát tak svým závazkům. V případě New Yorku se ale nejednalo o použití Kapitoly 9. Mezi dva novější velké případy vyhlášení bankrotu patří město Bridgeport v Connecticutu (6. června 1991) a okres Orange County v Kalifornii (6. prosince 1994).

NEW YORK Příčinám a řešení fiskální krize v New Yorku byla a stále je věnována velká pozornost. Zpomalení hospodářského růstu, útlum průmyslové výroby, rozsáhlé sociální programy a vysoké odměny zaměstnancům města byly hlavními příčinami vzniku a prohlubování rozpočtového deficitu od počátku 70. let. Bezprostřední příčinou fiskální krize pak byla ztráta důvěry investorů a nemožnost města půjčit si potřebné prostředky. Městu pomohl stát New York, který v červnu 1975 vytvořil zvláštní agenturu MSA (Municipal Assistance

Cortporation), která měla zprostředkovat prodej obligací města. Tento prodej mělo usnadnit vázání některých příjmů města na splácení obligací a uskutečnění řady úsporných opatření. MSA dokázala prodat jen polovinu emise. Pak ztratili investoři o obligace zájem. V září 1975 byla vytvořena kontrolní komise EFCB (Emergency Financial Control Board), která převzala finanční řízení města, včetně správy jeho příjmů. Byl vyhlášen tříletý ozdravný plán, který měl vést k vyrovnanému rozpočtu v roce 1978. Ten se ale nepodařilo splnit. V té době EFCB získala pro město pomoc z federálního rozpočtu. Byl vyhlášen další čtyřletý plán, jehož výsledkem byl v roce 1981 vyrovnaný rozpočet a omezený přístup města na finanční trhy. Koncem 80. let došlo konečně k finančnímu ozdravení města, ale celý proces byl mnohem delší a nákladnější než se čekalo.

MĚSTO BRIDGEPORT se již od poloviny 80. let potýkalo s finančními problémy způsobenými poklesem daňových příjmů a rostoucími sociálními výdaji. Byly zde nejvyšší majetkové daně ve státě Connecticut, nadprůměrná nezaměstnanost a příjem na obyvatele na úrovni třetiny státního průměru. V roce 1988 byla státem Connecticut poskytnuta městu rychlá půjčka a současně byla vytvořena státní kontrolní rada, která měla dohlížet na finanční hospodaření města. Starosta odmítl další snížení výdajů a zvýšení daní a po neúspěšných jednáních s odbory o snížení mezd se rozhodl pro vyhlášení bankrotu. Soud však jeho žádost zamítl s odůvodněním, že město není nesolventní, protože je stále schopno si půjčit. Po zvolení nového starosty, který podanou žádost stáhl, došlo k dohodě se státem. Město získalo od státu další půjčku. Bylo rozhodnuto o výstavbě státem financovaných domů pro policii a o převodu zoologické zahrady a parku do pravomoci státu. Během tří let se podařilo dosáhnout vyrovnaného rozpočtu a získat zpět ztracený rating.

V KALIFORNSKÉM ORANGE COUNTY byla příčinou vyhlášení bankrotu ztráta způsobená špatným investováním. V roce 1978 byl v Kalifornii schválen zákon (tzv. Proposition 13), který omezil výši majetkových daní uvalovaných územními samosprávami. Okresy si proto výnosy z finančního investování kompenzovaly snížením příjmů z majetkových daní. Správce pokladny Orange County Robert Citron velmi úspěšně investoval, a to i pro jiné kalifornské územní samosprávy, více než 10 let. Pokles cen obligací v roce 1994 však vedl ke ztrátě, kterou okres nebyl schopen uhradit. Okres se po vyhlášení bankrotu vypořádal s částí svých závazků a pro zbytek se mu podařilo u věřitelů získat prodloužení splatnosti. Návrh na zvýšení daně z obratu byl v referendu zamítnut. Byl však schválen nový zákon, který umožnil použít daně vázané na jiné účely ke splacení dluhu. Současně se podařilo emitovat obligace, a tak mohl být bankrot po

18 měsících ukončen. Orange County byla jednou z mála územních samospráv, které stát odmítl zachránit.

PŘÍPAD ROKYTNICE NAD JIZEROU ukázal, že vysoká zadluženost trápí i některé naše obce. Jedná se o problém, který je potřeba začít co nejdříve systematicky řešit. Možnost vyhlásit bankrot podle zákona může mít řadu výhod jak pro zadluženou obec, tak pro věřitele. Vyhlášením bankrotu dává obec najevo odhodlání vzniklou situaci řešit. Současně získává čas na toto řešení. Při respektování požadavku na řešení v nejlepším zájmu věřitele, by věřitelé neměli být bankrotem poškozeni. Na základě zkušeností ze Spojených států je zřejmé, že bankroty mohou lépe řešit problém vysoce zadlužených obcí, pokud bude mít soud faktickou moc prosadit zavedení konkrétních opatření včetně snížení výdajů, zvýšení daní a vázání jejich výnosů na splácení dluhu. Možnost zvýšení daní je u nás zatím jen hypotetická. Zákaz prodeje veškerého majetku obce s sebou nese riziko morálního hazardu. Proto by se měl vztahovat pouze na majetek, jehož hodnota je pro obec vyšší než by byla pro soukromý subjekt. Stát by neměl za závazky obcí ručit. Musí ale vytvořit systém, který umožní obci řešit situaci, kdy není schopna dostát svým závazkům. Bankroty obcí jsou jedním z možných prvků tohoto systému. Skrývají však řadu úskalí, kterým je při přípravě zákona třeba věnovat patřičnou pozornost. Obce ve finančních potížích budou vždy hledat pomoc u státu, a proto je současně potřeba stanovit jasná pravidla pro její poskytování.

Lucie Nitschová