



Demografická proměna venkova ČR

**Stárnutí a vylidňování menších měst a obcí
Dílicí návrhy SMS ČR k úpravě financování samospráv**

I. VÝCHOZÍ SITUACE

II. NÁVRHY SMS ČR JAK POMOCI MENŠÍM OBCÍM

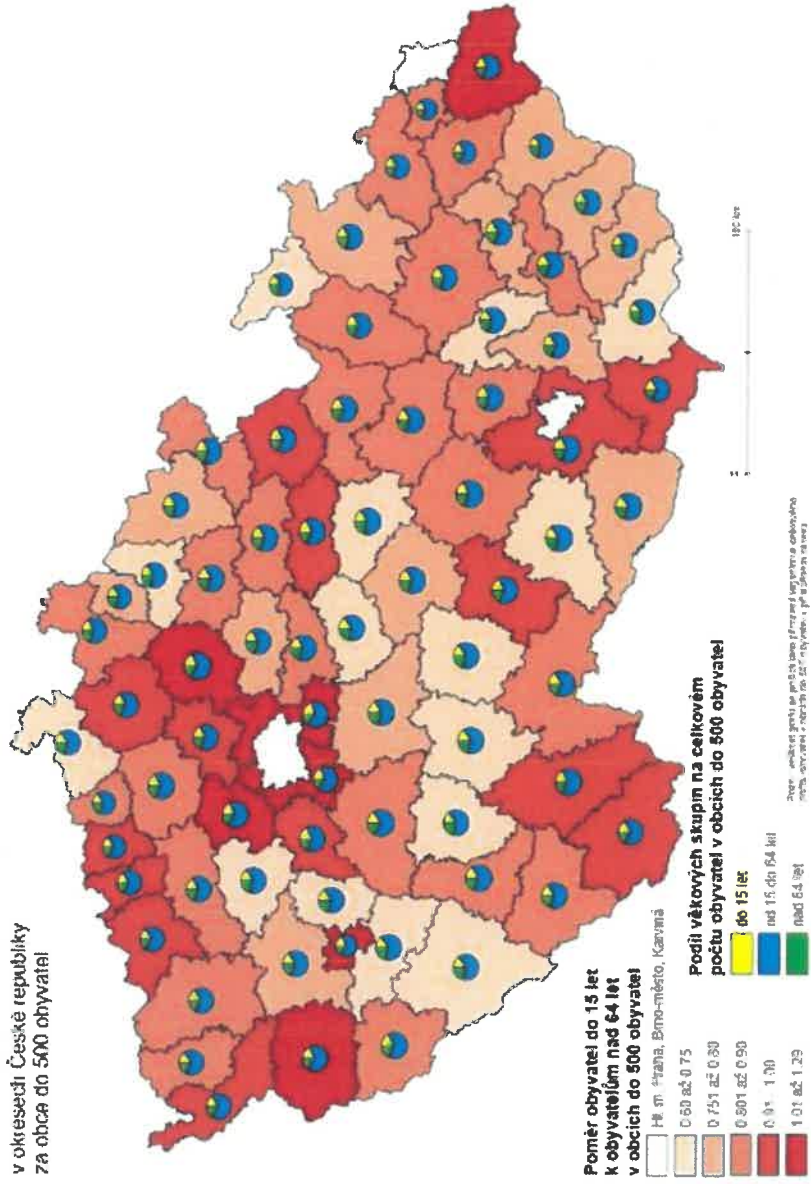
Zdroje dat: AGIS SMS ČR, ČSÚ, MF ČR

I. VÝCHOZÍ SITUACE

1) Věkové rozložení obyvatelstva

VĚKOVÉ ROZLOŽENÍ OBYVATELSTVA

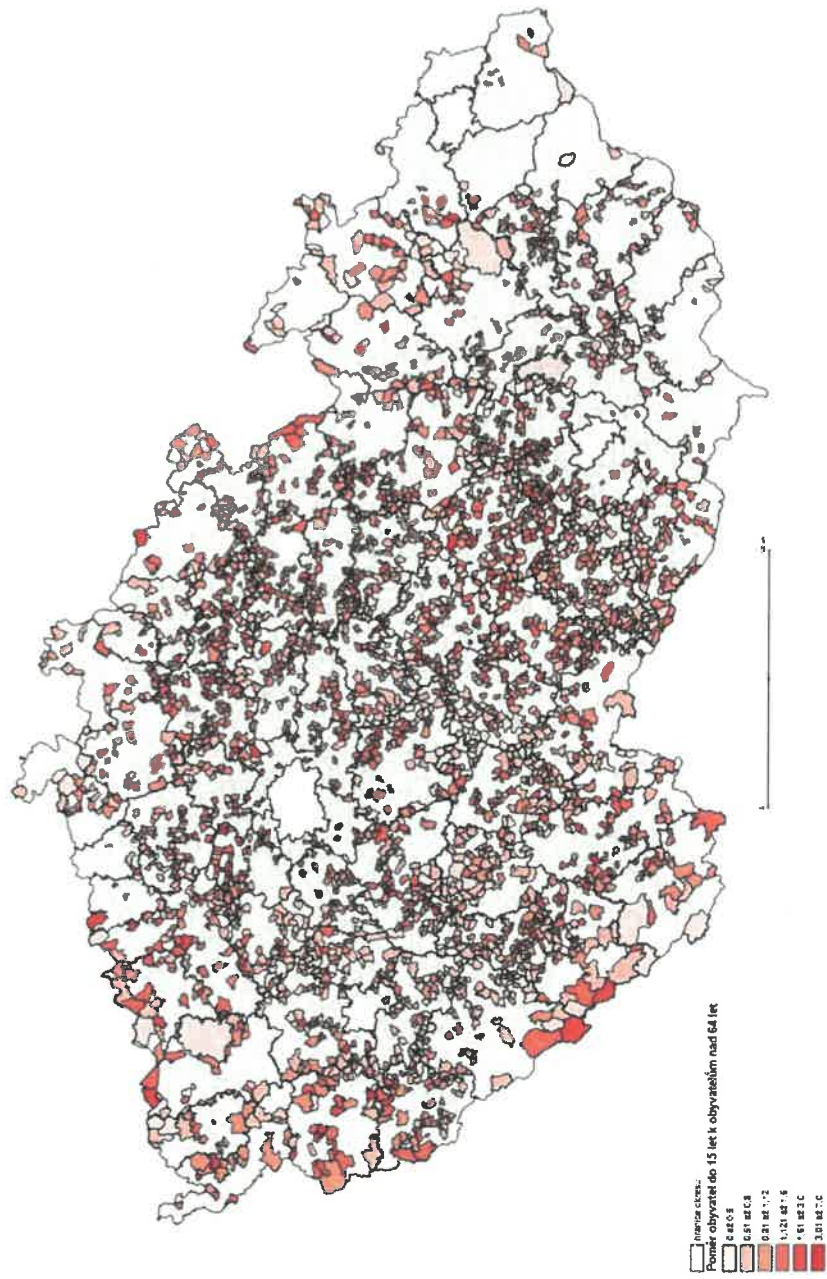
v okresech České republiky
za obce do 500 obyvatel



Jde o srovnání okresů z hlediska obcí do 500 obyv. Čím tmavší barva, tím více osob v produktivním věku vůči starší generaci. Naopak čím světlejší region, tím více převažují senioři. Okr. Praha, Brno a Karviná nejsou zahrnuty. Ve světlých regionech naopak již vidíme i vznik vnitřních periferií, tj. vylidňování.

VĚKOVÉ ROZLOŽENÍ OBYVATELSTVA

v obcích České republiky do 500 obyvatel



Zde jsou uvedeny obce do 500 obyv. Čím tmavší, tím více převažují senioři. V zásadě všechny samosprávy „stárnou“, trend je však markantní u menších měst a obcí (opět dané neplatí o obcích v aglomeračních oblastech - cca 15 km od čtyř největších měst ČR).

2) Souhrnné údaje dle velikostní kategorie obcí za celou ČR (neuvažujeme vliv cizinců) v obcích do 3000 obyv.

Přirozený přírůstek (bez migrace)

Obce do 250 obyvatel - přirozený přírůstek	
Počet obcí	1928
Minimum	-0,119816
Maximum	0,060606
Součet	-3,477574
Průměr	-0,001804
Směrodatná odchylka	0,014463

Obce do 500 obyvatel - přirozený přírůstek	
Počet obcí	3442
Minimum	-0,119816
Maximum	0,060606
Součet	-2,909787
Průměr	-0,000845
Směrodatná odchylka	0,012402

Obce do 1000 obyvatel - přirozený přírůstek	
Počet obcí	4814
Minimum	-0,119816
Maximum	0,060606
Součet	-2,278045
Průměr	-0,000473
Směrodatná odchylka	0,011084

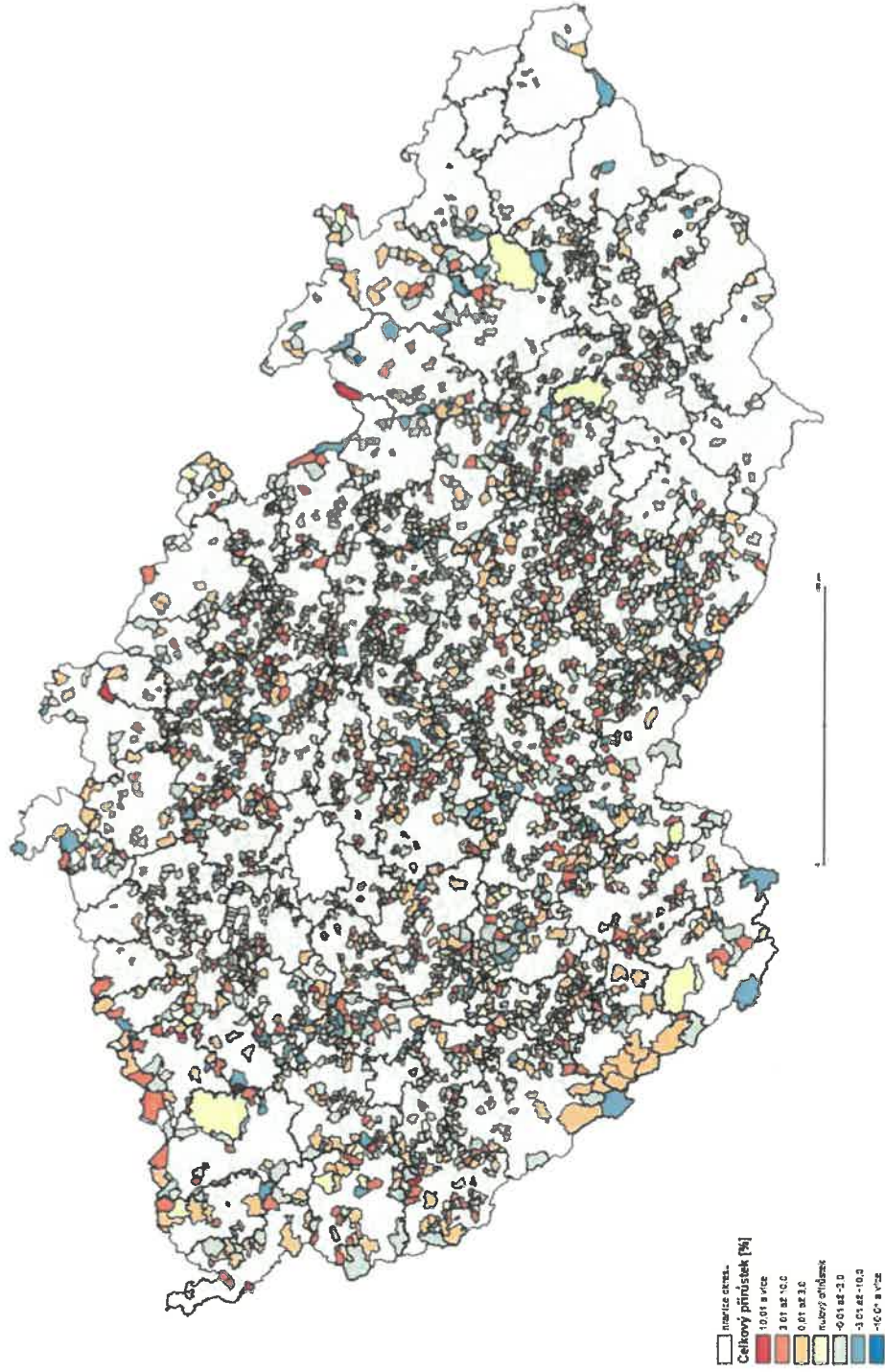
Obce do 3000 obyvatel - přirozený přírůstek	
Počet obcí	5805
Minimum	-0,119816
Maximum	0,060606
Součet	-1,659333
Průměr	-0,000286
Směrodatná odchylka	0,010264

U nejmenších obcí se meziročně ztrácí 3,5% obyvatel u obcí od 1000 do 3000 obyv. to je 1,65% ročního poklesu obyvatelstva (údaje za celou ČR). Přestože zdánlivě počet obyvatel menších měst a obcí výrazně neklesá, lidé se stěhují do menších obcí v zásadě jen v aglomeračních oblastech u krajských měst.

3) Celkový přírůstek / úbytek obyvatelstva v obcích do 500 obyv.

CELKOVÝ PŘÍRŮSTEK OBYVATELSTVA

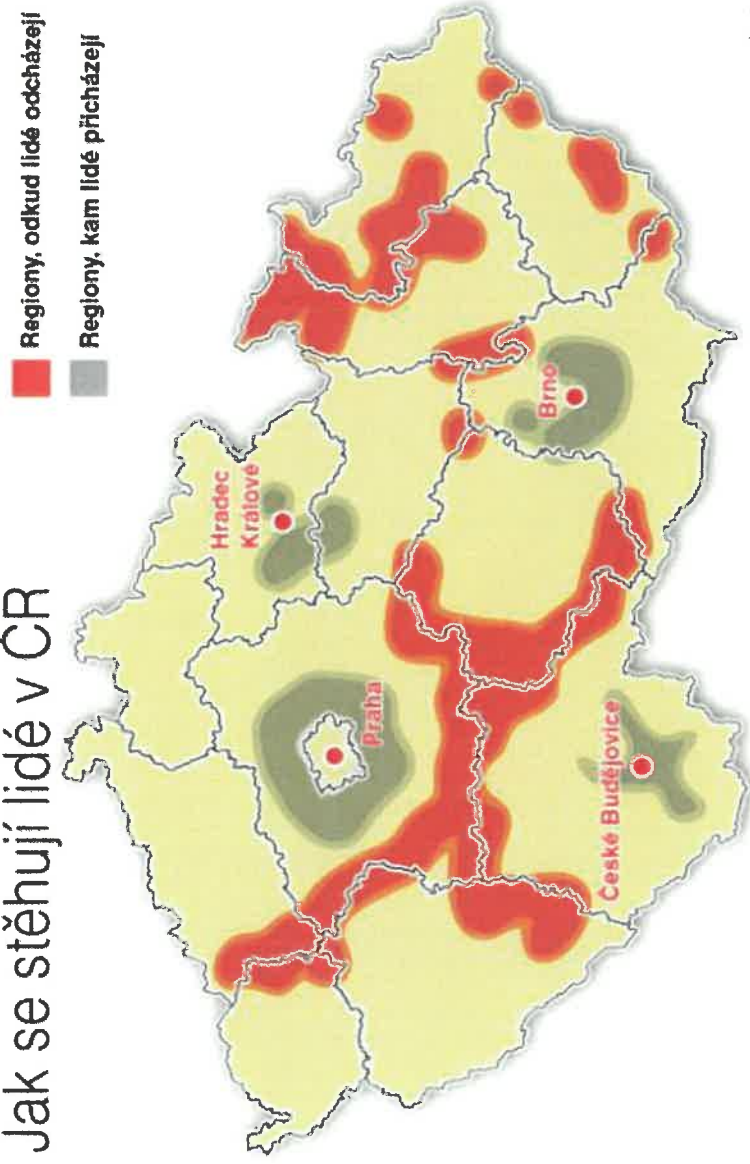
v obcích České republiky do 500 obyvatel



Čím tmavší barva, tím větší přírůstek, světlá barva značí vyliďňování (obce do 500 obyv.).

4) Vylidňování regionů X aglomerační oblasti

Jak se stěhují lidé v ČR



Zdroj: ČSU

5) Přibývání seniorů v obcích a městech ČR

Tabulka 1: Počet seniorů v letech 2016 až 2019 v jednotlivých velikostních kategoriích

Počet obyvatel		Počet obyvatel 65+					Index 2019/2016
OD	DO	Počet obyvatel k 1.1.2019	r.2016	r.2017	r.2018	r.2019	
1	99	31 237	6 795	8 029	6 995	6 993	102,9%
100	199	146 515	27 938	29 241	29 470	29 949	107,2%
200	499	655 673	113 367	117 053	120 086	123 100	108,6%
500	999	966 997	164 219	169 669	175 059	177 261	107,9%
1 000	1 999	1 072 002	175 524	181 644	187 433	194 693	110,9%
2 000	4 999	1 280 006	225 157	232 594	239 973	243 418	108,1%
5 000	9 999	1 001 254	180 809	185 888	191 757	202 510	112,0%
10 000	19 999	977 836	179 640	185 445	190 653	197 657	110,0%
20 000	49 999	1 293 656	252 100	259 860	266 714	268 537	106,5%
50 000	99 999	868 774	171 050	174 582	178 949	182 137	106,5%
100 000	149 999	204 968	38 370	39 555	40 500	41 339	107,7%
150 000	a více	2 150 882	397 443	405 362	412 594	419 023	105,4%
CELKEM	ČR	10 649 800	1 932 412	1 988 922	2 040 183	2 086 617	108,0%

Za sledované období přibylo v průměru 8% seniorů, nejvíce seniorů v městech mezi 5 tis. – 10 tis. obyvatel (12%, tj. meziroční přírůstek o 3% - 4%).

Tabulka 2: Počet seniorů v letech 2016 až 2019 ve vybraných obcích

Obec	Počet obyvatel k 1.1.2019	Počet obyvatel 65+				Index 2019/2016
		r.2016	r.2017	r.2018	r.2019	
Praha	1 308 632	233 685	238 631	243 237	247 098	105,7%
Brno	380 681	75 120	76 382	77 474	78 395	104,4%
Ostrava	289 128	54 514	55 742	56 649	57 550	105,6%
Plzeň	172 441	34 124	34 607	35 234	35 980	105,4%
Liberec	104 445	19 353	20 000	20 520	20 953	108,3%
Olomouc	100 523	19 017	19 555	19 980	20 386	107,2%

Seniori přibývají i ve větších městech, i když ve čtyřech největších městech daleko menším tempem než ve zbytku země.

6) Stávající financování obcí – rozpočtové určení daní (RUD)

Obce jsou v současnosti financovány podle následujících kritérií:

- počtu obyvatel (ovšem malá váha tohoto kritéria),
- výměry katastru (rel. malá váha kritéria),
- počtu žáků

a tzv. **přepočítacími koeficienty** stanovené ve prospěch 4 největších měst (Praha, Brno, Ostrava, Plzeň).

Hlavní město Praha	4,0641
Plzeň	2,2961
Ostrava	2,2961
Brno	2,2961
Ostatní obce	1,0000

Podle aktuálního stavu výběru daní (r. 2018) a rozdělení systémem RUD vykazují podíl obcí stále významný rozdíl:

✓ průměru **malé obce** získávají na 1 občana cca **15-16 tis. Kč** X **Praha** jako obec získává na **1 obyv. 47,5 tis. Kč**. Tj. **3,15x** více na jednoho občana.

II. NÁVRHY SMS ČR JAK POMOCI MENŠÍM OBCÍM

Věcné záměry

7) NÁVRH SMS ČR DO PRO ZMĚNU ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ – RUD PRO OBCE

- a) Žádáme přiřadit nové kritérium počet seniorů nad 65 let s váhou v systému RUD dle slovenského vzoru 5%.
= nově 5.200 Kč na každého seniora

Odůvodnění:

- Shora uvedená demografická data potvrzují razantní stárnutí a vylidňování především menších měst a obcí.
- Tento trend se bude prohlubovat, obce budou muset více pečovat o své seniory. Je třeba nastavit systém předvídatelně už nyní.
- Obce vykonávají také v současnosti celou řadu aktivit ve prospěch seniorů (sociální terénní služby, kulturní a společenské položky, volnočasové aktivity, dopravní služby...).
- Vládní programové prohlášení uvádí, že z diskuse o financování obcí se má v rozpočtovém určení daní zobrazit „rovněž počet seniorů trvale žijících na území jednotlivých obcí s cílem motivovat obce ke zvyšování kvality služeb určených pro tuto skupinu obyvatel.“ (str. 7).
- Slovenský model je postaven rovněž na tomto kritériu ve stejné výši 5% a funguje již po dvě desetiletí, zkušenosti s jeho aplikací jsou obcemi na Slovensku.
- Lze rovněž diskutovat tuto změnu ve vazbě také na zákon o sociálních službách, upozorňujeme však, že už v současnosti obce poskytují občanům celou řadu sociálních služeb, diskuse o větším rozsahu jejich podílu však musí odrážet jejich velikost a schopnost poskytovat širší rozsah služeb. Bez adekvátního finančního zdroje ovšem takovou vazbu konstruovat nejde.
- Uvedenému záměru odpovídá i zákon o obcích, který v § 35 odst. 2 uvádí, že „obec v samostatné působnosti ve svém územním obvodu dále pečuje v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro rozvoj sociální péče a pro uspokojování potřeb svých občanů. Jde především o uspokojování potřeby bydlení, ochrany a rozvoje zdraví, dopravy a spojení, potřeby informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje a ochrany veřejného pořádku.“

- b) Žádáme dále zvýšit váhu kritéria žáků z 9% na 11%.
= ze současných 15.500 na 19.000 Kč

Odůvodnění:

- SMS ČR provádělo v r. 2016 pro MŠMT šetření u vzorku 150 obcí ze 13 krajů o rozsahu, jakou část svého rozpočtu věnují na potřeby školství v jejich působnosti. Podle výsledků tohoto šetření obce vydávají ze svého rozpočtu nejméně 11% svých zdrojů, v průměru však 13%. Nebyly i výjimečné výdaje přes 18%.
- V rámci současného systému obce od státu získávají jiné procento peněz, které jdou za žákem. Váha tohoto kritéria v koši RUD je jen 9%. Právě tato nižší hodnota vedla k tomu, že již při posledním projednávání novely zákona o RUD navrhovali vyšší váhu tohoto kritéria (např. posl. A. Babiš, SD 6430, ST: 791/5).
- Náročnost financování školské agendy na úrovni obcí neustále roste, proto posílení tohoto adresného kritéria pokládáme za zcela legitimní.

V tabulce jde o var. 3, kdy na žáka obec získává ze současných 15,5 tis. Kč přes 19 tis. Kč. U seniorů tzn. nově 5,200 Kč na seniora. Dopady změn viz níže.

Tabulka 3: Souhrnné dopady jednotlivých variant při zavedení nového kritéria a změně stávajících

Popis	stávající legislativa	varianta 01	varianta 02	varianta 03
Kritérium				
Počet dětí MŠ a žáků ZŠ ve školách zřizovaných obcemi	9 %	9 %	11 %	11 %
Počet seniorů v obci	0 %	5 %	0 %	5 %
Výnos na 1 žáka (tis. Kč)	15,57	15,57	19,03	19,03
Výnos na 1 seniora (tis. Kč)	0	5,21	0,00	5,21
DOPADY (tis. Kč)				
Počet obcí s negativním dopadem	0	227	3 880	1 059
Celkový negativní dopad na obce (tis. Kč)	0	-2 846 667	-1 432 160	-4 073 545
Dopad na Vybrané obce				
Praha	0	-2 385 228	-983 650	-3 368 876
Brno	0	-194 998	-93 992	-288 989
Ostrava	0	-158 483	-77 304	-235 787
Plzeň	0	-85 887	-41 988	-127 874
Liberec	0	25 978	11 414	37 391
Olomouc	0	26 299	11 540	37 839

Příloha 1: Dopady při zavedení kritéria „počet seniorů v obci“ s váhou 5% a navýšením váhy kritéria „počet dětí MŠ a žáků ZŠ“ ve školách zřizovaných obcemi ze stávajících 9% na 11%

Počet obyvatel		Stávající legislativa				Varianta 03									
OD	DO	Počet obyvatel	Počet obcí	Počet žáků k 30.9.2018	Počet seniorů	Sdílené daně	Výnos na obyvatele	Sdílené daně	Výnos na obyvatele	Rozdíl	Index	Počet ztrátových obcí	Výše ztráty u ztrátových obcí	Počet ziskových obcí	Výše zisku u ziskových obcí
1	99	31 237	434	295	6 993	519 076	16,8	529 174	17,1	10 098	101,9%	90	-1 048	344	11 145
100	199	146 515	985	1 057	29 949	2 263 582	15,5	2 292 055	15,7	28 473	101,3%	267	-5 190	718	33 663
200	499	655 673	1 997	24 022	123 100	9 810 635	15,0	9 940 691	15,2	130 056	101,3%	514	-20 956	1 483	151 012
500	999	966 997	1 366	90 875	177 261	14 666 886	15,1	15 023 458	15,5	356 572	102,4%	134	-11 106	1 232	367 679
1 000	1 999	1 072 002	769	141 197	194 693	16 445 083	15,3	16 968 627	15,8	523 544	103,2%	41	-10 320	728	533 864
2 000	4 999	1 280 006	426	179 789	243 418	19 684 723	15,4	20 374 033	15,9	689 311	103,5%	8	-3 180	418	692 490
5 000	9 999	1 001 254	147	145 036	202 510	15 484 044	15,5	16 074 728	16,1	590 684	103,8%	1	-218	146	590 903
10 000	19 999	977 836	69	139 352	197 657	15 012 857	15,4	15 570 466	15,9	557 608	103,7%	0	0	69	557 608
20 000	49 999	1 293 656	43	169 541	268 537	19 961 734	15,4	20 647 443	15,9	685 709	103,4%	0	0	43	685 709
50 000	99 999	868 774	12	107 959	182 137	14 105 648	16,2	14 479 889	16,6	374 241	102,7%	0	0	12	374 241
100 000	149 999	204 968	2	25 510	41 339	3 380 856	16,5	3 456 086	16,9	75 230	102,2%	0	0	2	75 230
150 000	a více	2 150 882	4	233 199	419 023	86 264 876	33,3	82 243 349	32,1	-4 021 527	95,3%	4	-4 021 527	0	0
C E L K E M	ČR	10 649 800	6 254	1 257 832	2 086 617	217 600 000		217 600 000		0	100,0%	1 059	-4 073 545	5 195	4 073 545
	Praha	1 308 632	1	140 410	247 098	62 211 000	47,5	58 842 124	45,0	-3 368 876	94,6%	1	-3 368 876	0	0
	Brno	380 681	1	42 635	78 395	10 879 933	28,6	10 590 943	27,8	-288 989	97,3%	1	-288 989	0	0
	Ostrava	289 128	1	30 671	57 550	8 240 055	28,5	8 004 268	27,7	-235 787	97,1%	1	-235 787	0	0
	Píseň	172 441	1	19 483	35 980	4 933 889	28,6	4 806 014	27,9	-127 874	97,4%	1	-127 874	0	0
	Liberec	104 445	1	12 926	20 953	1 722 785	16,5	1 760 176	16,9	37 391	102,2%	0	0	1	37 391
	Olomouc	100 523	1	12 584	20 386	1 658 071	16,5	1 695 910	16,9	37 839	102,3%	0	0	1	37 839

Výše ztráty při aplikaci obou dvou kritérií je u menších obcí marginální, výraznou ztrátu pocítuje prakticky pouze Praha, což navrhuje kompenzovat v krajském RUD, v němž je Praha podfinancována. Zároveň pokládáme za vhodné upravit krajské RUD a váhu některých krajů (jen při prostém srovnání počtu obyvatel jsou v krajském RUD podfinancovány kraje Středočeský, Praha, Jihočeský).

c) Podílly čtyř největších měst

- i) žádáme snížit váhu tzv. **přepočítacích koeficientů ve prospěch čtyř největších měst**, viz shora podíl 7% nových či posílených kritérií současného RUD,
- ii) nastavit přechodné pravidlo, podle které příjmy čtyř největších měst by byly „**zastropovány**“ na hranici roku 2019,
- iii) **Praha** jakožto hlavní město ČR by s ohledem na plnění **nadregionálních funkcí** měla mít zachováno **současnou výši celkových příjmů** ze sdílených daní (v obecním a krajském RUD), její propad v rámci obecního RUD by byl sanován v rámci stejné zákonné změny v krajském RUD, kde má Praha stanoven nejmenší podíl na sdílených daní ze všech krajů, příp. doplněn o přechodné ustanovení v zákoně, zaručující celkovou úroveň příjmů na hranici r. 2019 /viz shora písm. b)/, v případě poklesu HDP, jež se však nepředpokládá, by její příjem vzhledem k r. 2019 alikvotně klesal,
- iv) **přechodné pravidlo** by stanovilo **překlenovací období** ve prospěch **tří měst Brno, Plzeň, Ostrava** nahrazující jejich ztrátu (viz shora), v rámci růstu HDP se ostatní obce svým podílem na sdílených daní k těmto městům přibližují, v případě poklesu HDP, jež se však nepředpokládá, by jejich příjem od hranice r. 2019 alikvotně klesal.

Odůvodnění:

- Základní otázka ohledně podílů čtyř největších měst v rámci RUD zní, jaký je z pohledu výkonu samostatné působnosti rozdíl mezi čtyřmi preferovanými krajskými městy a ostatními? Tedy např. mezi Plzní a Libercem? Odpověď je nasnadě. Z hlediska plnění úkolů v samostatné působnosti není žádný rozdíl v působnosti a činnosti těchto krajských měst, to s jedinou výjimkou - Prahy, která plní funkce hlavního města.
- Podle aktuálního stavu výběru daní (r. 2018) a rozdělení systémem RUD vykazují podílly obcí stále významný rozdíl: 15 tis. Kč vůči 47,5 tis. Kč.
- Z důvodu politické průchodnosti citlivé změny postavení u čtyř největších měst lze uvažovat o přechodných ustanoveních, které budou „zastropovávat“ příjmy čtyř největších měst a přibližovat tak ostatní obce k nim, to do výše ztrát těchto měst na úrovni sdílených daních roku 2019. Toto řešení však bude znamenat jistý dopad do státního rozpočtu (cca 1 až 2 mld. Kč).

8) ZMĚNA ROZPOČTOVÉHO URČENÍ DANÍ – KRAJSKÉ RUD

Současný „systém“ dělení prostředků mezi kraje je založen na procentech dělení celkového krajského RUD mezi kraje, a to takto mezi kraje:

Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684
Středočeský	13,774311
Jihočeský	8,607201
Plzeňský	7,248716
Karlovarský	3,772990
Ústecký	8,242502
Liberecký	4,681207
Královéhradecký	6,442233
Pardubický	5,555168
Vysočina	7,338590
Jihomoravský	9,526055
Olomoucký	6,751705
Zlínský	5,251503
Moravskoslezský	9,624135
Úhrn	100,000000

SMS ČR opakovaně oceňuje, že poslední novelu RUD iniciovalo krajské zastupitelstvo (návrh Libereckého kraje a jeho hejtmána M. Půty), přičemž tento návrh narovnával hranici sdílení v oblasti DPH a znamenal pro obecní pokladny příjem cca 9 mld. Kč (efekt tohoto skoku se díky každoročnímu nárůstu výběru DPH se také každoročně zvyšuje). **Proto SMS ČR podporuje záměr novely RUD pro kraje založeného na těchto principech:**

- a) **Předvídatelnost financování a zvýšení podílu krajů na sdílených daních** - posílení rozpočtů krajů s ohledem na každoroční přetahování s vládou o dotaci na silnice v gesci krajů, a to s ohledem na priority vlády investic do infrastruktury, stav krajských silnic, navýšení sdílení daní o +10 mld. Kč (zvýšení o 1% sdílení).
- b) **Systémovost** - uplatnění kritérií dělení krajského RUD podle vzoru obecního RUD (např. počet obyvatel, počet kilometrů silnic 2. a 3. třídy, příp. počet žáků či lůžek v rámci sociální péče, substantivní diskusi k systému však musí vést především kraje).

Odůvodnění:

- Krajské RUD nemá žádná kritéria pro rozdělování sdílených daní, je stanovena jen procentní výměry pro jednotlivé kraje v rámci tohoto sdílení, které však neodráží ani počet obyvatel (viz shora).
- Každoroční přetahování o výši prostředků pro kraje na obnovu krajských silnic nahradit systémovým řešením – navýšením sdílení daní o + 10 mld. Kč (cca 1% sdílení).
- Kritéria dělení prostředků nechtě zvaží především kraje samotné (počet obyvatel, počet kilometrů silnic ve správě krajů, počet lůžek?).
- V rámci zvýšení sdílení daní v krajském RUD by žádny z krajů neměl klesnout a naopak by se měly zvýšit příjmy některých krajů, které vykazaly od nabytí účinnosti krajského RUD nejvyšší příliv obyvatel – Středočeský kraj, Praha...). Posíleno by mělo být i krajské RUD pro Hlavní město Prahu za plnění nadregionálních funkcí (cca o 1 až 2 mld. Kč), kdy v současnosti je Praha v krajském RUD krajem s nejmenší výměrou sdílení.

9) SOLIDÁRNÍ PRVEK V SYSTÉMU RUD

Za úvahu stojí také vyčlenění určitého objemu prostředků v RUD (cca 1-2%), které by byly alokovány ve prospěch **strukturálně postižených obcí a regionů**, a to jak v RUD obecním, tak krajském. Míra spolupodílení se na této solidární by byla s růstem velikosti obce progresivní. Jde o obdobu německého modelu vyrovnávací daně, který je znám ale i z jiných zemí EU. Objem takto získaných prostředků by byl automaticky směřován podle kritérií znevýhodnění (transparentní a předvídatelná kritéria) ve prospěch strukturálně postižených obcí a regionů.

10) NÁVRHY SMS ČR PRO MENŠÍ OBCE DO 500 OBYVATEL

Podpořit obce do 500 obyvatel chceme následujícími opatřeními

- Zvýšit jejich rozvoj stanovením tzv. **samosprávného minima** tj. příjmu garantovaného státem na malou obec – částka cca 3 mil. Kč ročně.
- Podpořit rozvoj příspěvkem na samostatnou působnost tak, aby i starostové těchto obcí mohli být pro výkon své funkce uvolnění. Tato opatření mohou být realizována vznikem kvazinárokového dotačního titulu v gesci MF ČR anebo zavedením tohoto příspěvku do speciální části zákona o RUD.

11) HAZARDNÍ DAŇ – NÁVRHY SMS ČR

Přes 5 mld. Kč ročně putuje do obecních kas jako **podíl obcí na výtěžku hazardní daně**. Tato částka se rozděluje v zásadě na cca 300 obcí, hlavní podíl získává však 30 obcí.

Návrh SMS ČR:

Hazardní daň ponechat zcela či zčásti státu = dle současného výběru až 5 mld. Kč **nový příjem státního rozpočtu**.

Zároveň umožnit obcím, aby stanovovaly výrazné místní poplatky, kompenzující výpadek této daně (podle rozsahu sdílení) tak, aby **celkové zatížení veřejnými odvody z hazardu zůstalo stejné** jako před uvedenou změnou.

O příjem z hazardní daně by se zvýšily příjmy obcí do 500 obyvatel (viz shora bod 10).

S ohledem na další příjmy státu, jemuž by nově připadal celý výtěžek hazardní daně, by tyto návrhy **neměly ani negativní dopad do státního rozpočtu**.

Propad příjmů z hazardní daně by šel na vrub obcí, který by byl částečně kompenzován místními poplatky. Nepokládáme však za argumentačně udržitelné, aby obce mohly v takovém rozsahu získávat rozsáhlý podíl na hazardní dani. Žádné sociální dopady netíží v důsledku v takovém rozsahu, aby odůvodňovaly jejich příjmy v řádu stovek či desítek milionů Kč z hazardní daně ročně (strov. současný stav).

Příjem obcí z hazardu nechť kryjí výrazně zvýšené místní poplatky do celkové možné výše současných veřejných odvodů.

V Havlíčkově Brodě 1.11.2019