

Nový vládní návrh na změnu krajského RUD se opět dotýká i obcí

22.8.2024 - Stanislav Polčák | Sdružení místních samospráv ČR

Jen pro připomenutí - vláda se zavázala, že „udrží stávající financování obcí a změny RUD krajů na základě shody s Asociací krajů České republiky ohledně rozsahu a způsobu navýšení celkové alokace.“ Aktuální návrh úprav RUD tak přináší další vládní zásah do systému sdílených daní po loňské novele konsolidačního balíčku. Bohužel ani o jednom vládním návrhu nelze jednoduše prohlásit, že by byl pro samosprávy bez dalšího pozitivní.

Z pohledu daňových poplatníků je nepochybně dobře, že se vláda snaží konsolidovat státní rozpočet po covidovém průvanu. Zatímco státní rozpočet generuje už několik let za sebou obří schodky a vývoj hospodaření státu ani predikce jeho dalšího vývoje nejsou úplně příznivé, rozpočty samospráv vykazují v souhrnu mnohaleté přebytky a na účtech obcí, krajů a jimi zřizovaných organizací leží dohromady závratných téměř půl bilionu korun. Detailní pohled na hospodaření obcí však ukazuje, že dominantní přebytky již tradičně vykazuje Praha a největší města, zatímco menší obce si až na výjimky ani zdaleka takto vyskakovat nemohou. Samozřejmě pokud obcím na jejich účtech dlouhodobě leží významné částky, jde rovněž o negativní jev. Úkolem obcí je přece rozvíjet svá území a investovat do růstu kvality života jejich obyvatel, nikoli držet ladem a skladem ohromné částky na svých účtech.

Đábel se ukrývá v detailu

Fiskální odpovědnost vlády je pochopitelně důležitá i pro samosprávy. Nelze opomenout, že hlavní zásek do státního rozpočtu přinesl vedle již zmíněného covidu daňový balíček předchozí vlády premiéra Babiše (zrušení superhrubé mzdy), podpořený ODS a SPD, bez adekvátního nahrazení chybějících rozpočtových příjmů anebo doprovázený zásadní redukcí rozpočtových výdajů. Vláda ve svém aktuálním návrhu na změnu financování krajů počítá s dopady do státního rozpočtu, v případě obcí pak proklamuje fiskální neutralitu návrhu. Jak to tak bývá, stejně jako u konsolidačního balíčku, ďábel se i v tomto případě změn v RUD ukrývá v detailu.

Konsolidační balíček pro obce znamenal ztrátu

Loňský konsolidační balíček znamenal pro samosprávy ztrátu, neboť celkové snížení příjmů v DPH nebylo územním samosprávám plně nahrazeno, obcím z RUD také vypadl jejich podíl na online hazardu. Ten jim byl přiznáván jakožto určitá náhrada za dopady online hraní, jež v území pociťují především obce. Autor tohoto textu se setkal s vážně míněnou argumentací vládních představitelů, že si „tohoto dopadu obce ani nemohou povšimnout, když jim díky inflaci a růstu HDP příjmy fakticky i letos více vzrostou.“ V reakci na uvedené snad postačuje prosté konstatování, že nebýt zmíněných negativních zásahů do RUD, reálné příjmy obcí, ale i krajů, by byly letos pochopitelně vyšší. Vláda tak již v minulém roce nenaplnila své prohlášení, že udrží stávající financování obcí.

Nutno zmínit, že Ústavní soud oznámil doručení návrhu skupiny senátorů, vedených libereckým senátorem Michaellem Canovem, na přezkum ústavnosti právě zrušení podílu obcí na příjmech online hazardních her, které si nově od letošního roku zcela ponechává stát. Je jistě rozumné, aby Ústavní soud přezkoumal, zda takový zásah do RUD byl v pořádku, když jen stát povoluje online hry a nově si ponechává všechny příjmy z nich, zatímco dopady online hazardu v podobě neplacení obecních nájmu a poplatků, nákladů na sociální služby či drobné místní kriminality pociťují především obce, jimž však žádnou náhradu státem povolované činnosti zákonodárci již nepřiznali.

Vládní návrh změn v krajském RUD sebere nejméně 3,5 mld. drtivé většině obcí

Od roku 2008 se zákon o rozpočtovém určení daní měnil opakovaně, vždy ve prospěch prakticky všech samospráv v naší zemi, s výjimkou shora zmíněného konsolidačního balíčku. Další nový zásek v rozsahu nejméně -3,5 mld. Kč do rozpočtů více než 5 800 obcí však přináší nejnovější vládní návrh změn financování krajů, což nelze než označit za paradox.

Snahu vlády změnit krajské rozpočtové určení daní přitom podpořilo nejen SMS ČR, ale i další organizace. Ostatně vláda má nejvyšší čas naplnit aspoň v této části své programové prohlášení. Aktuálně platný zákon, stanovující 20 let krajům neměnné procentní podíly na sdílených daních bez ohledu na to, kolik obyvatel se z kraje vystěhovalo či do něj přistěhovalo nebo počty středoškoláků či lůžek v krajských nemocnicích, již nelze jakkoli přičetně obhajovat. Je třeba také ocenit, že Asociace krajů ČR dospěla k výrazně většinové shodě o základních parametrech navrhovaných změn. Analýza samotného vládního návrhu změn ve financování krajů by si sice vyžádala zvláštní pojednání, na tomto místě budiž předznamenáno, že je překvapivé, jaké množství kritérií má určovat celkový podíl kraje na sdílených daních – více než dvojnásobek než v případě obecního RUD. Doposud ministerstvo financí setrvalo uvádělo, že nelze připustit složitost systému dělení sdílených daní, čímž bylo argumentováno proti návrhům SMS ČR například na zařazení nového kritéria počtu seniorů 65+. V této části tak nový vládní návrh představuje inspirativní vodítko k úvahám o změnách obecního RUD (viz dále). Nelze ovšem než poznamenat, že z některých „kritérií“ číší jistá účelovost nebo jejich nedostatečné pojetí (vysoká váha kritéria rozlohy kraje – 13 % nebo tzv. vyrovnávací koeficient, absence náležitého zhodnocení čtyřproudých krajských silnic).

95 % obcí na kroku vlády prodělá a vyšší příjem v řádu miliard vykáží dominantně největší města

Zásadní dopad na rozpočty drtivé většiny obcí však má změna způsobu zjišťování počtu obyvatel územně samosprávných celků. Vláda sice staví na počtu obyvatel, jakožto klíčovém kritériu pro dělení vybraných daní, ovšem mění zdroj dat o počtu obyvatel ze současné statistiky ČSÚ na základní registr obyvatel (ROB). Tato změna ve výsledku znamená, že 95 % obcí na kroku vlády prodělá a vyšší příjem v řádu miliard vykáží dominantně největší města, především Praha a Brno. Pravým důvodem tohoto zvýhodnění větších měst není zjištění, že v nich žije o tolik více obyvatel s trvalým pobytem, ale zejména pákový efekt současného zvýhodňování čtyř největších měst. Konkrétně pokud Praze přibude 100 nových obyvatel, násobí se tento počet samozřejmě současným extrémně zvýhodňujícím přepočítacím koeficientem, zatímco takovým Karlovým Varům, které na změně ovšem rovněž „vydělávají“, se jejich noví obyvatelé „oceňují“ jen průměrnými počty. A pokud stát žádné nové peníze do obecního RUD nepřidává, pak platí už jen neúprosná matematika určující, že mají-li mít na stejném balíku prostředků výrazně vyšší podíl Praha a Brno, tak až na relativně malý okruh dalších obcí všechny ostatní trátí, i když třeba vykazují rovněž menší nárůst obyvatel. Celkový dopad do rozpočtu těchto dotčených samospráv pak představuje poměrně velkou částku -3,5 mld. Kč.

Jednorázové statisícové navýšení počtu obyvatel je nutno v obecním RUD dorovnat

Návrh na změnu RUD schválený vládou znevýhodňuje menší města a obce. Už samotný fakt, že naše země má podle jedné statistiky 10,8 mil. obyvatel a podle druhé takřka 11,2 mil. obyvatel odkrývá neuvěřitelnou absurditu. Pokud však vláda ve snaze správně dopočítat všechny obyvatele naší země schválí návrh, který ve svých důsledcích znamená, že mají rozpočty především menších obcí souhrnně významně trátit, je správné, že se SMS ČR, ale i SMO ČR a mnozí hejtmani ozývají, že takový návrh na změnu financování krajů vůbec Asociace krajů ČR nenavrhovala.

Absurditu důsledků vládního návrhu pak odhaluje zjištění, že prakticky všechny menší obce mají fakticky přispět ze svého hlavnímu městu Praha, přestože na pražských účtech leží neuvěřitelných

140 miliard. Ze své dlouholeté zkušenosti vím, že obce umí dobře hospodařit se svými rozpočty a k tomu, aby udržely mladé lidi v regionech, potřebují každou korunu. Obávám se, že změna RUD popožene další vylidňování regionů. Jednorázové navýšení počtu obyvatel o statisícové počty proto musí stát ve svých kalkulacích zohlednit, protože těmto obyvatelům samosprávy poskytovaly řadu let své veřejné služby, aniž by je stát jakkoli zahrnoval do systému dělení sdílených daní. Stát by měl být vděčný, že samosprávy nevolají po kompenzaci za minulé období, kdy jim jejich větší počty obyvatel vůbec zákonný mechanismus nezohledňoval.

Kam dál směřovat obecní RUD?

Vládní návrh změn v rozpočtovém určení daní tak vyvolává zcela legitimní diskusi, protože současná podoba návrhu zákona opakovaně stvrzeným závazkům vlády vůči obecním samosprávám neodpovídá. Se svým návrhem na změnu vládního návrhu již vystoupil i Svaz měst a obcí, jenž požaduje zásadní navýšení motivační složky v obecním RUD. Autor těchto řádků musí zopakovat svůj konzistentní názor, že spravedlivý systém dělení vybraného daňového inkasa musí stát na třech pilířích, jimiž jsou – **nároková část**, odrážející naplnění objektivních kritérií, dále **motivační složka** a také hledisko **solidarity**. Jakkoli kolegové ze SMO ČR předložili kvalitní podklad v tématu navýšení motivační složky rozpočtového určení daní, i tento návrh vykazuje jistá slabá místa (např. skokový růst na téměř sedmi násobek přináší riziko nedocnění střednědobých dopadů především na vnitřní periferie krajů, některá slabá místa identifikovalo i MF ČR, jdou však nad rozsah této úvahy). **Z mého pohledu však nelze jen posilovat motivační složku, pokud v zákoně zcela absentuje solidární prvek** vůči těm samosprávám, které objektivně čelí problémům ať už sociálním, environmentálním, či strukturálnímu postižení. Ostatně takové hledisko solidarity v systému financování samospráv v určité podobě znají prakticky všechny země EU.

Je důležité zopakovat další dlouhodobé návrhy SMS ČR na změnu obecního RUD, a to při respektu k zásadě **neutrality navrhovaných opatření jak na státní rozpočet (s výjimkou shora uvedeného požadavku na zaplacení nově dopočítané statisíce obyvatel)**. Nepožadujeme tudíž v těchto návrzích „nové“ peníze do obecního RUD na úkor státního rozpočtu, pokud nebudou menší města a obce vykazovat pokles ve svém podílu na celkovém RUD.

Vložit k současným kritériím nové kritérium senioři 65+ s bydlištěm v obci

Jedním z požadavků SMS ČR je vložit k současným kritériím nové kritérium **senioři 65+ s bydlištěm** v obci. Reagujeme tím na nezpochybnitelný jev vývoje demografické křivky a masivní stárnutí populace v některých regionech ČR, což má významný vliv na výdajovou stránku rozpočtů municipalit. Může také dojít ke zvýšení současné váhy kritéria „žáci“ o dva procentní body na 11procentní úroveň, což SMS ČR rovněž již dříve navrhovalo.

Nahradit současné přepočítací koeficienty, jež zvýhodňují čtyři největší města

Podle mého názoru musí dojít také k nahrazení současných přepočítacích koeficientů, jež zvýhodňují čtyři největší města. Zatímco u Prahy lze nalézt argumentaci podporující její jisté zvláštní postavení, ostatně byl k danému dokonce přijat zvláštní zákon, v případě Brna, Ostravy a Brna již v současné době, kdy i krajské samosprávy fungují téměř čtvrtstoletí, lze přílehavou argumentaci ohledně „nadregionálních center a jejich služeb“ přinést jen stěží. I Liberec zřizuje výjimečnou zoo, Zlín má velmi dobrou filharmonii, také Olomouc několik divadel, žádné zvýhodňující kritérium však v obecním RUD nemají.

Navrácení institutu přechodného pobytu a jeho promítnutí do příjmů obce

Zajímavým novým prvkem by se do rozpočtového určení daní vneslo navrácení institutu přechodného

pobytu a jeho promítnutí do příjmů obce, v níž je takový občan hlášen k trvalému pobytu. Je totiž logické, že pokud již občan vlastní v jiné obci obytnou nemovitost a zřídil-li by si zde oficiální přechodný pobyt, realizuje nemalou část svých životních potřeb právě v této další obci, což by se mělo projevit také ve schématu rozpočtového určení daní. Rozumné promítnutí obnoveného institutu přechodného pobytu by rovněž ukončilo spory o tom, jaké služby má obec zabezpečovat pro ty, kdo nemají v dané obci trvalé bydliště.

Na změny není mnoho času

Závěrem musím vyslovit určité politování, že náprava již absurdní úpravy rozdělování sdílených daní mezi kraje se stává jistým rukojmím debat o obecním RUD, které by si zasloužilo samostatnou novelu a především diskusi. Pokud na okraj zákona, majícího za cíl odstranit neudržitelný stav rozdělování prostředků pro kraje, vsune bez jakékoli diskuse se základní trojkou samosprávních organizací (AK ČR, SMO ČR, SMS ČR) ministerstvo financí návrh na celkovou změnu metodiky dat s dalekosáhlým souhrnným dopadem na menší samosprávy, jde o postup jen těžko akceptovatelný, jenž vlastně jen bohužel odsouvá legitimní nápravu krajského RUD. Možná ale takový efekt byl cílem onoho tichého vsunutí...

<https://www.smscr.cz/o-sms-cr/aktuality/novy-vladni-navrh-na-zmenu-krajskeho-rud-se-opet-dotyka-i-obci-3863cs.html>