

# Balíček opatření na zmírnění dopadů energetické chudoby (2. pololetí 2022+)

## Disclaimer:

*Balíček opatření na zmírnění dopadů energetické chudoby je pracovní materiál zpracovaný odborníky Národní ekonomické rady vlády (NERV), který je určený vládě i veřejnosti pro inspiraci. Materiál prezentuje většinové odborné názory členů NERV bez zásadnějších názorových rozporů.*

*Pracovní verze byla konzultována s MPSV a MF. Návrh řadu připomínek zohledňuje, některé s ohledem na rozdílnost odborných pohledů nikoli. I tyto připomínky ale mohou být předmětem další diskuze.*

## Executive Summary:

*Balíček obsahuje rychle realizovatelná, ale systémová opatření, která by pomohla nejvíce ohroženým skupinám obyvatel čelit inflaci a nárůstu cen energií v zimě 2022/2023 a následujících měsících.*

*Jde zejména o úpravu normativů u příspěvku na bydlení, přesnější zacílení energetického tarifu, valorizaci výše přídatku na děti, podporu nízkopříjmových seniorů pobírajících důchod, větší daňové zvýhodnění zaměstnanců s nejnižšími příjmy a celkové zlepšení informovanosti veřejnosti.*

*Cílem doporučených opatření je co nejvíce využívat již zavedené nástroje daňové a dávkové politiky, zaměřit se na nejvíce ohrožené skupiny obyvatel a tím omezovat fiskální dopady a pro-inflační efekty, a v neposlední řadě motivovat k uvážené spotřebě energií.*

*Z pohledu nákladnosti je vhodné opatření posuzovat v kontextu veřejných rozpočtů jako celek, ne parciálně. Celkový krátkodobý fiskální dopad balíčku se může pohybovat mezi 6 mld. Kč nákladu (maximalizace všech opatření a omezení nákladů energetické tarifu o 20 mld.) až úsporou 13 mld. Kč (minimální verze všech opatření a omezení nákladů energetického tarifu o 25 mld.). Podrobnější propočet nákladů by měl být předmětem analýz konkrétních ministerstev.*

## Hlavní rizika identifikovaná během představení vládě:

*Je zřejmé, že jednotlivé návrhy mohou mít i nežádoucí dopady, typicky dopady na výdajové straně veřejných rozpočtů, tedy na zvýšení rozpočtových deficitů. Proto je třeba návrhy a jejich náklady posuzovat v širším kontextu i dalších zvažovaných opatření. Automatické valorizace mohou být spojené s rizikem omezení vlivu vlády na nárůst výdajů. Konkrétní parametrické nastavení doporučených opatření je žádoucí ještě verifikovat na základě dat, která má státní správa k dispozici.*

## Obsah

<b>Výchozí situace – dopady inflace na domácnosti:</b> .....	3
<b>Klíčové principy navrhovaných opatření:</b> .....	4
<b>Shrnutí navrhovaných opatření:</b> .....	4
<b>1. Aktualizace normativů na bydlení</b> .....	5
<b>2. Cílenější energetický tarif</b> .....	7
<b>3. Zvýšení využívání podpor (take-up)</b> .....	8
<b>4. Jednorázová valorizace přídatku na děti</b> .....	9
<b>5. Daně a podpora nízkopříjmových pracujících</b> .....	11
<b>6. Valorizace nízkých důchodů (základní složka)</b> .....	13
<b>7. Dočasné uvolnění plateb vzdělávacích služeb pro širší skupinu nízkopříjmových</b> .....	14
<b>Závěr: Dodržení principů a celkové fiskální náklady</b> .....	15

## Výchozí situace – dopady inflace na domácnosti:

- České domácnosti dnes v průměru vydávají na bydlení (nájmy, energie, hypotéky, poplatky) o více než 2000 Kč více než v listopadu 2021. Absolutní nárůst je řádově srovnatelný u většiny typů domácností. Kvůli tomu se výrazně zvyšuje relativní zatížení domácností chudých a seniorů (zejména samostatně žijících).
- Zastoupení domácností, které z měsíčního příjmu neušetří ani 500 Kč, vzrostlo z 20 na 34 % (v rámci toho 8 % reportuje vyšší měsíční výdaje než příjmy a 26 % má výdaje na úrovni příjmů). Zastoupení takto nestabilních domácností narostlo opět mezi nízkopříjmovými, seniory a nájemníky.

**Tabulka 1. Dopady inflace na různé typy domácností**

	Nárůst výdajů na bydlení (listopad 2021 - červenec 2022)	Kolik % z příjmu vydávají domácnosti na bydlení		Neušetří z měsíčního příjmu ani 500 Kč (% domácností)	
		Listopad 2021	Červenec 2022	Listopad 2021	Červenec 2022
<b>Celkem</b>	<b>+ 2 160 Kč</b>	<b>23 %</b>	<b>29 %</b>	<b>20 %</b>	<b>34 %</b>
Pod hranicí chudoby*	+ 1 920 Kč	39 %	47 %	62 %	79 %
Nízkopříjmová*	+ 1 990 Kč	24 %	29 %	18 %	37 %
Nadstandardně příjmová *	+ 2 440 Kč	19 %	23 %	7 %	20 %
Vysokopříjmová*	+ 2 250 Kč	16 %	19 %	1 %	8 %
Domácnost s dětmi	+ 2 620 Kč	23 %	29 %	17 %	32 %
Domácnost bez dětí (do 65 let)	+ 1 940 Kč	22 %	28 %	16 %	31 %
Senior – samostatně žijící	+ 1 620 Kč	36 %	42 %	49 %	61 %
Senior – více členů dom.	+ 2 510 Kč	19 %	25 %	19 %	34 %
Vlastníci a družstevníci	+ 2 600 Kč	18 %	25 %	14 %	27 %
Nájemníci a podnájemníci	+ 1 470 Kč	37 %	40 %	35 %	48 %

Zdroj: Reprezentativní výzkum *Česko 2022: Život k nezaplacení*, PAQ Research a ČRo, N=1700 domácností longitudinálně. \***Pod hranicí chudoby** = pod 60 % mediánu ekvivalizovaného příjmu na člena domácnosti, **Nízkopříjmové** domácnosti (61-100 % mediánu), **Nadstandardně příjmové** domácnosti (101-150 % mediánu), **Vysokopříjmové** domácnosti (nad 150 % mediánu).

## Klíčové principy navrhovaných opatření:

### Opatření by podle našeho názoru měla:

- Co nejvíce využívat již zavedené nástroje daňové a dávkové politiky, aby znamenala pro cílové skupiny podporu dlouhodobější, nikoli jednorázovou.
- Být zaměřena na nejvíce ohrožené části populace – samostatně žijící a nízkopříjmové důchodce, domácnosti s dětmi s nižšími příjmy. Tedy širší skupinu zhruba třetiny nejvíce ohrožených domácností.
- Motivovat ke snižování spotřeby energií či alespoň nemotivovat k jejímu zvýšení.
- Omezovat fiskální dopady a pro-inflační efekty zacílením na nejohroženější domácnosti. U středně a vysoko-příjmových skupin obyvatel používat efektivnější formy podpory (např. asistence s úpravou energetické náročnosti domů atd.).
- Z pohledu nákladnosti být posuzována v kontextu veřejných rozpočtů jako celek, ne parciálně. Jejich efektivitu srovnávat se zavedenými či konstruovanými plošnějšími opatřeními (např. energetický tarif; případná další výplata podpory 5 000 Kč; výrazné zvýšení rodičovského příspěvku). Při posuzování nákladů a výnosů přesahovat horizont fiskálního roku a brát v potaz i pozitivní efekty, které se dostavují až se zpožděním let.

## Shrnutí navrhovaných opatření:

1. [Optimalizovat normativy](#) (stropy uznatelných výdajů) na bydlení, aby tak výrazně neomezovaly příspěvky na bydlení 1-2členným domácnostem – zejména důchodcům.
2. [Připravit cílenější / navazující verzi energetického tarifu](#) mířící na administrativně definovatelné ohrožené skupiny + zavést progresi v příspěvku na OZE, místo jeho rušení. Tím zacílit a omezit náklady na toto opatření.
3. [Zvýšení využívání forem pomoci \(take-up\)](#) lepším informováním a snížením některých specifických bariér čerpání.
4. [Valorizovat](#) výši přídatku na děti, aby jeho reálná hodnota odpovídala alespoň roku 2008.
5. [Podpořit zaměstnance s nejnižšími příjmy](#) možností převodu slevy na poplatníka do daňového bonusu.
6. [Podpořit nízkopříjmové důchodce](#) ad hoc opatřeními reagujícími na to, že mimořádné valorizace v červnu a září 2022 nezvyšují základní výměru důchodu, a tedy pomáhají více vysokopříjmovým důchodcům (a to i procentuálně).
7. Více využívat nepřímou podporu nejvíce zasažených rodin – přes [dočasné uvolnění plateb za vzdělávací služby a některé volnočasové aktivity pro děti](#).

# 1. Aktualizace normativů na bydlení

## Odůvodnění:

Normativy na bydlení<sup>1</sup> (PnB) určují maximálně uznatelnou výši nákladů na bydlení v příspěvku na bydlení a vstupují do výpočtu nezabavitelného minima v exekucích. Současné normativy na bydlení se pro domácnosti bydlící v nájmu či podnájmu pohybují od 6 746 Kč (jednočlenná domácnost v obci do 10 tisíc obyvatel) po 22 495 Kč (čtyřčlenná domácnost v Praze). Přes žádoucí změny v příspěvku na bydlení v lednu 2021, zůstávají tři nedostatky současného nastavení:

- a. **Nerovnost podle typu domácnosti** – podle analýzy dat *Česko 2022: Život k nezaplacení<sup>2</sup>*, okolo 70 % jednočlenných domácností v nájmech/podnájmech, které by díky kombinaci příjmů a uznatelných nákladů mohly čerpat příspěvek, má vyšší uznatelné náklady než normativ. U více než poloviny potenciálních žadatelů normativ podstatně stropuje uznatelné výdaje a tím i příspěvek (o více než 1 000 Kč). U tří- a čtyřčlenných domácností normativy mnohem více odpovídají reálným výdajům domácností.

**Tabulka 2. Porovnání reálných uznatelných nákladů na bydlení a normativu na bydlení**

Typ bydlení	Nakolik normativ snižuje potenciální příspěvek na bydlení ...	Velikost domácnosti			
		1 člen	2 členové	3 členové	4 členové
Nájmy a podnájmy	vůbec nesnižuje	27 %	27 %	46 %	59 %
	snižuje trochu – o max 500 Kč	6 %	7 %	11 %	6 %
	snižuje středně – o 500 až 1000 Kč	10 %	5 %	13 %	3 %
	snižuje velmi – o více než 1000 Kč	58 %	61 %	30 %	31 %
	<i>celkem</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>
Vlastnické a družstevní	vůbec nesnižuje	18 %	12 %	34 %	65 %
	snižuje trochu – o max 500 Kč	15 %	13 %	8 %	7 %
	snižuje středně – o 500 až 1000 Kč	11 %	11 %	6 %	5 %
	snižuje velmi – o více než 1000 Kč	56 %	64 %	52 %	23 %
	<i>celkem</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

Zdroj: Reprezentativní výzkum *Česko 2022: Život k nezaplacení<sup>3</sup>*, PAQ Research a ČRo, N=1700 domácností longitudinálně. Zařazeny jsou výdaje a příjmy z tří měsíců v roce 2022 (leden, únor, květen). Čísla je kvůli omezení na domácnosti s nárokem a nutno vnímat jako orientační (zatížena statistickou chybou). Výpočty lze ověřit na datech SRÚ se zohledněním navýšení výdajů v roce 2022.

<sup>1</sup> <https://www.mpsv.cz/-/prispevek-na-bydleni>

<sup>2</sup> Údaje je nutno vnímat jako orientační, protože jsou v rámci podskupin zatíženy vyšší statistickou chybou. Podle dat z úřadů práce na stropování normativem naráží menšina čerpajících domácností. Tato data jsou ale systematicky vychýlena. Příspěvek na bydlení čerpá cca 4 % domácností, ačkoli nárok by hypoteticky mělo zhruba 22 %. Podpora této potenciální cílové skupiny je ale právě výrazně omezena či vynulována normativy, takže o příspěvky nežadají. Úřady práce zachycují jen podskupinu žadatelů, kterým se navzdory nerealisticky nastaveným normativům PnB vyplátí.

<sup>3</sup> Interní výstupy vlny 42 (publikace 22.8., nešifřit) <https://data.irozhlas.cz/zivot-k-nezaplacení/out/vydaje-castky/>

- b. Neefektivní nastavení podle velikosti obce** – normativ je vyšší např. v Karviné a Ústí nad Labem, než v bohatších obcích kolem Prahy (Běchovice, Černošice). Nerespektuje tedy reálnou cenu nájmu, v chudých oblastech, může i motivovat k obchodu s chudobou, v bohatých menších obcích a městech stropováním omezuje podporu.
- c. Růst cen energií, nájmu a hypoték od listopadu 2021 zvýšil celkové měsíční náklady bydlení u průměrné domácnosti o více než 2000 Kč.<sup>4</sup>** Do konce roku 2022 lze očekávat další růst. To se projevuje do zastarávání normativů, které nestačí valorizovat jen zpětně.
- d. Příspěvek na bydlení čerpá cca 4 % domácností, ačkoli nárok má odhadem zhruba 20 %.** Příliš velká část domácností má podporu vynulovanu či sníženu nastavením normativů. To se kombinuje s dalšími důvody nečerpání (neznalost, administrativa, stigmatizace, počítání nároku dle rozhodného příjmu před exekucními splátkami)

#### Navrhovaná opatření:

1. Zvýšit normativy zejména jedno a dvoučlenným domácnostem (jde zejména o důchodce). Míra navýšení vychází ze záměru státu – tedy zda chce nastavit normativy jako průměrné uznatelné výdaje v dané skupině, či stropováním omezit jen uznávání velmi vysokých výdajů (např. horních 20 %). Z analýzy PAQ Research z výše uvedených dat vyplývá, že:
  - a. Pokud by byly normativy nastaveny na 80. percentil skutečných uznatelných výdajů, měly by se u jednočlenných domácností v nájmech pohybovat od 10 700 Kč v menších obcích až po 14 400 Kč v Praze. A u dvoučlenných domácností v nájmech mezi 13 až 20 tisíci Kč.
  - b. Pokud by stát chtěl nastavit normativy na průměrné uznatelné výdaje (cca 65. percentil), měly by se normativy zvýšit u jednočlenných domácností v nájmech na 8 600 v menších obcích až 12 600 Kč v Praze. A u dvoučlenných domácností v nájmech na 10 400 až 17 300 Kč.

U vícečlenných domácností a domácností ve vlastnickém bydlení normativy více odpovídají standardnímu výdajů (při cílení na průměr není třeba výrazně zvyšovat, při cílení na 80. percentil skutečných výdajů o 1 500 Kč). Detaily viz podklad PAQ Research pro MPSV.

2. Připravit reformu výpočtu normativů, aby zohledňovaly velikost domácnosti a odhadované “náklady” v regionu, nikoli velikost obce. Lze udělat diferenciací do dvou typů regionů (Praha + okolí a Brno; zbytek) či tří typů regionů (Praha Brno, středně nákladné, méně nákladné).

To reálně povede ke stagnaci či mírnému snížení normativů ve velkých chudých městech, která jsou často nad reálnými náklady na bydlení, ale ke zvýšení normativů v těch částech ČR, kde jsou reálně vyšší nájemy. Pro tuto reformu je nutno vytvořit cenovou mapu nájmu.

#### Kdy realizovat:

Bod 1 (zvýšení normativů u 1-2členných domácností): *okamžitě*.

Bod 2 (celková reforma): nutná detailnější příprava pro platnost od 1. 1. 2023.

<sup>4</sup> Interní výstupy vlny 42 (publikace 22.8., nešířit) <https://data.irozhlas.cz/zivot-k-nezaplateni/out/vydaje-castky/>

**Odhadované rozpočtové dopady:**

Bod 1: 1,5 až 2,5 miliardy Kč ročně.<sup>5</sup>

Bod 2: dle přípravy, může se jednat i o optimalizaci s celkově nulovým fiskálním dopadem.

## 2. Cílenější energetický tarif

**Odůvodnění:**

Současný záměr úsporných energetických<sup>6</sup> tarifů směřuje k plošným slevám pro všechny typy domácností, a to podle tarifu energií. V případě plynu progresivně podle výše spotřeby, a je doplněn celkovým odpuštěním příspěvku na obnovitelné zdroje energie (OZE).

Ideální konstrukce by měla směřovat ke snížení ceny základní spotřeby, ale udržení “tlaku” na energetickou úsporu v rámci vyšší spotřeby (vyšší elasticita poptávky u domácností), a zejména pomáhat čelit sociálním problémům a tlaku na dávkový systém větším zacílením na potřebné segmenty populace.

Lepší zacílení sociálního tarifu umožní jeho delší trvání – například přesah do topné sezóny 2023/24 - či omezí fiskální náklady opatření.

**Navrhovaná opatření:**

1. Zaměřit úsporný tarif na ohrožených cílové skupiny, které lze administrativně definovat a překrývají se skupinou domácností patřící systematicky mezi cca 24-35 % domácností vysoce zasažených výdaji na bydlení<sup>7</sup> či s domácnostmi, které mají měsíční výdaje srovnatelné či vyšší než příjmy<sup>8</sup>.

Tato administrativní definice může zahrnovat např. domácnosti, které:

- pobírají či v definované minulosti pobíraly příspěvek na bydlení, NEBO
- pobírají či pobíraly přídavek na děti, NEBO
- nevyčerpají slevu na děti, která přechází do daňového bonusu, NEBO
- jde o důchodce s vdovským důchodem (samostatně žijící) či velmi nízkým důchodem (pod XX tisíc Kč)

2. Cílený energetický tarif může fungovat po vzoru Velké Británie, která také pro definici používá výše zmíněná administrativní kritéria:<sup>9</sup>

<sup>5</sup> Vycházíme z odhadu zastoupení 1-2členných domácností mezi pobírateli PnB (EU SILC, Život k nezaplacení), zastoupení pobíratelů PNB, kterým normativy aktuálně stropují podporu (dle informací ÚP do 40 %) a z odhadovaného průměrného nárůstu PNB u nich o 1200 až 2200 Kč měsíčně. Do fiskálního nákladů dále započítáváme možný vlivu na rozšíření skupiny, která PNB čerpá o 10–20 % (vyšší výhodnost příspěvků).

<sup>6</sup> <https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/otazky-a-odpovedi-k-uspornemu-tarifu---268355/>

<sup>7</sup> Interní výstupy vlny 42 (publikace 22.8., nešifřit) <https://data.irozhlas.cz/zivot-k-nezaplacení/out/extremni-vydaje/>

<sup>8</sup> Interní výstupy vlny 42 (publikace 22.8., nešifřit) <https://data.irozhlas.cz/zivot-k-nezaplacení/out/uspory-procenta/>

<sup>9</sup> V Británii mají nárok na tzv. Warm Home Discount (WHD) lidé s nízkými důchody, příjemci různých typů dávek (podpora v bydlení, universal credit, podpora v nezaměstnanosti, atd.) či čerpající daňové slevy pro nízkopříjmové. Od roku 2022 Velká Británie přešla ze systému, v němž musí uživatel žádat, na ještě optimálnější systém, v němž jsou data o dávkách, daních a důchodech napárována na údaje o nemovitostech a odběrných místech a dodavatel energie slevu aplikuje okamžitě.

- na straně státu existuje chráněná databáze (DTB) s informací vloženou z dat MPSV, Finanční správy apod.;
  - klient / občan požádá dodavatele elektřiny, plynu, dálkového tepla o zlevněný tarif a schválí, že dodavatel v DTB může ověřit jeho přítomnost;
  - dodavatel po obdržení žádosti ověří, zda je žadatel v DTB, a to bez přístupu k dalším osobním údajům. Nezná ani důvod nároku.
3. Navrhujeme pracovat s progresivitou příspěvků na OZE místo jejich celkového odpuštění, které je velmi nákladné a nemotivuje k žádoucímu omezování spotřeby. Navrhujeme odpustit příspěvky na OZE za první 2-3. MWh spotřeby, ale nad ně je platit ve stejné či vyšší míře. Případně jiné snížení distribučních poplatků, DPH za první MWh odebrané elektřiny / plynu.

**Kdy realizovat:**

Příprava do konce roku 2022, realizace od 1. 1. 2023 (do té doby plošný tarif pro všechny)

**Odhadované rozpočtové dopady:**

Za předpokladu stejné výše průměrné podpory a zaměření tarifu jen na 35 % populace lze očekávat snížení výdajů na úsporný tarif a podporu teplárenství ze 37 na cca 13 miliard Kč (**úspora 24 miliard Kč**). Omezení nákladů odpuštění poplatků OZE z 23 na 10 až 15 miliard Kč dle nastavení (**úspora 8 až 13 miliard**). Část těchto prostředků lze investovat do vyšší výhodnosti sociálního tarifu či jeho delšího trvání. Tyto částky platí, pokud by zmíněná pravidla platila od začátku fungování opatření. Pokud budou platit po dobu ⅓ trvání fungování opatření (od 1. 1. 2023) mohou se celkově ušetřené náklady pohybovat mezi **20 až 25 miliardami Kč**.

### 3. Zvýšení využívání podpor (take-up)

**Odůvodnění:**

V České republice je proti průměru EU vyšší míra nevyužívání dostupných dávek a podpor (Eurofond 2015). Příspěvek na bydlení využívá cca jen 20 až 30 % domácností s nárokem. Rozšíření nároku na přídatky na dítě v minulém roce mělo zdvojnásobit počet domácností čerpajících tuto dávku, čerpání se však meziročně prakticky nezměnilo.

**Návrhy opatření:****A. Dokončit digitalizaci klíčových dávek**

- v současné době funguje kvalitní modernizovaná [elektronická žádost o příspěvek na bydlení pro osoby s identitou občana](#).<sup>10</sup> A vedle toho existuje [zastaralý elektronický formulář](#)<sup>11</sup> pro osoby bez identity občana, který je využitelný formou vytištění a odeslání poštou či jako PDF s následným prokázáním identity na úřadu práce. Mezi potenciálními žadateli je však přirozeně málo lidí s bankovní identitou či jinou identitou občana.
- Navrhujeme zpřístupnit modernizovanou žádost i jako nástroj pro tvorbu tištěné / PDF verze. A udělat efektivní kampaň (např. skrze Českou poštu, banky apod.) pro zvýšení využívání elektronické identity.

<sup>10</sup> <https://www.mpsv.cz/web/cz/prispevek-na-bydleni>

<sup>11</sup> <https://www.mpsv.cz/fas/formservice/filler.open?DocID=369779368>



- Modernizovaná online žádost by měla být využitelná i pro další typy dávek. Kalkulačky nároků na dávky by se mohly týkat podpor obecně a uživateli říct, na které má nárok a přesměrovat ho do daných žádostí.

#### **B. Lepší informování**

- Obeslání cílových a administrativně definovatelných skupin se srozumitelnou informací o žádosti a předvyplněnou žádostí apod. (chudí senioři).
- Posílení kontaktních center ve spolupráci s kraji a obcemi.

#### **C. Omezení administrativní náročnosti a nejistoty**

- Posílit systém tím, že při čekání na některé doklady může být příspěvek po omezenou dobu již vyplácen;
- Zavést systém ročního dokládání příjmů a výdajů u příspěvku na bydlení i přídatku na děti s libovolným začátkem (v době podání žádosti), možností státu vyžádat si aktualizaci údajů a možností pobírajícího aktualizovat výdaje na bydlení (např. v případě zvýšení).
- Posoudit zavedení systému minimální a maximální výše příspěvku na bydlení Minimum by reagovalo na problém, že dnes domácnost neví, kolik bude její PnB činit, a pak ji administrace odradí od podání žádosti. Dostatečně vysoké maximum by naopak řešilo fakt, že v PnB jsou stropovány uznatelné náklady bydlení, ale jeho výše PnB je dána i reportovanými příjmy a absence maximální výše PnB může ovlivňovat motivaci příjmy přiznávat.

**Kdy realizovat:** příprava pro spuštění od 1. 1. 2023.

**Odhadované rozpočtové dopady:** jednotky miliard (při realistickém předpokladu rozšíření cílových skupin PnB a PnD o 20 až 50 %).

## **4. Jednorázová valorizace přídatku na děti**

### **Odůvodnění:**

Okruh žadatelů PnD je určen životním minimem valorizovaným vládou. Výše PnD se však stanovuje zákonem. PnD velmi dobře cílí potenciálně až na 20 % nízkopříjmových domácnosti s dětmi, které jsou ohroženy zvyšováním cen energií a inflací. Pokud by však dnes měla být reálná hodnota základní výměry PnD stejná jako v roce 2008, musel by PnD být o cca 16 % nominálně vyšší. Pokud by měl být zachován jeho podíl na průměrné mzdě v ekonomice, musel by dnes být vyšší o 30 %.

### **Návrhy opatření:**

- Navýšit základní výměru PnD minimálně o 30 %, tedy:
  - Děti do 6 let: 630 -> 820 Kč
  - Děti 6 až 15 let: 770 -> 1000 Kč
  - Nezaopatřené děti nad 15 let: 880 -> 1150 Kč

- Zachovat současnou zvýšenou výměru PnD (bonifikaci) +500 Kč za pracovní aktivitu. Případně ji snížit, pokud vláda nemá věrohodnější informace, že bonifikace pracovní aktivity efektivně posiluje (např. samoživitelka bez možnosti místa ve školce pro dítě nemůže pracovat, ani práci hledat).
- Při výrazném zvýšení PnD posoudit rozšíření možnosti převést část jeho čerpání na školní zařízení (na hrazení výletů apod.) v případě nadměrných školních absencí dítěte jako náhradu zřejmě proti-ústavního a nefunkčního systému zabavování dávek v hmotné pomoci.

**Kdy realizovat:** co nejdříve

**Odhadované rozpočtové dopady:** 0,4 - 1 miliarda Kč ročně (podle dopadů na rozšíření cílové skupiny žadatelů)

Otázka valorizací dalších dávek a nástrojů, které by řadě případů mohly být automatické, musí být předmětem další důkladné analýzy, na kterou se *NERV – PS Ekonomika domácností* zaměří v dalších týdnech. Automatické valorizace mají svoje výhody i nevýhody, měly by se týkat jen některých typů podpor a musí mít aplikované brzdy. Toto bude obsahem další analýzy. Do té doby doporučujeme při ad-hoc valorizacích následující principy:

- Životní minimum valorizovat o kumulativní inflaci do posledního možného měsíce. Inflace na spotřebním koši některých typů chudých domácností je totiž vyšší než na celkovém spotřebním koši. To pak v kombinaci s opožděním valorizace vede k reálnému zaostávání hodnoty ž.m.
- Při valorizaci daňové slevy na děti dát větší důraz na slevu na první dítě. Její výše výrazně zaostává za výší slevy na druhé dítě a třetí dítě. A to přesto, že růstem cen energií jsou domácnosti postiženy bez velkého ohledu na počet dětí.
- Slevu na poplatníka valorizovat zejména v případě, že **(a)** budou opětovně zvýšeny sazby DPFO, **(b)** bude umožněn její převod do daňového bonusu. Jinak sleva totiž nepomáhá nejnižším příjmovým skupinám. V tom případě doporučujeme slevu valorizovat min. na 35 tisíc Kč ročně. [Viz návrh daňové reformy IDEA z roku 2020.](#)<sup>12</sup>
- Rodičovský příspěvek jakožto zcela plošnou a velmi nákladnou dávku valorizovat jen přiměřeně (např. pro udržení hodnoty vzhledem k průměrné mzdě).
- U minimální mzdy při valorizaci již zohlednit předpokládanou aplikaci směrnice Evropské komise (doporučení okolo 50 % průměrné mzdy) a omezit tím velké skoky ve valorizaci v budoucnosti.

---

<sup>12</sup> <https://idea.cerge-ei.cz/zpravy/navrh-reformy-zdaneni-zamestnancu>

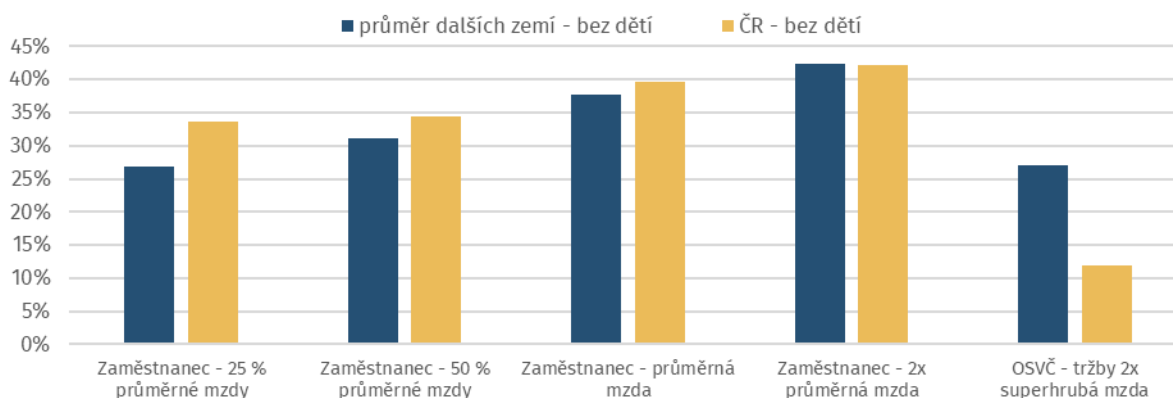
## 5. Daně a podpora nízkopříjmových pracujících

### Odůvodnění:

Česká republika má relativně velkou míru daňové a odvodové zátěže nízkopříjmových zaměstnanců. Srovnání se 7 referenčními zeměmi z našeho okolí a Západu ukazuje, že máme nadprůměrnou zátěž zaměstnanců pobírajících méně než 50 % průměrné mzdy či méně. Zatížení průměrných mezd či dvojnásobku průměrných mezd je v Česku srovnatelné se zahraničím. Výrazně se pak odlišujeme výrazně menším zatížením OSVČ.

Jedním z důvodů výrazného zatížení zaměstnanců s nejnižšími příjmy je nemožnost vyčerpání některých slev – například slevy na poplatníka, na školkovné, odpočty úroků z hypoték apod. - a to kvůli relativně nízké sazbě daně z příjmu, která je slevami u nízkopříjmových sice vynulována, ale zatížení se orientuje do sociálních a zdravotních odvodů, kde se slevy neaplikují (naopak existují povinná minima odvodů). [Dřívější návrhy](#)<sup>13</sup> daňových reforem od členů NERV se proto orientovaly na udržení vyšších sazeb daně, posílení slevy na poplatníka a umožnění jejího převodu do bonusu. Případně uplatněním slev i v sociálních odvodech (tzv. [podlaha](#)<sup>14</sup> propagovaná např. Miroslavem Zámečnickem). Stejným směrem – tedy k omezení zátěže nízkopříjmových pracujících kombinací DPFO a odvodů – jde i návrh převedení slevy na poplatníka do bonusu. Toto opatření může fungovat i limitovanou dobu (např. 2022-2023) a následně jej může nahradit komplexnější daňová reforma.

**Graf 1. Efektivní daňové sazba z nákladů práce (superhrubé mzdy) - u pracovníků s různým příjmem, bez uplatnění slev na děti aj.**



Ostatní země: Polsko, Maďarsko, Německo, Francie, Švédsko, Velká Británie, USA. U OSVČ počítány nejčastěji využívané metody uznávání nákladů - např. v ČR 60 % paušální náklady. Zdroj: Analýza PAQ Research pro Nadaci České spořitelny

### Návrhy:

Navrhujeme umožnit převod slevy na poplatníky (popřípadě i školkovného) do daňového bonusu.

<sup>13</sup> <https://idea.cerge-ei.cz/zpravy/navrh-reformy-zdaneni-zamestnancu>

<sup>14</sup> <https://www.vlada.cz/cz/ppov/ekonomicka-rada/clanky/miroslav-zamecnik-dane-at-to-nedopadne-jako-vzdy-79795/>

- nutno nastavit podmínky čerpání, aby nebylo čerpáno například lidmi pracující 1 měsíc za velmi vysoký plat či podlimitní ‘dohodáři’ = kromě minimálního ročního příjmu (polovina roční MM) i minimálně 3 měsíce odvodů zdr. a soc. pojištění;
- očekávané náklady okolo 4 miliard Kč, které se ale mohou do veřejných rozpočtů vrátit podporou pracovní aktivity, omezením šedé ekonomiky a snížením využívání DPP (bez sociálních a zdravotních odvodů), redukcí čerpání dávek a dalších dopadů energetické chudoby;
- opatření snižuje zdanění nízkopříjmových pracujících a pracujících na částečných úvazcích – domácnosti s dětmi i domácnosti bez dětí (studenti, pracující důchodci atd.) ze spodní příjmové pětiny domácnosti vyčerpají 62 % podpory a lidé z 40 % nejchudších domácností 81 % podpory. Podpora lidí, kteří například vysoce vydělávajícímu manželovi, patří do pětiny nejvíce příjmových domácností je zcela výjimečná a tvoří cca 2 % z celé částky.

**Tabulka 3. Odhadované dopady převodu slevy na poplatníka do bonusu u zaměstnanců - TAXBEN**

	Příjmový kvintil domácnosti (celkový příjem domácnosti na člena)	Průměrná roční změna v zaplacených daních a odvodech	Podíl na celkové pomoci / snížení zátěže
<b>Domácnosti s dětmi</b>	1. Nejnižší	-3 376 Kč	23 %
	2.	-1 071 Kč	7 %
	3.	-890 Kč	6 %
	4.	-576 Kč	4 %
	5. Nejvyšší	-306 Kč	2 %
<b>Domácnosti bez dětí</b>	<b>1. Nejnižší</b>	-4 634 Kč	39 %
	<b>2.</b>	-1 442 Kč	12 %
	<b>3.</b>	-583 Kč	5 %
	<b>4.</b>	-158 Kč	1 %
	<b>5. Nejvyšší</b>	-43 Kč	0 %

Zdroj: Výpočet Michal Šoltés, IDEA CERGE-EI, model TAXBEN, data EU-SILC 2021 s výší slevy 2022. Údaje pro zaměstnance, kteří pracovali alespoň 3 měsíce v roce na HPP (v datech simulováno minimální sociální odvody 15 tisíc Kč) a vydělali si za rok minimálně šestinásobek minimální mzdy.

**Kdy realizovat:** od 1. 1. 2023

**Odhadované rozpočtové dopady:** cca 4 miliardy Kč náklady na snížení daňové zátěže nízkopříjmových + zisky ve zvýšení pracovní aktivity, omezení šedé ekonomiky a využívání podlimitních DPP, omezení sociálních problémů, výběru DPH apod.

## 6. Valorizace nízkých důchodů (základní složka)

### Odůvodnění:

Problémem současné mimořádné valorizace je, že nezvyšuje základní složku důchodu (3 900 Kč), ale jen procentuální / zásluhovou složku. Základní složka se zvyšuje k 1.1. roku podle růstu průměrné mzdy. Mimořádná valorizace tak v absolutní míře velmi málo pomáhá nízkopříjmovým důchodcům čelit inflaci. Velmi málo také pomáhá samostatně žijícím důchodcům, na které nejvíce dopadá inflace cen bydlení, pokud mají nižší příjmy.

Paradoxem současné podoby valorizace je to, že i procentuálně pomáhá více vysokopříjmovým důchodcům. Například důchody ve výši 40 tisíc Kč budou v září 2022 valorizovány o 4,7 % a důchody ve výši 10 000 Kč jen o 3,2 %.

Velké fiskální náklady těchto valorizací vedou k tomu, že narůstají nerovnosti mezi důchodci. [Částka, kterou důchodci průměrně uspoří<sup>15</sup>](#) ze svého příjmu po květnové valorizaci stagnuje (valorizace v průměru pokryla nárůst nákladů). Ale zároveň [roste počet důchodců<sup>16</sup>](#), které mají výdaje shodné či vyšší než měsíční příjmy a zůstávají akutně ohrožení, a na druhé straně roste počet vysokopříjmových důchodců schopných akumulovat úspory.

**Tabulka 4. Mimořádná valorizace důchodů v září 2022**

Výše starobního důchodu (základní + procentuální složka)	Absolutní navýšení (v Kč)	Relativní navýšení (%)
10 000 Kč	318 Kč	3,2 %
12 000 Kč	422 Kč	3,7 %
14 000 Kč	526 Kč <sup>17</sup>	3,8 %
16 000 Kč	630 Kč	3,9 %
20 000 Kč	838 Kč	4,2 %
25 000 Kč	1 098 Kč	4,4 %
30 000 Kč	1 358 Kč	4,5 %
40 000 Kč	1 878 Kč	4,7 %

Zdroj: Výpočty s využitím <https://www.kurzy.cz/duchod/valorizace-duchodu-zari-2022/>

Případné navýšení základní složky důchodů přitom není v rozporu se [závěry Ústavní soudu<sup>18</sup>](#) v otázce zásluhovosti důchodů. Tyto závěry se totiž týkají nastavení zásluhovosti procentuální složky důchodů (například redukčních hranic) a stropování sociálních odvodů, nikoli systému valorizace. Naše návrhy

<sup>15</sup> Interní výstupy vlny 42 (publikace 22.8., nešířit) <https://data.irozhlas.cz/zivot-k-nezaplacenim/out/uspory-castky/?skupina=6>

<sup>16</sup> Interní výstupy vlny 42 (publikace 22.8., nešířit) <https://data.irozhlas.cz/zivot-k-nezaplacenim/out/uspory-procenta/?skupina=6>

<sup>17</sup> Oprava: Ve verzi publikované 25.8. u hodnoty 14 000 Kč omylem uvedena hodnota 569 Kč valorizace.

<sup>18</sup> <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-shledal-cast-zakona-o-duchodovem-pojistenim-protiustavni>

přítom směřují pouze k vyrovnání vyššího % navyšování vysokých důchodů a nesnižují žádným důchodcům náhradový poměr, kterého se týkala žaloba v roce 2010.

#### Návrhy:

1. Mimořádným opatřením nastavit minimum mimořádné zářijové valorizace starobních důchodů například na 700 Kč. To zhruba odpovídá valorizaci při průměrném důchodu a bude to částečně simulovat valorizaci základní složky důchodů u důchodců s nižšími příjmy. Toto opatření pomůže přibližně milionu důchodců<sup>19</sup> s důchodem pod 16 tisíc Kč a specificky těm, kteří mají příjmy do 12 tisíc Kč.
2. Připravit změnu systémové valorizace, aby se inflace kromě procentuální složky projevovala do růstu základní složky (dnes 1/10 průměrné mzdy) i zásluhové složky. Například aby základní složka důchodu byla valorizována o inflaci, ale nejméně tak, aby odpovídala 1/10 průměrné mzdy.
3. Snížit odvody či výrazně zvýšit důchody lidem, kteří pracují v důchodovém věku – buď si odkládají důchod anebo pracují k němu. Tedy více motivovat k práci v důchodovém věku, která směřuje k vyšší udržitelnosti důchodového systému.

**Kdy realizovat:** Bod 1 ihned. Body 2-3 připravit do konce roku 2022.

**Odhadované rozpočtové dopady v bodě 1:** cca 2 až 2,5 miliardy Kč ročně (zvýšená výplata důchodů - odhadová redukce výplaty jiných dávek).

## 7. Dočasné uvolnění plateb vzdělávacích služeb pro širší skupinu nízkopříjmových

**Odůvodnění:** Česká republika patří mezi země s nejvyššími sociálními nerovnostmi ve vzdělávání, které se projevují zvýšenou neúspěšností dětí z nižších sociálních tříd a vysokou mírou předčasných odchodů ze vzdělávání v některých mikroregionech. Veřejné [náklady na nedokončení středního vzdělání se pohybují mezi 2,3 až 2,8 miliony za život jednotlivce](#)<sup>20</sup> a to jen na snížení odvodů, zvýšení sociálních dávek a častější trestní činnosti.

Dočasné prominutí plateb za vzdělávací služby a volnočasové aktivity může selektivně pomoci menšímu počtu rodin nejvíce zasažených inflací a energetickou krizí, pomoci jim krátkodobě s hospodařením a zajistit, že zasažené rodiny nebudou hledat úspory primárně v oblasti s vysokou přidanou hodnotou pro jejich děti.

Tento typ opatření chtějí zavést [Hlavní město Praha](#)<sup>21</sup> a [Jihočeský kraj](#)<sup>22</sup>. Programy obědů zdarma ve školkách pro širší skupinu chudších dětí (nejen dětí z domácností v hmotné nouzi) existují v řadě

<sup>19</sup>

<https://www.cssz.cz/documents/20143/99428/aStarobn%C3%AD%20d%C5%AFchody%20v%20v%C4%8CR%20dle%20roz%C5%A1%C3%AD%C5%99en%C3%BDch%20p%C3%A1sem%20v%C3%BD%C5%A1e%20d%C5%AFchodu%20v%20v%C4%8Dasov%C3%A9%20C5%99ad%C4%9B.pdf/e11a0a80-2007-68ec-3c08-3c2bde833ad7>

<sup>20</sup> <https://www.nadacecs.cz/data/documents/76/ncs-shrnuti-studie-nerovnosti-fin.pdf>

<sup>21</sup> [https://prazsky.denik.cz/zpravy\\_region/vedeni-prahy-chysta-protikrizovou-pomoc-lidem-v-nouzi-20220530.html](https://prazsky.denik.cz/zpravy_region/vedeni-prahy-chysta-protikrizovou-pomoc-lidem-v-nouzi-20220530.html)

evropských států a v ČR. Podle většiny ředitelů MŠ, které se účastní těchto programů, přispívají ke snížení absencí a zlepšení socializace.<sup>23</sup>

Pokud by došlo přelivu ekonomických problémů chudší třetiny rodin s dětmi do snížení investic do volnočasových činností, vzdělávací aktivity či zvýšení nestability a stresu v domácnostech, může to mít dlouhodobé negativní dopady ekonomické dopady. Naopak odhady Daniela Münicha a Jany Krajčové ([IDEA při CERGE-EI](#))<sup>24</sup> z výše citované studie ukazují pozitivní dopady snížení vzdělanostních nerovností až ve výši 18 miliard ročně v HDP v průběhu následujících 80 let.

#### Návrhy:

- Mezi prominuté platby může patřit školková (platí se ve veřejných školkách; chudí rodiče si nemohou výdaj odečíst z DPFO), obědy ve školkách a školách a poplatky za volnočasové činnosti v DDM a dalších organizacích podřízených veřejné správě (definice MŠMT a NSA).
- Prominutí plateb může probíhat podle “britského schématu”, které bylo popsáno u energetického tarifu. Stát vytvoří DTB administrativně definovatelných chudších rodin či dětí splňujících kritéria (např. čerpání PnB, PnD, nevyčerpání slev na děti apod.). Rodina požádá o prominutí plateb u poskytovatele, který jen ověří nárok v databázi.
- Prominutí plateb může být dočasné – například do června 2023. A následně na něj lze navázat.

**Kdy realizovat:** co nejdříve

**Odhadované rozpočtové dopady v bodě 1:** řádově jednotky miliardy Kč dle délky trvání, zacílení a širě definované cílové skupiny domácností.

## Závěr: Dodržení principů a celkové fiskální náklady

#### Navrhovaná opatření podle našeho názoru splňují následující principy:

- Co nejvíce využívat již zavedené nástroje daňové a dávkové politiky, aby znamenala pro cílové skupiny dlouhodobější, nikoli ad hoc podporu.
- Být zaměřena na nejvíce ohrožené části populace – samostatně žijící a nízkopříjmové důchodce, domácnosti s dětmi s nižšími příjmy. Tedy širší skupinu zhruba třetiny nejvíce ohrožených domácností
- Motivovat ke snižování spotřeby energií či alespoň nemotivovat ke zvýšení.
- Omezovat fiskální dopady a pro-inflační efekty zaměřením na nejohroženější domácnosti. U středně a vysoko-příjmových skupin obyvatel jsou efektivnější jiné formy podpory (např. asistence s úpravou energetické náročnosti domů atd.)
- Z pohledu nákladnosti opatření posuzovat v kontextu veřejných rozpočtů jako celek, ne parciálně. Efektivita je srovnávána se zavedenými či konstruovanými plošnějšími opatřeními.

<sup>22</sup><https://www.kraj-jihocesky.cz/cs/hejtman-kuba-predstavil-program-pro-nizkoprijmove-skupiny-v-jihoceskem-kraji-pomuze-jim-zvladnout>

<sup>23</sup> [https://osf.cz/wp-content/uploads/2017/08/OSF\\_Studie\\_Obedy\\_zdarma-1-1.pdf](https://osf.cz/wp-content/uploads/2017/08/OSF_Studie_Obedy_zdarma-1-1.pdf)

<sup>24</sup> <https://www.nadacecs.cz/data/documents/76/ncs-shrnuti-studie-nerovnosti-fin.pdf>

Posuzování nákladů a výnosů přesahuje horizont fiskálního roku a je brán ohled i na pozitivní efekty, které se dostávají až se zpožděním let.

**Tabulka 5. Orientační výpočet nákladů opatření**

Opatření	Odhadované roční náklady
Navýšení normativů na bydlení pro 1-2členné domácnosti	+ 1,5 - 2,5 miliard Kč
Cílenější úsporný energetický tarif	- 20 až 25 miliard Kč (úspora)
Zvýšení využívání forem podpory	+ 2 až 8 miliard Kč (dle efektu)
Jednorázová valorizace přídatku na děti	+ 0,4 až 1 miliarda Kč
Převedení slevy na poplatníka do bonusu	cca 4 miliardy Kč
Valorizace nízkých důchodů jako náhrada nezvyšování základní složky důchodů	+ 2 až 2,5 miliardy
Dočasné uvolnění plateb nízkopříjmových rodičů ve vzdělávání	+ 2 až 8 miliard Kč (dle rozsahu)
<p><i>Celkový krátkodobý fiskální dopad balíčku se může pohybovat mezi 6 miliardami nákladu (maximalizace všech opatření a omezení nákladů energetické tarifu o 20 mld.) až úsporou 13 mld. Kč (minimální verze všech opatření a omezení nákladů energetického tarifu o 25 mld.).</i></p> <p><b>Podrobnější propočet nákladů by měl být předmětem analýz konkrétních ministerstev.</b></p> <p><i>Výpočet nezahrnuje další finanční přínosy (úspory) veřejných rozpočtů v důsledku omezení sociálních problémů, udržení zaměstnanosti, snížení čerpání dalších dávek apod. Neobsahuje dlouhodobější pozitivní efekty trvání některých opatření po roce 2023.</i></p>	