

Růst chudších regionů: Investice, motivace, efektivita samospráv a rozvoj služeb

Executive summary

České regiony se výrazně liší v míře ekonomického růstu, vzdělanosti, struktuře a inovativnosti pracovního trhu i v dalších ukazatelích ekonomického a sociálního rozvoje. Regionální nerovnosti jsou často nadprůměrné v rámci EU a vyšší než u sousedních rychleji rostoucích států (Polsko) či většiny států s podobnou velikostí. V rámci krajů se stále silněji oddělují zaostávající periferie - řada problémů od vzdělávací neúspěšnosti, přes nezaměstnanost a prostorovou odlehlost má výrazně mikroregionální charakter.

Regionální nerovnosti jsou podle našeho názoru klíčovým problémem České republiky mimo jiné, protože:

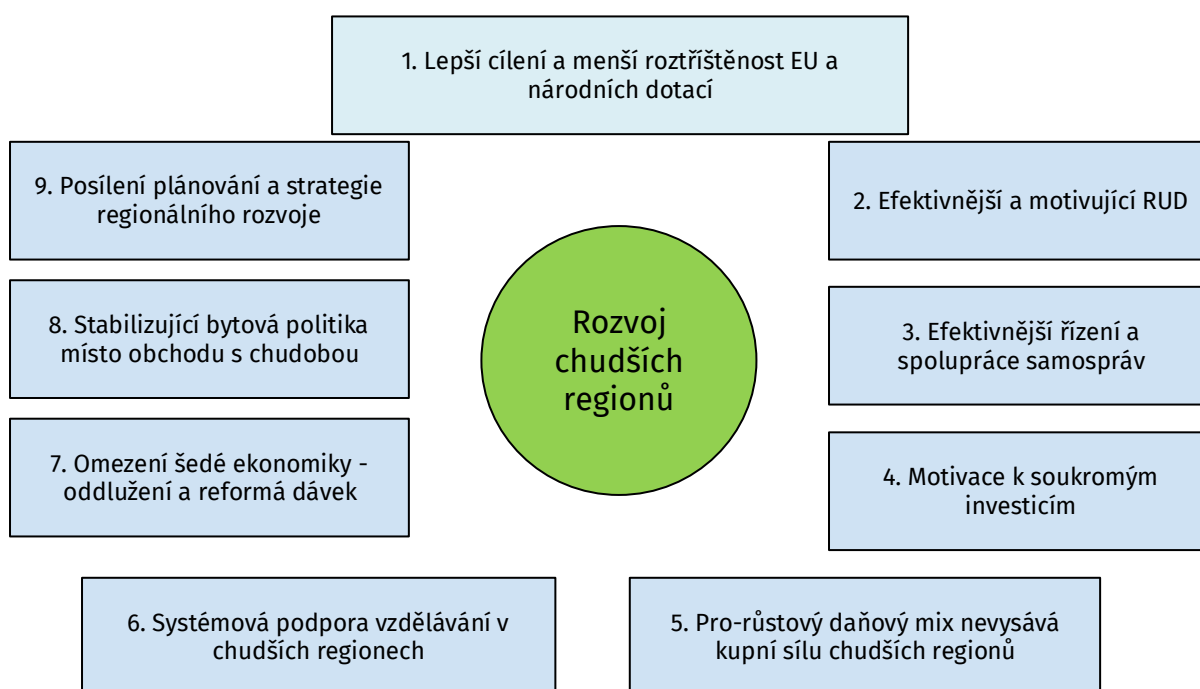
- **Strukturální zaostávání regionů se může stát brzdou** transformace a prosperity celé ekonomiky. Rychleji ekonomicky rostou země, které zajistí konvergenci většiny svých regionů (Polsko). Zaostávání regionů generuje další náklady pro stát: např. výdaje na sociální politiku, menší výběr daní atd.
- **Ekonomické a sociální regionální nerovnosti silně ovlivňují kvalitu vzdělání** = omezují šance žáků ze zaostávajících regionů (vč. těch s vyšším vzdělávacím potenciálem) a tím rozvoj vzdělanostní ekonomiky a ekonomický růst.
- **Regionální nerovnosti výrazně determinují kvalitu života**, omezují sociální mobilitu a zásluhovost, a tím ovlivňují i **celkovou společenskou kohezi**, Souvisí s mírou důvěry v demokracii a její instituce, s volební participací a chováním i se zranitelností vůči hybridním hrozbám atd.
- **Regionální nerovnosti a existence strukturálně zaostalých region podporuje procesy urbanizace a suburbanizace**, tedy přesun obyvatel do velkých sídel a jejich suburbií. To zvyšuje koncentrované společenské náklady (bydlení, doprava, služby) a zároveň dále prohlubuje problémy periferních regionů, zejm. v podobě odchodu mladých a vzdělanějších lidí.

Cílem této studie je přinést argumentačně podložený vějíř opatření, která mohou pomoci ke zvýšení prosperity a kvality života v zaostávajících krajích a mikroregionech a přispět k vyváženému rozvoji území Česka.

Funkční koncepce regionálního rozvoje se musí projevovat v rozhodnutích a designu politik napříč resorty. Rozvoj regionů je totiž ovlivněn efektivitou využívání evropských fondů i státních investic, podporou soukromých investic, nastavením daňového mixu a jeho vlivem na kupní sílu obyvatel v regionech, fungováním a efektivitou decentralizované samosprávy, nastavením rozpočtového určení daní (RUD), rozvojem šedé ekonomiky, kvalitou vzdělávání i designem sociálního a dávkového systému, atd.

Tato studie přináší návrh celkem 50 konkrétních intervencí rozdělených do těchto 9 klíčových oblastí. Design konkrétních intervencí je třeba detailně analyzovat a vyhodnotit (jde nad rámec možností NERV). Jednotlivé intervence jsou propojeny a doplňují se.

Graf 1. Vějíř opatření pro regionální rozvoj - 9 klíčových oblastí



Oblast 1. Lepší cílení a menší roztržštěnost evropských a národních dotací

- Zásadně omezit roztržštěnost využívání evropských i národních fondů = hradit méně, ale strategických investic

- Nehradit z fondů průběžné výdaje státního rozpočtu (ve vzdělávání apod.) a dílčí opravy v obcích, které mohou být řešeny efektivnějším využitím prostředků z RUD a vlastních příjmů obcí, ale využít fondy pro posílení rozvoje více regionálních center, dopravní dostupnosti, energetické transformace, inovace služeb apod.
- Posílit implementační strukturu na úrovni vlády, aby nedocházelo k překryvu využití fondů a národních dotací.
- Lépe uplatňovat územní dimenzi v cílení dotací. Vyžadovat ji u národních dotací. Lépe cílit na mikroregiony podle typu jejich znevýhodnění (sociální, prostorové) Omezit znevýhodnění chudších krajů ve schopnosti žádat o dotace.

Oblast 2. Reforma RUD pomáhající regionálnímu rozvoji, investicím a motivující k úsporám z rozsahu

- Zmenšit zvýhodnění Prahy a dalších 3 velkých měst v obecním RUD a naopak dát vyšší podporu (mikro)regionálním centrům.
- Posílení složky RUD motivující obce ke spolupráci s byznysem a její nastavení, aby podporovala byznys s přidanou hodnotou (dle odvodu DPFO, SP apod.).
- Zvýšení financování znevýhodněných regionů např. ve školské složce RUD.
- Krajský RUD rozdělovat podle objektivních ukazatelů + ukazatelů motivujících k plnění národní strategie (rozvoj soustavy středních škol).
- Efektivnější uložení přebytků hospodaření samospráv (ČNB či srovnatelně úročené produkty)

Oblast 3. Lepší řízení samospráv, posílení jejich spolupráce a investic

- Jasněji definovat roli Společenství obcí, pokud má být nástrojem mikroregionálního rozvoje a spolupráce = pokrytí celého mikroregionu ORP, právo obcí na vstup, stabilní financování vyčleněním části RUD.
- Omezení nutnosti “spoření na investice” u menších obcí - pomocí poolingu prostředků mezi obcemi ve Společenství, možností přečerpávat RUD či převedení jejich části do dostupných úvěrových programů (NRB, SFPI).
- Omezit motivaci obcí přenášet náklady své neaktivity na stát a tím generovat infrastrukturní dluh.

Oblast 4. Odblokování a motivace k soukromým investicím v chudších regionech

- Reforma politiky daňových odpisů firem motivující k investicím a inovacím (možné přímé či nepřímé cílení do chudších regionů).
- Zvážit implementaci nových nástrojů podpory podnikání po vzoru Velké Británie nebo Švédska (např. Enterprise Investment Scheme) či lepší regulací penzijních společností, která umožňuje produktivnější a lokální investiční strategie.
- Posílení dopravní dostupnosti nejen Prahy a Brna, ale i dalších regionálních center, které mohou být tahouny regionálního rozvoje. A to zejména ze strany prostorově znevýhodněných regionů.

Oblast 5. Reforma daňového mixu pro menší zatížení chudších regionů a jejich kupní síly

- Posun českého daňového mixu k typům daní, které dle empirických analýz méně brzdí ekonomický růst. Tedy menší zaměření na daně zaměstnanecké práce, zrychlení odpisů firem a vyšší na spotřební a majetkové daně.
- Omezit dopady daňového systému na kupní sílu obyvatel v chudších regionech. Toho lze dosáhnout menší daňově-odvodovou zátěží a omezením regresivního nastavení daně OSVČ a nemovitostí.
- Omezení motivací k prekarizovaným formám práce vysokým rozdílem v daně HPP, OSVČ a DPP.
- Posílení možnosti vlastního financování obcí skrze lokální daně (vyšší maximální koeficienty v dani z nemovitosti uplatnitelné na turistické území či novou zástavbu, omezení nadfinancování bohatých měst v RUD).

Oblast 6. Systémová podpora vzdělávání v chudších regionech

- Systematicky a dostatečně podporovat školy v chudších oblastech vyšším (tzv. indexovým) financováním využitelným na podpůrné profese, doučování či motivace učitelů. A metodická podpora při využívání těchto prostředků.
- Zlepšit řízení decentralizovaného vzdělávání - kontrola spádových oblastí, práce pedagogicko-psychologických poraden, odpovědnost za výsledky vzdělávání (vč. vyšších pravomocí ČŠI při nekvalitě školy).
- Omezit zbytečné náklady roztržitosti školství (vysoký počet malých škol a zřizovatelů) a investice těchto prostředků do kvality a podpory vzdělávání.
- Posílit spolupráci vzdělávacího a sociálního systému pro redukci absencí - ideálně opět v rámci celého mikroregionu SO ORP.
- Systematizaci fondově financovaných a nestabilních programů omezujících absence ve vzdělávání a neúspěšnost a jejich zamíření do chudších regionů a škol (obědy zdarma, účast ve školkách, volnočasové aktivity).
- Posílit dostupnost všeobecných středních škol nejen na úrovni krajů, ale i mikroregionů - v současnosti je totiž mikroregionální nedostupnost gymnázií a lyceí ovlivňuje výběr škol a tím tvoří neoptimální selekci ve vzdělávání.
- Výrazně omezit přílišnou specializaci učňovských a odborných škol, která znepřehledňuje výběr škol, zvyšuje závislost výběru oboru na regionu, zvyšuje finanční náklady (malé obory) a vede k práci mimo obory.

Oblast 7. Omezení šedé ekonomiky v regionech = oddlužení a motivující dávkový systém

- Navýšit vstup neřešitelně předlužených lidí do reformovaného oddlužení, a to buď informováním (ze strany ÚP, ČSSZ, obcí) či opt-outem (automatická přihláška lidí s mnohaletými mnohočetnými exekucemi, kterou mohou stáhnout)

- Reformovat systém dávek a srážek v oddlužení a exekucích, aby nedocházelo k tomu, že s růstem mzdy klesá příjem. Ideálně kombinací snížení % přednostní srážky (dnes 2/3 pracovního příjmu) a revizí dávek.
- Zlepšit nastavení pracovního bonusu a degrese dávek v nově reformované dávce, aby se udržela motivace zvyšovat si a legalizovat příjem i nad hranicí minimální mzdy.

Oblast 8. Stabilizující bytová politika místo obchodu s chudobou

- Navázat uznatelné náklady (normativy) na cenovou mapu, aby nebyly nízké v bohatých oblastech ČR a relativně vysoké v nejchudších velkých městech. To totiž může posilovat obchod s chudobou i stěhování za relativně vyšší reálnou hodnotou dávek.
- Klást mnohem větší důraz na nabídkovou stranu - obecní / dostupné / sociální bydlení, která má proti prostému vyplácení příspěvků dlouhodobě nižší náklady a lze v něm omezovat prostorové segregace.

Oblast 9. Posílení plánování a strategie regionálního rozvoje

- Regionální rozvoj by měl jako priorita procházet napříč ministerstvy. Klíčové reformy od daní po vzdělávání by měly podstupovat skutečnou a v rozhodování respektovanou analýzu regionálních dopadů.
- Strategie regionálního rozvoje by se měla zaměřovala nejen na posilování krajů a typů území (SHU) ale i konkrétních regionálních center, či specificky zaostávajících mikroregionů a měla by mít partnery na straně mikroregionů (Společenství obcí).
- Indexy regionálního znevýhodnění by neměly slučovat objektivní problémy (exekuce, nezaměstnanost, nízké vzdělání) a řešení na straně státu (výdej dávek), protože to zatemňuje realitu a "penalizuje" mikroregiony s dostupnou sociální pomocí.

Principy koherentní politiky regionálního rozvoje

Vycházíme z principů, že vějíř opatření pro regionální rozvoj by měl stát na následujících principech:

- **Posílení investic v chudších regionech** - jak lepším využitím EU dotací, národních dotací, ale zejména vyšší podporou a motivací k soukromým investicím v chudších regionech.
- **Systémové reformy v oblasti transferů a veřejných politik** - regionální rozvoj nelze vyřešit jen specifickými opatřeními (podpora specifického cestovního ruchu) či financovat pouze dotacemi aj. administrativně náročnými typy podpor. Regionální rozvoj musí být zohledněn jako cíl v reformách transferů a daní, vzdělávací, sociální a bytové politiky, řízení a financování municipalit (RUD).
- **Mikroregionální cílení** - kvůli extrémním nerovnostem v rámci krajů nelze spoléhat pouze v cílení na širší regionální celky (NUTS2-3), ale na kombinaci

opatření, která mají obecný dopad do chudších mikroregionů (ORP) napříč kraji a cílené lokální intervence.

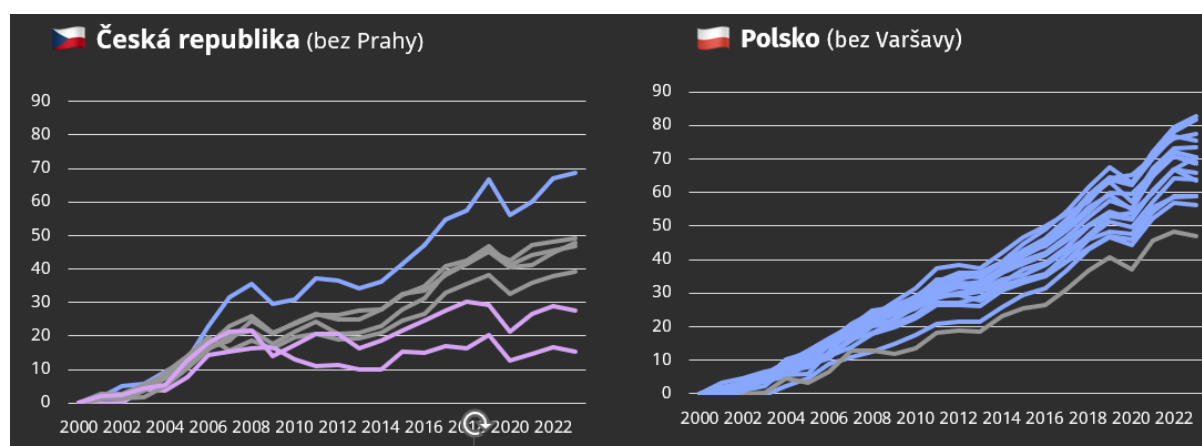
- **Spolupráce více úrovní veřejné správy a ministerstev** - posílení regionálního rozvoje závisí také na zefektivnění spolupráce s kraji a obcemi (např. i s využitím reformy RUD, Společenství obcí a dalších nástrojů). Vyšší koordinace na straně státu.
- **Krátkodobá fiskální neutralita, dlouhodobě pozitivní** - většina investic do regionálního rozvoje (v oblasti vzdělávání, bydlení, dopravní infrastruktury apod.) lze řešit omezením neefektivity v jiných transferech (reformy RUD, dávkového systému a daní) či koncentrovanějším využitím evropských financí.

Regionální nerovnosti v ČR. Popis problému

Omezená konvergence regionů a další nerovnosti

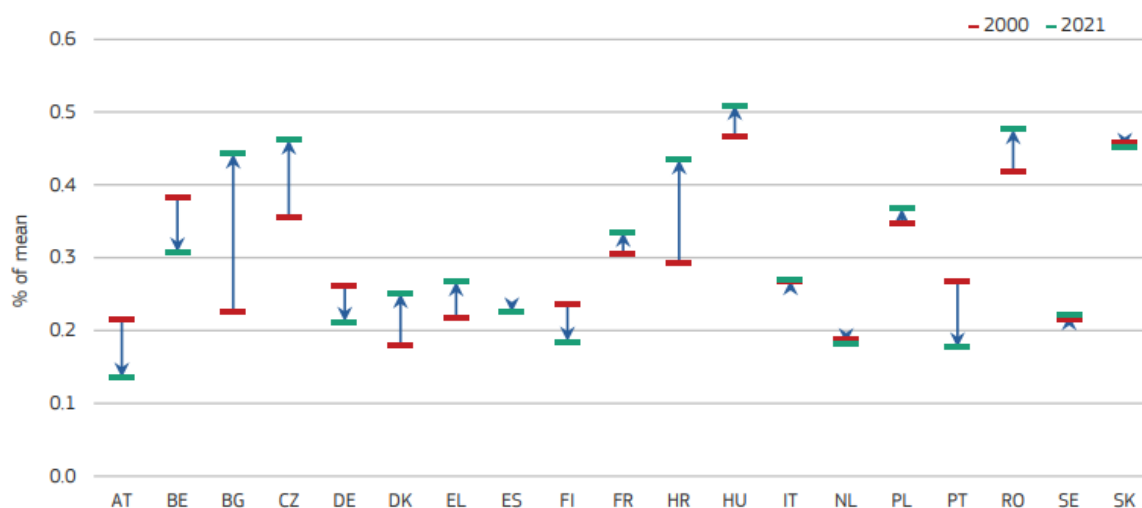
Česká republika v rámci postsocialistických zemí vykazovala solidní dynamiku celonárodní konvergence vůči EU průměru. Hrubý domácí produkt (per capita v PPS) v České republice mezi lety 2000 a 2021 vzrostl ze 73 na 92 % průměru států EU-27. Trajektorie regionů se ale různí. Hlavními motory konvergence je Praha a Jihomoravský kraj. Naopak Ústecký a Karlovarský kraj se k průměru EU nepřibližují a další regiony konvergují velice pomalu. Tato diferencovanost má již dopad na pomalé přibližování ČR jako celku.

Jako referenční bod míry regionální konvergence může sloužit Polsko. Nárůst celkového HDP je rychlejší, ale i proto že startoval z výrazně nižších hodnot. Konvergence je ale zejména regionálně výrazně vyrovnanější - k růstu přispívají všechny regiony. Ekonomika většiny polských regionů vyrostla mezi lety 2020 a 2023 o 55 až 80 %. V ČR existuje obrovský rozptyl, kdy některé regiony rostou velmi pomalu a vykazují kvůli tomu nulovou konvergenci směrem k průměru EU27.

Graf 2. Změna reálného HDP regionů NUTS2 mezi lety 2000 a 2023 (2000=100%)

Zdroj: Eurostat

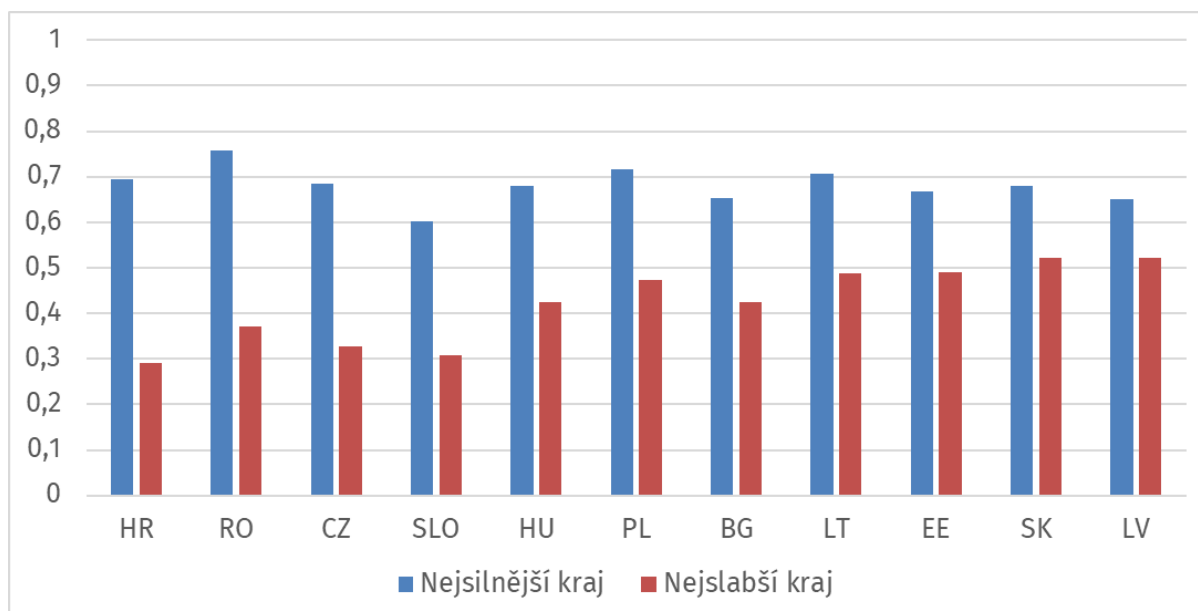
Toto srovnání neplatí pouze vůči Polsku. Česko má jednu z nejvyšších rozdílů v síle ekonomik krajů, který se navíc mezi lety 2000 a 2021 zvýšil.

Graf 3. Rozptyl mezi regiony NUTS2 uvnitř států (HDP per capita v PPS) - roky 2000 a 2021

Source: DG REGIO calculations based on Eurostat data.

Pohled přes vývoj HDP je ovlivněn koncentrací sídel firem a výpadkem evidovaných příjmů kvůli regionální šedé ekonomice apod. A nemusí být zcela vypovídající. Problém je, že pomalý růst a transformace řady českých regionů je vidět v mnoha dalších metrikách. Analýzy DG Regio pracují s *indexem ekonomického rozvoje*, který kromě změny HDP zahrnuje i změnu zaměstnanosti a produktivity práce v regionech. Index je vyjádřen na škále 0-1 šanci, že region je na růstové trajektorii. Pokud v rámci postkomunistických zemí srovnáme nejhorší a nejperspektivnější kraj, má ČR po Chorvatsku a Rumunsku třetí nejvyšší regionální nerovnosti.

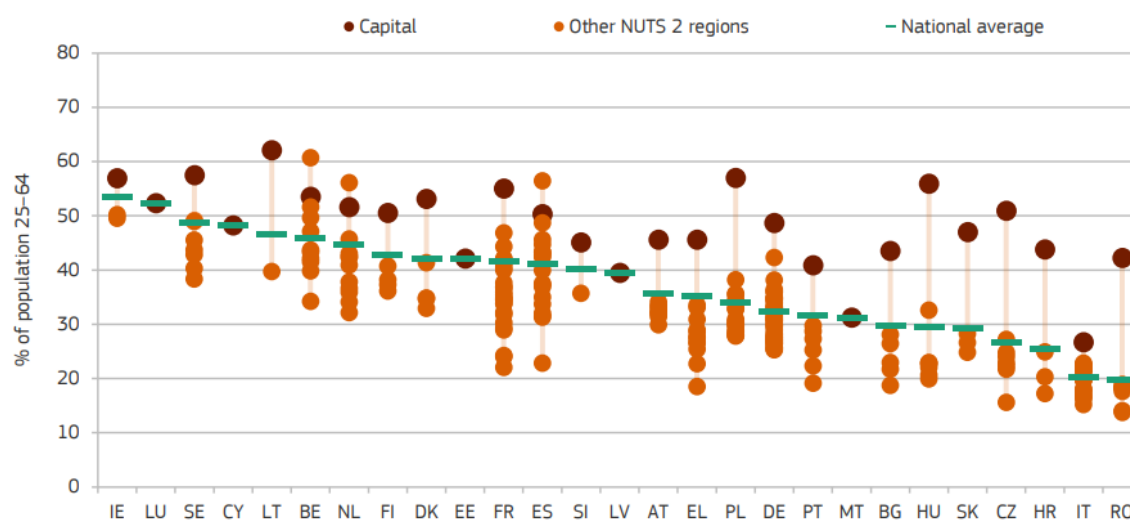
Graf 4. Index ekonomického rozvoje DG Regio - srovnání nejhoršího a nejlepšího regionu v rámci zemí. Řazeno dle rozdílu



Zdroj: Analýzy koheze [DG Regio](#) (Mapa 1.7. Srovnání autoři).

Nadstandardní regionální nerovnosti ale existují v Česku v dalších ukazatelích ovlivňujících rozvoj ekonomiky a společnosti. Česko má vysoce nadstandardní rozdíly v tom, kolik lidí dosahuje v různých regionech vysokoškolského vzdělání. Rozdíl mezi nejvíce a nejméně “vzdělaným” regionem (Praha, NUTS2 Severozápad) patří s Maďarskem, Francií a Španělskem mezi největší v Evropě. Česko přitom těchto rozdílů dosahuje s výrazně menší rozlohou než poslední dvě jmenované země.

Graf 5. Zastoupení VŠ vzdělaných lidí ve věku 25-64 let v regionech NUTS2 v rámci zemí, 2022



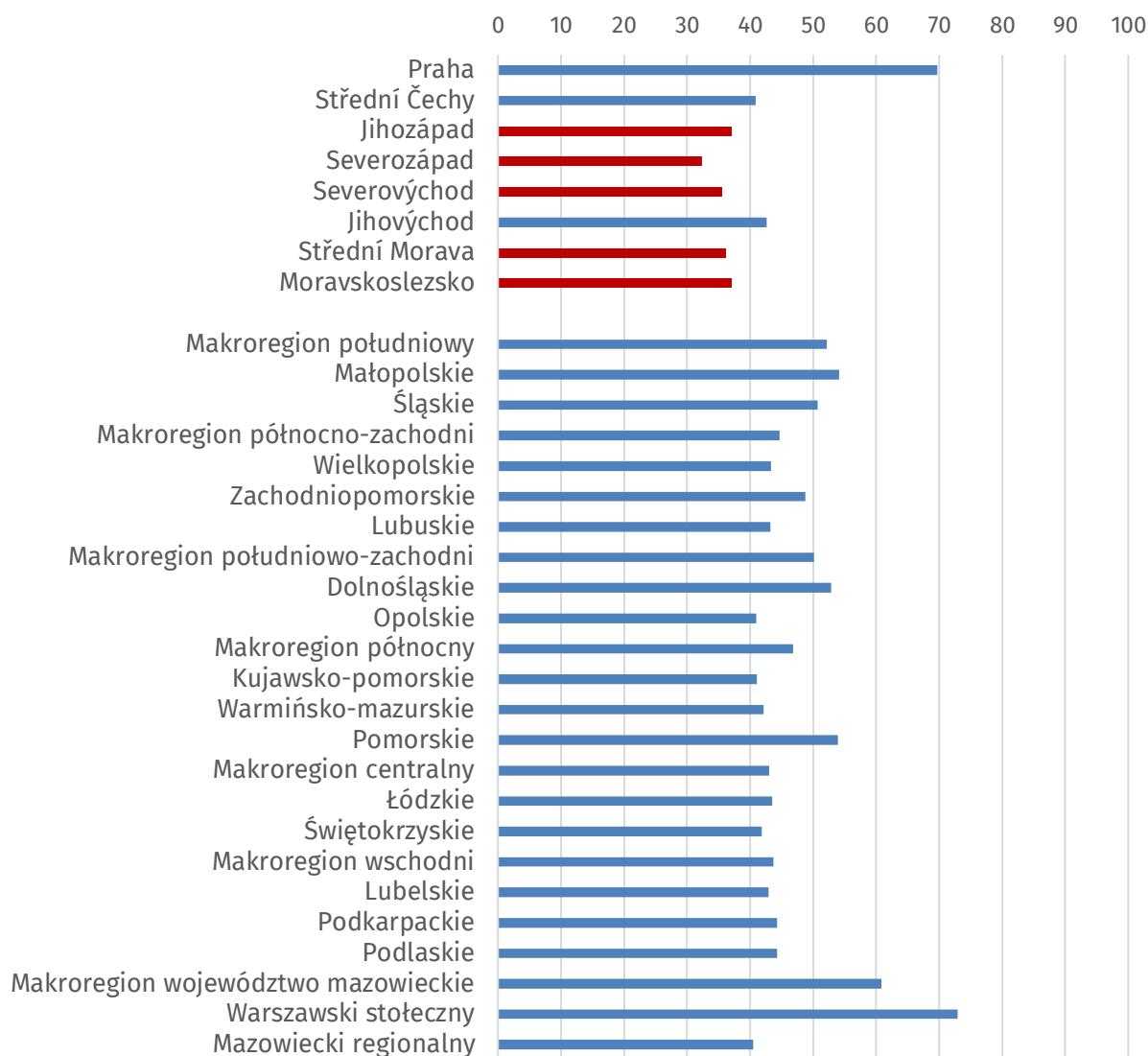
Note: Countries are ranked by national averages in tertiary education.
Source: Eurostat [edat_lfse_04] and DG REGIO calculations.

Velké regionální nerovnosti ve vzdělávání jsou ale vidět i ve výsledcích mezinárodních testů PISA či v míře nedokončování středního vzdělání. Ta se v Česku pohybuje v regionech od 2 do 14,5 %, což je sedmá největší nerovnost v rámci EU. Mezi podobně velkými zeměmi má srovnatelné nerovnosti pouze Maďarsko a Slovensko.¹

Nerovnosti ve vzdělávání se promítají do místní struktury ekonomiky. V Česku se od roku 2002 zvýšil počet pracujících, kteří mají VŠ vzdělání či pracují v oblasti vědy a technologie z 30 % na 41 %. Tento nárůst je poněkud pomalejší než v průměru EU27 (zde 32 -> 48 %) a výrazně pomalejší než v Polsku (23 -> 49 %). Klíčová jsou ale opět regionální nerovnosti. V Polsku žádný region NUTS2 v zastoupení tohoto typu expertnějších pracovníků nejde pod 40 %, v Česku je to více než polovina regionů a některé se blíží 30 %.

¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf

Graf 6. Zastoupení (%) pracujících s VŠ vzděláním či zaměstnaných v oborech STEM (ČR a Polsko, červeně označeny NUTS2 regiony s <40 %)



Eurostat: https://doi.org/10.2908/HRST_ST_RCAT

Mikroregionalita nerovností

Odlišný vývoj jednotlivých regionů je tak výslednicí řady faktorů - intenzita, efektivita a zaměření investic, kvalita vzdělávání, podnikatelské prostředí a inovační potenciál, rozvoj služeb daný kupní silou obyvatel, koncentrace sociálních problémů a šedé ekonomiky, zdravotní stav obyvatel apod.

Řadu regionální nerovností a problémů již nelze popisovat ani adresovat na úrovni krajů (NUTS 3), protože v rámci krajů existují extrémně rozdílné podmínky. Příkladem může být Moravskoslezský kraj - míra exekvovanosti populace (0+ let) se pohybuje v ORP mezi 2,9 % a 12,4 %. Míra nedokončování 9. tříd ZŠ mezi 0,5 % a 12,8

%. Stejná diverzita existuje v rámci MSZ kraje ve většině dalších rozvojových ukazatelů. Ty spolu navíc v rámci kraje souvisí (viz graf níže). Stejná situace jako v MSZ je v dalších vnitřně heterogenních krajích (LIB, KVH, PLZ apod.).

	průměr ČR	nejlepší kraj	nejhorší kraj	5. nejlepší ORP	5. nejhorší ORP
Podíl osob v sociálně vyloučené lokalitě	1,0 %	0,2 %	4,7 %	0,0 %	7,7 %
Podíl dětí v bytové nouzi	1,0 %	0,5 %	2,1 %	0,1 %	2,7 %
Nedokončování ZŠ	3,6 %	1,0 %	7,6 %	0,4 %	11,1 %
Podíl osob v exekuci	6,3 %	3,9 %	12,2 %	2,9 %	14,4 %
Nezaměstnanost	3,0 %	1,9 %	4,5 %	1,3 %	6,3 %
Výsledky testování (index)	50	85,6	20,8	70,9	7,7
Podíl osob bez SŠ	13,2	8,1 %	18,1 %	10,9 %	20,7 %

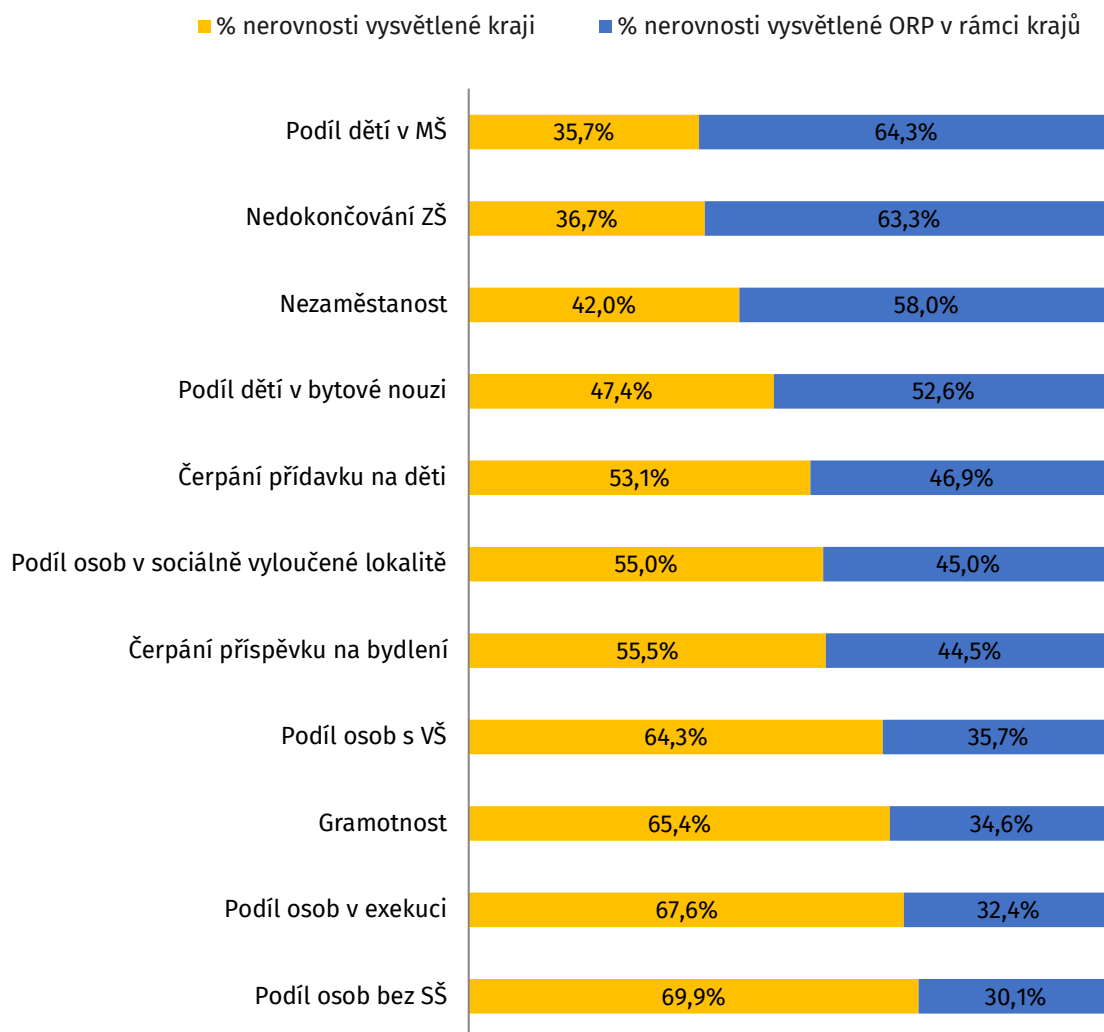
Zdroj: DataPAQ.cz, výpočet autoři

U různých problémů se ale výrazně liší, zda jsou krajské, či spíše mikroregionální. Graf 4. Ukazuje nakolik kolik z rozptylu rozdílů ve výsledcích českých ORP činí rozdíly mezi kraji (žlutá barva) a kolik rozdíly v rámci krajů (modrá barva).

Například nedokončování 9. tříd ZŠ a neúčast v předškolní výchově je výrazně mikroregionální problém - jen 36 až 37 % rozptylu mezi ORP vysvětlují kraje a zbytek je nerovnost ORP v rámci krajů. Silně mikroregionální problém je i nezaměstnanost, podíl lidí v bytové nouzi a velké vnitrokrajové rozdílnosti panují i v míře čerpání dávek a forem podpory. Naopak úroveň testované gramotnosti, celkovou úroveň dosaženého vzdělání či rozšířenost exekucí lze stále z 2/3 vysvětlit na úrovni krajů.

Obecně lze říci, že výrazně mikroregionální strukturu mají problémy související s výraznějšími formami chudoby a zejména s kapacitami a praxí lokální samosprávy a úřadů tyto problémy řešit a předcházet jim. Krajskou strukturu mají spíše ukazatele obecněji vycházející z kupní síly či vzdělanosti obyvatel.

Graf 7. Rozptyl výsledků ORP vysvětlený rozdíly mezi kraji a v rámci krajů
(poměr z celkové variability měřené Theilovým indexem)



Zdroj: DataPAQ.cz, výpočet autoři

Multidimenzionalita a vzájemné souvislosti

Různé typy regionálních nerovností spolu souvisí. Například za různými podobami a symptomy socioekonomických problémů faktorová analýza identifikuje dva klíčové prvky:

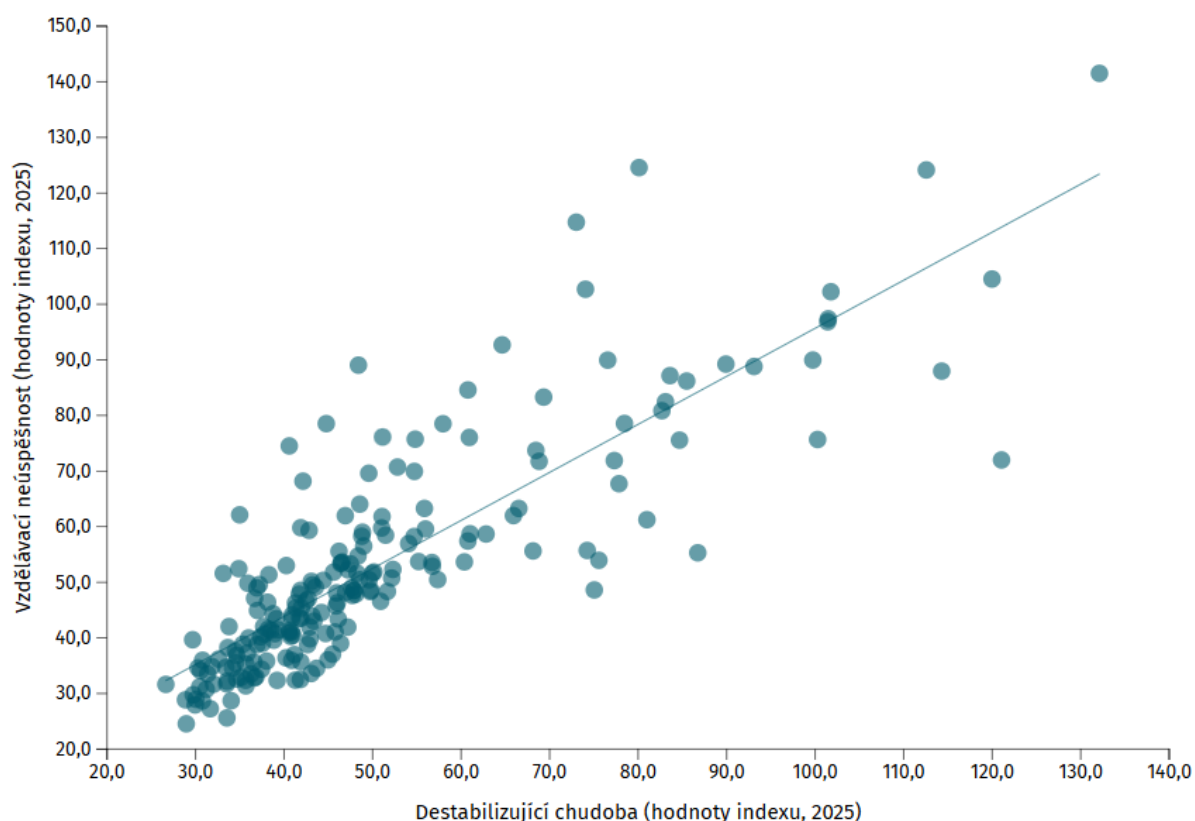
- Míra socio-ekonomické rozvinutosti mikroregionů** - zastoupení lidí s VŠ vzděláním a pracujících ve STEM oborech, vyšší příjmy zaměstnanců, vyšší míra zaměstnanosti.
- Míra destabilizující chudoby** - míra rozšíření exekucí, bytové nouze, dlouhodobé nezaměstnanosti a nejnižích úrovní vzdělání

Tyto dva rozměry socioekonomické situace spolu do jisté míry souvisí. Existují ale socioekonomicky rozvinutá města s velkou mírou chudoby, a také venkovské regiony s malou socioekonomickou rozvinutostí i nízkou mírou chudoby.

Oba dva rozměry socioekonomická situace regionu souvisí s různými výsledky ve vzdělávání v českých mikroregionech (ORP). *Destabilizující chudoba* úzce souvisí s mírou vzdělávací neúspěšnosti (propadání, nedokončování 9. tříd ZŠ, absence). Socioekonomická rozvinutost regionů naopak s výsledky testování CERMAT a ČŠI (měřené gramotnosti).

Graf 8. Souvislost destabilizující chudoby a vzdělávací neúspěšnosti v ORP

Koeficient determinace (R^2) = 70 % · Korelační koeficient (r) = 0,84



Vzdělávací výsledky s mírou chudoby a socioekonomické rozvinutosti souvisí, ale nejsou jimi plně determinovány. Dalším mikroregionálním rozměrem nerovností jsou totiž kapacity a kvalita vzdělávací soustavy, která v některých místech dokáže snížit neúspěšnost až na polovinu.

Někteří autoři sociální a vzdělávací problémy slučují, ale přidávají další rozměr regionálních nerovností. Tím je prostorové vyloučení a horší dopravní dostupnost. Mikroregiony dělí do typů podle míry rozvoje pracovního trhu, sociálního znevýhodnění a polohového znevýhodnění.

Obrázek: Typologie uváděná v Konceptu rozvoje venkova MMR



Zdroj: Ministerstvo pro místní rozvoj, 2019

Nedostatek financování, či problémy v jeho využívání?

Hlavním problémem místního a regionálního rozvoje v Česku není nedostatečné financování. Česká republika má k dispozici v přepočtu na obyvatele i HDP jednu z nejvíce velkorysých alokací fondového financování kohezní politiky mezi všemi státy EU.² Problémem je spíše neefektivní využití těchto prostředků dané roztržstěností programů a koordinací dotačních programů.

Nejchudší regiony Ústeckého a Karlovarského kraje také narážejí na limity ve schopnosti připravovat žádosti do mnoha dotačních programů (IROP, OPD, OPŽP, OPPIK, OPVTV atd.). Kraje jako Vysočina mají v některých programech výrazně vyšší úspěšnost žádostí než Ústecký a Karlovarský kraj. Chudší regiony tak nedokážou plně čerpat fondové prostředky a dochází k jejich nedokonalému regionálnímu

² https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf, např. Tab. 9.2 str. 279, str. 290 a 291, str. 293 atd.

cílení.³ Podle odhadů DG Regio tak ve výsledku kohezní politika EU měla v podobně velký dopad na růst ekonomiky v českých krajích (s výjimkou Prahy) a velmi omezeně přispěla ke konvergenci regionů.⁴

Na stejný problém naráží vzdělávací sektor, kde by sice chudší regiony mohly získávat více peněz čerpáním prostředků dotacemi či přes podpůrná opatření pro jednotlivé sociálně či jinak znevýhodněné studenty, tyto nástroje jsou ovšem tak administrativně složité a nestabilní, že chudší regiony nemají ve vzdělávání dostatečnou podporu.⁵

Ani ve financování obcí a krajů není problém celkový rozsah prostředků. Dochází dokonce ke kumulaci úspor na účtech krajů a samospráv, kterým na účtech leží cca 450 miliard Kč. Jde zejména o velká města (velkou část úspor generuje Praha) a extrémní roztržitosti samospráv, která vynucuje potřebu malých obcí dlouho “šetřit na investice”. V rozpočtovém určení daní také nejsou nijak bonifikovány chudší regiony či obce.

Problémem regionálního rozvoje ČR je tedy zejména to, že spoléhá na roztržitěné systémy financování, v nichž se snižuje schopnost nejpotřebnějších čerpat podporu. A kohezní politika naopak není vůbec zohledněna v klíčových “jednoduchých” transferech - v průběžném financování škol ze státního rozpočtu, v rozpočtovém určení daní ani v daňovém mixu.

Regionální rozvoj omezuje i absence klíčových reforem státních politik v oblasti vzdělávání, politiky bydlení, daní a trhu práce. Tyto problémy jsou detailně popsány v úvodu jednotlivých kapitol, které se jim věnují.

³ Analýza absorpčních kapacit regionů viz: https://dotaceeu.cz/getmedia/092282b4-6d9e-4a17-a3e6-8a8f286c2e44/D2-Report-on-lessons-learned-and-recommendations_JT-CZ_Final_CZ-for-publication.pdf.aspx?ext=.pdf

⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf - Mapa 9.2.

⁵ <https://mapavzdelavani.cz/financovani-skol>

Doporučení

Oblast 1. Lepší cílení a využití EU a národních dotací

Problém:

I v období 2021 – 2027 má Česká republika k dispozici v přepočtu na obyvatele jednu z nejvelkorysejších alokací mezi všemi státy EU a díky vytvoření JTF a NGEU, stejně jako možnosti využívat Modernizační fond a Inovační fond, alokace tohoto financování oproti období předchozímu se nejenom že nesnížila, nýbrž doznala ještě podstatného navýšení. Paralelně realizuje stát, prostřednictvím národních dotačních titulů, i svou národní regionální politiku. Za problém lze považovat způsob nakládání s těmito prostředky, jež lze shrnout do následujících bodů:

- minimalistické využívání modernějších a efektivněji vynaložených prostředků cestou návratných finančních nástrojů na úkor tradičních dotací;
- nevyužívání možností integrovaných projektů jak v rámci kohezní politiky, tak synergií kohezní politiky s dalšími programy VFR, NGEU a Modernizačního fondu; převládající praxe ulpívá v resortním, izolovaném pohledu na daný Operační program, neberoucím zcela v úvahu možnosti propojení výsledných efektů s Operačními programy ostatními;
- nedostatečné kvantitativní vyhodnocování přínosů kohezní politiky a dalších programů VFR v dlouhém časovém horizontu; v České republice je stále často uplatňován překonaný přístup k vyhodnocení efektů čerpání v podobě naplnění litery pravidel a dodržení zásady legality a správnosti. Nově vznikají i v menším počtu i smysluplnější evaluace (www.dotaceEU.cz/knihovna-evaluaci), které ale zatím nejsou dostatečně reflektovány v budoucím zacílení obsahu výzev a vyvarování se podpory nepotřebných aktivit
- v naší praxi chybí též jedno strategické těleso, které bude vnímat celý systém financování EU ve svém komplexu, bude jej koordinovat, vyladovat a žadateli/ příjemci bude nabízet servis na jednom místě (one-stop shop);
- zcela nedostatečné a nekoordinované je zapojení dalších aktérů do celého procesu z pohledu zajištění jak dodatečných finančních prostředků (národní finanční rozvojová instituce, jež je v České republice, na rozdíl od Polska či Německa, hluboce podkapitalizovaná; soukromé finanční instituce, ale i další společnosti, především v oblasti širšího využívání finančních nástrojů);
- V případě národních dotačních titulů je slabinou opět roztržitost a velmi slabé provázání předmětů a podmínek podpory konkrétních programů s cíli uzemního rozvoje, jak jsou definovány ve strategii regionálního rozvoje (SRR). Proto se národní dotace z hlediska regionálního rozvoje často míjí účinkem.
- Extrémní roztržitost evropských a národních dotačních titulů překážky vedou k omezené schopnosti zaostávajících regionů o ně žádat. Evaluace Dohody o partnerství 14-20 vyjmenovává řadu důvodů (slabá absorpční kapacita, malá velikost a kompetence aktérů v územích, administrativně složité postupy, tlak na vyčerpání peněz atd.).

Zaměříme-li se na možnosti nejvýznamnějšího zdroje financování EU pro Českou republiku, kohezní politiky, s ohledem na výše identifikované potřeby regionů by měla být ve zbývajících částech období 2021 – 2027 po provedené revizi a zvláště pak pro období po roce 2027 zaměřena na prioritní řešení následujících výzev:

- podpora území nejvíce zasažených socioekonomickým dopadem **transformace na klimatickou neutralitu**, rovněž díky **Fondu pro spravedlivou transformaci**, se zaměřením na **posílení konkurenceschopnosti**;
- investice do **digitální transformace** s cílem rozšířit vysokorychlostní připojení k internetu, posílit digitální dovednosti a podpořit investice do vybavení informačních a komunikačních technologií;
- řešení **demografických výzev** díky novému politickému cíli **Evropa bližší občanům**, což podpoří provádění dlouhodobých strategií se zapojením místních aktérů (aktuálně například též podpora **cenově dostupného bydlení**);
- větší důraz na regiony, které se ocitly v rozvojové pasti nebo jimž pád do rozvojové pasti hrozí, zejména podporou **inovačního potenciálu** prostřednictvím strategií pro inteligentní specializaci;
- tématem se stává též posílení **regionální odolnosti** pod vlivem zhoršující se **bezpečnostní situace** a **potřeby zajistit strategickou autonomii**;
- **větší flexibilita**: na základě poučení z kovidové pandemie se kohezní politika dokáže lépe přizpůsobit měnícímu se prostředí a neočekávaným otřesům, což umožní větší flexibilitu při převodu zdrojů, plánování a rozšíření kapacit pro řešení budoucích krizí;• využití, v podstatně větší míře než dosud, **návratných finančních nástrojů** pro tradiční (konkurenceschopnost začínajících inovativních podniků, mobilita, energetika) ale i nová témata (digitalizace, cirkulární ekonomika, podpora zdraví a sociální péče, bydlení).

Doporučení PS NERV:

1. Garantovat národní spolufinancování umožňující využívání fondů EU

Vzhledem k rozsahu předpokládaného možného čerpání fondů rozhodně nezvažovat kroky, které omezí čerpání EU fondů (omezení spolufinancování atd.). Přes velkou dotaci je potřeba regionálního rozvoje vyšší. Je třeba se však připravovat na postupný pokles objemu fondového financování. Proto je žádoucí rozvíjet schémata, motivující a stimuluující soukromé investice, aby na tomto potenciálu participovaly. Žádoucí by také bylo apelovat na EK, aby v rámci cílení a bonifikančních schémat v kohezních fondech nevyužívala mezinárodně nesrovnatelné relativní ukazatele poškozující nové členské státy s nižší kupní silou (AROE - at-risk-of poverty or social inclusion).

2. Hradit z fondů méně, ale klíčových investic v prioritních oblastech veřejného zájmu a vládních strategií.

Poučit se z nedostatků čerpání Národního plánu obnovy a dalších fondů. Mezi nedostatky současných programů patří:

- a) fragmentovanost mezi velkou řadou projektů (týká se evropských i národních dotačních titulů),
- b) někdy omezené navázání na klíčové priority vlády ve financovaných oblastech,
- c) dotace soukromému sektoru bez jasného a evaluovaného efektu,
- d) využívání financování pro hrazení již plánovaných výdajů,
- e) využívání krátkodobého fondového financování na hrazení klíčových dlouhodobých priorit a transferů ve vzdělávací a sociální oblasti, které pak ohrožuje nestabilita a administrativní náročnost.

3. Posílit regionální cílení evropských a národních dotací a investic

Posílit bonifikace ohrožených regionů v evropských a národních fondech. Upřednostnit je v programech zateplení či rekonstrukce veřejných budov, aby regiony posílil multiplikační efekt podpory stavebnictví. Dohlížet na kritéria regionálního cílení národních dotací, které nejsou vždy vynucována. Podporovat zaostávající regiony ve schopnosti žádat o podporu (na úrovni krajů a společenství obcí).

4. Detailnější regionální cílení, které odpovídá mikroregionálnímu charakteru nerovností

Revize definice hospodářsky a sociálně ohrožených území na úrovni mikroregionů ORP, aby byly lépe zohledněny jejich klíčové problémy - socioekonomická rozvinutost, chudoba, prostorové vyloučení apod. Cílení kohezních EU fondů do těchto mikroregionů, nikoli jen do regionů NUTS2 jako celku. Snaha o využití dotačních programů, které primárně nejsou regionální (NPO), pro posílení regionálního rozvoje.

5. Posílit nadresortní implementační strukturu na úrovni vlády pro klíčové zdroje evropského financování.

Celkově navrhujeme zřízení systému, který pracuje komplexně se všemi možnostmi financování EU (governance) a z národních zdrojů, vnímá synergie mezi nimi, je schopen flexibilně reagovat na nové impulsy během programovacího období, využívat optimální podobu podpory pro konkrétní účel = omezí fragmentaci unijní podpory mezi ministerstva a bez dohledu na celkový dopad a synergie.

6. Posílit evaluaci dopadu dotačních programů s reálným dopadem na další využívání.

V rámci toho posílení mechanismu varování v případě, že plnění programů jako NPO selhává a je nutné revidovat.

7. Zvýšit podíl návratných finančních nástrojů při využívání možností financování EU.

Návratné finanční nástroje (půjčka – obvykle zvýhodněná, záruka, přímý kapitálový vstup či jeho modifikace v podobě kvazi přímého kapitálového vstupu, projektový dluhopis, či subvence úrokové sazby) představují v řadě členských států obvyklý způsob nakládání s prostředky financování EU, což jen v minimální míře platí pro Českou republiku. S ohledem na užitečné nakládání s těmito omezenými prostředky je žádoucí podíl finančních nástrojů zásadním způsobem (z nynějších 3 %) zvýšit. Zároveň budovat kapacity aktérů v zaostávajících regionech, aby nedošlo k jejich znevýhodnění v rámci využití těchto nástrojů.

8. Tematicky i procesně zmodernizovat přístup k financování EU, především ke kohezní politice.

Z pohledu krátkodobého tematického zaměření je vhodné učinit přeprogramování prostředků ve zbývajících částech období 2021 – 2027 v souladu s provedenou revizí kohezní politiky na aktuální strategické priority EU (konkurenceschopnost a dekarbonizace; obrana a bezpečnost; cenově dostupné bydlení; odolnost vůči vodě a transformace energetiky), s možností přizpůsobení specifickým regionálními potřebám; ty zřejmě vykáží kontinuitu též v období po roce 2027.

V případě procesního uchopení kohezní politiky je žádoucí důsledně uplatňovat tematickou koncentraci, zacílenou na nevelký počet jasně zacílených priorit, přístup zaměřený na specifika území (place-based), orientaci na dosažené výsledky, volbu optimálního způsobu financování a zajištění dostatečné flexibility. Samozřejmostí by mělo být zásadní procesní zjednodušení a respektování principu subsidiarity.

9. Zesílená role podpůrných a rozvojových finančních institucí a regionálních/krajských finančních nástrojů

První v typologické množině národních institucí s možností vyšší podpory regionálního rozvoje je nepochybně Národní rozvojová banka, která by měla disponovat dostatečnou finanční silou (stejně jako řada jejích protějšků v zahraničí) a profesní kompetencí a kapacitou, aby chudším a zaostávajícím regionům byla svými zvýhodněnými produkty nápomocna. Alternativou je pak činnost státních fondů (Státní fond podpory investic, Státní fond dopravní infrastruktury, případně Státní fond životního prostředí) a jejich aktivita vůči tomuto typu území.

V poslední době lze zaregistrovat prozatím spíše přípravné snahy o založení regionálních finančních nástrojů (v gesci příslušných krajů). Tato praxe velmi dobře funguje dlouhodobě v některých evropských zemích; v České republice je s nimi zatím jen minimální zkušenost. Jde nepochybně o variantu hodnou zmínění na tomto místě; na straně druhé je třeba upozornit na nelehký proces přípravy, založení a zajištění funkčnosti takovýchto fondů, které mohou fungovat též v úzké součinnosti s finanční institucí a využívat tak její expertizu.

Oblast 2. Reforma RUD pomáhající regionálnímu rozvoji, investicím a motivující k úsporám z rozsahu

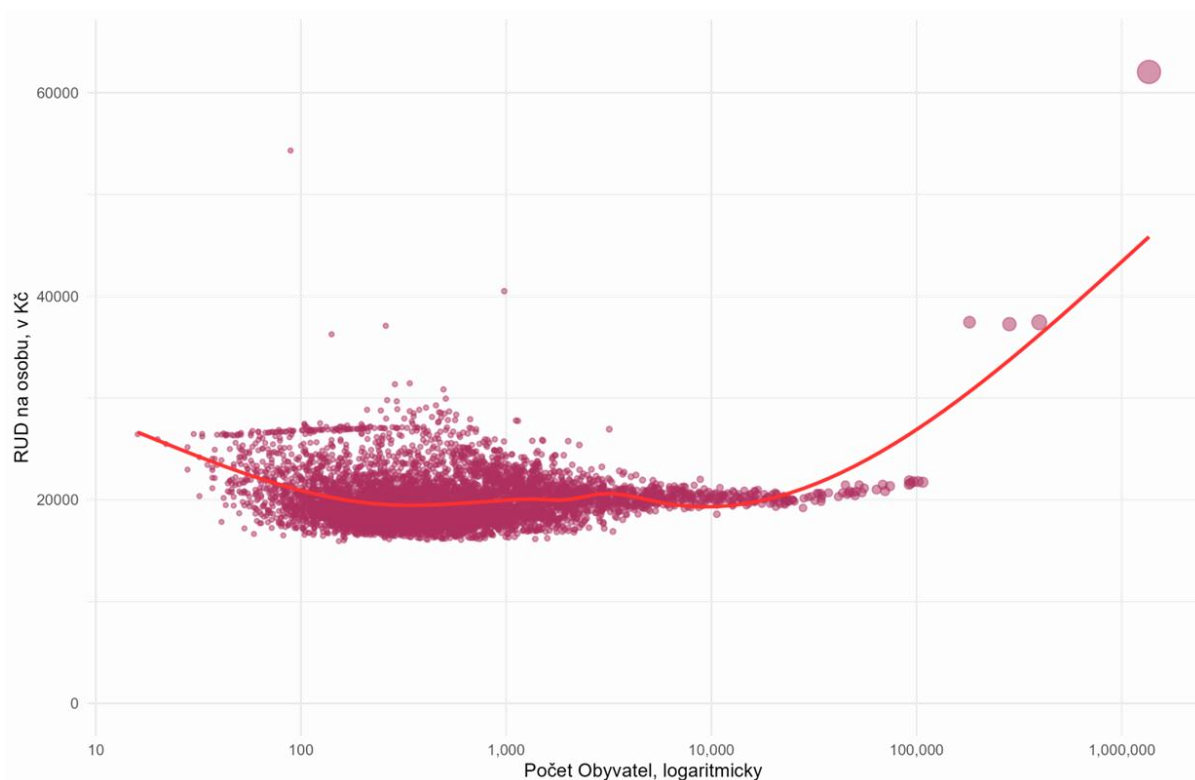
Problémy:

Obce a kraje v rozpočtovém určení daní (RUD) dostávají přes 400 miliard Kč ročně. Nastavení obecního i krajského RUD má ale řadu problémů:

Neefektivní struktura obecního RUD – nadfinancování největších měst, podpora rozdrobenosti:

- Příliš velké zvýhodnění Prahy a do jisté míry také Brna, Ostravy a Plzně arbitrárními koeficienty vybočujícími ze systému vede k nerovnostem ve financování - například Plzeň má per capita o 40 % vyšší financování než města srovnatelného regionálního významu jako Liberec a České Budějovice.
- Obecní RUD nastavením tzv. přechodových stupňů nemotivuje ke slučování nejmenších obcí. Velikost RUD na obyvatele se dnes totiž příliš neliší u neefektivně malých obcí (např. 200 obyvatel) a obcí smysluplné velikosti zajišťující již řadu vlastních služeb (1000 - 2000 obyvatel).
- Naopak RUD dává relativně nejmenší prostředky per capita mikroregionálním centrům a ORP obcím o velikosti 5 až 50 tisíc obyvatel, které poskytují již řadu služeb svému okolí a jejichž rozvoj je jedním z cílů regionální politiky ČR.

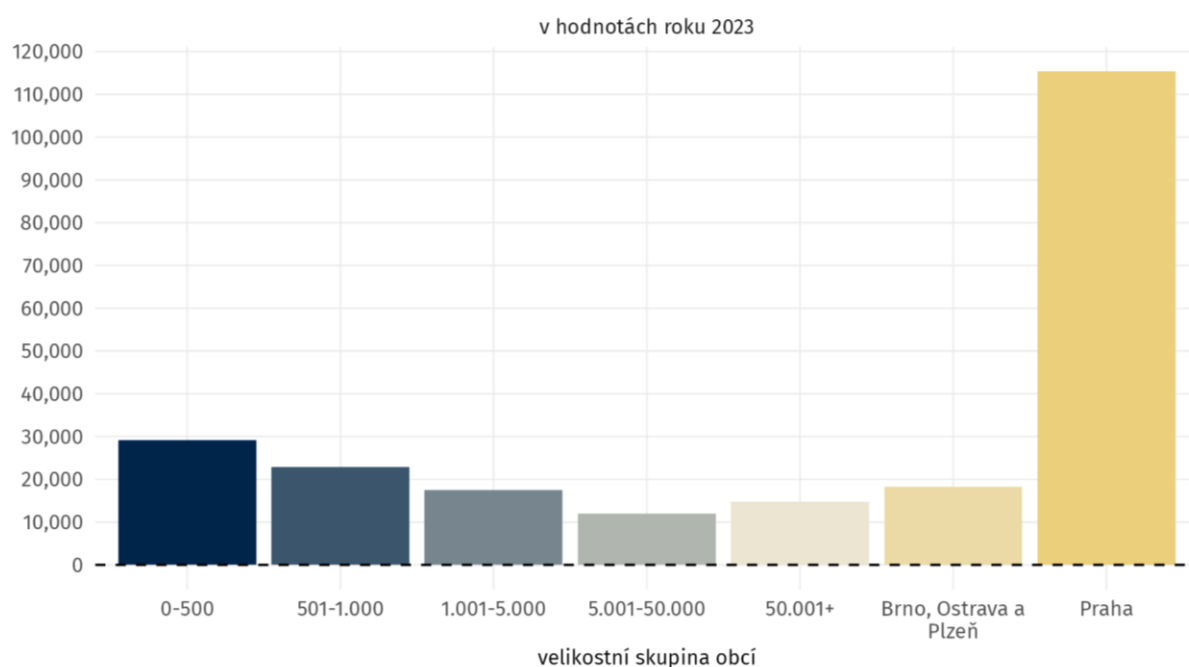
Graf 9. Příjem obcí/měst na osobu – vývoj dle velikosti obce



Kumulace úspor kvůli špatné struktuře RUD a rozdrobenosti:

- Zvýhodnění největších měst a podpora rozdrobenosti v RUD vede ke kumulování úspor. Obce nyní na účtech drží přes 400 miliard Kč. Důležité ale je, že cca 45 % mají právě 4 největší a v RUD zvýhodněná města (při 20 % populace) a velkou část zejména Praha.
- Generování přebytků mimo jiné umožňuje velkým městům nezvyšovat vlastní příjmy (daň z nemovitosti, parkovné, poplatky turistům). Například v Praze a Brně činí příjem z daně z nemovitosti jen okolo 3 % z celkových daňových příjmů, což je méně než polovina než v průměrné obci / městě, dokonce i příjem z DNV per capita je v Praze a Brně výrazně pod úrovní zbytku ČR - byť jsou zde výrazně hodnotnější nemovitosti. Zároveň jsou tyto příjmy nižší než u některých srovnatelných metropolí (Varšava). **Současné nastavení RUD tedy celkově omezuje příjmy veřejných rozpočtů.**
- Pozice Prahy ve srovnání je ovlivněna tím, že její výsledek hospodaření zahrnuje na straně příjmů i krajské rozpočtové určení daní. Pokud bychom mezi obce pro srovnatelnost rozpočetli pozitivní hospodaření krajů, zvýší se jejich pozitivní bilance z let 2015 až 2023 (v průměru o 9-10 tisíc Kč na obyvatele), ale zdaleka to nebude stačit na vyrovnání pozice Prahy.⁶

Graf 10. Výsledek hospodaření samospráv v letech 2015–2023 – úspory per capita (průměr v typu obce)

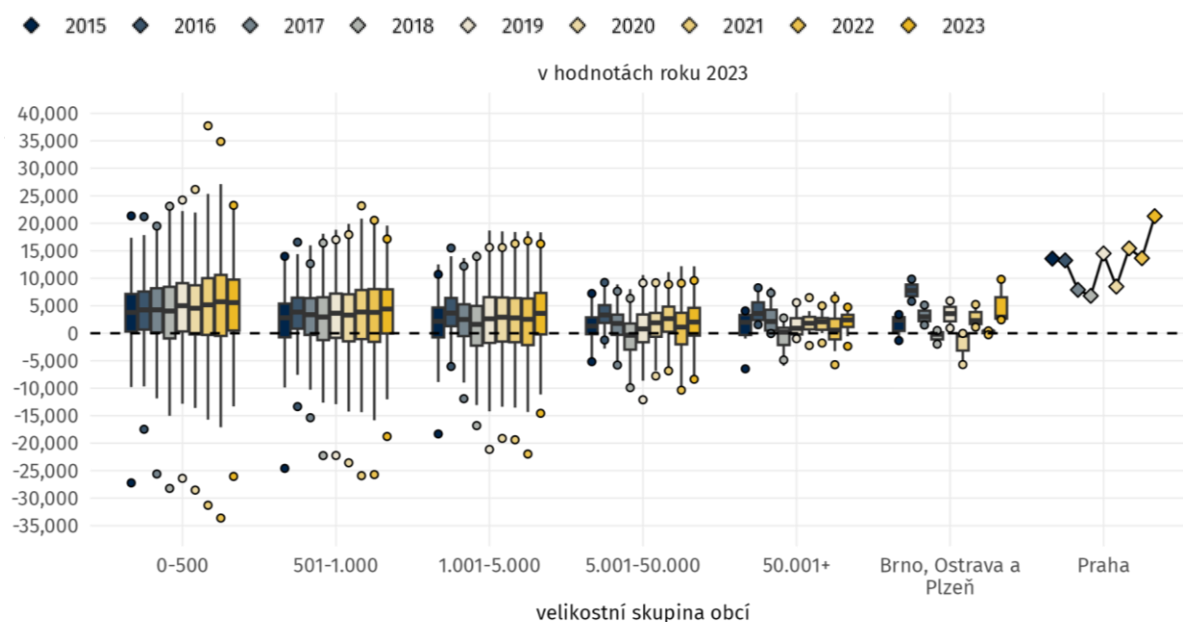


- Vysoké úspory per capita mají také obce do 1000 obyvatel. Zde to není dáno primárně financováním v RUD, ale samotnou fragmentací - malé obce musí dlouho

⁶ <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/uzemni-rozpocety/hospodareni-uzemnich-rozpocetu/mesicni-zpravy-o-hospodareni-uzemnich-ro/2024/zprava-o-vyvoji-rozpocetoveho-hospodareni-obci-dobr-58067#58067>

střádat prostředky z RUD pro větší investice či čekají na kofinancování dotací. Tomu odpovídá fakt, že spodní kvartil malých obcí je v jednotlivých letech v hospodaření na nule či v mínusu (viz graf 3) - menší obce střídají dobu spoření a roků, kdy investují i více než roční příjmy RUD.

Graf 11. Výsledek hospodaření obcí v jednotlivých letech - boxplot ukazuje 25-75 percentil, medián (čára uvnitř boxu) a odlehle hodnoty



Absentující podpora regionálního rozvoje a spolupráce:

- Obce a kraje s vyšší sociální zátěží mají vyšší náklady na vzdělávání, další veřejné služby i infrastrukturní investice a v řadě evropských zemí mají proto vyšší financování. Systém rozvojového či vyrovnávacího příspěvku chudším regionům v RUD existoval v roce 2019 v 13 evropských zemích (OECD, 2021). Narozdíl od dotačních projektů poskytuje stabilní a předvídatelné financování. V České republice je nulová korelace příjmů RUD se socioekonomikou regionu (viz graf 11). Výjimkou v grafu jsou Praha, Brno, Ostrava a Plzeň které mají relativně nadstandardní financování vzhledem ke své socioekonomické situaci.
- Specifikem ČR je, že zvýšené financování sociálně znevýhodněných oblastí neexistuje ani ve vzdělávání a přitom obecní RUD je z části postaven na parametru počtu žáků, který by toto zohlednění počtu sociálně znevýhodněných žáků lehce umožňoval.
- Rozstříštěnost a nespolupráce samospráv přitom vede k horší kvalitě služeb i k akumulaci úspor a omezení investic (malé obce jsou nuceny dlouho střádat i na základní investice). Žádný parametr RUD ale nepodporuje meziobecní spolupráci např. ve formě Společenství obcí a s ním spojené kvalitnější řízení služeb a úspory z rozsahu. Je legitimní otázka, za jakých podmínek lze financování těchto struktur do RUD zařadit a jak techniky by mělo probíhat (viz níže).

Omezená ekonomická motivace obcí:

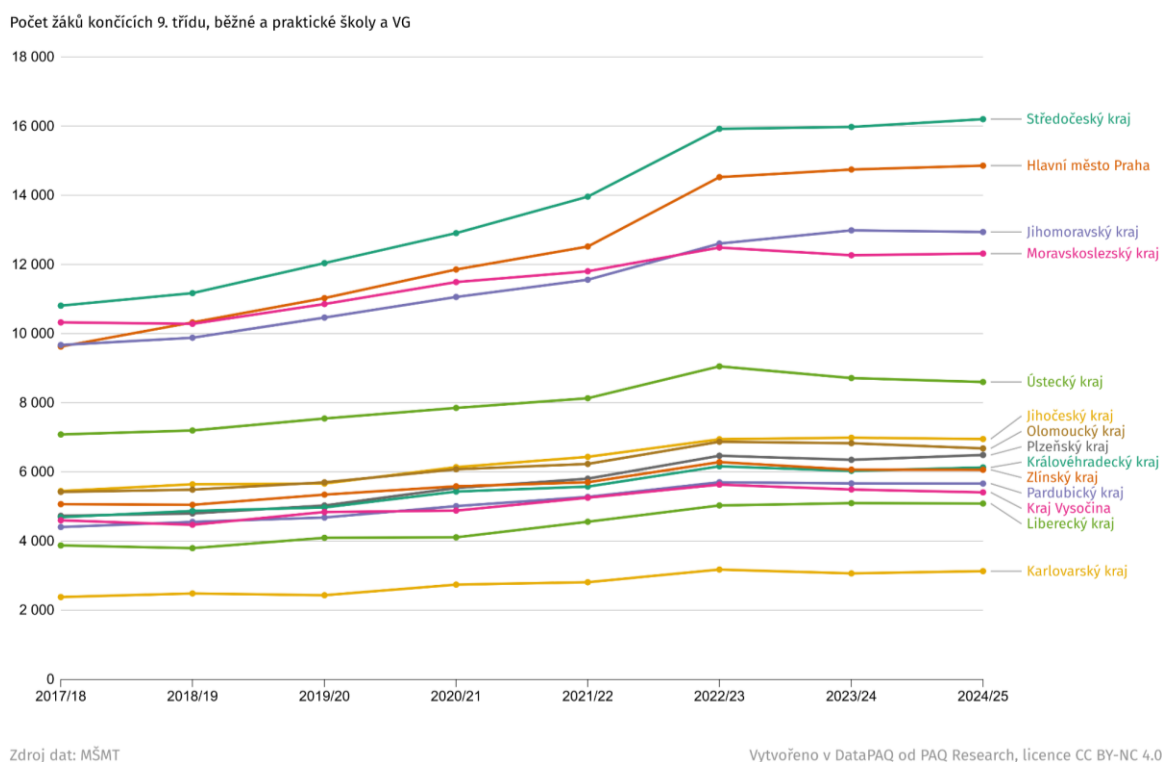
- V Česku rozdělení RUD obcím reflektuje pouze obecná kritéria (počet obyvatel, počet dětí docházejících do škol a školek, rozloha obce). Zcela potlačen je systém podpory místní podnikatelské aktivity ponecháním části daňového výběru - ČR podle tohoto klíče rozděluje pouze 1,5 % prostředků obcím (v Evropě průměr cca 23 %), a to podle kritéria počtu zaměstnanců, které nezohledňuje přidanou hodnotu podnikání, výši mezd apod. Obce mají proto spíše negativní finanční incentivu pro přilákání byznysu, protože daňové výnosy dostane stát a novou infrastrukturu financují ony.
- Obecní RUD také nemotivuje obce k povolování bytové výstavby - nemají příjem z DPH vybraného na výstavbě a RUD narozdíl od některých států (Švédsko) nebonifikuje dočasně příchod nových obyvatel (nad rámce per capita výplaty), který ale vede k skokovým nárokům na rozvoj infrastruktury.
- Možnost motivačního ponechání části daňových výnosů obcím komplikuje:
 - i) roztržitost české obecní struktury – podnikání a jeho pozitivní dopady i negativní externality probíhají v celém mikroregionu, rozvoj podnikání často závisí na souhlasu více obcí (infrastruktura). Navíc podnikání na úrovni obcí může být nestabilní a při mikro-cílení rozkolísávat obecní RUD.
 - ii) absence sociálního parametru v RUD - z daňové alokace by těžily bohatší obce a města s vysokou imigrací, což by při odpovídajícím snížení RUD dále omezilo příjmy chudších regionů.

Graf 12. Podíl motivačních složek daní na celkových příjmech samospráv

Zdroj: Eurostat, převzato SMOČR. Procento závisí i na celkovém objemu financování samospráv

Krajský RUD nezohledňující strategické priority státu:

- Současné rozdělení RUD krajům je dnes arbitrární a nereaguje na demografický vývoj kraje. Například v Praze, Středočeském a Jihomoravském kraji došlo mezi lety 2017 a 2024 k výraznému nárůstu žáků, kteří dokončují ZŠ a vstupují na střední školy. Poměr mezi absolventy ZŠ v Praze a v KV kraji vzrostl z 4 na 4,8. Krajský RUD toto ani žádné další vývoje nezohledňuje.

Graf 13. Počet žáků dokončující 9. třídu (před vstupem na SŠ) v krajích

- Rozpočtové určení navrhované Asociací krajů v roce 2024 dále ochuzovalo Ústecký a Moravskoslezský kraj⁷, které měly dostat skoro poloviční financování per capita než Vysočina, Pardubický kraj apod. V návrhu také hrálo zanedbatelnou roli, nakolik kraje plní veřejné priority, které jdou svým rozsahem nad rámec krajské politiky - například zřizování míst na středních školách (4% váha). Naopak, navrhované určení odměňuje vyšší fragmentovanost obcí v kraji parametrem počtu obcí na rozlohu kraje (8% váha) a obsahuje řadu arbitrárních parametrů, které kraj může bezúčeleně navyšovat a tím měnit příjmy RUD (počet výjezdových míst záchranné služby).

Doporučení PS NERV:

10. Revize nastavení RUD podle velikosti obce – aby omezilo nadfinancování největších měst, motivovalo ke slučování nejmenších obcí a posílilo mikroregionální centra

Změna tzv. přechodových stupňů, které určují financování per capita, tak aby:

- Více rostlo financování per capita při růstu velikosti obce od 100 do 2000 obyvatel. Tedy aby existovala motivace ke slučování nejmenších obcí, případně přičleňování nejmenších obcí k okolním středně velkým. Tato motivace může být při dostatečném nastavení alternativou administrativních omezení (např. minimální velikosti obce

⁷ Viz studie IDEA (<https://idea.cerge-ei.cz/studies/krajske-rozpocety-pod-drobnohledem-odkud-maji-prijmy-na-co-jdou-vydaje-a-co-prinese-zmena-rud>)

- 500 obyvatel - Německo, podmínka zřizování základních služeb - Rakousko, podmínka volebních kandidátek - návrh NERV z roku 2021);
- b) Relativně posílit financování obcí mezi 5 a 40 tisíci obyvateli, které často působí jako obec s rozšířenou působností a mikroregionální centra poskytující služby svému okolí;
 - c) Výrazně omezit zvýhodnění Prahy a částečně i dalších 3 velkých měst (Plzeň, Brno, Ostrava) arbitrárními koeficienty. Např. nastavit financování jako pokračování přechodových stupňů dle velikosti (pokračování stoupající křivky) či specificky posilovat roli krajských měst s Prahou reprezentující 2 kraje (Pha, SČ)

Fiskální dopad: Pozitivní - i při neutrální změně v rámci RUD tyto změny podpoří slučování nejmenších obcí (úspory z rozsahu), Praha, Brno a Plzeň budou motivovány navýšit velmi nízké daně z nemovitosti a další poplatky, čímž rozšíří příjmy veřejných rozpočtů.

11. Posílení motivace obcí spolupracovat a podporovat podnikání – ponechání části lokálního daňového výnosu obcí v mikroregionu

Absenci ekonomické motivace řeší i návrh SMOČR, ale pouze navýšením % rozdělovaného RUD podle počtu zaměstnanců v obci z 1,5 na 10 %. V tomto modelu ale stále chybí pozitivní ekonomické motivace realizovat byznys s přidanou hodnotou v platech či odváděných daních. Jedná se spíše o penalizaci nezaměstnanosti a demografické struktury obce. Zároveň cílení na velmi malé a roztržštěné obce nezohledňuje, že podnikání má pozitivní dopady či negativní externalitu v celém mikroregionu.

Motivační prvek v RUD - je-li dobře nastaven - může posílit motivace spolupracovat s byznysem a nebránit infrastrukturním projektům. Musí však být doprovázen zesíleným financováním chudších regionů (např. přes školskou složku RUD) a investicemi do infrastruktury. Chudší a prostorově vyloučené regiony by jinak byly zařazením motivační složky poškozeny. Nastavení ekonomické motivace v zahraničí probíhá podle řady ukazatelů, které mají všechny své výhody a nevýhody:

- Ponechání části DPPO (daň z příjmu zisku firem) v lokalitě podnikání - výhodou je podpora ziskového podnikání s odvody daní v ČR. Velkou nevýhodou ale je nutnost práce se sídly firem a velká volatilita DPPO v čase a tím i nepředvídatelnost příjmů obcí.
- Ponechání části DPFO ze závislé činnosti (zaměstnanců) v lokalitě jejich bydliště - výhodou je navázání na výše mezd. Vysoká je motivace obcí lákat podnikání s důstojnými mzdami. Výhodou je podpora legální práce na HPP proti jejím alternativám. Lokalizace může probíhat podle zaměstnanců (jako v současném systému). Dílčí nevýhodou je, že DPFO je ovlivněno i dalšími aspekty (míra uplatňování slev a odpočtů, progresivní sazba apod.). Nezohledňuje také samu ziskovost firem. Je také otázkou, zda nenastavuje příliš silný gradient podle výše mezd. Výběr DPFO je totiž velmi malý u nízkých mezd kvůli slevám na dani, výběr tak narozdíl od pojistného výrazněji závisí na výši mezd. Toto lze chápat jako výhodu (vyšší motivace k důstojným mzdám) i riziko (menší podpora podnikání v chudších

regionech s nižší mzdovou hladinou). Motivace podle DPFO by vyžadovala silnější kompenzaci v sociálním parametru RUD.

- Ponechání části RUD odpovídající výběru sociálního pojistného v lokalitě - má většinu výhod jako DPFO. Navíc není ovlivněno regionálně specifickým využíváním odpočtů a slev na dani a progrese. Motivuje k legálnímu zaměstnávání na HPP (ne podlimitní DPP, švarcsystém). Nesmělo by se ale jednat o převod z příjmů důchodového systému, ale alokaci části RUD, která je rozdělena podle tohoto kritéria. Proti využití DPFO jako alokačního kritéria je zde menší motivace k lákání byznysu s vyššími mzdami, ale nevyžaduje tak výrazné úpravy v jiných částech RUD.

Navrhujeme tyto možnosti detailně analyzovat. **Prozatímním návrhem NERV je:**

1. Nastavit motivační složku, kde část přidělovaného RUD závisí na výběru DPFO či sociálního pojistného v lokalitě.
2. Nastavit tuto motivační složku v dostatečné velikosti - minimálně 10 % celkových příjmů z obecního RUD (cca 30 miliard) by se mělo řídit tímto kritériem.
3. Zvážit alokaci této složky RUD či její části do celého území obce s rozšířenou (ORP) - tedy vypočítat alokaci pro dané SO ORP dle vybraného indikátoru a tuto část RUD rozdělit per capita mezi obce v ORP. Tento systém překonává roztržetnost obecní správy a posiluje motivace ke kooperaci v mikroregionu.
4. Motivační složka v RUD dá více prostředků Praze a dalším prosperujícím částem republiky - při jejím zavedení je nutné snížit zvýhodnění Prahy, Brna, Plzně v RUD a zavedení rozvojového / solidárního parametru RUD, který dává více prostředků chudým oblastem (ideálně jednoduše v rámci žakovského RUD - viz níže).

Výsledkem těchto opatření by byla větší motivace podporovat byznys, ale zejména ten, který legálně zaměstnává s vyššími mzdami. Obce by byly motivovány ke kooperaci na škále mikroregionu - ideálně v rámci Společenství obcí, což dále umožní sdílení/koncentraci roztržetných agend.

Fiskální dopad - pozitivní, protože jde operaci s nulovým součtem v RUD + posílení podnikání a legálního zaměstnávání, tedy odvodů.

12. Zavedení rozvojového / solidárního mechanismu do obecního RUD – např. přes školskou část RUD

Přidání kritéria sociálního znevýhodnění a bonifikace zatížených obcí a krajů v RUD, aby byla zohledněna jejich vyšší potřeba investic do sociálních, vzdělávacích služeb, zdravotní prevence či infrastruktury. V zahraničí je ve 13 zemích pro tento indikátor využíván:

- Obecný indikátor, který obec / kraj nemůže krátkodobě příliš ovlivnit a netvoří negativní motivace, např. počet lidí nad 40 let se základním vzděláním (Švédsko), NEBO
- Počet některého typu znevýhodněných dětí (Německo)

Pro uchování jednoduchosti a splnění dalších účelů (podpora vzdělávání) by nám jako nejlepší přišlo v části obecního RUD, který je alokován na žáky ve škole, dávat vyšší financování na žáky přijímající dávky (DSSP) či s identifikovaným znevýhodněním (SVP).

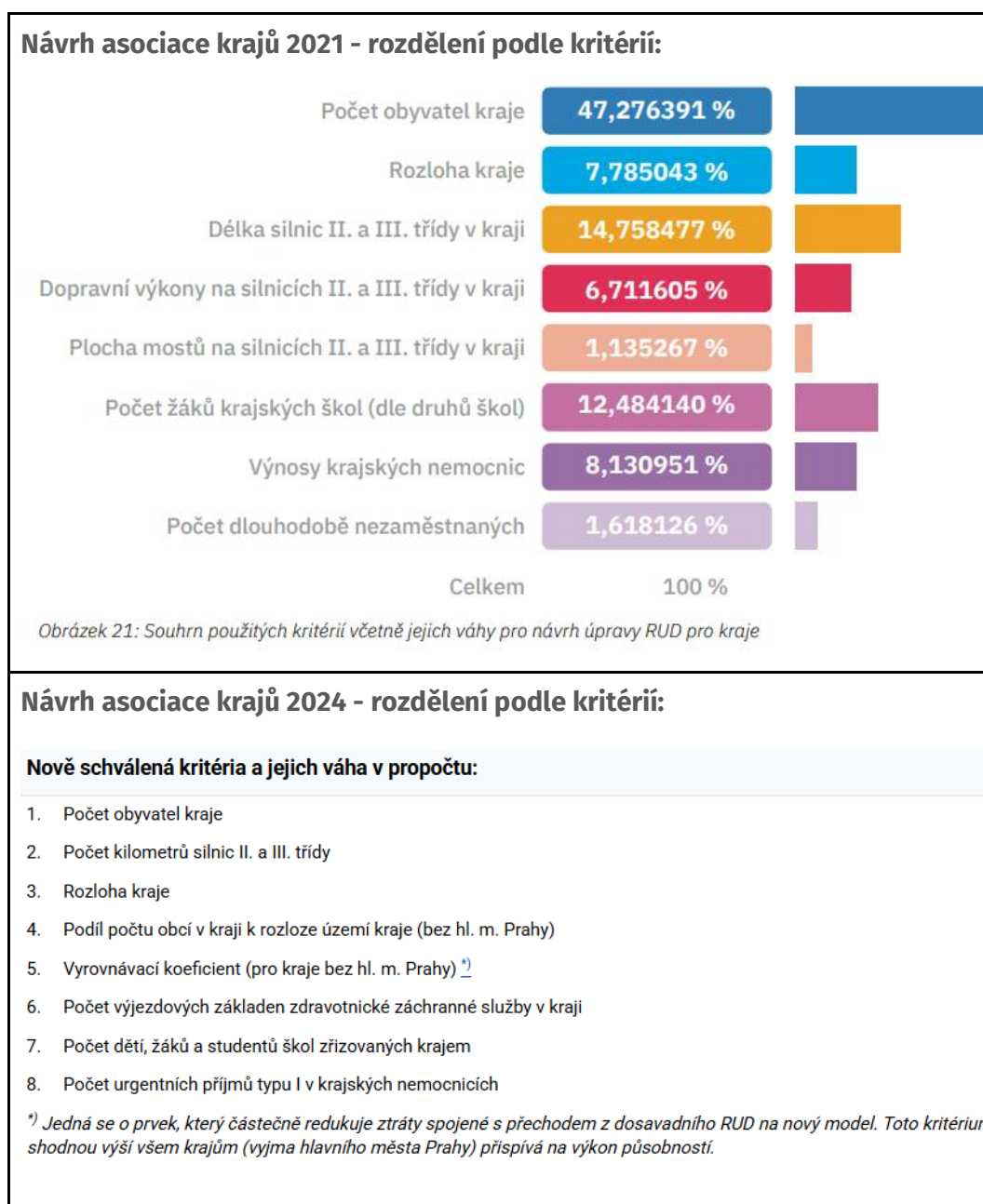
Zavedení této rozvojové / solidární části by měla minimálně vyrovnat regionálně distribuční dopady motivační složky (viz bod 8 a 9) a zavést systematickou podporu vzdělávání v chudších regionech. Viz také indexace v kapitole vzdělávání

13. Transparentnější nastavení krajského RUD podporující strategické priority ČR, které jdou nad rámec krajské politiky

Současný systém krajům směřuje část výběru DPPO, DPFO a DPH. Mezi kraji se dělí historicky určeným a neměnným procentem, které jde o od 3,18 % (Praha) do 13,77 % (Středočeský kraj).

Navrhujeme se koncepčně vrátit k návrhu Asociace krajů z roku 2021, který byl vyváženější a více motivoval kraje k investicím do národních strategických oblastí jako vzdělávání. V návrhu z roku 2024, který schválila vláda a neprošel Sněmovnou, došlo mimo jiné k těmto krokům:

- Omezení základního objektivního kritéria počtu obyvatel a navýšení role rozlohy kraje, která se částečně duplikuje s délkou silnic.
- Výrazné omezení role zřizování středních škol (z 12,5% na 4% roli v rozdělování). Kraje přitom na SŠ dávají 8-20 % svých rozpočtů (v průměru kolem 12 % - viz studie IDEA).
- Zařazení velmi specifických ukazatelů ze zdravotnictví, které narozdíl od obecně definovaného rozsahu zdravotních služeb může kraj ovlivňovat.
- Vyřazení sociálního/rozvojového identifikátoru (byť v roce 2021 nebyl optimálně určen).

Tab. 1: Srovnání návrhů Asociace krajů 2021 a 2024**Předběžný návrh NERV (pro další vyhodnocení RIA):**

- většinu (minimálně 55 - 60 %) krajského RUD by měly tvořit objektivní ukazatele počet obyvatel a rozloha kraje - ty jsou z velké části prediktivní pro km silnic a další parametry, které mohou být upozaděny.
- v sekundárních parametrech doporučujeme obecně tyto principy:
 - nezařazovat ukazatele, které jsou výhradně politikou daného kraje a mají být předmětem politického soutěžení. Tedy ukazatele, které nemají velký vliv na celostátní politiku a prosperitu, netvoří negativní externalitu mimo kraj apod. Příkladem mohou být silnice III. třídy,

- kteře jsou plně vnitřní kompetencí kraje s malým přesahem do státních strategií.
- ii. Nezařazovat ukazatele v podobě, které kraj může ovlivnit arbitráním bezúčelným navyšováním (např. výjezdová místa záchranné služby) nebo bonifikují neaktivitu (např. počet nezaměstnaných)
 - iii. Nezařazovat kritéria, která jdou přímo proti dalšími cílům veřejných politik - např. bonifikace počtu obcí a fragmentace samospráv
 - iv. Naopak zařadit kritéria, kde kraj je vykonavatelem klíčových priorit státních a veřejných politik, které mají dopad na prosperitu celé České republiky a tvoří externality mimo kraje
 - v. Místo specifických ukazatelů o objemu zdravotnictví, které mohou motivovat k neúčelné správě kapacit, zařadit do RUD ukazatel zastoupení zranitelných skupin, které potřebují více sociálních a zdravotních služeb
- c. Příklad rozdělení krajského RUD na základě těchto principů
- i. 45 - 55 % počet obyvatel kraje
 - ii. 5 - 10 % plocha kraje
 - iii. 10 % kapacity všeobecných SŠ (gymnázia, lycea) počítané až do výše určené jako cílové pro státní politiku (50 % míst na SŠ)
 - iv. 10 % počet ukončených SŠ studií celkově (nezohledňuje jen nástupy na SŠ, ale i dokončování učilišť a odborných škol)
 - v. 10 % zastoupení ohrožených cílových skupin, pro které musí kraj poskytovat služby - zdravotnické, sociální, rekvalifikační apod. (senioři a lidé nad 30 let bez maturity)
 - vi. 5 - 10 % dopravní výkon na silnicích II třídy (narozdíl od silnic III třídy využívány i k dopravě mezi kraji a k žádoucímu pohybu pracovní síly apod.)
 - vii. 5 - 10 % přepravní výkony hromadné dopravy (směřuje i k veřejnému cíli dekarbonizace)

14. Uložení přebytků obecního a krajského RUD v České národní bance, či výhodnějších produktech

Obce a kraje by měly mít povinnost ukládat své úspory v České národní bance jak doporučuje Národní rozpočtová rada. Nyní jsou úspory obcí ukládány často s nízkým úročením ([průměrné úročení cca 3,3 % v době, když repo sazba ČNB činila 7 %](#)). Obce se liší ve schopnosti zajistit dostatečné úročené produkty. Zejména však je neudržitelný systém, kdy stát v RUD distribuuje výrazné prostředky vedoucí k úsporám obcí, které jsou následně ukládány u soukromých bank, které financují státní dluh. Přitom výnosy pro obce jsou výrazně nižší než úrok, za který si ve stejnou dobu půjčuje stát.

Kritici opatření (i v rámci NERV) namítají, že ČNB nabízí vyšší úroky než komerční banky jen posledních pár let. ČNB navíc obcím jako klientům nenabízí další finanční služby, poradenství, půjčky, překlenovací atd. Podmínkou tedy je stabilita podmínek a rozvoj těchto služeb (např. ve spolupráci s NRB). Případně lze zvažovat povinnost uložení části

prostředků u ČNB, případně podmínění využití soukromých bank podmínkami srovnatelnými s ČNB apod.

Oblast 3. Lepší řízení samospráv a posílení jejich investic

Problém:

Česko má jednu z nejvíce fragmentovaných samospráv v Evropě (přes 6 tisíc obcí a polovina z nich pod 500 obyvatel). To přináší obrovské náklady a praktické problémy v řízení, které byly již několikrát popsány v jiných materiálech NERV, zejm.:

- **Duplicita základních činností obcí** jako jsou vyhlášky, účetnictví, zakázky, právní služby atd. se odráží na nákladech i kvalitě. Roztříštěné tendrování základních služeb v relativně nižších množstvích je pro zejména menší obce nevýhodné, neumožňuje čerpat úspory z rozsahu a eliminovat informační asymetrii mezi zadavatelem a dodavatelem.
- **Neefektivita v řízení služeb** jako jsou vzdělávání, sociální služby, odpadové hospodářství, doprava, sociální služby, obecní policie, územní plánování atd. které má smysl plánovat v širším území. V těchto agendách se duplikují činnosti, tříští odborný aparát (když existuje) a vážne předávání informací v území (například počet docházejících dětí na MŠ).
- **Neodbornost specializované agendy** jako jsou ochrana přírody, sociálně právní ochrana dětí nebo jiné odborné rozhodnutí. Z důvodu nízké frekvence a omezených financí pro tyto agendy v malých obcích neexistují odborné týmy, a to se nutně musí projevit i v jejich kvalitě.
- **Drahé pořízování a provozování síťové infrastruktury:** při jednání s dopravci, zřizování mostů a cyklostezek, vodovody a kanalizace čističky, sběru odpadů, výkupu dřeva a dalších produktů atd. má malá obec velmi slabé postavení v jednání s korporacemi, což vede k navyšování cen služeb.
- **Chybějící partner pro vyjednávání** - většina krajů má na svém území více než 300 obcí, což značně komplikuje společné jednání a konsenzuální rozhodování o prioritách kraje nebo internalizaci negativních externalit.
- **Dlouhé spoření a omezení investic** - české municipality ne zcela efektivně využívají příjmy z RUD, z nichž přes 400 miliard je nahromaděno na účtech obcí a měst. V případě menších obcí je důvodem i to že větší investici mohou dělat jen jednou za mnoho let.

Pravidla pro zadlužení krajů a obcí a praxe využití dluhového financování:

- Pravidla pro zadlužení obcí stanovuje zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, který je účinný od 1. 1. 2017. Pro obce fiskální pravidlo stanoví, že výše dluhu obce nesmí překročit 60 % průměru obecních příjmů za poslední 4 rozpočtové roky. Pokud obec tuto hranici překročí, je povinna v následujícím

kalendářním roce snížit svůj dluh nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru svých příjmů za poslední 4 rozpočtové roky.

- Pokud obec úvěry řádně splácí, její využívání úvěrových produktů není omezeno. V případě kvalifikace úvěru ale může MF pozastavit příjem z RUD ve výši 5 % z rozdílu salda mezi dluhem a 60 % průměru příjmů za poslední 4 roky. Využije-li obec prostředky na splátku úvěru, omezení nakládat s příjmy RUD je zrušeno. Zaniká v případě poklesu podílu dluhu pod 60 = průměru příjmů za 4 roky.
- Jak uvádí [Národní rozpočtová rada](#), pravidla pro výši dluhu jsou jen teoretická, neboť podíl obcí překračující dluhovou brzdu je zanedbatelný, a to především u menších obcí, u nichž je často zmiňována nutnost investic.

Tab. 2: Dluhové hospodaření obcí v ČR (2022, 2023)

Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti						
Počet obyvatel obce	Počet obcí		Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria		Podíl obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria (%)	
	2022	2023	2022	2023	2022	2023
0 – 100	414	397	9	11	2,2	2,8
101 – 200	985	969	65	65	6,6	6,7
201 – 500	1 998	1 988	232	203	11,6	10,2
501 – 1 000	1 370	1 380	173	166	12,6	12,0
1 001 – 2 000	776	793	73	84	9,4	10,5
2 001 a více	711	727	33	37	4,6	5,1
Celkem	6 254	6 254	585	565	9,4	9,0

- Podíváme-li se na aktuální data, trend nízké práce obcí s dluhovým financováním investic je zřejmý. K listopadu 2024 byl dle dat [MF](#) podíl dluhu obcí na čtyřletém průměru příjmů na úrovni 15,4 %, tedy hluboko pod dluhovou brzdou. Vezmeme-li v potaz investiční deficit v mnohých regionech a veřejných oblastech, nabízí se otázka, zda je oslavování obcí za generování rozpočtových přebytků [racionální](#).
- Vyšší míra využití dluhového financování by mohla zrychlit rozvoj regionů, aniž by ohrozila fiskální stabilitu veřejného sektoru. Vhodná práce s majetkem a municipalitami ovládanými obchodními společnostmi může potenciál dluhového financování investic zvýšit, stejně jako spolupráce na úrovni ORP a svazků (např. Emitace municipálních investičních bondů atp.).

Doporučení PS NERV:

15. Systematizovat a vyjasnit roli Společenství obcí

K překonání fragmentace samospráv některé země využili omezování počtu obcí. Překonání fragmentace samosprávy je cílem Společenství obcí. Jde o analogii německého a francouzského systému, který nenahrazuje regulace či motivace nejmenších obcí ke slučování (v Německu je minimální velikost obce 500 obyvatel), ale zajišťuje spolupráci obcí nad-limitní velikosti a měst v řízení služeb a generování úspor z rozsahu sdílením administrativy, zakázek apod.

Problémem českého Společenství obcí je dosavadní extrémní legislativní a aplikační volnost. Může vznikat více Společenství v rámci správního obvodu ORP, do Společenství lze nepřijímat obce (např. chudé či vzdálené), Společenství existuje paralelně k dalším nástrojům v mikroregionech (MASK, MAP, dobrovolné svazky obcí), Společenství nemá jasné pravomoci a oblasti činnosti. Navrhujeme zavést:

- systém 1 správní obvod ORP = 1 Společenství obcí (i za cenu rozdělení největších ORP jako Černošice). Tedy provázání Společenství s regiony, v nichž probíhá přenesená působnost státní správy ze strany ORP.
- právo vstupu obce ve správním obvodu ORP do Společenství. Aby nebyly vylučovány menší obce
- vyjasnění minimální agendy, které musí Společenství vykonávat, aby měly veřejnou podporu (viz bod 15), která je vyvážena zkvalitněním služeb a úsporami z rozsahu
- vyjasnění hlasovacích práv ve Společenstvích (systém shodného hlasu starostů bez ohledu na velikost obcí může vést k demotivaci větších obcí do Společenství vstupovat)
- další stávající nástroje mikroregionálního rozvoje (MASK, MAP, dobrovolné svazky) začlenit do společenství a omezit dvojkolejnost.

16. Motivace ke spolupráci obcí ve Společenství – vyvázáním části obecního RUD a podporou v krajském RUD a dalšími nástroji

Vyčlenění části současného obecního RUD a jeho přidělení Společenstvím obcí - a to za podmínky, že obsahují všechny obce v ORP a zastávají minimální rozsah služeb a tím generují úspory z rozsahu. Obce, které by byly v takto funkčním Společenství budou zvýhodněny touto alokací přes Společenství i možností na něj převést část pravomocí.

V krajském RUD místo navrhovaného kritéria počtu obcí, které motivuje k další fragmentaci obecní struktury naopak bonifikovat počet obcí sdružených ve Společenství obcí a tím motivovat kraje, aby kooperaci obcí podporovaly a braly Společenství jako partnery sociálního rozvoje.

Tyto incentivy by měly být podmíněny funkčním nastavením Společenství (viz body výše). Mezi další nástroje může patřit:

- a. namíření části dotační politiky na Společenství obcí jako implementačního partnera MMR a krajů pro implementaci rozvojových programů
- b. Podpora přes resortní motivace - například příspěvek na společnou správu škol, která může výrazně redukovat náklady na nepedagogické činnosti apod. a zlepšit sdílení podpůrných pracovníků.

17. Umožnit časově efektivnější čerpání RUD pro větší investice samospráv či pooling peněz

Velké úspory per capita u obcí do 1000 obyvatel jsou dány tím, že mnoho let spoří na to, aby měly i na středně malé investice či kofinancování dotací apod. Tím dochází ke zpoždování a zpomalování investic samospráv. Navrhujeme současný systém, kdy obce dostávají a individuálně spoří peníze z RUD, doplnit některým z následujících mechanismů:

- a. kontokorentní produkt ze strany Národní rozvojové banky či jiné instituce - obce by mohly formálně sestavovat deficitní rozpočty, ačkoliv by věděly, že na investice jim přijdou dotace a nebudou ho nakonec čerpat. Dnes to zpravidla řeší tak, že mají peníze na účtu a tím formálně kryjí deficit při schválení.
- a. část RUD přesměrovat do Státního fondu podpory investic, který úvěrově financuje bytovou výstavbu a je možno jeho aktivitu rozšířit.
- b. pooling (půjčování "obcí obcím") - část RUD uložena ve sdíleném fondu na úrovni celé ORP (Společenství), odkud si mohou obce s definovanou úrokovou mírou půjčovat od obcí, které zde hromadí úspory, a splátka jde přímo převodem z budoucího RUD.

18. Převod „nákladů z neřešení“ na obce a kraje, aby byly skutečně odpovědné za poskytování služeb a negenerovaly infrastrukturní dluh

Obce a kraje jsou dnes často ve stavu, kdy neřešení dostupnosti bydlení a vzdělávání, přenáší náklady na stát. Doporučujeme:

- a. Realizovat skutečnou garanci míst v MŠ od 3. narozenin (v obci či okolí - například právě Společenství obcí) a placení kompenzačního poplatku rodičům, pokud garanci nedodrží.
- b. podíl obce na financování nákladů na příspěvek na bydlení v komerčních nájmech - jako motivace k zřízení obecního a sociálního bydlení. Možné zprovoznit jen při dostatečných dotačních/úvěrových podporách dostupného bydlení + posílení sociálního aspektu RUD (více peněz do chudých obcí).
- c. Podíl krajů na financování výdajů z důvodu předčasných odchodů ve vzdělávání (nedokončení SŠ) - za podmínky, že chudší kraje budou mít více peněz na boj se znevýhodněním studentů.

19. Využití dluhového financování na úrovni municipalit i Společenství obcí

Jakkoliv pravidla pro hospodaření obcí determinují možnosti dluhového financování investic až do úrovně dluhové brzdy, drtivá většina obcí potenciál nečerpá ani

vzdáleně. Je třeba analyzovat, zda omezení dluhového financování je primárně dáno malou velikostí obcí a obavou rozhodovat o půjčkách, či nepochopením nastavení dluhové brzdy, která stanoví maximální dluhy (60 % příjmů za poslední 4 roky), ale při jeho dosažení pouze vyžaduje postupnou redukci dluhu (o 5 % ročně).

Omezené využívání úvěrového financování generuje ekonomické náklady obětované příležitosti v porovnání s pomalejší realizací investic skrze dotace nebo úspory. Tento stav je možné změnit vyšší mírou edukace vedení obcí:

- a. Využití úvěrového rámce na úrovni obce, který je možné na investiční akce čerpat za lepších než tržních podmínek. Řadu investic je navíc možné konfinancovat, dluhové financování je možné realizovat různými nástroji, od bankovního úvěrování, dluhopisového financování přes PPP nebo PPI.
- b. Investiční akce na úrovni Společenství obcí umožňují brát v potaz širší regionální aspekt, rozložit riziko a čerpat vyšší objem prostředků na saturaci společenských výzev, jako např. školství, bydlení nebo doprava.
- c. Systematická práce s obchodními společnostmi ovládanými městem, obcí nebo jejich Společenstvím obcí, může umožnit realizaci veřejného zájmu za podmínek bližších tržním principům.

20. Podpora bytové výstavby – ponechání části DPH za výstavbu v lokalitě, reforma daně z nemovitosti či zohlednění růstu obce v RUD

České obce nyní příliš nemají z toho, když povolují bytovou výstavbu a přijímají nové občany - daň z nemovitosti je v ČR minimalizovaná, v rozpočtovém určení daní je zohledněn počet obyvatel, ale ne jejich nárůst, který vede k nutnosti zvýšených investic do infrastruktury, vzdělávání apod. Absence těchto motivací posiluje odpor politiků a občanů obcí proti nové bytové výstavbě. Což přispívá k omezení dostupnosti bydlení v Česku.

Motivaci obcí nebránit bytové výstavbě a přijímat občany lze posílit několika způsoby:

- Alokace části výběru DPH z bytové výstavby (či výstavby ve snížení sazbě DPH uplatňované na byty a rodinné domy omezené velikosti) v lokalitě, kde tato stavba probíhá, pokud je taková alokace administrativně možná. Samozřejmě s alikvotním snížením zbytku RUD.
- Reforma daně z nemovitosti - zaměřená na úpravu základních sazeb této daně a navázání na ceny pozemků v lokalitě a možnost více navyšovat daň nové zástavbě.
- Jasnější pravidla příspěvku developerů na rozvoj veřejné infrastruktury, které by mohly obce využívat místo složitého individuálního vyjednávání o kontribucích.

Oblast 4. Reforma daňového mixu posilující ekonomický růst a kupní sílu chudších regionů

Problém

Z hlediska regionálního rozvoje má český daňový mix 4 klíčové problémy.

1. **Protirůstové nastavení** - výběr daní je založen silněji než v podobných zemích na daních, které nejvíce brzdí ekonomický růst - tedy na výběru daní z příjmu fyzických osob (včetně zdravotních a sociálních odvodů) a daní z příjmu právnických osob. I dosažitelná změna daňového mixu směrem od těchto daní k danění spotřeby a nemovitostí podle odhadů z 21 zemí OECD mezi lety 1971 až 2004 může zrychlit ekonomický růst o 0,25 až 1 % HDP.⁸ Česko na danění práce a zisků firem podle statistik OECD vybírá 2 % HDP více než podobné země (Polsko, Slovensko, Slovinsko, Maďarsko) a naopak vybírá o 3-7 % HDP méně v danění spotřeby a majetku.⁹
2. **Výrazné zatížení obyvatel chudších regionů** dané kombinací
 - a. Relativně vysokého zatížení nízkých mezd sociálními a zdravotními odvody (u nízkých mezd do 50 % průměrné mzdy je ATR cca 36 % a vyšší než v řadě západních zemí).
 - b. Vysoce degresivní je i zdanění OSVČ dané kombinací evropsky nadstandardně vstřícných paušálů pro vysokopříjmové kancelářské profese (v ČR 60 %, v ostatních státech mezi 10 a 35 %) a paušální daně, ale relativně vysokými minimy zejména zdravotních odvodů. Nízkopříjmoví OSVČ s reálným náklady tak čelí 3-5x vyšší efektivní výši daní a odvodů než vysokopříjmoví kancelářští OSVČ s vyššími reálnými náklady.¹⁰
 - c. Degresivní daň z nemovitosti. Výše daně z nemovitosti či pozemků je zcela minimálně vázána na její tržní hodnotu (koeficienty daně nereflektují ceny). Vyšší % svých příjmů platí na dani z nemovitosti domácnosti s nižším příjmem i hodnotou majetku, často v chudších regionech.

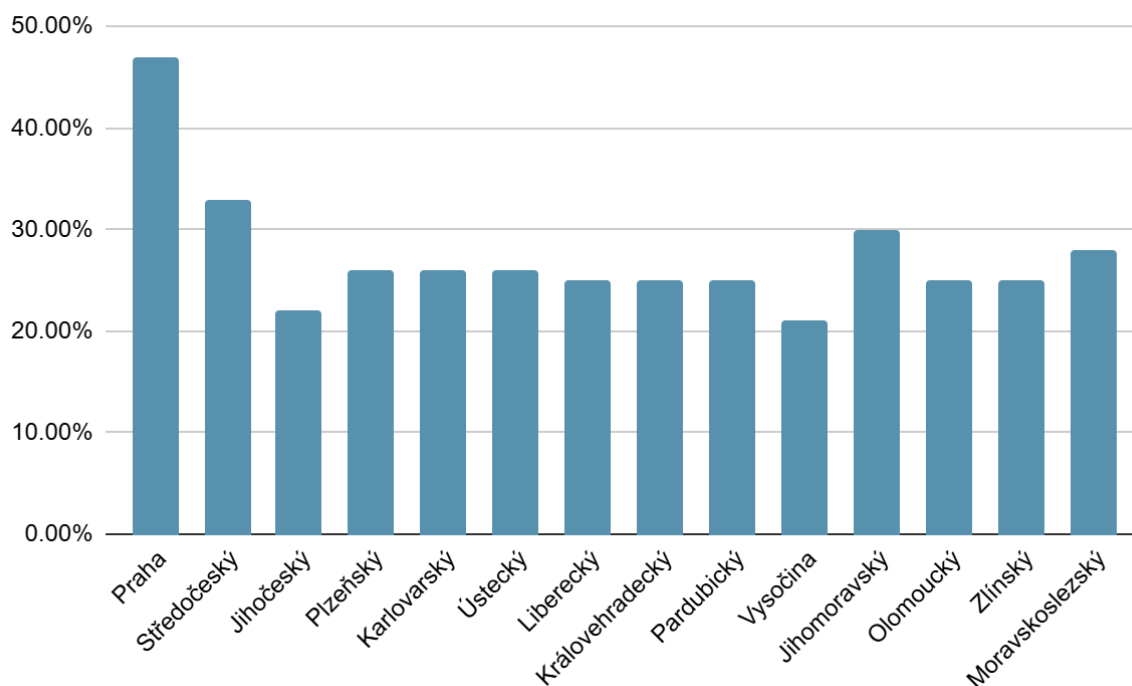
Tento souběh poškozují chudé regiony, protože v nich častěji žijí nízkopříjmoví zaměstnanci, nízkopříjmoví OSVČ s vyššími náklady (manuální) a vlastníci chudších nemovitostí. Vysoké zatížení nízkopříjmové práce navíc poškozují trh práce a postavení domácnosti na trhu s bydlením (viz pozitivní zkušenosti s posílením EITC v USA 1986).

Graf 14. Zastoupení OSVČ v kancelářských (méně-nákladových) profesích nejvíce zvýhodněných výdajovými paušály a paušální daní

⁸ Jens Arnold, Bert Brys, Christopher Heady, Åsa Johansson, Cyrille Schwellnus, & Laura Vartia, Tax Policy For Economic Recovery and Growth, 121 Economic Journal F59-F80 (2011). Viz také: <https://taxfoundation.org/research/all/federal/what-evidence-taxes-and-growth/>

⁹ https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2024_c87a3da5-en/full-report/component-5.html#tablegrp-d1e27234-53fd5becef

¹⁰ https://www.paqresearch.cz/content/files/2023/07/PAQ-IDEA_Reforma_OSVC.pdf



3. **Dvojkolejsnost systému danění práce** - zatímco nízkopříjmoví zaměstnanci čelí efektivními daněmi 35 i více % (při částečném úvazku a nutnosti platit minima zdravotního pojištění), až 1 milion lidí pracuje na dohody o provedení práce s 0-15 % efektivním zdaněním. Ty mají na trhu svoje místo, ale dle analýz MPSV jsou často využívány jako doplněk k HPP. Vedou ke snížení sociálních odvodů, ztěžují systém exekucí a oddlužení (výpočet srážek z mnoha smluv, obcházení přes DPP na třetí osoby), posilováním nestability na trhu práce jdou proti záměru revize dávek, absencí odvodů jdou proti záměru flexi-novely trhu práce (možnost využití 1-2 měsíců podpory v nezaměstnanosti pro rekvalifikaci či zlepšení pracovní pozice)
4. **Automatické oslabování síly státního rozpočtu a souvisejících investic** - spotřební daně připadají celé státu a daně z příjmu fyzických osob se dělí v rozpočtovém určení daní mezi stát a obce / kraje. Spotřební daně nejsou valorizovány a stát v nich vůči HDP získá výrazně menší prostředky než před 10 lety. V dani z příjmu fyzických osob je naopak zabudován mechanismus implicitního zvyšování výběru daně a reálné sazby daně (ATR) při nevalorizování základních slev. Daňový mix tedy tenduje k podobě, v níž vyšší % výběru daní připadá samosprávám a krajům, kterým je však v rámci RUD rozdělováno neefektivně (viz výše), a naopak jde na úkor státního rozpočtu a klíčových prorůstových investic (vzdělávání, věda, dopravní infrastruktura apod.).

Doporučení PS NERV:

21. Omezit dopady daňového systému na kupní sílu chudších regionů (tedy na chudší zaměstnance, živnostníky a vlastníky nemovitostí)

V souladu s doporučení OECD či dřívějšími doporučení NERV (2011 - 2024) snížit daňově-odvodové zatížení nízkopříjmových zaměstnanců. To lze udělat dvěma způsoby - buď parametrickými úpravami současného systému (valorizace základních slev a systémovější nastavení jejich přechodu do daňových bonusů), nebo uplatněním slev na širší základnu daní a odvodů (viz návrh Miroslava Zámečnicka v NERV 2011). Naopak šetřit lze omezením některých selektivních slev a omezením nadužívání podlimitních DPP (viz níže).

Úpravy nastavení daně z nemovitosti, aby její koeficienty více reflektovaly cenu nemovitostí a pozemků v lokalitách (přechod od nastavení výchozích koeficientů podle velikosti obce na pásma podle cen pozemků nemovitostí).

Omezení zvýhodnění nízkonákladových a vysokopříjmových kancelářských profesí (realistické nastavení paušálních výdajů, revize paušální daně) a naopak ulehčení nízkopříjmovým OSVČ - například snížením minim zdravotních odvodů či přenastavením výdajových paušálů, aby reflektovaly nelineární růst nákladů a obsahovaly fixní a % složku (100 tisíc + 30 % příjmů).

22. Orientovat daňový mix na daně méně poškozující ekonomický růst a uvolnit ruce samosprávám pro zvyšování vlastních příjmů

Doporučujeme nezvyšovat % HDP vybírané v danění zaměstnanecké práce a ze zisků firem. Ideální by bylo jej naopak mírně snižovat v oblastech, které posilují trh práce a omezují pracující chudobu (viz výše) a posilují firemní investice (zrychlené odpisy).

Vhodná je naopak orientace na posilování role spotřebních daní, omezování výjimek DPH a posílení daně z nemovitosti (s odpovídajícím snížením RUD). Analýzy ukazují, že realistický posun v daňovém mixu může zvýšit ekonomický růst o 0,25 až 1 % HDP.

Doporučujeme také uvolnit ruce samosprávám v navyšování lokálních daní. To lze zajistit mj. tím, že bohatá města, které si to mohou dovolit nejsou nadfinancovány v rámci rozpočtového určení daní. Dále to lze posílit uvolněním lokálních koeficientů v daní z nemovitosti či nastavení vyšší výchozí hodnoty daně z nemovitosti a možnosti obce ji snížit - tj. změna oproti současnému systému, kdy musí obec daň politicky nepopulárně zvyšovat.

23. Omezit dvojkolejnost danění zaměstnanecké práce směřující k prekarizaci ekonomiky

Využít jednotné hlášení zaměstnavatelů k celkové reformě systému HPP a DPP. Například místo systému odvodově plně zatíženého HPP a zcela nezatížené DPP do 11 500 Kč zavést univerzální odpočet daňového základu pro zdravotní a sociální pojištění aplikovaný na DPP i HPP. Alternativní možností je naopak ponechání srážkové daně DPP ve vyšší a jednodušší formě (15-20 %, ale bez možnosti uplatňování daňových slev). Cílem obou opatření je sblížení efektivních daňových sazeb. Dohoda o provedení práce by se v tomto systému lišila vyšší flexibilitou úvazku + menším efektivním zatížením díky menšímu rozsahu příjmů, ale omezila by se dvojkolejnost daná řádově jiným daňovým zatížením (>35 % u HPP, 0-15 % DPP).

Oblast 6. Systémová podpora vzdělávání v chudších regionech

Problém:

Česko má obrovské regionální rozdíly ve vzdělávání - míra nedokončování 9. tříd ZŠ se mezi ORP liší až dvacetkrát, obrovské rozdíly jsou v měřených gramotnostech, v celém průchodu vzdělávací soustavou od účasti v MŠ, přes výběr SŠ studia a šanci studia na VŠ. Klíčové nerovnosti existují zejména ve výsledcích základního školství, které se dají shrnout do dvou faktorů:

- **Vzdělávací neúspěšnost** (projevuje se nedokončování 9. tříd ZŠ, propadání a neprospívání, extrémní absence)
- **Gramotnosti** (projevuje se v testovaných gramotnostech z ČJ a matematiky 5. a 9. tříd a výsledcích jednotné přijímací zkoušky na SŠ)

Vzdělanostní rozdíly do velké míry kopírují sociální problémy v regionech - například chudoba vysvětluje cca 65 % rozptylu neúspěšnosti a 50 % rozptylu gramotností. Klíčové ale je, že i při jinak stejných sociálních podmínkách vzdělávací neúspěšnost a gramotnost závisí na řadě faktorů, které stát a zřizovatelé dokáží ovlivnit. Konkrétně:

1. Úroveň gramotností i neúspěšnosti je NIŽŠÍ v místech s dostatečnou podporou školních psychologů a speciálních pedagogů
2. Vzdělávací neúspěšnost je NIŽŠÍ v mikroregionech, které mají vysoké financování od obce a státu, z kterých mohou hradit intervence ve vzdělávací a sociální oblasti
3. Vzdělávací neúspěšnost je NIŽŠÍ v mikroregionech, které mají vysokou účast ve školkách

4. Měřené gramotnosti jsou VYŠŠÍ v obcích s méně fragmentovanou strukturou vzdělávání, v které zřizovatel dokáže podporovat a řídit školy
5. Míra financování škol takřka vůbec nesouvisí s mírou znevýhodnění žáků a potřebami škol s tímto znevýhodněním bojovat



PAQresearch

Pozn: Graf zobrazuje sílu faktorů z regresní analýzy – jak souvisí s mírou neúspěšnosti při jinak stejných sociálních a vzdělávacích podmínkách. Barva zobrazuje směr vztahu: modré faktory snižují a červené zvyšují vzdělávací neúspěšnost. Zdroj: robustní regresní analýza na vážených datech 206 ORP. Více v metodice

Doporučení PS NERV:

24. Indexové financování ZŠ, které dá znevýhodněným školám stabilní prostředky na klíčové intervence proti neúspěšnosti

Financování podpůrných pozic (asistenti, školní psychologové, speciální pedagogové, sociální pedagogové), opatření v rámci ONIV nebo ad-hoc normativů (např. doučování, exkurze, snídaňové kluby) či nadtarifní složku platu učitelů navázat na odhadovaný počet sociálně znevýhodněných studentů ve škole a v lokalitě, a tím poskytnout školám v problémových regionech jednodušší a stabilní přístup k financování potřebných intervencí. Indexové financování nastavit tak, aby motivovalo k rozprostření sociální zátěže mezi všechny školy.

25. Omezit roztříštěnost vzdělávacího systému do více než 2 600 zřizovatelů a malých škol. Lepší řízení škol a podpora spolupráce škol a sociálních služeb v území

Především bonifikace v rámci školského RUD za to, když zřizovatelé propojí správu školství ve Společenství obcí a zajistí v něm pedagogickou správu a růst výsledků všech škol, odbřemenění ředitele a eliminují duplicity v nepedagogických a

administrativních činnostech (správa účetnictví, budov, ICT atd.) a zajistí koordinaci vzdělávání s OSPOD, sociálními službami a neziskovými organizacemi.

26. Investice do mateřských škol a zejména posílení účasti sociálně znevýhodněných dětí v nich

Administrativně jednodušší programy obědů / školkovného / výletů zdarma pro znevýhodněné děti. Povinnost obcí informovat rodiče o možnosti účasti od 3 let. Doporučování účasti ve školkách přes sociální služby, ÚP a pediatrii a poradenské pracovníky školy (sociální pedagog).

27. Boj proti absencím na základních školách

Vymáhání účasti ve vzdělávání vyšší spoluprací se sociálním sektorem. Pozitivní motivace v redukci části nákladů (obědy, doprava). Flexibilnější motivace v dávkovém systému (např. místo dlouhodobého zabavení dávek v případě neúčasti, krátkodobé pozastavení výplaty a doplatek při obnovení účasti či převod na školu). Posílit sociální služby a sociální pedagogy ve školách, aby mohli pracovat s rodinami, z kterých nechodí děti do mateřských škol.

28. Příprava pedagogů na výuku v sociálně znevýhodněných regionech a posílení jejich motivace pracovat zde

Posílení kompetencí budoucích učitelů a praxe v rámci pregraduálního studia v oblasti vzdělávání sociálně znevýhodněných žáků, zaměření další vzdělávání učitelů a ředitelů na práci se znevýhodněnými žáky (podle ČŠI je obojí zcela nedostatečné).

29. Omezení nekvalifikované výuky na základních školách chudších regionech - navýšení počtu kvalifikovaných pedagogů zde

Celostátní či krajské programy setrvání pedagogů v regionu po pregraduálním studiu (místo lokálních motivací). Zavedení kariérního řádu umožňující profesní rozvoj pedagogů, a tedy zvyšující motivaci neodcházet z profese. Otevření pedagogické fakulty v Karlových Varech (pobočka plzeňské pedagogické fakulty). Získávání do profese vysokoškolsky vzdělané lidi mimo učitelskou profesi. Zavedení registru učitelů - umožňuje lepší monitoring chybějících kapacit podle věku nebo aprobací a budoucích potřeb.

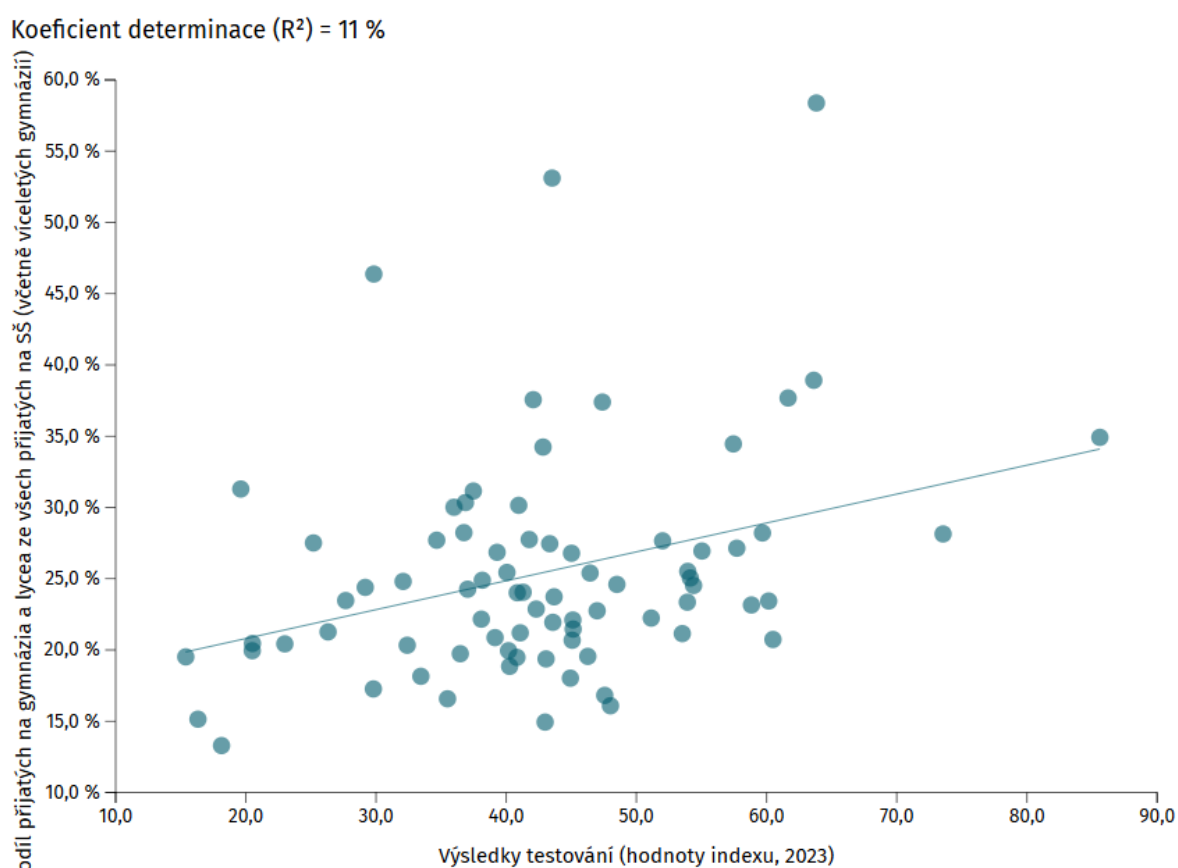
30. Posílení dostupnosti všeobecného středního školství v zaostávajících regionech a reforma přijímacích zkoušek na ně (všichni na konci 9. třídy)

Posílení regionální dostupnosti všeobecných středních škol s maturitou - v některých regionech činí podíl absolventů gymnázií a lyceí jen okolo 20 %, ačkoli jsou zde průměrné výsledky testování (index složený z výsledků CERMAT a ČŠI v 5. a 9. třídě). Důvodem může být malá regionální dostupnost všeobecných středních škol. Ve výsledku tedy i neoptimální selekce studentů pro ně. Stát by se měl více

snažit ovlivňovat dlouhodobé záměry krajů ve zřizování středních škol, včetně jejich dostupnosti v rámci krajů. Motivovat ke zřizování těchto škol v krajském RUD, podporovat ubytování/příspěvky na dopravu dojíždějících studentů apod.

Navrhujeme také strukturální reformu jednotné přijímací zkoušky CERMAT - aby ji dělaly všichni žáci na konci 9. třídy a podle dosažených bodů si mohly zvolit školy. To omezí neoptimální výběr škol kvůli špatnému odhadu svých testových výsledků. Také to do soutěže o maturitní střední školy zařadí studenty, kteří na maturitní obory díky malé aspiraci rodin ani nejdou - dnes neskládají JPZ. Zároveň takto koncipované zkoušky lze využít pro lepší analýzu výsledků vzdělávání v regionech.

Graf 15. Podíl studentů přijatých na gymnázia a lycea (osa Y) a výsledků testování (index z výsledků CERMAT a ČŠI v 5 a 9. třídě) - okresy ČR



Zdroj dat: CERMAT, PAQ Research (výpočet), MŠMT, ČŠI

31. Reforma odborného středního školství v regionech - omezení hyper-specializace, posílení kvality a omezení drop-outů

Navrhujeme realizovat důslednější úpravu oborové struktury učilišť a odborných škol - výrazně méně oborů s širším zaměřením. To má smysl jednak z hlediska omezení přílišné specializace (velká část studentů extrémně specializovaných oborů jako výtahář, puškař, hračkář ve výsledku nepracuje ve svém oboru).

Dále navrhujeme posílení prostupnosti - úprava kvalifikace učilišť a vývoje kurikula na nich, aby studenti mohli jednodušeji přestoupit na maturitní obor (pokud chtějí) a případně na VOŠ či jiné navazující studium. Ve 14 letech, kdy probíhá rozhodnutí o střední škole a je výrazně ovlivněno aspiracemi rodičů a místní dostupností, se nemusí studenti rozhodovat optimálně.

Navrhujeme omezit nedokončování SŠ - dnes střední vzdělání nedosáhne cca 7-10 % mladých lidí, v některých krajích je to takřka 20 %. Pro řešení vysokých předčasných odchodů zejména sociálně znevýhodněných žáků ze SŠ by pomohlo:

- povinný nástup na střední školu či výrazná motivace v dávkovém systému (vyšší přídavky na děti podmíněné studiem ve věku 15-18 let, podpora dojezdů apod.)
- omezení demotivací jako započítávání příjmů z brigád a praxí do rozhodných příjmů domácností v dávkovém systému
- větší nabídka dostatečně širokých E a H oborů, aby měli alespoň nějaké střední vzdělávání
- více podpůrných pozic na SŠ pomáhajících k redukci absencí, prevenci závislostí apod. - ty dnes na středních školách často absentují
- získávání kvalifikací v průběhu studia, aby při nedokončení nekončili pouze se základním vzděláním

Zvážit lze i celkovou reformu vzdělávací soustavy - například systém delšího středoškolského studia s prvními společnými ročníky apod. Tato zásadní reforma ovšem vyžaduje detailní evaluaci dopadů

Oblast 7. Omezení šedé ekonomiky v regionech = oddlužení a motivující dávkový systém

Problém:

V Česku je stále cca 400 tisíc lidí se 3 a více exekucemi, většinou s exekucemi 10 a více let starými vzniklými před zavedení regulací spotřebitelských úvěrů okolo roku 2016. Regionálně vysoká exekvovanost je problémem z mnoha důvodů.

- Exekuce jsou nejčastější v ekonomicky aktivní populaci ve věku 30 až 60 let. Exekvovanost v této generaci v cca 30 ORP dosahuje 15 a více %. To vede k nárůstu šedé ekonomiky a deformaci trhu práce v neprospěch zaměstnavatelů poskytujících plně legální úvazky a kariérní rozvoj pracovník (u exekvovaných omezen srážkami). Správa exekucí je taky vysoce administrativně náročná pro zaměstnavatele.
- Exekvovanost souvisí s omezením kupní síly - a to jak současné (kvůli exekučním srážkám), tak budoucí. Omezené sociální odvody budou v další desetiletích vést k nárůstu počtu minimálních důchodů v chudších regionech a tím k omezení kupní síly seniorů.

- Exekuvanost je nejlepším regionálním prediktorem neúspěšnosti ve vzdělávání. Například exekuvanost rodičovské populace vysvětluje 62 % míry nedokončování ZŠ. Vztah nemusí být kauzální - exekuce mohou s neúspěšností souviset díky nestabilitě bydlení, omezenému sociálnímu kapitálu a aspiracím v rodinách. Jde ale o silnější prediktor než například počet lidí ve vyloučených lokalitách.

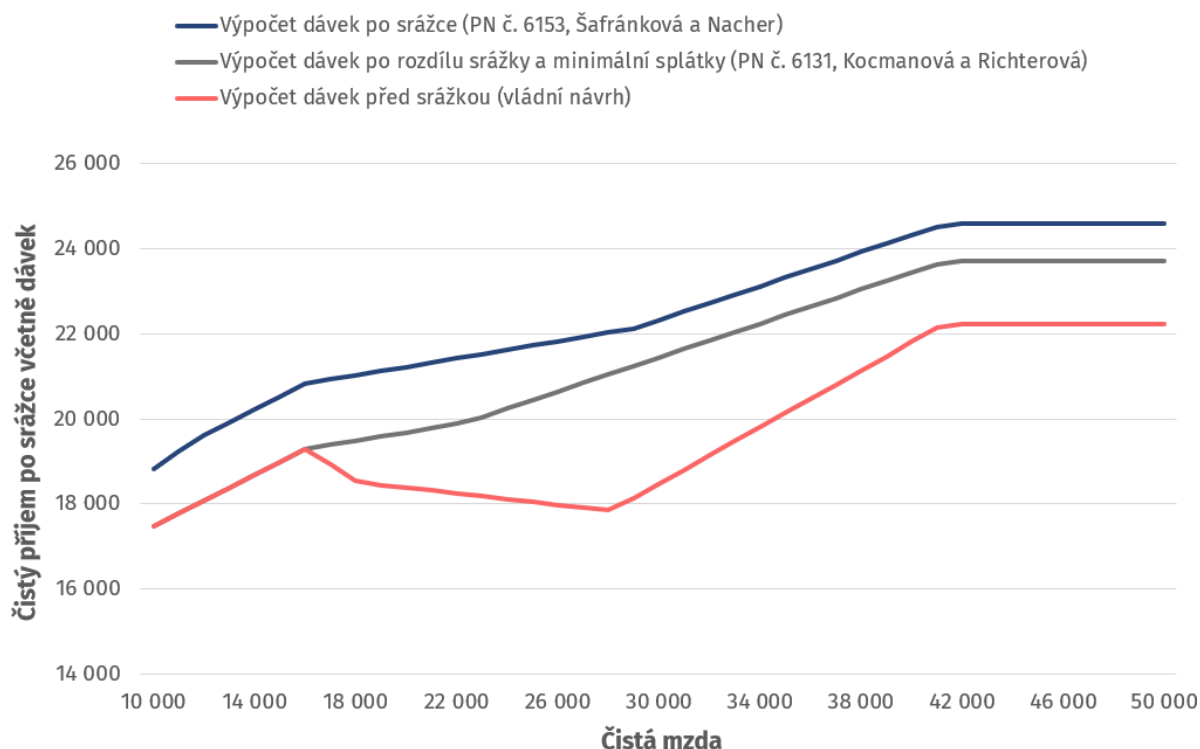
Reforma oddlužení vedla ke zkrácení a zjasnění podmínek vstupu, stále však přetrvávají bariéry - v neznalosti a malém poradenství, v malé motivaci k legalizaci práce v oddlužení (viz níže), v nejednotně využívaném institutu minimálního příjmu pro vstup do oddlužení, i v kombinaci platby zálohy insolvenčnímu správci a souběžně s placením srážek v exekuci před schválením oddlužení.

Zhruba polovinu tvoří ekonomicky aktivní lidé, kteří ve výzkumech přiznávají nějaký typ optimalizace legálních příjmů. V přednostních exekucích (většina) a v oddlužení je minimální motivace k legální práci - kvůli $\frac{2}{3}$ srážce a ztrátě dávek malý užitek z pracovního příjmu. Dávkový systém navíc výrazně penalizuje legální příjem ve výši dávek. To se dále zhorší v revizi dávek.

Revize dávek zvyšuje motivaci začít legálně pracovat u nejnižších příjmových skupin. Tzv. pracovní bonus ale nefunguje při souběhu s dalšími příjmy v domácnosti (důchody, podpora v nezaměstnanosti jiného člena, rodičovský příspěvek atd.) a u lidí s příjmy nad 1,6 násobek životního minima (např. nad 23 000 čistého u 4členné rodiny).

V podpoře v nezaměstnanosti nebyla dosud dostatečná pozornost na kombinovanou intervenci pro navrácení do legální ekonomiky - oddlužení, rekvalifikaci a vymáhání pracovní aktivity.

Graf 16. Vývoj celkového čistého příjmu člověka v insolvenci při růstu legální čisté mzdy (zatížení $\frac{2}{3}$ insolvenčními srážkami a snížením dávek) - revize dávek a pozměňovací návrhy k ní



Pozn.: domácnost jednotlivce v obci s alespoň 70 tis. obyvateli

Doporučení PS NERV:

32. Posílení vstupu do reformovaného oddlužení

V reformě oddlužení došlo ke zkrácení z 5 na 3 roky a vyjasnění průběhu oddlužení - podmínkou je dosažení minimálního adekvátního příjmu vzhledem k sociální pozici dlužníka (region, vzdělání apod.) a z toho vycházejících srážek, ale nikoli splacení 30 % dluhu. Vstup do oddlužení se ovšem stále drží na cca 20 tisících lidech ročně, protože:

- Mezi primární překážky vstupu patří malá informovanost a etablování v šedé ekonomice, v některých případech vyšší srážky v insolvenční oproti exekuci, obava ze zpeněžení domu pod tržní cenou, atd.
- V novém oddlužení nefungují procesně ideálně systém minimálního adekvátního příjmu (chybí jednoduchý výpočet pro dlužníky, soudci mohou systém používat různě) a při vstupu do oddlužení dochází k souběhu nákladů na platbu záloh insolvenčnímu správci a exekučních srážek.

Doporučujeme odstranění maxima těchto procesních překážek, zrychlení procesu vstupu do oddlužení (dnes i přes 6 měsíců) a informování občanů o možnosti vstupu přes Úřady práce, ČSSZ, municipality a neziskové organizace. Alternativou je opt-out - zavedení automatického vstupu do oddlužení pro jisté typy dlužníků (např. více než 3 exekuce po dobu 10 let), z kterého se lze odhlásit. Argumentem proti opt-outu může být ochrana věřitelů, na což ale reaguje nové oddlužení vyšším důrazem na

posuzování příjmového potenciálu dlužníka a detailnějším dohledem nad plněním povinností.

33. Reforma srážek v oddlužení pro vyšší motivace ke vstupu a k legální práci

Opravit fakt, že v oddlužení může i klesat příjem při navýšení mzdy kvůli srážkám a poklesu dávek. To lze realizovat výpočtem dávek z příjmu po insolvenčních srážkách, případně po insolvenčních srážkách s fixním navýšením - viz graf 16 výše. Žádoucí alternativou je také revize toho, že v insolvenci se sráží 2/3 z příjmů nad nezabavitelné minimum. V systémech s funkčním oddlužením, kde prokazatelně oddlužení vede k dlouhodobému návratu do legální ekonomiky (např. Dánsko), se určuje platební plán dle socioekonomické pozice a možností dlužníka a všechny výdělky nad tento plán (místo 1/3 v ČR) jdou dlužníkovi. Je tedy výrazně motivován legálně pracovat.

34. Dokončení reformy dávek směrem podporujícím legální práci a podpoře dětí

Optimalizace fungování tzv. pracovního bonusu, životního minima a degrese komponentů revidované DSSP s rostoucím příjmem, aby skutečně výrazně zvyšovala motivaci k legální práci na HPP. Pro správné fungování je potřeba:

- Reforma pracovního bonusu, který je dnes nastaven na 40 % z pracovních příjmů až do chvíle, kdy domácnost dosáhne příjmů 1,6násobku životního minima a pak relativně rychle klesá. Vhodnější by byl pomalejší pokles a naopak snížení pracovního bonusu u prací bez či s malými odvody (DPP).
- Nelimitovat pracovní bonus dalšími příjmy v domácnosti (důchody, podpora v nezaměstnanosti jiných členů), což snižuje motivaci lidí, kteří mohou pracovat.
- Zvážit celkové nahrazení komplikovaného pracovního částečným zápočtem prvních pracovních příjmů.
- Pro správné fungování je také třeba úprava životního minima, aby nebylo velmi nízké pro domácnosti samoživitelek a domácnosti jednotlivců - pak je i pracovní bonus velmi nízký a brzo mizí.
- Komponenty DSSP na bydlení a děti klesají s rostoucím příjmem, ale lepší by byl rychlejší pokles po dosažení vyšších příjmů, aby se udržela motivace zvyšovat mzdu nad hranici té minimální (např. mezi 20 a 30 tisíci hrubého)

Podmiňování výplaty dávek účastí dětí ve vzdělávání by nemělo fungovat tak, že velmi složitým způsobem (prokázání přestupku) po dlouhé době zabaví rodině podporu na velmi dlouhou dobu. Lepší je rychlejší a krátkodobější převod prostředků na školu či sociální služby pro dítě.

35. Skutečná aktivizace a rekvalifikace vracející nezaměstnané na trh práce

Zaměření rekvalifikací ÚP na dokončování učilišť, středních škol a jiné rekvalifikace, na oddlužení atd. Začátek aktivizace výrazně rychleji než dnes - po 2 měsících od začátku nezaměstnanosti, pokud si člověk nenajde práci. Tj. revize současného stavu zaměřeného majoritně na veřejně prospěšné práce / veřejná služba po 5-6 měsících nezaměstnanosti. Přijetí flexinovy s navýšením náhradového poměru v prvních 2 měsících nezaměstnanosti a následně rychlejším poklesem.

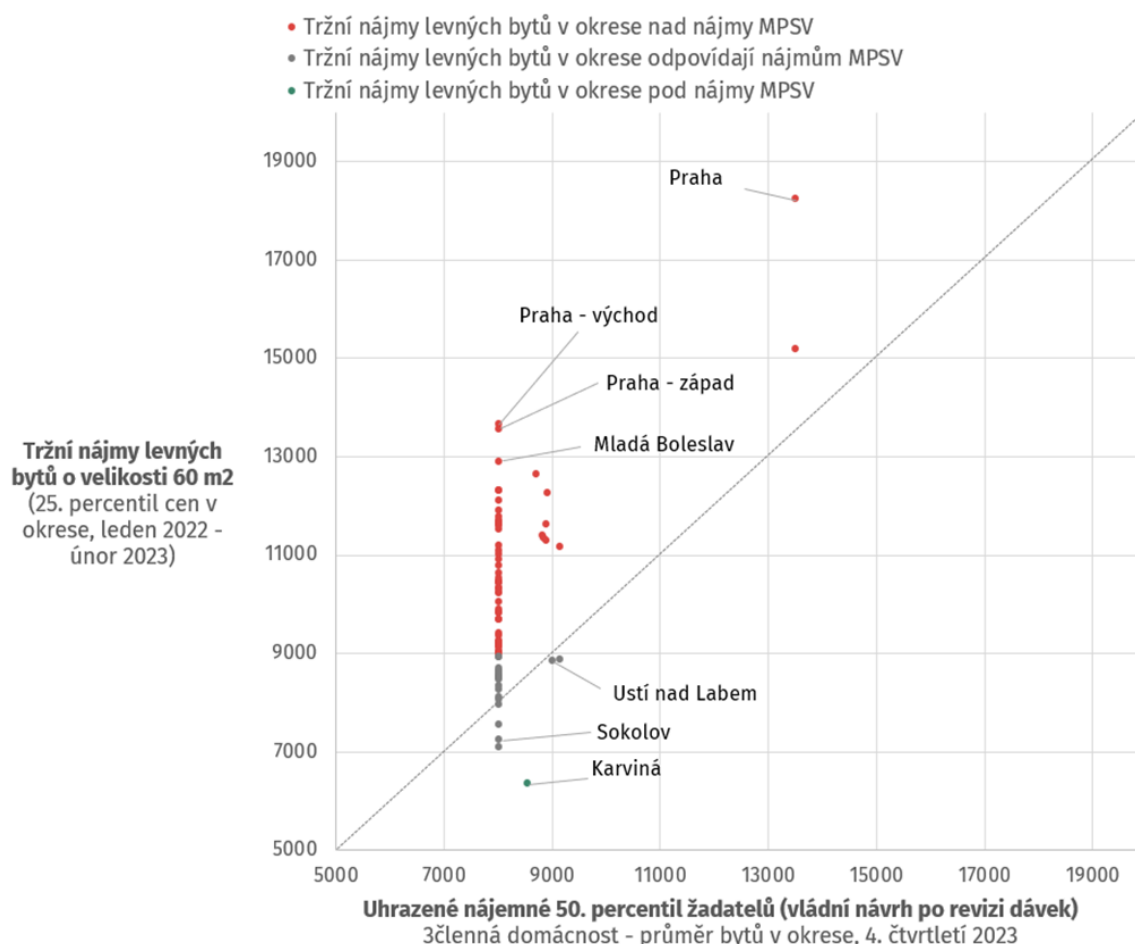
Oblast 8. Stabilizující bytová politika místo obchodu s chudobou

Problém:

V oblasti bydlení jdou výdaje na náklady ve výši více než 30 mld. Kč ročně do poptávkové strany (hypotéky, stavební spoření, příspěvek na bydlení) a cca desetina této částky do podpory nabídky obecního, sociálního či dostupného komerčního nájemního bydlení. Podpora odpočtů hypoték selektivně podporuje horních 40 % poplatníků a bohatší regiony (vyšší míra úroků a využitelnosti v DPFO).

Nastavení příspěvku na bydlení (ani komponenty na bydlení v revidované superdávce) nereflexuje reálné tržní ceny levných bytů v obcích. Normativy určované velikostí obce se pohybují okolo či mírně nad tržními nájemnými byty v chudých velkých městech jako Karviná, Ústí nad Labem, Sokolov. A naopak jsou výrazně pod tržními cenami levných bytů v okolí Prahy, Brna, v okrese Mladá Boleslav apod. Tato kombinace vede ke "gravitaci" znevýhodněných do chudších velkých měst, kde je relativně vyšší podpora v bydlení. A k riziku navyšování nájmů a obchodu s chudobou v těchto městech.

Uhrazené nájemné (vládní návrh) vs. tržní nájem levných bytů - okresy ČR



Současný systém také vede k „morálnímu hazardu“ některých měst a obcí. Při neposkytování sociálního a obecního bydlení jsou chudí nájemníci v komerčních nájmech či na ubytovnách, kde náklady hradí stát přes příspěvek na bydlení. Obce tak nejsou dost motivovány obecní bydlení zřizovat a rekonstruovat a mohou do něj umísťovat jiné preferované cílové skupiny (pracovníky obce apod.) místo nejzranitelnějších osob a rodin, kde náklady převeze stát.

Spolu s omezeným poradenstvím, omezeným obecním bytovým fondem v řadě měst a obcí a chybějícími nástroji snižujícími rizika pronajímatelů (garantované nájemní bydlení či pojištění, atd.) systém vede k velké nestabilitě rodin a prostorové koncentraci chudoby.

Dalšími regionálně specifickými problémy v bydlení je vysoká energetická náročnost domů v chudších regionech ČR a fakt, že dotace vlastnického bydlení skrze odpočty hypoték je konstruována tak, že výrazně podporuje pětinu nejbohatších domácností ČR z rozvinutých regionů.

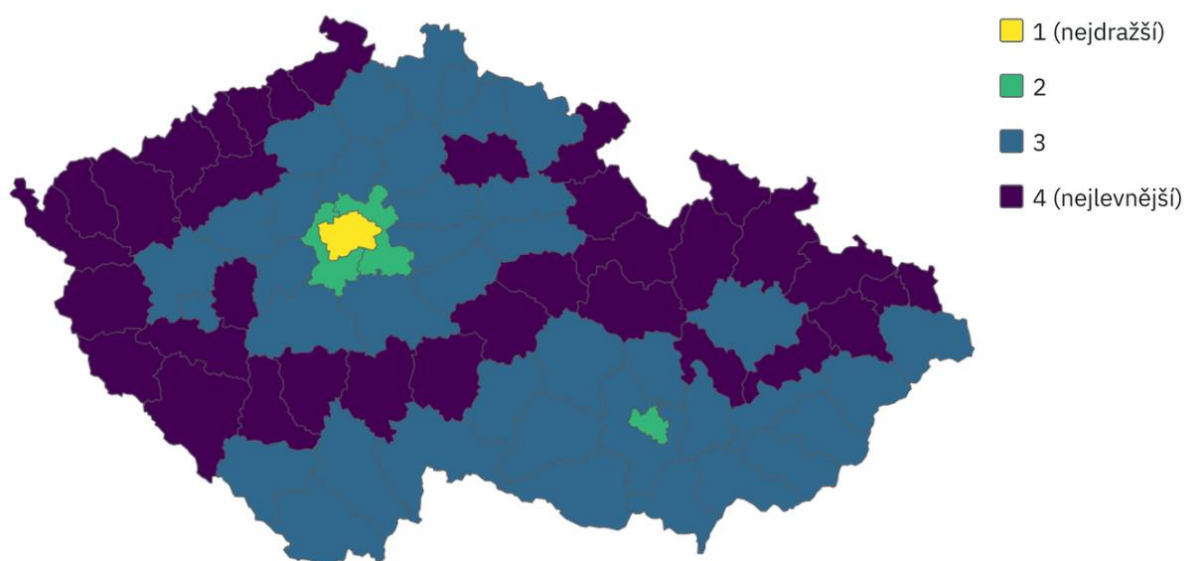
V doporučeních vycházíme z [dřívějšího materiálu NERV](#), ale vybíráme a specifikujeme jen ta opatření směřující k podpoře a stabilizace bydlení v chudších regionech a omezení sociálního vyloučení.

Doporučení PS NERV:

36. Nastavení normativů na bydlení podle místních cen

Například rozdělení ČR na 4-5 typů regionů dle pásem skutečných cen nájmu, aby ve velkých chudších městech (např. Ústí nad Labem, Havířov) nebyly uznatelné náklady na bydlení vyšší, než odpovídá tržním cenám, a v obcích kolem Prahy, Brna či prosperujících středně velkých městech (Mladá Boleslav) naopak výrazně nižší než tržní ceny bydlení. To omezí riziko obchodu s chudobou (navyšování nájmů) a nutnost se v případě ztráty bydlení posouvat do chudších oblastí, což vede k posilování sociálního vyloučení.

Graf 17. Příklad cenové mapy o 4 úrovních normativů na úrovni okresů



Zdroj: *Reforma nepojistných dávek Analýza dopadů a návrhy úprav* (<https://www.paqresearch.cz/post/reforma-davek/>)

Kompromisní alternativou cenové mapy je alespoň parametrická úprava systému normativů MPSV, aby došlo k posunu Ústí nad Labem a Ostravy do nejnižší cenové kategorie (jinak obce do 70 tisíc), které odpovídá výši nájmu, a k posunu dražších krajských měst Jihlavy a Zlína do vyšší kategorie se středními nájemnými (jinak patří obcím nad 70 tisíc obyvatel).

37. Posílení investic do rekonstrukce obecního bydlení a sociálního bydlení (převzato z NERV Bydlení)

Po vyhodnocení dopadů a nastavení první vlny podpory dostupného bydlení přes SFPI (viz bod 1e) doporučujeme navýšení výdajů na podporu výstavby a rekonstrukcí dostupného a sociálního bydlení až na 8 mld. Kč dotační a 16 mld. Kč úvěrové

podpory ročně.¹¹ Ze zkušenosti z minulých projektů lze předpokládat, že program vyvolá pákový efekt kofinancujících soukromých a obecních financí o velikosti 15-25 % celkové investice, takže celková investice bude činit 28 až 32 mld. Kč ročně.

To by podpořilo vznik cca 11 000 bytů ročně (při průměrné velikosti 55 m²). Jednalo by se zhruba o třetinu průměrného přírůstku nových bytů v ČR, při souběžném navýšení komerční výstavby (viz výše) o 20-30 % přírůstku bytů, tedy stále omezenou část bytového fondu posilující dostupnost u klíčových skupin. Velká majorita investic (>75 %) by přitom šla skrze návratné finanční nástroje a soukromé / obecní investice v kofinancování.

V programu SFPI doporučujeme promyslet, že může plnit různé úlohy v různých regionech - v bohatších regionech směřuje k celkovému navýšení nabídky dostupných dlouhodobých nájmu pro nižší a nižší střední třídu, v chudších regionech naopak chybí sociální a obecní bydlení pro nejchudší.

Podpora by znamenala znásobení současné výstavby přes SFPI. Před navýšením těchto investic doporučujeme nejprve evaluovat současné nastavení, a to se zaměřením na parametry:

- zvýšenou míru podpory znevýhodněných regionů apod.
- poměr dotace a úvěrování (např. možnost jiných podmínek pro obce a soukromé žadatele)
- dobu udržitelnosti – nutnosti poskytovat v objektu dostupné nájemní bydlení (nyní 20 let)
- výši stropování podpory jednotlivých projektů a min. požadované kofinance

Celkové výdaje na politiku bydlení se nemusí zvyšovat a dopady mohou být fiskálně pozitivní, pokud bude podpora výstavby financována omezením neefektivních podpor poptávkové strany (omezení daňového odpočtu hypoték, převod financování části příspěvku na bydlení směřujícího do komerčních bytů na samosprávy, celkové zrušení podpor stavebního spoření, omezení obchodu s chudobou a úspory v příspěvku na bydlení vyšším přesunem žadatelů do bytů bez uměle navýšených nájmu).

38. Motivace obcí k poskytování obecního a sociálního bydlení a omezení přenosu nákladů na stát

Tuto motivaci je nutné dosáhnout na jedné straně vyšší podporou chudých obcí a měst v RUD a/nebo v budování a rekonstrukci dostupného obecního bydlení. Ale zároveň zvýšit motivace k využívání těchto nástrojů pro znevýhodněné skupiny a nepřenášet náklady na stát a jím hrazený příspěvek na bydlení v soukromých bytech a ubytovnách. To lze dosáhnout více způsoby, například:

¹¹ Současný program SFPI startující v září 2024 obsahuje 25-40 % podpory dotací + až 65 % podpory zvýhodněným úvěrem (společně maximálně 90 % celkových způsobilých nákladů) + nutné minimálně 10 % kofinancování. Úvěrování v některých případech není plně využito a nahrazeno vyšším % kofinancování. Program zároveň obsahuje stropy pro celkové náklady projektu, při jejichž dosažení musí zbytek být kofinancován. Celkově tak lze předpokládat, že v novém programu SFPI bude poměr dotací:úvěrů cca 1:2 a budou společně v průměru kryt 75-85 % nákladů projektů a zbytek bude obecní či soukromé kofinancování.

- participace na nákladech příspěvku na bydlení v obci, které směřují komerčním pronajímatelům
- lepším propojením systému dávek a nově vznikajícího systému dostupného bydlení - např. podpora v bydlení (normativy) jsou při zabydlení přes kontaktní centrum bydlení, když dojde k využití nástrojů obecního, sociálního či garantovaného nájemního bydlení

Cílem těchto nástrojů také je, aby obce v obecním a sociálním bydlení skutečně umisťovaly skupiny, které mají problém se uplatnit na komerčním trhu s nájmy, a nikoli politicky preferované skupiny.

39. Podporovat dlouhodobé pronájmy v legislativě i daních

Toto řešení je potřeba jak pro zvýšení nabídky a cenové dostupnosti levnějších dlouhodobých nájmu v rozvinutých oblastech ČR, tak pro posílení nabídky stabilního nájemního bydlení v chudších oblastech.

Součástí řešení by měla být omezení současného znevýhodnění dlouhodobých pronájmů proti komerčním využitím bytů na ubytovací služby (ve výdajových paušálech FO vs. OSVČ) a znevýhodnění méně informovaných pronajímatelů (daně nevýhodností paušálů proti složitějším odpisům umožňujícím i zápornou daň).

V legislativě pak kombinovat snazší možnost vystěhování neplatících nájemců a na druhé straně omezení řetězení krátkodobých pronájmů.

Doporučujeme hlídání dodržování občanského zákoníku (zvyšování nájmu, ceny obvyklé) v rámci bytů, do kterých směřuje příspěvek na bydlení. A kontrolu, zda za tyto byty je odváděna daň z příjmu (propojení dat FÚ a ÚP).

40. Posílit nástroje využitelné k posílení energetické úspornosti zejména bytových domů v chudších lokalitách

Míra zateplení a energetické náročnosti domů se v regionech ČR výrazně liší kvůli možnosti vlastníků či bytových družstev do zateplení investovat. Může proto výrazněji omezovat kupní sílu a bytovou stabilitu v těchto regionech. V souladu s předchozím materiálem doporučujeme.

- **Vyšší zohlednění regionálního aspektu** (zvýhodnění pro sociálně a hospodářsky zaostávající regiony) **v nastavení dotačních a úvěrových programů** pro zateplení apod.
- **Podporovat SVJ v dosahování energetických úspor, popř. úspor vody** – vedle dotačních programů také finanční nástroje (garance za úvěry u bank na předfinancování a kofinancování) a poradenství pro SVJ.
- **Rozšířit model revitalizace budov s využitím EPC (energy performance contracts)** na bytové domy, kdy dodavatel zajistí realizaci úsporných opatření na své náklady, které po dalších několika letech hradí z dosahovaných úspor.
- **Zacílit poradenství na fyzické/právní osoby, které často vlastní jediný pronajímáný dům, což tvoří zhruba 25 % nájemních bytů.** Vytvořit paletu technických řešení pro tyto domy, které budou v souladu s požadavky

památkové ochrany a vytvořit finanční nástroje pokrývající zvýšené náklady na dosahování energetických úspor v památkových objektech a zónách.

- **V bytových domech podporovat výstavbu FVE s bateriovými úložišti** a jednotným odběrným místem, což zajistí snížení nákladů na elektřinu pro všechny domácnosti v domě, včetně nájemníků a zranitelných vlastníků (senioři, nízkopříjmoví vlastníci) a přispěje i ke stabilizaci rozvodné sítě.
- **Aktivizace správců státních vlastníků bytových objektů** (ÚZSVM, státní podniky atd.) při aktivním využívání progresivních metod financování a technických řešení jako vzor pro obce a menší soukromé vlastníky.

Oblast 9. Posílení plánování a strategie regionálního rozvoje

Problém: Existuje řada různých typů regionálních problémů a nerovností - v rámci těch sociálních je třeba rozdělovat obecné socioekonomické znevýhodnění regionů (menší počet lidí s maturitou, dlouhodobě vyšší nezaměstnanost a nižší příjmy) a destabilizující chudobu (exekuce, bytová nouze, sociální vyloučení). Zasahují často mírně jiné mikroregiony. Některé regiony jsou naopak či navíc postiženy prostorovou odlehlostí a vysokými dojezdovými vzdálenostmi kvůli nedostatečné infrastruktuře, nebo jinými specifickými problémy na trhu práce. Širší okolí metropolí čelí kvůli růstu obyvatel v produktivním věku nedostatečností místní infrastruktury ve vzdělávání a dalších oblastech.

Regionální problémy se výrazně liší v tom, zda zasahují celé kraje (například míra exekucí) nebo jsou výrazně mikroregionální (vzdělávací neúspěšnost, docházka do mateřských školek, dojezdové vzdálenosti do středních škol, atd.).

Strategie regionálního rozvoje 2021+ je dokumentem, který určuje cíle a směry rozvoje všech regionů a rámec pro čerpání ESIF (kohezní politiky EU). Není tedy dokumentem zaměřeným čistě na regionální rozvoj a „kohezi“, ale také na další cíle politik EU (např. konkurenceschopnost). Proto je nutně velmi obecná. Relativně úzkým a nesystematickým výběrem indikátorů, nesystémovou typologií území i vágně definovanými cíli a nástroji neumožňuje řídit a vyhodnocovat politiku regionálního rozvoje.

Dalším problémem řady českých strategií i indikátorů je, že slučují cíle a opatření do jednoho setu indikátorů - sledovaným ukazatelem je tedy jak stabilita bydlení a míra chudoby (cíl), tak počet vydaných dávek (nástroj); vědecká a výzkumná produkce regionů (cíl), tak regionální investice do vědy a výzkumu (nástroj) atd. To neumožňuje odděleně sledovat, zda jsou implementovány politiky (nástroje) a zda vedou k plnění cílů. V případě některých indikátorů (Index sociálního vyloučení ASZ) sloučení sociálních problémů s mírou vydávaných dávek dokonce vede k tomu, že mikroregiony snažící s žádoucí dostupností dávkové podpory pro nejchudší zdánlivě vypadají jako „vyloučené“ oproti těm restriktivním, které sociální situaci dále zhoršují.

Třetím problémem je, že KPIs mají smysl pouze tehdy, pokud jsou vytvořené a naplňované společně s místními aktéry. Každý kraj má nyní svou rozvojovou strategii, na úrovni

mikroregionů ale neexistuje plošná koordinační struktura (někde dobrovolné svazky obcí, jinde schopná MAS, ale v řadě území nic z toho).

41. Vytvoření nové strategie regionálního rozvoje a monitorovacího rámce se zaměřením na - lepší systém indikátorů, mikroregionální cílení, oddělování výsledkových ukazatelů a policy opatření a stanovení cílů (KPIs)

- Vytvořit využitelný koncept indikátorů regionálního rozvoje umožňující monitoring i cílení opatření na úrovni krajů (či NUTS2) i obcí s rozšířenou působností (ORP). Možným řešením je vytvoření rozšířeného evropského Indexu regionální konkurenceschopnosti (DG REGIO PLUS) rozšířeného o národní mikroregionální indexy dalších oblastí + regionálně specifické rozvojové cíle (KPIs), naplánované společně s místními aktéry (kraje, Společenství obcí).
- **Oddělovat sledování výsledkových ukazatelů a indikátorů efektivní politiky regionálního rozvoje** (například chudoba x využívání dávek, výsledky vzdělávání x investice do vzdělávání, kupní síla obyvatel x efektivní míra zdanění). **Vytvořit systém těchto indikátorů efektivní politiky regionálního rozvoje.** Sledovat, zda jejich využívání vede k naplňování cílů regionálního rozvoje.
- **Systematicky sledovat a vyhodnocovat územní alokaci klíčových výdajů státu** (např. veřejné investice) a porovnávat je s deklarovanými cíli programů. Vyhodnocovat, jaké formy územního zacílení nejvíce přispívají k územní alokaci dle stanovených cílů.
- **Určení cílů rozvoje (KPIs) na úrovni regionů a mikroregionů (dvouúrovňová strategie).** Kde to lze a dává smysl, preferovat mikroregionální cílení nástrojů regionálního rozvoje - alokace fondů, dotací či financování ve vzdělávání a dalších intervencí do klíčových ORP.

42. Vyjasnit typologii území regionálního rozvoje a lépe ji využívat v zacílení programů

Strategie regionálního rozvoje vymezuje typy území a pro každý z nich definuje soubor opatření a oblastí podpory (v SRR21+ jde o celkem 5 typů území: metropole, aglomerace, regionální centra, hospodářsky a sociálně ohrožená území a strukturálně postižené kraje). V některých typech území, s kterými strategie operuje, není jednoznačně určen aktér či úroveň, která je za implementaci a realizaci opatření zodpovědný. Týká se to zejména metropolitních oblastí, které mnohdy překračují hranice působnosti krajů. Ale i hospodářsky a sociálně ohrožených území, které jsou definovány na úrovni správního obvodu ORP. Samotná obec s rozšířenou působností (ORP), ale kromě výkonu této působnosti, nezodpovídá za implementaci programů ve svém mikroregionu.

Doporučujeme:

- Ověřit, zda je tato definice funkční - v typologii území by šlo například odlišit dva různé typy socioekonomických problémů (urbánní destabilizující chudoba spojená s bytovou nouzí a exekucemi; malá socioekonomická rozvinutost z hlediska vzdělávání a pracovního trhu), zohlednit by šla míra prostorového vyloučení apod.
- Redefinovat cílové území tak, aby vždy ctily hranice regionálně využívaných členění (kraje NUTS2, ORP). Byť to povede k nepřesnostem, vyjasnění implementačního garanta je zásadnější.
- Při implementaci navazujících opatření (např. v podmínkách dotačních titulů) zajistit explicitní návaznost na tyto typy území a jejich potřeby. To dnes často chybí.
- Promítat cíleně typologii do bonifikace v čerpání evropských a národních programů - to dnes probíhá u strukturálně postižených krajů či HSOÚ. Ale je otázka, zda dostupné nájemní bydlení naopak není potřeba v regionálních centrech, metropolích a aglomeracích, aby se jejich chudší obyvatelé nestěhovali do vyloučených lokalit. Bonifikace by měla zohledňovat smysl podpůrného programu.

43. Zajistit vyšší odpovědnost za realizaci regionálního rozvoje na straně vlády i regionálních aktérů

Cíle by měly mít jasněji určené, kdo je zodpovědný za jejich dosahování (například jaké ministerstva, kraje, společenství obcí) a v jakých časových intervalech je dosahování monitorováno.

Strategie regionálního rozvoje by měla mít silnější koordinující orgán na úrovni ČR (MMR, Úřad vlády).

Při cílení na mikroregiony doporučujeme více využívat strukturu ORP a jimi řízených Společenství obcí v mikroregionu, aby se zabránilo dnešnímu stavu nejasných odpovědností a absence aplikačního partnera v mikroregionech.

44. Skutečné vyhodnocování dopadů všech hlavních reforem (dávkové, daňové, aj. reformy) na rozvoj a na konvergenci regionů (RIA)

Všechny zásadní politické reformy - v oblasti přímých daní, reformy důchodového systému, dávek a sociálního, financování vzdělávání a samospráv, oddlužení atd. - by měly procházet skutečným analytickým hodnocením územních dopadů a dopadů na regionální rozvoj, růst či snižování regionálních disparit. Kde to lze, měla by se tato analýza zaměřovat na mikroregionální - nikoli jen krajské disparity. Nástrojem je nedávno rozšířena část RIA dopady na území a samosprávy - je ale třeba důsledně

ji využívat a zohledňovat u velkých reforem, nikoli jen formálně naplňovat. Pro velké záměry k dispozici metodika TIA.