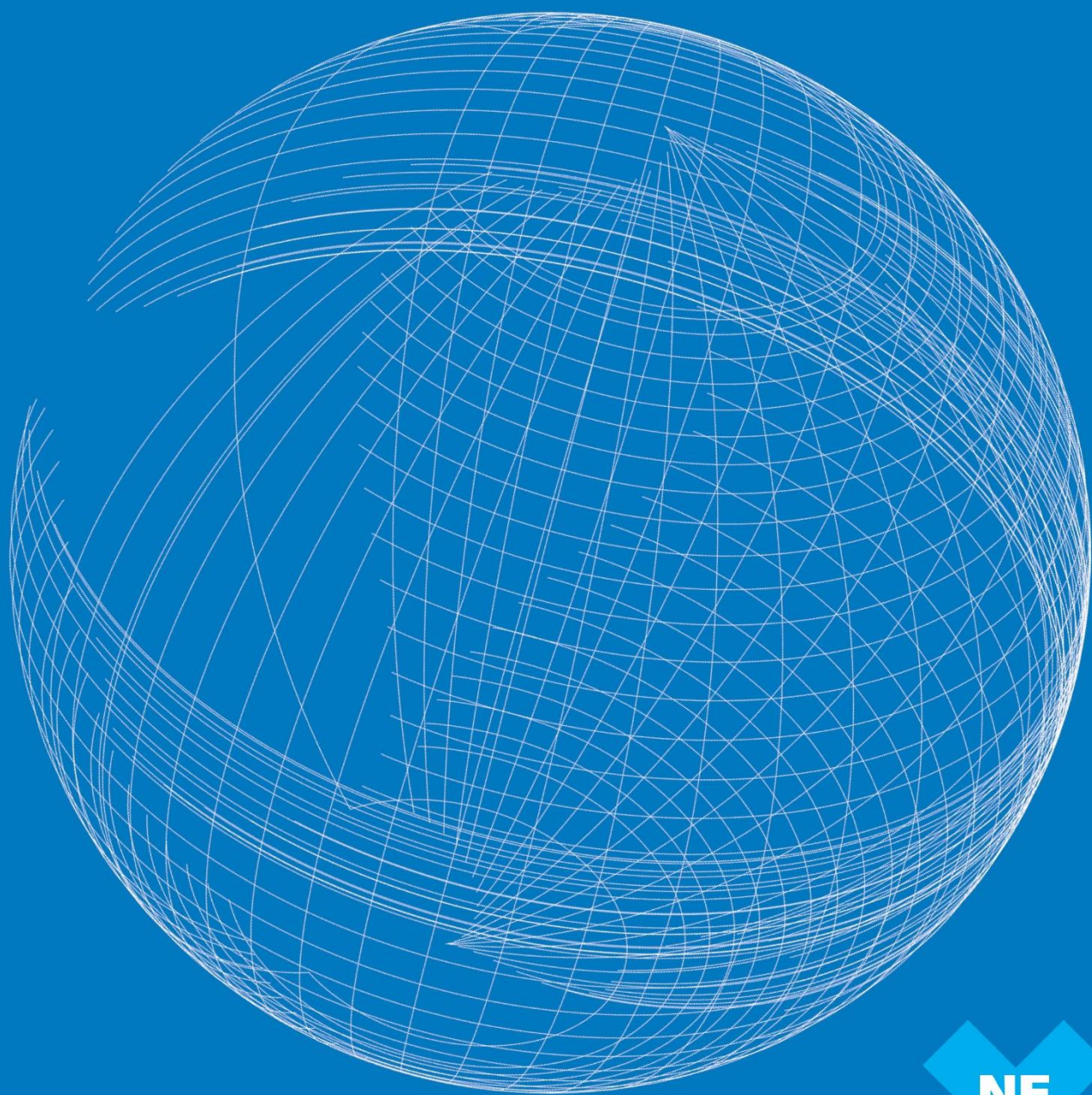


Národní ekonomická rada vlády 4.0

(přehled návrhů)



2022–2025



Tento materiál doporučujeme vzhledem k rozsahu používat **v elektronické podobě**.

Vydal: Úřad vlády ČR
Rok vydání: 2025
ISBN 978-80-7440-359-0

Všechny zveřejněné materiály naleznete na webu www.vlada.cz v sekci Pracovní a poradní orgány – NERV

Zajímavé informace naleznete také ve zprávě o činnosti NERV z roku 2023 (dostupné [zde](#))
Tým NERV na Úřadu vlády: Vladimír Štípek, tajemník; Oldřich Körner; Barbora Vondrášková

Všechna práva vyhrazena. Názvy subjektů a jiné názvy v publikaci mohou být ochrannými známkami nebo registrovanými ochrannými známkami.

© Úřad vlády ČR, Národní ekonomická rada vlády, NERV

Národní ekonomická rada vlády 4.0

(přehled návrhů)

2022–2025



Obsah

O dokumentu	5
Úvodní slova.....	6
Reakce na energetickou a inflační krizi.....	7
1. Energetická chudoba (srpen 2022)	7
2. Windfall tax (srpen 2022)	22
3. Snížení výdajů a zvýšení příjmů (listopad 2022)	34
4. Energokrise (listopad 2022)	52
Růst ekonomiky a regionů.....	59
5. Prorůstová opatření – 37 návrhů (leden 2024)	59
6. Regionální rozvoj (červenec 2025)	104
Zdravotnictví a prevence.....	153
7. Doporučení prevence (duben 2023).....	153
8. Financování zdravotnictví (červenec 2025).....	168
Sociální systém	183
9. Předlužení a šedá ekonomika (únor 2023).....	183
10. Podněty k důchodům v I a III pilíři (duben 2023).....	193
11. Doporučení ve školství (duben 2023).....	202
12. Dvanáct opatření pro bydlení (listopad 2024)	208
Další oblasti: efektivní regulace a vyjádření k podnětům	232
13. Regulace (únor 2023).....	232
14. Dostupné nájemní bydlení (červen 2023)	235
15. Administrativní procesy (říjen 2023)	241
16. Euro (listopad 2024).....	248
<i>Ze života NERVu</i>	<i>271</i>

O dokumentu

Tento dokument přináší souhrn klíčových výstupů Národní ekonomické rady vlády (NERV) za období let 2022-2025 (tzv. NERV 4.0). Všechny výstupy byly diskutovány na jednáních NERV se členy vlády a následně byly zveřejněny na webu Úřadu vlády ČR v sekci [NERV](#).

NERV je poradním orgánem vlády, zejména pro oblast ekonomických opatření, strategických hospodářských plánů, veřejných investic a reforem.

Současný NERV byl obnoven usnesením vlády 18. května 2022 a se zástupci vlády se poprvé setkal 22. června 2022. Koordinátorem byl po obnovení do roku 2023 Jan Procházka, následně se koordinátorem stal David Havlíček.

Složení NERV k červnu 2025:

Martin Diviš

Generální ředitel pojišťovny Kooperativa a prezident České asociace pojišťoven.

Libor Dušek

Ekonom, vedoucí katedry národního hospodářství na Univerzitě Karlově a projektu Legal Data Hub.

Dita Formánková

Zakladatelka neziskové organizace Czechitas.

Mojmír Hampl

Ekonom, bankéř a publicista.

David Havlíček

Odborník na ekonomickou analýzu, je poradcem předsedy vlády, působí v EGAP, v minulosti řídil oddělení ekonomických analýz na Úřadu vlády. Spoluautor knihy Investor 21. století.

Helena Horská

Členka poradního týmu předsedy vlády. Hlavní ekonomka a členka Dozorčí rady Raiffeisenbank.

Pavel Hroboň

Lékař a ekonom.

Petr Janský

Ekonom a vedoucí katedry evropské ekonomické integrace a hospodářské politiky na UK.

Ján Lučan

Člen představenstva ČSOB.

Daniel Münich

Akademický ekonom, poradce předsedy vlády.

Pavel Neset

Ekonom, vedoucí Katedry ekonomie a práva na Škoda Auto Vysoké škole.

Zuzana Ceralová Petrofová

Prezidentka společnosti PETROF a úspěšná manažerka.

Daniel Prokop

Sociolog a zakladatel výzkumné organizace PAQ Research.

Aleš Rod

Ekonom, odborník na oblast ekonomie regulace a ekonomie veřejného sektoru.

Dominik Stroukal

Ekonom, Metropolitní univerzita Praha.

Petr Zahradník

Makroekonomický analytik, specializující se na téma hospodářské politiky EU.

Úvodní slova



„Rozhodnutí vlády ovlivňují život lidí i fungování firem. To platí obzvláště ve složitých situacích, jako byly důsledky války na Ukrajině, energetická krize nebo prosazování reforem, důležitých pro dobrou budoucnost naší země. V takto složitých situacích je výhodné mít k dispozici analýzy a doporučení odborníků. Například při důchodové reformě jsme často museli na základě expertních doporučení hledat co nejlepší řešení pro občany. Podobně i při přípravě ozdravného balíčku veřejných financí, který výrazně zlepšil stav státního rozpočtu, jsme se snažili minimalizovat dopad na občany a firmy. Najít rovnováhu mezi cíli reforem a jejich dopady nebylo vždy snadné. O to více si cením spolupráce s odborníky z Národní ekonomické rady vlády. Nebáli jsme se jejich kritických pohledů – naopak, brali jsme je vážně a snažili se z nich poučit. Tedy i díky této spolupráci dnes máme stabilní důchodový systém, který není v ohrožení, a zdravé veřejné finance s nízkými deficity, které odpovídají evropským pravidlům. Zároveň jsme mohli rekordně investovat například do železnic, dálnic či posílit oblasti jako obrana a školství. Všem členům NERV děkuji za jejich doporučení, podněty a otevřenou, kritickou zpětnou vazbu.“

Petr Fiala, předseda vlády České republiky



„Měli jsme možnost podílet se na návrzích konkrétních opatření – kromě práce na ozdravném balíčku a důchodové reformě se NERV věnoval také přípravě prorůstových opatření. Dále připravil návrhy v oblastech, jako je dostupné bydlení, vzdělávání, regionální rozvoj a zdravotnictví. Tyto podněty slouží jako inspirace, kterou ministři využívají a plánují využívat i nadále. Věřím, že kroky, na kterých se NERV podílel, přispěly k tomu, že česká ekonomika podle odhadů letos, a možná i příští rok, poroste slušným tempem a zůstane v evropském srovnání finančně zdravá. Inspiraci našly resorty u NERVu též v oblasti přípravy flexibilní novely zákoníku práce, při přípravě tzv. superdávky a v dalších oblastech. Děkuji všem kolegům v NERVu za jejich práci, kterou vykonávali nad rámec svých běžných pracovních povinností.“

David Havlíček, koordinátor NERV

Reakce na energetickou a inflační krizi



1. Energetická chudoba (srpen 2022)

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

Garant: Daniel Münich

Datum publikace: 25. 8. 2022

Zdroj: [Balicek-opatreni-proti-energ--chudobe.pdf](#)

Pracovní materiál NERV:

Disclaimer: Balíček opatření na zmírnění dopadů energetické chudoby je pracovní materiál zpracovaný odborníky Národní ekonomické rady vlády (NERV), který je určený vládě i veřejnosti pro inspiraci. Materiál prezentuje většinové odborné názory členů NERV bez zásadnějších názorových rozporů. Pracovní verze byla konzultována s MPSV a MF. Návrh řadu připomínek zohledňuje, některé s ohledem na rozdílnost odborných pohledů nikoli. I tyto připomínky ale mohou být předmětem další diskuze.

Executive Summary:

Balíček obsahuje rychle realizovatelná, ale systémová opatření, která by pomohla nejvíce ohroženým skupinám obyvatel čelit inflaci a nárůstu cen energií v zimě 2022/2023 a následujících měsících. Jde zejména o úpravu normativů u příspěvku na bydlení, přesnější zacílení energetického tarifu, valorizaci výše přídatku na děti, podporu nízkopříjmových seniorů pobírajících důchod, větší daňové zvýhodnění zaměstnanců s nejnižšími příjmy a celkové zlepšení informovanosti veřejnosti. Cílem doporučených opatření je co nejvíce využívat již zavedené nástroje daňové a dávkové politiky, zaměřit se na nejvíce ohrožené skupiny obyvatel a tím omezovat fiskální dopady a pro-inflační efekty, a v neposlední řadě motivovat k uvážené spotřebě energií. Z pohledu nákladnosti je vhodné opatření posuzovat v kontextu veřejných rozpočtů jako celek, ne parciálně. Celkový krátkodobý fiskální dopad balíčku se může pohybovat mezi 6 mld. Kč nákladu (maximalizace všech opatření a omezení nákladů energetického tarifu o 20 mld.) až úsporou 13 mld. Kč (minimální verze všech opatření a omezení nákladů energetického tarifu o 25 mld.). Podrobnější propočet nákladů by měl být předmětem analýz konkrétních ministerstev.

Hlavní rizika identifikovaná během představení vládě:

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

Výchozí situace – dopady inflace na domácnosti:

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

Tabulka 1. Dopady inflace na různé typy domácností

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

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

Klíčové principy navrhovaných opatření:

Opatření by podle našeho názoru měla:

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

energetický tarif; případná další výplata podpory 5 000 Kč; výrazné zvýšení rodičovského příspěvku). Při posuzování nákladů a výnosů přesahovat horizont fiskálního roku a brát v potaz i pozitivní efekty, které se dostavují až se zpožděním let.

Shrnutí navrhovaných opatření:

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

1. Aktualizace normativů na bydlení

Odůvodnění:

[Normativy na bydlení¹](#) (PnB) určují maximálně uznatelnou výši nákladů na bydlení v příspěvku na bydlení a vstupují do výpočtu nezabavitelného minima v exekucích. Současné normativy na bydlení se pro domácnosti bydlící v nájmu či podnájmu pohybují od 6 746 Kč (jednočlenná domácnost v obci do 10 tisíc obyvatel) po 22 495 Kč (čtyřčlenná domácnost v Praze). Přes žádoucí změny v příspěvku na bydlení v lednu 2021, zůstávají tři nedostatky současného nastavení:

- a. **Nerovnost podle typu domácnosti** – podle analýzy dat *Česko 2022: Život k nezaplacení²*, okolo 70 % jednočlenných domácností v nájmech/podnájmech, které by díky kombinaci příjmů a uznatelných nákladů mohly čerpat příspěvek, má vyšší uznatelné náklady než normativ. U více než poloviny potenciálních žadatelů normativ podstatně stropuje uznatelné výdaje a tím i příspěvek

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

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

(o více než 1 000 Kč). U tří- a čtyřčlenných domácností normativy mnohem více odpovídají reálným výdajům domácností.

Tabulka 2. Porovnání reálných užitelných nákladů na bydlení a normativu na bydlení

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

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

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

Navrhovaná opatření:

³ Interní výstupy vlny 42 (publikace 22.8.) <https://data.irozhlas.cz/zivot-k-nezaplacenim/out/vydaie-castky/>

⁴ Interní výstupy vlny 42 (publikace 22.8.) <https://data.irozhlas.cz/zivot-k-nezaplacenim/out/vydaie-castky/>

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

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

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

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

Kdy realizovat:

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

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

Odhadované rozpočtové dopady:

Bod 1: 1,5 až 2,5 miliardy Kč ročně.⁵

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

2. Cílenější energetický tarif

Odůvodnění:

Současný záměr úsporných energetických⁶ tarifů směřuje k plošným slevám pro všechny typy domácností, a to podle tarifu energií. V případě plynu progresivně podle výše spotřeby, a je doplněn celkovým odpuštěním příspěvku na obnovitelné zdroje energie (OZE).

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

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

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

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

Navrhovaná opatření:

1. Zaměřit úsporný tarif na ohrožených cílové skupiny, které lze administrativně definovat a překrývají se skupinou domácností patřící systematicky mezi cca 24-35 % domácností vysoce zasažených výdaji na bydlení⁷ či s domácnostmi, které mají měsíční výdaje srovnatelné či vyšší než příjmy.⁸

Tato administrativní definice může zahrnovat např. domácnosti, které:

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

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

- na straně státu existuje chráněná databáze (DTB) s informací vloženou z dat MPSV, Finanční správy apod.;
- klient / občan požádá dodavatele elektřiny, plynu, dálkového tepla o zlevněný tarif a schválí, že dodavatel v DTB může ověřit jeho přítomnost;
- dodavatel po obdržení žádosti ověří, zda je žadatel v DTB, a to bez přístupu k dalším osobním údajům. Nezná ani důvod nároku.

3. Navrhujeme pracovat s progresivitou příspěvků na OZE místo jejich celkového odpuštění, které je velmi nákladné a nemotivuje k žádoucímu omezování spotřeby. Navrhujeme odpustit příspěvky na OZE za první 2-3. MWh spotřeby, ale nad ně je platit ve stejné či vyšší míře. Případně jiné snížení distribučních poplatků, DPH za první MWh odebrané elektřiny / plynu.

Kdy realizovat:

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

Odhadované rozpočtové dopady:

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

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

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

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

platit po dobu $\frac{2}{3}$ trvání fungování opatření (od 1. 1. 2023) mohou se celkově ušetřené náklady pohybovat mezi **20 až 25 miliardami Kč**.

3. Zvýšení využívání podpor (take-up)

Odůvodnění:

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

Návrhy opatření:

A. Dokončit digitalizaci klíčových dávek

- v současné době funguje kvalitní modernizovaná [elektronická žádost o příspěvek na bydlení pro osoby s identitou občana](#).¹⁰ A vedle toho existuje [zastaralý elektronický formulář](#)¹¹ pro osoby bez identity občana, který je využitelný formou vytištění a odeslání poštou či jako PDF s následným prokázáním identity na úřadu práce. Mezi potenciálními žadateli je však přirozeně málo lidí s bankovní identitou či jinou identitou občana.
- Navrhujeme zpřístupnit modernizovanou žádost i jako nástroj pro tvorbu tištěné / PDF verze. A udělat efektivní kampaň (např. skrze Českou poštu, banky apod.) pro zvýšení využívání elektronické identity.
- Modernizovaná online žádost by měla být využitelná i pro další typy dávek. Kalkulačky nároků na dávky by se mohly týkat podpor obecně a uživateli říct, na které má nárok a přesměrovat ho do daných žádostí.

B. Lepší informování

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

C. Omezení administrativní náročnosti a nejistoty

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

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

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

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

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

4. Jednorázová valorizace přídatku na děti

Odůvodnění:

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

Návrhy opatření:

- Navýšit základní výměru PnD minimálně o 30 %, tedy:
 - Děti do 6 let: 630 -> 820 Kč
 - Děti 6 až 15 let: 770 -> 1000 Kč
 - Nezaopatřené děti nad 15 let: 880 -> 1150 Kč
- Zachovat současnou zvýšenou výměru PnD (bonifikaci) +500 Kč za pracovní aktivitu. Případně ji snížit, pokud vláda nemá věrohodnější informace, že bonifikace pracovní aktivity efektivně posiluje (např. samoživitelka bez možnosti místa ve školce pro dítě nemůže pracovat, ani práci hledat).
- Při výrazném zvýšení PnD posoudit rozšíření možnosti převést část jeho čerpání na školní zařízení (na hrazení výletů apod.) v případě nadměrných školních absencí dítěte jako náhradu zřejmě protiústavního a nefunkčního systému zabavování dávek v hmotné pomoci.

Kdy realizovat: co nejdříve

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

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

- Životní minimum valorizovat o kumulativní inflaci do posledního možného měsíce. Inlace na spotřebním koši některých typů chudých domácností je totiž vyšší než na celkovém spotřebním koši. To pak v kombinaci s opožděním valorizace vede k reálnému zaostávání hodnoty ž.m.
- Při valorizaci daňové slevy na děti dát větší důraz na slevu na první dítě. Její výše výrazně zaostává za výší slevy na druhé dítě a třetí dítě. A to přesto, že růstem cen energií jsou domácnosti postiženy bez velkého ohledu na počet dětí.
- Slevu na poplatníka valorizovat zejména v případě, že **(a)** budou opětovně zvýšeny sazby DPFO, **(b)** bude umožněn její převod do daňového bonusu. Jinak sleva totiž nepomáhá nejnižším příjmovým

skupinám. V tom případě doporučujeme slevu valorizovat min. na 35 tisíc Kč ročně. [Viz návrh daňové reformy IDEA z roku 2020.¹²](#)

- Rodičovský příspěvek jakožto zcela plošnou a velmi nákladnou dávku valorizovat jen přiměřeně (např. pro udržení hodnoty vzhledem k průměrné mzdě).
- U minimální mzdy při valorizaci již zohlednit předpokládanou aplikaci směrnice Evropské komise (doporučení okolo 50 % průměrné mzdy) a omezit tím velké skoky ve valorizaci v budoucnosti.

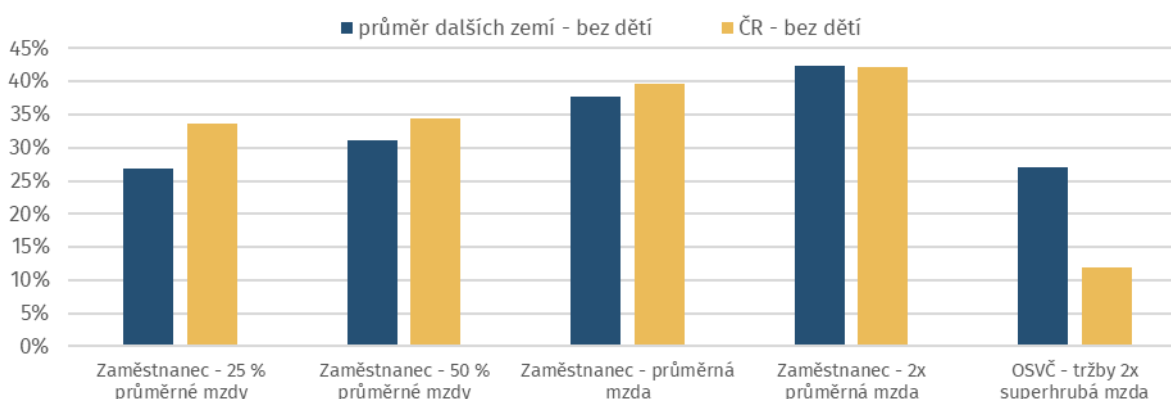
5. Daně a podpora nízkopříjmových pracujících

Odůvodnění:

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

Jedním z důvodů výrazného zatížení zaměstnanců s nejnižšími příjmy je nemožnost vyčerpání některých slev – například slevy na poplatníka, na školkovné, odpočty úroků z hypoték apod. - a to kvůli relativně nízké sazbě daně z příjmu, která je slevami u nízkopříjmových sice vynulována, ale zatížení se orientuje do sociálních a zdravotních odvodů, kde se slevy neaplikují (naopak existují povinná minima odvodů). [Dřívější návrhy¹³](#) daňových reforem od členů NERV se proto orientovaly na udržení vyšších sazeb daně, posílení slevy na poplatníka a umožnění jejího převodu do bonusu. Případně uplatněním slev i v sociálních odvodech (tzv. [podlaha¹⁴](#) propagovaná např. Miroslavem Zámečnickem). Stejným směrem – tedy k omezení zátěže nízkopříjmových pracujících kombinací DPFO a odvodů – jde i návrh převedení slevy na poplatníka do bonusu. Toto opatření může fungovat i limitovanou dobu (např. 2022-2023) a následně jej může nahradit komplexnější daňová reforma.

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



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

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

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

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

Návrhy:

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

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

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

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

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

Kdy realizovat: od 1. 1. 2023

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

6. Valorizace nízkých důchodů (základní složka)

Odůvodnění:

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

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

Velké fiskální náklady těchto valorizací vedou k tomu, že narůstají nerovnosti mezi důchodci. [Částka, kterou důchodci průměrně uspoří¹⁵](#) ze svého příjmu po květnové valorizaci stagnuje (valorizace v průměru pokryla nárůst nákladů). Ale zároveň [roste počet důchodců¹⁶](#), které mají výdaje shodné či vyšší než měsíční příjmy a zůstávají akutně ohrožení, a na druhé straně roste počet vysokopříjmových důchodců schopných akumulovat úspory.

Tabulka 4. Mimořádná valorizace důchodů v září 2022

Výše starobního důchodu (základní + procentuální složka)	Absolutní navýšení (v Kč)	Relativní navýšení (%)
10 000 Kč	318 Kč	3,2 %
12 000 Kč	422 Kč	3,7 %
14 000 Kč	569 Kč	4,1 %
16 000 Kč	630 Kč	3,9 %
20 000 Kč	838 Kč	4,2 %
25 000 Kč	1 098 Kč	4,4 %
30 000 Kč	1 358 Kč	4,5 %
40 000 Kč	1 878 Kč	4,7 %

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

Případné navýšení základní složky důchodů přitom není v rozporu se [závěry Ústavní soudu¹⁷](#) v otázce zásluhovosti důchodů. Tyto závěry se totiž týkají nastavení zásluhovosti procentuální složky důchodů (například redukčních hranic) a stropování sociálních odvodů, nikoli systému valorizace. Naše návrhy

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

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

¹⁷ <https://www.usoud.cz/aktualne/ustavni-soud-shledal-cast-zakona-o-duchodovem-pojistenim-protiustavni>

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

Návrhy:

1. Mimořádným opatřením nastavit minimum mimořádné zářijové valorizace starobních důchodů například na 700 Kč. To zhruba odpovídá valorizaci při průměrném důchodu a bude to částečně simulovat valorizaci základní složky důchodů u důchodců s nižšími příjmy. Toto opatření pomůže přibližně milionu důchodců¹⁸ s důchodem pod 16 tisíc Kč a specificky těm, kteří mají příjmy do 12 tisíc Kč.
2. Připravit změnu systémové valorizace, aby se inflace kromě procentuální složky projevovala do růstu základní složky (dnes 1/10 průměrné mzdy) i zásluhové složky. Například aby základní složka důchodu byla valorizována o inflaci, ale nejméně tak, aby odpovídala 1/10 průměrné mzdy.
3. Snižit odvody či výrazně zvýšit důchody lidem, kteří pracují v důchodovém věku – buď si odkládají důchod anebo pracují k němu. Tedy více motivovat k práci v důchodovém věku, která směřuje k vyšší udržitelnosti důchodového systému.

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

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

7. Dočasné uvolnění plateb vzdělávacích služeb pro širší skupinu nízkopříjmových

Odůvodnění: Česká republika patří mezi země s nejvyššími sociálními nerovnostmi ve vzdělávání, které se projevují zvýšenou neúspěšností dětí z nižších sociálních tříd a vysokou mírou předčasných odchodů ze vzdělávání v některých mikroregionech. Veřejné [náklady na nedokončení středního vzdělání se pohybují mezi 2,3 až 2,8 miliony za život jednotlivce](#)¹⁹ a to jen na snížení odvodů, zvýšení sociálních dávek a častější trestní činnosti.

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

Tento typ opatření chtějí zavést [Hlavní město Praha](#)²⁰ a [Jihočeský kraj](#)²¹. Programy obědů zdarma ve školách pro širší skupinu chudších dětí (nejen dětí z domácností v hmotné nouzi) existují v řadě

18

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

¹⁹ <https://www.nadacecs.cz/data/documents/76/ncs-shrnuti-studie-nerovnosti-fin.pdf>

²⁰ https://prazsky.denik.cz/zpravy_region/vedeni-prahy-chysta-protikrizovou-pomoc-lidem-v-nouzi-20220530.html

²¹ <https://www.kraj-jihocesky.cz/cs/hejtman-kuba-predstavil-program-pro-nizkoprijmove-skupiny-v-jihoceskem-kraji-pomuze-jim-zvladnout>

evropských států a v ČR. Podle většiny ředitelů MŠ, které se účastní těchto programů, přispívají ke snížení absencí a zlepšení socializace.²²

Pokud by došlo přelivu ekonomických problémů chudší třetiny rodin s dětmi do snížení investic do volnočasových činností, vzdělávací aktivity či zvýšení nestability a stresu v domácnostech, může to mít dlouhodobé negativní dopady ekonomické dopady. Naopak odhady Daniela Münicha a Jany Krajčové ([IDEA při CERGE-EI](#))²³ z výše citované studie ukazují pozitivní dopady snížení vzdělanostních nerovností až ve výši 18 miliard ročně v HDP v průběhu následujících 80 let.

Návrhy:

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

Kdy realizovat: co nejdříve

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

Závěr: Dodržení principů a celkové fiskální náklady

Navrhovaná opatření podle našeho názoru splňují následující principy:

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

Tabulka 5. Orientační výpočet nákladů opatření

²² https://osf.cz/wp-content/uploads/2017/08/OSF_Studie_Obedy_zdarma-1-1.pdf

²³ <https://www.nadacecs.cz/data/documents/76/ncs-shrnuti-studie-nerovnosti-fin.pdf>

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



2. Windfall tax (srpen 2022)

Název: Daň z mimořádných příjmů/zisků (windfall tax) v České republice

Garant: Mojmír Hampl

Datum publikace: 25. 8. 2022

Zdroj: [Windfall-tax-v-CR.pdf](#)

Pracovní materiál NERV:

Disclaimer:

Jedná se o pracovní a diskusní podkladový materiál pro jednání Národní ekonomické rady vlády (NERV) a její debatu s vládou, který má přispět k řešení současné mimořádné ekonomické situace, kdy na jedné straně vznikají neočekávané zisky v některých odvětvích a kdy na druhé straně stát musí kompenzovat dopady inflace a vysokých cen energií na občany a společnost masivními rozpočtovými výdaji. Materiál nevyjadřuje názor vlády, je jedním z doporučení, které vzniklo v rámci NERV. Materiál prezentuje odborný názor řady členů NERV, není však mezi členy Národní ekonomické rady vlády materiálem jednoznačně konsensuálním.

Executive Summary:

Materiál se zabývá mimořádnou situací, která vznikla v důsledku prudkého růstu cen energií zesíleného ruskou agresí na Ukrajině a dopady těchto faktorů na růst inflace, kdy je vláda nucena kompenzovat dopady vysokých cen, zejména energií, a zároveň konsolidovat veřejné finance. V uvedené situaci musí vláda kromě úspor na straně výdajů hledat i nové příjmové zdroje státního rozpočtu. Jedním z možných návrhů je zavedení Daně z mimořádných příjmů/zisků, tzv. windfall tax. Uvedená daň je časově omezená daň na dodatečné zisky firem, které vznikly v důsledku mimořádného externího šoku. Z důvodu dočasnosti se nejedná o opatření zlepšující strukturální saldo veřejných rozpočtů.

Materiál uvádí historické zkušenosti s obdobnou situací a vymezení sektorů, kterých by se měla týkat, jedná se například o sektor energetiky a bankovníctví, uvádí i úvahy o sektoru výroby PHM.

Materiál popisuje mechanismus fungování windfall tax a rozdíl oproti sektorové dani. Zabývá se také zdůvodněním vhodnosti tohoto nástroje v podmínkách České republiky a jeho výhodami oproti jiným klasickým nástrojům. Uvádí také další vedlejší přínosy jeho aplikace jako např. protiinflační efekt nebo změnu chování subjektů.

Cílem materiálu není přesná predikce daňových příjmů v jednotlivých letech, ale představení konceptu windfall tax a pouze řádové odhady potenciálních příjmů. Ty jsou zatíženy nejistotou, neboť jsou modelovány na základě údajů dostupných v čase zpracování materiálu. Skutečná výše výnosu může být významně ovlivněna hospodářským vývojem, jakož i finální podobou daně a daty dostupnými až po okamžiku zpracování materiálu.

Autoři představují i mezinárodních zkušenosti, zejména v UK a Maďarsku, které již varianty windfall tax zavedly do praxe, a s jejichž zkušenostmi se v průběhu příprav materiálu seznámili.

V závěru materiálu jsou uvedeny připomínky a stanoviska k materiálu jak ze strany představitelů státní správy, tak ze strany členů NERVu.

Rizika:

Materiál uvádí rovněž rizika zavádění daní, například jsou obsaženy v připomínkách v závěru materiálu.

Definice: časově omezená daň na dodatečné zisky firem, které vznikly v důsledku mimořádného externího²⁴ šoku.

BOX

V kontextu uvedené definice se tak jedná o analogii **daně z válečných zisků**. **Nejedná se o řešení strukturální nerovnováhy veřejných financí (jako tzv. jednorázové a přechodné opatření neovlivňuje hodnotu strukturálního salda veřejných financí)**. Lze jej využít pouze ke krytí jednorázových veřejných výdajů vyvolaných externím šokem. V současné době by tak mohla částečně pokrýt mimořádné výdaje spojené s rostoucími cenami energií. Současně tato daň může mít další pozitivní (měnové) účinky (viz dále). Při pohledu do hlubší domácí historie lze uvést, že dle retrospektivního materiálu ministerstva financí z roku 1935 měly daně z nadměrných (válečných) zisků protinflační efekt; důvodem pro horší válečnou inflaci v případech centrálních mocností bylo mimo jiné i *příliš pozdní* zavedení těchto daní.

Windfall tax může být uvalena všeobecně nebo pouze na vybrané sektory. V případě využití sektorového přístupu je nutné identifikovat cílové sektory prostřednictvím určitých základních kritérií jako např. zda:

- 1) v souvislosti s externím šokem došlo k významnému nárůstu zisku ve srovnání s minulostí,
- 2) je nízká pravděpodobnost přesunu daňového břemene na konečného spotřebitele,
- 3) není ze strany státu poptávka po automatickém růstu investiční aktivity sektoru, jakkoli windfall tax může i stimulovat investiční aktivitu (viz dále).

Potenciálními kandidáty jsou dle těchto kritérií v ČR sektory energetiky a bankovníctví, případně sektory další.²⁵ Tyto sektory budou pravděpodobně generovat vysoké dodatečné zisky, a to nikoliv z důvodu inovací či poskytování kvalitnějších služeb zákazníkům, nýbrž v důsledku rychlého růstu úrokových sazeb a cen energií. Naopak není vhodné uvažovat například o zbrojním průmyslu, ve kterém dochází k nárůstu zisků, ale mohlo by dojít k nežádoucímu zastavení investic do rozšíření výrobních kapacit. Dalším nevhodným příkladem může být také sektor telekomunikací, kde je ziskovost dlouhodobě důsledkem oligopolní struktury a hrozí zde přesun daně na konečného spotřebitele.

Základem daně by měl být pouze dodatečný zisk (windfall). Je tedy nutné stanovit „normální“ úroveň zisku každého poplatníka. Možností je výpočet průměrného zisku za několik období před šokem – např. opět pohledem do naší historie to dle císařského nařízení č. 103/1916 bylo pět fiskálních období před srpnem 1914, přičemž vyloučeny byly dvě z nich – s nejnižším a nejvyšším ziskem. Komplikací je situace, kdy během posledních let rostl zisk např. z důvodu fúze, nebo nové investice (řešením by například mohlo být využití průměrné výnosnosti vloženého kapitálu v odvětví; to samé u firem s kratší dobou

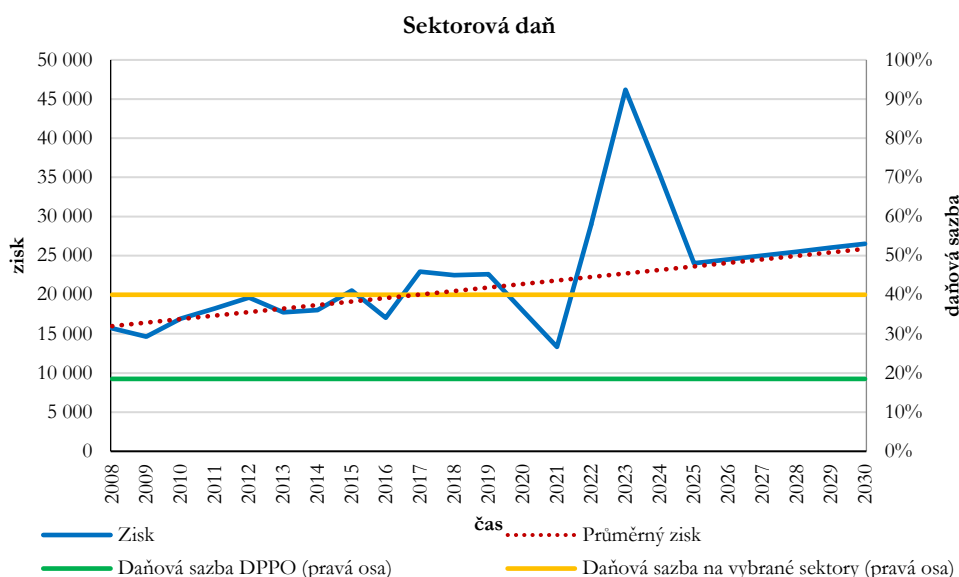
²⁴ Externím šokem je míněn šok vzniklý *mimo danou industrii* vyšší mocí, rozhodnutím národních či nadnárodních orgánů, válečným či obdobným konfliktem apod.

²⁵ V průběhu projednávání a připomínkového řízení se opakovaně objevila myšlenka zahrnout do úvah i sektor výroby, zpracování/prodeje PHM. Ten byl se základními čísly doplněn do části *modelových scénářů výnosu*.

činnosti než 5 let před šokem). Sazby daně mohou být stanoveny lineárně či progresivně. K dalšímu rozpracování by ale bylo již nutné konkrétní zadání pro ministerstvo financí.²⁶

Dále je zde nutné upozornit, že se nejedná o klasickou sektorovou daň, která je charakteristická zdaňováním celého zisku vybraného odvětví **vyšší než standardní sazbou korporátní daně, nebo dlouhodobým sektorovým příplatkem k běžné korporátní dani stanoveným na základě sektorově specifických kritérií jako je velikost bilanční sumy apod.**²⁷ Takovou situaci znázorňuje **graf 1**. Naopak v případě zavedení windfall tax bude zvýšenou sazbou daněný pouze dodatečný (mimořádný) zisk – na **grafu 2** znázorněný plochou žlutého trojúhelníku.

Graf 1 Sektorová daň

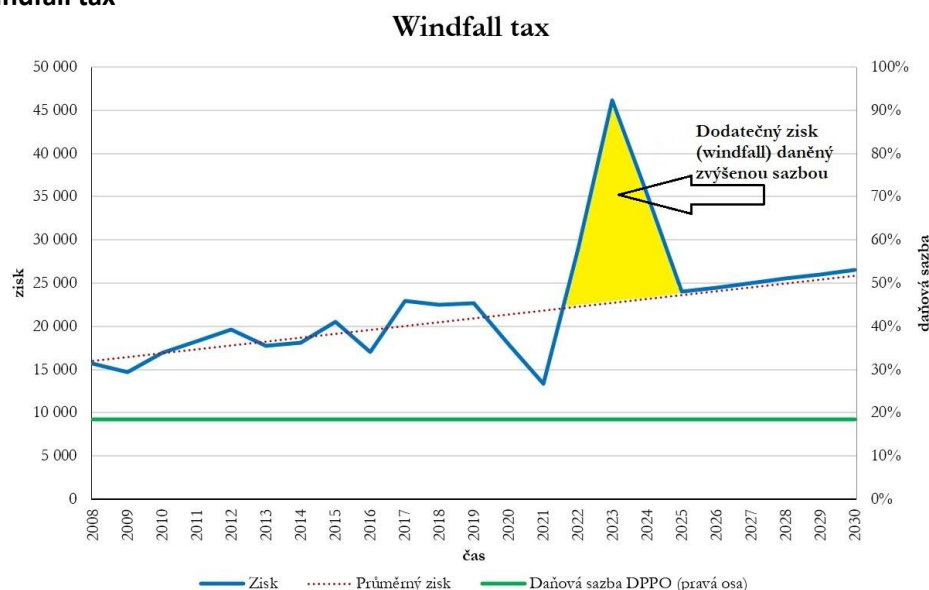


²⁶ Důležité je, zda základem pro výpočet budou data dle „daňového účetnictví“ či dle „finančního účetnictví“ – k tomu dále komentáře MF v příloze dokumentu.

²⁷ **Mezinárodní zkušenost - Velká Británie a ti další**

Ve Velké Británii byla „windfall tax“ oznámena 26. května 2022 od tohoto cut-off date je aplikována, a to na mimořádné zisky energetických společností (oil and gas). Daň ve výši 25 % bude navyšovat současnou základní sazbu daně ve výši 40 % a toto opatření vlády tak zvýší daňovou povinnost energetického průmyslu na 65 %. Opatření je časově omezené a bude obsahovat ustanovení o skončení platnosti, která tuto mimořádnou daň odstraní nejpozději 31. prosince 2025. Během prvních 12 měsíců britská vláda očekává fiskální příjem ve výši 5 mld. liber. Tyto prostředky budou použity k financování řady opatření v oblasti kompenzování zvýšení životních nákladů pro nejzranitelnější domácnosti ve VB. Ačkoliv je daň nazývána „windfall tax“, technicky se v tomto případě jedná spíše o sektorovou daň, protože se nezkoumá žádná *normalita zisků v minulosti*, v sektoru je prostě jen aplikována dodatečná přírážka ke klasické korporátní dani, jak potvrdilo jednání se zástupci UK Treasury. Windfall tax v klasičtější podobě zavedla vláda M. Thatcherové v roce 1981 na finanční sektor a vláda Tony Blaira v roce 1997 na všechny tzv. privatizované sektory ekonomiky, zejména v oblasti telekomunikací a utilit. Zároveň v průběhu debaty v ČR se objevila zpráva, že windfall tax na sektory energetiky a bank hodlá ještě letos zavést či již zavádí i španělská a italská vláda. Stejně tak je již v platnosti i v Maďarsku (viz dále).

Graf 2 Windfall tax



Pro názornější výklad je níže uveden ilustrativní příklad sektorové daně a windfall tax. **Tabulka 1** ukazuje důsledky potenciálního zavedení sektorové daně. Od roku 2022 je tak veškerý zisk společností v daném odvětví zdaňovaný zvýšenou sazbou (40 %). **Tabulka 2** poté představuje zjednodušenou konstrukci windfall tax. Předpokládejme, že v roce 2021 (a předchozích letech) je zisk v daném odvětví ve výši 10 Kč. V roce 2022 tento (dlouhodobý) zisk stoupne na 100 Kč. Sazba daně pro zisky do výše 10 Kč zůstává stejná (19 %), zatímco sazba daně pro dodatečný zisk ve výši 90 Kč se zvýší na 60 %. Pokud se zisk v příštím roce vrátí ke svým dlouhodobým průměrným hodnotám, je opět daněn pouze 19% sazbou DPPO. Další technickou variantu konstrukce představuje **tabulka 3**. Windfall tax lze v tomto případě **konstruovat jako přírůzek k DPPO**. V uvedeném příkladu by tak celý zisk podléhal DPPO (19 %) a nadměrný zisk by byl dodaněn ještě sazbou 41 %. Na agregátní úrovni (z hlediska daňových příjmů do státního rozpočtu) se může zdát rozdíl mezi sektorovou daní a windfall tax podobný. Na mikroekonomické úrovni (úrovni jednotlivých podniků) však sektorová daň zasáhne všechny podniky v daném sektoru. Naproti tomu windfall tax pouze firmy, které generují dodatečný zisk. Windfall tax je tak výrazně lépe zacílená na zdanění dodatečných zisků v krátkém období.

Tabulka 1 Sektorová daň

	2021	2022	2023
Zisk	10	100	10
Daňová sazba	19 %	40 %	40 %
Základ daně	10	100	10
Výnos daně	1,9	40,0	4,0

Tabulka 2 Windfall tax jako druhá sazba DPPO

	2021	2022	2023
Zisk	10	100	10
WINDFALL (dodatečný zisk)	0	90	0
Daňová sazba DPPO	19 %	19 %	19 %
Sazba WINDFALL TAX		60 %	
Základ daně pro DPPO	10	10	10
Základ daně pro WINDFALL	0	90	0
Výnos daně	1,9	55,9	1,9

Tabulka 3 Windfall tax jako přírůzek k DPPO

	2021	2022	2023
Zisk	10	100	10
WINDFALL (dodatečný zisk)	0	90	0
Daňová sazba DPPO	19 %	19 %	19 %
Sazba WINDFALL TAX		41 %	
Základ daně pro DPPO	10	100	10
Základ daně pro WINDFALL	0	90	0
Výnos daně	1,9	55,9	1,9

APLIKACE WINDFALL TAX NA ČR V AKTUÁLNÍ SITUACI

Zavedení windfall tax je z hlediska celospolečenského v dané chvíli zřejmě nejméně distorzní a také nejméně bolestné, pokud jej porovnáme se všemi dalšími myslitelnými alternativami zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v krátkém období (klasické přímé daně, klasické nepřímé daně, sociální a zdravotní pojištění). Logika a smysl jsou dvojí:

1. Snížit tlak na další nárůst dluhu, který by přinesla nutnost profinancovat na vrub deficitu zejména dodatečné veřejné výdaje (energetický tarif, imigrace apod.), které souvisejí s aktuální geopolitickou a ekonomickou situací a „putinflací“. Nárůst deficitu/dluhu je nyní totiž fakticky monetizován komerčními bankami, a to zvýšením jejich bilančních sum, jinými slovy tvorbou peněz v důsledku nákupu dluhopisů a pokladničních poukázek vlády. Takový dodatečný nárůst dluhu má tudíž nejen nepříznivé fiskální, ale v dané situaci i velmi nežádoucí měnové dopady. Tento typ daně je dokáže tlumit.
2. Zároveň má windfall tax výhodu v tom, že **neobsahuje „efekt západky“**, tedy nevyžaduje složité rozhodování o tom, kdy a jak tento typ zdanění „vypnout.“ Pokud pominou důvody, které vedly k mimořádnému nárůstu zisků, zmizí i báze, kterou by bylo možné dále zdaňovat. Tato báze zmizí buď proto, že pominou **exogenní okolnosti**, které windfall způsobily (vysoké tržní ceny energií) nebo proto, že **subjekty začnou samy tuto bázi svým chováním minimalizovat**. Nicméně i při neexistenci „západky“ autoři textu akceptují názor ministerstva financí, že z pohledu přiměřené jistoty daňových subjektů by bylo rozumné stanovit do legislativní úpravy rovnou i pevný konec výběru této daně.

V případě úvěrových institucí je situace velmi instruktivní. Stávající nárůst zisku (od začátku 2022) je dán z velké části rychlým růstem úrokových sazeb ze strany ČNB, který se jen pomalu a neochotně propisuje do úrokových sazeb na pasivech komerčních bank (zejména sazeb depozit). Přitom je potřeba chápat, že růst základní úrokové sazby ČNB, kterou jsou úročeny volné rezervy komerčních bank v ČNB (v objemu cca 2.6 - 2.7 bn Kč), je fakticky též emisí nových peněz, kterou získávají v podobě vyššího úrokového rozpětí právě komerční banky jako svého typu windfall. Zdanění takového windfall zisku má pozitivní národohospodářské účinky:

- a) Sníží tlak na nárůst deficitu/dluhu (přímý pozitivní fiskální dopad)
- b) Sníží tlak na monetizaci dluhu (viz výše – tedy nepřímý pozitivní měnový dopad)
- c) Sníží objem dividend, které by bylo možné poslat mateřským společnostem do zahraničí, a které mají v dané chvíli nepříznivý vliv na oslabení kurzu, a tedy na inflaci (také nepřímý pozitivní měnový dopad)

Pokud by se úvěrové instituce rozhodly snížit základ windfall tax vyšším úročením depozit, výnos windfall by byl nižší, ale i tak by to znamenalo veskrze pozitivní fiskální i měnové efekty:

- a) Zrychlila by se tak transmise úrokových sazeb ČNB do ekonomiky a zvýšila motivace k úsporám (pozitivní protiinflační měnový efekt)
- b) Zvýšil by se výnos státu z 15% srážkové daně z úroků (pozitivní fiskální efekt)
- c) U dividend dtto jako v předchozím případě

Přízpůsobení samozřejmě může probíhat i formou nárůstu jiných nákladů bank, ale ten minimálně v krátkém horizontu nemůže držet tempo s rychlým nárůstem windfall příjmů. Zároveň odpadá argument, že tento typ zdanění banky přenesou snadno do nákladů, nejde totiž o klasickou sektorovou daň, která znamená očekávané a dlouhodobé snížení čistého zisku. Zdaňuje se něco, **co ani banky nemohly očekávat a do svých dlouhodobých projekcí to nemohly plně zahrnout**. Proto paradoxně čím dříve nebudou mít windfall zisk, tím dříve odpadne moment, kdy by s ním mohly začít dlouhodobě

počítat. Logika je: ztrátu něčeho s čím jsem vůbec nepočítal, nemůžu chtít od nikoho kompenzovat, zvláště, když to nakonec ani nedostanu.

V případě energetických společností platí fakticky totéž, co bylo popsáno výše. Výjimkou tvoří měnové efekty, protože energetické společnosti svou činností nevytvářejí **nové nehotové peníze a ani jejich regulátor novou likviditu nevytváří** (na rozdíl od ČNB). Druhou výjimkou jsou poté negativní efekty spojené s odlivem dividend. V energetickém sektoru existuje odlišná vlastnická struktura a tento argument tak neplatí. Zůstávají však pozitivní fiskální efekty a samozřejmě též otevřená otázka, jak by energetické společnosti windfall zisky optimalizovaly v budoucnu, kdyby délka trvání mimořádných zisků byla delší. Mohlo by se jednat o tendenci zvýšit investiční aktivitu či akviziční aktivitu, což může být opět makroekonomicky pozitivní.

MODELOVÉ SCÉNÁŘE VÝNOSU WINDFALL TAX

V následující části textu jsou uvedeny modelové scénáře potenciálního daňového výnosu spojeného s případným zavedením windfall tax v ČR. Cílem těchto scénářů není určit zcela přesný daňový výnos windfall tax, ale vytvořit alespoň **řádovou představu možného daňového výnosu** pro další debatu.

Pro modelový výpočet jsou z výše uvedených důvodů vybrány sektory energetiky a bankovníctví. Pro každý sektor je vypočítán windfall (tedy dodatečný zisk – znázorněný žlutou plochou **na grafu 3 a 5**), a to na základě již známých dat o hospodářských výsledcích za první čtvrtletí letošního roku, které jsou anualizovány a expertně upraveny, případně na základě odhadů zisků akciových analytiků. Tento dodatečný zisk je v následujícím kroku zdaněn aktuální sazbou DPPO (19 %) a zároveň vzorovými sazbami 40 %, 50 % a 60 %. Potenciální dodatečný příjem pro veřejné rozpočty pak představují šedé až černé sloupce (**v grafu 4 a 6**).

Pro stanovení daňového základu pro windfall tax je nutné vypočítat "normální" úroveň zisku. V následujících modelových scénářích je tato úroveň vypočítána jako klouzavý aritmetický průměr za posledních 5 let. Počátečním obdobím scénářů je rok 2022 a jsou tak brány v potaz zisky sektorů v letech 2017-2021. Alternativním způsobem (jak je zmíněno v textu výše) je využít pětiletý klouzavý průměr **s vyloučením fiskálních období s nejvyšším a nejnižším generovaným ziskem**. Rozdíl těchto dvou přístupů pro konkrétní modelové scénáře je však nemateriální. V případě energetického sektoru by se při použití alternativního způsobu výpočtu předpokládaný daňový výnos v roce 2022 v závislosti na daňové sazbě zvýšil o 0,1 až 0,3 mld. Kč. V případě bankovního sektoru by byl předpokládaný daňový výnos nižší o 1,3 až 1,9 mld. Kč.²⁸

Bankovní sektor²⁹

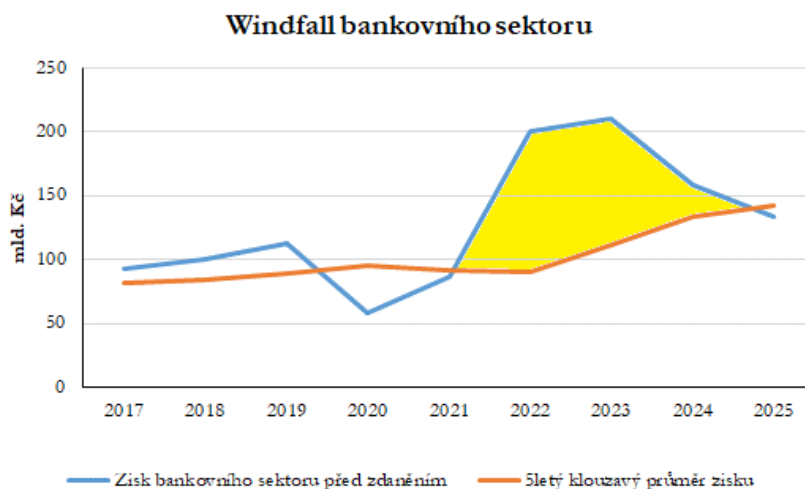
U bankovního sektoru tvoří dominantní část zisku tzv. úrokový zisk či úroková marže. Pozitivní vliv na tento (mimořádný) zisk má nyní z významné části měnová politika ČNB, resp. zvýšení hlavní úrokové sazby (2T repo) na 7 %. Úrokové sazby na této hladině však nelze považovat za „nový normál“ a ČNB po odeznění inflačních tlaků zřejmě přistoupí k uvolňování měnové politiky a tedy k opětovnému snížení

²⁸ Zároveň nedoporučujeme do výpočtu integrovat faktor inflace (např. průměr zisků + inflace v daném roce navíc), protože předpokládáme, že růst nominálního HDP se sám o sobě propíše do daňových příjmů v definovaných sektorech.

²⁹ Pořadí sektorů v této části dokumentu je čistě arbitrární či abecední, nemá naznačovat, který z nich má být upřednostněn či naopak upozaděn.

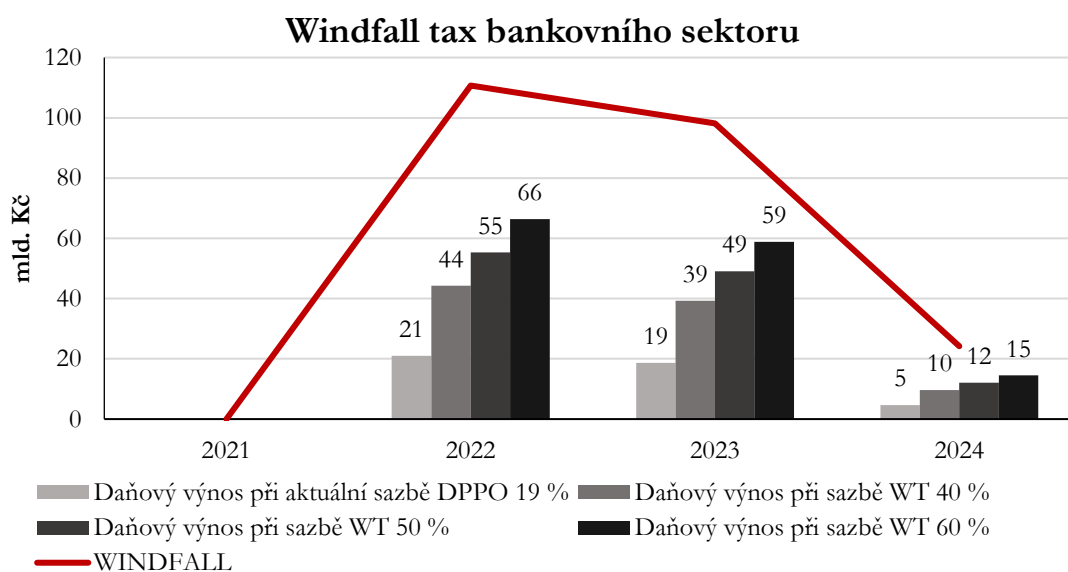
úrokových sazeb. Z tohoto důvodu je windfall bankovního sektoru modelovaný pouze na přechodné období.

Graf 3 Windfall bankovního sektoru³⁰



Zdroj: ČNB, predikce NRR

Graf 4 Windfall tax bankovního sektoru



Zdroj: NRR

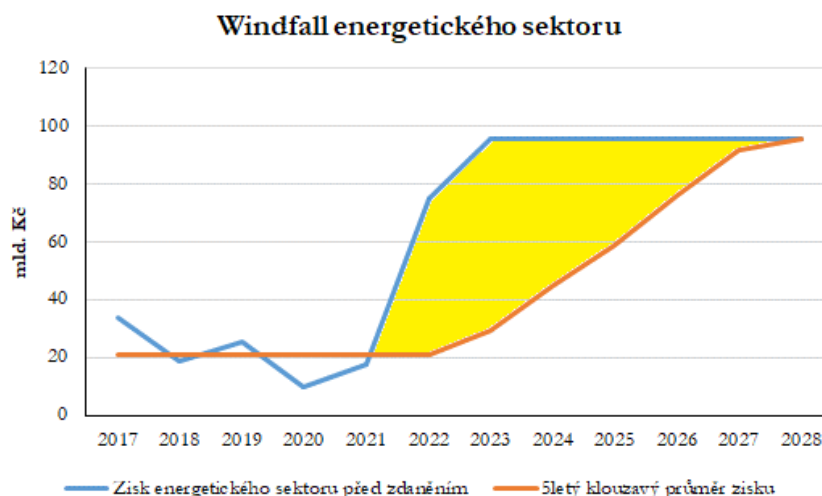
Z **grafu 4** vyplývá, že díky vyšším ziskům v bankovním sektoru bude samotný odhadovaný dodatečný daňový výnos z DPPO v roce 2023 činit 19 mld. Kč. Pokud by byla zavedena windfall tax, a byla by konstruovaná formou přírážky k DPPO (viz ilustrativní příklad v tabulce 3), odhadovaný daňový výnos v závislosti na výši sazby činí dodatečných 39 až 59 mld. Kč.

Energetický sektor

³⁰ K realističnosti odhadů viz přílohu k dokumentu v části **Přípomínky (obecné vypořádání)**.

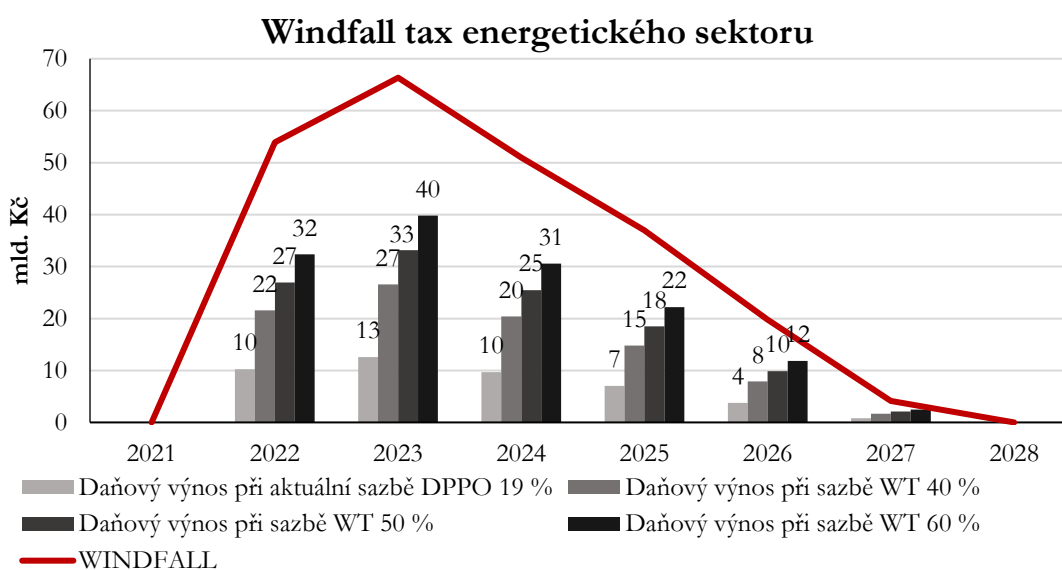
U energetického sektoru je pro modelový výpočet využit delší časový horizont dodatečného zisku, a to zejména z důvodu možného dlouhodobějšího efektu nárůstu cen elektrické energie.

Graf 5 Windfall energetického sektoru



Zdroj: ERÚ, predikce NRR

Graf 6 Windfall tax energetického sektoru



Zdroj: NRR

Z **grafu 6** vyplývá, že díky vyšším ziskům v energetickém sektoru bude samotný odhadovaný dodatečný daňový výnos z DPPO v roce 2023 činit 13 mld. Kč. Pokud by byla zavedena windfall tax, a byla by konstruována formou přírůžky k DPPO (viz ilustrativní příklad v tabulce 3), odhadovaný daňový výnos v závislosti na výši sazby činí dodatečných 27 až 40 mld. Kč.

Odvětví výroby a distribuce pohonných hmot a mazadel (PHM)

V oblasti odvětví výroby a distribuce PHM byl k modelovému výpočtu použit pětiletý klouzavý průměr zisku celého sektoru v celkové výši 3,6 mld. Kč. Dle dostupných informací o výsledcích hospodaření za první čtvrtletí roku 2022 byl aproximován celoroční hrubý zisk sektoru výroby a PHM v objemu 8,4 mld. Kč. Odhadovaný daňový výnos byl kvantifikován pro 40% sazbu windfall tax ve výši 1,9 mld. Kč, pro sazbu 50 % ve výši 2,4 mld. Kč a pro 60% sazbu windfall tax ve výši daňového výnosu 2,9 mld. Kč. Celkový daňový výnos sektoru výroby a distribuce PHM se zdá vzhledem k potencionálním nákladům projektu jako nedostatečný.³¹

Tabulka 4 Windfall tax odvětví výroby a distribuce pohonných hmot a mazadel

	Hrubý zisk 2022	5letý průměr zisku	Odhadovaný daňový výnos za rok 2022		
			40% sazba	50% sazba	60% sazba
Odvětví výroby a distribuce PHM	8,4	3,6	1,9	2,4	2,9

Pozn.: Uvedené hodnoty jsou v mld. Kč

Závěr:

Uvedené modelové propočty na reálných a agregovaných sektorových datech (případně na datech, která byla extrapolována za rozumných předpokladů z dat relevantních reprezentantů daných industrií) ukazují, že v ČR existuje potenciál pro windfall tax v uvedených sektorech, a že její výnos by se v závislosti na zvolené sazbě pohyboval vždy v řádu nižších desítek miliard korun za každý sektor. Autoři námětu jsou si zároveň vědomi toho, že uvedenou daň nelze nejspíše aplikovat retroaktivně (viz příklad UK), a že tedy propočty za rok 2022 jsou pouze ilustrativní, protože i při nejrychlejším možném legislativním procesu se takto dá cílit nejdříve (a málo pravděpodobně) na zisky posledního čtvrtletí roku 2022, ale spíše až na rok 2023.

Příloha: Připomínky (obecné vypořádání + vypořádání dalších připomínek předložených verbálně při projednání materiálu na pracovní skupině NERV pro VF dne 10.8.2022)

Připomínky zaslali či do textu vložili:

- ze členů prac. skupiny: J. Procházka, P. Zahradník, A. Rod, D. Havlíček, L. Dušek, P. Janský, J. Lučan, H. Horská
- z nečlenů prac. skupiny: D. Prokop a NMF S. Kouba, který byl přítomen na diskusi dne 19.7.

Konkrétně:

D. Prokop vznesl bilaterálně spíše dotazy a požadavky na upřesnění, které byly bilaterálně zodpovězeny.

³¹ Z diskuse se zástupci maďarského MF vyplynulo, že Maďarsko od roku 2022 do roku 2023 zdaňuje mimořádnou sazbou 40% nad rámec běžného korporátního zdanění i tento sektor (bankovní sektor pak dodatečnou sazbou 10% v roce 2022 a 8% v roce 2023) a to *retroaktivně* na základě vyhlášeného stavu „emergency“ v Maďarsku. Do zdaňovaných subjektů patří i společnost MÓL, v níž maďarský stát nadržuje přímo většinu akcií. Dodatečný příjem je relativně komplexně počítán z přírážky, kterou výrobci získávají z rozdílu mezi cenou ruské komodity (z níž se primárně zpracovává) a světové ceny komodity násobené objemem zpracovávané komodity. Tento typ konstrukce si lze samozřejmě představit i u výrobců elektrické energie v českém případě, kdy by základem daně byl objem vyrobené/ prodané elektrické energie v TWh v běžném roce násobený cenou takto prodaného objemu minus stejný propočet v období předchozím.

P. Zahradník vznesl dotaz/komentář, zda by zvažovaný koncept windfall text neměl být zasazen do EU rámce *Infra-marginal profit fiscal measures*. Ten je ovšem definičně použitelný jen pro oblast výroby elektrické energie v kontextu tranzice k udržitelnějším zdrojům energií, není aplikovatelný mimo tento sektor a jeho nástroje (které by měly být EU harmonizovány, což je v daném čase nerealistické a v jiných zemích též nepoužívané kritérium) mají končit nejpozději v červnu roku 2022³², jakkoli je toto datum nejspíše „plovoucí“. Dle názoru autorů to není použitelný rámec v kontextu debaty o windfall tax v ČR ve druhé polovině roku 2022.

A. Rod vznesl několik koncepčních námitek k povaze daně jako takové (snížení předvídatelnosti podnikatelského prostředí, neexistence nejlepší praxe ve světě, snížení stability podnikatelského prostředí, problém daňové optimalizace apod). Tyto námítky, které lze též samozřejmě aplikovat i u jiných daní, včetně klasické DPPO, ovšem nelze vypořádat v kontextu tohoto materiálu, jsou zásadním ideovým odmítnutím konceptu windfall tax jako takového a přijetí/nepřijetí těchto námitek je otázkou politického přijetí/nepřijetí ideje jako takové (podobné připomínky vznesla i H. Horská či J. Lučan přímo na prvním jednání pracovní skupiny dne 19. 7. ještě před spuštěním připomínkového řízení).

D. Stroukal se sice nezúčastnil formálního připomínkového řízení, nicméně po diskusi 10. 8. vznesl zásadní výhradu k celému konceptu windfall daně, kterou nepovažuje za slučitelnou s pravidly standardní tržní ekonomiky. Částečně podobně argumentoval i A. Rod.

Smysluplnými námitkami vůči konceptu windfall tax jsou:

- *Volba období* pro stanovení „běžného“ či „normálního“ zisku je arbitrární. Členové NERV opakovaně upozorňovali na fakt, že v identifikovaných odvětvích by bylo možné mluvit o tom, že prožívaly před rokem 2022 spíše „horší léta“. Zejména v oblasti úvěrových institucí se to týkalo období COVIDu (D. Marek, H. Horská). Podobnou obecnou námitku lze vznést vůči mimořádnosti nízkých cen energií v letech před energetickou krizí (před 2022). Nicméně volba období bude vždy arbitrární a fakt volby nelze žádným způsobem obejít. Navíc i při vzetí v úvahu mimořádnosti let 2020-2021 stále vycházejí aktualizované výsledky v obou sektorech pro rok 2022 a dále lépe, než je průměr zvoleného vzorku let předchozích. Postupně přicházející data od zmíněných firem za 1. pololetí navíc tyto předpoklady potvrzují, či dokonce překonávají.
- *Volba sektoru* může být též věcí arbitrární, ale vzhledem k realitě Evropy je jasné, že v zásadě se fiskální autority téměř všude a bez vzájemné koordinace shodly, že právě o zmíněných dvou sektorech je nutné uvažovat v kontextu abnormálně vysokých cen energií a vysoké inflace, která nutí centrální banky zvyšovat zásadně úrokové sazby. Sektory tak procházejí „testem zjevného“ v mimořádné situaci.

Autoři návrhu si nicméně uvědomují, že zřejmě nejvážnější riziko WFT je intelektuální a politické – protože jako u velkorysé rozpočtové politiky v a po roce 2020 otevírá stavidla, která nemusí být snadné znovu uzavřít.

V argumentaci se pak opakovaně objevuje námitka, že tento typ zdanění může odrazovat případné zahraniční investory a tedy přítok kapitálu v těchto odvětvích v budoucnu. Na ten lze ovšem reagovat tak, že oba sektory naopak kapitál vytvářejí (v případě bankovního dokonce dlouhodobě) a naopak jej repatriují vlastníkům, než by samy byly příjemcem nového kapitálu ze zahraničí. Jde tedy o právě opačný tok zdrojů, než námitka implikuje.

NMF S. Kouba pak vznesl řadu technických, věcných a komentářů, které se ale týkají už spíše implementační fáze, kdyby k ní došlo. Do materiálu jsme zapracovali jeho myšlenku, že z hlediska formování očekávání daňových subjektů by i při „samovypínacím“ mechanismu windfall tax měl být do

³²https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:71767319-9f0a-11ec-83e1-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_3&format=PDF

případného zákona zanesen pevný konec aplikace (metoda opasek i šle), a že relevantní budou daňová, nikoli nutně účetní data firem (totéž téma otevřel i P. Janský).

J. Lučan (a též J. Procházka) vnesli obecnou připomínku k nerealističnosti či nadhodnocenosti odhadu celkových zisků a také windfall zisků u bankovního sektoru.

MF provedlo vlastní odhady, které v případě bankovního sektoru docházejí k řádově podobným výsledkům (zhruba 80% odhadu autorů textu), přičemž berou v úvahu fakt, že základem pro výpočet by bylo daňové účetnictví, nikoli účetnictví finanční. Bankovní sektor sám o sobě žádná jiná relevantní data/odhady/predikce nedodal, takže odhady ponecháváme prozatím v původní výši, jakkoli chápeme, že budou velmi ovlivněny mimo jiné celkovou ekonomickou situací ČR a nutností bank na ni z hlediska risk costs reagovat.

MF považuje za nadhodnocené i výnosy u energetického sektoru, které však v původním dokumentu vycházejí z odhadů zisků tržních analytiků a považujeme je tedy stále za poměrně nestranné. MF s ohledem na značně odlišný účetní HV, základ DPPO a konečný zisk určený k výplatě a také vzhledem ke specifičnosti 1. pololetí roku 2022 odhaduje výnos windfall tax v tomto sektoru na úrovni 11-16 mld. Kč v roce 2022 a 18-27 mld. Kč v roce 2023, tedy cca o třetinu níže oproti odhadu původnímu.

Nicméně vzhledem k tomu, že relevantní pro zdanění je dle všeho až rok 2023, není toto řádově jiný odhad a základní závěr o dodatečném výnosu v řádu desítek miliard korun i tak zůstává v platnosti. MF zároveň nepředpokládá, že by v sektoru výroby energií zůstal mimořádný zisk přítomen na delší dobu, s čímž ovšem autoři tohoto textu nesouhlasí.

Další připomínky jsou vypořádány v textu samotném.



3. Snížení výdajů a zvýšení příjmů (listopad 2022)

Název: Návrhy NERV na snížení výdajů a zvýšení příjmů veřejných rozpočtů v ČR

Garant: Dominik Stroukal

Datum publikace: 3. 11. 2022

Zdroj: [Navrhy-NERV-na-snizeni-vydaju-a-zvyseni-prijmu.pdf](#)

Pracovní materiál NERV:

Prohlubující se strukturální deficit veřejných rozpočtů přispívá k budoucí dlouhodobé ekonomické stagnaci země (rozpočtová neschopnost vlád dostatečně investovat do vzdělání, výzkumu a veřejné infrastruktury). Navíc zvyšuje riziko finanční a ekonomické nestability, kterou může i v dohledné době spustit byť jen jeden další externí negativní faktor. Ztráta důvěry finančních trhů a ekonomických subjektů v udržitelnost veřejných rozpočtů by pak měla sociálně a ekonomicky diametrálně bolestivější dopady na obyvatele a ekonomiku než sice nepopulární, ale včasná, řízená a v čase rozprostřená konsolidační opatření, která NERV vládě navrhuje.

Návrhy na snížení výdajů veřejných rozpočtů

- Parametrická opatření na snížení budoucích výdajů důchodového systému
- Návrat slevy na jízdném do stavu v srpnu 2018
- Zrušení státní podpory stavebního spoření
- Zvýšení efektivity veřejné správy – optimalizace počtu zaměstnanců a slučování agend
- Redukce počtu a reforma fungování resortních výzkumných ústavů
- Revize samosprávy a nákladů na místní vlády
- Snížení počtu vězňů
- Redukce počtu policistů
- Zrušení/nezavádění tzv. "výchového"
- Zkrácení doby pobírání rodičovského příspěvku
- Snížení podpory v nezaměstnanosti
- Snížení neinvestičních dotací v zemědělství

Návrhy na zvýšení příjmů veřejných rozpočtů

- Zvýšit zdanění příjmů fyzických osob
- Revize sazeb spotřební daně
- Zrušení slevy na nepracující manželku či manžela
- Zvýšit poplatek za dobývání nerostných surovin
- Nerealizovat plánované rozšíření paušální daně
- Omezení ev. rušení daňových výjimek a úlev
- Zpoplatnění vysokých škol
- Zrušení zbytných finančních institucí státu
- Privatizace
- Zavést karenční dobu v případě nemoci
- Revize snížených pásem DPH
- Zvýšit daň z nemovitých věcí
- Globální a evropské reformy korporátní daně
- PPP a výkonové zpoplatnění dopravní infrastruktury
- Zrušení školkovného
- Snížení počtu osob v exekuci
- Rozšíření dostupnosti předškolních zařízení a zvýšení předvídatelnosti jejich dostupnosti pro rodiče i budoucí rodiče

Podrobně:

Návrhy na snížení výdajů veřejných rozpočtů

Parametrická opatření na snížení budoucích výdajů důchodového systému		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Návrh opatření: (i) Zachovat tempo pravidelných valorizací zohledňující inflaci, ale snížit zohlednění růstu reálných mezd z 1/2 na 1/3, jako tomu bylo do roku 2017 (ii) Do systému valorizací zavést symetrii zohlednění růstu/poklesu reálných mezd. (iii) Výrazně snížit možnosti a motivace odchodů do předčasného důchodu. (iv) Začít opět automaticky zvyšovat zákonný věk odchodu do důchodu na základě zvyšování doby dožití. (v) Zvýhodnit veřejnou podporu pojistného charakteru spoření ve III. pilíři. (vi) Redukce rozsahu předčasných důchodů (společně s bodem iii).

Současné parametrické nastavení důchodového systému ve výhledu 10 a více let vede k výraznému růstu jeho finančních závazků, a tedy k zatížení veřejných rozpočtů. Na rozdíl od systémových změn, jejichž implementace je zdoluhavá a málo pravděpodobná, parametrické změny může realizovat již současná vláda s tím, že žádoucí dopady na finanční stabilitu se začnou dostavovat téměř okamžitě a budou se násobit v čase.

ad (i) a (ii): Změna parametrů pravidelných valorizací důchodů zavedená v roce 2018 výrazně zvýšila dlouhodobé finanční závazky veřejných rozpočtů vůči prvnímu pilíři důchodového systému. Společně s nesymetrickým způsobem zohlednění růstu reálných mezd (do valorizace se promítá pouze růst pozitivní, nikoliv negativní) to vede k tomu, že výrazně roste náhradový poměr (úroveň důchodu vůči průměrné mzdě v ekonomice). Navrhuje se proto, aby se do valorizace růst reálných mezd promítal pouze z 1/3, jako tomu bylo do roku 2018. Navíc se navrhuje, aby se v případě období poklesu reálných mezd následující růst reálných mezd do valorizace začal promítat až poté, co byl dřívější pokles reálných mezd plně kompenzován jejich následným růstem. Navrhovaná úprava pravidelné valorizace bude nadále plně kompenzovat inflaci, částečně i růst reálné životní úrovně v zemi, a navíc bude systém automaticky reagovat na případný pokles reálných mezd v ekonomice.

ad (iii): Podíl odchodů do předčasného důchodu je dlouhodobě velmi vysoký. Ve většině případů přitom není vynucen zásadnějšími zdravotními problémy těchto osob, ale je způsoben výhodností systémového nastavení. Důsledkem jsou výrazně vyšší nároky na výdaje důchodového a dávkového systému a snížení příjmů veřejných rozpočtů z přímých daní a pojistných odvodů. Navrhujeme atraktivitu předčasných odchodů výrazně snížit kombinací parametrického a dalšího nastavení tak, aby došlo k výrazné redukci předčasných důchodů na 1/4 současné intenzity či ještě menší počet.

ad (iv) Očekávaná doba dožití české populace ve věku 50 let se nadále zvyšuje (je třeba odhlédnout od jednorázového fenoménu covid-19), stejně jako je přítomen výhled jejího dalšího zvyšování v dalších dekádách. Je to dáno plejádou faktorů, jako je rostoucí podíl života stráveného v lepším životním prostředí, pracovní kariérou v profesích méně zdravotně škodlivých, pokrok medicíny, zdravotní péče a prevence, zlepšování životního stylu a péče o zdraví. Prodlužování statutárního věku odchodu do důchodu má potenciál oddálit plány odchodu do důchodu jak na straně zaměstnanců, tak zaměstnavatelů, prodloužit dobu aktivní a produktivní pracovní aktivity, zvýšit investice do vzdělání a dovedností a v konečném důsledku zvýšit výnosy z daní a pojistných odvodů a snížení výdajů důchodového a sociálního systému. Je žádoucí, aby k prodlužování věku odchodu docházelo automaticky na základě pravidelných aktualizací očekávané doby dožití tak, aby se očekávaná délka

života v důchodu již dále nezvyšovala. Automatismus zvyšování je žádoucí proto, aby se zvyšování nestalo rukojmím okamžitého politického populismu okamžiku.

ad (v): Cílem státní podpory spoření na stáří ve III. důchodovém pilíři je motivace k dodatečnému osobnímu finančnímu zajištění na stáří. Tento cíl však současné nastavení systému plní velmi nedokonale, protože naprostá většina úspor ve III. pilíři si lidé nechávají vyplácet jednorázově, navíc spíše v počátcích svého důchodového období, takže úspory neplní zamýšlený cíl dodatečného zajištění do doby dožití. V případě jednorázových výplat představuje spoření ve III. pilíři pouze dodatečnou alternativu k řadě dalších spořicích instrumentů (včetně spořicích účtů), aniž to nutně zvyšuje celkový sklon populace k úsporám. Doporučujeme proto, aby státní podpora spoření ve III. pilíři byla nastavena tak, aby mnohem výrazněji cílila na pojistný charakter spoření (pojistná událost je zde dlouhověkost) a motivovala k výplatě úspor se státní podporou formou annuity (do konce života). Jednou z řady další možností, jak toho dosáhnout je např. zatížit jednorázové výplaty zdaněním dříve získané státní podpory sazbou 50 % - 100 % a dřívějších úlev na dani z příjmů ze zaplacených příspěvků spořicích a jeho zaměstnavatelů v minulosti.

ad (vi): Na předčasné důchody se ročně vyplatí vyšší desítky miliard. 25 000 nově přiznaných předčasných důchodů ročně, pokud bychom na rok zcela zastavili přísun lidí do předčasného důchodu, ušetří se napřímo cca 4,5 miliardy, tedy spíše se odloží o rok, ale to též není málo. 25 000 lidí by za ten rok přispělo zhruba 3-4 miliardy na daních a odvodech do rozpočtu. (viz též bod iii.)

Návrat slevy na jízdném do stavu v srpnu 2018		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
  		

Rozšíření slevy na jízdném bylo populistickým politickým krokem, který zcela jistě dotčeným skupinám pomáhá, ale jde o pomoc nesystémovou a drahou. Systém slev navíc přirozeně produkuje odpověď ze strany dopravců, kteří uměle navyšovali ceny, zaváděli cashbacky atp., aby ze slevy získali legální cestou co nejvíce peněz. Jde o podporu vybraného odvětví více než o podporu daných skupin obyvatel, k čemuž má stát jiné nástroje, například důchody či slevy na dani, u studentů sociální stipendia či nabídka vratných grantů. Slevy by se měly vrátit do stavu před rokem 2018, kdy děti do 6 let cestovaly zdarma a senioři nad 70 let s výraznou slevou.

- Státní rozpočet by mohl ušetřit přibližně 3,3 miliardy korun ročně.

Zrušení státní podpory stavebního spoření		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
  		

Téměř okamžitě lze zrušit státní podporu stavebního spoření, která má v ČR sice téměř třicetiletou tradici, ovšem vznikala ve zcela jiné situaci nedostatku úspor, neexistence hypoték a celkového nedostatku dlouhodobých vkladů (a kapitálu). Postupem času se z tohoto produktu stalo „pouze“ státem dotované běžné spoření pro některé, jež je však financováno z kapes všech daňových poplatníků.

Zrušení nebude mít dopad do finanční stability domácího trhu, neboť při postupné expiraci smluv (tedy v období až 6 let) mají stávající stavební spořitelny a jejich mateřské společnosti dostatek času na přípravu odlišné strategie poskytování stavebního spoření, transformaci stavebních spořitelien na

institute jiného typu, případně na jejich řízený zánik. Nejedná se o úplné zrušení stavebního spojení, ale pouze o zrušení státní podpory, stavební spojení by se mohlo nabízet i nadále.

- Výnos/úspora: **4,2 mld. Kč**

Zvýšení efektivity veřejné správy – optimalizace počtu zaměstnanců a slučování agend		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Snížení nákladů a zvýšení efektivity ve veřejné správě lze docílit kombinací několika kroků:

1. Plošné snížení počtu zaměstnanců v centrálních orgánech veřejné správy o 6 % (na tomto se již vláda dohodla, je třeba dotáhnout) – v tomto případě bude na řídicím orgánu a jeho managementu, vybrat systematizovaná místa, která zrušit s ohledem na plnění úkolů
2. Personální a procesní audit u centrálních orgánů – ihned poté spuštění externího personálního auditu, který identifikuje jednak zbytná místa a jednak možné synergie agend, které by bylo v rámci jedné organizační složky sloučit (a snížit tak počet zaměstnanců v administrativě těchto agend)
3. Slučování agend napříč organizacemi – vytipování činností (speciální vládní tým) ve front-office i back-office, které lze sloučit (například projekt JIM – jednotné inkasní místo pro daně a odvody) a následně optimalizovat počty zaměstnanců (i dalších nákladů), které jsou s tímto spojené

- Odhad celkové úspory: 10 % ze současných nákladů = **15 mld. Kč**

Redukce počtu a reforma fungování resortních výzkumných ústavů		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Redukce počtu a reforma fungování resortních výzkumných ústavů případně i s částečnou redukcí jejich institucionální podpory ze státního rozpočtu.

Stát skrze resorty institucionálně finančně podporuje mnohé desítky výzkumných, tzv. resortních ústavů. Systém však trpí řadou dlouhodobě přehlížených neefektivností: přílišná fragmentovanost; nejasně definovaný veřejný zájem na činnostech, resp. nejasné odůvodnění potřeby veřejné institucionální podpory nebo absence jejího odůvodnění, slabá vědecko-výzkumná podpora potřeb resortů ze strany řady ústavů, resp. nízká kvalita a relevance výsledků řady ústavů. Jako velký problém se tak jeví dlouhodobě slabá výzkumná role tohoto typu ústavů v zajišťování podpory přípravy nové regulace a ex-post vyhodnocování dopadů regulace resorty (RIA procesy). Tuto roli pružněji a výrazně laciněji mohou naplnit analytické útvary jednotlivých ministerstev. Restrukturalizace a redukce činností resortních ústavů má potenciál jak fiskálních úspor státního rozpočtu skrze nižší institucionální podporu, tak zkvalitnění práce resortů na podporu regulační činnosti resortů založené na kvalitní výzkumné a analytické evidenci.

Revize samosprávy a nákladů na místní vlády		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

ČR má dlouhodobě neobyčejně zbytnělý sektor samospráv a místních vlád, který téměř nemá srovnání se zbytkem Evropy. Má dle počtu obyvatel nejmenší průměrnou velikost obce ze všech zemí EU (cca 1700), celkový počet obcí je naopak zcela extrémní (6254) a s výjimkou Slovenska a Francie nevidaný. To znamená, že má ČR též zcela disproporční počet volených politiků (přes 60 000) a naprosto nadprůměrné celkové personální a další výdaje na samosprávu v poměru k celkovým výdajům vládního sektoru (téměř 30%). Díky existenci velkého počtu malých obcí dochází k neefektivnímu násobení činností, neexistenci úspor z rozsahu, kumulaci volných zdrojů na úrovni každé obce tak, aby každá měla svůj „polštář“, velkým nákladům na samotný provoz obcí a k neúměrné zátěži tohoto systému pro celé veřejné finance, neboť obce nemají vlastní zdroje, ale pouze ty, které byly vybrány a přerozděleny ze systému RUD. Komplikováno je také sladění územní plánování a rozvoj síťové infrastruktury. Pokud by nebyl administrativně zaveden limit na velikost nově vzniklé obce v roce 2000 (alespoň 1000 obyvatel), tento systém by dále bobtnal.

Z toho je zřejmé, že mohou pomoci administrativní a ekonomická opatření, která budou motivovat k postupnému slučování menších obcí do větších a přenášení činností na obce s rozšířenou působností. Změna pravidel RUD s tím, že malé obce budou mít ekonomický motiv se sloučit a velké jejich samosprávy přijmout. Je možné i stanovit minimální velikost obce administrativně, například na úrovni 1000 obyvatel či výše s tím, že menší obce by dostaly možnost přechodného období ke svému spojení s jinými obcemi. Rušit obce, kde alespoň ve dvojích volbách za sebou nebyla žádná kandidátka. Lze uvažovat o snížení počtu krajů na 8.

- Výnos: **cca 10 mld. Kč** ročně při výrazné redukci počtu obcí do 1 000 obyvatel.

Snížení počtu vězňů		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
  		

ČR má historicky velmi vysoký počet vězňů na 100 tisíc obyvatel (179) oproti průměru EU (114) a zejména oproti všem bohatším zemím na západě, severu i jihu Unie (např. Německo 70, Rakousko 91, Slovinsko 64 atd.). Postupné snížení vězeňské populace na cca 100 vězňů na 100 tisíc obyvatel (tj. o 44 procent) je realistickým cílem. Jeho dosažení vyžaduje koncepční revizi řady aspektů trestní politiky (např. zavedení náramků pro domácí vězně, dekriminalizace některých trestných činů, změny trestních sazeb, revize či zrušení speciálních skutkových podstat pro recidivisty, atd.). Rozpočtový efekt odhadujeme na cca 25 procent aktuálního rozpočtu Vězeňské služby ČR – redukce počtu věznic a personálu, ale i nárůst některých výdajů (např. programy podporující rekvalifikace a návrat na trh práce).

- Odhadovaná úspora: **cca 3 mld. Kč**

Redukce počtu policistů		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
 		

ČR má historicky vyšší počet policistů na 100 tisíc obyvatel (376) oproti průměru EU (332). Zároveň počet policistů připomíná spíše high-policing země typu jihu (Kypr, Řecko, Chorvatsko, Malta), spíše než země středu a severu EU (Švédsko, Nizozemí, Německo). Snížením počtu policistů o cca 3000 by ČR přiblížila těmto zemím, zároveň by se vrátila na úroveň let 2012-2014, které nebyly z hlediska kriminality o tolik odlišná od dneška. Podle Global Peace Index za rok 2022 je Česká republika 8.

nejbezpečnější zemí na světě. Zároveň ale dle dlouhodobých statistik nelze v případě ČR najít jakoukoliv přímou souvislost mezi počtem policistů a vnímanou či skutečnou mírou bezpečí a kriminalitou v zemi.

- Výnos: cca **3 mld. Kč**, pokud by se braly v úvahu i výsluhy

Zrušení/nezavádění tzv. "výchového"		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Nekoncepční bonus za výchovu dítěte při současném navyšování důchodů stojí státní kasu dalších 19 miliard korun ročně. Je to zbytečné přidání dalšího parametru do důchodového systému. Nelze zpochybnit, že tento bonus by pomohl velkému množství lidí, zejména žen, obsahuje ale několik nedořešených problémů (například přidělení bonusu vdovcům, kteří dítě převážně nevychovali) a ve špatné situaci současných veřejných financí jde o jednu z největších nových výdajových položek, proti které vláda nenašla adekvátní příjmy či snížení výdajů na straně druhé.

Zkrácení doby pobírání rodičovského příspěvku		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Česká republika patří v EU k zemím s nejdelším rozsahem jak mateřské/rodičovské dovolené tak nejdelší v poskytování rodičovského příspěvku, navíc v situaci dlouhodobě extrémně nízké nezaměstnanosti a nedostatku pracovních sil v téměř všech odvětvích ekonomiky.

Zkrácením doby poskytování příspěvku o 1 rok včetně tomu odpovídající celkové částky lze snížit výdaje státu o 5–7 mld. Kč ročně.

Vzhledem k situaci na trhu práce lze navíc očekávat pozitivní efekt na výběr daní a pojištění.

Opatření by bylo vhodné doplnit snížením administrativní zátěže a požadavků pro poskytovatele služeb, zejména dětí skupin a školek, aby zejména zaměstnavatelé mohli podpořit pracovní sílu touto službou. Uvolnění této regulace by mělo rovněž pozitivní efekt na investiční činnost v této oblasti, výběr DPH a tvorbu pracovních míst. Jedná se tak o postupné odstátňování finanční stránky péče o dítě a přenos do standardnějších nestátních parametrů. Dále by bylo možné doplnit o podněty zvyšující flexibilitu, například podněty pro návrat na trh práce před ukončením doby čerpání příspěvku.

Snížení podpory v nezaměstnanosti		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Česká republika patří dlouhodobě mezi země s nejnižší mírou nezaměstnanosti, ale zároveň s nejdelší podporou v nezaměstnanosti. To vytváří signifikantní náklad pro státní rozpočet, a navíc působí demotivačně (min. optimalizací délky frikční nezaměstnanosti, tj. doby návratu na pracovní trh). Proto doporučujeme restriktivní hospodářsko-politické opatření v dané oblasti.

Délka podpory:

- 5 měsíců u uchazečů o zaměstnání do 50 let věku.
- 8 měsíců u uchazečů o zaměstnání nad 50 a do 55 let věku.
- 11 měsíců u uchazečů o zaměstnání nad 55 let věku.

Podpora v nezaměstnanosti je první dva měsíce 65 % předchozího průměrného měsíčního čistého výdělku, pro OSVČ je to 65 % vyměřovacího základu na důchodové pojištění, přepočteného na měsíc. Další dva měsíce je to 50 % a zbývající dobu 45 % čistého výdělku nebo vyměřovacího základu.

Nápady na omezení:

Snížování délky podpory: Například snížení o 1-2 měsíce v každé věkové skupině, respektive min. ve skupině do 50 let věku.

Snížení procentuální složky: Můžeme snižovat paušálně (např. na 60 % první dva měsíce, další dva na 45 % a po zbytek nezaměstnanosti na 40 %), respektive diskriminovat čas (70 % první dva měsíce, zbytek významně snížit).

Změna koncepce: Další možností je také přesunout odpovědnost na stranu zaměstnavatele, který je první tři měsíce povinen vyplácet odstupné. V tomto případě by se tato povinnost mohla prodloužit s přihlédnutím k pobírání podpory (jde sice o snížení flexibility na trhu práce, ale pokud bude kurzarbeit, dalo/mělo by se to nějak propojit).

Fakta:

- Nezaměstnaných ve věku 50 let a více je 36,6 %.
- Nezaměstnaných v produktivním věku 25-39 let je 27,55 %.
- Nejpočetněji zastoupenou skupinou je kohorta 55-59 let.
- 37,66 % nezaměstnaných je s délkou 0-3 měsíce.
- 67,20 % nezaměstnaných má podporu pod 10.500 Kč.
- 21,66 % nezaměstnaných má podporu pod existenční minimum.

Snížení neinvestičních dotací v zemědělství		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Doporučujeme prověřit možné systémové škrty v položce neinvestiční dotace v zemědělství, zejména s ohledem na absolutní výši a nesystémovost některých položek.

Největší položkou jsou zde transfery do lesního hospodářství spojené s kůrovcem, ty činí 2,42 miliardy (snížení o 20 %, úspora 484 milionů). Neinvestiční transfery do lesního hospodářství, které se pak netýkají kůrovce, činí 1,25 miliardy (snížení o 30 %, úspora 375 milionů). Politicky průchodnější a také koncepčnější bude snižovat výdaje spíše v druhé zmíněné položce. Zaměřit by se mohlo zejména na dotace pro státní podnik Lesy ČR, který je v zisku zejména díky zvýšení cen dřeva. Z tohoto důvodu by mohlo odpadnout i část výdajů směřujících do tohoto státního podniku. Zejména pak výdaje, které jsou spojené s kompenzacemi za nízkou cenu dřeva.

1 miliarda (bez COVID programů) je pak alokována v PGRLE, zde se opět nabízí snížení dotačních programů zejména pro lesnictví nebo ostatní zemědělská odvětví, vzhledem k zvýšeným cenám dřeva a ostatních zemědělských výstupů, a tedy zvýšené ziskovosti těchto odvětví (snížení o 20 %, úspora 200 milionů)

0,7 miliardy z celkových 6 miliard neinvestičních transferů pro podnikatelské subjekty bylo spojeno s COVID programy. O tuto položku tedy můžeme výdaje očistit, protože by měla logicky odpadnout.

36 milionů pak směřuje na dotace pro Vinařský fond, instituce, která slouží k propagaci lokálních producentů vína a její strategická důležitost je tedy velice malá, činnost tím pádem postradatelná (s ohledem na debatu o spotřební dani a výjimce).

Poznámka: SZIF poskytuje PGRLF spíše administrativní podporu s udělením dotací než přímé financování.

Návrhy na zvýšení příjmů veřejných rozpočtů

Zvýšit zdanění příjmů fyzických osob		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Vrátit celkové příjmy ze zdanění příjmů fyzických osob (DPFO + sociální a zdravotní pojistné) na přibližně stejnou reálnou úroveň, jakou měly před schválením daňového balíčku z prosince 2020 (obsahujícího zejména zrušení superhrubé mzdy). Nominálně by příjmy z těchto daní a pojistných měly vzrůst o 120 mld. Kč. Reforma by měla spočívat v úpravě sazeb, slev na dani, výše paušální daně a dalších parametrů, aby se (1) dosáhlo cílového navýšení příjmů, (2) snížily nebo alespoň nevyšly rozdíly ve zdanění zaměstnanců a OSVČ oproti současnosti, a (3) dosáhlo vyšší nebo alespoň stejné míry daňové progresse, jakou měl systém v roce 2020. Konkrétní parametrizace bude řešena na dalších jednáních pracovní skupiny Veřejné finance.

Zdanění před zrušením superhrubé mzdy by zhruba **odpovídala sazba 19 %, přičemž s ní by bylo nutné sladit i sazbu srážkových daní** (dividendy, úroky apod.)

Zdanění příjmů fyzických osob může kvantitativně nejvíce přispět ke snížení strukturálního deficitu na příjmové straně zejména proto, že důležitým faktorem prohloubení deficitu byla právě reforma DPFO z prosince 2020. Její rozpočtový dopad byl odhadován na 100 mld. Kč (dnes v reálném vyjádření cca 120 mld.) a byla velkou částí ekonomů kritizována pro své pro-inflační dopady, fiskální nezodpovědnost a velmi sporné distribuční dopady. Zároveň současný design příjmových daní je v několika ohledech problematický. Velké rozdíly ve zdanění OSVČ a zaměstnanců (zvláště v mezinárodním srovnání) způsobují postupnou erozi daňových příjmů a porušují zásady vertikální a horizontální daňové spravedlnosti. Systém vykazuje minimální výslednou daňovou progresí, např. díky nemožnosti čerpat některé slevy nízkopříjmovými poplatníky či poměrně vysokými minimálními základy pojistných OSVČ. Doporučená reforma by proto kromě zvýšení příjmů měla být využita ke zmírnění diskutovaných problémů; zároveň již nemá smysl vracet se ke konceptu superhrubé mzdy.

- Výnos: **přes 100 mld. Kč**

Revize sazeb spotřební daně		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Jednotlivé oblasti, v nichž je v ČR aplikována spotřební daň, jsou natolik specifické, že nepovažujeme za odpovědné přistoupit k revizi nastavení sazeb spotřebních daní jednorázovým fiskálním opatřením (vše

o x % nahoru), ale naopak vypracovat konkrétní návrhy pro konkrétní oblasti (minerální oleje-pohonné hmoty, lihoviny, pivo, víno, tabák a tabákové produkty), respektive pro jednotlivé typy produktů v těchto oblastech, které se opírají o datovou a fundamentální analýzu aktuální situace na trzích se spotřební daní. Některé sazby se za více než 10 let nominálně nezvýšily nebo dokonce snížily, reálně tak sazby daně trvale klesaly.

Možnosti revize spotřebních daní:

- Minerální oleje,
- Líh,
- Pivo,
- Víno,
- Tabák a tabákové výrobky,
- Legalizace trhu s konopím.

Více v Příloha 1 na konci této kapitoly.

- Výnos: **desítky mld. Kč**

Zrušení slevy na nepracující manželku či manžela		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Navrhujeme zrušit tzv. slevu na nepracující manželku/la. Slevu 24 840 Kč na dani z příjmů fyzických osob si odečítají poplatníci, jejichž manželka či manžel má tržní příjmy nižší než 68 000 Kč ročně. Využívá ji cca 200 000 poplatníků. Tato sleva odrazuje druhého člena domácnosti od participace na trhu práce, zejména demotivuje matky od návratu na trh práce po rodičovské dovolené. Návratem do práce totiž druhý partner ztrácí právě tuto slevu. Zároveň ji nemůže využít část domácností se skutečně nízkými příjmy, kde by měla hlavní sociální význam. K prorodinné politice lze využít jiné, lépe cílené nástroje.

Odhadovaný rozpočtový přínos: **4,7 mld. Kč** (zahrnuje prostou výši slevy, nezahrnuje případné pozitivní efekty z vyšší participace na trhu práce a případné negativní efekty z vyššího čerpání jiných dávek).

Zvýšit poplatek za dobývání nerostných surovin		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Velmi rychle zvýšit výnos z poplatků za dobývání nerostů v ČR, které se šest let neměnily bez ohledu na dramatické změny tržních cen a na fakt, že sazby jsou stanoveny absolutní částkou. Zároveň vrátit logičtější systém, který užívá procentuální sazby „royalty“, a tím je významně flexibilnější a spravedlivější pro obě strany. Sazba úhrady z vydobytých nerostů pro jednotlivé dílčí základy úhrady činí nejvýše částku odpovídající 10 % referenční ceny za jednotku množství pro jednotlivé druhy vydobytých nerostů nebo jednotlivé užitkové složky. Výnos je sdílen státním rozpočtem a obcemi dotčenými těžbou. Celkový výnos pod 1 mld. Kč ročně, sazby za jednotlivé nerosty stanoveny Nařízením vlády. Poslední změna proběhla v roce 2016.

- Výnos: v řádu **jednotek mld. Kč**

Nerealizovat plánované rozšíření paušální daně		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
  		

Navrhujeme nerealizovat plánované rozšíření paušální daně, které nyní prochází legislativním procesem. Návrh by výrazně snížil daně (vč. pojistných) vybraným skupinám OSVČ s tržbami mezi 1 a 2 miliony Kč, a to zejména OSVČ, kteří si mohou uplatnit paušální výdaje 60 %. Snížení daní pro tuto nejpočetnější skupinu se pohybuje mezi 45 a 110 tisíci Kč ročně na poplatníka. Z fiskálního hlediska nedává toto snižování daní smysl. Návrh prohlubuje již velmi vysoké rozdíly ve zdanění OSVČ a zaměstnanců – hlavní skupině OSVČ klesne průměrná daňová sazba na 6 až 15 procent). Toto mj. povede k další erozi daňových příjmů. Má i sporné distribuční dopady, kdy během aktuální inflace se poskytuje vysoká úleva osobám s relativně vysokými příjmy. Maximálně má smysl indexovat hranici stávajícího pásma paušální daně a výši paušální daně o inflaci.

- Odhadovaný rozpočtový přínos: **0,6 až 1 mld. Kč.**

Omezení ev. rušení daňových výjimek a úlev		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
 		

Celková výše výjimek a úlev u DPFO, DPPO a DPH, které nejsou explicitně sociálního charakteru, dosahuje cca 209 mld. Kč. Daňové výjimky obecně zmenšují základ daně, vyžadují vyšší daňové sazby, podporují daňovou optimalizaci a mohou mít i sporné distribuční dopady. U řady z nich existují vhodné ekonomické argumenty pro zrušení a zejména jejich omezení či zúžení, aby byly lépe cíleny (nižší stropy, omezení na subjekty do určité velikosti, méně štedré časové testy atd.) Doporučení konkrétních výjimek k omezení či zrušení a konkrétní parametrizace jde nad rámec tohoto dokumentu a bude řešeno separátně, dostane-li NERV takové zadání. (V předběžných diskusích byly mj. zmiňovány odpočty úroků z hypoték, osvobození příjmů z prodeje cenných papírů po časovém testu, investiční pobídky aj.)

- Odhadovaný rozpočtový přínos: **jednotky až dolní desítky mld. Kč** v závislosti na konečném rozsahu.

Zpoplatnění vysokých škol		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
  		

Školné: Během 1-2 let zavést systém státem regulovaných vratných studentských grantů na živobytí (britský systém přiměřeně úročených grantů splácených dodatečnou sazbou DPFO z příjmů nad stanovenou hranici). Zároveň zavést vratné granty na úhradu školného (na veřejných i soukromých školách) a následně zavést školné na veřejných VŠ. Případně zavést pravidelný fixní poplatek (např. 5 000–10 000 Kč) za každý rok studia na VŠ, který by se progresivně zvyšoval s každým semestrem studia překračujícím standardní studijní dobu. Takto omezit výjimečně dlouhá studia.

Navrhovaný systém grantů nemůže mít negativní dopady na sociální dostupnost VŠ vzdělání a je prost rizik spojených s neschopností splácet. Výnos ze školného bude dodatečným zdrojem dotyčné VŠ na financování provozu a rozvoje, který by nebylo možné ve výhledu dostatečně financovat z veřejných rozpočtů. Systém pomůže i studentům soukromých VŠ a může v případě rozšíření zároveň usnadnit

studium českých studentů na špičkových zahraničních VŠ. Systém vratných grantů může být z dlouhodobějšího pohledu výdajově neutrální nebo téměř neutrální.

Efektivnější studium: Česko vykazuje velmi dlouhou průměrnou dobu studia (vysoký věk příchodu na trh práce, hlavně vysokoškolského vzdělání) a až extrémně vysokou míru neúspěšnosti VŠ studií. Regulačním a motivačním zkrácením neefektivně dlouhé doby studia a snížením vysoké míry neúspěšnosti studie by se zrychlil příchod lidí na trh práce a zvýšil objem vybraných daní a pojistného.

Zrušení zbytných finančních institucí státu		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Stát disponuje dvěma finančními institucemi s velmi podobnou či vzájemně se překrývající náplní činnosti. Jednou je transformovaná Národní rozvojová banka (NRB), druhou Česká exportní banka (ČEB). Vzhledem k tomu, že v obou je alokován kapitál z prostředků daňových poplatníků a činnosti obou institucí lze integrovat do jedné, je ideální méně aktivní z obou (ČEB) zrušit bez náhrady a volný kapitál použít jako dodatečný finanční zdroj pro státní rozpočet. Činnost ČEB je možné soustředit do dceřiné společnosti/agentury spadající pod NRB a k činnosti podpory exportu, pro niž je klíčová pojišťovací agentura EGAP, využít část pracovníků stávající ČEB.

- Výnos: cca 7,5 mld. Kč

Privatizace		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Stát vlastní a ovládá velké množství firem (od standartních akciověk až po zotavovny na Přední Labské), které jsou navíc rozloženy pod mnoho ministerstev (nejvýznamněji MF a MPO). Extrémní v tomto případě je Ministerstvo zemědělství, které své podřízené podniky musí dokonce dělit do 9 skupin – od organizačních složek, které jsou orgány státní správy až po veřejné výzkumné instituce.

Získat dodatečné a chybějící příjmy prodejem (celých či částí) vybraných firem je logický argument, který ale kazí realita – většina firem nabývá v této době mnohem strategičtější podoby než v minulosti (ČEZ, ČEPRO, MERO, ČEPS, Explosia, Prisko/OKD), část firem vleče právní bříumě/vadu, která ovlivňuje reálnou prodejní cenu (Budvar, Jihomoravské pivovary, Prisko/OKD), a část je těžko zpeněžitelná (Česká pošta) resp. nezpeněžitelná (úcelové instituce typu Horská služba ČR, nepřímo řízená MMR). I přesto nelze na tento krok rezignovat. Jako logický se jeví postup Vlády ČR, která se v první fázi rozhodla „vysát“ státní firmy pomocí dividend (ČEZ, ČEPRO, MERO, Budvar, Lesy ČR) až na hranu nutných oprav. Zde se bohužel opět setkává naprosto opačný trend a potřeba vybraných firem investovat do posilování kritické infrastruktury státu.

Zároveň má smysl hledat synergie a úspory alespoň spojováním do logických celků (Výzkumné ústavy, Zkušebny, banky) a minoritní podíly vybraných akciových společností, kde rozdrobení vlastnictví nebude komplikovat výkon služeb ve jménu státu, prodat přes BCPP. Obdobnou kapitolou je vykazování (CRAB) a prodej nepotřebného majetku obecně, což průběžně činí ÚZSVM. **Prioritou by měla být privatizace nepotřebného nemovitého majetku státu.** Zároveň doporučujeme zavést KPI's, která budou správu státního majetku minimálně korigovat.

- Výnos: **miliardy korun**

Zavést karenční dobu v případě nemoci		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
  		

Zavést opět karenční dobu v případě nemoci zaměstnance v délce 1-3 dny. To sníží náklady zaměstnavatelů a umožňuje zvýšit pojistné o sumu, která bude odpovídat úspoře zaměstnavatelů na nákladech prvních 3 dnů nemoci. Součástí by byla výjimka v době pandemie, kdy je žádoucí nemotivovat k chození do práce při nemoci.

Karenční doba výrazně snižuje počet krátkých pracovních absencí z důvodů nemoci, které jsou částečně dány zneužíváním pojistného systému. Výzkumy dopadů zavedení karenční doby v ČR v minulosti ukazují, že lidé většinou krátké nemoci nepřecházejí a krátké zdravotní problémy řeší hlavně výběrem dovolené, placeného a neplaceného volna. Výpadek výdělku v délce trvání několika málo dnů si totiž většina zaměstnanců může snadno řešit z vlastních úspor.

Revize snížených pásem DPH		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
 		

V průběhu doby byly postupně různé kategorie zboží a služeb přesunuty do snížených sazeb DPH, obvykle s cílem ekonomické pomoci spotřebitelům takového zboží a služeb. Svou povahou se jedná o plošné zvýhodnění bez ohledu na ekonomickou situaci dotčených subjektů (například nízké DPH na potraviny i pro vyšší příjmové skupiny).

V minulosti se navíc ukázalo, že změny DPH se nepropisují plně do cen, kdy při snížení DPH na některé kategorie služeb tyto sice krátkodobě zlevnily, ale následně značná část rozdílu byla promítnuta do marží dodavatelského řetězce.

V seznamu snížených sazeb DPH se rovněž nachází i služby, které nelze považovat za základní životní potřeby nebo za zboží a služby konzumované příjmově slabšími kategoriemi obyvatelstva (například nová umělecká díla, řezané květiny, živá zvířata, sauny a solária a pod) nebo služby které jsou svou povahou společensky nákladné nebo škodlivé a snížená DPH představuje neodůvodněnou motivaci k jejich vyšší spotřebě (svoz odpadu, některé druhy paliv...).

Ačkoliv nejsou NERVu k dispozici detailní informace o výběru DPH podle jednotlivých kategorií zboží a služeb, navrhujeme revizi všech položek zařazených do snížených kategorií DPH a jejich přeřazení do základní sazby, nebo přesun z nižší snížené sazby do vyšší, pokud se nejedná o zcela jasné zdravotní a sociální potřeby nebo zboží a služby dotčené mezinárodními dohodami nebo směrnicemi EU (např. finanční a pojišťovací služby). Vzhledem k celkovému výběru DPH by se zásadnější změnou mohlo dosáhnout vyšších výnosů v řádu desítek miliard.

Změna může mít mírně proinflační efekt, nicméně omezený jak rozsahem změny, poměrem k celkovému spotřebnímu koši, ale i výše zmíněným efektem částečné kompenzace v maržích dodavatelského řetězce.

Zvýšit daň z nemovitých věcí		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Zvýšit zákonem dané parametry daně z nemovitostí tak, aby se jejich relativní úroveň vrátila ke stavu roku 2013. Relativní úroveň je možno stanovit různě (v pořadí dle výše výnosu): (1) dle inflace, (2) dle podílu výnosu daně na HDP, (3) dle růstu cen nemovitostí. Případně parametry daně zvýšit výrazněji s tím, že o tento dodatečný výnos obcí budou sníženy příjmy obcí z ostatních daní (v RUD), což bude dodatečný výnos pro SR. Zároveň zavést automatickou každoroční valorizaci přinejmenším podle tempa inflace, případně podle nominálního růstu HDP. Pokud se valorizovat nebude, podíl výnosu daně na HDP se bude v delším období asymptoticky blížit nule.

Daň z nemovitosti v ČR byla a je na extrémně nízké úrovni. Její reálný výnos výrazně degradovala a poslední dobou degrduje inflace. Zátěž daňových poplatníků se snižovala s růstem mezd. Daň nemá distorzní dopady na pracovní motivace. Její zvýšení může snížit poptávku po investičním držení nemovitostí, tláčit dolů ceny nemovitostí a oslabovat inflační tlaky. Kompletní výnos daně jde do příjmů obecních rozpočtů. V případě jejího výraznějšího navýšení může SR uspořit na dalších složkách RUD.

- Výnos: **miliardy korun**

Globální a evropské reformy korporátní daně		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Některé nadnárodní firmy se vyhýbají placení daní z příjmů právnických osob, například přesouváním svých zisků do daňových rájů. České veřejné rozpočty kvůli tomu přichází o jednotky až nízké desítky miliard korun ročně. Tyto daňové úniky je možné omezit reformou daňového systému, především na evropské nebo globální úrovni. Nejvýznamnější je návrh na zavedení Pilířů 1 a 2 domluvený v roce 2021 na půdě OECD zhruba stovkou zemí včetně všech členských států Evropské unie. Pilíř 2 by znamenal minimální zdanění firem ve výši 15% a jeho schválení je v současnosti projednáno v Evropské unii. V Evropské unii je také očekáván v první polovině roku 2023 nový návrh na společný konsolidovaný základ daně firem, tzv. BEFIT. Každá z těchto reforem by pravděpodobně zvýšila roční příjmy českých veřejných rozpočtů v řádu jednotek miliard Kč.

PPP a výkonové zpoplatnění dopravní infrastruktury		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Zdražení dálnic, přechod na výkonové zpoplatnění, přesun na PPP a koncesní systémy.

Česká republika zaostává v dálniční infrastruktuře, která je přetížena a limituje mobilitu a ekonomický rozvoj. Z pohledu nákladů na zásadní dobudování a údržbu dálniční sítě je potřeba vážně zvažovat všechny možnosti snížení negativního dopadu na rozpočtový deficit, a to jak krátkodobě, středně i dlouhodobě, systémově.

Prvním krokem by mělo být zásadnější zvýšení ceny dálničních známek o 50-100 %, zdůvodnitelné jednak přetížeností komunikací, tak i nutností jejich budování. Očekávané zvýšení příjmů v řádu 4-5 miliard ročně i po zohlednění mírného poklesu prodeje dálničních známek.

Zásadnější změnu v nákladech na dálniční síť by představoval přesun na koncesní systém provozování nových ale i stávajících dálnic, podpořený zavedením výkonového zpoplatnění užívání dálnic i pro osobní a užitkové automobily v rámci ekonomické efektivity (dodatečného užitku z použití dálnice vs. alternativních komunikací).

- Pozitivní efekt na dlouhodobý stav veřejných financí pak může v **delším časovém horizontu dosahovat řádu desítek miliard ročně.**

Zrušení školkovného		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Zrušit roční slevu na dani (DPFO) ve výši výdajů na poplatky za školku, dnes se stropem na úrovni zákonné minimální měsíční mzdy.

Tuto slevu si dnes mohou odečítat pouze ti rodiče, kteří vydělávají dostatečně na to, že i po uplatnění slev na poplatníka, děti a nepracující manželku mají dostatečně vysokou daňovou povinnost, ze které mohou slevu na dani za školkové uplatnit. Tito rodiče, díky slevě na dani, fakticky žádné školkové nehradí. Školkové naopak musí hradit rodiče s nízkými výděly nebo bez nich (např. často samoživitelé s dětmi). Pokud dosud nebyl sociální důvod platby školkovného promíjet nízkovýdělným rodinám, není sociální důvod je promíjet rodinám s vyššími příjmy.

- Výnos: **desítky milionů korun**

Snížení počtu osob v exekuci		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Snížením počtu osob v exekuci zvýšit výběr daní včetně pojistného skrze zvýšení oficiálně přiznané zaměstnanosti. Snížení je třeba dosáhnout (i) snižováním extrémně vysokého počtu osob, které v exekuci již jsou (nyní např. milostivé léto č. 2) a (ii) trvalým snížením počtu těch, kteří do předlužení a následně exekucí průběžně vstupují.

Lidé v exekuci mají výrazně snížené motivace oficiálně pracovat, protože většina výdělku je jim odebrána na umořování dluhu a příslušenství. Opatření by výnosy veřejných rozpočtů zvýšilo jak přímo (snížení šedé zaměstnanosti), tak nepřímo skrze celkově vyšší celkovou zaměstnanost.

Rozšíření dostupnosti předškolních zařízení a zvýšení předvídatelnosti jejich dostupnosti pro rodiče i budoucí rodiče		
Podpora NERV	Rychlost náběhu	Vztah ke strukturálnímu saldu
		

Česko vykazuje extrémně vysoký propad zaměstnanosti žen v době rodičovství, včetně vysokého podílu solidně vzdělaných žen mezi nimi. Je to primárně způsobeno dlouhodobě přetrvávající místní nedostupností služeb předškolní péče a výchovy v řadě lokalit, namnoze tam, kde je vysoká koncentrace vzdělaných matek. Nižší zaměstnanost matek nejen snižuje daňové výnosy (nepracují a neplatí daně), ale někdy i zvyšuje vyplácené sociální dávky. Dlouhodobý pobyt mimo trh práce také snižuje jejich budoucí produktivitu práce. Na dané téma existuje řada domácích i zahraničních výzkumů včetně cost benefit analýz.

Příloha 1: Revize spotřebních daní

1. Minerální oleje

Profesionální nafta: Jedná se o systémové opatření, dopad do zvýšení výnosů závisí na mnoha faktorech:

- sazby v ostatních zemích EU (čím vyšší, tím vyšší potenciál výnosu v ČR),
- měnový kurz (slabší koruna spíše zvyšuje potenciál výnosů v ČR díky sazbě v CZK),
- ekonomický růst (čím vyšší export/import/tranzit, tím vyšší váha sazeb v ČR v mezinárodní konkurenci).

Implementace dává možnost zvýšit sazbu spotřební daně (např. na úroveň benzínu 12,84 Kč/l.) při poskytnutí vratky pro profesionální dopravce (možno na úroveň ke vstupu do EU, tedy 9,95 Kč/l.). V minulosti (při sazbě 10,95 Kč/l.) proběhly různé odhady³³, většinou v řádech jednotek miliard Kč. Nyní by se vyšší daň týkala zhruba poloviny tuzemské výroby nafty (osobní vozy), potenciálního zvýšení tankování zahraničních vozů je diskutabilní (nižší sazba, než je teď, nemůže být aplikována – muselo by dojít ke zvýšení sazeb v okolních zemích nebo oslabování CZK).

Odhad výnosu: 1-5 mld. Kč (nutno propočítat).

Plovoucí daň: Záviselo by na tom, s jakou mírou by byly změny aplikovány – v zásadě dává smysl reagovat na změny kurzu nebo změny sazeb v okolních zemích + relevantních zemích pro dopravce (Slovinsko, Itálie, Španělsko, Belgie atd.). Opatření posiluje možnost MF řídit cenu na trhu.

Odhad výnosu: Stovky mil. Kč až jednotky miliard Kč ročně v závislosti na externích vlivech.

Změna sazeb: Zvýšení sazeb reflektující nízkou cenovou elasticitu poptávky a současnou neklesající spotřebu při vysokých cenách. Pozor ale na case study z roku 2010, kdy došlo ke zvýšení sazeb u motorové nafty a benzínu o 1 Kč/l, s předpokladem výběru 88,6 mld. Kč, vybralo se ale jen 81,4 mld. Kč.

Odhad výnosu: Jednotky miliard Kč.

Zdanění elektromobility: Penetrace trhu je nízká, čemuž by odpovídala i daň. Jedná se spíše o fiskální signalizaci. V roce 2021 se v ČR prodalo 2646 elektromobilů.³⁴ Letos (1-8) čísla zatím ukazují růst o 64 %.

Odhad výnosu: Max. desítky milionů Kč.

2. Líh

³³ <https://www.autokaleidoskop.cz/Ruzne/DKV-navrhuje-model-profesionalni-nafty-/>

³⁴ <https://www.hybrid.cz/za-rok-2021-pribylo-v-cesku-o-petinu-mene-elektromobilu-vede-skoda-enyaq-iv/>

Změna sazeb: Změna sazeb je diskutabilní, ale samozřejmě možná. Nutno počítat s argumentací Celní správy ČR po posílení dozoru nad černým trhem.

Odhad výnosu: Max 1 mld. Kč

Omezení výjimky: Omezení výjimky předpokládá tlak na dramatický růst stínových transakcí, proto v legislativě spíše dochází ke zvyšování limitu pěstitelského pálení na osobu. Pokud bychom vyšli z dat 2021 (vyměřená daň 429 mil. Kč), je ceteris paribus potenciál zvýšení výnosů při dorovnání sazby max. 419,8 mil. Kč.

Odhad výnosu: Nízké stovky milionů Kč

Změna způsobu zdanění: Jednalo by se o komplexní změnu zdaňování alkoholu na trhu s lihovinami.

Odhad výnosu: 1-2 mld. Kč.

3. Pivo

Změna sazeb: Změna sazeb daně má vysoké politické riziko a nízký potenciál příjmů.

Odhad výnosu: Max do 1 mld. Kč.

Omezení výjimek: Pokud bychom všechny výstavy piva v níže zdaněných sazbách pronásobili základní sazbou 32 Kč/hl., dostaneme hypotetický výnos 452 mil. Kč.

Odhad výnosu: Nízké stovky milionů Kč.

4. Víno

Sjednocení sazeb: V roce 2021 bylo na trhu uvedeno 2103979 hl tichého vína. Pokud bychom použili sazbu pro šumivá vína a meziprodukty 2340 Kč/hl, dostaneme hypotetický výnos 4,9 miliardy Kč.

Odhad výnosu: Až 5 miliard Kč.

Zavedení snížené sazby: M. Kalousek navrhoval sníženou sazbu 1000 Kč/hl., která by dle trhu 2021 ceteris paribus přinesla cca 2,1 miliardy Kč.

Odhad výnosu: Cca 2 miliardy Kč.

5. Tabák a tabákové výrobky

Cigarety: Záviselo by na míře zvýšení sazby (obvyklé jsou daňové kalendáře na několik let), ale lze předpokládat rychlý impakt (na základní sazbu jsou navázány sazby pro řezaný tabák a zahříváný tabák). Zatím nebyl publikován záměr pro období po r. 2023.

Odhad výnosu: Cca 1 mld. Kč.

Řezaný tabák: Růst zdanění na úroveň současného zdanění cigarety.

Odhad výnosu: Do 1 mld. Kč.

Zahříváný tabák: Změna zdanění ze současného obsahu tabáku v náplni na zdanění za ks (s přihlédnutím k riziku daňové optimalizace definovaného 1 ks) a postupný růst zdanění na 40 až 50 % zdanění klasických cigaret.

Odhad výnosu: Jednotky miliard Kč.

Elektronické cigarety: Záviselo by na míře zdanění, problém je s prozatímní nízkou evidencí a možností vzniku černého trhu (zasílání zahraničních zásilek s náplněmi – liquidy a neodborné domácí namíchávání náplní).

Odhad výnosu: Nižší stovky milionů Kč.

Nikotinové sáčky: Nový výrobek, trh je zatím velmi malý.

Odhad výnosu: Desítky milionů Kč.

6. Legalizace trhu s konopím

Potenciální příjmy ze spotřební daně, DPH, DPFO, případně prodeje licencí. Dle odhadů 800-900 tis. aktivních uživatelů konopí v ČR. Důležité je nastavení podmínek nediskriminačně, aby se maximum uživatelů přehouplo do oficiální ekonomiky.

Německo: Příjem z liberalizace v Německu se odhaduje na cca 120 mld. Zajímavé je, že dle informací Národního protidrogového koordinátora Němci ví, že výrobou nedokáží saturovat potenciální trh ani ze 40 %, takže je zde významný potenciál exportu z ČR.

Předpoklad: průměrná cena 1 gramu marihuany bude 250 Kč (levnější varianty v coffee shopech v Amsterdamu stojí kolem 10 EUR/gram).

Výnosy z každého gramu: 52,5 Kč (za předpokladu DPH ve výši 21 %) + 62,5 Kč (za předpokladu spotřební daně ve výši 25 %) = 115 Kč z každého gramu.

Odhad výnosů: Pokud by 900 tis. aktivních uživatelů vykouřilo 2 gramy měsíčně (konzervativní odhad), výnosy z DPH a spotřební daně by dosahovaly cca 2,5 mld. Kč ročně.



4. Energokrise (listopad 2022)

Název: Energetická krize: “Jak pomoci průmyslu a nezruinovat státní kasu”

Datum publikace: 3. 11. 2022

Zdroj: [Jak-pomoci-prumyslu-a-nezruinovat-statni-kasu.pdf](#)

Pracovní materiál NERV:

Náměty NERV:

1. **Rychlá realizace „úspornějšího a návratného“** kurzarbeitu, který bude motivující k restrukturalizaci v případě trvalého šoku skrz např. re/upskilling; se zpětným dodaněním nebo před-platbou u firem, které častěji propouští skrz vyšší sazbu pojistného (tzv. experience rating používaný v USA); nastavit jasná kritéria spuštění; nutné zajistit notifikaci; 3x–4x levnější nástroj než dávky v nezaměstnanosti, pokud v sobě bude obsahovat tvrdší tržní test pro vybrané obory, alespoň částečná návratnost pomoci atd.). Kurzarbeit je obecně nástrojem pro všechny firmy, které prokáží příčinnou souvislost s taxativně vymezenými problémy, na které vláda cílí (konkrétní dopady během pandemie, v době energetické krize lze rovněž jasně vyjmenovat dopady typu nedostatku energie, nedostupné kontrakty na energie, přerušení výrobních řetězců, výpadky dodávek surovin...).
2. **Záchranná síť** – reorganizace a restrukturalizace se státní pomocí s podmínkou případného zestátnění či návratné pomoci (kapitálový vstup do firem; rekapitalizace pohledávek; přechodné vzdání se akcionářských práv; omezení výplaty dividend a podílů na zisku...). Vhodné je definovat „systémově významné firmy“ (po osvědčeném vzoru systémově významných bank) a na ně tuto výjimečnou, ale návratnou pomoc implementovat, bude-li hrozit systémové selhání.
3. **Pomoc pro velké podniky** – zvážit stropování s výrazně nižším procentem objemu energie 40–50–60 % + zavést (v době COVID osvědčený) institut odložené daně, pro podniky zasažené nedostatkem/drahou energií atd. (*vyjít vstříc v daňové oblasti*); změnit (umožnit obejít) definici provozní ztráty, která je nevhodná. Jde o to nerezignovat na rychlou a viditelnou pomoc, byť s limity – štedrá národní řešení narušují jednotný trh, lepší je evropské řešení, ale variabilita různých forem vážnosti problémů firem je vysoká a různé druhy pomoci mohou uklidnit situaci.
4. Nastavení „psychologické“ bariéry (lék na extrémní nejistotu) – strop pro vývoj cen energií. Využit **„efektu záklopy“**, který nastal po zveřejnění návrhů řešení energetické krize na úrovni EU. Snížením rizikové přírážky dojde k dalšímu poklesu ceny na trhu, aniž by musel být strop aktivován (*tržní riziko pro stát: spekulace na pokles cen energií*). Rozpočtový dopad při správně nastaveném stropu nula.

Existující řešení, která NERV podporuje a doporučuje urychlit:

5. **Dočasný krizový rámec** (různé formy pomoci, půjčky, záruky) – věříme, že dojde k prodloužení za konec roku 2022, a zároveň doporučujeme využít jej mnohem více a inspirovat se chytrými řešeními jinde v EU; např. zvýšit objem EGAP plus (nyní je umožněn objem na úrovni 6,25 mld. Kč) i NRB záruk; zvýšit stropy podpory; zjednodušit podmínky; odstranit podmínku provozní ztráty; vyjasnit podmínky rekapitalizace; podpořit úspory ve spotřebě energií; podpora OZE a dekarbonizace atd.
6. **Decoupling** (oddělení vzájemného ovlivňování cen plynu a elektřiny) – shoda nad racionálností řešení, o které má cenu se snažit, byť tam jsou rizika).
7. Podpora investic do energeticky méně náročných technologií, inovací atd. při maximálním využití prostředků **Nástroje pro oživení a odolnost EU** (RRF) v rámci **Národního plánu obnovy** v podobě jeho **dotační složky i půjčky** (v případě půjčky existuje možnost disponovat až 350 mld. Kč za výhodných finančních podmínek), stejně jako Modernizačního fondu a Inovačního fondu EU.
8. **Diverzifikace zdrojů, posílení bezpečnosti a spolehlivosti výrobního řetězce**

- zapojit ekonomickou diplomacii v hledání nových bezpečných a stabilních trhů,
 - sjednotit zahraniční politiku státu a podporu MPO, CzechTrade, MZV firmám tak, aby se ne tříštily síly a využily se výnosy z rozsahu.
9. Doporučení přijmout jednotnou a srozumitelnou komunikaci vlády vůči podnikatelské sféře, která by podpořila důvěru vlády v této nelehké době, a to především v průmyslovém sektoru. I včasné podaná negativní informace je cenná. Vhodně zvolená komunikace je v krizi polovina úspěchu a je zdarma.

Inspirace ze zahraničí:

Příklady zemí, které využily v uplynulých měsících dočasný krizový rámec pro veřejnou podporu a účel/ zaměření této podpory

- Následující výčet není vyčerpávající. Celkový počet případů, využívající tohoto rámce se od jara 2022 pohybuje v počtu přibližně 80. Následující přehled je pouze vybranou ilustrací toho, jak tato forma podpory může vypadat.

Německo

- BASF – výroba obnovitelného vodíku
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5943; **134 mil. EUR**; 3. 10. 2022;
- Opatření k nahrazení výroby elektřiny v důsledku nedostatku ruského zemního plynu
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5919; **450 mil. EUR**; 30. 9. 2022;
- Dodatečná opatření na podporu výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5811; 27. 9. 2022;
- Opatření na podporu dekarbonizace výroby oceli s využitím vodíku
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5968; **1 mld. EUR**; 4. 10. 2022;

Řecko

- Schéma na podporu spotřebitelů elektrické energie mimo domácnosti v kontextu ruské války na Ukrajině https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5890; **800 mil. EUR**; 3. 10. 2022;

Rumunsko

- Schéma v rámci RRF na podporu vysoce účinné kogenerace elektřiny a tepla
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5044; **390 mil. EUR**; 30. 9. 2022;

Itálie

- Garanční schéma pro zajištění úvěrového rizika při obchodu se zemním plynem a elektřinou v kontextu ruské války na Ukrajině
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5806; **2 mld. EUR**; 30. 9. 2022;
- Schéma na podporu firem v kontextu ruské války na Ukrajině
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5729; **700 mil. EUR**; 28. 9. 2022;
- Opatření v rámci RRF na podporu výstavby továrny jako součásti polovodičového hodnotového řetězce https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5970; **292,5 mil. EUR**; 5. 10. 2022;

Španělsko

- Opatření na podporu výroby obnovitelného vodíku
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6017; **220 mil. EUR**; 13. 10. 2022;

Slovensko

- Schéma podpory výrobců potravin v kontextu ruské války na Ukrajině
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6129; **10 mil. EUR**; 12. 10. 2022;
- Schéma na podporu průmyslu (dekarbonizace výrobních procesů a snížení energetické náročnosti) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6015; **1,1 mld. EUR**; 10. 10. 2022;

Finsko

- Strategická rezerva na podporu bezpečnosti dodávek elektřiny
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5787; **150 mil. EUR**; 11. 10. 2022;
- Schéma na podporu výrobců elektřiny v kontextu ruské války na Ukrajině
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5994; **10 mld. EUR**; 7. 10. 2022;
- Deštníkové schéma na podporu municipálních výrobců elektřiny a dodavatelů v kontextu ruské války na Ukrajině https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_6012; **5 mld. EUR**; 7. 10. 2022;

Projekty společného evropského zájmu

- Vodíkový hodnotový řetězec
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_5676; **5,2 mld. EUR**; 21. 9. 2022; 13 členských států (Rakousko, Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Řecko, Itálie, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Španělsko, Švédsko)

(Autoři: Helena Horská, Zuzana Ceralová Petrofová, Petr Zahradník)

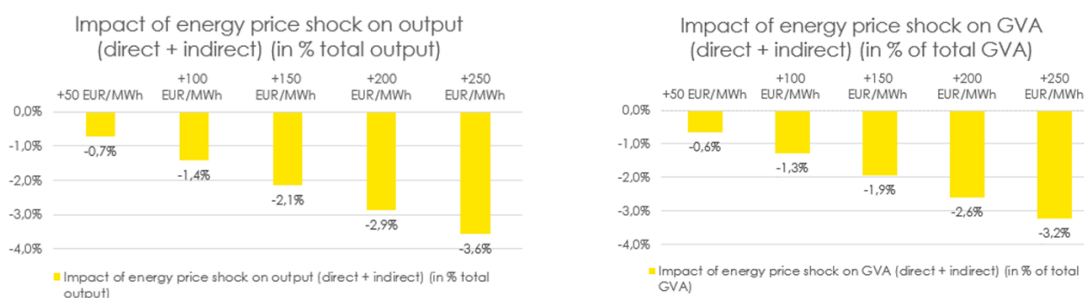
Analytický background námětů NERV:

Ekonomika čelí bezprecedentnímu souběhu nepředvídatelných šoků (tzv. dokonalé bouři) a do energetické krize vstoupily mnohé firmy i některá odvětví vyčerpaná³⁵. Vedle extrémních cenových šoků trápí firmy především **nejistota**.

- **Bod zvratu EBIT marže je dle propočtů D. Marka v průměru na úrovni 150 EUR/MWh** za předpokladu plošného růstu produkčních nákladů (PPI) o 20 % (PPI v srpnu 2022 25,2 % r/r). **U energeticky náročnějších oborů ale EBIT marže už při této úrovni klesá o 13-67 %, přičemž v důsledku předpokládaného plošného růstu produkčních cen nejen hutnictví a slévárenství, ale i chemický průmysl či vodní a letecká doprava se propadá do provozní ztráty už na úrovni předválečných cen energií** (modelováno pro 50 EUR/MWh). **Forwardové ceny elektrické energie zatím zůstávají pro rok 2023 nad hranicí 200 EUR za MWh.**
- **Krizové scénáře vývoje cen elektrické energie**, které se velmi zhruba snaží odhadnout přímý i nepřímý dopad výpadku produkce TOP 4 energeticky nejnáročnějších sektorů na zbytek

³⁵ Čistý provozní přebytek (makroekonomická proxy pro EBIT) je v sektoru hutnictví a slévárenství již 3. rokem v mínusu (kumulovaně -19 miliard Kč). Chemická výroba se propadá do čisté provozní ztráty poprvé v roce 2021 (-3 miliardy Kč). Z důvodu COVID je ve ztrátě jak letecký průmysl, tak i hotelnictví.

ekonomiky, a které se podílí 5 % na hrubé přidané hodnotě české ekonomiky i na její celkové zaměstnanosti (tj. 235 tis zaměstnanců), varují před dalším výraznějším propadem ekonomiky ("tuhou zimní recesí"). Produkce celé ekonomiky v tomto modelu přichází po COVID šoku o dalších 100–500 miliard korun a samotná přidaná hodnota o 37–185 miliard v závislosti na rozsahu škody a schopnostech firem absorbovat aspoň část cenového šoku omezením investic či zhoršením hospodářského výsledku. Přepočteno do reálného HDP jde o negativní šok v rozsahu od 0,7 po 3,5 %. V regionech s vyšším zastoupením těžkého průmyslu (severní Čechy, Ostravsko) by mohlo dojít k výraznějšímu nárůstu nezaměstnanosti se všemi negativními sociálními projevy.



Zdroj: Raiffeisenbank s využitím odhadů D.Marka z Deloitte, OECD Input-Output tabulky, inverzní Leontiefova matice. Propočet předpokládá přímý dopad cenového šoku do objemu produkce (v praxi může dojít k alespoň částečné absorpci šoku na vrub investic či hospodářského výsledku) Podrobnosti na vyžádání.

Podobný přístup použila ČNB v odhadu dopadu nedostatku plynu na ekonomiku. ČNB: Zpráva o měnové politice: <https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/>

Cílem státní pomoci a zásahů státu do ekonomiky by měla být i za takto výjimečných okolností pomoc - asistence finanční i nefinanční - s transformací a přizpůsobením se překotným strukturálním změnám, trvalé změně relativních komparativních výhod v zahraničním obchodě a novým (geopolitickým) rizikům. Zakonzervovat stávající strukturu a stav české ekonomiky (převážně závislé na levných vstupech) by byl naopak nežádoucí výsledek. Proto by ambicí nemělo být jen vypořádání se se současným cenovým šokem (protikrizová opatření), ale vytvořit dlouhodobější rámec na podporu transformace ekonomiky (systémová řešení).

Formy pomoci: kombinace krátkodobých tj. protikrizových s dlouhodobými nebo-li systémovými. Přednostně by měla být volena ta krátkodobá opatření, která nejdou proti systémovým.

(Autor: Helena Horská)

Analytická příloha – Řešení energetické krize a podpora podnikatelského sektoru:

1. Úvod

Aktuální instrumentárium řešení energetické krize, způsobené ruskou agresí na Ukrajině, spočívá v kombinaci nástrojů, které by za normálních tržních podmínek prostých exogenních šoků náležely do rejstříku centrálně plánované ekonomiky. Bohužel závažnost stávající situace činí využití instrumentů typu **cenová regulace** (až do úrovně cenových stropů a direktivně stanovených cen), **zavádění mimořádných daňových opatření** (v podobě úlev na straně jedné, a dodatečné daňové zátěže na straně druhé) a aplikace forem **veřejné podpory** (která by za normálních tržních podmínek byla nedovolená a narušovala by průběh hospodářské soutěže; v pojetí politik EU mající podobu **dočasného krizového rámce pro veřejnou podporu**).

V následujícím pojednání se budeme věnovat obsahu **dočasného krizového rámce pro veřejnou podporu a vývojem jeho aktuální úpravy na úrovni EU**. Tento nástroj dosud není v České republice využíván, což zdaleka neplatí pro ostatní členské státy EU (viz soubor příkladů v pasáži 3). Tento nástroj je pochopitelně fiskálně náročný a zatěžuje bilance veřejných financí; na straně druhé v případě správného zacílení je možné jej považovat za formu veřejné investice, která buď zachrání podnikatelskou aktivitu, čelící obrovskému nárůstu energetických nákladů, anebo prostřednictvím této investice odstraní úzké místo na nabídkové straně (například v podobě nového, cenově dostupného a z pohledu nabídky stabilního energetického zdroje), čímž odstraní/ zásadně sníží významný nabídkou tažený inflační faktor.

Je zřejmé, že i v zemích, kde je dočasný krizový rámec používán, je tak činěno ve vyvážené symbióze s využitím cenových stropů i mimořádných daňových opatření.

2. Unijní úprava dočasného krizového rámce pro veřejnou podporu a její vývoj

Evropská komise zaslala v říjnu 2022 členským státům ke **konzultaci** předlohu **návrhu na prodloužení a změnu dočasného krizového rámce pro veřejnou podporu**, přijatého Evropskou komisí 23. března 2022 s cílem umožnit členským státům **využít flexibilitu stanovenou v pravidlech veřejné podpory na podporu ekonomiky v souvislosti s válkou Ruska na Ukrajině**. Dočasný krizový rámec byl změněn poprvé 20. července 2022, aby doplnil balíček opatření týkajících se připravenosti na zimu a aby byl v souladu s cíli plánu REPowerEU.

Vzhledem k ekonomickým důsledkům války Ruska na Ukrajině a jejímu dopadu na energetickou situaci navrhuje Evropská komise **dočasný krizový rámec prodloužit a změnit**. Navrhované změny zaslané členským státům doplňují **návrh Evropské komise týkající se mimořádné tržní intervence** (k němu Rada EU dosáhla politické dohody 30. září 2022). Cílem je zajistit, aby **dočasný krizový rámec i nadále umožňoval členským státům poskytovat nezbytnou a přiměřenou podporu ekonomiky a zároveň zachovat rovné podmínky**. Evropská komise konzultuje s členskými státy případné změny, které se týkají těchto prvků:

- prodloužení dočasného krizového rámce;
- přiměřené zvýšení maximálních stropů podpory uvedených v ustanoveních o omezených částkách podpory, které členským státům umožňují poskytovat přímé dotace nebo jiné formy podpory společností v jakémkoli odvětví zasaženém krizí, včetně zemědělství a rybolovu;
- cílená úprava s ohledem na vysokou volatilitu trhu, jež má dále usnadnit přístup energetických společností k podpoře likvidity, aby mohly pokrýt finanční zajištění pro své obchodní činnosti;
- zjednodušení kritérií, která členským státům umožní podporovat podniky postižené vysokými cenami energie, včetně uživatelů s vysokou spotřebou energie; zajistit, aby podpora zůstala cílená a přiměřená, a zároveň zachovat pobídky ke snižování poptávky po energii;
- vyjasnění kritérií, která Evropská komise hodlá uplatňovat při posuzování opatření na podporu rekapitalizace, aby byla zachována účinná hospodářská soutěž; a
- dodatečná opatření zaměřená na podporu snižování poptávky po elektrické energii v souladu s návrhem Evropské komise týkajícím se mimořádné tržní intervence (Rada EU k němu dosáhla politické dohody 30. září 2022).

Členské státy se nyní mohou k předběžnému návrhu Evropské komise vyjádřit.

2.1 Kontext

23. března 2022 byl přijat **dočasný krizový rámec** pro veřejnou podporu, který členským státům umožňuje využít flexibilitu stanovenou v pravidlech veřejné podpory, v kontextu války Ruska

na Ukrajině, a podpořit tak ekonomiku. Dočasný krizový rámec byl změněn 20. července 2022, aby doplnil balíček opatření týkajících se připravenosti na zimu a byl v souladu s cíli plánu REPowerEU.

Dočasný krizový rámec, který platí nyní, stanoví následující druhy podpory, které mohou členské státy poskytnout:

- omezená částka podpory: v jakékoli formě pro podniky postižené stávající krizí nebo následnými sankcemi a protipatřeními, ve výši až 62.000 EUR v odvětví zemědělství, 75.000 EUR v odvětví rybolovu a akvakultury, a 500.000 EUR ve všech ostatních odvětvích;
- podpora likvidity ve formě státních záruk a subvencovaných úvěrů,
- podpora na vyrovnání vysokých cen energie: lze ji poskytnout v jakékoli formě; společností, zvláště těm, které jsou uživateli s vysokou spotřebou energie, **částečně kompenzuje dodatečné náklady vzniklé mimořádným zvýšením cen plynu a elektřiny; celková podpora na příjemce nesmí přesáhnout 30 % způsobilých nákladů** a (s cílem motivovat k úsporám energie) nemá se vztahovat na více než 70 % spotřeby plynu a elektřiny daného příjemce v **tomtéž období předchozího roku**, a to **do maximální výše 2 mil. EUR v kterémkoli okamžiku**. Pokud společnosti vzniknou **provozní ztráty**, může být k **zajištění pokračování ekonomické činnosti nezbytná další podpora**. Pro **uživatele s vysokou spotřebou energie** je proto míra podpory vyšší a členské státy mohou poskytnout podporu překračující tyto stropy **až do výše 25 mil. EUR**. Společnosti působící v **obzvláště postižených odvětvích a pododvětvích** mohou obdržet podporu **až do výše 50 mil. EUR**;
- opatření urychlující zavádění energie z obnovitelných zdrojů: členské státy mohou zavést režimy pro investice do energie z obnovitelných zdrojů, včetně vodíku z obnovitelných zdrojů, bioplynu a biomethanu, skladování a tepla z obnovitelných zdrojů, i prostřednictvím tepelných čerpadel. Zadávací řízení budou zjednodušená a rychle proveditelná a budou zahrnovat dostatečné záruky na ochranu rovných podmínek. Členské státy mohou zejména vytvořit režimy pro určité technologie, které vzhledem ke konkrétní skladbě zdrojů energie v dané zemi vyžadují podporu; a
- opatření usnadňující dekarbonizaci průmyslových procesů: pro další urychlení diverzifikace dodávek energie mohou členské státy podporovat investice do postupného ukončování používání fosilních paliv, zvláště prostřednictvím elektrifikace, energetické účinnosti a přechodu na využívání vodíku z obnovitelných zdrojů a vodíku z elektřiny, splňující určité podmínky. Členské státy mohou buď i) vytvořit nové režimy zadávacího řízení, nebo ii) přímo podporovat projekty bez zadávacích řízení, avšak s určitým omezením podílu veřejné podpory na investici. V případě malých a středních podniků, a zvláště energeticky účinných řešení se počítá se zvláštními doplňkovými bonusy.

Subjekty kontrolované Ruskem, na něž se vztahují sankce, budou z oblasti působnosti těchto opatření vyloučeny.

Dočasný krizový rámec ve stávající podobě platí do **31. prosince 2022** pro opatření na podporu likvidity a opatření pokrývající zvýšené náklady na energii. Podporu na zavádění obnovitelných zdrojů energie a dekarbonizaci průmyslu lze poskytovat do **konce června 2023**.

(Autor: Petr Zahradník)

Růst ekonomiky a regionů



5. Prorůstová opatření – 37 návrhů (leden 2024)

Název: Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu

Garant: Dominik Stroukal

Datum publikace: 23. 1. 2024

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády připravila návrhy prorůstových opatření | Vláda České republiky](#)

Doporučujeme k přečtení též návazný vládní dokument na návrhy NERV:

Název: *Přehled plnění prorůstových návrhů*, datum publikace: 17. 7. 2024

Zdroj: [Vláda projednala strategický dokument obsahující opatření, která mají pomoci zvýšit ekonomický růst a modernizovat ekonomiku | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

37 námětů NERV – výčet:

Trh Práce

- 1. Smart řízení přijímání pracovní síly ze zahraničí
- 2. Zvýšení podílu zahraničních studentů pro vyrovnání demografického poklesu, zajištění kvalifikované pracovní síly a transformace ekonomiky
- 3. Zdravotní prevence
- 4. Snížení rozsahu a míry certifikace profesí
- 5. Redukce počtu lidí v předlužení a související šedé ekonomiky
- 6. Dávkový a sociální systém motivující k práci a využití lidského kapitálu
- 7. Snižme odvody z nízkých mezd a kompenzujeme to jiným zdaněním
- 8. Snížení extrémně vysokého počtu vězňů a vysoké míry recidivy
- 9. Zvýšení šancí na úspěšnější život dětí po opuštění dětských domovů
- 10. Modernizace Zákoníku práce jako hybatele pracovního trhu

Vzdělávání

- 11. Komplexní reformní kroky ke zkvalitnění regionálního školství
- 12. Zvýšit zaměstnanost rodičů lepším systémem podpory rodin
- 13. Zajistit všeobecnou dostupnost zařízení předškolní výchovy a péče
- 14. Redukce vysokého podílu odložených nástupů do škol
- 15. Zefektivnění vnitřního a vnějšího řízení veřejných vysokých škol
- 16. Modernizace systému finanční podpory studentů vysokých škol
- 17. Snížení počet lidí s nedokončeným vzděláním
- 18. Snížení systémových bariér uplatnění žen ve vědě, řízení a politice
- 19. „Sektorové rady“ jako nástroj k vyšší konkurenceschopnosti firem

Správa

- 20. Procesní audity na ministerstvech
- 21. Monitoring a vyhodnocování dotačních titulů a dotací pro účely efektivnějšího managementu
- 22. Reforma decentralizované samosprávy
- 23. Racionalizace struktury a činnosti resortních výzkumných ústavů
- 24. Zavedme jedno inkasní místo pro daně a sociální a zdravotní pojištění
- 25. Efektivnější regulace firem v síťových odvětvích s omezenou konkurencí
- 26. Radikální zkrácení povolovacích lhůt

Bydlení

- 27. Změny vybraných zákonů vedoucí ke zrychlení individuální i komerční výstavby
- 28. Srovnání norem ve výstavbě na úroveň západních zemí a ponechání větší odpovědnosti lidem

Investice

- 29. Podpořme využití > 360 miliard Kč ležících účtech obcí k potřebným investicím
- 30. Zapojení krajů do financování infrastruktury
- 31. Produktivnější využití prostředků ve 3. důchodovém pilíři.
- 32. Kapitálový trh
- 33. Uspadnit firmám s vlastními investicemi do VaV daňové odpočty a tím je motivovat k vyšší konkurenceschopnosti
- 34. Urychlení investic na dopravní infrastrukturu cestou PPP
- 35. Zlepšení připravenosti státu na zelenou ekonomiku
- 36. Postavit se proti snahám prosazovat ekonomický protekcionismus skrze struktury EU
- 37. Optimalizace možností využívání financování EU; robustní role Národní rozvojové banky

Prolog

37 opatření

Česká ekonomika vesměs vyčerpala své komparativní ekonomické výhody a zdroje dynamického ekonomického růstu. Předkládáme proto vládě návrh plejády klíčových systémových opatření, které mají potenciál přispět k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu české ekonomiky. Jejich cílem je vyšší růst těch částí ekonomiky, které přispívají k dlouhodobému růstu kvality života a k růstu, z něhož budou mít prospěch všechny společenské skupiny. Namnoze jde o opatření, která jsou diskutována již dlouho, ale dosud k jejich implementaci nedošlo. Většinou jde o opatření systémová, jejichž implementace si vyžádá určitý čas a plody začnou přinášet spíše až v horizontu řady let až dekád. Opatření a jejich očekávané dopady a přínosy jsou popsány pouze rámcově s tím, že vláda z nich vybere a zadá k rozpracování příslušným resortům s případnou podporou resortních výzkumných ústavů. Seznam opatření je dlouhý a čítá 37 oblastí s mnoha podbody, které představují samostatná opatření. Lze očekávat, že se nepodaří realizovat všechny naráz. V takovém případě doporučuje výsledný mix podrobit ještě kontrolní analýze, která prověří aplikovatelnost přijatých opatření s ohledem na riziko šokové poptávky po totožných zdrojích, vytěšňování soukromých investic aj.

Jak jsme se [shodli](#) již v květnu 2023, tak stále nepovažujeme za vhodné, aby veřejný sektor zvyšoval svůj deficit nad úroveň vládou představenou spolu s konsolidačním balíčkem. Proto se zaměřujeme na opatření, která jsou zpravidla **rozpočtově neutrální nebo znamenají jen relativně nízké náklady** pro veřejné rozpočty. Pokud by ekonomický vývoj v budoucnu, například v případě hluboké recese, podle nás vyžadoval rychlé a výrazné snížení daní nebo zvýšení výdajů na úkor dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, budeme o tom samozřejmě diskutovat a informovat vládu a veřejnost. V takovém případě by se výrazné zvýšení výdajů mohlo týkat i investic, ať už do trhu práce, vzdělávání, dopravní, energetické nebo vědecké infrastruktury, bydlení, nebo veřejné správy. Jakékoliv kroky tímto směrem by nyní ale šly proti snaze ozdravit veřejné finance, a navíc by mohly přispět k zvýšení inflace.

Úspěšná implementace většiny navrhovaných systémových opatření bude vyžadovat nejen politickou podporu a úsilí ze strany vlády současné a těch budoucích, ale také profesionální a moderněji fungující státní aparát, od kterého to bude vyžadovat mnohem více než běžnou rutinu. Jsme si vědomi a upozorňujeme, že bez rychlého pokroku v modernizaci státu (procesní audity a optimalizace, revize agend a jejich následná digitalizace jako součást skutečné digitalizace státu, “chytré” veřejné politiky založené na datech, analýzách a výzkumech, dodržování obecných zásad přípravy regulace, monitoring dopadů opatření včetně dotačních titulů apod.), zůstane většina námi navrhovaných opatření opět pouze na papíře.

Následující seznam opatření si klade za cíl být konkrétním seznamem opatření více než seznamem principů. Ruku v ruce s ním jdou ale automaticky principy, které jsou odbornou veřejností artikulovány již dlouhé roky. Považujeme je za takové samozřejmosti, že by nemělo být nutné je opakovat. Přesto, nebo právě proto seznam návrhů doplňujeme, aby bylo při prezentaci návrhů na veřejnost jasné, že s těmito “samozřejmostmi” počítáme a považujeme za esenciální podmínku prorůstových opatření.

Aplikace evidence based postupů přípravy zákonů a regulace

Za naprosto zásadní považujeme nevymýšlet speciální “českou cestu”. Nemusíme vymýšlet nové způsoby využití potenciálu české ekonomiky, respektive jeho posunu, ale specifická může být kombinace zvolených politik. Jejich společným znakem je rozhodování na základě evidence-based postupů, tedy takových postupů, které prokazatelně (=měřitelně) přinášejí výsledky, a u kterých je možné výsledky v čase evaluovat. Důsledná aplikace tohoto principu přinese efektivnější legislativní

proces, ale zároveň odfiltruje z legislativy taková opatření, která jsou spíše než na datech založena na dojmech nebo ideologiích.

Celá řada námi navrhovaných opatření je popsána pouze rámcově záměrně, aby byl ponechán prostor pro rigorózní vyhodnocení většího počtu konkrétnějších variant řešení. To by mělo proběhnout v procesu RIA na základě Obecných zásad přípravy regulace³⁶. Prvním krokem v tomto ohledu bude zadání procesu RIA k danému opatření ze strany vedení příslušných resortů a výsledkem by měla být vždy Zpráva RIA, shrnující zjištění tohoto procesu (včetně analytického popisu rozsahu a podstaty problému).

Digitalizace 1:1 ne 1+1

Digitalizace je nezbytný proces, který však není samospásný. Známe příklady, kdy při procesu digitalizace ve státní správě člověka nenahradil stroj, ale ke člověku přibyl stroj. Jakkoliv objem “investic do digitalizace” v obou případech roste, digitalizace má vzácné zdroje, jako peníze, lidský kapitál nebo podlahová plocha kanceláří, šetřit. Mějme proto na paměti, že digitalizace je správný směr, ale ne každá digitalizace projde elementární cost-benefit analýzou, tedy se může stát, že náklad spojený s digitalizací je vyšší než náklady, které digitalizací ušetříme. O to větší nároky klade digitalizace na fázi jí předcházející, a sice popis administrativních procesů a agend ve státní správě (viz samostatný dokument PS Efektivita veřejné správy).

Lepší komunikace toho, co už máme a umíme

V Česku děláme spoustu věcí dobře a ani o tom nevíme. Nyní i v minulosti udělalo Česko celou řadu malých i větších prorůstových opatření, o kterých se obecně ví méně, než by jim slušelo. Některá prorůstová opatření se doručí veřejnosti sama, jiná je potřeba dobře komunikovat. Efektivní hospodářská politika vyžaduje vysokou míru efektivní komunikace směrem k subjektům, kterých se dotýká, ale také k veřejnosti nebo médiím.

Stát by měl úsporněji hospodařit se svými financemi

Je přesvědčením NERVu už z doby kolem návrhů ke konsolidaci veřejných financí, že zásadní překážkou implementace opatření na podporu dlouhodobého ekonomického růstu je obrovské snížení výběru daní po roce 2020 (primárně způsobem zrušení konceptu superhrubé mzdy). To zásadním způsobem přispělo k problému se strukturálním deficitem státního rozpočtu a zcela soustřeďuje politické a resortní úsilí na konsolidační balíček. Ten vítáme, ale konsolidační úsilí nepovažujeme ani zdaleka za ukončené. Úspornější hospodaření s veřejnými financemi považujeme za “samozřejmost”, bez které mají všechny následující prorůstové návrhy menší dopad, případně je ani není možné realizovat opět jinak než na dluh dodatečného budoucího konsolidačního úsilí.

Návrhy opatření

Trh Práce

Český trh práce dlouhodobě vykazuje výrazný převis poptávky nad nabídkou. Tyto převisy jsou zřejmé v celém spektru profesí, odvětví a řadě lokalit. Problém se navíc bude ve výhledu spíše dlouhodobě prohlubovat v důsledku nevyhnutelného demografického stárnutí české společnosti. Nedostatek

³⁶ Viz <https://www.vlada.cz/cz/ppov/lrv/ria/hodnoceni-dopadu-regulace-160402/>

pracovní síly představuje náklady ušlých příležitostí, a to nejen z pohledu podnikatelských a nepodnikatelských subjektů, ale také z pohledu veřejných rozpočtů.

Řešení nabízející kýžený impulz pro potenciál české ekonomiky může jít zevnitř z oblasti domácí pracovní síly, ale také zvenku.

Aktivizujeme domácí pracovní sílu a chytře využijme toho, že u nás chce pracovat mnohem více lidí ze zahraničí, než kolik jich dnes přijímáme.

1. Smart řízení přijímání pracovní síly ze zahraničí

Odůvodnění: Část problému českého trhu může řešit zvýšení mezd a platů a aktivizace dosud nedostatečně využívané domácí pracovní síly (viz opatření 3, 5, 8, 9 a další), nicméně není to jediné řešení. Chytře regulovaný přísun pracovní síly ze zahraničí má potenciál velikost tohoto problému výrazně snížit a fungovat zároveň jako prorůstové opatření.

Opatření: Jde především o selektivní snižování administrativních a dalších překážek pracovně motivovaného příchodu cizinců do ČR; o aktivní tlak na snižování neúměrných požadavků na výkon profesí cizinci (atestační nároky; zbytečně komplikovaná nostrifikace diplomů a profesních osvědčení apod.); o zvýšení informovanosti potenciálních zájemců a zaměstnavatelů; o rozšíření možností do vzdělávání cizinců v českém jazyce. Atraktivitu pobytu a práce v zemi pro cizince s vysokou úrovní profesionálních dovedností (včetně oblasti VaVal) je třeba rozšířit i na jejich rodinné příslušníky (např. služby školství). Opatření omezující administrativní a časové nároky schvalovacích procedur se musí týkat i zájemců o studium v ČR. Zároveň je třeba monitorovat a dbát na to, aby se zaměstnávání cizinců odehrávalo v oficiální ekonomice podle pravidel daných zákonem o zaměstnanosti a zákoníkem práce a nedocházelo k sociální diskriminaci.

V souběhu s otevřením migračních pravidel posílit spoluzodpovědnost zaměstnavatelů za integraci zaměstnanců cizinců (nesegregované bydlení, jazykové vzdělávání apod.). Vedle ekonomických přínosů zahraničních pracovníků pro konkrétní zaměstnavatele však musí být zohledněny i společenské náklady související se zajištěním zdravotní a sociální péče, bydlení, školstvím a integrací a případné náklady spojené s eliminací negativních dopadů.

Doporučujeme zvážit modernizaci přijímání zahraničních pracovníků, které je dnes závislé na předchozím sehnání zaměstnání a udělení víza, což může vést k alokaci kvalifikovaných pracovníků do nekvalifikovaných pozic za účelem získání pobytu. Ideální by bylo umožnit se ucházet o pracovní vízum s danou kvalifikací a o pracovníka by za stanovených podmínek „soutěžily“ zaměstnavatelé.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Zvýšené výnosy z daní a pojistných odvodů.
- Pozitivní dopady v krátkém časovém horizontu.
- Eliminace ekonomických rizik spojených s prognózou demografického vývoje.

Dopady ekonomické a sociální:

- Pozitivní ekonomické dopady na domácí obyvatelstvo díky pozitivním externalitám skrze přímé tržní efekty (konkurenceschopnost a rozvoj firem) a nepřímé efekty skrze veřejné rozpočty hradící veřejné služby.
- Potenciální pozitivní impuls pro rozvoj regionů (cílené doplňování trhu práce a nabídky služeb).

	Riziko negativních dopadů v případě, že politika nebude dobře zacílena.
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

2. Zvýšení podílu zahraničních studentů pro vyrovnání demografického poklesu, zajištění kvalifikované pracovní síly a transformace ekonomiky

Odůvodnění: Česko čelí dlouhodobému demografickému poklesu, který ohrožuje většinu průběžných sociálních systémů. Z pohledu funkční integrace i ekonomické efektivity jsou nejvhodnější cílovou skupinou zahraniční vysokoškolští studenti, kteří z 50 % po absolvování zůstávají dlouhodobě v Česku na pracovním trhu a participují v daňových a sociálních systémech. Druhá polovina pak přispívá k zahraničnímu obchodu, kulturní a politické diplomacii. Ze zkušenosti víme, že studenti ze zahraničí chtějí studovat na vysokých školách v Česku, nakonec ale kvůli byrokratickým překážkám končí u našich sousedů. To se týká jak veřejných, tak soukromých vysokých škol.

Nadto je vyšší podíl vysokoškolsky vzdělané populace zcela nezbytný pro transformaci na vzdělanostní ekonomiku s vysokou přidanou hodnotou. Ve střednědobé perspektivě se očekává, že přibližně 80 % populačního ročníku bude pro funkční pohyb na pracovním trhu potřebovat nějakou formu postsekundárního vzdělání. Z pohledu adaptace na proměnlivost pracovního trhu je v současné době vysoké riziko, že Česko má v generační kohortě 25-34 let pouze 34,6 % vysokoškolsky vzdělané populace, což je třetí nejhorší výsledek v EU.

V současné době je v Česku 18 % zahraničních studentů (zhruba 55 000). Přičemž 70 % studuje v češtině (zdarma, za peníze daňových poplatníků) a 30 % studuje v angličtině jako samoplátci. Ve střednědobé perspektivě je vhodné cílit na to, aby třetina studentů byla ze zahraničí, přičemž je žádoucí maximálně diverzifikovat portfolio zemí, ze kterých přichází.

Kromě studentů s vízy typu „student“ je v ČR mnohatisícová skupina studentů zahraničních škol, které nemají akreditaci MŠMT. Tito studenti studují v ČR s vízy typu „jiné, důvod education“. V současné době je pro studenty především ze 3. zemí nemožné se do ČR dostat, u některých ambasad je čekací doba na pohovor přes 1,5 roku. Vzhledem k nedodržování lhůt pro vydávání víz ze strany ČR, se nemohou studenti dostavit k zápisu ke studiu, a proto jsou často ze studia vyloučeni.

Opatření: Naprosto nezbytné je zkrácení vízového procesu tak, aby byl konkurenceschopný pro studium vůči Maďarsku a Polsku, ideálně na délku 15 dnů. Využít lze existujících projektů, jako je národní iniciativa Study in Czechia, která zastřešuje propagaci Česka mezi studenty v zahraničí.

Dalším navrhovaným opatřením je zjednodušení procesu nostrifikace (uznání středoškolského vzdělání v rozsahu potřebného pro studium vysoké školy v České republice), který je nyní komplikovaný, diskriminační, generuje nerovné podmínky a vytváří pro studium v ČR nadměrné administrativní bariéry.

Stejně tak bychom měli péči věnovat českým studentům, kteří se k nám vrací ze studia v zahraničí. Před odjezdem do zahraničí dává MŠMT dobrozdání, že vzdělání v zahraničí je plnohodnotné, a

proto stát bude platit za studenta po dobu jeho studia v zahraničí sociální a zdravotní pojištění. Po návratu ale vzdělání uznávají státní VŠ, popřípadě krajské úřady v případě studia na zahraničních SŠ. Tuto duplicitu je vhodné zrušit, dokončené studium by mělo uznávat opět MŠMT, které už ho jednou uznalo na začátku zahraničního pobytu. Pro zrychlení (a zlevnění) procesu je potřeba přestat vyžadovat apostily a uznat dokumenty předložené v angličtině (některé školy akceptují, některé ne). V současné době se často překládají i dokumenty s více než 100 stranami z angličtiny.

Doložení pobytového oprávnění nemůže být podmínkou přijetí studenta ze 3. země ke studiu. Naopak, rozhodnutí o přijetí je podkladem předkládaným k žádosti o pobytové oprávnění.

Možností řešení problému s "jiným" studiem je několik. Lze zvážit zařazení organizací s mezinárodními akreditacemi do vízového režimu „student“, případně vytvoření akreditační politiky a seznamu prověřených vzdělávacích institucí (mimo MŠMT) v zrychleném vízovém režimu.

Usnadnění studia zahraničních studentů by ideálně mělo doprovodit zavedení školného na VVŠ (po zřízení systému vratných grantů na školné pro občany ČR a EU). Efektivitu migrace studentů ze třetích zemí by zvýšilo posílení odpovědnosti vysokých škol v oblasti výběru studentů tak, aby se omezil počet osob ze třetích zemí, které nemají reálný zájem v ČR studovat. Systém udělování pobytových oprávnění by tak byl průchodnější (a tedy rychlejší) pro osoby, které mají předpoklady studium v ČR dokončit

Dopady na veřejné rozpočty:

- Vyšší výnosy z daní a pojistných odvodů.
- Navýšení rozpočtů veřejných VŠ.

Dopady ekonomické a sociální:

- Zvýšení objemu pracovní síly.
- Zajištění fungování průběžných sociálních systémů (důchodový, zdravotní, sociální).
- Pozitivní ekonomický dopad v řádu desítek miliard Kč (zahraniční studie, které lze analogicky aplikovat na ČR).
- Lze kombinovat se strategickými zájmy ČR (cílená podpora příchodu zahraničních studentů do vybraných studijních oborů).

Studium na VŠ jako efektivní nástroj integrace cizinců.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



3. Zdravotní prevence

Odůvodnění: Zdravotní stav obyvatel ČR je významně horší než v zemích západní Evropy, což má významný dopad na náklady na zdravotnictví a sociální systém a dále zhoršuje dostupnost a produktivitu pracovní síly. Tento fakt se stává obzvláště aktuálním v době stárnutí obyvatelstva a potřebného posouvání věku odchodu do důchodu.

Dosažitelné zlepšení zdravotního stavu je z více než dvou třetin realizovatelné v oblasti prevence, zbytek připadá na zlepšení dostupnosti léčby. Pokud započítáme i dopad zvýšeného zapojení dnes nemocných do ekonomické aktivity, jedná se o investici s pozitivní návratností (1,7 Kč na 1 investovanou Kč během 20 let)³⁷.

Dnešní situace v oblasti prevence je charakterizována zejména následujícími nedostatky:

- Nedostatečná a nesystematická podpora navýšení zdravotní gramotnosti obyvatel,
- Absence hodnocení nákladové efektivity a dopadů existujících preventivních opatření,
- Velmi omezená ekonomická motivace občanů ke zdravému životnímu stylu, včetně účasti na preventivních prohlídkách a screeningu,
- Podcenění významu osvěty a vzdělávání (zdravovědy),
- Nedostatečné zdanění zdraví poškozujících návykových látek včetně alkoholu, a slazených nápojů a potravin s vysokým obsahem cukru.

Opatření: Navrhovaná opatření by měla sledovat především navýšení výdajů na prevenci v rámci stávajících zdravotnických rozpočtů, zajištění nákladové efektivity výdajů na prevenci, tlak na zapojení občanů na preventivních opatřeních (finanční motivace), převedení nemocenského pojištění na zdravotní pojišťovny, zintenzivnění spolupráce zdravotních pojišťoven se zaměstnavateli na zlepšení zdravotního stavu zaměstnanců, úpravy systému spotřebního zdanění spotřeby (neřestí). Více v materiálu NERV zdravotnictví (2023).

Dopady na veřejné rozpočty:

- Ekonomický efekt v podobě růstu HDP o 0,7 % ročně (cca 15 mld. Kč příjmu dle složené daň. kvóty).
- Zvýšení výběru daní a odvodů nižším počtem pracovních neschopností a prodloužením délky ekonomicky aktivního života.
- Rozložení nástupů do plnohodnotného starobního důchodu v čase.
- Prevence a včasná diagnóza snižuje náklady následné léčby a zvyšuje její úspěšnost
- Celkový dopad na rozpočet je odvislý od nastavení spotřebních daní.

Dopady ekonomické a sociální:

- Redukce 3,5 milionu ztracených let života, o které ročně společnost v ČR přijde kvůli zdraví (možno až o 30 %).
- Pozitivní dopad na produktivitu práce, kapacitu a efektivitu trhu práce a stabilizaci nabídky práce.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



³⁷ McKinsey Global Institute. (2020). *Prioritizing health: A prescription for prosperity*.

4. Snížení rozsahu a míry certifikace profesí

Odůvodnění: Česká republika vykazuje v mezinárodním srovnání vysokou míru certifikace profesí.³⁸ Tzn., že vykonávání velkého počtu profesí s velkým podílem na celkové zaměstnanosti vyžaduje neúměrně vysoko nastavené formální požadavky dané buď formální úrovní vzdělání, oborem vzdělání nebo jinou formou certifikace. Jde o výsledek přirozené snahy profesních organizací ve jménu zajištění kvality výrobků a služeb omezovat konkurenci omezováním vstupu většího počtu lidí do profese. Vyšší vzdělanostní nároky jsou spojené s dodatečnými finančními a časovými nároky kladenými na zájemce o vstup do profese, aniž by došlo ke zvýšení odbornosti či kvality výkonu profes. Vzlínání certifikačních požadavků na mnohé profese šlo ruku s rukou s růstem úrovně vzdělání v zemi. Slabý stát reprezentovaný resorty někdy pro nedostatek odbornosti či kapacit nechává certifikační požadavky nastavovat profesní organizace, z nichž mnohé mají v profesi významné či dokonce monopolní postavení.

Opatření: V prvním kroku je třeba provést audit certifikačních požadavků uvalených na výkon profesí. Následně je provést revizi certifikačních požadavků a nastavit systém resortního dohledu tak, aby k neúměrnému vzlínání certifikačních nároků do budoucnosti již nedocházelo.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Zvýšení výběru daní díky vyšší konkurenci na trhu práce.
- Snížení ceny práce v některých profesích placených státem.

Dopady ekonomické a sociální:

- Snížení finanční a časové nákladnosti výkonu certifikovaných profesí.
- Snížení neoprávněné výdělkové renty členů monopolizovaných profesních organizací.
- Zvýšení rozvoje podnikatelského prostředí i inovačního potenciálu v důsledku vyšší konkurence.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



5. Redukce počtu lidí v předlužení a související šedé ekonomiky

Odůvodnění: Okolo 400 tisíc lidí v ČR je v mnohočetných a neřešitelných exekucích, velká většina z doby před přísnější regulací spotřebitelských úvěrů (2016). Nejméně polovina ekonomicky aktivních lidí v tomto stavu redukuje oficiální příjmy.

Opatření: Hlavním řešením musí oddlužení, do kterého dnes vstupuje jen 20 tisíc dlužníků ročně. Musí být přístupnější a kratší, více individualizované (možnosti dlužníka vyplývající z jeho ekonomické pozice), zbavené hlavních demotivujících faktorů a formální tvrdosti. Ale zároveň by mělo být přísnější v tlaku na legalizaci příjmů a návrat z šedé ekonomiky Více viz materiál NERV (PS Ekonomika domácností, 2023) se stejným jménem.

³⁸ Více <https://wol.iza.org/articles/the-influence-of-occupational-licensing-and-regulation/long>

Vytvoření jednotného komplexního rejstříku všech exekucí a správních exekucí a jejich propojení s dalšími daty ČSSZ a finanční správy. Možnost kvalitního monitoringu a analýz posílí pozici státu jako regulátora vůči jinak extrémně silné zájmové skupině exekutorů, a to je velmi žádoucí.

Dopady na veřejné rozpočty: • Potenciální výnos v příjmech veřejných rozpočtů lze odhadovat na 5 až 12 miliard Kč ročně. • Pozitivní dopad na efektivitu trhu práce.	Dopady ekonomické a sociální: • Exekvovanost má další dopady v nárůstu počtu minimálních důchodů, omezení zaměstnavatelů v postižených regionech i ve stabilitě rodin a vzdělávání. • Významný dopad na rozdíly mezi regiony. • Podle dánských analýz administrativních dat oddlužení dlouhodobě vedlo mezi zadluženými osobami k nárůstu zaměstnanosti o 11, 7 p. b., nárůstu příjmů o 26 %, nárůstu home-ownership a všech spojených ekonomických aktivit podporujících ekonomiku.³⁹
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

6. Dávkový a sociální systém motivující k práci a využití lidského kapitálu

Odůvodnění: Nízkopříjmový ekonomicky aktivní člověk pobírající dávky má v Česku malý mezní užitek z práce.⁴⁰ Ten vyplývá z kombinace relativně vysokého daňově odvodového zatížení (viz výše) a relativně vysoké závislosti některých dávek na výši příjmu (při navyšování příjmu dochází k poklesu dávky).

Dávkový systém přitom navíc obsahuje body zlomu - například bod, kdy chudá domácnost s dodatečným výdělkem ztrácí nárok na doplatek na bydlení v řádu několika tisíců Kč; ostrou hranici nároku na přídavek na děti, kde rovněž s malým navyšením příjmu domácnost ztrácí i tisíc Kč.

Třetí systémovou demotivací je fakt, že u lidí v exekucích a insolventci se nárok na dávky vypočítává z příjmu před srážkami. Dvojnásobně tedy motivuje k omezení legálního příjmu, kterým člověk zároveň omezuje výši srážek (počítány z příjmu) a získává nárok na nezabavitelné dávky. Mezní užitek z práce je u lidí v exekuci a insolventci často i negativní.

³⁹ https://congress-files.s3.amazonaws.com/2023-08/debt_EEA.pdf

⁴⁰ Tento problém popsala pro případ rodičů s menšími dětmi a částečné úvazky s nízkými výděly studie IDEA, Daňový systém snižuje motivaci matek s menšími dětmi k práci: Doporučení a jeho vyhodnocení; <https://idea.cerge-ei.cz/studies/2016-12-danovy-system-snizuje-motivaci-matek-s-mensimi-detmi-k-praci>

Dílčím problémem je nenavázání normativů bydlení na místní ceny, které může vést k cenotvornému efektu - tedy k navyšování nájmů v chudých částech ČR, aby skrze nájemníka docházelo k čerpání státní podpory - a posílení obchodu s chudobou s jejími negativními ekonomickými dopady.

Specificky v dávkové podpoře ukrajinských uprchlíků se 100% započítává pracovní příjem do rozhodného příjmu pro dávky, což tvoří nulový užitek z práce - domácnost do jisté hranice o všechny pracovní příjmy přijde redukcí dávek.

Souběh těchto faktorů vede k motivaci k práci na černo či celkové redukci pracovní aktivity. To má negativní dopady na trh práce a rozvoj ekonomiky v chudších regionech.

Dávkový systém je relativně rozkročený, co se týče šíře skupiny s nárokem na příspěvek na bydlení (např. v Praze nárok pro čtyřčlennou rodinu v nájmu i při příjmu cca 80 tisíc Kč). A naopak má velmi nízké čerpání (příspěvek na bydlení i přídavek na děti využívá cca 20-25 % eligible osob).

Distorzní efekty českého dávkového systému směrem k trhu práce jsou dále posíleny málo efektivní aktivní politikou zaměstnanosti, která je regionálně nejednotná, nemá vyhodnocované dopady a chybí v ní motivace ke klíčovému doplňování středního vzdělání (mezi tzv. early leavers - lidé bez SŠ) jakožto základní bariéry na trhu práce.

Opatření:

Využít chystanou reformu dávkového systému na MPSV a zaměřit ji na následující kroky:

1. **Zvýšení přirozené ekonomické motivace pracovat** - zápočtem menší části pracovních příjmů či analogickým systémem bonifikace (bonus k dávce jako % pracovních příjmů). Cílem by mělo být, aby chudší domácnost při navyšování příjmu pracovního co nejméně přicházela o dávky.
2. **Odstranění bodů zlomu** - tedy bodů, kdy dodatečná vydělaná koruna vede paradoxně k poklesu čistých příjmů.
3. **Omezení cílové skupiny zejm. příspěvku na bydlení** (degrese a zpřísnování hranice 30 % příjmů se stoupajícím příjmem domácnosti) a tím ceteris paribus omezení zbytných fiskálních výdajů.
4. **Úprava normativů na bydlení, aby více odpovídaly lokálním cenám** a omezovaly cenotvorný efekt dávek a obchod s chudobou.
5. **Zvýšení čerpání, digitalizace žádosti a automatizace obnovy vstupních parametrů (z registrů)** - tedy snížení administrativy.
6. **V oddlužení výpočet nároku na dávky z příjmu po exekučních srážkách** = omezení motivace k umělému snižování legálních příjmů a motivace vstupu do oddlužení.
7. **Posílení tlaku na rekvalifikaci** - zejména dokončení středního vzdělání u lidí s nedokončenou SŠ, včetně podpory v dávkovém systému

Dopady na veřejné rozpočty:

- Pozitivní - při správně nastaveném dávkovém systému lze předpokládat legalizaci či navýšení pracovní činnosti přinejmenším u desítek tisíc osob. Přínosy jejich aktivity výrazně překračují možné krátkodobé náklady v menší penalizaci pracovní aktivity ve vyšší dávce.

Dopady ekonomické a sociální:

- Oživení pracovního trhu nabídkou vyšší nabídkou nízko a středně-kvalifikovaných pozic vytlačovaných.
- Omezení tlaku na práci na černo a šedou ekonomiku, který zejména v chudších regionech vede k zhoršení postavení legálních zaměstnavatelů a omezení rozvoje některých segmentů ekonomiky.

	Stabilizace domácností, jejich pozice na pracovním trhu a příjmů a tím i další ekonomické aktivity.
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

7. Snižme odvody z nízkých mezd a kompenzujeme to jiným zdaněním

Odůvodnění: Český systém daní a odvodů včetně sociálního a zdravotního pojištění funguje relativně efektivně, ale mohl by výrazně lépe, pokud by tolik nespolehal na distorzivní daně. To se u různých sociálních skupin projevuje s různou intenzitou.

Vysoké zdanění práce (konkrétně vysoké sociální a zdravotní pojištění) u lidí s nízkými výdělky snižuje motivaci k práci, k přechodu z šedé ekonomiky a k přechodu z prostředí využívajícího čerpání sociálních dávek jako pilíř hospodaření domácnosti. Nízké výdělky se většinou týkají především osob s nízkým vzděláním či bez vzdělání, osob zdravotně či jinak znevýhodněných, osob pracujících na částečné úvazky z důvodu péče o děti, nemocné rodinné příslušníky, prarodiče. U těchto osob je silný společenský i ekonomický zájem nízkým zdaněním jejich práce zvýšit jejich zaměstnatelnost, schopnost výdělku a snížit závislost jejich rodin na dávkách.

Ačkoliv zaměstnanci s nejnižšími mzdami jsou od relativně nízké daně z příjmů fyzických osob osvobozeni slevou na poplatníka, sazby sociálního a zdravotního pojištění platí stejně vysoké jako ostatní zaměstnanci (nebo dokonce vyšší než zaměstnanci s příjmem nad stropy sociálního pojištění, čtyřnásobku průměrné mzdy).

Opatření: Pro lidi s relativně nízkými mzdami navrhujeme výrazně snížit zdanění práce, tedy celkové odvody státu včetně daně z příjmů fyzických osob a sociálního a zdravotního pojištění. Výpadek na příjmech státu bude plně kompenzován zvýšením jiných daní, které tolik nesnižují motivaci k práci.

Možnosti výrazného snížení zdanění (včetně odvodů na sociální a zdravotní pojištění) u nízkých mezd:

- preferované: snížení odvodů pracujících s nízkými mzdami na sociální nebo zdravotní pojištění, což by mohlo být snazší se zavedením Jednotného inkasního místa, viz opatření 24 níže. Konkrétních provedení je možných vícero a je důležité je vyhodnotit a porovnat. Aby tato změna nevstupovala do výpočtu starobních důchodů, bylo by nejspíše vhodnější provést tuto úpravu u zdravotního spíše než sociálního pojištění. Mohlo by se například jednat o snížení sazeb zdravotního pojištění v závislosti na výši mzdy (nebo zavedení ekvivalentu daňové slevy na poplatníka) nebo o (částečné) placení zdravotního pojištění státem (jako je to u jiných vybraných skupin obyvatel).
- alternativně skrz změny v dani z příjmů fyzických osob, nejspíše vhodná kombinace některých následujících změn (tak aby bylo dosaženo snížení efektivního zdanění nízkých mezd za zachování stejného zdanění ostatních mezd a nízkých rozpočtových nákladů, které dále níže navrhujeme kompenzovat): (i) zvýšení slevy na poplatníka daně z příjmů fyzických osob (nyní 30 840 Kč ročně), (ii) zvýšení progresivního zdanění, například zavedení vyšší sazby než je dnešních 23% nad čtyřnásobek průměrné mzdy pro částečnou kompenzaci zvýšení slevy na poplatníka v bodu (i) a také kompenzací stropů sociálního pojištění, (iii)

snížení základní sazby daně z příjmů fyzických osob (nyní 15 %), (iv) zavedení další, nižší sazby daně pro nejnižší příjmy.

Možnosti kompenzace zvýšením zdanění:

- zavedení spotřební daně na tiché víno (spolu s odstraněním zbytných administrativních nákladů spojených s výběrem)
- vyšší spotřební daně a zdanění zdravotně škodlivých aktivit, zboží a služeb
- vyšší zdanění aktivit škodlivých pro životní prostředí a změnu klimatu
- vyšší zdanění kapitálových, případně jiných nepracovních příjmů
- zrušení výjimek u daní z příjmů fyzických i právnických osob
- zrušení výjimek, přesunutí některých položek mezi sazbami, zvýšení sazeb DPH
- vyšší zdanění bohatství (majetek, dědictví) včetně vyšších sazeb daně z nemovitostí (či doplnění o zdanění jejich potenciální hodnoty)
- úplné zrušení slevy na nepracující manželku či manžela
- zvýšení progrese, například vyšší sazby daně z příjmů fyzických osob (nyní 23 %)

Cílem je rozpočtově neutrální změna daňového mixu od více k méně distrozním daním.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Opatření jako celek je navrženo rozpočtově neutrální.
- Nižší příjmy kvůli snížení zdanění u nízkých mezd.
- Vyšší příjmy díky pozitivním dopadům na zaměstnanost a nižší využívání šedé ekonomiky a sociálních dávek.
- Vyšší příjmy kvůli zvýšení zdanění na kompenzaci.

Dopady ekonomické a sociální:

- Zvýšení objemu pracovní síly.
- Pravděpodobné snížení příjmové nerovnosti (rozsah bude záležet na výběru kompenzačních daní).
- Menší motivace zůstat v šedé ekonomice nebo na sociálních dávkách.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



8. Snížení extrémně vysokého počtu vězňů a vysoké míry recidivy

Odůvodnění: Česko vykazuje jeden z nejvyšších počtů vězňů v EU a vysokou míru recidivy (cca 70 %). Příčinou je špatně nastavený trestní zákoník a také systém probačních služeb, asistence po ukončení výkonu trestu a prevence recidivy. S tím jsou spojeny nejen vysoké přímé náklady na vězeňství, sociální systém a vnitřní bezpečnost, ale i náklady ušlých příležitostí ve formě potenciálně vyššího počtu pracovní síly, potenciálně více produktivní. Nezanedbatelné jsou i dopady na rodiny odsouzených, zejména dětí. Ty bývají stigmatizovány a mají problémy s duševním zdravím, což může vést k nevyužití jejich potenciálu a v některých případech i následování osudu uvězněného rodiče. Samostatnou kapitolou extrémně represivní přístup vůči drogám, který zatěžuje veřejné rozpočty a životy uživatelů bez hmatatelného efektu na spotřebu drog a redukci škod s ní spojenou, a který mj. i dle zprávy vysokého komisaře OSN pro lidská práva významně porušuje lidská práva.

Opatření: Po vzoru úspěšných zahraničních praxí modernizovat související systémy tak, aby se výrazným způsobem snížil počet vězňů, míra recidivy a zvýšila se míra zapojení propuštěných do oficiální ekonomiky. Je třeba investovat zejména do podpůrných služeb pro vězně (zvyšování jejich kompetencí a poradenství), do digitalizace vězeňství (včetně využívání „náramků“) a otevření tzv. (polo)otevřených věznic, které jsou mezikrokem před propuštěním na svobodu a odsouzené osoby lépe integrují do běžného života (pracovního i rodinného). Je třeba upravit trestní sazby a principy ukládání trestů; v oblasti drogové politiky zavést legální regulovaný trh s konopím a dekriminlizovat vybrané trestné činy a/nebo snížit trestní sazby.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Dodatečné náklady na opatření.
- Vyšší výnosy z daní a pojistných odvodů a nižších sociálních výdajů.
- Pozitivní efekty lze očekávat dlouhodobě postupně rostoucí.

Dopady ekonomické a sociální:

- Zvýšení počtu a zkvalitnění pracovní síly.
- Snížení počtu osob ohrožených chudobou a sociálně-patologickými jevy.
- Zpretrhání generačního přenosu.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



9. Zvýšení šancí na úspěšnější život dětí po opuštění dětských domovů

Odůvodnění: Česko vykazuje vysoký podíl mladistvých vyrůstajících v zařízeních ústavní výchovy.⁴¹ Režim mnohdy velkokapacitních ústavních zařízení neumožňuje dostatečnou přípravu dětí na život v dospělosti a jejich podpora po opuštění dětského domova je velmi nízká. Osudy těchto dětí navíc nejsou systematicky sledovány, stejně jako efektivnost opatření, která jim mají pomáhat. Další život dětí po opuštění dětských domovů je tak velmi náročný. Je často promarněn jejich potenciál a talent, jsou závislí na sociálních dávkách, žijí v chudobě, nebo pracují v šedé či černé ekonomice. Konkrétněji, děti po propuštění nemají, kam jít, a tak se buď vrací do původní problematické rodiny, či navazují vztahy s rizikovými skupinami. Častěji i propadají závislostem, páchají trestnou činnost a žijí v nestabilních podmínkách či na ulici. Mladí dospělí pak, běžně i velmi záhy, mívají vlastní děti, které často opakují osud svých rodičů.

Opatření: Je třeba začít systémově podporovat biologické rodiny v péči o dítě tak, aby děti nemusely být vůbec odebrány (rodičovské kompetence, podpora v bydlení, kariérní a finanční poradenství), případně pracovat s rodinou i po odebrání dítěte. Při odebrání pak preferovat pěstounskou péči a zajistit dostatek kapacit i pro starší děti. Ústavní péči přibližovat rodinnému prostředí. Po opuštění ÚP posílit prevenci pádu do bytové nouze a pomoc, tedy namísto velkokapacitních ústavů zřizovat bytové jednotky v běžné zástavbě pro malý počet dětí, kde žijí běžným životem. Pro mladé dospělé odcházející z ÚP pak zajistit po přechodnou dobu specifické služby jako jejich doprovázení, sociální podporu a komplexní poradenství.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Dodatečné náklady na opatření.
- Vyšší výnosy z daní a pojistných. Odvodů a nižších sociálních výdajů.
- Pozitivní efekty lze očekávat jako postupně dlouhodobě rostoucí.

Dopady ekonomické a sociální:

- Zvýšení počtu a zkvalitnění pracovní síly.
- Snížení počtu osob ohrožených chudobou a sociálně-patologickými jevy
- Zpřetrhání generačního přenosu.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



10. Modernizace Zákoníku práce jako hybatele pracovního trhu

Odůvodnění: Je žádoucí a nezbytné identifikovat klíčové hrozby a překážky, které brzdí a limitují růst české ekonomiky a zároveň využít všech příležitostí a potenciálu, který Česká republika má, ať už díky své poloze v srdci Evropy, své průmyslové tradici nebo svým úspěšným firmám a podnikatelům nejen v tradičních, ale také v nových oborech průmyslu a podnikání s vysokou přidanou hodnotou. Z tohoto důvodu je třeba se podívat i na trh práce a zjistit, které změny ho mohou rozpohybovat. Procento nezaměstnanosti v ČR vykazuje stabilně nízké hodnoty a zároveň

⁴¹ Z nejnovějších viz zejména [Zpráva o stavu péče o ohrožené děti v ČR v roce 2023](#) (MŠMT a Nadace J&T); Pro konkrétní doporučení viz [Průvodce Společně po svých](#) (Krok domů, 2022).

jsou firmy, které nemohou dokončit své zakázky, protože nemají kvalifikované zaměstnance. Tato diskrepance by se mohla vyřešit částečně i legislativními změnami v Zákoníku práce, který momentálně řeší spíše ochranu zaměstnance a už ne tolik práva zaměstnavatele. V některých vyspělých západních zemích se má za to, že zaměstnavatel stojí především o schopné, produktivní zaměstnance s vysokým výkonem. Ti dostanou adekvátní odměnu za práci, která je motivuje ještě k větším výkonům a k předkládání námětů, řešení, která vedou k většímu zisku zaměstnavatele, a tudíž k rostoucí ekonomice země. Problémoví zaměstnanci nebo zaměstnanci bez výkonu, pokud hrubě neporuší pracovní kázeň, jsou v České republice nepropustitelní. Obtížné propouštění, například i v reakcích na externí šoky, váže zaměstnance v méně produktivních firmách a tím také brzdí rozvoj více produktivních firem, které mají zájem nabírat nové zaměstnance. Tento fakt je jeden z faktorů vedoucích ke snížení produktivity práce firem, a tudíž ke ztrátě konkurenceschopnosti na světových trzích.

Opatření: Modernizace zákoníku práce s ohledem na vyvíjecí se potřeby trhu, jeho pružnost v oblasti nábory nových zaměstnanců, regulace pracovní doby, propouštění zaměstnanců. Možnost propuštění zaměstnance bez udání důvodu, v rozumné lhůtě s odstupným závislým například na výši odpracovaných let apod. Inspirace ze zahraničí, zejména dánský model flexicurity.

Dle kvalitativní srovnávací analýzy pracovněprávních vztahů v EU a členských zemí OECD platí, že čím vyšší je hodnota Indexu flexibility zaměstnanosti, tím více je pružná regulace zaměstnanosti v konkrétní zemi. ČR je mezi státy EU a OECD na 10. místě. USA je na prvním místě. Princip flexicurity zvýší flexibilitu trhu práce, aniž by se lidé museli obávat nezaměstnanosti tolik, jako nyní, protože je zachytí sociálně aktivizační systém státu. K tomu je nutné adekvátně připravit české služby zaměstnanosti.

Je třeba, aby zaměstnanecké svazy spolu s odbory a vládou našly konsensus a zákoník práce zmodernizovaly. Vysoké náklady s náborem a propouštěním lidí na straně zaměstnavatele tak, jak to řeší momentální zákoník práce, nejsou motivující pro zaměstnavatele. Zaměstnavatelé nechtějí nést riziko pouze na sobě a často se uchylují ke „švarc systému“. Tato regulatorní zátěž není nijak vyvážená v daňové oblasti; naopak, Navíc je známo, že zdanění práce v ČR je jednou z nejvyšších v EU.

Aktivace pracovní rezervy (viz ČSÚ VŠPS 2Q 2023: 87 400 osob) včetně zvýšení zaměstnanosti žen, které je ve věkové skupině 15-29 let 6. nejnižší v EU a zároveň v této věkové skupině je rekordně široká mezera mezi zaměstnaností mužů a žen v ČR. Míra ekonomické aktivity českých žen je 68 %, mužů 81,8 %!

Dopady na veřejné rozpočty:

- Zvýšení příjmů z přímých i nepřímých daní.
- Přímé výdaje na doprovodné politiky zmírňující dopady snadnějšího propouštění (rekvalifikace apod.).

Dopady ekonomické a sociální:

- Pohyb zaměstnanců na trhu práce přinese nové možnosti rekvalifikace lidí, bude motivovat zaměstnance k vyššímu vzdělávání.
- Pro zaměstnavatele lepší možnost výběru zaměstnanců s potřebnou kvalifikací, což povede k vyšším výkonům firmy, a tudíž k lepší konkurenceschopnosti na světových trzích.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



Vzdělávání

Od jeslí po vysoké školy přetrvávají v českém školství dlouhodobě problémy, na které se upozorňuje a které se místy řeší, ale k nakopnutí potenciálu české ekonomiky to zatím není zdaleka dostačující.

Uvědomujeme si, že tato kapitola je velmi provázaná s předchozí kapitolou věnující se trhu práce, což je například vidět u návrhu na lepší systém podpory rodin či u návrhu redukce vysokého počtu odložených nástupů do školy. Jsou však uvedeny v této kapitole, protože se domníváme, že si změny zaslouží celý český systém vzdělávání od mateřských škol (podpora rodin), přes základní školy (redukce odložených nástupů na základní školu) až po vysoké školy. Výnosy z opatření v této kapitole jsou tak nejen pozitivní dopady na vzdělanost, ale také na trh práce a na potenciál celého Česka.

Dostaňme české vzdělávání na úroveň standardu vyspělého světa.

11. Komplexní reformní kroky ke zkvalitnění regionálního školství	
Odůvodnění: České regionální školství od mateřských škol po školy střední a vyšší odborné trpí řadou problémů. Mezi hlavní problémy patří: Dlouhodobý lokálně distribuovaný nedostatek míst v mateřských školkách a informační nepřehlednost (viz opatření #13); Vysoký podíl odložených nástupů do školy (viz opatření 14); Zastaralý obsah rámcových a školních vzdělávacích programů a způsobů výuky; Pojetí přijímaček na střední školy; Vysoký podíl žáků s nízkou úrovní funkční gramotnosti na odborných školách bez maturity; Vysoký počet malých škol; Vysoká administrativní zátěž ředitelů škol; Příliš fragmentovaná oborová struktura středních škol; Nedostatečný prostor a pozornost věnovaná výjimečně talentovaným žákům; Vysoké regionální rozdíly v dostupnosti a kvalitě škol; Sociálně-ekonomická segregace žáků do různých škol v jedné lokalitě; Zastaralý koncept maturitní zkoušky; Obtížně předvídatelným vývoj relativních platů učitelů. Zastaralá podoba velkého podílu počátečního a dalšího vzdělávání učitelů a vedení škol; Nesoulad aprobační struktury učitelů a potřeb škol; Neexistence kariérního řádu pedagogických pracovníků; Neexistence registru pedagogických pracovníků; Neexistence registru žáků; Chabé uplatňování principů <i>evidence informed policy making</i>; Slabá opora formování vzdělávacích politik na základě dat, analýz a empirických výzkumů. Opatření: Podrobný a komplexní návod na snížení nebo odstranění uvedených problémů je součástí Strategie 2030+ v jejíž realizaci je třeba rychleji postupovat kupředu.	
Dopady na veřejné rozpočty: • Většinou jde o strukturální systémová opatření, která nemají zásadnější požadavky na rozpočtové výdaje. • Přínosy pro veřejné rozpočty lze očekávat až v horizontu deseti a více let skrze produktivnější a inovativnější ekonomiku a menší nároky na sociální a rekvalifikační systémy, ale jde potenciálně o přínosy velmi výrazné.	Dopady ekonomické a sociální: • Typické pozitivní dopady vyšší, širší a relevantnější vzdělanost na ekonomické, sociální, zdravotní společenské postavení obyvatelstva
Podpora NERV	Rychlost realizace a náběhu efektů



12. Zvýšit zaměstnanost rodičů lepším systémem podpory rodin

Odůvodnění: Česko vykazuje v rámci EU nejvyšší propad zaměstnanosti žen s dětmi do šesti let věku. Příčinou je nevhodné nastavení institutu mateřské (peněžitá pomoc v mateřství PPM) a rodičovského (rodičovský příspěvek RP) v kombinaci s dlouhými formálními garancemi zachování místa během rodičovské, vysokým mezním a participačním zdaněním zaměstnaneckých výdělků, nízkou předvídatelností a slabými garancemi finančně a místně dostupných míst pro dítě v předškolních zařízeních. Interakce PPM a RP trpí další řadou problémů:

1. Přejít z PPM na RP je obvykle doprovázen významným poklesem měsíčních příjmů rodiny ve zcela arbitrárně stanoveném okamžiku.
2. RP je designován tak, že o dítě pečuje často rodič s nižším příjmem, protože to je finančně výhodnější
3. RP diskriminuje rodiče s vyšší PPM a vyšším předchozím příjmem pro danou délku čerpání.
4. RP příspěvek je dlouhodobě designován odlišně od ostatních států Evropy v tom, že není spojen s čerpáním rodičovské dovolené. Do značné míry nahrazuje přídavek na dítě, který je v mnoha zemích navázán na věk dítěte a je obvykle příjmově testován.
5. Současné nastavení v ČR motivuje ženy-matky zůstat co nejdéle doma, aby to zároveň nebylo příliš nákladné pro státní rozpočet.
6. Problematické jsou také valorizace RP, které způsobují nežádoucí chování (viz reforma 2020 a od 1. 1. 24). Problém s valorizací PPM není, protože je navázána na předchozí příjem osoby.

Výše uvedené probíhá v prostředí vysokého participativního i mezního zdanění práce (včetně pojistných odvodů) i v případě nízkých výdělků (především skrze odvody zaměstnavatele) typicky v případě částečných úvazků pečujících rodičů. Problematičnost institucionálního nastavení se výrazněji projevuje v lokalitách s nadprůměrně vzdělanou populací rodičů nebo potenciálních rodičů. Analýzy nákladů a výnosů přitom ukazují, že dopad vhodně koncipovaných opatření na veřejné rozpočty může být ze středně až dlouhodobého pohledu fiskálně neutrální či dokonce pozitivní. Jsou také důvody se domnívat, že lepší nastavení může mít pozitivní dopady na ochotu k rodičovství a hlavně mateřství, tedy na porodnost.

Opatření: Zkrátit maximální dobu čerpání rodičovské ze 4 na 3 roky. Sladit či dokonce sloučit RP a PPM s možností full-time čerpání do dvou let věku dítěte s možností volného střídání rodičů. Po druhém roce věku dítěte by byla standardně dostupná institucionální péče o děti (viz níže).

Zavést povinnost obcí zajistit místo v MŠ od 3 let věku dítěte (ne od začátku školního roku od 1. září, ale ode dne dosažení věku) či v alternativním institucionálním zařízení pro dostatečně disponované děti už od 2 let. Při nenaplnění povinnosti obce zavést povinnost odpovídajícího finančního plnění obce směrem k rodičům dítěte. Obě opatření s patřičným odkladem let na dobudování chybějících kapacit předškolních zařízení.

Změnit systém investičních dotací obcím na zajištění dodatečných míst v předškolních zařízeních tak, aby nedostatek investičních prostředků nemohl být výmluvou obcí za nedostatek míst (viz návrh NERV z 14. 4. 2023 a opatření #7b). Posílit centrální dohled nad kvalitním demografickým

plánováním obcí a posílit zákonné nástroje obcí vůči developerům při zajišťování veřejné infrastruktury včetně služeb MŠ a ZŠ. Změnit informační systém o poptávce po místech v MŠ a dalších předškolních zařízeních, aby zřizovatelům poskytoval včasné, nezkreslené a kompletní informace s výrazně větším předstihem než dnes. Aby rodičům, včetně budoucích, poskytoval dostatečné garance budoucího místa v dané lokalitě. Do systému je záhodno zakomponovat i pravidla systému RUD. Jako primární službu předškolního zařízení pro děti považovat osvědčený systém MŠ zahrnující vzdělávací a výchovnou složku. Řešení formou dětských skupin a sousedského hlídání považovat za alternativy v případech velmi malých obcí, pro překlenutí dočasných nedostatků, pro děti mladší 3 let, a tehdy, pokud jsou to v místě preferovanější formy na straně rodičů.

Úspěšná realizace bude vyžadovat úzkou součinnost resortů MPSV, MŠMT, MF ČR a MMR, což se dlouhodobě ukazuje jako hlavní překážka optimálního rozvoje v tomto směru.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Dodatečné investiční náklady na dobudování míst v MŠ, do velké míry ale jednorázové.
- Dodatečné prostředky na chod MŠ.
- Vyšší výnosy veřejných rozpočtů díky vyšší zaměstnanosti a menším nárokům na sociální výdaje.

Dopady ekonomické a sociální:

- Pozitivní dopady na pracovní kariéry, produktivitu, příjmy domácností, porodnost a vzdělávací připravenost dětí se slabým sociálně-ekonomickým zázemím, a hlavně v sociálně vyloučených lokalitách.
- Dřívější nástup rodičů do práce, rychlejší adaptace zpět na pracovní výkon, posílení ekonomiky; menší potřeba prarodičů, aby odcházeli předčasně z trhu práce a nahrazovali služby MŠ.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



13. Zajistit všeobecnou dostupnost zařízení předškolní výchovy a péče

Odůvodnění: I po dvou dekádách přetrvává v příliš mnoha lokalitách republiky nedostatek finančně dostupných předškolních zařízení (pro děti 2+). Situace omezuje již druhou generaci v řadě v plánování rodičovství a při sladování rodičovství s pracovní kariérou. Zbytečně se snižuje zaměstnanost, snižují se výnosy veřejných rozpočtů z daní a pojistného, zvyšují se sociální výdaje rodin, snižuje se ochota mít více dětí, zvyšují se sociálně ekonomické rozdíly, snižuje se kvalita života, snižuje se důvěra lidí v systém. Dosavadní systém dotací na rekonstrukci a dobudování předškolních kapacit se v praxi ukázal jako příliš kompetitivní (nízká úspěšnost žádostí vyvolávající vysokou míru zbytečné administrativy a utopených nákladů), obtížně předvídatelný (vyhlašování jsou na posledních chvílích s příliš rychlým požadavkem na čerpání), pře-parametrizovaný (realizují se i ne zcela optimální projekty), administrativně naivní (dotují se často výstavby, které by proběhly i bez dotací). Problém nedostatečných kapacit za dlouhé dvě dekády vyřešil problém nedostatečných kapacit jen velmi částečně. V systému nejsou dobře nastaveny ekonomické motivace klíčových subjektů (nedostatečná finanční a zákonná motivace na straně obcí), motivace ale absence nástrojů na straně veřejných rozpočtů (stát ale není zřizovatel předškolních zařízení) -> "kapsy přišité na špatném místě".

Opatření: Problém lze do velké míry vyřešit mírou jednorázovou vlnou investic do dobudování nedostatečných kapacit v dotčených lokalitách. Analýza nákladů a výnosů ukazuje, že tato investice se z dlouhodobého pohledu pro veřejné rozpočty finančně neutrální nebo dokonce pozitivní (předpokládá se, že s kapacitami půjde ruku v ruce i kvalita předškolní péče, výchovy a vzdělávání). K tomu je třeba připočíst vyšší kvalitu života rodičů a větší motivace k rodičovství. Detaily implementace viz návrh NERV z 14. 4. 2023.	
Dopady na veřejné rozpočty: ● Vyšší výnos z přímých daní díky vyšší zaměstnanosti rodičů a dynamičtější celoživotní pracovní kariéře. ● Nižší nároky na výplatu sociálních dávek rodinám, s dětmi.	Dopady ekonomické a sociální: ● Možnost lepšího sladění práce a rodičovství. ● Vyšší životní úroveň rodin s dětmi. ● Vyšší zaměstnanost. ● V případě dětí se sociálně a kulturně slabším zázemím lepší připravenost na školu a život v moderní společnosti.
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

14. Redukce vysokého podílu odložených nástupů do škol	
Odůvodnění: Podíl žáků s odloženým nástupem do prvních tříd ZŠ v ČR dlouhodobě roste a ve srovnání se zeměmi EU již dosáhl velmi vysoké úrovně (cca 25 %). Jde mimo jiné o důsledek kompetitivních snah rodičů zvýšit šance svých dětí k přijetí na víceletá gymnázia a také důsledek nedostatečné koordinace a regulace práce sítě psychologických poraden. Většina pozdních nástupů pak nesouvisí s nedostatečnou připraveností dítěte na školu. A menší část případů dětí na školu skutečně nepřipravených souvisí s nedostatečným vymáháním povinné docházky do MŠ rok před nástupem do ZŠ. Pozdní nástupy na ZŠ zvyšují nároky na kapacity MŠ, zvyšují věk, kdy mladí lidé dokončují počáteční vzdělání ve školách a kdy vstupují na trh práce. To negativně dopadá na objem disponibilní pracovních sil, snižuje výběr daní a pojistného a prodlužuje nároky na rodičovské zázemí dětí. Opatření: Je třeba začít zavádět systémová opatření k obrácení trendu podílu odložených nástupů do školy. Je nezbytné zapojení MŠMT, MPSV, psychologických poraden, zřizovatelů škol a škol samotných a veřejné osvěty. Účinnost dopadů opatření průběžně vyhodnocovat.	
Dopady na veřejné rozpočty: ● Vyšší výnosy z daní a pojistných odvodů a nižších sociálních výdajů ● Dodatečné náklady na opatření. ● Efekt lze očekávat v horizontu +10 let a delším	Dopady ekonomické a sociální: ● Zvýšení objemu pracovní síly ● Změna nároku na fungování předškolních zařízení (věkový mix dětí)
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

15. Zefektivnění vnitřního a vnějšího řízení veřejných vysokých škol

Odůvodnění: Český systém terciárního vzdělávání vykazuje řadu neefektivností: vysokou míru studijní neúspěšnosti, především bakalářských a doktorských studií; příliš vysoký podíl absolventů magisterských vůči bakalářským (spolu s nízkým podílem profesně orientovaných bakalářských programů uplatnitelných na trhu práce bez MA studia). Důsledkem jsou vysoké náklady na jednoho úspěšně dostudovaného vysokoškoláka a nízké výdaje na jedno studium ročně. Přitom ČR na vysoké školství vydává v roce 2023 podprůměrný podíl HDP v rámci OECD i EU a příliv soukromých prostředků je v ČR výrazně omezen zákazem školného na VVŠ. Kvalita vysokých škol neodpovídá ekonomické vyspělosti Česka; v posledním žebříčku světových univerzit Times Higher Education Ranking 2024 je pouze jedna univerzita mezi Top 500 (Univerzita Karlova, rank 401-500). V Rakousku jich je 7, v Belgii 8, v Portugalsku 3, v Itálii 26.

K méně viditelným neefektivnostem přispívá nastavení systému externího řízení VVŠ, tedy hodnocení, a hlavně financování vzdělávací činnosti a vědy z úrovně MŠMT, který je velmi plošný a rovnostářský a nedostatečně reflektuje kvalitu a relevanci výzkumu a vzdělání a společenské potřeby. Systém financování vzdělávací činnosti VVŠ také dostatečně motivuje k nabídce doplňkového vzdělávání (mikrokreditů), jehož potřeba s rostoucím tempem technologických a dalších změn stále roste. V našem vysokém školství navíc dosud neproběhla diverzifikace vysokých škol na výzkumné a profesně orientované primárně na výuku, takže tři desítky veřejných škol aspirují na statut výzkumné vysoké školy a jsou tak financovány a hodnoceny v rámci jednotného systému.

Neefektivnosti způsobuje i zákonné nastavení pravidel vnitřního řízení VVŠ, které působí na nízkou otevřenost výzkumných vysokých škol vnějšímu prostředí (inbreeding, nízká míra externí a mezinárodní spolupráce a internacionalizace, malý význam smluvního výzkumu a služeb pro podnikatelský a veřejný sektor), málo flexibilní nabídka dalšího a doplňujícího vzdělávání, nedostatečná motivace k mezinárodní excelenci ve výzkumu, nedostatečná relevance vzdělávacího z výzkumného zaměření, nedostatečná reflexe společenské poptávky a potřeb, vnitřní bariéry k vnitřnímu zefektivnění činnosti.

Opatření: Změnit systém financování vzdělávací činnosti VVŠ, aby motivoval ke snižování neefektivností a více zohledňoval o potřeby dalšího vzdělávání. Zkvalitnit systém hodnocení vzdělávací, výzkumné a třetí role VVŠ a výsledky více promítat do financování. Zavést systém vratných studentských grantů (viz opatření #16; i pro studenty soukromých škol), poté ho rozšířit na vratné granty na školné a teprve poté zavést regulované školné na VVŠ uvalené i na cizince (viz opatření č. 16). Rozšířit nárok na granty i pro české občany studující na uznaných zahraničních vysokých školách.

Změnit legislativu upravující systém vnitřního řízení VVŠ tak, aby se dle osvědčené zahraniční praxe posílily pravomoci a zodpovědnost vedení VVŠ, tedy rektora a centrálních řídicích orgánů, aniž by došlo k ohrožení či oslabení akademických svobod. Zřídit veřejný informační systém o studiu na VŠ pro posílení veřejné informovanosti, konkurence, odhalování slabých míst a posílení racionality rozhodování všech aktérů včetně uchazečů, studentů a zaměstnavatelů. Opuštění současné koncepce profesur (uděluje prezident) a přejít na systém, kdy profesorský titul je primárně věcí, zodpovědností a kvalitativních nároků příslušné vysoké školy.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Vyšší výnosy veřejných rozpočtů skrze vyšší a kvalitnější vzdělání populace

Dopady ekonomické a sociální:

- Větší racionalizace studia ze strany jednotlivců.

	• Snadnější přístup k VŠ vzdělání mladých se slabším sociálně-ekonomickým zázemím. • Snadnější doplňování si dílčích segmentů VŠ vzdělání během kariéry dle potřeb technologického a společenského vývoje. • Zvýšení ratingu českých VŠ ve srovnání se zahraničními univerzitami a vyšší zájem ze strany platících zahraničních studentů
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

16. Modernizace systému finanční podpory studentů vysokých škol

Odůvodnění: Český vzdělávací systém obsahuje vysoké sociálně-ekonomické bariéry v přístupu ke vzdělání.⁴² Ty výrazně podmiňují dosažené vzdělání sociálně-ekonomickým zázemím rodičů. Součástí je i stávající systém finanční podpory VŠ studentů. Podpora je příliš plošná (málo cílená) a ve finančním objemu velmi nízká. Řada mladých nadaných lidí proto na VŠ ani nesměruje, velký podíl vysokoškoláků při studiu pracuje kvůli výdělku, ne kvůli získání praxe, ale na úkor studia či jeho intenzity. České státní rozpočty se zároveň nachází ve velmi obtížné rozpočtové situaci. A ve výhledu lze těžko očekávat, že v nich bez znatelného zvýšení daní bude dostatek prostředků na výrazné navýšení existujících nevratných forem dotační podpory studentů. Stávající stav by však petrifikoval nedostatečné využívání intelektuálních talentů v zemi a bude omezovat potenciál dlouhodobého ekonomického růstu země.

Opatření: Dle návrhu NERV⁴³ z 14. 4. 2023 zavést systém bezrizikových vratných studentských grantů⁴⁴ na živobytí, poté ho rozšířit na české studenty v zahraničí a vratné granty na školné. Až následně zavést regulované školné na VVŠ. Nemělo jít o klasickou bankovní půjčku, ale o grant, který se bude splácet následně po dostudování v rámci už existujícího systému daně z příjmů fyzických osob (dodatečná sazba uvalená na zdanitelné příjmy nad určitou úroveň do doby splacení). Poskytnutá částka grantu bude úročena sazbou mírně nad výnosem termínovaných účtů, což by mělo zajistit, že si granty budou brát jen ti, kteří je skutečně potřebují. Nárok na grant bude mít každý řádný student bez nutnosti ručení třetí stranou a dokládání potřebnosti. V optimálním řešení (viz Velká Británie) by měla být role komerčních bank zredukovaná na pouhé přesuny prostředků.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Fixní náklady při vzniku systému (IT) v řádu 0,5 mld. Z dlouhodobého hlediska

Dopady ekonomické a sociální:

⁴² Str. 33 [https://idea.cerge-](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_8_2021_Financni_podpora_studia/IDEA_Studie_8_2021_Financni_podpora_studia.pdf)

[ei.cz/files/IDEA_Studie_8_2021_Financni_podpora_studia/IDEA_Studie_8_2021_Financni_podpora_studia.pdf](https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_8_2021_Financni_podpora_studia/IDEA_Studie_8_2021_Financni_podpora_studia.pdf)

⁴³ <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/narodni-ekonomicka-rada-vlady-resila-duchody--zdravotni-prevenci-i-vzdelavani-204407/>

⁴⁴ Termín vratný grant je zde použit záměrně, protože doporučujeme koncept velmi výrazně odlišný od konceptu půjček (splácení, vymáhání a likvidace finančních závazků probíhá ve zcela jiném režimu).

by měly být náklady obsluhy systému nízké. Systém lze nastavit i rozpočtově neutrálně, kdy ztráty z nesplacených grantů hradí ostatní (úspěšnější absolventi) z mírně navýšených splátek.	• Vyšší míra penetrace vysokoškolského vzdělání ve skupinách s nižším sociálně-ekonomickým zázemím. • Efektivnější využití lidského kapitálu. • Vyšší konkurenceschopnost ekonomiky. • Snadnější studium českých občanů na zahraničních VŠ a tedy i vyšší konkurence pro české VŠ. • Nezanedbatelné dodatečné finanční zdroje pro VVŠ ze školného, placeného včetně zahraničních studentů. • Snadnější skloubení VŠ studia a rodičovství.
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

17. Snížení počet lidí s nedokončeným vzděláním	
Odůvodnění: Podíl žáků předčasně opouštějících vzdělávací systém z poměrně nízkých úrovní v rámci EU již dnes v ČR dosahuje hodnot blízkých průměru EU. To bude ve výhledu negativně dopadat na velikost pracovní síly, její zaměstnatelnost, produktivitu a dodatečné veřejné sociální výdaje. Tento fenomén se koncentruje v některých regionech a lokalitách a není celoplošný. Opatření: Je třeba začít zavádět systémová opatření k zastavení trendu a poté snižující podíl předčasných odchodů. Je nezbytné zapojení MŠMT, MPSV, zřizovatelů škol a škol samotných. Účinnost dopadů opatření průběžně vyhodnocovat a pro ten účel vhodněji nastavit sběr dat (MŠMT a ČSÚ), která tento fenomén umožní sledovat lépe než dosud.	
Dopady na veřejné rozpočty: • Pozitivní formou vyšších výnosů z daní a pojistných odvodů a nižších sociálních výdajů • Dodatečné náklady na opatření. • Efekt lze očekávat v horizontu +5-10 let a delším	Dopady ekonomické a sociální: • Zvýšení objemu pracovní síly • Zvýšení produktivity práce • Snížení výskytu sociálních problémů
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

18. Snížení systémových bariér uplatnění žen ve vědě, řízení a politice

Odůvodnění: V řadě sektorů v ČR je ve srovnání se zeměmi EU patrný vysoký a někdy až extrémně disproporční nepoměr v zastoupení mužů a žen⁴⁵ (vedoucí profese, řídicí orgány). Příčinou je i celá řada více či méně viditelných bariér v zákonném a podzákonném nastavení institucí a procesů, ale svou roli hrají i společenské předsudky a zaběhané tradice. Přetrvávající nízké zapojení žen neodpovídá výraznému nárůstu jejich vzdělanosti v posledních třech dekadách (podíl VŠ vzdělaných žen do 35 let věku dnes výrazně převyšuje podíl mužů). Dosavadní opatření předjímaná řadou strategií dosud nevedla k výraznější změně, zůstala většinou na papíře.

Vyrovnanější zastoupení žen ve vedoucích pozicích, řídicích orgánech (včetně akademických a podnikatelských), politice, vědě atd. má potenciál lepšího využívání disponibilních a dobře vzdělaných lidských zdrojů země.

Opatření: Systematické odstraňování institucionálních a dalších překážek a společenský předsudků vyžaduje komplexní mix přístupů, které je třeba rozvíjet a podporovat. Výrazně snadnější implementace opatření se nabízí ve státním a veřejném sektoru. Předpokladem jsou mimo jiné kvalitní monitoring, informovanost a analýzy těchto fenoménů.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Prakticky bez nákladů

Dopady ekonomické a sociální:

- Vyšší produktivita práce
- Od snížení pay-gapu po snížení nerovností v důchodech mezi ženami a muži

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



19. „Sektorové rady“ jako nástroj k vyšší konkurenceschopnosti firem

Odůvodnění: Dle agentury IPSOS má v současnosti 60 % firem z 1300 oslovených jinou kvalifikaci zaměstnanců, než potřebuje. Trh práce se nehýbe a navíc hrozí, dle průzkumu SP, že 300 tis lidí přijde o práci, pokud se nebudou kvalifikovat na průmysl 4.0, kde zoufale chybí kvalifikovaní zaměstnanci. Chybí však zaměstnanci i v běžných řemeslných oborech (truhlář, elektrikář, instalatér).

Sektorové rady jsou odvětvově zaměřené týmy odborníků, kteří mají v oblasti vývoje kvalifikací mandát zastupovat zaměstnavatele. Sektorové rady jsou nástrojem zaměstnavatelů, mohou ovlivňovat na základě vývoje ve světě práce oblast profesní přípravy a rozvoje lidských zdrojů v České republice. Sektorové rady dnes nejsou podporovány ze stran MŠMT ani jiných resortů. Hlavní hrozba dnešního středního vzdělání je, že chybí jasný koncept všech 250-300 oborů, a tudíž je navštěvováno 70 % všeobecných a jen 30 % odborných škol.

⁴⁵ Str. 7, <https://idea.cerge->

[ei.cz/files/IDEA_Studie_01_2023_Ruce_a_mozky_ceskych_zen/IDEA_Studie_01_2023_Ruce_a_mozky_ceskych_zen.html#p=8](https://idea.cerge-)

Toto však není podporováno MŠMT ani MPSV i přesto, že HK, SP, ČMPS a ostatní podnikatelské svazy daly návrh na vytvoření jednotné platformy a aktivně tuto problematiku chtějí řešit. Otázka sektorových rad zůstala někde na půl cesty a výsledkem je investování 500milionů Kč do tohoto projektu z EU a Národních fondů, které se nezhodnotily a na druhé straně zabetonovaný trh práce.

Opatření: Znovu/obnovení Sektorových rad. Existuje návrh Modelu partnerského řízení dalšího profesního vzdělávání, navrhnutý zaměstnavateli a odbory, kde se mluví o vytvoření společného fondu podpory dalšího profesního vzdělávání a rozvoje pracovního trhu. Legislativní návrh se řeší ve Vládním výboru pro strategické investice (Lidský kapitál).

Dále je v této platformě podporováno tzv. duální školství neboli úzká spolupráce firem a SŠ za účelem vykonávání praxe, což je též třeba legislativně ošetřit. Je třeba pouze omezit byrokracii a dotáhnout věci do konce. Legislativní ukotvení Sektorových rad a jejich Národní sítě řeší například nyní otevřená novela Zákona č 179/2006

Naši ekonomice to přinese větší konkurenceschopnost firem. Firmám dlouhodobě chybí kvalifikovaní pracovníci. Klíčem k restartu ekonomiky je vzdělávání. Investice do technologií bez investic do kvalifikací nebudou fungovat. Nestačí sebelepší zlepšování výuky ve školách, ročně ovlivní méně než 2 % pracujících. Země potřebuje investice do vzdělávání dospělých, které je schopno reagovat na změny trhu práce mnohem flexibilněji. Firmám se tak usnadní přístup ke kvalifikovaným pracovníkům a tím i konkurenceschopnost na globálních trzích.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Agendy dotčených ministerstev v oblasti ČŽV byly doposud zajišťovány z Evropského sociálního fondu a ze státního rozpočtu.
- Nově bude třeba zajistit financování Národní sítě sektorových rad a expertů z řad zaměstnavatelů, cechů, SŠ, VŠ a vzdělávacích institucí VVI, kteří se podílejí na aktualizaci či změnách národních standardů (povolání, kvalifikací a vzdělávacích programů). Viz "společný fond podpory".
- Zaměstnavatelé platí na daních na státní politiku zaměstnanosti 1,2 % z vyměřovacího základu mezd zaměstnanců (rok 2019 to bylo 21mld Kč). Z této částky by se na začátek mohly dát 2 % na realizaci Sektorových rad.

Dopady ekonomické a sociální:

- Moderní vzdělávací programy odborného a profesního počátečního a dalšího vzdělávání přispějí ke zvýšení atraktivity oborů, kde chybí zájemci o vzdělávání a absolventi.
- Zlepší identifikaci absolventů se zvoleným oborem i profesní stabilitu absolventů škol – efektivnější investice státu do počátečního vzdělávání.
- Prevence předčasných odchodů ze vzdělávání, kdy mladí lidé končí pouze se základním vzděláním, mají tudíž problém se integrovat na trh práce.
- ReSkilling a UpSkilling představují cestu, jak lze předejít ztrátě zaměstnání a udržet se na trhu práce – snížení nákladů státu spojených s evidencí uchazečů na ÚP ČR. Flexibilní pohyb v systému celoživotního učení, tj. mezi formálním a neformálním vzděláváním
- Rovné příležitosti k zapojení do vzdělávání s cílem dalšího profesního rozvoje.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



Správa

Neefektivita veřejné správy zbytečně brzdí potenciál české ekonomiky. Identifikovali jsme několik větších oblastí, které by mohly českou veřejnou správu učinit přívětivější, efektivnější a na konci dne také levnější pro státní rozpočet, ať už absolutně či relativně vzhledem k odvedené práci.

Ani jedno z těchto opatření není jednoduché a věnuje se jim podobně jako v jiných kapitolách samostatná pracovní skupina (PS). Z některých opatření se již staly opakující se předvolební slogany, nicméně věříme, že není zásadní důvod pro to, aby se neučinila.

Veřejnou správu je nutné auditovat, racionalizovat a zjednodušit. Nesmíme ale zůstat jen u takto obecných frází, proto níže předkládáme několik bodů, u kterých věříme, že je možné je velmi rychle nastartovat, či v nastartovaném rychle pokročit.

20. Procesní audity na ministerstvech	
Odůvodnění: Základní podmínkou pro zefektivnění činnosti jakékoliv instituce, např. formou digitalizace, je podrobný popis agend a procesů. Ve státní správě, v níž jsou dobře měřitelné vstupy resortů (rozpočet), ale obtížně měřitelné výstupy resortů, je popis agend a procesů klíčovým vstupem pro zefektivnění činnosti. Ve shodě s PS NERV Efektivita veřejné správy (2023) proto navrhujeme provést procesní audity na ministerstvech ČR (1. fáze), případně v dalších institucích (2. fáze). NERV si je vědom toho, že v této oblasti byly provedeny některé úkony, a jiné probíhají. Je však nezbytné tyto koordinovat shora. Opatření: Ve shodě s PS NERV Efektivita veřejné správy navrhujeme určit koordinační centrum vlády pro realizaci zmapování administrativních procesů a agend, které bude reflektovat základní hierarchizaci agend, dělení procesů dle charakteristických znaků, prioritizaci a také škálovatelnost výstupů. Platí přitom, že provedení auditu není cílem, ale nástrojem pro identifikaci vhodných opatření a jejich následnou realizaci.	
Dopady na veřejné rozpočty: • Audity jako datový vstup pro úspory. • Audity jako datový vstup pro identifikaci možností digitalizace. • Audity jako podklady pro efektivnější rozhodování státní správy (1 % = 22 mld. Kč)	Dopady ekonomické a sociální: • Přehled o činnosti státní správy (mapa agend a procesů) efektivní rozhodování i delegaci úkolů. • Základ zefektivnění nákladů administrativy pro dlouhé období. • Profesionalizace státní správy, vyšší atraktivita pozic v nové éře. • Uvolnění pracovního kapitálu ze státní sféry do soukromé
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

21. Monitoring a vyhodnocování dotačních titulů a dotací pro účely efektivnějšího managementu

Odůvodnění: Český systém vykazuje extrémně vysokou míru veřejného financování formou dotačních titulů a v rámci nich formou dotací (ne vše se nazývá dotací, byť jí svou podstatou často je). Existuje dlouhá řada indicií, že v tomto systému je řada výrazných neefektivností: Administrativní náklady, časová a finanční zátěž příjemců dotací (včetně neúspěšných žadatelů) je vysoká; Náročná administrativa dotací na straně poskytovatelů; Příliš mnoho malých dotací; Neznámý čistý přínos dotací; Nemožnost spolehnout se na harmonogram vypsání dotace a následného přidělení prostředků, který je pro systémová rozhodování v privátním sektoru zásadní. Podrobné informace o dotačních titulech, dotacích i žádostech (přidělených i nepřidělených) jsou obsaženy v řadě dosud nepropojených informačních systémech. Tyto informace ale nejsou systematicky využívány manažerskému řízení dotačních procesů a vyhodnocování jimi vyvolaných nákladů a jejich čistých dopadů.

Opatření: Dokončit propojení informačních systémů obsahujících data o dotačních titulech a dotacích, doplnit je o nadstavbu manažerských analytických nástrojů, zavést systém pravidelných každoročních kvantitativních analýz systému jako celek a ad-hoc monitorovacích analýz vhodně vybraných dotačního dotačních titulů a systematicky začít posuzovat alternativní finanční nástroje k dotačním titulům. U návrhu každého nového dotačního titulu vyčíslit a uvádět administrativní náročnost jeho provozování (osobo-hodiny x celkové náklady práce) na straně poskytovatele, na straně dotovaných subjektů a straně neúspěšných žadatelů, včetně odhadu míry neúspěšnosti žadatelů. Toto vyčíslit i zpětně u existujících titulů.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Odstranění zbytných dotačních titulů nebo jejich nahrazení jinými způsoby, např. vzorcem typu RUD)
- Nižší nároky na administrativní zátěž (úspora úředníků a dalších souvisejících profesí ve státní správě).

Dopady ekonomické a sociální:

- Efektivnější dosažení cílů

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



22. Reforma decentralizované samosprávy

Odůvodnění: Dle ČSÚ má v České republice z celkového počtu 6257 obcí celkem 4732 obcí méně než 1000 obyvatel a 2203 obcí pod 300 obyvatel. Hustota obcí na km² je v ČR druhá nejvyšší v EU hned po ostrovní Maltě. To se negativně projevuje v metrikách efektivity, kdy velký počet malých obcí činí velmi podobná rozhodnutí s různou hladinou informací a malou tržní silou vůči dodavatelům služeb, ale také v nákladech na administrativu (náklady na výkon státní správy a samosprávy v r. 2022 činily 63,1 mld. Kč, 15,3 % celku).

Opatření: Opatření by měla směřovat k 1) snížení počtu nekvalifikovaných rozhodnutí, kvůli nimž dochází k nadbytečným ekonomickým nákladům (účetním+oportunitním), 2) zvýšení tržní síly obcí jejich sdružováním při rozhodování (institut společenství obcí), a 3) systémové posílení role ORP v samosprávě a přenesené státní správě.

Doporučujeme systémové využití vznikajícího institutu společenství obcí (MV ČR). Tedy navázání finanční podpory ve vzdělávání, sociální oblasti a dalších resortech, která bude motivovat / vynucovat vznik společenství zahrnující všechny obce v ORP a přenášející některé pravomoci na toto Společenství

Dopady na veřejné rozpočty:

- Vyšší efektivita přijímaných rozhodnutí (každé 1 % zefektivnění celkových výdajů = 4,12 mld. Kč).
- Vyšší efektivita kapitálových výdajů (každé 1 % zefektivnění kapitálových výdajů = 1,18 mld. Kč).

Dopady ekonomické a sociální:

- Kultivace rozhodování v samosprávě, více času na hodnocení dopadů (LIA)
- Zefektivnění procesu zadávání veřejných zakázek.
- Převod agend na ORP urychlí digitalizaci státu.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



23. Racionalizace struktury a činnosti resortních výzkumných ústavů

Odůvodnění: Mnohé resorty dnes nemají potřebné výzkumně-analytické zázemí pro dobré plnění jejich role resortů jako tvůrců regulace a veřejných politik v jejich oblasti. Z resortů, které mají jimi zřizované a financované tzv. resortní výzkumné organizace (R-VO⁴⁶), jejich výzkumná činnost často není dostatečně navázána na skutečné výzkumné potřeby resortů a není koordinována s dalšími výzkumnými projekty, např. na VVŠ. Řada resortů nemá své výzkumné potřeby adekvátně definovány, takže není možné jejich naplňování ze strany jejich R-VO zhodnotit. Navíc současné tematické portfolio R-VO neodpovídá struktuře národních potřeb v oblastech jako např. školství, energetika, finance a národohospodářství (tyto resorty oporu v R-VO nemají dokonce žádnou).

⁴⁶ Vedle tzv. resortních výzkumných organizací existuje dlouhá řada státních příspěvkových organizací a organizačních složek státu, které mají výzkum jen jako malou součást své hlavní činnosti, ale na které jsou v rámci institucionální podpory výzkumu dotace také uvolňovány. Byť této oblasti je také záhodno věnovat pozornost, není tato oblast předmětem tohoto opatření.

Opatření: Opatření v této oblasti byla součástí doporučení⁴⁷ NERV z 1. 2. 2023. Všechny resorty musí jasně popsat výzkumné potřeby své činnosti a tento popis by měl projít i externí odbornou i vědeckou oponenturou. Následně by během pravidelného národního institucionálního hodnocení R-VO mělo docházet i k vyhodnocení toho, jak R-VO naplňují potřeby jednotlivých resortů a kde výzkumný opora chybí nebo je nekvalitní. Na základě těchto zjištění pak provádět restrukturalizaci práce R-VO (redukovat, rozšiřovat, slučovat, zavírat, zakládat). Součástí tohoto procesu by mělo být o posouzení toho, zda některé výzkumné služby nemohou resortu smluvně, v rámci inst. podpory výzkumu, efektivněji průběžně poskytovat pracoviště vysokých škol nebo Akademie věd ČR.	
Dopady na veřejné rozpočty: Efektivnější využití veřejných prostředků v resortech, eliminace neefektivit.	Dopady ekonomické a sociální: Výkonnější ekonomika díky efektivnějším formám regulace na základě kvalitních výzkumů dopadů regulace a regulacemi řešených neefektivností.
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

24. Zavedme jedno inkasní místo pro daně a sociální a zdravotní pojištění	
Odůvodnění: Každý zaměstnavatel a podnikatel odvádí státu daně a sociální a zdravotní pojištění prostřednictvím třech veřejných institucí: Generální finanční ředitelství, Česká správa sociálního zabezpečení a jedna ze sedmi zdravotních pojišťoven. Tento současný stav je relativně komplikovaný a nákladný pro plátce i veřejné instituce. Je tam potenciál pro výrazné zjednodušení systému i úsporu nákladů. Opatření: Zavedme Jedno inkasní místo pro příjmy veřejných rozpočtů (JIM), v první řadě nejspíše pro daně a sociální a zdravotní pojištění placené najednou všemi poplatníky včetně zaměstnavatelů, zaměstnanců a podnikatelů. Vítáme kroky Ministerstva financí a dalších veřejných institucí směřujících v posledních dvaceti letech k tomuto opatření. Rozumíme, že je zásadní a zároveň náročné sjednocení procesů a pravidel pro vyměření, opravy, vymáhání a kontroly v uvedených oblastech. Podporujeme zintenzivnění těchto příprav, které vidíme v posledním roce například u Generálního finančního ředitelství. Nejpřirozenějším jedním správcem daně z příjmů fyzických osob a sociálního a zdravotního pojištění by nejspíše bylo Generální finanční ředitelství.	
Dopady na veřejné rozpočty:	Dopady ekonomické a sociální: Snížení komplikovanosti a časových nákladů na straně daňových poplatníků,

⁴⁷ Návrh opatření ke zvýšení kvality analyticko-výzkumné opory přípravy regulace (RIA) a vyhodnocování dopadů regulace na úrovni resortů a vlády <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Navrh-opatreni-.pdf>

• Přechodné zvýšení výdajů v rámci několika prvních let jako investice do zavedení jednoho inkasního místa • Výrazné snižování výdajů v rámci úspory nákladů veřejných institucí a uvolňování jejich zaměstnanců na jinou činnost či pro jiné zaměstnavatele (úředníci, právníci, IT pracovníci, licence za software, správa budov, atd.) • Mnohem kvalitnější monitoring a analýzy dopadů veřejných politik s dopady na trh práce, sociální a zdravotní fenomény, díky propojenosti dat.	které by vedlo i k uvolnění kvalifikované pracovní síly (např. právní a finanční poradci)
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

25. Efektivnější regulace firem v síťových odvětvích s omezenou konkurencí

Odůvodnění: V síťových odvětvích (energetika, doprava, vodní a odpadové hospodářství, telekomunikace) existuje přirozený sklon podnikajících subjektů usilovat o získání výrazné tržní síly k prosazování vlastních oligopolních či monopolních ekonomických zájmů. Zneužívání významného ekonomického postavení pak vede k menší než tržně konkurenční nabídce zboží a služeb, vyšším cenám a vyššímu podílu těchto výdajů ve spotřebním koši spotřebitelů, jednotlivců, firem i veřejných a státních institucí. Z určitého pohledu lze pak situaci vnímat jako vyšší míru zdanění podnikatelských a nepodnikatelských činností v celé ekonomice. Z těchto důvodů existují regulační orgány státu a jejich regulační nástroje. Domníváme se, že kvalita dohledu a regulace v této oblasti v ČR má výrazné rezervy v aplikaci moderních monitorovacích a analytických metod. Ekonomická problematika regulací je v řadě ekonomicky vyspělých zemí předmětem špičkových teoretických a empirických výzkumů a odborníci jsou vzděláváni v magisterských a doktorandských oborech průmyslových organizací (*industrial organizations*) na vysokých školách, v ČR však jen ve velmi omezené míře. Regulace tak jsou v ČR stavěny především na právním a mnohem méně na ekonomickém odborném fundamentu. Zároveň se mnohdy nabízí otázka, do jaké míry regulované subjekty spíše ovlivňují regulátora, než regulátor je.

Opatření: Motivovat rozvoj špičkové vysokoškolské výuky a výzkumů s výrazným mezinárodním přesahem v oborech průmyslových organizací (*industrial organizations*), především na úrovni magisterských a doktorských programů vybraných VŠ. Posílit datově-informační a analytické personální kapacity regulačních orgánů včetně případně příslušných resortních výzkumných organizací.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Zvýšení konkurence v síťových odvětvích posilující ekonomický výkon a navazující daňové a odvodové výnosy.

Dopady ekonomické a sociální:

- Více levnějšího a kvalitnějšího zboží a služeb pro řadu spotřebitelů,

Nižší veřejné výdaje za zboží a služby poskytované v síťových odvětvích.	podnikatelských a nepodnikatelských subjektů.
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

26. Radikální zkrácení povolovacích lhůt	
Odůvodnění: Jedním z faktorů pro rychlost investic a jejich směřování do nebo z České republiky je rozsah a rychlost povolovacích řízení potřebných k provedení investice (ČR je například podle Světové banky na 157. příčce ze 190 zemí v délce stavebního povolovacího řízení. Podobně tomu je v jiných oblastech (finanční služby, speciální materiály, chemie a pod), kde průměrné lhůty českých správních orgánů přesahují průměr v EU. Délka povolovacích řízení případně rozsah, k čemu je potřeba povolení je narůstajícím limitujícím faktorem pro zahraniční investice ale i pro rozhodování českých firem o další investici. Je to jedním z faktorů proč se i české firmy rozhodují víc investovat v zahraničí. Pro strategické plány v oblastech energetické infrastruktury, dopravní infrastruktury nebo rezidentního bydlení je zkrácení povolovacích lhůt zásadní podmínkou realizace! Opatření: Procesní a právní audit 20 nejčastější typů povolovacích řízení v ČR s návrhem kroků pro jejich radikální snížení. Konkrétně v oblasti bydlení v další kapitole (Bydlení).	
Dopady na veřejné rozpočty: - Pozitivní v oblasti výdajů, pokud se najde cesta, jak povolovací řízení zjednodušit nebo redukovat - Pozitivní z hlediska výběru daní, když povede k vyšším investicím firem	Dopady ekonomické a sociální: Zvýšení atraktivnosti české ekonomiky pro zahraniční i domácí investice
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

Bydlení

Obecné doporučení pro zrychlení výstavby lze shrnout do dvou tezí. Zaprvé, z hlediska norem a zákonů neexistuje žádný důvod pro to, abychom omezovali výstavbu více, než to dělají například v Rakousku či Německu. Inspirujme se u nich a revidujme normy a povolávání alespoň na jejich úroveň. Zadruhé výstavbu zrychlí a zlevní větší důvěra v osobní odpovědnost lidí a využití tržních principů, např. ochota komerčních pojišťoven pojišťovat nemovitost je dobrým komplementárním ukazatelem státní regulací vymáhaných norem a standardů.

Současný stav je zjevně neuspokojivý. Například v Praze by k výrazné změně dostupnosti bydlení bylo potřeba alespoň 50 tisíc nových bytů – stárne současný bytový fond, staré bytové domy se pomaleji uvolňují, přibývají noví obyvatelé atd. Nedostatek pracovní síly se promítá i do stavebnictví (manuální síly) tak v přípravě (VŠ – technické obory). V budoucnu lze očekávat významný faktor vytěšňování

soukromých investic v důsledku realizace velkých infrastrukturních projektů. To vše vyvolává tlak na ceny bytů.

Z ceny standardního bytu si nejvíc vezme stát, poté úrokové náklady z důvodu 10letého projednávání a teprve poté následuje marže investora. Urychlení výstavby výstavbu zlevňuje!

Chceme-li zlevnit cenu bytu, tak zkrácením řízení z průměrných 10 let na 1 rok jsme schopni snížit cenu bytu o 15 tisíc korun na m². Kupující dnes platí za dlouhé projednávání.

Zkратíme dobu povolování, inspiřujeme s v normách v zahraničí a dejme více odpovědnosti lidem.

27. Změny vybraných zákonů vedoucí ke zrychlení individuální i komerční výstavby

Odůvodnění:

1. **Zákon o oceňování majetku č. 151/1997 Sb.** - Definuje cenu obvyklou, která tvoří alibi pro vykupování pozemků od soukromých subjektů či je pokladem pro směnu pozemků. Protože zohledňuje pouze současný stav – srovnává s uskutečněnými prodeji, ale nezohledňuje potenciál dle Územního plánu, tzn. možné budoucí využití, je pro strany mnohdy složité se domluvit.
2. **Liniový zákon 416/2009 Sb.** - Připouští možnost výkupu za 8mi násobek pouze vyjmenovaným subjektům, což vytváří paradoxní situace pro obce a města, která v seznamu nejsou. Vzniká paradox, že SŽ na území HMP může vykoupit za 8mi násobek, ale vedlejší pozemek HMP může vykoupit za odhadní cenu – cenu obvyklou.
3. **Zákon o daních z příjmu fyzických osob** - Fyzické osoby – vlastníci pozemků, když smění pozemky, tak se právně na směnu pohlíží jako na dvě proti sobě jdoucí kupní smlouvy. Tzn. vlastník pozemku nově nabude a přijde o časový test, že pozemky dlouhodobě vlastnil. Kdyby nově nabývaný pozemek prodal, zaplatí z něj daň z příjmu. Tento detail blokuje plno převodů.
4. **Ochranné pásmo lesa zákon č. 289/1995 Sb.** - Stanovené 50 m ochranné pásmo komplikuje využití pozemků v obcích.
5. **Vodní zákon** - Vodní zákon chrání vody. Zároveň máme správce vod (Povodí Labe, Vltavy), kteří mají na starosti vodní toky a přehrady. Přestože správce vodního toku nemá problém se zřízením cesty podél vodního toku, Vodní zákon kompetenci o povolení vybudování cesty dává Krajskému úřadu, odboru Životního prostředí. Ten tvoří oblasti, kam není přístup dovolen. To omezuje hospodaření, turistický ruch atd. v dotčených lokalitách.
6. **Zákon o ochraně životního prostředí** - Ztěžuje povolení kácení vzrostlých stromů a další aktivity, což vede k drahým prodlením.
7. **Dělení pozemku, Stavební zákon, § 144, odst. 2** - Pro dělení pozemku je třeba souhlasu příslušného Stavebního úřadu. Aby úřad mohl dát souhlas, platí obecná podmínka, že dělený pozemek musí mít přístup z veřejné komunikace. Nejde rozdělit pozemek, i když nově dělený pozemek bude prodán sousednímu pozemku, který na komunikaci napojen je.

Opatření:

1. Možnost zvýšit až 8 násobně tuto cenu obvyklou by umožnilo najít prostor pro shodu. Tím by se odblokovali výkupy. Tato praxe je umožněna v zákoně o urychlení výstavby, nikoli ale připuštěna v tvorbě znaleckých posudků.
2. Rozšíření možnosti výkupu za 8mi násobek i pro obce a města v liniovém zákoně.
3. Změna daňového zpracování směny pozemků, aby se zachoval daňový test.

4. Podáním žádosti (profesionálního žadatele, který podává bezchybnou žádost) se rovnou žádost do 3 dnů zveřejňuje na úřední desce a probíhá řízení. Zjednodušení vlastního rozhodnutí na ANO, vydává se / NE, zamítá se z definovaných důvodů (a lhůta k jejich odstranění). ANO znamená formální jednostránkové shrnutí, že žadatel vše doložil, a proto bylo vydáno. Dnes se opisují desítky stran rozhodnutí dotčených orgánů a stavební úřad tak tráví stovky hodin a desítky normostran textu nad každým povolením. Rozhodnutí může mít podobu ANO, souhlasíme s dokumentací „číslo jednací“. 5. Možnost lokálního posouzení a zúžení ochranného pásma lesa na 20 m v obcích. 6. Změna kompetencí v rámci Vodního zákona, aby povolení bylo založeno na logice "povoleno, pokud není zakázáno". 7. Zjednodušení procesu povolení kácení stromů s možností náhradní výsadby v poměru 1:10. V §9 zákona lze změnit pasáž o kácení dřevin tak, aby byla zvážena nákladovost stavebních úprav při nepovolení kácení a případně stanovit náhradní vzrostlou výsadbu například v poměru 1:10. Dnes je možné vzrostlý strom koupit. 8. Včlenit rozhodování o dělení/slučování pozemků do povolení řízení (pokud je součástí stavebního záměru), respektive posuzovat konečný stav po zamýšlených převodech děleného/slučovaného pozemku.	
Dopady na veřejné rozpočty: • Zvýšení výběru daní díky urychlení výstavby a investic.	Dopady ekonomické a sociální: • Více levnějšího a kvalitnějšího zboží a Vyšší efektivita trhu práce • Dostupnější bydlení • Vyšší atraktivita pro investory
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

28. Srovnání norem ve výstavbě na úroveň západních zemí a ponechání větší odpovědnosti lidem
Odůvodnění: Chceme-li zlevnit a zkrátit výstavbu, musíme revidovat, zda jsou všechny normy, které profesní organizace vydávají, nutné a nemají větší mezní náklady než mezní přínosy. • Požární předpisy jsou jistě nezbytné. V současné době požární předpisy však zatěžují cenu výstavby cca 10% cenou. Od únikových cest, vzdáleností k únikovým cestám, požární odolnost atd. Odhadem pokud přijmeme prodloužení těchto limitů o 20%, pak zlevníme stavbu o 5 % nákladů. Požární předpisy nejsou přijímány při zohlednění finančních dopadů. Například vzdálenost vchodových dveří od únikového schodiště limituje počet bytů na patro. • Elektro / Hasiči – nabíjení elektromobilů je složitě povolitelné v hromadných garážích do budoucna, vyloučeno v již realizovaných. Realizuje se načerno. V rozporu s přístupem k využívání obnovitelných zdrojů. Stačí zkopírovat normy z Rakouska/Německa. Souvisí s bodem příprav na zelenou transformaci. • Parkovací minima. Parkovací minima stanoví minimální počet parkovacích stání pro různé druhy staveb. Tato regulace je převážně zástupným řešením problému „nedostatku“

parkovacích míst, jehož příčinou je silně dotované parkování na veřejných komunikacích. V praxi jsou nastavena excesivně (na základně maximální poptávky po parkování), nezohledňují rozmanité možnosti výstavby, využití budov, a rozdílné preference uživatelů staveb. Regulace parkovacích minim má podstatné negativní dopady: výrazně prodražují výstavbu bytů, obchodů, škol, atd.; snižují hustotu výstavby, čímž prodražují výstavbu a údržbu veřejné infrastruktury; podporují a implicitně dotují využívání individuální automobilové dopravy, s negativními dopady na dopravní zátěž a čistotu vzduchu ve městě. V Západní Evropě a USA je v současnosti silný trend parkovací minima částečně či úplně deregulovat.

- **Hygiena – oslunění / osvětlení vnitřních prostor.** Současná norma stanoví, kolik hodin musí být v místnosti denní světlo. Denní osvit se měří v nejvzdálenějším místě od okna, proto jsou celoprosklené domy. Protože jsou ale v realitě místa u oken zcela přesvětlena (v kancelářích), zatáhnou se žaluzie a uvnitř se rozsvítí světlo.
- **Hygiena - výměna vzduchu a hluk** – normou je stanovena výměna vzduchu. Výsledkem je, že jsou moderní kanceláře s neotvíratelnými okny, což v našich klimatických podmínkách je nesmysl. Ale pokud by byla okna otvíravá, nesplníme předepsané parametry na „nucenou výměnu vzduchu“ – nebude nucená, ale bude záležet na tom, zda-li si lidé vyvětrají či nikoli. Nechme to na odpovědnosti lidí. Související problém je, že otevřeným oknem proudí do místnosti hluk a může překračovat hlukové parametry. Ty lze také upravit. Chráníme lidi před tím, aby si otevřeli okno, i když dobře ví, že je venku hluk.
- **Plnění obecných norem** – všude v Praze jsou překročeny hlukové, emisní a imisní limity. Obecně je třeba tyto limity o 3 decibely zmírnit v případě hluku, u benzoapyrenů a dalších je to na odborném vyjádření specialistů pro EIA. Opět je vhodné se inspirovat v zahraničí.
- **Normy na ateliéry** - byty, které nesplňují osvětlení/oslunění (okna na sever), jsou kolelaudovány jako Ateliery. Jen se tím obchází norma, lidé v nich normálně bydlí. Upravme normu tak, aby bylo na kupující, co si kupuje. Ať je seznámen s tím, kde je kolik slunce, ale normy nedávají smysl zejména v garsonkách, které slouží k přespávání a nikdo v nich slunce během dne stejně nezažije. I zde platí, že doporučujeme méně regulace, více odpovědnosti lidem.

Opatření: Stačí zkopírovat normy z Rakouska či Německa, případně k problému přistoupit analyticky a zrevidovat všechny normy směrem dolů na úroveň Rakouska či Německa. Méně regulace, více odpovědnosti lidem.

Dopady na veřejné rozpočty: • Zvýšení výběru daní díky urychlení výstavby a investic.	Dopady ekonomické a sociální: • Vyšší efektivita trhu práce • Dostupnější bydlení • Vyšší atraktivita pro investory do výstavby
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

Investice

Česko čelí celé řadě výzev, kterým se bude muset postavit čelem investováním. Jsou to například výzvy kolem optimálního využití financování EU, či přechod na zelenou ekonomiku, jenž představuje

obrovskou realokaci kapitálu, ale opožděné strategie na úrovni ministerstev mohou zvýšit riziko špatné prioritizace a poklesu konkurenceschopnosti. S tím souvisí i potřeba zdrojového mixu, který je schopen zabezpečit stabilní dodávky energie bez výrazných cenových výkyvů. Dopravní infrastruktura v zemi zaostává, což může ovlivnit investiční rozhodnutí a mobilitu pracovní síly. Navíc, samosprávy mají významné množství neinvestovaných financí, což je důsledkem fragmentace, omezených finančních nástrojů a neefektivního plánování.

Naše návrhy v oblasti investic si nekladou za cíl identifikovat místo, kam by měl stát soustředit více peněz, spíše naopak. Věříme, že se dá pracovat s potenciálem, který máme, a zapojit soukromé investice a kapitálový trh.

V oblasti investic pracujeme lépe s tím, co máme. Připravme se na nevyhnutelné. Využijme soukromého kapitálu.

29. Podpořme využití > 360 miliard Kč ležících účtech obcí k potřebným investicím

Odůvodnění: Každoroční saldo hospodaření samospráv je pozitivních cca 50-60 miliard Kč - jde zhruba 14 % ročních příjmů územních rozpočtů, které pocházejí zejména z rozpočtového určení daní. Celkově na účtech obcí a krajů v současnosti leží cca 360 miliard Kč.⁴⁸ Situace je obdobná i na krajích, těm se věnuje bod 30.

Přebytek financování je často tvořen na úkor infrastrukturního dluhu municipalit (v oblasti infrastruktury, předškolního vzdělávání aj. služeb). Je uložen často s omezenými výnosy, ačkoli by mohl v mezidobí předmětem investic s výraznou návratností, pozitivním dopadem na ekonomický růst a společenskou prospěšnost, a to a jak ze strany samosprávy či ze strany státu. V době inflace pak reálná hodnota těchto úspor obcí klesá.

Mezi klíčové faktory systematické generování přebytků obcí patří:

- fragmentace samosprávy do tisíců municipalit, a tedy neefektivní alokace prostředků mnoha malým subjektům, které je nemohou efektivně investovat, pokud nechtějí úvěrovat zbytek investice (například stavba školky)
- omezená motivace municipalit investovat prostředky tam, kde investice tvoří přínos pro širší okolí, které se na investici nepodílí (infrastrukturní projekty) a náklady neřešení naopak nese stát v dávkové politice, ušlých příjmech daňových příjmech a rozvoji vyšších stupňů vzdělání (školky, investice do vzdělání apod.)
- neschopnost využívat standardní finanční nástroje pro financování investic = spojení na dobu, kdy bude vypsána dotace, aby obec měla na kofinancování
- potřeba tvořit finanční rezervu pro provozní financování a nečekané opravy atd., díky omezené schopnosti či možnosti pokrýt tyto potřeby dalším financováním

Opatření: Stát by měl podpořit využití těchto stovek miliard pro omezení infrastrukturního dluhu obcí, investice a rozvoj regionů. Zvážit lze následující způsoby (bez ohledu na pořadí):

1. Omezení fragmentace municipalit a povolování prostředků - například využít vznikající institut společenství obcí k tomu, aby spojil část nevyužitých prostředků pro investice podporující celou širší lokalitu (obec s rozšířenou působností).

⁴⁸ <https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/uzemni-rozpocety/hospodareni-uzemnich-rozpocetu/mesicni-zpravy-o-hospodareni-uzemnich-ro/2023/zprava-o-vyvoji-rozpocetoveho-hospodareni-obci-dobr-52880>

2. Vytvoření mechanismu, že část prostředků rozpočtového určení daní není přímo alokována obcím, ale do fondu, z něhož mohou obce a kraje kdykoli svoje prostředky čerpat, ale do té doby jdou do infrastrukturních a dalších projektů. 3. Motivovat k vyššímu využívání prostředků přímo v rozpočtovém určení daní - například zohledňovat v RUD strukturální zaostalost regionu (potřeba vyšších investic) a některé typy investic v předchozím období (do vzdělávání, služeb atd.) 4. Více rozvíjet nástroje pro obce přijatelné nástroje dluhového kofinancování strategických investic - například municipální dluhopisy a jejich nákup penzijními fondy aj. subjekty. 5. Posílení spoluodpovědnosti obcí za náklady neřešení a neinvestování - například obce skutečně garantují místo ve školce od 3. (ideálně již 2.) narozenin (u sebe či v ORP) a v případě nezajištění hradí pokračování rodičovského příspěvku. Vyšší odpovědnost obcí v oblasti dostupného bydlení. 6. Provázat posílení odpovědnosti obcí k plnění národních cílů v oblasti OZE s dotační bonifikací. Posílení odpovědnosti obcí při výběru místních daní, které mohou pokrývat jejich externalitu a nutnost lokálních investic apod.	
Dopady na veřejné rozpočty: • Opatření by bylo pozitivní pro státní rozpočet - vyšší investice ze strany obcí vedou k ekonomickému růstu (vyšší příjmy státního rozpočtu) • Na straně obcí dochází majoritně k časovému posunu investic a efektivnější alokaci a redukci infrastrukturního dluhu. Posílení investic i na straně obcí navíc vede k růstu ceny nemovitostí, novým podnikatelským příležitostem, a tedy zvýšení příjmu obcí. Na straně příjmů se pak projevuje navýšení příjmů RUD díky celkovému růstu ekonomiky.	Dopady ekonomické a sociální: • Snížení infrastrukturního dluhu obcí - budování školek, lokální infrastruktury • Při dobrém využití pozitivní dopady na lidský kapitál - investice zřizovatelů do vzdělávání, dostupnost předškolních služeb a zvýšení uplatnitelnosti na trhu práce apod. • Potenciální využití prostředků pro státní infrastrukturní projekty bez úvěrování (při variantě 2 - fond) • Pozitivní impuls pro rozvoj strukturálně zaostávajících regionů (zejména při zohlednění v RUD - řešení 3) • Omezení závislosti obcí na výběru daní s negativními externalitami (hazard)
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

30. Zapojení krajů do financování infrastruktury	
Odůvodnění: Dobudování infrastruktury vnímáme jako důležitý (nikoliv jediný) impulz k posunu ekonomického potenciálu země, který mj. pomůže propojit kraje s různou ekonomickou strukturou s jádrovými oblastmi v ČR, ale také v zahraničí. Tím napomůže mobilitě pracovní síly, zboží, služeb i kapitálu. Jedná se o zřejmý benefit ve prospěch krajů, které by se měly podílet na jeho financování. K 30. 6. 2023 kraje disponovaly prostředky na běžných účtech ve výši 110,4 mld. Kč a nízkou zadlužeností, která umožňuje zefektivnění finanční participace na strategických výdajích státu. Opatření: Navrhujeme participaci krajů na strategických projektech, zejm. na strategických liniových stavbách v dopravě, a sice čerpáním disponibilních zdrojů, resp. úvěrovými produkty poskytovanými mezinárodními a národními institucemi, vč. standardních nástrojů kapitálového trhu určených pro fyzické i právnické osoby (např. emise municipálních infrastrukturních bodů).	
Dopady na veřejné rozpočty: • Úspora výdajů státního rozpočtu (desítky mld. Kč). • Vyšší efektivita formou využití disponibilních zdrojů krajů. • Multiplikace ekonomické aktivity ve strukturálně postižených regionech.	Dopady ekonomické a sociální: • Ekonomická konvergence strukturálně vyloučených regionů. • Zavádění nových nástrojů financování potřeb municipalit (diverzifikace převažujícího dotačního financování).
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

31. Produktivnější využití prostředků ve 3. důchodovém pilíři.

Odůvodnění: Důchodové fondy jsou v řadě zemí jedním z hlavních investorů do infrastrukturních projektů (Kanada, Austrálie⁴⁹) a další země se nově zaměřují na strategie, jak důchodové fondy mohou podpořit růst lokálních ekonomik (viz například chystaná strategie UK vynucující od fondů investici 5 % prostředků do startupů a dalších britských firem nezapsaných na burze). Klíčovým problémem v České republice je ale samotný design regulace penzijních fondů. Velká většina prostředků v rámci 3. pilíře – tedy cca 460 miliard Kč – je uložena v transformovaných fondech. Jejich regulace zaručující zhodnocení prostředků (tzv. kladnou nulu) v každém roce vede k orientaci na nákup státních dluhopisů, což omezuje potenciál jiných prorůstových investic. Poplatky v transformovaných fondech navíc dosahují 25-85 % výnosů (informace MF pro jednání NERV), což omezuje i jejich smysluplnost v rámci důchodového systému

Opatření: Navrhujeme provést analýzu možných kroků k odblokování produktivnější investiční aktivitě penzijních fondů. Tyto kroky se mohou zaměřovat na:

1. Změnu regulace transformovaných fondů (garance kladné nuly v delším období), omezení jejich státní podpory či limitace maximálních správních poplatků v tomto typu nízkonákladového fondu – cílem je otevření větší části 3. pilíře investicím s vyšší přidanou hodnotou a zaručení nízkonákladovosti části s konzervativními strategiemi. Vysoké poplatky nedávají smysl u fondů, které investují majoritně do státních dluhopisů, obhajitelné jsou u progresivnějších strategií.
2. Změny obecné regulace investic penzijních po vzoru zemí⁵⁰, kde fondy investují s vyšší přidanou hodnotou.
3. Vytvoření stabilního prostoru pro investice do infrastrukturních a dalších PPP projektů či komunálních dluhopisů financujících lokální investice. Po realizaci a vyhodnocení efektu těchto opatření lze připravovat případné další kroky.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Pozitivní, pokud bude změna regulace spojena s reformou podpory 3. pilíře (v současnosti cca 17 miliard Kč) a omezení poplatků penzijních společností v reálně nízkonákladových fondech.

Dopady ekonomické a sociální:

- Vyšší investice penzijních fondů do infrastrukturních a PPP projektů či domácího kapitálu.
- Smysluplnější rozdělení 3. pilíře na konzervativní nízkonákladové produkty (s omezenými poplatky i přímou státní podporou a garancí kladné nuly v delším období) a dynamičtější produkty.

Podpora NERV



Rychlost realizace a náběhu efektů



⁴⁹ https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3001103

⁵⁰ <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/2401405.pdf>

32. Kapitálový trh

Odůvodnění: Domácí kapitálový trh čelí problémům jak v nabídce, tak v poptávce, což znesnadňuje financování firem. V ČR je hlavním problémem na straně nabídky nízký počet investičních instrumentů. Na straně poptávky jsou hlavním investorem penzijní fondy, které jsou však kvůli striktní regulaci extrémně konzervativní. Vysoká míra investic do zahraničních fondů financuje konkurenty našich firem. Pro rozvoj českého kapitálového trhu jsou nezbytné domácí iniciativy a pobídky.

Nemusíme kreativně vymýšlet něco nového, nejlepší je inspirovat se v jiných zemích EU. Švédsko po krizi v 80. letech revidovalo svůj penzijní systém a zavedlo třípilířový model s fondy a individuálními spořicími účty. Tento systém umožnil zvýšení financování domácích firem, zlepšení konkurenceschopnosti a zároveň diverzifikaci investic. Třetí pilíř, tvořený individuálními investičními účty, je nejrychleji rostoucí a nabízí transparentní, daně osvobozené investice do akcií a dluhopisů švédských a evropských společností. Takový model může nabídnout užitečnou inspiraci pro rozvoj českého kapitálového trhu.

Opatření:

1) Revize penzijního systému. Podrobně viz bod 31.

2) U tzv. účtu dlouhodobých investic se více inspirovat švédskou úpravou. Pokud bude zaveden, jasně vyhodnotit jeho přínosy a náklady pro veřejné rozpočty, které dnes nejsou jasné, i přesto že je tento návrh v pokročilé fázi legislativního procesu.

3) Zavedení zaměstnaneckých akcií. Nabytí zaměstnaneckých akcií

musí být spojeno s daňovou výhodností, danit se samozřejmě musí jejich případný prodej před daňovým testem v budoucnu.

4) Nastavit příznivější podmínky pro private equity a hlavně venture capital fondy

v ČR. Inspirujme se úpravou úspěšných zemí jako je Lucembursko, Kypr, Malta

apod. Měli bychom možnost stát se domicilem pro tyto fondy. Být domicilem pro tyto

fondy na sebe nabaluje výhody (i daňové) ze servisních firem jako jsou právníci, auditoři,

účetní firmy, a hlavně firmy portfolia skutečně spravující. Toto by mělo home-bias effect,

to je daleko větší „viditelnost“ domácích firem pro tyto fondy.

5) Vyvarovat se kroků vedoucích k oslabení kapitálového trhu v ČR a naopak použít

trh jako místo k privatizaci vhodných zbývajících státních firem

Dopady na veřejné rozpočty:

- Dlouhodobě pozitivní.
- Krátkodobě pozitivní u některých opatření, některé body mají krátkodobě rozpočtově negativní dopad (například

Dopady ekonomické a sociální:

- Vyšší participace obyvatel na hospodaření firem v jejich zemi.
- Zlepšení konkurenceschopnosti českých firem.
- Posílení individuální zajištění na důchod.

daňová výhodnost zaměstnaneckých akcií). • U DIP nejasné, dopady by měly být lépe vyčíslené.	
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

33. Usnadnit firmám s vlastními investicemi do VaV daňové odpočty a tím je motivovat k vyšší konkurenceschopnosti

Odůvodnění: Je žádoucí a nezbytné identifikovat klíčové hrozby a překážky, které brzdí a limitují růst české ekonomiky a zároveň využít všech příležitostí a potenciálu, který Česká republika má, ať už díky své poloze v srdci Evropy, své průmyslové tradici nebo svým úspěšným firmám a podnikatelům nejen v tradičních, ale také v nových oborech průmyslu a podnikání s vysokou přidanou hodnotou. Z tohoto důvodu je třeba se dívat na firmy, které se snaží podporovat vlastní vývoj a výzkum jako na průkopníky nových technologií, které povedou k tomuto cíli, a tudíž budou směřovat naši zemi k vyšší konkurenceschopnosti mezi světovými hráči.

Opatření: Jelikož od firem neustále slyšíme v posledních letech výrazné obavy tento nástroj využívat, a naopak odpočty jinde ve světě zažívají růst zájmu (v EU nyní již 22 zemí a přibývají další), viz příklady z praxe ze zahraničí (viz studie PWC Srovnání daňové podpory poskytované v souvislosti s výzkumem a vývojem ve vybraných zemích Evropy)

Bylo by dobré se na celou problematiku lépe podívat a firmám proces usnadnit. Je třeba snížit nejistotu a byrokracii (viz pozměňovací návrhy v této oblasti). Konkrétně jde o to zavést možnost poplatníkem prokázat náležitosti projektové dokumentace dalšími důkazními prostředky nebo o vypuštění kapitoly Způsob kontroly a hodnocení postupu řešení projektu a dosažených výsledků z Projektové dokumentace.

Nezbytná je ale změna přístupu finančních úřadů, společná školení, úprava postupů finanční správy, jednotný postup FÚ atd.

1. Je třeba, aby byla k dispozici jasná metodika a zkušení vyškolení úředníci v praxi, kteří pomohou od-komunikovat žádosti firem a tím odstranit strach firem se k odpočtu daně hlásit
2. Další pomocí by bylo vyšší zvýhodnění odpočtů pro malé a střední firmy. Například pro začínající firmy lze místo odpočtů udělat bonus („cash back“), jelikož první roky nemívají zisk.
3. Velkou pomocí by bylo také prodloužení doby, do kdy lze odpočty uplatnit.

Dle analýz OECD jedna peněžní jednotka (EUR) daně se promítá do přibližně 1,4 jednotek (EUR) podnikového výzkumu a vývoje. Pro Českou republiku zpráva OECD odhaduje, že 1 koruna daňových úlev vede zhruba k 1 koruně dodatečně investované do VaV. Soukromá návratnost investic do VaV je kolem 20-30 %. Číslo se však mění pro různé firmy, státy. Každopádně je to cesta k vyšší konkurenceschopnosti

Dopady na veřejné rozpočty: • Ideální cíl dosažitelný až za cca 5 let • Počet firem využívajících odpočet na VaV v rozsahu cca 3 tis. firem / rok = objem podpory v rozsahu 3 až 4 mld. Kč / rok (výše daňové úlevy) • Nyní 835 podniků ušetří na daních 2,4 mld. Kč	Dopady ekonomické a sociální: • Nárůst objemu práce ve výzkumu a vývoji • Nárůst dalších jiných běžných a kapitálových výdajů, včetně externích • Nárůst počtu zaměstnanců ve VaV, kteří mají průměrně vyšší mzdy.
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

34. Urychlení investic na dopravní infrastrukturu cestou PPP	
Odůvodnění: Česká republika zaostává v budování dopravní infrastruktury jak dálniční tak železniční, včetně rychlovlaků. Dopravní infrastruktura je jedním z klíčových parametrů pro směřování soukromých investic a do rozhodování o jejich umístění. Rovněž ovlivňuje mobilitu pracovní síly. Zásadní je jak propojenost ČR na okolní státy, tak propojenost vnitrostátní. Opatření: Jedním ze způsobů, jak urychlit výstavbu dopravní infrastruktury je cesta PPP, která: • Nevstupuje do okamžité zadluženosti státu • Mění roli státu ze stavebníka na klienta • Stát platí pouze za funkční službu • Náklady jsou rozloženy v čase, kdy infrastruktura již státu „vydělává“ díky vyšším investicím firem, výběru daní a výběru mýta • Je rychlejší a ekonomičtější, jak je vidět z řady projektů v západní Evropě	
Dopady na veřejné rozpočty: • Neutrální, náklady jsou rozloženy v čase a přináší vyšší výkon ekonomiky a tím vyšší výběr daní v čase • Okamžitý efekt je pozitivní (rozpohybování stavebních prací)	Dopady ekonomické a sociální: • Zvýšení atraktivnosti české ekonomiky pro zahraniční i domácí investice • Snížení vyloučenosti regionů
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

35. Zlepšení připravenosti státu na zelenou ekonomiku

Odůvodnění: V souvislosti s přechodem na zelenou ekonomiku dojde k největší realokace kapitálu od dob 2 světové války, odhadováno na 7-10% celosvětového HDP ročně. Velká část sektorů ekonomiky musí projít zásadní změnou, která je zároveň velkou příležitostí pro českou ekonomiku.

Opožděné a zatím dílčí strategie v rámci jednotlivých ministerstev zvyšují riziko:

- špatné prioritizace
- neefektivního využití zdrojů
- poklesu konkurenceschopnosti České republiky a celkového zhoršení makroekonomické stability

Přesné potřebné investice do transformace v České republice jsou v expertních studiích odhadovány na:

- 1 000 mld. CZK do 2030
- 3 000 + mld. CZK do 2050

Bezprecedentní objem prostředků z EU se odhaduje na 400 až 800 mld. jen na dekarbonizaci ekonomiky:

Modernizační fond ~ 150 – 500+ mld. (závisí na ceně emisní povolenky)

Strukturální fondy ~ 140 mld.

Národní Plán obnovy ~ 80 mld.

Fond pro spravedlivou transformaci ~ 40 mld.

Opatření: Je potřeba definovat jasnou národní vizi a strategii a následně navazující sektorové strategie do 2030 a 2050 adresující:

- Dekarbonizaci ekonomiky
- Digitalizaci a inovace
- Biodiverzitu
- Odpadové a vodní hospodářství,
- Znečištění

Následně Master plán tranzice obsahující:

- Správné baselines a ambiciózní, ale realistické cíle
- Scénáře vývoje a Dopadové analýzy
- Potřebné kapacity a znalosti, plán na jejich zajištění. Identifikace ohrožených segmentů a pracovních sil a plán na rekvalifikaci, vzdělávání
- Identifikace vybraného R&D a klíčových firem/institucí k získání konkurenční výhod
- Struktura financování
- Adaptace legislativy umožňující rychlou a efektivní změnu

Nutná rovněž silná, jasná komunikace a osvěta celé strategie vůči společnosti a ostatním zemím.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Pozitivní, vyšší šance využít zdroje EU

Dopady ekonomické a sociální:

- Stabilní vývoj ekonomiky
- Vyšší odolnost proti budoucímu vývoji

Následně vyšší výběr daní díky nové udržitelné ekonomice a investicím firem	Lepší plánování státních i soukromých investic
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

36. Postavit se proti snahám prosazovat ekonomický protekcionismus skrze struktury EU	
Odůvodnění: Česká republika je průmyslově orientovanou zemí, jejíž konkurenceschopnost dekády vycházela mj. z nízké ceny energií, ceny práce a institucionální podpory přímých zahraničních investic. Restart české ekonomiky bude vyžadovat vyjma jiných faktorů (př. vzdělání) také přístup k nejmodernějším technologiím. Významná epicentra inovací se nacházejí mimo Evropu (zejm. USA, Asie, Izrael). Tlak některých členských zemí (př. Francie, Německo) na zajištění „strategické autonomie“ v oblasti technologií formou regulací (jako licence, cla, daně) nedopadnou homogenně na členské státy, ale především na ty země, které poptávku po technologiích nedokážou pokrýt z vlastních zdrojů, ale zároveň nepředstavují trh s velkým potenciálem odbytu (HDP/ob, počet ob., rozloha). Opatření: Doporučujeme v koordinaci s relevantními zájmovými skupinami vypracovat argumenty proti snahám prosazovat ekonomický protekcionismus skrze struktury Evropské unie EU a prosazovat je v Bruselu tak, aby zajistily české ekonomice možnosti importovat nové technologie jako zdroj inovací, a zároveň udržet exportní potenciál zboží, služeb i know-how na globálním trhu. Recipročně, doporučujeme eliminovat protekcionistické snahy zájmových skupin v ČR.	
Dopady na veřejné rozpočty: Přímé náklady blízké nule, nepřímé multiplikační efekty.	Dopady ekonomické a sociální: - Zajištění přístupu k nejnovějším technologiím. - Motivace technologicky orientovaných firem k vyšším investicím
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

37. Optimalizace možností využívání financování EU; robustní role Národní rozvojové banky
Odůvodnění: Obrovské možnosti využívání financování EU nejsou optimálně naplňovány; jednotlivé programy jsou řízeny parciálně, nejsou respektovány a využívány možnosti synergií mezi nimi; účel jejich využití není vždy přínosný; možnosti mimo „zaručenou národní obálku“ jsou využívány sporadicky; dominantně převládá jednorázová forma dotační podpory nad moderními inovativními možnostmi návratného financování.

Cestou k nápravě může být podstatné zvýšení role Národní rozvojové banky, coby realizátora inovativních finančních nástrojů z financování EU, národního kompetenčního centra pro finanční nástroje a klíčového aktéra při uskutečňování strategických investic v souladu s vládními prioritami.

Opatření: Vytvoření koordinačního centra pro správu a řízení financování EU, zajišťujícího funkční synergie mezi programy, monitorujícími jejich výkonnost a plnění indikátorů, což přispívá k efektivnějšímu způsobu jejich využívání; vytvoření národního kompetenčního centra pro finanční nástroje na úrovni NRB; podstatné zvýšení kapitálu NRB pro podporu ekonomiky a její výrazné personální posílení a přizpůsobení její struktury vymezeným potřebám

Koordinační centrum pro správu a řízení financování EU:

- vytvoření platformy, která systémově pracuje s celou množinou programů financování EU (cca 1.500 mld. Kč do roku 2030);
- průběžně kontroluje výkonnost jednotlivých programů, odhaduje možné problémy a s předstihem na ně reaguje;
- průběžně vyhodnocuje plnění indikátorů/ milníků a identifikuje jejich reálný dopad;
- prosazuje systémové funkční propojování programů, nalézání synergií mezi nimi; navrhuje integrované projekty napříč programy;
- upřednostňuje moderní inovativní finanční nástroje na úkor dotací;
- reflektuje klíčová doporučení ohledně využívání financování EU ze strany Evropské komise, NRR, NKÚ a dalších profesních autorit;
- má mandát na jednání s Evropskou komisí ohledně strategických i provozních záležitostí k financování EU, přičemž zastupuje i jednotlivé resorty
- inspiruje se příklady dobré praxe ze zahraničí a tyto zkušenosti si prakticky osvojuje

Národní rozvojová banka jako klíčový aktér strategických investičních aktivit a moderních způsobů využívání veřejného financování, především ze zdrojů EU:

- navýšení kapitálu NRB na úroveň přibližující se obvyklým institucím v EU (bilanční suma NRB = 0,4% českého HDP; bilanční suma německé KfW = 12,5% německého HDP; polská BGK = 6% polského);
- rozšíření produktového instrumentária NRB především o kapitálové a kvazi-kapitálové produkty a projektové dluhopisy;
- vytvoření kompetenčního centra pro finanční nástroje (po vzoru Programu InvestEU);
- implementace Programu InvestEU a finančních nástrojů založených na tomto typu financování
- klíčová role NRB při realizaci strategicky významných investic v souladu s pravidly EU

Cílem je radikální změna provádění a zabezpečování investiční aktivity ve veřejném zájmu, zajištění stability zdrojů v dlouhodobém horizontu, vytvoření robustního finančního zdroje a nástroje, použitelného k realizaci strategických investičních projektů s možností zapojení soukromého kapitálu.

Dopady na veřejné rozpočty:

- Krátkodobě mající nároky na veřejné financování
- Dlouhodobě ulehčí státnímu rozpočtu
- Zamezí se vytlačováním perspektivních investic nadměrnými výdaji na sociální a provozní záležitosti

Dopady ekonomické a sociální:

- Vyšší zhodnocení vynaložených veřejných prostředků
- Zásadní dopad na ekonomické oživení cestou smysluplných investičních projektů
- Překonání dlouhodobé investiční a strukturální mezery vůči okolním státům a zachycení klíčových trendů v oblasti zelené

	a digitální transformace a posilování otevřené strategické autonomie české ekonomiky, s pozitivním dopadem na životní úroveň a bezpečnost obyvatel
Podpora NERV 	Rychlost realizace a náběhu efektů 

Dodatek – odkaz na vládní vyhodnocení:

Přehled plnění prorůstových návrhů, zdroj: [Vláda projednala strategický dokument obsahující opatření, která mají pomoci zvýšit ekonomický růst a modernizovat ekonomiku | Vláda České republiky](#)



6. Regionální rozvoj (červenec 2025)

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

Garant: Daniel Prokop

Datum publikace: 1. 7. 2025

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády diskutovala s ministry o budoucnosti českého zdravotnictví a o rozvoji regionů | Vláda České republiky](#)

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:

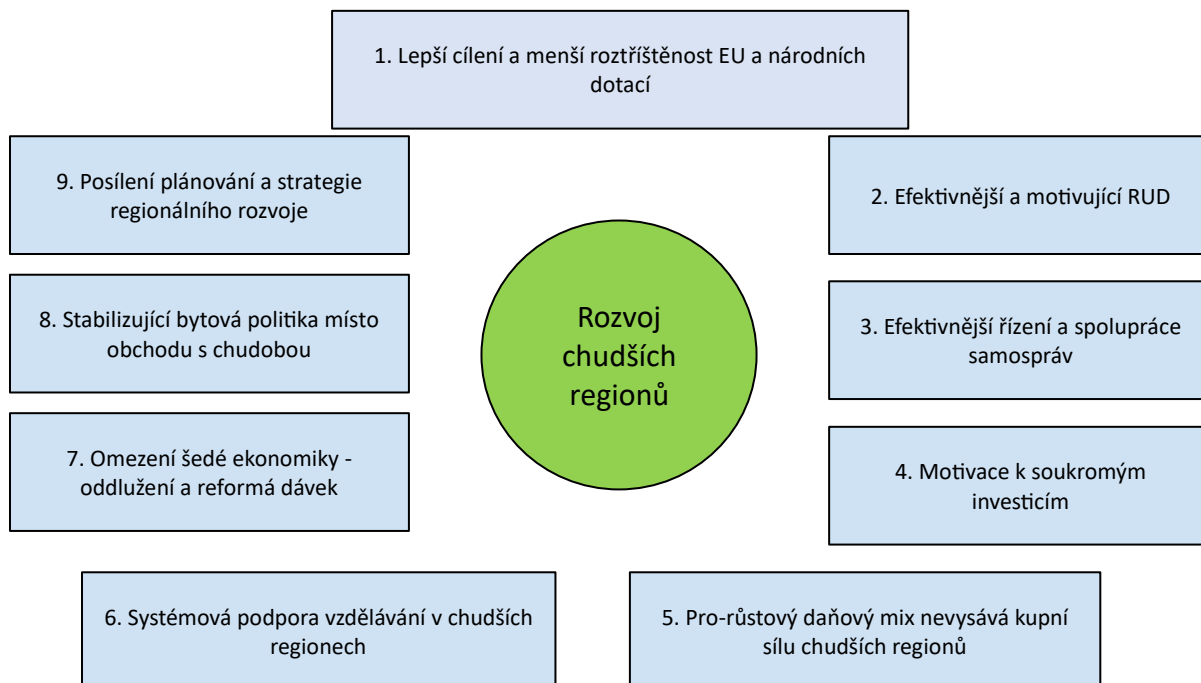
- **Strukturální zaostávání regionů se může stát brzdou** transformace a prosperity celé ekonomiky. Rychleji ekonomicky rostou země, které zajistí konvergenci většiny svých regionů (Polsko). Zaostávání regionů generuje další náklady pro stát: např. výdaje na sociální politiku, menší výběr daní atd.
- **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 roztříštěnost evropských a národních dotací

- Zásadně omezit roztříštěnost 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 poolingů 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 danění 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 danění OSVČ a nemovitostí.
- Omezení motivací k prekarizovaným formám práce vysokým rozdílem v danění 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 analýzou 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

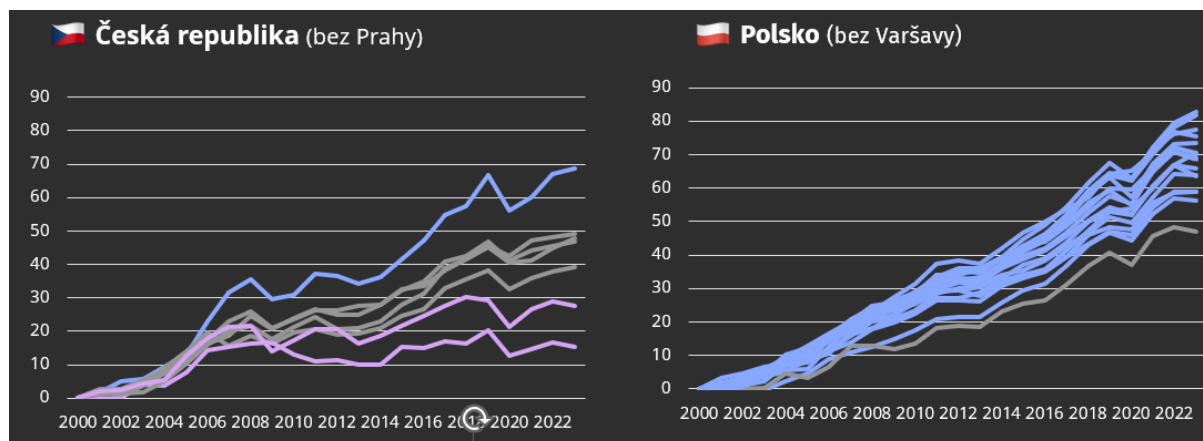
Omezená konvergence regionů a další nerovnosti

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.

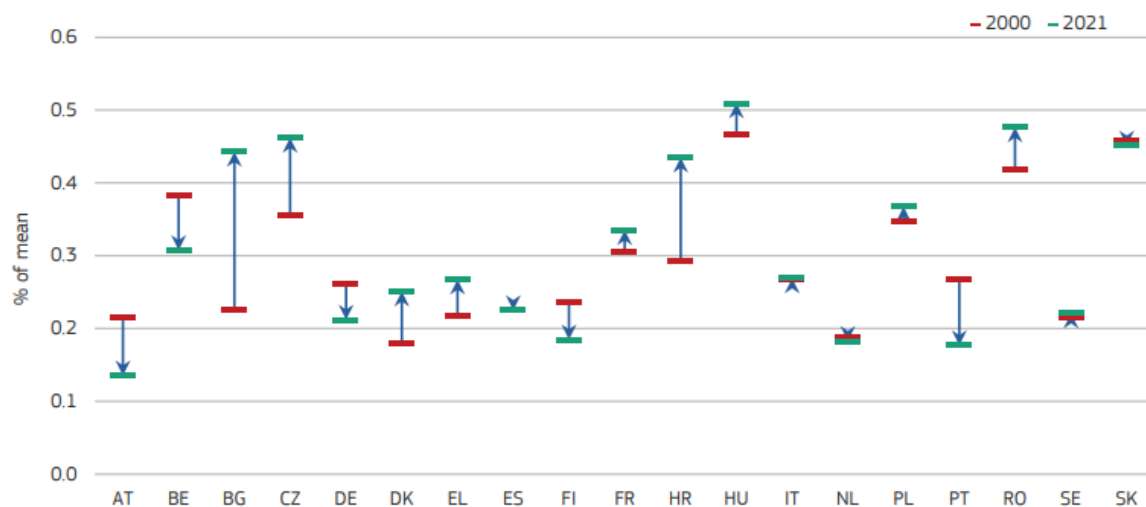
Graf 2. Změna reálného HDP regionů NUTS2 mezi lety 2000 a 2023 (2000=100%)



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.

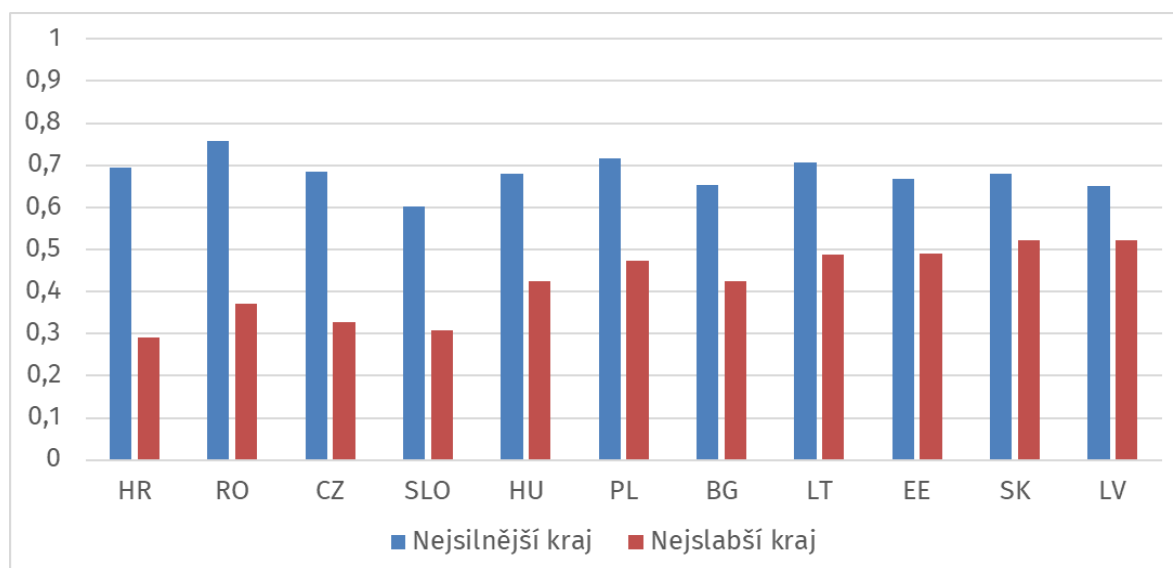
Graf 3. Rozptyl mezi regiony NUTS2 uvnitř států (HDP per capita v PPS) - roky 2000 a 2021



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.

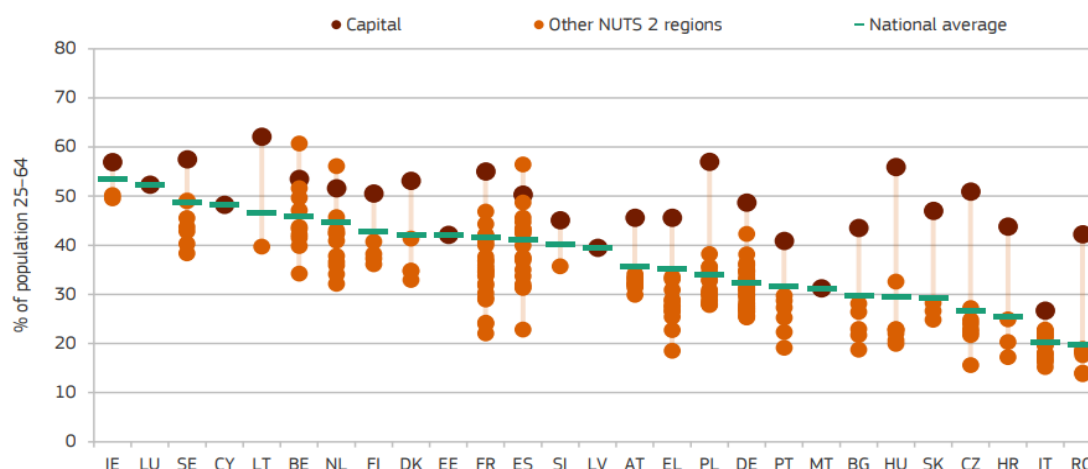
Graf 4. Index ekonomického rozvoje DG Regio - srovnání nejhoršího a nejlepšího regionu v rámci zemí. Řazeno dle rozdílu



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



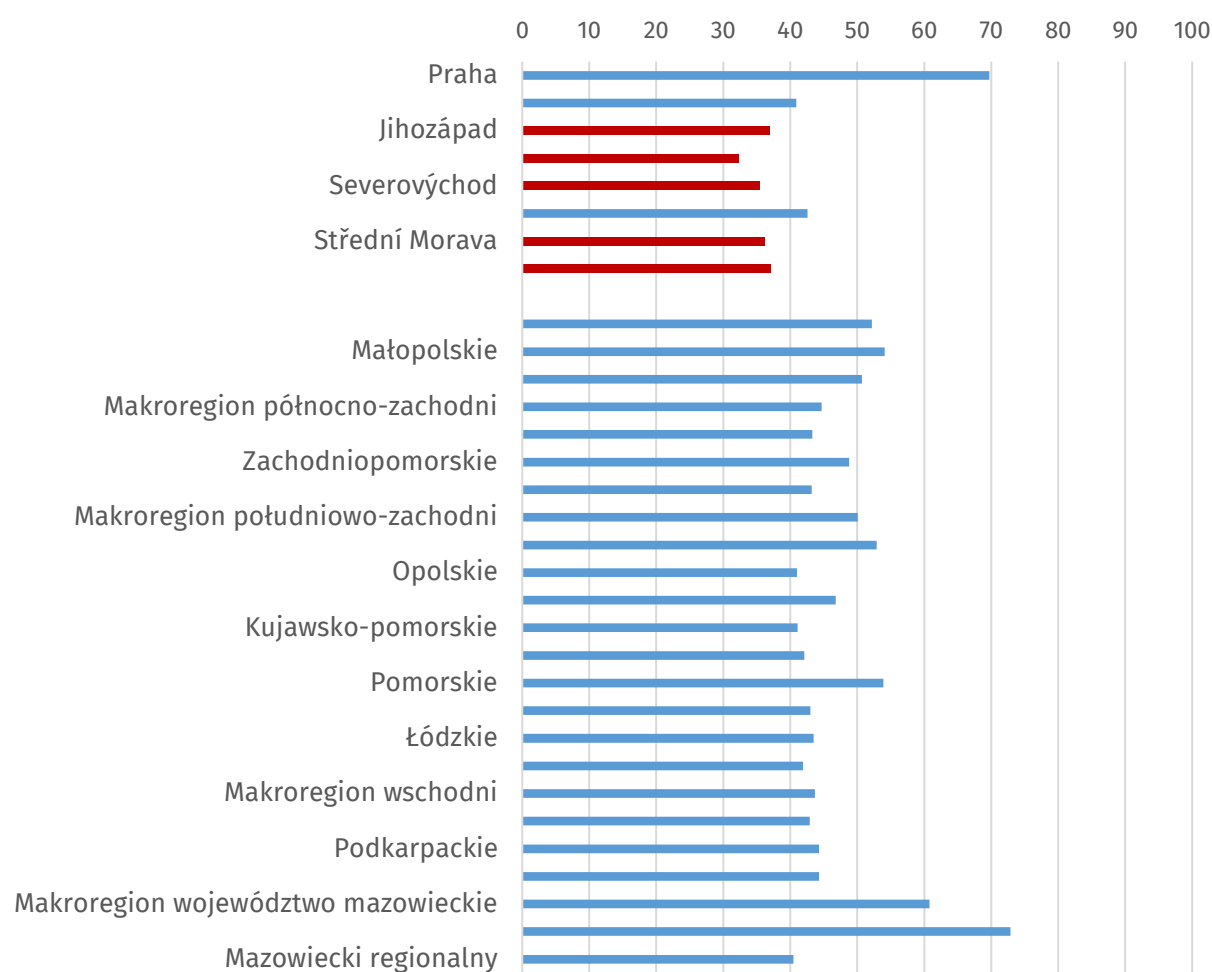
Note: Countries are ranked by national averages in tertiary education.
Source: Eurostat [edat_lfse_04] and DG REGIO calculations.

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.⁵¹

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 %.

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

⁵¹ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf

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

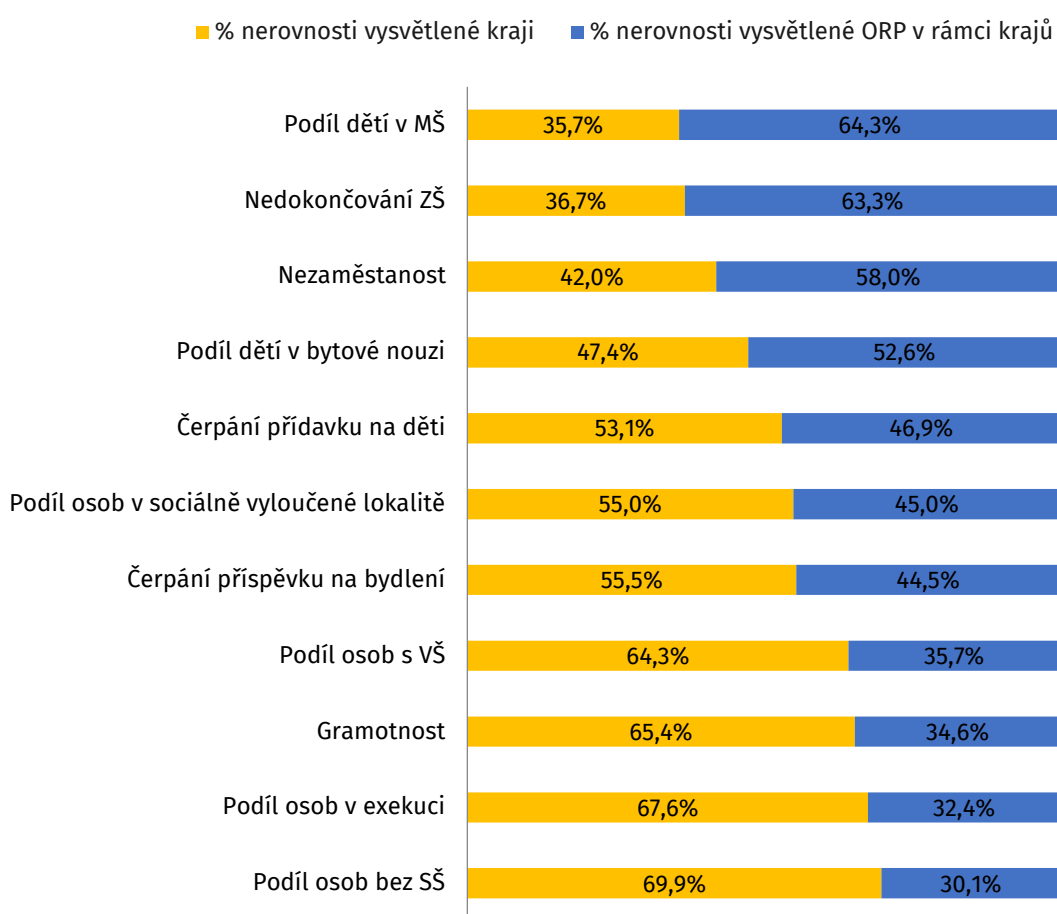
U různých problémů se ale výrazně liší, zda jsou krajské, či spíše mikroregionální. Graf 4. Ukazuje nakolik kolik z rozptylu rozdílu ve výsledcích českých ORP činí rozdíly mezi kraji (žlutá barva) a kolik rozdíly v rámci krajů (modrá barva).

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

vnitroregionální rozdílnosti panují i v míře čerpání dávek a forem podpory. Naopak úroveň testované gramotnosti, celkovou úroveň dosaženého vzdělání či rozšířenost exekucí lze stále z ⅓ 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.

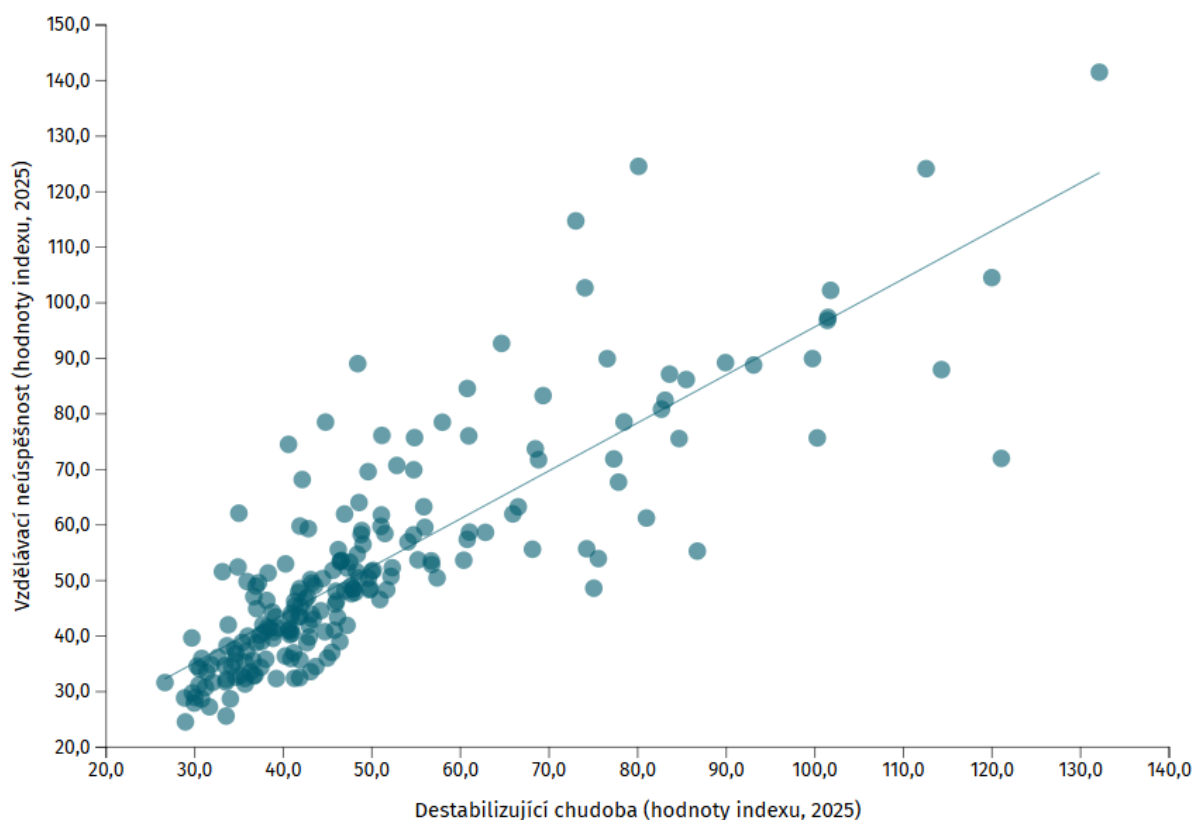
b) **Míra destabilizující chudoby** - míra rozšíření exekucí, bytové nouze, dlouhodobé nezaměstnanosti a nejnižších úrovní vzdělání.

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.⁵² Problémem je spíše neefektivní využití těchto prostředků dané roztržičností 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, OPVVV 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

⁵² 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.

k jejich nedokonalému regionálnímu cílení.⁵³ 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.⁵⁴

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.⁵⁵

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.

⁵³ 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

⁵⁴ https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/reports/cohesion9/9CR_Report_FINAL.pdf - Mapa 9.2.

⁵⁵ <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 roztříštěnost a velmi slabé provázání předmětů a podmínek podpory konkrétních programů s cíli územního rozvoje, jak jsou definovány ve strategii regionálního rozvoje (SRR). Proto se národní dotace z hlediska regionálního rozvoje často mívají účinkem.
- Extrémní rozstříštěnost 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 stimulující soukromé investice, aby na tomto potenciálu participovaly. Žádoucí by také bylo apelovat na EK, aby v rámci cílení a bonifikačních 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 řadu 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 nyníjších 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 regionálním 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

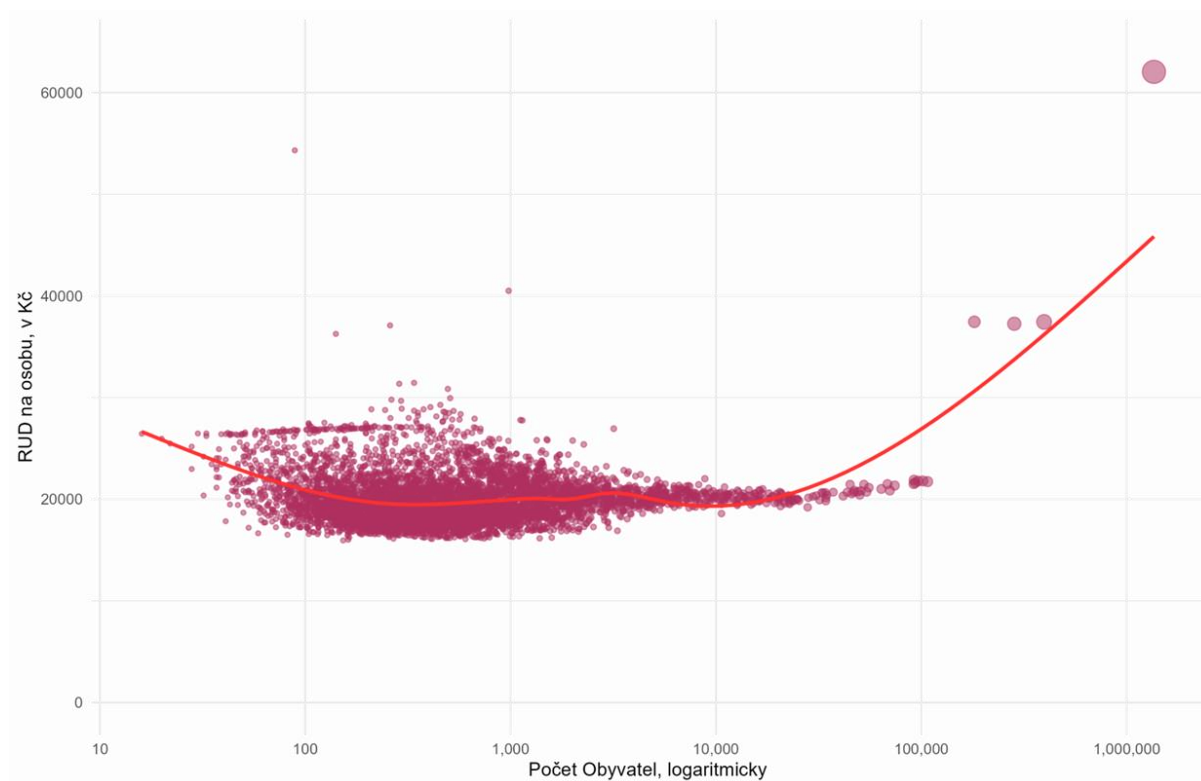
Problémy:

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

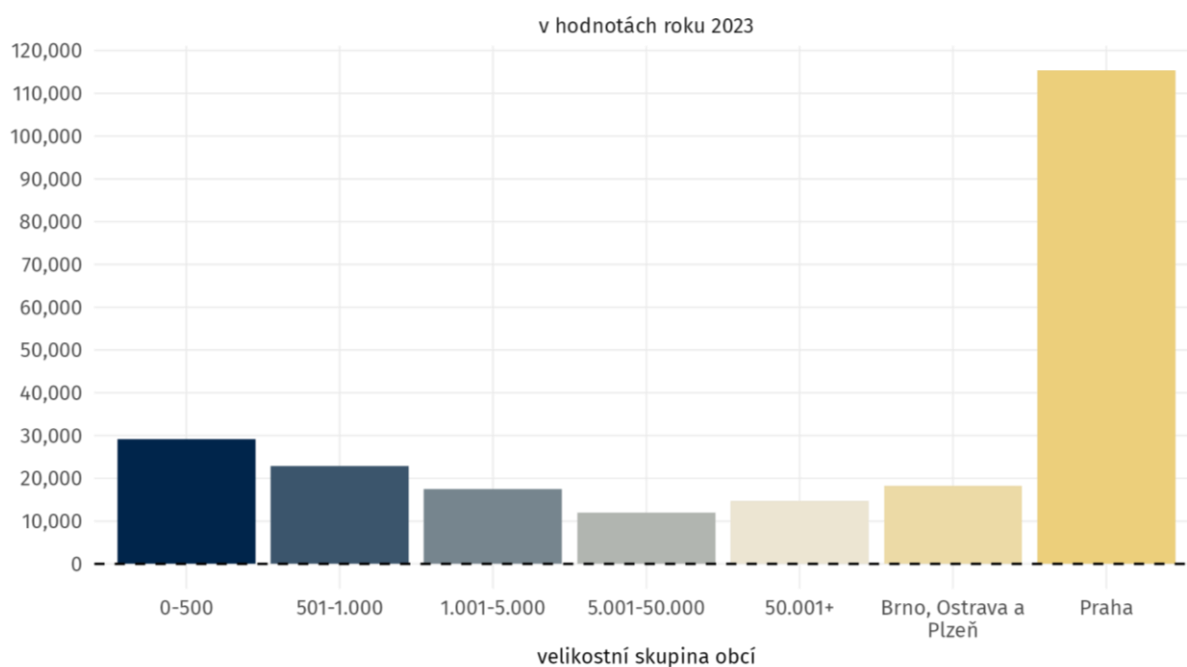


Kumulace úspor kvůli špatné struktuře RUD a rozdrobenosti:

- 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.⁵⁶

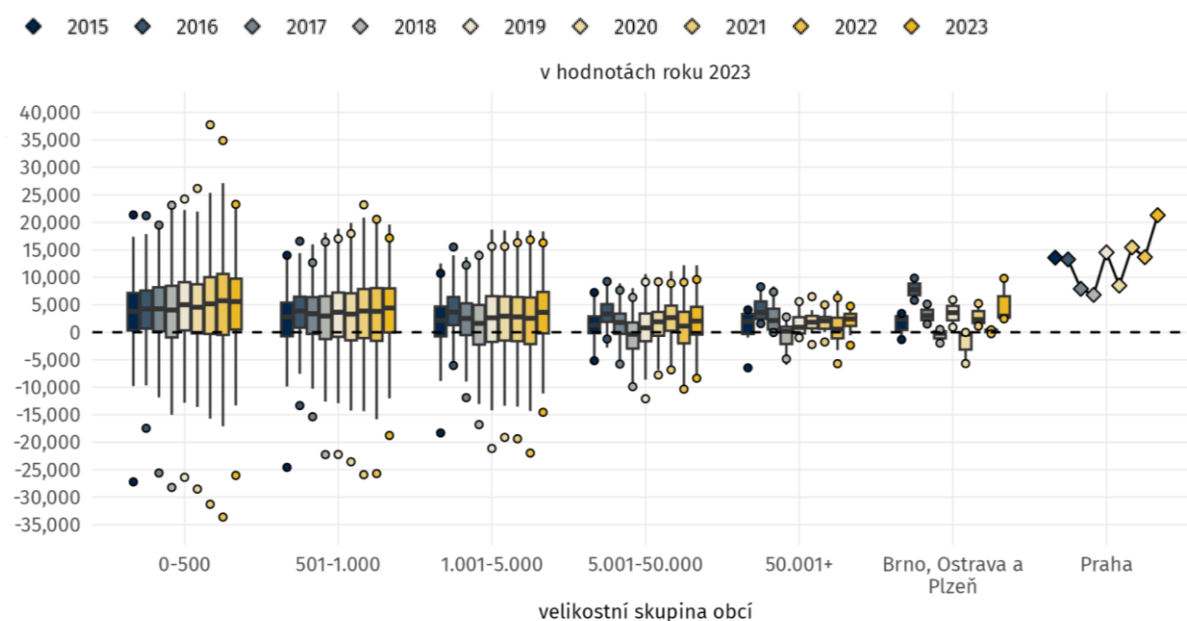
Graf 10. Výsledek hospodaření samospráv v letech 2015–2023 – úspory per capita (průměr v typu obce)

⁵⁶ <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>



- 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 střežat 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 odlehlé hodnoty



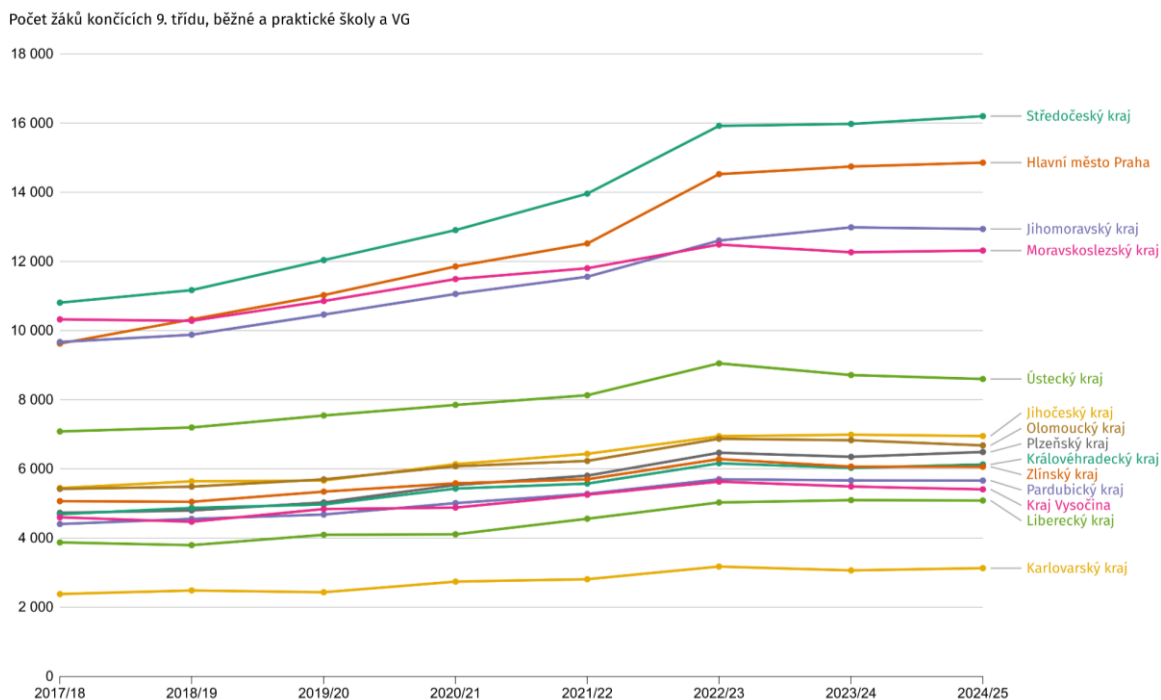
Absentující podpora regionálního rozvoje a spolupráce:

- 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.
- Rozstříštenost a nespolečenská samospráva přitom vede k horší kvalitě služeb i k akumulaci úspor a omezení investic (malé obce jsou nuceny dlouho strádat 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) rozstříštenost 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 13. Počet žáků dokončující 9. třídu (před vstupem na SŠ) v krajích



Zdroj dat: MŠMT

Vytvořeno v DataPAQ od PAQ Research, licence CC BY-NC 4.0

- Rozpočtové určení navrhované Asociací krajů v roce 2024 dále ochuzovalo Ústecký a Moravskoslezský kraj⁵⁷, 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 bezúčelně 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 500 obyvatel - Německo, podmínka

⁵⁷ 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>)

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 roztržité 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 roztržštěnost 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 žákovského 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 roztržštěných 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 alokovan 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

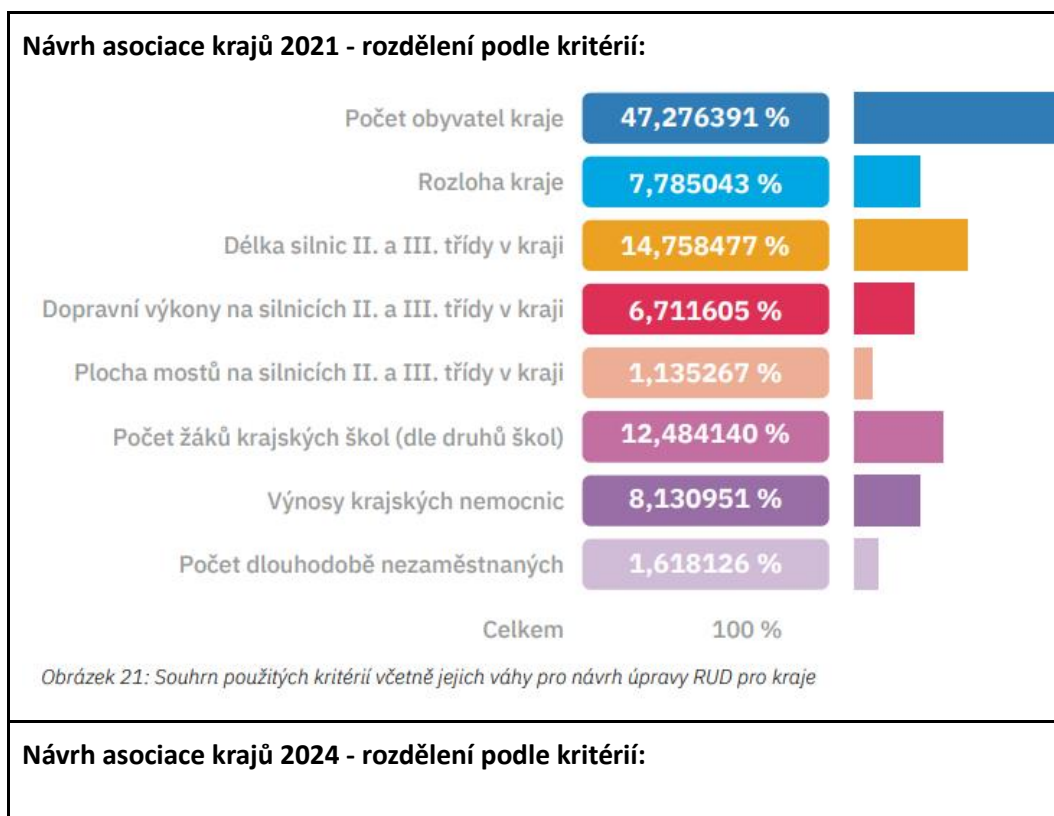
13. Transparentnější nastavení krajského RUD podporující strategické priority ČR, které jdou nad rámec krajské politiky

Současný systém krajů 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



Nově schválená kritéria a jejich váha v propočtu:

1. Počet obyvatel kraje
2. Počet kilometrů silnic II. a III. třídy
3. Rozloha kraje
4. Podíl počtu obcí v kraji k rozloze území kraje (bez hl. m. Prahy)
5. Vyrovnávací koeficient (pro kraje bez hl. m. Prahy) ^{*)}
6. Počet výjezdových základů zdravotnické záchranné služby v kraji
7. Počet dětí, žáků a studentů škol zřizovaných krajem
8. Počet urgentních příjmů typu I v krajských nemocnicích

^{*)} Jedná se o prvek, který částečně redukuje ztráty spojené s přechodem z dosavadního RUD na nový model. Toto kritérium shodnou výši všem krajům (vyjma hlavního města Prahy) přispívá na výkon působnosti.

Předběžný návrh NERV (pro další vyhodnocení RIA):

- a. 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.
- b. v sekundárních parametrech doporučujeme obecně tyto principy:
 - i. 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 externality mimo kraj apod. Příkladem mohou být silnice III. třídy, které 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 krajské 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 pořizování a provozování síťové infrastruktury**: při jednání s dopravci, zřizování mostů a cyklostezek, vodovody a kanalizace čistíčky, 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 incentive 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 zpoždění 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.⁵⁸ 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.⁵⁹
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.⁶⁰
 - 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.

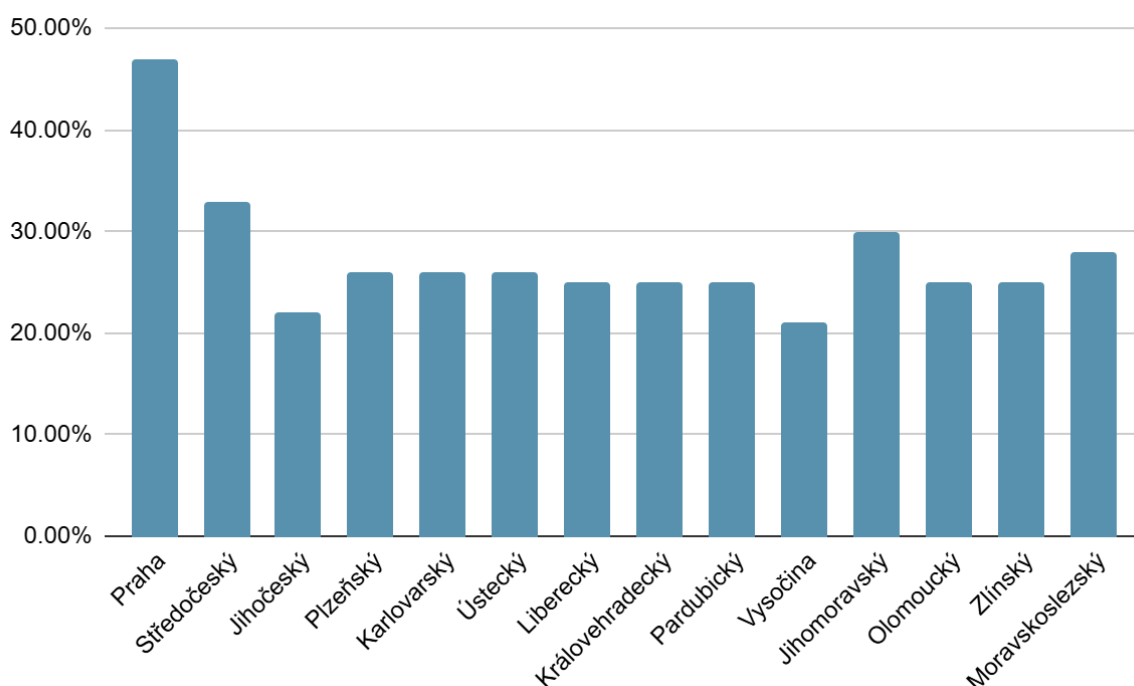
Tento souběh poškozuje chudé regiony, protože v nich častěji žijí nízkopříjmoví zaměstnanci, nízkopříjmoví OSVČ s vyššími náklady (manuální) a vlastníci chudších nemovitostí. Vysoké zatížení nízkopříjmové práce navíc poškozuje trh práce a postavení domácnosti na trhu s bydlením (viz pozitivní zkušenosti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

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

⁵⁸ 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/>

⁵⁹ https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2024_c87a3da5-en/full-report/component-5.html#tablegrp-d1e27234-53fd5becef

⁶⁰ 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 daních 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 daněch 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 dani 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 nezatíženého 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 nedokončení 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 nedokončováním 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



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 rozproštění sociální zátěže mezi všechny školy.

25. Omezit roztržičnost 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 částí 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 navývu 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 aprobační a budoucích potřeb.

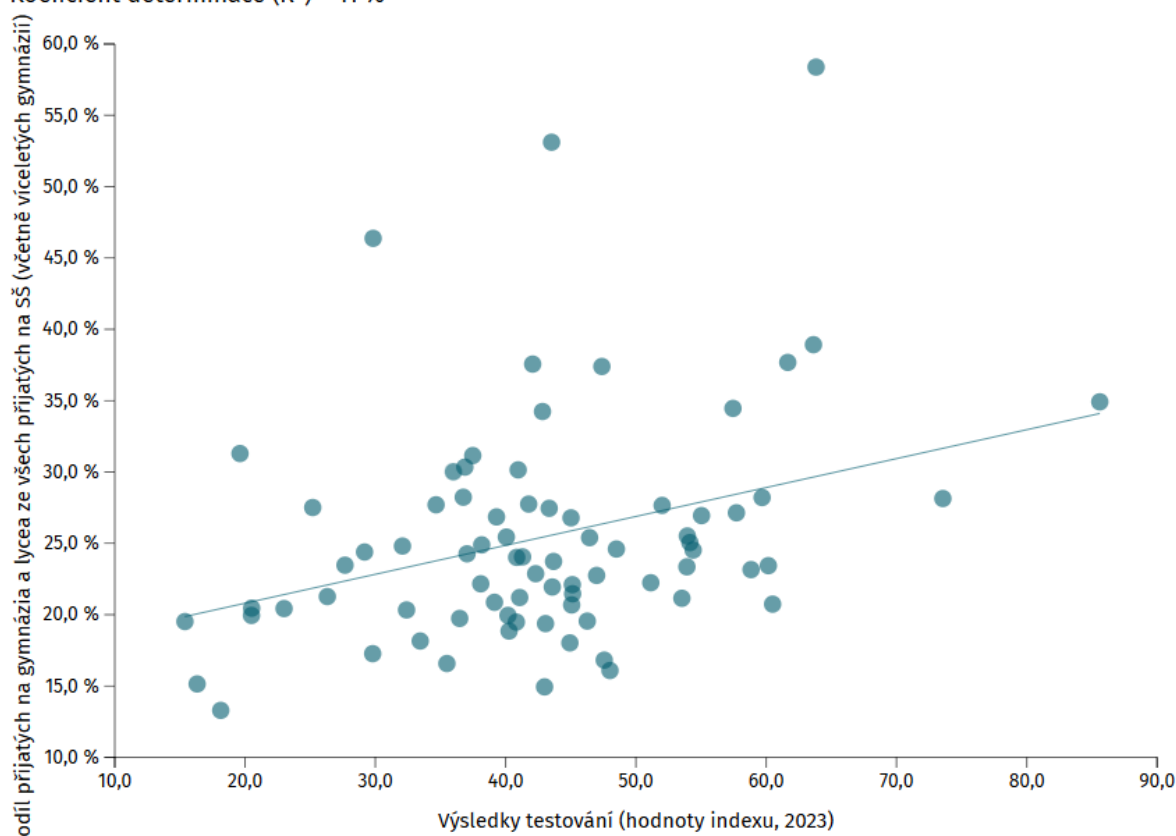
30. Posílení dostupnosti všeobecného středního školství v zaostávajících regionech a reforma přijímacích zkoušek na ně (všichni na konci 9. třídy)

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

Koeficient determinace (R^2) = 11 %



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, hračkař 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 přídatky 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.

- Exekucí je nejlepším regionálním prediktorem neúspěšnosti ve vzdělávání. Například exekuce rodičovské populace vysvětluje 62 % míry nedokončení 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.

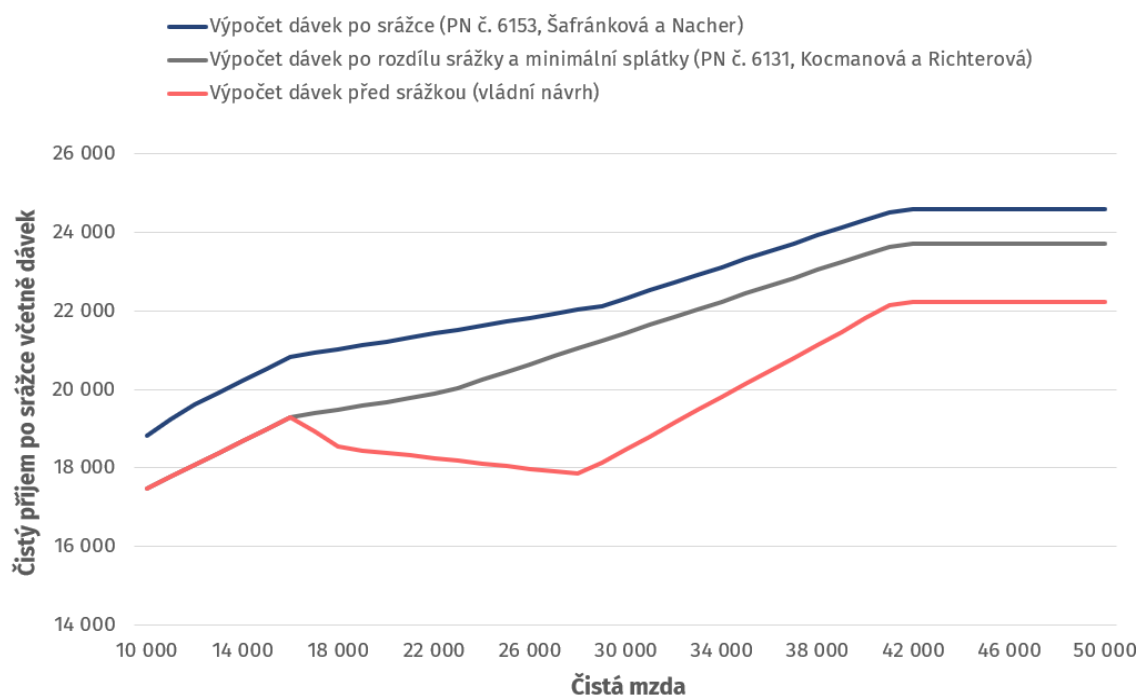
Reforma oddlužení vedla ke zkrácení a zjasnění podmínek vstupu, stále však přetrvávají bariéry - v neznalosti a malém poradenství, v malé motivaci k legalizaci práce v oddlužení (viz níže), v nejednotně využívaném institutu minimálního příjmu pro vstup do oddlužení, i v kombinaci platby zálohy insolvenčnímu 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 ⅓ 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 ⅓ 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:

- a) Mezi primární překážky vstupu patří malá informovanost a etablování v šedé ekonomice, v některých případech vyšší srážky v insolventi oproti exekuci, obava ze zpeněžení domu pod tržní cenou, atd.
- b) 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 exekučním 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 insolventi 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 flexinovely s navýšením náhradového poměru v prvních 2 měsících nezaměstnanosti a následně rychlejším poklesem.

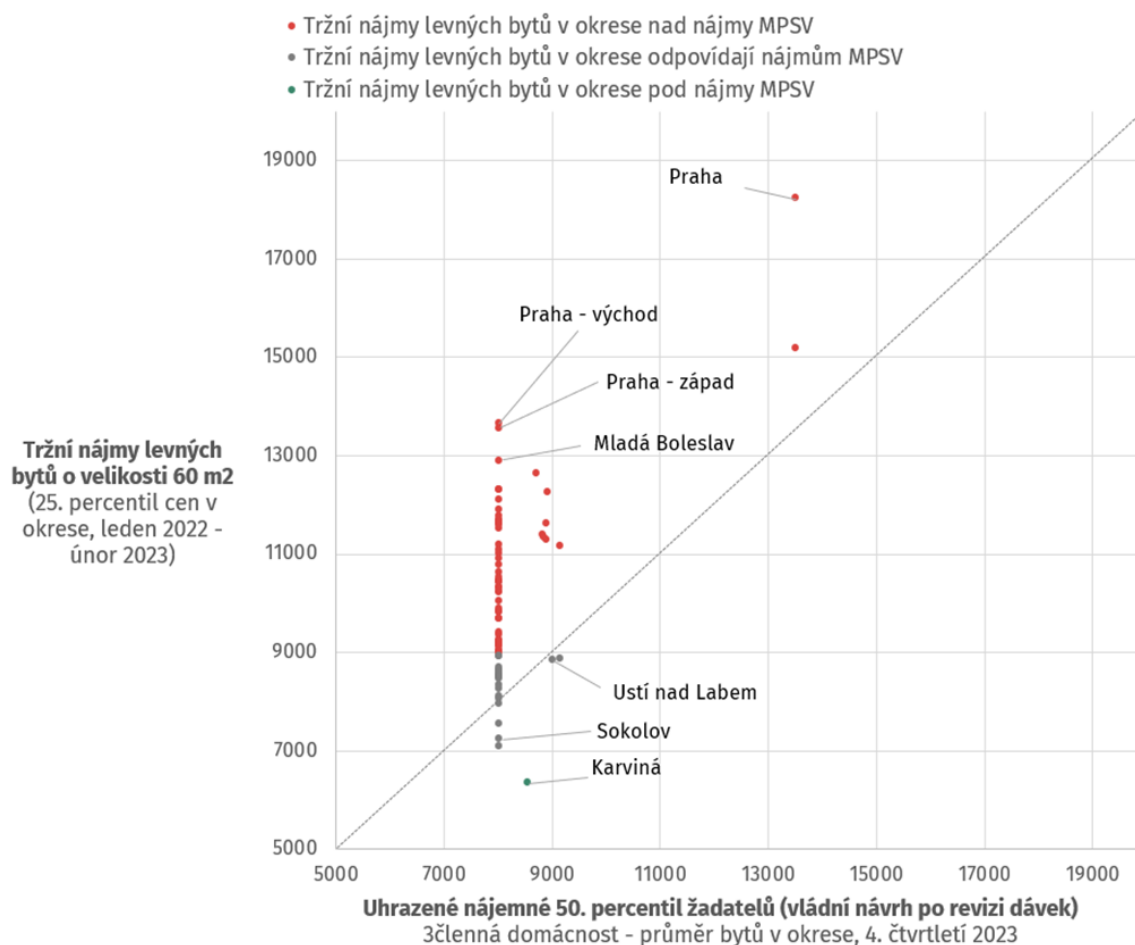
Oblast 8. Stabilizující bytová politika místo obchodu s chudobou

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) nereflktuje 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 umisťovat jiné preferované cílové skupiny (pracovníky obce apod.) místo nejzranitelnějších osob a rodin, kde náklady převzme stát.

Spolu s omezeným poradenstvím, omezeným obecním bytovým fondem v řadě měst a obcí a chybějícími nástroji snižujícími rizika pronájemců (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.

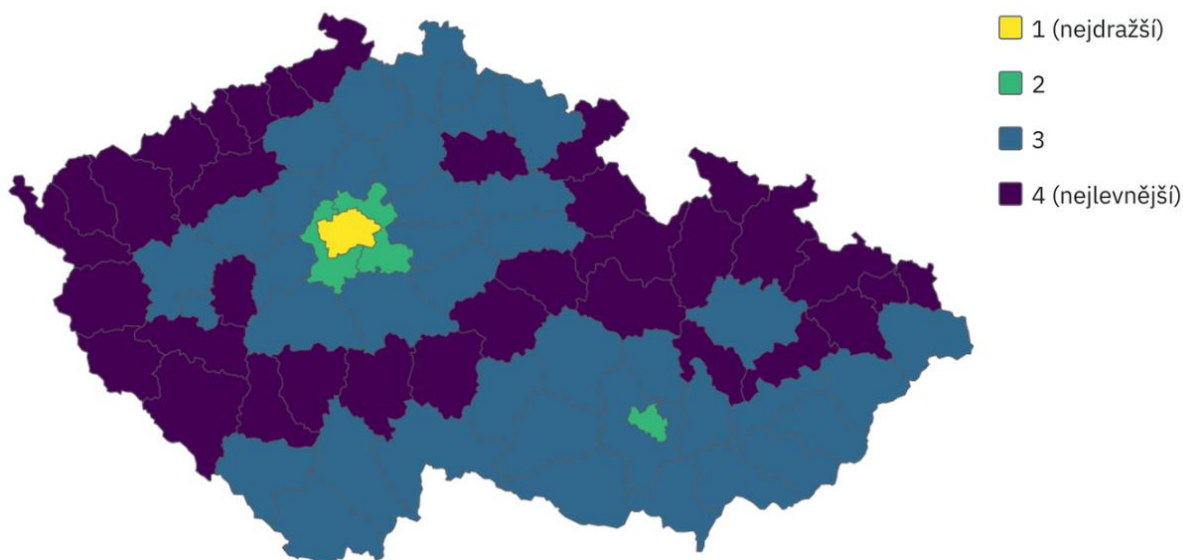
Doporučení PS NERV:

36. Nastavení normativů na bydlení podle místních cen

Například rozdělení ČR na 4-5 typů regionů dle pásem skutečných cen nájmů, 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 nájmů, a k posunu dražších krajských měst Jihlavy a Zlína do vyšší kategorie se středními nájmy (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.⁶¹ 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

⁶¹ 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 kofinancování. 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.

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 nepřepřesat náklady na stát a jím hrazený příspěvek na bydlení v soukromých bytech a ubytovnách. To lze dosáhnout více způsoby, například:

- 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 umísťovaly 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 (dané 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 nájmů, 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 let hradí z dosahovaných úspor.
- **Zacílit poradenství na fyzické/právní osoby, které často vlastní jediný pronájemý 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

infrastruktury, 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.

Zdravotnictví a prevence



7. Doporučení prevence (duben 2023)

Název: Doporučení PS NERV v oblasti prevence a zlepšování zdravotního stavu

Garant: Pavel Hroboň

Datum publikace: 14. 4. 2023

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády řešila důchody, zdravotní prevenci i vzdělávání | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

EXEKUTIVNÍ SHRNUÍ

Zdravotní stav obyvatel ČR je významně horší než v zemích západní Evropy, což má významný dopad na náklady na zdravotnictví a sociální systém a dále zhoršuje dostupnost a produktivitu pracovní síly. Tento fakt se stává obzvláště aktuálním v době stárnutí obyvatelstva a potřebného odsunutí věku odchodu do důchodu.

Dosažitelné zlepšení zdravotního stavu je z více než dvou třetin realizovatelné v oblasti prevence, zbytek připadá na zlepšení dostupnosti léčby. Pokud započítáme i dopad zvýšeného zapojení dnes nemocných do ekonomické aktivity, jedná se o investici s pozitivní návratností (1,7 během 20 let).

Dnešní situace v oblasti prevence je charakterizována zejména následujícími nedostatky:

- Nedostatečná a nesystematická podpora navýšení zdravotní gramotnosti obyvatel,
- Absence hodnocení nákladové efektivity a dopadů existujících preventivních opatření,
- Velmi omezená ekonomická motivace občanů ke zdravému životnímu stylu, včetně účasti na preventivních prohlídkách a screeningu,
- Nedostatečné zdanění alkoholu a slazených nápojů.

Z těchto důvodů navrhujeme následující opatření:

- **Navýšení výdajů na prevenci v rámci stávajících zdravotnických rozpočtů a zajištění jejich nákladové efektivity.**
- **Podporu účasti občanů na preventivních aktivitách, včetně finanční motivace.**
- **Převedení nemocenského pojištění na zdravotní pojišťovny a zintenzivnění jejich spolupráce se zaměstnavateli na zlepšení zdravotního stavu zaměstnanců.**
- **Vyšší zdanění alkoholu a slazených nápojů.**

V další činnosti pracovní skupiny se budeme zabývat i otázkou podpory mentálního zdraví.

Role, potenciál, klasifikace a současný stav prevence v ČR

Zdraví je jednou z vysoce ceněných hodnot v životě a předpokladem většiny běžných aktivit lidských bytostí. Navíc, jak prokazuje řada studií, je jedním z hybatelů ekonomického růstu. Recentní a rozsáhlá je například studie poradenské firmy McKinsey&Co. „Prioritizing Health“, s výstupy jak na globální úrovni, tak na úrovni jednotlivých zemí včetně ČR.

Studie je založena na známé metodice kvantifikující roky života v plné kvalitě (DALYs, QALYs), které společnost ztrácí v důsledku předčasných úmrtí a života ve zhoršeném zdravotním stavu. V případě ČR jde o 3,5 milionu ztracených let života v plné kvalitě ročně. Zhruba 1/3 této ztráty je řešitelná známými intervencemi s prokázanou účinností. Zbytek zatím ovlivnit neumíme. Klíčové je, že přes 70 % z výše zmíněné třetiny představují intervence v oblasti prevence, zbytek je dosažitelný v oblasti léčby.

Pokud započítáme nejen úspory pro zdravotní systém a další veřejné rozpočty (zejména v sociální oblasti), ale i dopad zvýšeného pracovního zapojení a produktivity práce, má výše zmíněný soubor intervencí návratnost 1,7 v průběhu 20 let a povede ke zvýšení růstu HDP o 0,7% ročně, za celé období tedy o cca 840 miliard Kč. Pokud přednostně uplatníme intervence s vyšší nákladovou efektivitou, bude návratnost významně vyšší.

Pro účely tohoto textu definujeme prevenci v plné šíři, tedy zahrnující následující oblasti:

- **Primární prevence** má za cíl zamezení vzniku nemoci. Cílem je posílení zdraví obyvatel cestou omezení rizikových faktorů. Protože klíčové rizikové faktory (obezita, špatné složení stravy, nedostatek pohybu, návykové látky, ...) jsou úzce spjaty s naším chováním a prostředím, ve kterém žijeme, primární prevence nemůže být zodpovědností jen zdravotního systému, ale vyžaduje zapojení celé společnosti, zejména školství, zaměstnavatelů a lokálních komunit,
- **Očkování** je většinou definic řazeno do primární prevence, je už ale plně zajišťováno zdravotním systémem,
- **Sekundární prevence** se zabývá včasnou detekcí raných stádií nemoci, ještě před nástupem jejich prvních projevů. Typickými intervencemi jsou preventivní prohlídky a screeningové programy,
- **Terciární prevence** má za cíl zmírnit dopad již existujících nemocí cestou zpomalení jejich dalšího rozvoje. Například diabetes (cukrovka) vede k rozvoji vážných komplikací, ty ale mohou být vhodnou léčbou za podmínky spolupráce pacientů oddáleny, případně nemusí vůbec nastat. Typickým příkladem terciární prevence jsou programy tzv. disease managementu, tedy komplexní integrované podpory pacientů s chronickými nemocemi.

Současné veřejné výdaje na prevenci jsou velmi nízké, dle údajů ČSÚ jsme v roce 2020 v ČR vydali na primární a sekundární prevenci 11, 4 mld. Kč. Náklady na terciární prevenci nelze systematicky oddělit od nákladů na léčbu, obvykle ale jde o postupy s vysokou nákladovou efektivitou, založené na koordinaci léčby, edukaci pacientů a důsledném používání generických léků. Lze je tedy odhadnout na nižší miliardy Kč. Další peníze šly na provoz institucí, které mají ochranu a podporu zdraví na starosti, tedy zejména Státní zdravotní ústav a hygienické stanice. Celkové výdaje systému veřejného zdravotního pojištění ale v roce 2020 dosáhly výše přes 350 miliard Kč.

Zdravotní stav obyvatel ČR je ve srovnání s většinou zemí západní Evropy významně horší. Střední očekávaná délka života Čechů sice dlouhodobě roste, ale délka života prožitá ve zdraví zaostává o 10-12 let (10 let u mužů, 12 let u žen). Češi tak díky dopadu nemocí na kvalitu života ztratí ekvivalent jedné dekády života (Institute for Health Metrics and Evaluation).

Dle OECD lze téměř polovinu všech úmrtí v Česku připsat rizikovému chování – hlavně špatné stravě (23 % všech úmrtí), kouření (20 %) a konzumaci alkoholu (6 %). Míra obezity se za posledních 15 let neustále zvyšovala a nyní se pohybuje kolem 20 % u dospělých, což přispívá k vysokému výskytu diabetu a dalších nemocí. Je jednou z nejvyšších v mezinárodních srovnáních a s vysokým výskytem u malých dětí (Ministerstvo zdravotnictví ČR, 2020). Šetření z roku 2020 ukazuje v ČR jednu z nejnižších úrovní zdravotní gramotnosti.

Tato situace nemá dopad jenom na náklady na zdravotní a sociální služby (které díky stárnutí obyvatelstva dále porostou a jsou bez zásadních změn dnešních systémů neudržitelné), ale i na dostupnost pracovní síly. Zdravotní stav obyvatelstva je také jedním z hlavních vstupních faktorů při zvažování posunu odchodu do důchodu.

Dle názorů oslovených expertů mezi hlavní problémy v oblasti prevence patří:

- Nedostatečná a nesystematická podpora navýšení zdravotní gramotnosti obyvatel.
- Absence hodnocení nákladové efektivity a dopadů existujících preventivních opatření.
- Velmi omezená ekonomická motivace občanů ke zdravému životnímu stylu, včetně účasti na preventivních prohlídkách a screeningu.
- Nedostatečné zdanění alkoholu a slazených nápojů.
- Nedostatečná podpora terciární prevence ze strany zdravotních pojišťoven.

Doporučení

1. Navýšení výdajů na prevenci v rámci stávajících rozpočtů a zajištění jejich nákladové efektivity

Očkování, sekundární a terciární prevence jsou hrazeny převážně z prostředků veřejného zdravotního pojištění, konkrétně z tzv. základního fondu, tedy stejně jako léčba. V případě očkování a screeningů zatím není rozhodováno o rozsahu jednotlivých programů dle jejich nákladové efektivity. Okřídlené rčení, že prevence je vždy lepší než léčba samozřejmě neplatí a systematické hodnocení nákladové efektivity prevence je klíčové pro její správné nastavení.

- **Doporučujeme systematické hodnocení nákladové efektivity screeningů a preventivních prohlídek svěřit jedné organizaci, například již existujícímu Národnímu screeningovému centru (v případě očkování se nabízí Státní ústav pro kontrolu léčiv). Dále doporučujeme změnu metodiky hodnocení nákladové efektivity, která by měla zahrnovat nejen dopady na systém veřejného zdravotního pojištění, ale i další veřejné rozpočty.**

Terciární prevence má své praktické naplnění v tzv. programech disease managementu, běžně používaných v zemích západní Evropy (ale částečně i například na Slovensku), jejichž cílem je zajistit komplexní integrovanou péči a vyšší zapojení pacientů s chronickými nemocemi jako je diabetes, cévní onemocnění srdce a mozku, plicní onemocnění, duševní onemocnění a další. Téměř bezprostředním přínosem je snížení počtu hospitalizací a nároků na sociální služby, střednědobým potom zvýšené a zlepšené pracovní zapojení (zejména u nemocí postihujících mladší jedince).

- **Doporučujeme, aby MZ a zdravotními pojišťovnami byla vypracována a realizována strategie podpory disease managementu v ČR.**

Zdravotní pojišťovny dále věnují na prevenci prostředky z tzv. **fondu prevence**. V roce 2019 šlo celkem o 1,4 miliardy Kč (v roce 2022 bylo plánováno 2,1 mld. Kč, ale část z toho šla na péči související s pandemií). Od roku 2023 mohou zdravotní pojišťovny na základě nové legislativy významně navýšit prostředky plynoucí do fondu prevence. Tyto prostředky jsou věnovány na úhradu zdravotních služeb nehrazených z veřejného zdravotního pojištění (například některá očkování, častější prevence u zubaře a další) a dále na podporu sportovních a dalších zdraví podporujících aktivit, tedy do primární prevence. Ty ale logicky často končí u pojištěnců, kteří již mají poměrně zdravý životní styl. Stejně tak není prokázán prospěšný efekt jednorázových akcí typu školní týden na horách.

Efektivní podpora musí vést k pravidelné pohybové aktivitě a být zaměřena na skupiny obyvatel, ve kterých je pohybová aktivita jednoznačně nedostatečná. Cílem je zejména odstranění bariér, ať je jimi současný zdravotní stav (obezita, omezující nemoci), finanční bariéry nebo fyzická nepřítomnost vhodných prostor (nutná úzká spolupráce obcí a MŠMT, jde o investiční prostředky mimo sektor zdravotnictví). Příkladem vhodného zvýšení pohybové aktivity dětí jsou například metodiky „Pohyb do škol“, vypracované v rámci mezinárodního projektu HBSC (Health Behavior in School-aged Children).

- **Navrhujeme zaměřit podporu pohybových a dalších zdraví prospěšných aktivit na rizikové skupiny. Každá akce financovaná z fondu prevence musí mít stanovený konkrétní měřitelný přínos ke zlepšení zdravotního stavu.**

Posledním zdrojem veřejných výdajů na prevenci je činnost Státního zdravotního ústavu, do určité míry i hygienických stanic a dále neziskových organizací, zaměřená na primární prevenci. Tyto aktivity dlouhodobě nemají stabilní zdroj příjmů, jsou obvykle financovány z grantových peněz, a proto chybí celková koordinace a návaznost.

- **Navrhujeme podporu koordinační a monitorovací role Státního zdravotního ústavu v oblasti primární prevence.**

2. Podpora účasti občanů na preventivních aktivitách, včetně finanční motivace

Screeningových programů nádorových onemocnění se neúčastní významná část obyvatel.⁶² Důvodem neúčasti je nepochopení smyslu prevence, nedostatečná aktivita praktických lékařů v doporučování prevence a konkrétní bariéry (stud, obavy z výsledku, regionální nedostupnost, výpadek z práce apod.). Navýšení účasti na preventivních a screeningových programech může probíhat přes podporu na straně zaměstnavatele, pacienta a praktických lékařů. **Efektivitu těchto nástrojů je třeba ověřit randomizovanými kontrolovanými experimenty a systematickým hodnocením existujících programů a zahraniční praxe.** Toto ověření by mělo proběhnout ve spolupráci zdravotních pojišťoven a Národního screeningového centra. Mezi konkrétní ověřované a potenciálně aplikovatelné nástroje podpory prevence doporučujeme zařadit:

Motivace pacientů

- **Provázání čerpání příspěvků z fondu prevence, o které je zájem mezi klienty, s jejich účastí na preventivních prohlídkách, screeningových akcích a hrazených očkováních,**
- **Přímá finanční motivace pojištěnců,** tedy vytvoření osobního účtu pojištěnce, na který pojišťovna převede platbu za absolvování preventivní prohlídky nebo screeningu, která může být použita na aktivity dnes hrazené z fondu prevence. Touto cestou jdou dnes některé zdravotní pojišťovny v Německu. Obdobné uspořádání umožňuje finanční motivaci pojištěnců i nad rámec účasti na preventivních prohlídkách, včetně případných malusů za zdraví škodlivé chování.
- **Usnadnění přihlašování na preventivní kontroly,** např. využití aplikací a posílení dopisů pojišťoven SMS výzvou s možností okamžitého přihlášení k prohlídce.

Motivace praktických lékařů

- **Silnější informační kampaň k praktickým lékařům, komunikace dopadů prevence a pravidelné srovnávání a zveřejňování podílu pacientů jednotlivých praktiků, kteří absolvují dané preventivní prohlídky (peer comparison)**
- **Systematické sledování stávající finanční motivace praktických lékařů a ověření jejich nových forem**

Podpora přes zaměstnavatele

- **Blíže prozkoumat dopad snížení nákladů na prevenci, které nese zaměstnavatel tím, že v době screeningů a účasti na preventivních kontrolách platí zaměstnanci náhradu mzdy.** Finanční demotivace mohou mít efekt zejména u časově náročnějších prevencí s delšími dojezdy.. Lze ošetřit možností odečtení paušální částky za účast zaměstnance na prevenci, případně přímým hrazením náhrady mzdy státem (v určitém náhradovém poměru) – **doporučujeme ověřit v pilotním projektu a zhodnotit nákladovou efektivitu.**

⁶² Strategický rámec Zdraví 2030 (<https://zdravi2030.mzcr.cz/zdravi-2030-analyticka-studie.pdf>), a výzkum Prevence rakoviny: Důvody neúčasti a vliv epidemie 2022 (<https://www.paqresearch.cz/post/prevence-rakoviny-duvody-neucasti>)

3. Převedení nemocenského pojištění na zdravotní pojišťovny a posílení role zaměstnavatelů v prevenci

Doporučujeme převedení financování a administrace nemocenského pojištění na zdravotní pojišťovny z následujících důvodů:

- **Sledování a ovlivnění chování jednotlivých lékařů.** Jakkoliv statistická data nejsou k dispozici (!), anekdotální evidence (a obdobné statistiky ze zdravotnictví) jasně ukazují na pravděpodobné zásadní rozdíly v přístupu k „psaní“ nemocenské mezi jednotlivými lékaři. Pokud má někdo možnost ovlivnit chování lékařů, jsou to zdravotní pojišťovny, nikoliv Česká správa sociálního zabezpečení
- Převedení alespoň části dnešních nákladů sociálního systému do zodpovědnosti zdravotních pojišťoven povede k **rozšíření jejich perspektivy za hranice systému veřejného zdravotního pojištění**. Taková změna je vysoce žádoucí – při rozhodování o úhradě nových medicínských technologií by neměly být započítávány pouze úspory a náklady v rámci veřejného zdravotního pojištění, ale i další veřejné výdaje
- Pravděpodobná je i mírná **úspora na straně státu** – zdravotní pojišťovny již mají vybudovány komunikační kanály k poskytovatelům zdravotních služeb a ke svým pojištěncům

Dále doporučujeme, aby zdravotní pojišťovny po převedení nemocenské zasílaly větším zaměstnavatelům anonymizované údaje o rozsahu a příčinách pracovní neschopnosti jejich zaměstnanců. Zaměstnavatelé by následně měli připravit (ve spolupráci s poskytovateli zdravotních služeb, zejména primární péče) plán zlepšení zdravotního stavu svých zaměstnanců. Jako příklad lze uvést organizaci očkování proti chřipce na pracovišti u zaměstnance, který zjistí, jaké množství pracovních dní ztratil díky tomuto onemocnění. K pokrytí nákladů zaměstnavatelů na tuto činnost lze použít prostředky „uvolněné“ zrušením povinných pracovně lékařských prohlídek pro nízko rizikové zaměstnance, **včetně zachování daňové odečitatelnosti těchto nákladů**. Zapojením poskytovatelů zdravotních služeb bude zajištěna návaznost na prevenci hrazenou z veřejných zdrojů.

4. Finanční motivace v primární prevenci – vyšší zdanění alkoholu a sladkých nápojů

Danění alkoholu

Výchozí stav: Pití alkoholu a jeho společenské dopady

- Spotřeba alkoholu je s 14,5 litry na hlavu ročně v ČR nejvyšší ze všech zemí EU.⁶³
- Spotřeba alkoholu je rizikový faktor pro vznik rakoviny, kardiovaskulárních a dalších nemocí (WHO, 2020), zvyšuje též rizika poranění a dopravních nehod (Rehm et al., 2017).
- Ekonomické dopady přílišné konzumace alkoholu představuje to, že: a) zatěžuje sociální a zdravotní systém vysokými náklady, b) snižuje ekonomickou produktivitu pracovní síly. V rámci ČR se odhaduje, že:
 - nadměrná konzumace alkoholu způsobuje zkrácení očekávané délky dožití Čechů o rok (OECD, 2021)
 - až 2,5 % zdravotních výdajů je v ČR spojeno s výdaji způsobenými nadměrným užíváním alkoholu, to je cca 11 mld. Kč ročně (OECD, 2021, Medical Tribune, 2022).

⁶³ I při zohlednění možné konzumace turisty patří mezi nejvyšší.

- HDP ČR v důsledku nemocí a úrazů způsobenými nadměrným užíváním alkoholu je až o cca 1,5 % nižší. To omezuje výběr dalších daní svázaných s ekonomickým růstem. (OECD, 2021a)

Danění alkoholu v ČR a ve světě:

- Daňové příjmy ČR ze zdanění alkoholu jsou přitom podprůměrné v rámci OECD i EU.
- Současné spotřební daně z alkoholu v ČR mají řadu výjimek. Jako nejvíce nesystémové se jeví nezátížení „tichých“ vín spotřební daní (i vzhledem k tomu až 70 % vypitého vína je do ČR dováženo).
- Alkohol se průběžně stává cenově dostupnější, neboť ČR automaticky neupravuje spotřební daně o inflaci. Zejména daně na pivo a víno nebyly dlouho valorizovány. Daně na líc jsou v ČR srovnatelnější se zahraničím a vyšší v přepočtu na jednotku ethanolu.

Typy opatření a jejich efekt:

- **NERV se jako ekonomický poradní orgán zabývá ekonomickými typy opatření (spotřební daň). V redukci škodlivé konzumace alkoholu ale nelze podceňovat ani roli edukce a kulturních faktorů** apod. Podle OECD každá 1 koruna investovaná do opatření pro snížení nadměrné konzumace alkoholu se vrátí **až 16krát**. Většina společenských nákladů je spojena se spotřebou levného alkoholu. V rámci cenové politiky jsou:
 - efektivním opatřením spotřební daně vázané na objem alkoholu (specifické zdanění) či objem nápoje (unitární zdanění). Tyto daně % disproporčně zvyšují cenu levných alkoholů často využívaných k nejvíce poškozujícím formám pití alkoholu. Efektivním opatřením může být v tomto smyslu i tzv. minimální jednotková cena (efekt pouze na zdražení nejlevnějších nápojů)
 - nejméně efektivním opatření jsou ad valorem daně – například DPH – zvyšující cenu dražších nápojů

Zvýšení zdanění alkoholu nemůže eliminovat nežádoucí typy jeho konzumace, ale může je omezit. Jde tedy o danění s pozitivními celospolečenskými externalitami a méně disruptivními efekty než např. danění práce.

Konkrétní navrhovaná opatření:

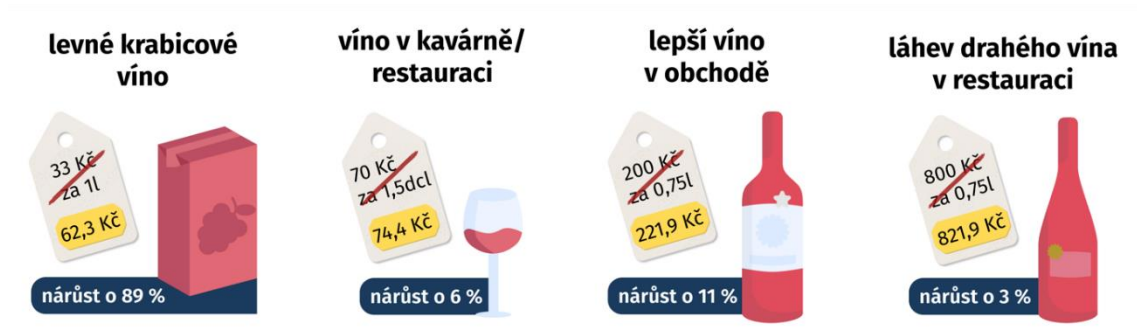
Krátkodobá / rychlá opatření	Očekávané daňové výnosy
A1: Zvednutí spotřební daně z lihu o max 9 % ⁶⁴	0,3 – 0,9 mld
A2: Omezení výjimek danění lihu dle návrhu NERV VF	nízké stovky mil. Kč.
B1: Zvednutí spotřební daně z piva o 25 % ⁶⁵	0,9 mil. – 1,2 mld. Kč
B2: Zvýšení DPH na točené pivo na standardní sazbu 21 %.	2 - 2,4 mld. Kč
B3. Omezení výjimek danění piva dle návrhu NERV VF (výstavy apod.)	nízké stovky mil. Kč.
C1. Zvednutí spotřební daně ze šumivého vína o 25 % ²	70-100 mil. Kč

⁶⁴ Daň na líc je ve srovnání se zahraničím na standardní úrovni. Navíc lze nejvíce obcházet ilegálním dovozem, nákupy v příhraničí. Proto navrhujeme omezené zvýšení daně.

⁶⁵ Kumulovaná inflace 2011 – 2021. Roky vysoké inflace vyřazujeme. Alternativou je zvyšování cca podle růstu průměrné mzdy.

C2: Zavedení spotřební daň na tichá vína: - základní sazba na úrovni šumivých vín (po valorizaci z bodu C1); vyjmutí malých vinařů do rozsahu 20 až 50 hl výroby ročně; poloviční sazba u výroby nízkoalkoholických vín; zpětná investice cca až 1/4 výnosu daně do podpory čs. vinařů (například dotační podpora či uznatelné náklady na správu spotřební daně v DPPO)	3,6 – 4,1 mld. Kč (po započtení výpadku DPH a podpory čs. vinařů)⁶⁶
Celkem daňové výnosy	7,5 – 10 mld Kč ročně
Další fiskální přínosy: Dle analýzy OECD (2021b) i omezená opatření v cenové politice mohou do roku 2050 zamezit více než 800 tisícům nemocím a zraněním, ušetřit ročně 1,2 mld. Kč nákladů na zdravotní systém. Dále mohou zvýšit zaměstnanost ročně o ekvivalent 10 tisíc zaměstnanců. Efektivně realizované zdanění alkoholu tak může generovat úspory v řádech miliard Kč ročně v dalších veřejných systémech.	
Dlouhodobá opatření	
D1. automatická valorizace spotřebních daní na alkohol, např. podle růstu inflace či kupní síly	
D2. minimum unit pricing – možnost zavedení minimální ceny jednotky prodávávaného alkoholu	
D3. vyšší zohlednění % alkoholu u spotřebních daní na pivo/víno. Spotřebitelé jsou pak motivováni k preferenci nízkoalkoholických nápojů a výrobci k omezování % alkoholu.	

Zavedení daně vybere nejvíce prostředků z dovozových vín (více než 2/3 prodeje v ČR) a nejvíce zdraží levná krabicová vína. Spotřební daň totiž zvyšuje cenu dle objemu. Dopad na dražší vína a víno v restauraci je minimální. Vizualizace efektu spotřební daně 29,3 Kč / litr:



Danění slazených nápojů

Výchozí stav: Konzumace slazených nápojů a dopady

- Slazené nápoje jsou hlavním zdrojem cukru, především u dětí a dospívajících. (WHO, 2017a).
- Podíl občanů 15+, kteří pijí alespoň jeden slazený nápoj denně je v ČR 7. nejvyšší z EU, až 11,4 % Čechů pije jeden slazený nápoj denně (Eurostat, 2019b). Průměrný Čech spotřebuje ročně 87,7 litrů limonád a 65,5 litrů ostatních nápojů, do kterých patří i **slazené džusy, studené čaje** apod. (ČSÚ, 2021).

⁶⁶ Počítám s cenovou elasticitou -0,2 až -0,5 a poklesem spotřeby o 5-10 % a výběru DPH o 190-390 milionů Kč. Reálně by ale byl pokles nižší, protože spotřební daň má efekt na snížení spotřeby levných vín (nižší DPH) a spotřeba se realizuje jinde (výběr DPH). Sekundární efekty na čs. vinaře redukuje jejich podpora 1/4 výnosu a výjimka pro mikro vinaře (kompetitivní výhoda).

- Nadměrná konzumace cukru je hlavním faktorem, který přispívá k obezitě, cukrovce a špatnému stavu zubů. Přispívá i k rozvoji některých typů rakoviny a dalších nemocí (WHO, 2017a).

ČR je 3. zemí v rámci EU s nejvyšším podílem dospělých lidí s nadváhou, až 60 % dospělé populace má nadváhu, což má výrazné negativní dopady na náklady zdravotního systému, sociálního systému a ekonomickou produktivitu.

Danění slazených nápojů v ČR a ve světě

- Danění slazených nápojů existuje v 10 zemích Evropy, 54 zemích světa a v některých amerických městech. Většina zemí se orientuje na tzv. specifické danění či unitární danění (spotřební daní je zatížena obsah cukru či objem slazeného nápoje).
- Danění slazených nápojů je nejefektivnější zdokumentovaná intervence ke snížení spotřeby cukru (WHO, 2017b; Silver et al. 2017; Alvarado et. al, 2019; The Wolrd Bank, 2020). Dle agregace výsledků vícero analýz, dá se očekávat přibližně 15 % pokles spotřeby při zavedení daně ze slazených nápojů (Andreyeva, Marple, Marinello, Moore & Powell, 2022). Závisí však na podobě a výši daně.
- Zavedení daně ze slazených nápojů může vést ke snížení konzumace cukru několika způsoby (Fernandez & Raine, 2019):
 - snížení spotřeby slazených nápojů
 - vytvoří pobídku pro potravinářský průmysl ke snížení obsahu cukru
 - zvýšit obecné povědomí o vysoké konzumaci cukru
- Danění ad valorem (% zvýšení ceny nápojů např. pomocí vyšší sazby DPH) se za cílem redukce konzumace cukru nedoporučuje. Zvyšuje cenu dražších nápojů, vede konzumenty k substituci za levnější slazené nápoje a nemotivuje producenty k omezování koncentrace cukru.
- Výše daně se promítne do finálního navýšení ceny produktu jen o 82 %, část nákladů se tak rozliší i mezi producenty (Andreyeva, Marple, Marinello, Moore & Powell, 2022)
- Podle několika studií nejvíce upraví svou spotřebu slazených nápojů nízkopříjmoví, mladí lidé a muži.

Navrhovaná opatření a jejich dopady:

V modelování dopadů se sazbou **spotřební daně 2,5 Kč na litr slazené nápoje**, která vychází z estonské základní sazby 0,10 € a odpovídá cca 15 % aditivnímu zatížení průměrného slazeného nápoje. Pracujeme s odhadem spotřeby slazených nápojů 100 litrů ročně.

I pokud spotřeba slazených při tomto vyšším danění nápojů klesne o 15 % (zahraniční odhady), lze očekávat daňový výnos okolo 2,2 mld. Kč.

Efekt navýšení sazby DPH na 21 % je výrazně menší. Při průměrné ceně nápoje cca 17 Kč / litr (ČSU 2021) jde o zvýšení ceny o méně než 1 Kč. Navíc DPH navyšující více dražší slazené nápoje vede s vyšší míře substituce za levnější slazené nápoje. **Odhadujeme tak efekt navýšení DPH maximálně okolo 500 – 900 milionů Kč.** Vyšší DPH nicméně může být uvalena na nápoje s nekalorickými sladidly. Jejich efekt na rozvoj obezity sice nebyl prokázán, z hlediska ochrany zdraví ale jejich vyšší zdanění rozhodně nepovede k negativním účinkům.

Další fiskální dopady jsou ve snížení obezity a souvisejících nemocí. Americké odhady naznačují, že v průběhu deseti let i mírné zvýšení spotřební daně ušetří prevencí cukrovky, srdečních příhod a mrtvic okolo 17 mld. USD (Wang, Coxson, Shen, Goldman, & Bibbins-Domingo, 2014) a až 2,3 mld. USD ročně v léčbě rakoviny. (Du, Grieci a kol. 2020). Efekty v České republice mohou být rozdílné a měly by projít detailnější evaluací. Pokud ale zmiňované efekty přepočítáme per capita na Českou republiku, **lze odhadovat, že správně realizovaná daň může dlouhodobě přinést efekt na úspory ve zdravotnictví v řádu až nižších jednotek miliard Kč ročně.**

Potenciálním problémem daně je nutnost administrace nové daně a její komunikace k veřejnosti. Relevantní kritikou může být i to, že velkou část zaplatí lidé z nižších a nižších středních tříd. Zvyšování spotřebních daní by proto mělo být doprovázeno nezvyšováním danění práce těchto skupin a ideálně posílením progresu v jiné části daňového systému (DPFO, majetkové daně atd.)

5. Péče o duševní zdraví

Výrazné společenské a ekonomické dopady mají i problémy v duševním zdraví populace. Společenské náklady na duševní onemocnění se odhadují v různých zemích na zhruba 4 % HDP.⁶⁷ Zhruba 16 % ztracených let života ve zdraví (DALY) lze přičítat právě problémům v duševním zdraví.

Zároveň v ČR dochází k nárůstu výskytu duševních onemocnění⁶⁸ a nárůstu jak související zdravotní zátěže, tak poptávky po odborné péči. V souvislosti se stárnutím populace, nárůstem psychosociálních stresorů souvisejících s globalizací, digitalizací, změnami pracovních podmínek, post-pandemickou situací a, válkou v Evropě lze očekávat spíše nárůst těchto problémů. To ukazuje nárůst symptomů depresivity a úzkosti během vrcholů epidemie covid-19 i současné inflační krize.⁶⁹

Prevence a posílení péče o duševní zdraví by mělo být jednou z priorit českého zdravotnictví. Skupina NERV Zdravotnictví se opatřením v této oblasti bude s konzultujícími experty věnovat v dalších samostatných studiích o kapacitách zdravotního systému.

Následují další odkazy na studie a odborné zdroje.

Další zdroje – cukr:

Angus C, Holmes J, Meier PS. Comparing alcohol taxation throughout the European Union. *Addiction*. 2019 Aug;114(8):1489-1494. doi: 10.1111/add.14631. Epub 2019 May 30. PMID: 31148313; PMCID: PMC6771486.

Alvarado, M., Unwin, N., Sharp, S. J., Hambleton, I., Murphy, M. M., Samuels, T. A., Suhrcke, M., & Adams, J. (2019). *Assessing the impact of the Barbados sugar-sweetened beverage tax on beverage sales: an observational study*. The international journal of behavioral nutrition and physical activity, 16(1), 13-13. <https://doi.org/10.1186/s12966-019-0776-7>

⁶⁷ Ehler E, Bednařík J, Höschl C, Winkler P, Suchý M, Pátá M. Náklady na poruchy mozku v České republice. *Česká a slovenská neurologie a neurochirurgie*. 2013;76(109):3.

Arias, D, Saxena, S., Verguet S. 2022. Quantifying the global burden of mental disorders and their economic value. *eClinicalMedicine* Odhady OECD (<https://www.oecd.org/health/mental-health.htm>)

⁶⁸ Winkler P, Formanek T, Mlada K, Kagstrom A, Mohrova Z, Mohr P, Csemy L. Increase in prevalence of current mental disorders in the context of COVID-19: analysis of repeated nationwide cross-sectional surveys. *Epidemiology and psychiatric sciences*. 2020;29:e173.

Winkler P, Mohrova Z, Mlada K, Kuklova M, Kagstrom A, Mohr P, Formanek T. Prevalence of current mental disorders before and during the second wave of COVID-19 pandemic: An analysis of repeated nationwide cross-sectional surveys. *Journal of psychiatric research*. 2021 Jul 1;139:167-71.

⁶⁹ <https://data.irozhlas.cz/zivot/dusevni-zdravi/>

- Andreyeva, T., Marple, K., Marinello, S., Moore, T. E., & Powell, L. M. (2022). *Outcomes Following Taxation of Sugar-Sweetened Beverages: A Systematic Review and Meta-analysis*. JAMA network open, 5(6), e2215276–e2215276. <https://doi.org/10.1001/jamanetworkopen.2022.15276>
- Azad, M. B., Abou-Setta, A. M., Chauhan, B. F., Rabbani, R., Lys, J., Copstein, L., Mann, A., Jeyaraman, M. M., Reid, A. E., Fiander, M., MacKay, D. S., McGavock, J., Wicklow, B., & Zarychanski, R. (2017). *Nonnutritive sweeteners and cardiometabolic health: a systematic review and meta-analysis of randomized controlled trials and prospective cohort studies*. Canadian Medical Association Journal (CMAJ), 189(28), E929–E939. <https://doi.org/10.1503/cmaj.161390>
- Briggs, A. D. M., Mytton, O. T., Kehlbacher, A., Tiffin, R., Elhussein, A., Rayner, M., Jebb, S. A., Blakely, T., & Scarborough, P. (2017). *Health impact assessment of the UK soft drinks industry levy: a comparative risk assessment modelling study*. The Lancet. Public health, 2(1), e15–e22. [https://doi.org/10.1016/S2468-2667\(16\)30037-8](https://doi.org/10.1016/S2468-2667(16)30037-8)
- Clark, S. J., Dittrich, L. O., Law, S. M., Stará, D., & Barták, M. (2018). *Food prices, taxes, and obesity in Canada and its implications for food taxation*. E+M ekonomie a management, 22(1), 22–35. <https://doi.org/10.15240/tul/001/2019-1-002>
- Colchero, M. A., Rivera-Dommarco, J., Popkin, B. M., & Ng, S. W. (2017). In Mexico, Evidence Of Sustained Consumer Response Two Years After Implementing A Sugar-Sweetened Beverage Tax. Health affairs (Project Hope), 36(3), 564–571. <https://doi.org/10.1377/hlthaff.2016.1231>
- Cheatley, J. a kolektiv. 2021. Policies and best practices for reducing the harmful consumption of alcohol., <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/601cce67-en/index.html?itemId=/content/component/601cce67-en>
- ČSÚ. (2021). *Spotřeba potravin – 2021*. dostupné na <https://www.czso.cz/documents/10180/165278791/2701392201.pdf/e6e3334c-3c53-4a09-bbc8-b2a465b0a49f?version=1.1>
- Du M, Griecci CF, Kim DD, Cudhea F, Ruan M, Eom H, Wong JB, Wilde PE, Michaud DS, Lee Y, Micha R, Mozaffarian D, Zhang FF. Cost-Effectiveness of a National Sugar-Sweetened Beverage Tax to Reduce Cancer Burdens and Disparities in the United States. JNCI Cancer Spectr. 2020 Aug 25;4(6):pkaa073. doi: 10.1093/jncics/pkaa073. PMID: 33409452; PMCID: PMC7771430.
- Fernandez, M. A., & Raine, K. D. (2019). *Insights on the Influence of Sugar Taxes on Obesity Prevention Efforts*. Current nutrition reports, 8(4), 333–339. <https://doi.org/10.1007/s13668-019-00282-4>
- Eurostat. (2019a). *Overweight and obesity – BMI statistics*. dostupné na https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Overweight_and_obesity_-_BMI_statistics
- Eurostat. (2019b). *Nutritional habits statistics*. dostupné na https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Nutritional_habits_statistics&oldid=572524#Sugar-sweetened_soft_drinks_consumption
- EU Comission. (2021). *VAT rates applied in the Member States of the European Union*. dostupné na https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-06/vat_rates_en.pdf
- Gaucher-holm, A., Mulligan, C., L'abbé, M. R., Potvin Kent, M., & Vanderlee, L. (2022). *Lobbying and nutrition policy in Canada: a quantitative descriptive study on stakeholder interactions with government officials in the context of Health Canada's Healthy Eating Strategy*. Globalization and health, 18(1), 54–54. <https://doi.org/10.1186/s12992-022-00842-4>
- Imamura, F., O'Connor, L., Ye, Z., Mursu, J., Hayashino, Y., Bhupathiraju, S. N., & Forouhi, N. G. (2016). *Consumption of sugar sweetened beverages, artificially sweetened beverages, and fruit juice and incidence of type 2 diabetes: systematic review, meta-analysis, and estimation of population attributable fraction*. British Journal of Sports Medicine, 50(8), 496–504. <https://doi.org/10.1136/bjsports-2016-h3576rep>

- Institute for Government. (2022). *Sugar Tax*. available at <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/explainer/sugar-tax>
- Kurz, C. F., & König, A. N. (2021). *The causal impact of sugar taxes on soft drink sales: evidence from France and Hungary*. The European journal of health economics, 22(6), 905-915. <https://doi.org/10.1007/s10198-021-01297-x>
- Liu, S., Veugelers, P. J., Maximova, K., & Ohinmaa, A. (2022). *Modelling the health and economic impact of sugary sweetened beverage tax in Canada*. PloS one, 17(11), e0277306-e0277306. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0277306>
- Obesity Evidence Hub. (2022). *Countries that have taxes on sugar-sweetened beverages (SSBs)*. dostupné na <https://www.obesityevidencehub.org.au/collections/prevention/countries-that-have-implemented-taxes-on-sugar-sweetened-beverages-ssbs>
- Powell, L. M., Chiqui, J. F., Khan, T., Wada, R., & Chaloupka, F. J. (2013). Assessing the potential effectiveness of food and beverage taxes and subsidies for improving public health: a systematic review of prices, demand and body weight outcomes. *Obesity Reviews*. 14:110-128.
- Qin, P., Li, Q., Zhao, Y., Chen, Q., Sun, X., Liu, Y., Li, H., Wang, T., Chen, X., Zhou, Q., Guo, C., Zhang, D., Tian, G., Liu, D., Qie, R., Han, M., Huang, S., Wu, X., Li, Y., ... Zhang, M. (2020). *Sugar and artificially sweetened beverages and risk of obesity, type 2 diabetes mellitus, hypertension, and all-cause mortality: a dose-response meta-analysis of prospective cohort studies*. European Journal of Epidemiology, 35(7), 655–671. <https://doi.org/10.1007/s10654-020-00655-y>
- Richardson, T. E., Yanada, B. A., Watters, D., Stupart, D., Lamichhane, P., & Bell, C. (2019). *What young Australians think about a tax on sugar-sweetened beverages*. Australian and New Zealand journal of public health, 43(1), 63-67. <https://doi.org/10.1111/1753-6405.12858>
- Ruanpeng, D., Thongprayoon, C., Cheungpasitporn, W., & Harindhanavudhi, T. (2017). *Sugar and artificially sweetened beverages linked to obesity: a systematic review and meta-analysis*. QJM : Monthly Journal of the Association of Physicians, 110(8), 513–520. <https://doi.org/10.1093/qjmed/hcx068>
- Sainsbury, E., Hendy, C., Magnusson, R., & Colagiuri, S. (2018). *Public support for government regulatory interventions for overweight and obesity in Australia*. BMC public health, 18(1), 513-513. <https://doi.org/10.1186/s12889-018-5455-0>
- Scheelbeek, P. F. D., Cornelsen, L., Marteau, T. M., Jebb, S. A., & Smith, R. D. (2019). *Potential impact on prevalence of obesity in the UK of a 20% price increase in high sugar snacks: modelling study*. BMJ (Online), 366, l4786. <https://doi.org/10.1136/bmj.l4786>
- Schwendicke, F., & Stolpe, M. (2017). *Taxing sugar-sweetened beverages: impact on overweight and obesity in Germany*. BMC public health, 17(1), 88-88. <https://doi.org/10.1186/s12889-016-3938-4>
- Silver, L. D., Ng, S. W., Ryan-ibarra, S., Taillie, L. S., Induni, M., Miles, D. R., Poti, J. M., & Popkin, B. M. (2017). Changes in prices, sales, consumer spending, and beverage consumption one year after a tax on sugar-sweetened beverages in Berkeley, California, US: A before-and-after study. *PLoS medicine*, 14(4), e1002283-e1002283. <https://doi.org/10.1371/journal.pmed.1002283>
- The World Bank. (2020). *Obesity: Health and Economic Consequences of an Impending Global Challenge*. dostupné na <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/32383/9781464814914.pdf>
- Wang, Y. C., Coxson, P., Shen, Y., Goldman, L., & Bibbins-Domingo, K. (2014). *A penny-per-ounce tax on sugar-sweetened beverages would cut health and cost burdens of diabetes*. Health Affairs. 31, no 1: 199-207.

- WHO. (2022). *Taxes on sweetened drinks: WHO explains how to make them an effective health measure*. dostupné na <https://www.who.int/europe/news/item/21-03-2022-taxes-on-sweetened-drinks-who-explains-how-to-make-them-an-effective-health-measure>
- WHO. (2021). *Potential for sugar-sweetened beverages taxes in Ukraine*. dostupné na <https://apps.who.int/iris/handle/10665/346226>
- WHO. (2020). *Alcohol pricing in the WHO European Region UPDATE REPORT ON THE EVIDENCE AND RECOMMENDED POLICY ACTIONS*. dostupné na https://movendi.ngo/wp-content/uploads/2020/06/WH24_FOBBS_Pricing_online.pdf
- WHO. (2017a). *Taxes on sugary drinks: Why do it?* dostupné na <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/260253/WHO-NMH-PND-16.5Rev.1-eng.pdf>
- WHO. (2017b). *Best buys' and other recommended interventions for the prevention and control of noncommunicable diseases*. dostupné na <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/259232/WHO-NMH-NVI-17.9-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Wilson, B. (2020). *How ultra-processed food took over your shopping basket*. The Guardian. dostupné na <https://www.theguardian.com/food/2020/feb/13/how-ultra-processed-food-took-over-your-shopping-basket-brazil-carlos-monteiro>
- World Cancer Research Fund International. (2015). *Curbing global sugar consumption*. dostupné na <https://www.wcrf.org/wp-content/uploads/2021/07/Curbing-global-sugar-consumption.pdf>

Další zdroje – alkohol:

- Angus, C., Holmes, J., & Meier, P. S. (2019). *Comparing alcohol taxation throughout the European Union*. *Addiction (Abingdon, England)*, 114(8), 1489-1494. <https://doi.org/10.1111/add.14631>
- Barták, M, Vacek, J., Petruželka, B., & Rogalewicz, V. (2022). *Závěrečná zpráva projektu Alkohol od kontroly 2.1. Všeobecná fakultní nemocnice v Praze*
- Black H, Gill J, Chick J (2011). The price of a drink: levels of consumption and price paid per unit of alcohol by Edinburgh's ill drinkers with a comparison to wider alcohol sales in Scotland. *Addiction*. 106(4):729–36. doi:10.1111/j.1360-0443.2010.03225.x
- Boško, A (2020): *Price Elasticity of Alcohol Demand: A Meta-Analysis*. Master's thesis. Charles University, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies, Prague. 2020, pages 82. Advisor: PhDr. Tomáš Havránek, Ph.D.
- Callinan S, Room R, Livingston M, Jiang H (2015). *Who purchases low-cost alcohol in Australia?* *Alcohol Alcohol*. 50(6):647–53. doi:10.1093/alcalc/agn066.
- Celní správa. (2019a). *Statistická data z oblasti výroby, dopravy a dovozu lihu*. dostupné na https://www.celnisprava.cz/cz/dane/statistiky/Lih_inkaso/2019_l%C3%ADh_vymer_SPD.pdf
- Celní správa. (2019b). *Statistická data z oblasti výroby, dopravy a dovozu piva*. dostupné na https://www.celnisprava.cz/cz/dane/statistiky/Pivo_inkaso/2019_pivo_vymer_SPD.pdf
- Celní správa. (2019c). *Statistická data z oblasti výroby, dopravy a dovozu cína a meziproduktů*. dostupné na https://www.celnisprava.cz/cz/dane/statistiky/Vino_inkaso/2019_vino_vymer_SPD.pdf
- České priority. (2022). *Možnosti zvýšení příjmů státního rozpočtu*. dostupné na <https://www.ceskepriority.cz/files/cp-moznosti-zvyseni-prijmu-sr.pdf>
- ČSÚ. (2021). *Spotřeba potravin – 2021*. dostupné na <https://www.czso.cz/csu/czso/spotreba-potravin-2021>
- ČSPS. (2021). *Základní fakta. Česká svaz pivovarů a sladoven*. dostupné na <https://ceske-pivo.cz/zakladni-fakta>

- Euromonitor International. (2014). *Price Elasticities in Alcoholic Drinks*. dostupné na <https://www.euromonitor.com/article/price-elasticities-in-alcoholic-drinks>
- Eurostat. (2019). *Frequency of alcohol consumption by sex, age and educational attainment level*. dostupné na https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/HLTH_EHIS_AL1E/default/table?lang=en&category=hlth.hlth_det.hlth_alc
- Inchley J, Currie D, Vieno A, Torsheim T, Ferreira-Borges C, Weber MM et al. (2018). *Adolescent alcohol-related behaviours: trends and inequalities in the WHO European Region, 2002–2014*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe. dostupné na <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289053495>
- Holmes J, Meng Y, Meier PS, Brennan A, Angus C, Campbell-Burton A et al. (2014). *Effects of minimum unit pricing for alcohol on different income and socioeconomic groups: a modelling study*. *Lancet*. 383(9929):1655–64. doi:10.1016/S0140-6736(13)62417-4.
- Kerr, W.C. & Greenfield, T.K. (2007). Distribution of alcohol consumption and expenditures and the impact of improved measurement on coverage of alcohol sales in the 2000 National Alcohol Survey. *Alcohol Clin Exp Res*. 31(10):1714–22. doi:10.1111/j.1530-0277.2007.00467.x.
- Janda, K., Mikolášek, J. & Netuka, M. (2010). *Complete almost ideal demand system approach to the Czech alcohol demand*. *Agricultural economics (Praha)*, 56(9), pp.421-434.
- Ludbrook A, Petrie D, McKenzie L, Farrar S (2012). *Tackling alcohol misuse: purchasing patterns affected by minimum pricing for alcohol*. *Appl Health Econ Health Policy*. 10(1):51–63. doi:10.2165/11594840-000000000-00000.
- Mackenbach JP, Kulháňová I, Bopp M, Borrell C, Deboosere P, Kovács K et al. (2015). *Inequalities in alcohol-related mortality in 17 European countries: a retrospective analysis of mortality registers*. *PLoS Med*. 12(12):e1001909. doi:10.1371/journal.pmed.1001909.
- Mackenbach JP, Stirbu I, Roskam AJ, Schaap MM, Menvielle G, Leinsalu M et al. (2008). *Socioeconomic inequalities in health in 22 European countries*. *New Engl J Med*. 358(23):2468–81. doi:10.1056/NEJMsa0707519.
- Meier PS, Holmes J, Angus C, Ally AK, Meng Y, Brennan A (2016). *Estimated effects of different alcohol taxation and price policies on health inequalities: a mathematical modelling study*. *PLOS Med*. 13(2):e1001963. doi:10.1371/journal.pmed.1001963.
- Medical Tribune. (2022). *Rezervy pojišťoven klesnou. Náklady poskytovatelů rostou a rok 2023 bude náročný*. dostupné na <https://www.tribune.cz/zdravotnictvi/rezervy-pojistoven-klesnou-naklady-poskytovatelu-rostou-a-rok-2023-bude-narocny/>
- Neufeld, M., Rovira, P., Ferreira-borges, C., Kilian, C., Sassi, F., Veryga, A., & Rehm, J. (2022). Impact of introducing a minimum alcohol tax share in retail prices on alcohol-attributable mortality in the WHO European Region: A modelling study. *The Lancet regional health. Europe*, 15, 100325-100325. <https://doi.org/10.1016/j.lanepe.2022.100325>
- OECD. (2021a). *Preventing harmful alcohol use. OECD health policy studies*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development dostupné na https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/preventing-harmful-alcohol-use_6e4b4ffb-en
- OECD. (2021b). *Preventing Harmful Alcohol Use – Czech Republic*. dostupné na <https://www.oecd.org/czech/Preventing-Harmful-Alcohol-Use-Key-Findings-CZECH-REPUBLIC.pdf>
- Přibík, O. (2017). *Spotřeba šumivého vína by v ČR mohla v budoucnosti stoupnout na dvojnásobek*. *zemedelec.cz*. dostupné na <https://zemedelec.cz/spotreba-sumiveho-vina-by-v-cr-mohla-v-budoucnosti-stoupnout-na-dvojnásobek/>

- Rehm, J., Gmel, G.E. Srovn., Gmel, G., Hasan, OSM., Imtiaz, S., Popova, S. et al. (2017). *The relationship between different dimensions of alcohol use and the burden of disease: an update*. *Addiction*. 112(6):968–1001. doi:10.1111/add.13757.
- Rod, A. a Fanta, M. (2019). *Spotřeba alkoholu v ČR. Vývoj, dopady, regulace a další rizikové faktory ohrožující zdraví společnosti*. Centrum ekonomických a tržních analýz, z.ú. dostupné na http://eceta.cz/wp-content/uploads/2019/08/Spot%C5%99eba-alkoholu-v-%C4%8CR_FINAL-1.pdf
- Sassi F, editor (2015). *Tackling harmful alcohol use: economics and public health policy*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264181069-en.
- Sedlo, J. (2022). *Zahraniční obchod České republiky s vínem ve vinařském roce 2021/2022*. Svaz vinařů ČR. dostupné na <https://docplayer.cz/230555388-Zahranicni-obchod-ceske-republiky-s-vinem-ve-vinarskem-roce-2021-2022-jiri-sedlo.html>
- Subbaraman, M. S. (2016). *Substitution and Complementarity of Alcohol and Cannabis: A Review of the Literature*. *Substance use & misuse*, 51(11), 1399-1414. <https://doi.org/10.3109/10826084.2016.1170145>
- Syrovátka, P., Chládková, H., & Žufan, P. (2016). *Consumer Demand for Wine and Beer in the Czech Republic, and Their Mutual Influences*. *Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis*, 63(6), 2119-2125. <https://doi.org/10.11118/actaun201563062119>
- SZIF. (2022). *Zpráva o trhu vína a vinnových hroznů*. Státní zemědělský intervenční fond. dostupné na https://www.akcr.cz/data_ak/22/k/Vino/Vino2211.pdf
- Vandenberg B, Sharma A (2016). Are alcohol taxation and pricing policies regressive? Product-level effects of a specific tax and a minimum unit price for alcohol. *Alcohol Alcohol*. 51(4):493–502. doi:10.1093/alcalc/agv133.
- WHO. (2022). *No place for cheap alcohol. The Potential Value of minimum pricing for protecting lives*. dostupné na <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289058094>
- WHO. (2020). *Alcohol pricing in the WHO European Region: update report on the evidence and recommended policy actions*. World Health Organization. Regional Office for Europe. dostupné na <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/336159/WHO-EURO-2020-1239-40989-55614-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- WHO. (2018a). *Total alcohol consumption per capita (liters of pure alcohol, projected estimates, 15+ years of age.)*. The World Bank. dostupné na <https://data.worldbank.org/indicator/SH.ALC.PCAP.LI>
- WHO. (2018b). *Global status report on alcohol and health 2018*. Geneva: World Health Organization. dostupné na <https://www.who.int/publications-detail-redirect/9789241565639>



8. Financování zdravotnictví (červenec 2025)

Název: Udržitelnost financování zdravotnictví

Garant: Pavel Hroboň

Datum publikace: 1. 7. 2025

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády diskutovala s ministry o budoucnosti českého zdravotnictví a o rozvoji regionů | Vláda České republiky](#)

Udržitelnost financování zdravotnictví

Exekutivní shrnutí

Tento dokument je odpovědí na žádost *Svazu průmyslu a dopravy ČR a Konfederace zaměstnavatelských a podnikatelských svazů ČR*, adresované premiérovi, **uložit Národní ekonomické radě vlády vytvoření návrhu opatření směřujících k ekonomické stabilizaci českého zdravotnictví a k zajištění jeho budoucí udržitelnosti a dostupnosti.**

Dokument obsahuje stručné zhodnocení očekávaného **dopadu stárnutí obyvatelstva a dalších faktorů na zvýšení potřeby zdravotních služeb** a na jejich financování cestou veřejného zdravotního pojištění. Lze konstatovat, že pokud nebudou přijata odpovídající opatření, tyto faktory povedou k vytvoření významného rozdílu mezi potřebami českého zdravotnictví a dostupným financováním.

Navýšení financování z veřejných zdrojů parametrickou úpravou nepovažujeme za vhodné. Odvody zaměstnavatelů a zaměstnanců již dnes patří v evropském kontextu k nejvyšším. Navýšení platby ze státního rozpočtu již ve významné míře proběhlo během pandemie. Další navyšování je v přímém rozporu se snahou o konsolidaci veřejných financí.

Doporučujeme proto **následující řešení:**

- **Navýšení investic do prevence,**
- **Zvýšení efektivity využití stávajících zdrojů**
- **Navýšení podílu soukromých zdrojů na financování zdravotnictví**
- **Nový model výběru veřejných zdrojů.**

Navýšení **smysluplných investic do prevence** má při započítání dopadů na produktivitu pracovní síly pozitivní ekonomickou návratnost.

Snahy o **zlepšení využití stávajících zdrojů** je třeba zaměřit na rozšíření **hodnocení nákladové efektivity** zdravotnických intervencí, včetně zahrnutí jejich **dopadů na náklady sociálního systému, restrukturalizaci nemocnic a podporu přesunu péče z pobytové do jednodenní, ambulantní a domácí oblasti**, využití **digitalizace** a **rozvoj nových zdravotnických a podpůrných profesí**, které převzou část dnešní práce lékařů a sester. Zásadní jsou také změny na úrovni celého systému týkající se **lepšího využívání dat, omezení možnosti ministerstva zdravotnictví určovat výši úhrad zdravotním pojišťovnám** a zlepšení správy fakultních nemocnic a zdravotních pojišťoven cestou **vhodnějších právních forem** pro tyto organizace.

Navýšení přívodu soukromých peněz do zdravotnictví proběhne každopádně v důsledku snahy části obyvatelstva s vyššími příjmy zajistit si zdravotní péči odpovídající jejich očekáváním. Pro zdravotnictví to je příležitost získat tím dodatečné příjmy pro rozvoj kvality péče v celém systému. Je ale zcela zásadní, aby se tak stalo transparentním způsobem. Tomu odpovídá návrh na rozšíření možnosti výběru pacienta, kdy zdravotní pojišťovna proplatí nejlevnější variantu dané služby s tím, že pacient se může dobrovolně rozhodnout připlatit si za dražší variantu s obdobným výsledkem.

Finálně doporučujeme zvážit převedení části odvodů na veřejné zdravotní pojištění z dnešního procenta hrubé mzdy na nominální částku, která by byla předmětem konkurence zdravotních pojišťoven v rámci veřejného zdravotního pojištění. Takové opatření by podpořilo motivaci občanů k prevenci, motivovalo pojišťovny k většímu důrazu na efektivitu a kvalitu a mohlo v budoucnosti posloužit i jako solidární a transparentní cesta pro přívod nových zdrojů.

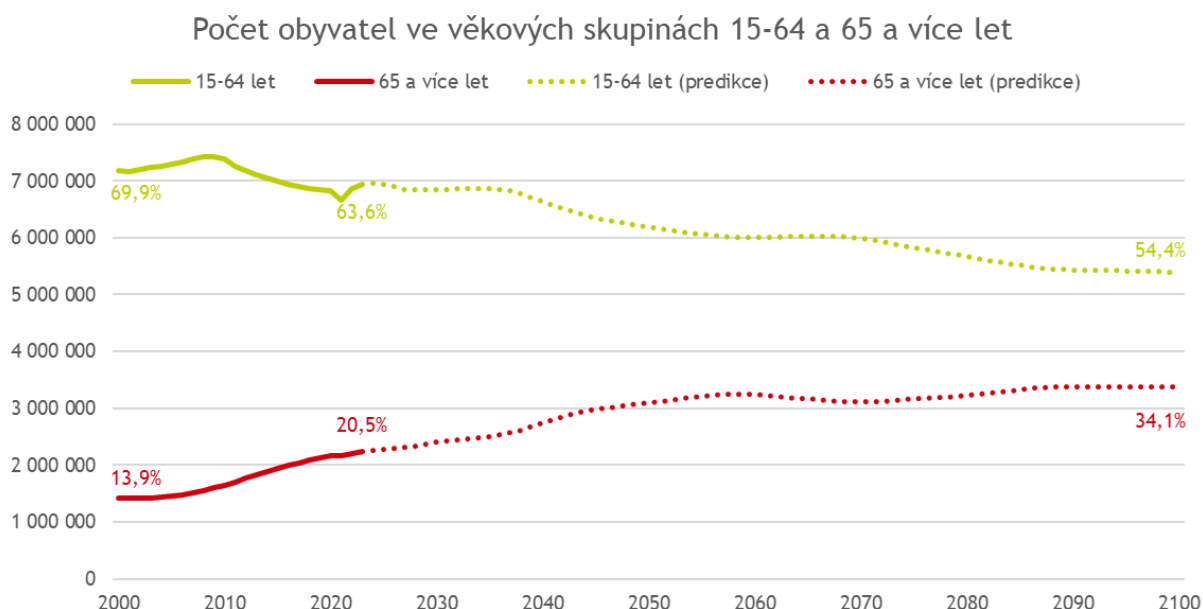
Současná situace

Financování zdravotnictví v ČR je založeno na veřejném zdravotním pojištění, které dlouhodobě pokrývá přes 70 % jeho zdrojů. Zbývajících necelých 30 % se skládá zhruba napůl z dalších veřejných výdajů a z přímých plateb obyvatelstva. Ty jsou celkově na evropském průměru (14,3 % v ČR i v EU 27)⁷⁰, ale v ČR je téměř zanedbatelná složka soukromého pojištění. Celkově tak soukromé zdroje tvoří ve financování zdravotnictví menší roli než v EU (15 % v ČR, 18,7 % v EU).⁷¹

Příjmy veřejného zdravotního pojištění tvoří z více než dvou třetin odvody ekonomicky aktivního obyvatelstva, zbýající část potom platba ze státního rozpočtu, poskytovaná v zákonem definované automaticky valorizované výši za vyjmenované skupiny ekonomicky neaktivních účastníků veřejného zdravotního pojištění, zejména seniory, studenty, děti, nezaměstnané a další. Financování veřejného zdravotního pojištění je průběžné, tedy nedochází k vytváření žádných významných rezerv.

České zdravotnictví je dále specifické tím, že více zdravotní péče než v zahraničí je poskytováno v nemocnicích (46,5 % rozpočtu vs 36,4 % v EU27, přičemž zahrnuta je i ambulantní péče poskytovaná nemocnicemi), jejichž síť není optimálně řízena. Z hlediska stárnutí obyvatelstva má Česko jednu z nejhorších vstupních pozic z hlediska spoléhání na poskytování institucionální péče a špatného zdravotního stavu obyvatelstva – vysokou míru alkoholismu, nadváhy, kouření a jednu z nejnižších měr proočkovatosti staršího obyvatelstva proti respiračním nemocem.⁷²

Z výše uvedených faktů jasně vyplývá citlivost současného způsobu financování a řízení zdravotnictví na stárnutí obyvatelstva, respektive na poměr ekonomicky aktivních a seniorních obyvatel. Pro ilustraci uvádíme vývoj podílů ekonomicky aktivních obyvatel a seniorů dle předpovědi ČSÚ pro léta 2000–2100.



Zdroj: Vlastní zpracování na základě dat ČSÚ

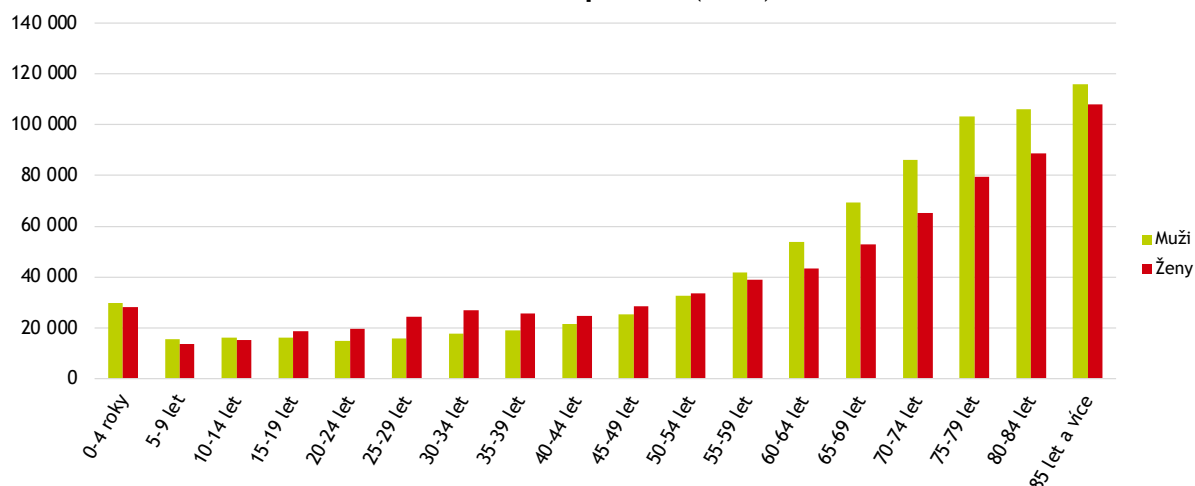
⁷⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tepsr_sp310/default/table?lang=en

⁷¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare_expenditure_statistics_by_function,_provider_and_financing_scheme

⁷² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Influenza_statistics

Stárnutí obyvatelstva vede ke zvýšené spotřebě zdravotních služeb, a tedy i finančních zdrojů – viz náklady Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR na jednotlivé věkové skupiny.

Průměrné náklady na 1 pojištěnce VZP dle věku a pohlaví (2022)



Pokud bychom již v roce 2024 měli věkovou strukturu obyvatel, která je predikována pro rok 2045, byly by výdaje veřejného zdravotního pojištění vyšší o 53 miliard Kč.⁷³

Na druhé straně stárnutí obyvatel a z něj vyplývající pokles podílu ekonomicky aktivního obyvatelstva povede ke zpomalení nárůstu příjmů veřejného zdravotního pojištění.

Rozevírající se nůžky mezi příjmy a výdaji systému modeluje několik zdrojů – Evropská komise⁷⁴, Národní rozpočtová rada⁷⁵ a Institut ekonomických studií FSV UK⁷⁶. Dopad stárnutí obyvatelstva je ve všech zmíněných modelech nepřekvapivě obdobný, vývoj produktivity pracovní síly a zdravotního stavu obyvatelstva je řešen použitím několika scénářů a také se zásadně neliší. Zdrojem hlavní odlišnosti mezi modely je odhad budoucího nárůstu výdajů na zdravotnictví nad rámec růstu HDP a nad rámec dopadu stárnutí obyvatelstva, tzv. „excess cost growth“. Rychlejší růst výdajů na zdravotnictví než růst HDP je jasným historickým faktem ve všech evropských zemích, otázkou je jeho budoucí vývoj.

Model IES FSV UK počítá ve svém základním scénáři do budoucna i nadále s historickou hodnotou „excess cost growth“ ve výši 1,2 % ročně, založeném na analýze MF ČR, zatímco model EK přidává excess cost growth nad rámec dopadu stárnutí obyvatelstva pouze ve svém rizikovém scénáři. Model NRR počítá s tím, že náklady na zdravotnictví na osobu daného věku se mění proporcionálně k HDP na

⁷³ Vlastní analýza na základě dat VZP ČR a ČSÚ

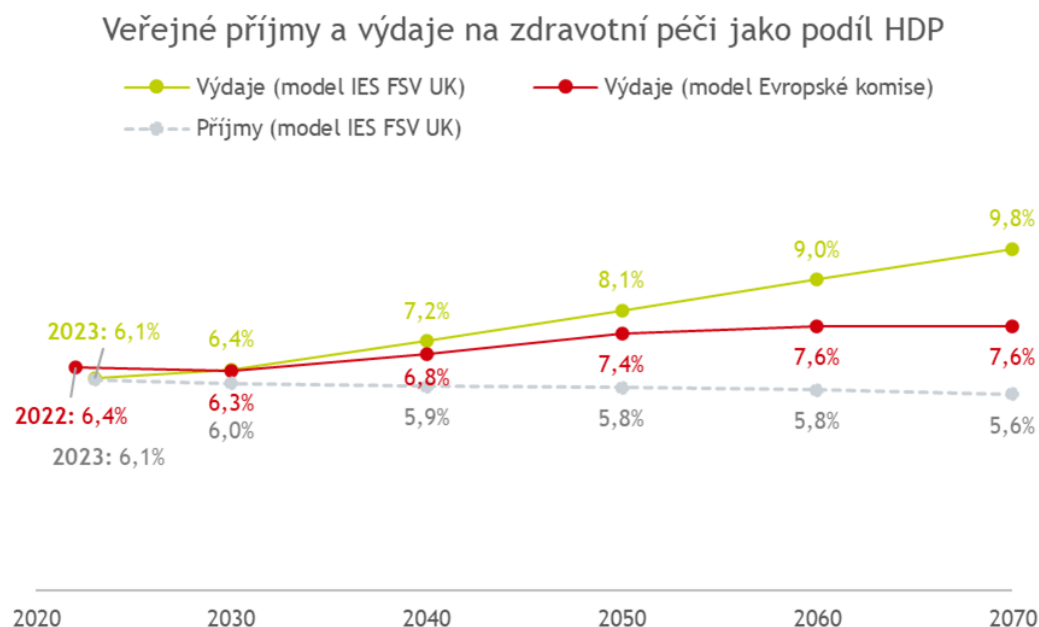
⁷⁴ 2024 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission. Institutional Paper 279. April 2024. Brussels. PDF. 358pp. doi:10.2765/022983 (online)

⁷⁵ Zpráva NRR o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí 2024. Úřad Národní rozpočtové rady. Září 2024. URL: <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/zprava-nrr-o-dlouhodobosti-udrzitelnosti-verejnych-financi-2024/>

⁷⁶ Šlegerová L a kol. (2024) Model příjmů a výdajů veřejného zdravotního pojištění ČR do roku 2070. Aktualizace modelu IES FSV UK z roku 2019

obyvatele. Navíc vychází z podílu zdravotnictví na HDP před pandemií, dnešní celkové výdaje na zdravotnictví jsou ale téměř o jeden procentní bod HDP vyšší.

Velikost rezultujícího rozdílu mezi očekávanými příjmy a výdaji veřejného zdravotního pojištění v modelech IES⁷⁷ a EK ukazuje následující obrázek.



Vzhledem k tomu, že jak model EK, tak NRR předpokládají oproti minulosti významnou změnu v rychlosti nárůstu výdajů na zdravotnictví oproti růstu HDP, lze s určitým zjednodušením říci, že model IES FSV UK nám ilustruje vývoj situace, pokud nedojde ke změně v současném způsobu financování zdravotnictví a k významnému zvýšení efektivity využití prostředků plynoucích do zdravotnictví.

Pro dokreslení situace je třeba uvést, že finanční prostředky nejsou jediným úzkým místem budoucího zajištění zdravotních služeb. Je jím i otázka dostatečného množství personálu – lékařů, sester a dalších, která je krátkodobě až střednědobě do značné míry nezávislá na finančních zdrojích, zejména z důvodu dlouhé prodlevy mezi navýšením počtu studentů a jejich uplatněním v praxi pro většinu zdravotnických profesí. Změna regulatorního přístupu k pracovní migraci, vč. nostrifikace vzdělání a praxe by byla vítanou, ale pouze částečnou pomocí, zejména vzhledem k poptávce ze strany dalších rozvinutých zemí.

Možnosti řešení

Významné omezení dnešního rozsahu, dostupnosti a kvality péče hrazené z veřejného zdravotního pojištění považujeme nejen za politicky vysoce kontroverzní⁷⁸, ale i nežádoucí jak z etického, tak i ekonomického pohledu díky významnému dopadu zdravotního stavu obyvatelstva na participaci na pracovním trhu a na produktivitu práce.

⁷⁷ Model IES UK pracuje pouze s výdaji systému veřejného zdravotního pojištění, zatímco model EK s celkovými veřejnými výdaji na zdravotnictví – proto rozdíl ve výchozím podílu na HDP

⁷⁸ ČR si již prošla pokusem o plošné zvýšení spoluúčasti obyvatelstva (regulační poplatky), jehož politické a společenské dopady jsou všeobecně známy

Reálně jsou proto k dispozici následující možnosti řešení vznikajícího rozdílu mezi očekávanými výdaji a příjmy:

- A. Snížení budoucí potřeby zdravotních služeb cestou zlepšení zdravotního stavu obyvatelstva, zejména vyššími investicemi do prevence,
- B. Zvýšení efektivity využití stávajících zdrojů,
- C. Navýšení soukromých zdrojů,
- D. Parametrické navýšení současného způsobu výběru veřejných zdrojů,
- E. Nový model výběru veřejných zdrojů, odolnější proti dopadům stárnutí obyvatelstva.

Analýza senzitivity výše popsaných modelů budoucích příjmů a výdajů veřejného zdravotního pojištění jasně ukazuje, že k zajištění dlouhodobé udržitelnosti financování zdravotnictví bude nezbytné zvolit kombinaci výše uvedených opatření.

A. Zlepšení zdravotního stavu obyvatel ČR

Zlepšení zdravotního stavu vede nejen k úsporám ve zdravotnictví, ale také v sociální oblasti, ke zvýšení výběru daní a odvodů na zdravotní a sociální pojištění a také k vyššímu růstu HDP. Jak ukazuje například rozsáhlá analýza poradenské společnosti McKinsey&Co. „Investing in Health“ investice do zdraví mají dlouhodobou pozitivní ekonomickou návratnost. Dle této studie většina potenciálu leží v oblasti prevence, a to jak prevence primární, tedy podpory zdravějšího životního stylu, tak prevence sekundární (preventivní prohlídky a screeningové programy) a terciární (zamezení rozvoje komplikací u chronicky nemocných).

Primární prevence nemůže být pouze zodpovědností sektoru zdravotnictví. Naprosto zásadní je role školství (zvyšování zdravotní gramotnosti), zaměstnavatelů, daňové a regulační politiky státu (viz předchozí návrhy NERV týkající se zdanění alkoholu a slazených nápojů, nebo implementace politik harm reduction u závislosti) a zohlednění potřeby vyšší míry pohybu při infrastrukturních investicích a v dotační politice státu a samospráv.

V oblasti samotného zdravotnického systému je třeba:

- Zlepšit postavení prevence v rámci alokace existujících prostředků a systematicky měřit stávající stav a dopady existujících a nových iniciativ,
- Zajistit větší aktivitu zdravotních pojišťoven v motivaci jejich klientů ke všem nákladově efektivním formám prevence,
- Zvýšit finanční motivaci poskytovatelů zdravotních služeb k prevenci, konkrétně vyšší závislost kapitačních plateb praktických lékařů na účasti pacientů na preventivních prohlídkách a screeningu⁷⁹,
- Převést nemocenské pojištění ze správy systému sociálního zabezpečení pod zdravotní pojišťovny, aby nesly jeden z největších nákladů zanedbané prevence,
- Podpořit dostupnost (včetně úhradové) a akceptovatelnost očkování pro rizikové skupiny, zejména starší spoluobčany a chronicky nemocné pacienty,

⁷⁹ Viz již dřívější doporučení členů zdravotního NERV. <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-komentar-jak-podporit-prevenci-a-nezruinovat-zdravotnictvi-262903>

- Podpořit další konkrétní změny, například širší roli zdravotníků nelékařů ve vzdělávání pacientů a koordinaci péče a rozšíření tzv. krátkých intervencí lékařů⁸⁰ směřujících ke zlepšení životního stylu pacientů.

B. Zvýšení efektivity využití stávajících zdrojů

Ke zvýšení efektivity využití stávajících zdrojů mohou vést opatření ve třech následujících oblastech.

Rozšíření a zlepšení hodnocení nákladové efektivity zdravotnických postupů

Dnes systematicky hodnotíme pouze nákladovou efektivitu nových léčivých přípravků a připravuje se hodnocení zdravotnických prostředků a nepovinných očkovacích látek. Toto hodnocení je třeba rozšířit na všechny zdravotnické intervence a **změnit jeho metodiku**. Dnes jsou započítávány pouze náklady a úspory v rámci systému veřejného zdravotního pojištění, celospolečenským zájmem ale je reflektovat i úspory v sociálním systému. Tato změna je technicky realizovatelná díky pokračujícímu propojení dat resortu zdravotnictví a dat MPSV.

Restrukturalizace sítě poskytovatelů a nové modely poskytování zdravotních služeb

- Podpora postupného přesunu služeb z pobytové do jednodenní, stacionární, ambulantní a domácí formy péče;
- Restrukturalizace nemocnic a zlepšení jejich spolupráce v rámci regionálních nemocničních sítí;
- Zajištění lepší návaznosti a propojení zdravotních a sociálních služeb;
- Distanční poskytování zdravotních služeb (telemedicína) a další nástroje digitalizace;
- Rozvoj nových zdravotnických a podpůrných profesí, které přeberou méně kvalifikované úkony od lékařů a sester.

Toto vše vyžaduje podporu ze strany inovativních platebních mechanismů a systematického sběru, analýzy a využívání dat.

Zlepšení správy celého systému

Jde zejména o následující opatření:

- Omezení možnosti Ministerstva zdravotnictví ČR určit výši celkových úhrad zdravotních pojišťoven cestou tzv. úhradové vyhlášky na úroveň očekávaných ročních příjmů systému veřejného zdravotního pojištění. V roce 2024 toto opatření bylo určeno vládním usnesením, je ho ale třeba ukotvit do zákona o veřejném zdravotním pojištění,

⁸⁰ Pro bližší údaje odkazujeme například na publikaci „Prevence – praktický návod na zlepšení zdravotního stavu a podporu ekonomického růstu“ -

https://www.advanceinstitute.cz/uploads/1731404065_Advance_prevence.pdf

- Zlepšení správy („corporate governance“) zdravotních pojišťoven cestou změny jejich právní formy a depolitizace jejich řízení, zejména VZP ČR,
- Zrušení právní formy příspěvkových organizací a převedení správy dnešních (ministerstvem zdravotnictví) přímo řízených organizací (zejména fakultních nemocnic) na samosprávné jednotky řízené správní radou sestávající ze zástupců státu, univerzit a územních celků,
- Lepší práce s daty, zejm. poměrovými ukazateli o hospodaření, výkonnosti nebo využití kapacit, které budou indikovat příležitosti pro zlepšení hospodaření jednotlivých zdravotnických zařízení.

C. Navýšení soukromých zdrojů a změna jejich struktury

Česká republika má v rámci EU nadprůměrný podíl veřejných zdrojů na financování zdravotnictví. Soukromé zdroje jsou zaměřené zejména na léky, zdravotnické prostředky a stomatologii.

Navýšení a restrukturalizace soukromých zdrojů se tedy nabízí jako parciální řešení. **Je třeba zdůraznit, že není otázkou volby, zda do zdravotnictví pustit více soukromých zdrojů – ty se v něm objeví, jakmile movitější skupiny obyvatel nebudou spokojené s dostupností, kvalitou a možností výběru, které jim dopřává veřejný systém, což se děje již dnes. Otázkou je „pouze“ to, jakou cestou budou soukromé peníze přicházet. Při absenci vhodné právní úpravy se tak bude dít netransparentně až nelegálně, a proto s negativními dopady na celý systém, včetně zhoršení dostupnosti péče pro méně privilegované skupiny obyvatel.** V krajním scénáři by tak mohlo dojít až ke vzniku dvourychlostního, odděleného systému privátních zařízení pro movitou klientelu, a veřejných zařízení pro zbytek populace.⁸¹ I v méně radikálním scénáři Česká republika může promarnit šanci lépe využít soukromé zdroje pro omezení rizik veřejného systému (posílení prevence, lepší řízení, posílení některých kapacit).

Naopak, legální a transparentní přívod soukromých zdrojů, pokud zvýší příjmy celého systému a neomezí „ceteris paribus“ výdaje veřejného systému, bude impulzem pro zvýšení nabídky služeb a jejich dostupnosti. Jako nejschůdnější cesta se jeví založit takové navýšení na již dnes diskutované (a v některých případech, zejména u léků na předpis dlouhodobě uplatňované) možnosti volby pacienta, tedy v případě existence více léčebných postupů vedoucích ke srovnatelným výsledkům, plné úhrady z veřejného zdravotního pojištění pouze pro celkově nejlevnější variantu. Tato výše úhrady by ale byla pojišťovnou zaplacená i při rozhodnutí pacienta pro variantu dražší. Pacient, který se rozhodne pro jinou než plně hrazenou variantu, by tedy doplatil jen rozdíl mezi úhradou ze strany veřejného zdravotního pojištění a cenou.

Podmínkou takového benefitu je dostatečně široká a jasná zákonná definice plně hrazených variant – aby postupem času nedošlo ke zhoršení kvality péče pro lidi, kteří si doplatky nemohou dovolit. Další podmínkou je samozřejmě zajištění dostupnosti plně hrazené varianty pro všechny, včetně tvrdých sankcí pro poskytovatele, kteří by tento princip porušovali. Pacient musí mít vždy zajištěnu plně hrazenou variantu a pouze na základě vlastního uvážení se případně zcela dobrovolně rozhodnout pro variantu s doplatkem.

Vedle rozšíření možnosti volby pro pacienty a zajištění transparentního přísunu soukromých zdrojů by takový přístup také vedl k rychlejšímu ověření a rozšíření skutečně inovativních metod léčby, a tudíž k jejich zlevnění a možnosti dřívějšího zařazení do plné úhrady z veřejného zdravotního pojištění.

⁸¹ To může posílit nežádoucí scénář „optimalizace“ plateb ekonomicky movitějších do veřejného systému zdravotního pojištění kombinovaných s přímými platbami v soukromých zařízeních; tento scénář by výrazně finančně destabilizoval celé české zdravotnictví.

Dlouhodobě by tedy z takové změny měli prospěch všichni účastníci veřejného zdravotního pojištění, nejen ti, kteří se dobrovolně rozhodnou pro varianty služeb, které nejsou plně hrazené. Navíc doplatek jen ve výši rozdílu mezi hrazeným a nehrazeným zákrokem (oproti dnešní situaci platit 100 % nákladů nehrazeného výkonu) **může zvýšit dostupnost inovativní péče středně příjmovým skupinám.**

Úhrada doplatků v rámci možnosti volby by nemusela být hrazena jen přímými platbami ze strany pacientů, ale pravděpodobně by vedla k rozvoji dobrovolného komerčního zdravotního připojištění, jehož současný podíl na financování zdravotnictví v ČR je významně nižší než průměr EU (0,7 % vs 4,4 % dle Eurostatu).

D. Parametrické navýšení veřejných zdrojů

Parametrické navýšení příjmu veřejných zdrojů je možné následujícími cestami:

- Navýšení procenta odvodů na veřejné zdravotní pojištění,
- Uzavření výjimek ve zdravotním pojištění (OSVČ, DPP),
- Přísunem jiných finančních zdrojů (například alokací výběru spotřebních daní),
- Dalším navýšením platby státu za ekonomicky neaktivní pojištěnce.

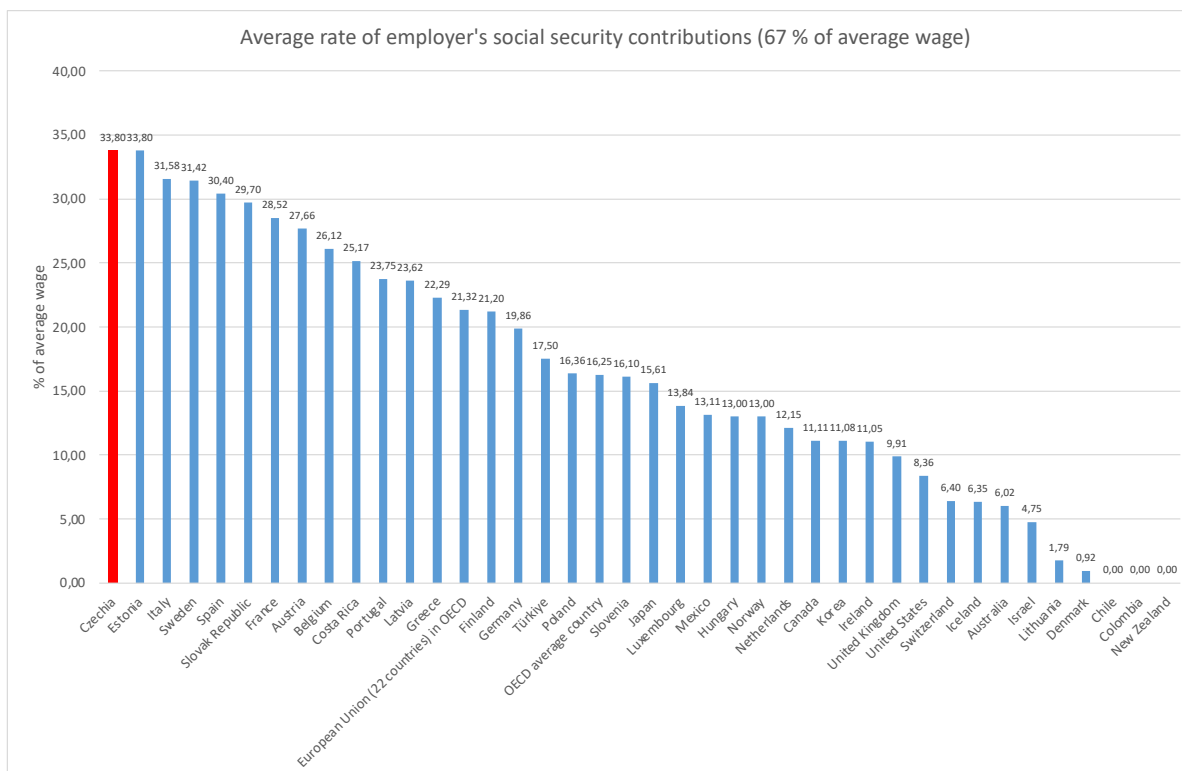
Navýšení procenta odvodů zdravotního pojištění by mohlo vážně ohrozit konkurenceschopnost české ekonomiky.

Zdanění práce a zdanění firem patří mezi typy zatížení s největším negativním dopadem na hospodářský růst. Již dnes přitom Česká republika vybírá proti srovnatelným zemím větší část daňového mixu ve zdanění práce (cca 53,7 % proti 51 % v podobných zemích), tedy o cca 140 miliard více v danění příjmů a firemních zisků a 300 miliard méně v danění spotřeby, majetku a dalších.⁸²

Konkrétně složka povinného pojistného placeného zaměstnavateli patří mezi nejvyšší ve vyspělém světě. Protože na pojistné nejsou aplikovány daňové slevy, nejvíce zatěžuje nižší a nižší střední příjmové skupiny. Na prvním grafu je modelový příklad zaměstnance, který pobírá dvě třetiny průměrné mzdy v dané zemi a nečerpá daňové úlevy na děti. Česká republika je spolu s Estonskem zemí s nejvyšším zdaněním. Nadprůměrné je zatížení odvody i u průměrné mzdy.

Zdanění práce povinným pojistným pojištěním placeným zaměstnavatelem, 67 % průměrné mzdy:

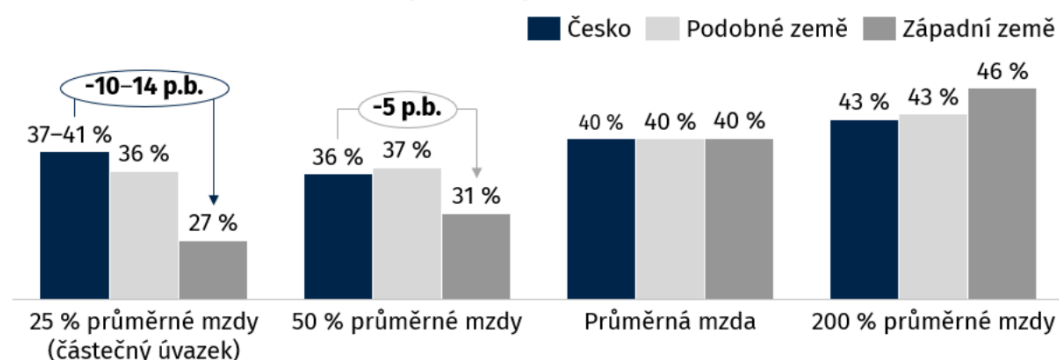
⁸² https://www.oecd.org/en/publications/revenue-statistics-2024_c87a3da5-en/full-report/component-5.html#title-7d55f17f38



Zdroj: OECD

Vysoké zatížení zaměstnanců zdravotními a sociálními odvody je částečně kompenzováno relativně nízkou daní z příjmů fyzických osob (DPFO). Celkový systém nízké DPFO se slevami a vysokých odvodů beze slev však vede k velmi vysokému zatížení zaměstnanců s podprůměrnými příjmy, na částečných úvazcích a pracujících jen po část roku (návrat z rodičovské, nemocenské, nezaměstnanosti). Viz další graf. Navýšení odvodů na veřejné zdravotní pojištění by tento efekt s negativními dopady na trh práce a kupní sílu chudších zaměstnanců dále posílilo.

Graf 1: Průměrná daňová sazba pro čtyři příklady zaměstnanců v Česku a zahraničí



Poznámka: Zaplacená DPFO a pojistné z celkového nákladu práce | Modeloví zaměstnanci bez dětí (či jiných slev, kromě na poplatníka), odpočtů a dávek | Rozpětí pro Česko u 25 % je dáno možností uplatnit 5% slevu na pojistném při částečných úvazcích pro vybrané skupiny | Podobné země: Polsko, Slovensko, Slovinsko, Maďarsko | Západní země: Německo, Rakousko, Velká Británie, USA, Francie, Švédsko, Dánsko.

Zdroj: 25 %: Vlastní výpočty z veřejných zdrojů; 50-200 % PM: OECD II, 2023.

Zdroj: <https://www.paqresearch.cz/post/chytrejsi-daneni-zamestnancu/>

V oblasti čistě zdravotního pojištění Česká republika patří do skupiny zemí s nejvyšším povinným zdravotním pojištěním, spolu s Chorvatskem, Německem, Slovenskem. Navíc je Česká republika uváděna mezi zeměmi, které povinnými zdravotními odvody asymetricky zatěžují spíše zaměstnavatele. **Pokud vezmeme v potaz celkovou zátěž povinného pojistného, zátěž části zdravotního pojištění a asymetrickou zátěž zaměstnavatelů, je možné konstatovat, že prostor pro zvyšování povinného zdravotního pojištění bez následků na trhu práce (nákladová konkurenceschopnost) je velmi omezený.**

Omezení výpadků zdravotních odvodů na straně OSVČ a podlimitních dohod o provedení práce je žádoucí, ale s omezeným dopadem.

Česko patří mezi země s nejštědřeji nastavenými výdajovými paušály a paušální daní u vysokopříjmových kancelářských OSVČ. Na druhé straně existují relativně vysoká minima zdravotních odvodů (50 % průměrné mzdy), které zvyšují odvody nízkopříjmovým OSVČ.

Zhruba až okolo 60 miliard ročně (přes 5 miliard měsíčně) je zaměstnancům vyplaceno přes necelý milion tzv. podlimitních dohod, z kterých se neodvádí zdravotní pojištění. Ty jsou ale částečně důsledkem vysokého zatížení nízkopříjmové práce, či je využívají státní pojištěnci (důchodci, studenti apod.) Oprava těchto nerovností je nutná z hlediska neutrality danění a pracovního trhu. Do systému veřejného zdravotního pojištění ale mohou přinést jen jednotky miliard korun ročně, a proto nejsou celkovým řešením.

Alokace části posílených spotřebních daní

Jen realistické zvýšení a harmonizace spotřebních daní na alkoholické nápoje (omezení výjimky u tichého vína, valorizace spotřební daně u piva), zavedení spotřební daně na slazené nápoje a omezení některých výpadků spotřebních daní (viz NERV 2021) může rozpočtu přinést celkově 10 až 15 miliard Kč, a to i se zohledněním poklesu spotřeby.

Část těchto peněz lze alokovat na podporu prevence. Opět se ovšem jedná o sice žádoucí, ale jen dílčí přínos, ne zásadní řešení budoucnosti výdajů na zdravotnictví, kde jde o řádově vyšší částky.

Zvýšení plateb za státní pojištěnce

Představuje při existujícím rozpočtovém omezení vyšší podíl státních výdajů do zdravotnictví na úkor jiných veřejných statků, nebo tlak na zvyšování zadlužení. Zejména během pandemie COVID-19 došlo k významnému navýšení plateb za státní pojištěnce, na kterých se projevil tzv. efekt západky.⁸³ Eurostat⁸⁴ uvádí Českou republiku spolu s Lotyšskem, Rumunskem, Litvou, Maltou a Kypru ve skupině zemí, jejichž nominální výdaje na zdravotnictví se mezi lety 2014 a 2022 zdvojnásobily a rostou rychle i vzhledem k HDP.

⁸³ Ratchett effect. Zvýšený veřejný výdaj adresát výdaje absorbuje a zabuduje do svého očekávání, takže neexistuje prostor pro následné snížení výdaje na původní úroveň.

⁸⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Healthcare_expenditure_statistics_-_overview

Postup prostřednictvím zvyšování plateb za státní pojištěnce v České republice naráží na demografický výhled, a je neslučitelný se snahou o konsolidaci veřejných financí. Musel by být podmíněn výraznou redukcí jiných transferů - např. omezením financování obcí z rozpočtového určení daní na úroveň roku 2015-2020 nebo omezením transferů jako (vdovské) důchody, rodičovské příspěvky či výsluhy.

E. Nový a více motivující způsob výběru veřejných zdrojů

Posledním možným řešením, které v sobě kombinuje zvýšení efektivity s možností transparentního přívodu nových zdrojů, je částečná změna současného způsobu výběru odvodů na veřejné zdravotní pojištění.

Toto řešení je inspirováno příkladem Holandska (jednoho ze tří dlouhodobě nejlépe hodnocených evropských zdravotnických systémů) a spočívá v převedení části dnešních procentních odvodů na veřejné zdravotní pojištění na nominální částku (od toho název nominální nebo dvousložkové pojistné), jejíž výše může být za stanovených podmínek určena zdravotní pojišťovnou a mimo jiné sloužit i jako motivace k prevenci. K tomuto převedení se nabízí například část odvodů placených zaměstnanci (nyní jedna třetina odvodů, tedy 4,5 % z hrubé mzdy).

Částka nominálního pojistného by byla (za legislativou určených mantinelů) stanovena na rok dopředu každou zdravotní pojišťovnou. Mohla by se tedy mezi jednotlivými pojišťovnami lišit, což by vedlo k **zásadnímu oživení konkurence zdravotních pojišťoven a jejímu nasměrování na zvýšení efektivity zdravotních služeb**, včetně prevence. Legislativně nastavené mantinely by určovaly možný rozsah výchozí a pro všechny klienty dané pojišťovny shodné sazby. Rozsah povinně hrazené péče určený zákonem by stejně jako dnes zůstal stejný pro všechny pojišťovny a všechny jejich klienty, aby soutěž mezi pojišťovnami neprobíhala na úkor omezování hrazené péče a bylo zcela jasné dle čeho lze sazbu individualizovat (jen motivace k prevenci, nikoliv zdravotní charakteristiky pojištěnce).

Při existenci dostatečného systému kompenzace rizika (přerozdělení vybraného pojistného), je pro zdravotní pojišťovnu vysoce obtížné až nemožné vytvořit si konkurenční výhodu výběrem pojištěnců. Dnešní způsob kompenzace rizika v ČR je z tohoto hlediska dostačující, s jedinou výjimkou, kterou je bydliště pojištěnce. Průměrné náklady na pojištěnce v jednotlivých regionech se totiž zásadně liší v důsledku různé dostupnosti zdravotních služeb, která je vyšší ve větších městech, zejména těch s přítomností fakultní nemocnice. Kompenzace tohoto faktoru je ale technicky velmi jednoduchá – navrhuje částečné (například 50 %) zohlednění existujících rozdílů. Tím dojde k dostatečnému vyrovnání podmínek mezi zdravotními pojišťovnami a zároveň nebudou stávající rozdíly v dostupnosti péče zafixovány.

Při funkčním systému kompenzace rizika je pro zdravotní pojišťovny jedinou cestou k získání konkurenční výhody lepší řízení pohybu pacienta zdravotnickým systémem (cestou smluv s poskytovateli zdravotních služeb), promyšlené investice do prevence a zlepšení proklientské orientace. Dnešní úroveň konkurence je ale z důvodu stejných odvodů a žádných nebo jen minimálních rozdílů v nabídce jednotlivých pojišťoven velmi omezená. Zavedení přímé cenové konkurence s dobře nastavenou regulací by vedlo k mnohem většímu zájmu pojištěnců o změnu zdravotní pojišťovny. Za zásadní také považujeme, že pojišťovny mohou výši nominálního pojistného ovlivňovat chování svých klientů – například bonifikovat je za absolvování preventivní prohlídky či změnu životního stylu, a tak významně podpořit prevenci.

Z hlediska dlouhodobého financování celého systému je zavedení nominálního pojistného i **otevřením nové zcela transparentní cesty přívodu zdrojů cestou případného budoucího nárůstu nominálního**

pojistného, jehož rychlost snižuje konkurence pojišťoven a případný zásah regulátora. Díky zlepšení efektivity zdravotnictví cestou konkurence pojišťoven nemusí být tato cesta vůbec použita, jak ostatně ukazuje holandský příklad. Každopádně ale státní rozpočet a odvody zaměstnavatelů nezůstávají jedinými cíli navýšení v případě objektivní potřeby navýšení zdrojů.

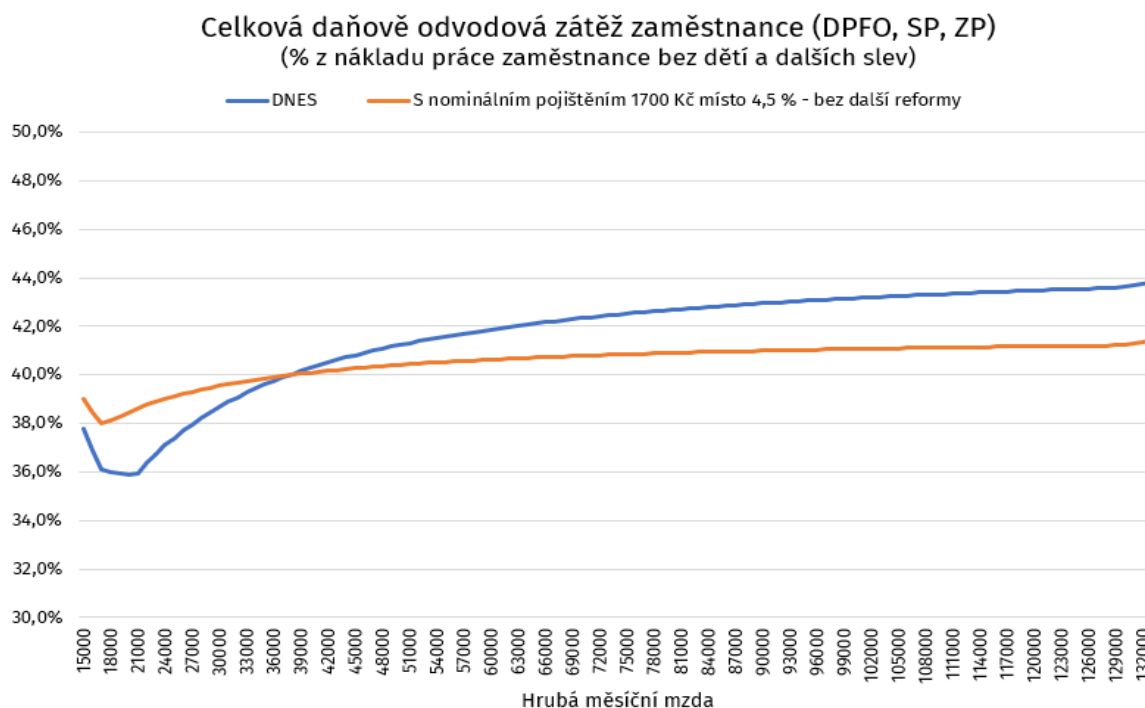
Existuje řada cest k zavedení dvousložkového pojistného, vybrané uvádíme zde:

Možnost 1: Převod pojistného placeného zaměstnanci do nominální částky

Převedení odvodu ve výši 4,5 % z hrubé mzdy při zachování rozpočtové neutrality představuje v případě průměrné mzdy v roce 2023 cca 1700 Kč měsíčně⁸⁵.

Toto řešení má zásadní výhodu ve vysoce transparentním a pro pojištěnce dobře uchopitelném rozdílu v nominálním pojistném mezi jednotlivými pojišťovnami. Zavedení nominální složky by ale bylo silně regresivní a bez dalších změn dopadlo na již dnes nadstandardně zatížení nízkopříjmové zaměstnance. Člověk s minimální mzdou by tak platil na odvodech o 750 Kč měsíčně více než dnes a člověk s 3násobkem průměrné mzdy o 4 tisíce Kč méně. To by bylo likvidační opatření pro nízkopříjmové pracující a představovalo další z regresivních změn daňového mixu v ČR.

Změna zatížení zaměstnanců (HPP) při zavedení nominálního pojistného 1700 Kč místo 4,5 % ZP. Bez dalších reforem:

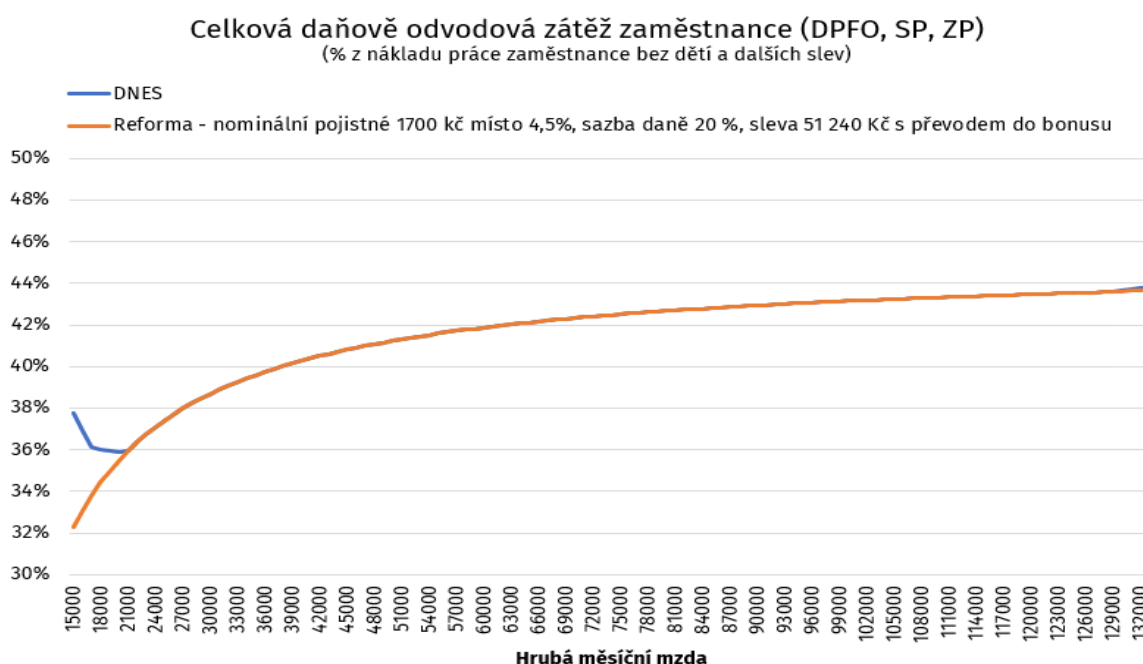


Takové zavedení nominální složky pojistného by tedy muselo být doprovázeno výraznou reformou daně z příjmu fyzických osob (DPFO), která sníží zatížení nízkopříjmových skupin, ale nepovede k výraznému výpadku příjmů DPFO.

⁸⁵ Na základě dat zdravotních pojišťoven a ČSÚ

Pokud bychom nominální pojistné (1700 Kč místo 4,5 % hrubé mzdy) doplnili zvýšením základní sazby DPFO z 15 na 19,5 % a zvýšením slevy na poplatníka z 30 800 Kč na 51 240 Kč s možností vyčerpání této slevy (převod do bonusu ve výši zaplaceného nominálního pojistného,) dojde ke kompenzaci. Pro drtivou většinu zaměstnanců (od 22 tisíc Kč) by byla změna neutrální. 4,5 % odvodu ZP je totiž převedeno do DPFO a sleva na poplatníka je navýšena o 1700 Kč měsíčně, což kompenzuje nominální pojistné.

Změna zatížení zaměstnanců (HPP) při zavedení nominálního pojistného 1700 Kč místo 4,5 % ZP. Při kompenzační úpravě daně z příjmu:



Zaměstnancům s příjmy do 22 tisíc (minimální mzda či částečný úvazek) by se tato změna dokonce vyplatila kvůli možnosti vyčerpat daňovou slevu na poplatníka v daňovém bonusu. Navíc by tento prvek redukoval rozdíl mezi prací na pracovní poměr a jinými formami práce, méně či případně vůbec nezatíženými odvody pojistného.

Zavedení nominálního pojistného bez zásadní změny DPFO není možné. Pokud by nebyla politická reprezentace ochotna k designu a větší reformě DPFO, lze udělat dopadově jednodušší ale z hlediska cílového stavu neoptimální změnu:

Možnost 2: Převod části pojistného do druhé složky při zachování procentního odvodu

Příkladem takového kroku je možnost určení výše dnešního odvodu zaměstnance zdravotní pojišťovnou při zachování charakteru odvodu jako procenta z hrubé mzdy.

Toto řešení má výhodu v tom, že nezvyšuje daňové odvodové zatížení nízkopříjmových a nevyžaduje velké kompenzační změny v DPFO. Je ale komunikačně složitější – motivace ze strany zdravotníků

pojišťoven by musela být komunikována jako nominální sleva z druhé složky pojistného („slevíme vám ...Kč za účast na prevenci“). U nízkopříjmových by byl také redukován rozsah této slevy (4,5 % z minimální mzdy činí cca 900 Kč).

Z hlediska motivace pojištěnců, a tedy i konkurence pojišťoven jde tedy o suboptimální variantu. Proto uvádíme ještě třetí možnost:

Možnost 3: Ponechání současných procentních odvodů a přidání nominálního odvodu

Přidaný nominální odvod může být významně nižší než v prvním scénáři, například 50 % dnešních odvodů placených průměrným zaměstnancem, tedy cca 900 Kč. Dopad na ekonomicky aktivní občany bude redukován zvýšením slevy na poplatníka. Saldo ve veřejných rozpočtech (snížení výběru DPFO) pak bude státnímu rozpočtu kompenzováno snížením či změnou systému plateb za státní pojištění.

Tato varianta naplňuje všechny účely zavedení nominálního pojistného (motivace pojištěnce, zvýšení konkurence a otevření možnosti přívodu dalších prostředků do zdravotnictví), přičemž se jedná o změnu menšího rozsahu, než je varianta 1.

Vzhledem ke komplexnosti změny i přes výše uvedenou kompenzaci navrhujeme **postupné zavádění nového uspořádání**, konkrétně povinnost pro mladší věkové skupiny (například pod 40 let věku), možnost výběru pro „střed“ (například 40-55) a „dožití“ v současném systému pro starší věkové skupiny.

V budoucnu doporučujeme nominální pojistné uplatnit i na příjemce starobního důchodu, kteří budou nominální pojistné platit již před svým odchodem do důchodu. V tomto případě je kompenzace jednoduchá – stát nebude za tyto důchodce odvádět platbu za státní pojištění (respektive její adekvátní část), ale přidá ji k důchodu. Alternativně může stát tuto platbu zasílat zdravotní pojišťovně daného důchodce s tím, že případný rozdíl oproti výši nominálního pojistného příslušné zdravotní pojišťovny uhradí klient přímo pojišťovně.

Finálně doplňujeme, že zavedení nominálních odvodů na veřejné zdravotní pojištění ze strany zaměstnanců je plně slučitelné jak s případným zavedením jednotného inkasního místa, tak s výše navrženým navýšením přívodu soukromých zdrojů do zdravotnictví. Dlouhodobou koexistencí nominálního pojistného a možnosti komerčního připojištění se vyznačuje (mimo jiné) právě zmíněný holandský příklad.

Sociální systém



9. Předlužení a šedá ekonomika (únor 2023)

Název: NERV: Redukce počtu lidí v předlužení a související šedé ekonomiky

Garant: Daniel Prokop

Datum publikace: 2. 2. 2023

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády se zabývala konsolidací státního rozpočtu a problematikou osob v exekuci | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

Executive summary:

- Okolo 400 tisíc lidí v ČR je v mnohočetných a neřešitelných exekucích, velká většina z doby před regulací spotřebitelských úvěrů (2016). Nejméně polovina ekonomicky aktivních lidí v tomto stavu redukuje oficiální příjmy. Ztráty v příjmech veřejných rozpočtů lze odhadovat na 5 až 12 miliard Kč ročně. Exekvovanost má další dopady v nárůstu počtu minimálních důchodů, omezení zaměstnavatelů v postižených regionech i ve stabilitě rodin a vzdělávání.
- Opakování Milostivého léta je efektivní pro zatím nepokryté typy dluhů (daňové a správní exekuce), jinak se jeho možnosti vyčerpaly. Hlavním řešením musí oddlužení, do kterého dnes vstupuje jen 20 tisíc dlužníků ročně. Musí být přístupnější a kratší, více individualizované (možnosti dlužníka vyplývající z jeho ekonomické pozice), zbavené hlavních demotivujících faktorů a formální tvrdosti. Ale zároveň by mělo být přísnější v tlaku na legalizaci příjmů a návrat z šedé ekonomiky.
- To splňuje návrh novely oddlužení od MSp zkracující oddlužení na 3 roky a nahrazující plošný předpoklad uspokojení 30 % zbytkových dluhů individuálně stanovenou hranicí vycházející ze socioekonomické pozice dlužníka (z minimálního adekvátní příjem vzhledem ke vzdělání, regionu, oboru práce apod.). Vyvratitelná domněnka 30% uspokojení vytvářela reálně zcela odlišnou míru tvrdosti - podle toho kolik dluhu povinný uspokojil před oddlužením a jaké jsou jeho ekonomické možnosti. Individualizace odpovídá směrnicí EU, vytváří právní jasnost posuzování oddlužení již raných fázích (kontrola plnění min adekvátního příjmu). Zároveň vytváří tlak na legalizaci příjmu stanovením min adekvátní příjem.
- **Doporučujeme uchování tohoto principu novely** a odmítnutí připomínek, které jdou proti principům individualizace, otevření přístupu výměnou za legalizaci příjmů.⁸⁶ Navíc ale doporučujeme opatření, které posílí vstup do oddlužení, pozici férových věřitelů v něm a zamezení teoretického kalkulu se vstupem. Jde o:
 - a) vyšší povinnost exekutorů informovat o oddlužení (popř. opt-out) → informovanost
 - b) vyšší tlak na přezkum a popření nepřiměřených příslušenství → lepší pozice férových věřitelů
 - c) v insolvenční vypočítávat nárok na dávky z příjmu po insolvenčních srážkách, ale vyplácet je v limitované výši → omezení tlaku na snižování příjmů před srážkami
 - d) zavedení speciálního režimu pro zvláště zranitelné osoby (důchodci, invalidní) omezující minimální měsíční splátku 2 000 Kč
 - e) omezení případného kalkulu posuzováním, zda osoby a podnikatelé, kteří do oddlužení nevstupují z exekuce, nemohou uspokojit věřitele jinak
 - f) zvážit sblížení srážek v insolvenční a nepřednostní exekuci (nutná analýza)

Existující stav a problémy:

- V exekucích je cca 689 tisíc lidí (1. pololetí 2022), z toho až **400 tisíc lidí ve vícečetných exekucích, u nichž nelze předpokládat uspokojení a konec exekvovanosti.**⁸⁷

⁸⁶ Konkrétně navrhuje přijmout *variantu II úpravy § 412a novely*.

⁸⁷ Zdroje: pokud není uvedeno jinak, jsou zdrojem číselných údajů veřejná data Exekutorské komory, Mapy exekucí, Institut pro řešení oddlužení

- **Většina osob v exekuci do ní spadla před regulací spotřebních úvěrů:** Cca ⅓ lidí ve vícečetných exekucích jsou v exekuci min od roku 2015 a polovina od roku min od roku 2010. Jejich exekuce tak častěji obsahují vysoká příslušenství - až v roce 2014 totiž došlo k razantnímu snížení advokátních odměn a sankčních úroků u nájmu a v roce 2016 k regulaci sankcí u spotřebitelských úvěrů. Část těchto starých exekucí je tak při napadení soudy rušena (i z důvodu nelegálního využití rozhodčích doložek apod.). Cca 90 % nových exekucí je vypisována proti lidem, kteří již v exekuci jsou.
- **Většina lidí v exekuci hledá únikové cesty v šedé ekonomice:** V existujících výzkumech více než polovina (54 %) z ekonomicky aktivních lidí⁸⁸ v mnohočetných exekucích přiznává alespoň jednu z forem úniku do šedé ekonomiky a odklonění příjmů od zatížení odvody.⁸⁹ V projekci a při započítání chybovost odhadu jde o 140 až 200 tisíc lidí.
- **K úniku do šedé ekonomiky i nastavení systému srážek a nesplacitelnost.** Srážky ze mzdy v ČR probíhají z přiznané mzdy (není vyžadován min adekvátní příjem) a nárok na dávky sociální podpory se počítá z příjmu před dávkami. Tato kombinace motivuje k minimalizaci legálních příjmů. Průměrná výše exekucí na člověka je dnes okolo 500 tisíc Kč, ale lidí s mnohočetnými exekucemi vyšší. To, jak velkou část dluhu umořili do roku 2022, limitoval fakt, že v exekuci se nesplácela přednostně jistina dluhu.⁹⁰
- **Exekvovanost disproporčně zasahuje regiony.** V některých krajích se exekvovanost mezi lety 2016 - 2021 snížila výrazně, relativně o 25-30 %. V některých okresech Ústeckého či Moravskoslezského kraje a dalších periferních oblastech ale sledujeme menší pokles počtu lidí v exekuci, který se pořád pohybuje až okolo 15 % obyvatel, zároveň zde dochází k nárůstu počtu exekucí na jednoho exekvovaného (zdroj: Mapa exekucí, Exekutorská komora).
- **Oddlužení využívá minimum fyzických osob.** V roce 2022 do oddlužení vstoupila 19 603 lidí (tedy asi 4-5 % z cílové populace, na kterou by mělo cílit). Nejenže se nenaplnili obavy z uvolnění oddlužení v roce 2019, ale počet vstupujících nedosahuje ani nejnižší odhady z té doby.⁹¹
- **Nevýhodné postavení pro férové věřitele.** Exekuční srážky v nepřednostních pohledávkách se řídí pořadím pohledávek (doručením exekuce). Protože většina velká cílové skupiny upadla do exekucí před regulací spotřebitelských úvěrů, mohou mít v pořadí výhodnější postavení poskytovatelé úvěrů směřující k brzké exekuci, než další věřitelé typu pronajímatelů, dodavatelů energií či služeb, u nichž riziko nebylo přímou součástí podnikání. K vyrovnání jejich postavení a popření části příslušenství úvěrových společností dochází až v přezkumu při oddlužení.

Společenské náklady:

- **Únik exekvovaných do šedé ekonomiky redukuje příjmy rozpočtů o miliardy ročně:** Z odhadu počtu ekonomicky aktivních lidí v mnohočetných exekucích redukuje legální příjmy (viz výše), vyplývá, že pokud průměrný člověk v exekuci takto redukuje odvedené daně a odvody o 3 až 5 tisíc Kč měsíčně (minimalistické předpoklady), činí ušlé příjmy státu cca **5 až 12 miliard Kč ročně**. Ne všechny tyto ztráty lze připsat exekucím a získat zpět oddlužením, které by na to ale mělo cílit. Na druhou stranu, další ztráty rozpočtů pramení z omezené motivace ke zvyšování

⁸⁸ Zdroj: <https://www.paqresearch.cz/post/factory-odrazujici-od-vstupu-do-oddluzeni>

⁸⁹ Konkrétně přes 30 % přiznává příjmy na ruku či přes známého, 11 % má mzdu redukovanou k min mzdě + domácnost bere dávky, 19 % je nezaměstnaných přes relativně vysoké vzdělání (maturita), dalších takřka * % má plat zcela neodpovídající vzdělání (např. VŠ s čistým příjmem pod 20 tisíc Kč) či redukuje odvody a paušální srážky z DPP.

⁹⁰ <https://www.mesec.cz/clanky/stat-zastavi-stovky-tisic-exekuci-u-jinych-se-zmekci-pravidla/>

⁹¹ https://www.idnes.cz/finance/financni-radce/oddluzeni-nova-pravidla-insolvence-osobni-bankrot-poradna-pri-financni-tisni-dluznici-veritele.A191209_160807_viteze_sov

příjmů u legálně pracujících, výběru DPH a z nutnosti vyšší podpory lidí v nezaměstnanosti.⁹² K celkovým ztrátám přes 10 miliard Kč dochází i přepočty z mezinárodních studií.⁹³

- **Ohrožení důchodového systému.** Minimalizace příjmů vede k redukcí vyměřovacího základu a odvodů sociálního pojištění. Většina lidí v mnohočetných exekucích je nyní ve věku 45 - 65 let. V horizontu 5 - 20 let tak lze očekávat výrazný nárůst důchodců s nízkými důchody z této skupiny a související tlak na dávkový systém či zavedení minimálních důchodů apod.
- **Exekuce jsou masivním nákladem pro zaměstnavatele** - [Průzkum Svazu průmyslu a dopravy mezi zaměstnavateli](#) odhaduje, že komunikace s exekutory tvoří náklad 150 – 500 Kč měsíčně na zaměstnance, u vícečetných exekucí až 200 - 2500 Kč. To jsou celkové náklady firem až v nižších jednotkách miliard korun ročně.
- **Exekuce zhoršují legální zaměstnávání v chudých regionech** u zaměstnavatelů, kteří nechtějí participovat v šedé ekonomice (např. mezinárodní firmy) = omezení investic a rozvoje pracovního trhu.
- **Exekuce omezují kupní sílu regionů a tím rozvoj služeb v nich.** Exekvovanost rodičů a s nimi související nestabilita a chudoba jsou nejlepším regionálním prediktorem neúspěšnosti ve vzdělávání⁹⁴. Souvisí s omezenou společenskou participací, volbou extrémních stran v regionu - i nárůstem volby extrémních stran.⁹⁵

Doporučené cíle všech opatření:

- Výrazně snížit exekvovanost a počet mnohočetných exekucí v horizontu 4 až 10 let.
- V rámci řešení vracet lidi z šedé ekonomiky do legálních příjmů. Není samozřejmé s koncem exekuce, když si pobyt v šedé ekonomice zvykli a redukcí tím odvody.
- Individualizovat přístup k dlužníkům v oddlužení - vyžadovat maximální snahu odpovídající socioekonomické pozici povinného.
- Zrovnoprávnit postavení férových věřitelů operujících s rizikem oproti spotřebitelským úvěrům s vysokým příslušenstvím (zejm. z dob před regulací)
- Zvýšit výběr daní a odvodů řádově o jednotky miliard Kč ročně (lze sledovat v longitudinálních datech ČSSZ a FS).
- Omezit počet lidí s minimálním vyměřovacím základem důchodového pojištění a počet velmi nízkých důchodů v budoucnu.
- Oživení spotřebitelské poptávky, trhu práce a ekonomické aktivity zejména v Karlovarském, Ústeckém a Moravskoslezském kraji a s tím spojená konvergence regionů
- Nevytvářet morální hazard -> zamezit opakovaným oddlužením či kalkulací se vstupem do oddlužení.

⁹² Podle studie VUPSV jeden nezaměstnaný stojí ročně stát okolo 290 tisíc Kč, majoritně nikoli v podporách v nezaměstnanosti, ale v placení pojistného, dalších dávkách a službách https://katalog.vupsv.cz/fulltext/vz_500.pdf

⁹³ Dle studie [Baker Tilly](#) v UK má předlužení 2,9 milionů lidí pro britskou ekonomiku 8,3 miliardy liber. Při normování přes HDP a počet lidí v exekuci per capita se dostáváme k odhadu okolo 11 až 18 miliard Kč ročně, dle definice „předluženého člověka“ a velikosti populace.

⁹⁴ Zdroj: https://www.datapaq.cz/?v1=nedokoncovani_zakladniho_vzdelavani_2019-2020&v2=podil_rodicu_v_exekuci_2021&vis=scatterplot

⁹⁵ Š. Jurajda, J. Grossman: Voting under Debtor Distress. CERGE-EI. Chystaná publikace 2023.

- Předejít kumulaci problémů a nutnosti plošných řešení jako jsou plošná rušení exekucí a amnestie a dalších opatření poškozující férové věřitele.

Existující nástroje redukce exekucí a jejich potenciál:

- **Milostivé léto** - ve dvou fázích vedlo k ukončení exekucí nižších desítek tisíc lidí a odpuštění příslušenství v řádech nižších miliard při splacení jistiny (ještě není vyhodnoceno). Často dluhy s velkým poměrem příslušenství a nákladů vymáhání. Potenciál je ale zřejmě již omezený, protože se vyčerpává skupina lidí, která:

- Je schopna v krátkém čase splatit jistinu svého dluhu, a zároveň;
- Má dluhy výhradně či majoritně u subjektů participujících v milostivém létu.

Potenciál ML III je zejména pokud existují typy věřitelů a dluhů, které vůbec v ML I a II nebyly pokryty (např. dluhy na daních). Jinak je lepší časový odstup.

- Rušení bagatelních exekucí, u nichž jistina nepřesahuje 1500 Kč** - vedlo k zrušení až nižších stovek exekucí a je jedním z důvodů poklesu počtu exekucí z 4,43 na 4,17 milionů exekucí během prvního pololetí roku 2022 i počtu celkového lidí v exekucích. V rušení je třeba pokračovat a zkoumat, zda zálohy za pokračování bagatelních exekucí vyžadují všichni exekutoři. Ale nevede většinou k celkovému oddlužení.
- Oddlužení** - současný systém je nefunkční, protože do oddlužení vstupuje minimum lidí (cca 20 tisíc ročně). Důvody malého vstupu do oddlužení jsou podle výzkumů⁹⁶:
 - Neinformovanost - až 40 % neví o existenci oddlužení či nezná details. Exekucí vstup do oddlužení aktivně nikdo nemusí navrhnout.
 - Vyšší srážky v oddlužení než v nepřednostní exekuci (sráží se $\frac{2}{3}$ příjmu nad nezabavitelné minimum oproti $\frac{1}{3}$ v nepřednostní exekuci). K tomu navíc poplatek 1000 Kč měsíčně insolvenčnímu správci.
 - Minimální splátka 2 tisíc Kč měsíčně, kterou si nemohou dovolit někteří dlužníci s omezenými dluhy (do 200 tisíc Kč), ale malými příjmy (např. nízkopříjmoví důchodci).
 - Kombinace délky oddlužení (5 let + doba do schválení) a nejasného konce oddlužení při nedosažení 30 % uspokojení, vede k tomu, že část rizikových dlužníků nemusí oddlužení úspěšně projít. Neziskové organizace jako Člověk v tísni jim tak ani nedoporučují do oddlužení vstupovat.
 - Plošný cíl uspokojení 30 % zbytkových dluhů (byť stanoven jen vyvratitelnou domněnkou) vede k reálně zcela nerovnosti požadavků vůči povinným:
 - U povinného, který splatil velkou část dluhů před vstupem do oddlužení, vede k uspokojení většiny dluhů. U povinného, který splatil malou část, k uspokojení menšiny.
 - Někteří povinní by měli díky své socioekonomické pozici (vzdělání, region, typ práce) možnost uspokojit více než 30 % dluhů, jiní mohou i při maximální snaze uspokojit méně.

⁹⁶ <https://www.paqresearch.cz/post/factory-odrazujici-od-vstupu-do-oddluzeni>

- f. Neinformovanost o výhodách oddlužení - exekuce často neví, že v insolvenční probíhá přezkum, při němž může dojít k odmítnutí některých nadhodnocených příslušenství apod.
- g. Další obavy - např. posuzování hodnoty majetku při jejich prodeji, veřejné informace o dluzích v insolvenčním rejstříku apod.

Oddlužení mohou blokovat i některé institucionální faktory. V současné variantě posuzují soudy při nesplacení 30 % zbytkových dluhů snahu povinného, a to bez jasných kritérií. Při rozšíření počtu oddlužovaných na cca 50 tisíc ročně to časem může vést k zahlcení soudů či zbytečnému formalismu.

Novela oddlužení – hodnocení NERV PS ED

Jaké principy by měla reforma oddlužení sledovat:

1. **Respektovat požadavky směrnice EU⁹⁷**, která např. umožňuje stanovení minimální procentuální hranici uspokojení zbytku dluhů pro splnění oddlužení, ale individuálně, ne plošně.
2. **Řešit hlavní důvody preference pobytu v šedé ekonomice** (viz body výše) - rozdílná výše srážek, neznalost, nepřístupnost pro nízkopříjmové (díky minimální splátce), nejasnost konce oddlužení posilující rizikovost vstupu do něj
3. **Individualizovat** oddlužení, aby docházelo k maximální snaze odpovídající pozici dlužníka, ale byly odstraněny formální bariéry a tvrdost.
4. **Zrychlit** oddlužení, aby došlo k rychlejšímu ekonomickému restartu a redukce negativních dopadů
5. **Zabránit přehlcení soudů** při posuzování desítek tisíc případů konce oddlužení s uspokojením pod 30 % bez předem jasných kritérií.
6. **Zrovnoprávnit férové věřitele - motivovat insolvenční správce k popírání** excesivních příslušenství u spotřebitelských dluhů (občas maskováno tvorbou nové jistiny)
7. **Ale zejména směřovat dlužníky k legalizaci práce a odchodu z šedé ekonomiky**. K tomu paradoxně ani dnešní nepřístupné oddlužení nemusí směřovat, protože:
 - srážky stejně jako v exekuci vychází z přiznaných příjmů, což motivuje k jejich omezování a zatajování. Neexistuje institut minimálního adekvátního příjmu, který by stanovil, jaký výdělek a uspokojení zbytkových dluhů lze očekávat u člověka v dané ekonomické pozici,
 - i v oddlužení se nárok na sociální podporu počítá z příjmu před srážkami, ale z těchto dávek se často nesráží. To vytváří další tlak a motivaci k minimalizaci příjmů před srážkami.

Nakolik části novely reflektují tyto principy (hodnocení NERV – PS ED)

Zkrácení oddlužení na 3 roky: Délka oddlužení podnikatelů i nepodnikatelů, resp. minimální délka plnění splátkového kalendáře, se zkracuje z 5 let na 3 roky.

⁹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/ALL/?uri=CELEX:52016PC0723>

NERV PS ED: Souhlas. U podnikatelů a osob mimo exekuce lze zvážit stanovení kritérií při posuzování návrhu oddlužení, aby ke vstupu do něj nedocházelo ve chvíli, kdy ho ještě může řešit jinými způsoby. Zároveň je možno zvážit, zda se zkrácením doby oddlužení o 2 roky neprodloužit lhůtu možného vstupu do dalšího oddlužení ze současných 12 let po konci 1. oddlužení na 14 let (udržení odstupu).

Posílení právní jistoty a jasnosti plnění podmínek oddlužení - Nově zaveden roční interval posuzování plnění podmínek oddlužení. V případě potvrzení řádného plnění nelze znova přezkoumávat.

NERV PS ED: Souhlas. Při dobré realizaci by jasnost mohla posílit motivaci ke vstupu, vést k lepší kontrole povinných i nepřehlčení soudů nejasnými případy po konci oddlužení (a nesplnění % uspokojení)

Individualizace očekávaného uspokojení zbytkových příjmů: Nově zavedená individuální vyvratitelná domněnka splnění oddlužení. Pokud dlužník splní individuální očekávané procentní uspokojení pohledávek nezajištěných věřitelů uvedené v rozhodnutí o schválení oddlužení, má se za to, že splnil podmínky oddlužení a bude na konci procesu osvobozen od hrazení zbytku pohledávek.

NERV PS ED: Souhlas - doporučujeme přijmout variantu II úpravy § 412a novely. Neponechávat vyvratitelnou domněnku na 30 % očekávané plnění, které je v rozporu se směrnicí i s individuální hranicí plnění.

Individuální očekávané % uspokojení by se mělo řídit tzv. minimálním adekvátním příjmem dlužníka. Ten by měl vycházet z jeho socioekonomického postavení - např. dle vzdělání, regionu, genderu, věku a skupin oboru práce. Toto lze stanovit z dat ISPV Trexima. Např. jako 20 percentil mzdy v daných skupinách. Tento systém odliší ekonomické možnosti a posílí tlak na legalizaci příjmů.

Větší flexibilita oddlužení: 1) Možnost prodloužení oddlužení až o rok při neplnění podmínek (dosud soud může jen potvrdit či zrušit oddlužení). 1) **Závazný příslib a dobrovolná platba nad výpočet srážek místo darovací smlouvy** - darovací smlouvy či smlouvy o důchodu doplňovaly nedostatečný příjem dlužníka v oddlužení, který nestačil na minimální splátku 1+1. Mnoho dlužníků však smlouvy uzavíralo pouze formálně a částku, která jim chyběla do uhrazení minimální splátky v oddlužení, platili ze své nezabavitelné částky.

NERV PS ED: Souhlas. V rámci závazného příslibu by měl dlužník mít šanci splácet nad výpočet srážky - závazný příslib by ale měl být časově omezený (např. půl roku), aby neodrazoval díky nejistotě udržení možnosti vyšších splátek. Zároveň navrhuje zvážit zavedení omezení, kolik z uspokojení může být hrazeno dary. To zamezí i spekulaci, kdy povinný může před oddlužením alokovat prostředky osobám, které mu následně v oddlužení pomáhají dary.

Rychlejší splácení výživného: Bude nově hrazeno již v počáteční fázi oddlužení (cca 7 měsíců do schválení oddlužení).

NERV PS ED: S cílem souhlas, realizaci a parametry nedokážeme posoudit.

Minimální splátka a odměny insolvenčním správcům: Nezvyšuje se měsíční odměna insolvenčního správce (1000 CZK) a na to navázaná minimální splátka (dalších 1000 CZK) během plnění splátkového kalendáře. Růst nákladů je však insolvenčním správcům kompenzován navýšením odměny v období před schválením oddlužení.

NERV PS ED: Je třeba řešit situaci lidí, kteří kvůli důchodu / invaliditě apod. nemohou dovolit ani minimální splátku 2000 CZK. Např.

- Redukce min splátky a rozložení oddlužení do 5 let
- Nahrazení možností minimální splacené částky (např. 40 tisíc Kč), do které se započítá i uspokojení prodejem majetku apod.
- Pro individuální případy objektivně zdravotně aj. limitovaných dlužníků s malými dluhy možnost okamžitého oddlužení při rozhodnutí soudu

Růst odměn insolvenčních správců navrhujeme realizovat zejména opravdu výrazným nárůstem odměn za úkony jako je přezkum dluhu. Současný stav, kdy tyto úkony jsou honorovány v řádech stovek korun, vede zejména u velkých kanceláří insolvenčních správců schopných generovat zisky měsíční odměnou k malé snaze o přezkum (což je na úkor dlužníka i férových věřitelů).

Další návrhy NERV PS ED, které v novele nejsou obsaženy:

1. Nároky na dávky z příjmu po srážkách + výplata limitované výše

- Nárok na dávky sociální podpory (příspěvek na bydlení, přídavek na děti) se počítá i v insolventi z příjmů před dávkami. Tyto dávky jsou nezabavitelné. To výrazně posiluje tlak k redukci přiznaných příjmů a čerpání dávek.
- Například samostatně žijící člověk čistým příjmem 30 tisíc a náklady na bydlení 9 000 Kč, má po srážkách 19 074 Kč a nemá nárok na příspěvek. Pokud redukuje čistý příjem na 15 400 Kč (min mzda), činí jeho příjem po srážkách 14 208 Kč ale navíc má nárok na 4 380 Kč příspěvku na bydlení = čistý příjem 18 588 Kč je skoro stejný, ale navíc může dělat na půl úvazku či brát peníze načerno.
- Navrhujeme počítat nárok na dávky sociální pomoci z příjmu po srážkách, ale vyplácet osobám v insolventi redukovanou výši (např. ⅔ hodnoty). V našem případě by člověk při legální činnosti měl příjem cca 21 300 Kč a při snížení mzdy na minimální 17 150 Kč. Výrazně by se tak zvýšil rozdíl čistého příjmu v prospěch legality práce.

2. Sblížení srážek v insolventi a nepřednostní exekuci

- Dnes u nepřednostní exekuce strhává 33 % z příjmů nad nezabavitelné minimum a z předností (dluhy státu, výživné 66 %). Insolvence je brána vždy jako přednostní. Navíc k insolventi přibude poplatek IS. Při přechodu z nepřednostní exekuce, tak měsíční platba roste o 2 - 7 tisíc Kč většinou. Navrhujeme sblížit tento poměr srážek na 40-60 %. Popř. brát u 3 a více exekucí exekuce vždy jako přednostní a tím motivovat k vstupu do oddlužení či omezování počtu exekucí.

3. Informování a opt out

- Bariérou cca 40 % předlužených je zcela minimální informovanost, která se kombinuje s demotivací.⁹⁸ Exekutor by mohl mít povinnost lidem s 3 a více exekucemi posílat návrh na vstup do oddlužení. Zvážit lze i opt-out = automatické podání návrhu, z kterého povinný může do 3 měsíců vystoupit. Zvážit vyřazení exekutorů z možnosti zpracovávat návrhy na oddlužení.

4. Penalizace ze přihlašování popřených pohledávek -> vyšší uspokojení férových věřitelů

- V současnosti jsou insolvenční správci nedostatečně motivováni k přezkumu a věřitelům efektivně nehrozí penalizace za přihlašování neopodstatněných pohledávek.
- Navrhujeme výrazné zvýšení odměn IS za přezkum výměnou za udržení přijatelných poplatků za vedení
- Navrhujeme také nastavení pravidla ve smyslu, že 10 / 20 % (parametry nastavit) popřené pohledávky platí věřitel jako penalizaci a tento výtěžek jde na uspokojení zbytku pohledávek férových věřitelů. Věřitel se proti tomuto může samozřejmě odvolat. Tento systém povede k výraznému snížení dluhů o vysoká příslušenství, které některé společnosti poskytující spotřebitelské úvěry zahrnují do restrukturované jistiny a tím navyšují své pohledávky. Povede to také k vyššímu % uspokojení férových věřitelů — díky převodu penalizace i zvýšení relativní hodnoty jejich pohledávek.

⁹⁸ <https://www.paqresearch.cz/post/factory-odrazujici-od-vstupu-do-oddluzeni>

5. Speciální režim pro nízkopříjmové a zranitelné dlužníky

- Minimální splátku v oddlužení 2 tisíc Kč (systém 1 + 1, který dává věřitelům min 1000 Kč měsíčně stejně jako insolvenčnímu správci) je kvůli konsensu většiny aktérů a smysluplnosti oddlužení třeba zachovat. Jsou ale dlužníci, kteří mají menší dluhy a z objektivních důvodů ekonomické neaktivity (důchodci) či invalidity omezené příjmy, které to z šance na oddlužení vyřazuje. Navrhujeme u nich soudu dovolit snížení minimální splátky (případně i výměnou za prodloužení na 5 let), případně soudu dovolit okamžité oddlužení po uspokojení prodejem majetku. Podmínky schválení může být i výše dluhu, předchozí splácení a nemožnost zvyšovat příjem (důchod, invalidita apod.).

6. Omezení potenciálního kalkulu s oddlužením

- Oddlužení má řadu nevýhod (vyšší srážky, soudní řízení, přítomnost v insolvenčním rejstříku, zabavení věcí nutných k podnikání u podnikatelů, atd.), které budou odrazovat od jakéhokoli kalkulu. Přesto lze zvážit
- Prodloužení lhůty na vstup do dalšího oddlužení o 2 roky ve spojitosti se zkrácením prvního oddlužení o 2 roky
- U podnikatelů a FO, které nebyly v exekuci, soudně více zkoumat dobu trvání ekonomických problémů a nutnost řešení oddlužením / schopnost uspokojení věřitelů jinými prostředky

Potenciální náklady rychlejších oddlužení pro stát:

U dlužníků, kteří nyní vstupují do oddlužení, dojde dle odhadu správců ke splacení v průměru cca 30-35 % dluhů.⁹⁹ U nové kohorty může průměrné uspokojení klesat. Při započítání faktu, že část uspokojení probíhá prodejem majetku a rozložením do let, lze předpokládat, že ročně bude u nové kohorty uspokojováno cca 5 % dluhu. Za předpokladu, že efekt absence vyvratitelné podmínky 30 % se z hlediska odvodů vyrovná s efektem minimálního adekvátního příjmu tedy lze očekávat pokles uspokojení o cca 10 p.b. Cca 15 % dluhů přitom je směrem ke státu (informace Insolcentrum).

Průměrný dluh v exekucích je v současnosti pod 500 tisíc Kč. Pokud by do oddlužení vstoupilo 200 tisíc dlužníků problémovější dlužníci s průměrným dluhem 750 tisíc Kč, dojde k propadu uspokojení pohledávek státu o 2,25 miliardy Kč.¹⁰⁰

Proti tomu ale stojí výnosy: **a)** institut minimálního adekvátního příjmu by měl vést k placení dluhů z legální mzdy – nikoli z darů, což vede již během oddlužení k vyšším daňovým a sociálním odvodům, **b)** následné omezení být jen části šedé ekonomiky předlužených, která má celkový rozsah 5-12 miliard Kč, **c)** sekundární efekty jako možnost navyšování mzdy, výběru DPH po oddlužení.

Ve variantě vstupu 200 tisíc dlužníků také předpokládáme, že by se jinak zúčastnili delšího a méně přístupného oddlužení. To při současném vstupu 20 tisíc ročně ale není pravděpodobné. Reálná alternativa je tak spíše pobyt v exekucích, kde se míra uspokojení v posledních letech kombinací snižuje a roste počet nevymahatelných exekucí.

⁹⁹ Odhad v rámci projekt dluhového poradenství SOS pod MPSV, Rubikon + Institut pro řešení předlužení.

¹⁰⁰ 200 000 dlužníků * 750 000 Kč průměrný dluh * 10 % pokles uspokojení * 15 % pohledávky na straně státu. Jde o odhad celkové ztráty – nikoli roční.

Dopad na další věřitele je třeba redukovat tím, že dojde v přezkumu k popření extenzivních příslušenství spotřebních úvěrů. Tím dojde k dalšímu zrovnoprávnění věřitelů, kteří byli znevýhodněni pořadím exekucí a jejich dluhy nepocházejí ze spotřebitelských úvěrů.

Jak zabránit vzniku nových exekucí:

Pro omezení vzniku nových exekucí lze doporučit:

1. Urgence reálně důslednějšího dohledu ČNB nad poskytovateli spotřebních půjček, jejichž exekuce prohlašují soudy za nelegální na základě bezdůvodného obohacení či využívání rozhodčích doložek (např. ProfiCredit)
2. Nastavení odměn exekutorů tak, aby v systému existovala motivace věřitelů maximalizovat vymáhání bagatelních dluhů před exekucí, a u exekutorů motivace ke spojování bagatelních exekucí. Tedy:
 - a. Dostatečná progrese odměn exekutorů a omezené odměny za vymáhání bagatelních dluhů.
 - b. Povinnost získávat zálohu od věřitele zejména při vymáhání bagatelních dluhů.
3. Vyjednat s dodavateli energií, aby rozkládaly doplatky energií do minimálně 10-12 měsíců.
4. Posílit dluhové poradenství a poradenství v bydlení / splácení energií, na které může být navázán vznik nových dluhů.



10. Podněty k důchodům v I a III pilíři (duben 2023)

Název: Podněty pro I. důchodový pilíř

Garant: Petr Janský

Datum publikace: 14. 4. 2023

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády řešila důchody, zdravotní prevenci i vzdělávání | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

Podněty pracovní skupiny NERV Důchodová reforma

Obecné podněty:

- A. Vítkáme, že má vláda za cíl **zvýšit udržitelnost důchodového systému**
- B. Většina vládních návrhů, které jsou veřejně diskutovány, jde **správným směrem**, i když některé z nich ne dostatečně daleko
- C. Naopak menší část návrhů nepovažujeme za vhodnou a navrhujeme je přehodnotit
- D. Vyzýváme k co největšímu analytickému podložení návrhů, včetně posílení odhadů dopadů různých návrhů (příklady konkrétních podnětů uvádíme na závěr dokumentu)
- E. Obecně doporučujeme v systému minimalizovat využití ostrých hranic (například věk či počet let pojištění) a snažit se volit spojitější kritéria (například v závislosti na věku)
- F. Obecně preferujeme takovou formu opatření, která zvyšují **přehlednost**, srozumitelnost a tedy i předvídatelnost systému pro širokou veřejnost. Naopak doporučujeme se spíše vyvarovat opatření, která zvyšují nesrozumitelnost systému.
- G. **Provázanost mezi jednotlivými návrhy je zásadní.** Například, zvýšení věku a snížení nových důchodů je doporučeníhodné jen za současného uzavření existujících mezer důchodového systému (OSVČ, dohody o provedení práce, náročné profese) a nejspíše i úprav valorizace. Bez toho se obáváme nejen prohlubující se finanční neudržitelnosti, ale i nedostatku legitimacy (či spravedlnosti) důchodového systému a nyní navrhovaných změn.

Konkrétní podněty ke zvýšení udržitelnosti důchodového systému:

1. Podporujeme postupné zvyšování důchodového věku
2. Podporujeme zpomalení růstu nových důchodů
3. Podporujeme zvýšení pojistných odvodů OSVČ
4. Podporujeme omezení kumulace dohod o provedení práce
5. Varujeme před podmínkami pro náročné profese
6. Radíme explicitně nezavádět minimální důchod
7. Doporučujeme podporovat ekonomickou aktivitu osob v důchodovém věku

Konkrétní podněty ke zvýšení udržitelnosti důchodového systému (brzo v meziresortním připomínkovém řízení):

8. Doporučujeme zpřísnění podmínek pro předčasné důchody
9. Navrhujeme úpravy valorizace důchodů, konkrétně:
 - Podporujeme snížení podílu růstu reálných mezd ve valorizaci na 1/3
 - Argumentujeme pro zohlednění růstu i poklesu reálných mezd
 - Navrhujeme doplnit zohlednění růstu cenové hladiny, inflace, i o její pokles, deflace
 - Podporujeme zjednodušení hodnocení inflace, preferujeme Index spotřebitelských cen (oproti Indexu životních nákladů domácností důchodců či jejich kombinaci)
 - Souhlasíme s úpravou nebo zrušením mimořádné valorizace, ale ne nutně na mimořádné příspěvky; jsme pro zvýšení hranice růstu cen z 5 % na 7 % či více.

Podrobněji:

Konkrétní podněty ke zvýšení udržitelnosti důchodového systému:

1. Podporujeme postupné zvyšování důchodového věku

Spolu s dřívějším doporučením NERV považujeme za žádoucí, aby k prodlužování věku odchodu docházelo automaticky na základě pravidelných aktualizací očekávané doby dožití. Zároveň je to zásadní a citlivé opatření, které by mělo být podrobeno další diskuzi a vyhodnocování.

Připadá nám zásadní komunikace tohoto opatření a také aby k dalšímu zvyšování věku docházelo v budoucnu co nejvíce automaticky. Jedním z rizik je změna automatického navyšování politickým rozhodnutím v budoucnosti, proto by nad jeho rychlostí a nutností měl být alespoň bazální konsensus. Další z rizik je rozmělnění tohoto kroku výjimkami, například v případě předčasných důchodů nebo přes náročné profese apod.

Předpokladem je také vyrovnaní obrovské nerovnosti mezi zaměstnanci a OSVČ v důchodovém systému, kdy se dá říci, že zaměstnanci kompenzují nízké sociální pojištění OSVČ. Dlouhodobě se jeví jako nepřijatelné, aby zvyšování důchodového věku silně zatížených zaměstnanců nepřímo hradilo výpadek příjmů, který je dán sníženými vyměřovacími základy a malými odvody OSVČ.

Vzhledem k obavám o zdravotní stav populace by toto mohlo být doplněno opatřeními v oblasti zdravotní prevence. Zdravotní stav populace je nyní takový, že reálně zvyšování důchodového věku bude omezovat – bude moci vyvíjet politický tlak na jeho zrušení a zvyšovat počet lidí, kteří půjdou místo do starobního do invalidního důchodu či jiných forem pracovních neschopností.

2. Podporujeme zpomalení růstu nových důchodů

Zdůrazňujeme nutnost představení modelových scénářů, koho a jak moc se snížení zasáhne a jakými nástroji bude provedeno. Zároveň upozorňujeme na mezikohortní (případně i mezigenerační) nespravedlnosti mezi roky 2022 a 2023 (pravděpodobně i 2024), kdy skokově klesají nově přiznané důchody oproti roku 2022.

Doporučujeme, podobně jako u ostatních návrhů, zpracovat detailní analýzu dopadů na různé skupiny důchodců – podle příjmů, věku (kohort), podle typu práce (předpokládáme různé dopady na zaměstnance a OSVČ) a dalších charakteristik.

3. Podporujeme zvýšení pojistných odvodů OSVČ

Doporučujeme využít kombinaci následujících návrhů, tj. dohromady A, B, C i D:

- A: zvýšení vyměřovacího nákladu z 50 % na 70 % (případně až na 85 %)
- B: snížení (či zrealističtění) výdajových paušálů
- C: zrušení paušální daně (či výrazné omezení, například výrazné zvýšení odvodů)
- D: postupné zvýšení minimálního vyměřovacího základu z 25 % průměrné mzdy, například až na úroveň minimální mzdy

Dále zdůrazňujeme a obecně preferujeme návrhy A, B a C. Návrh D má následující problematické vlastnosti:

- zvyšuje regresi (snižuje progresi) odvodového systému, kdy nízkopříjmoví OSVČ platí % (jako podíl příjmů) vysoké odvody a vysokopříjmoví nízké odvody
- neredukuje motivaci ke švarcsystému u osob s relativně vysokými příjmy
- nejspíše příliš nezlepší saldo důchodového systému, protože nedostane (nebo ne příliš) OSVČ s minimálním základem nad první redukční hranici

4. Podporujeme omezení kumulace dohod o provedení práce

Jsme proti přílišnému zvyšování limitů dohod o provedení práce a varujeme před tím, aby se výše limitu přiblížila minimální mzdě.

5. Varujeme před podmínkami pro náročné profese

Současné diskutované pojetí náročných profesí je hrozbou pro důchodový systém z několika důvodů:

- přinášení vysoké rozpočtové náklady (pro soukromé i veřejné firmy a státní rozpočet, i nárůst administrativních nákladů)
- zavádí nerovnosti mezi skupinami osob
- nepředvídatelnost změn v návaznosti na lobbistické tlaky (hrozí nesmyslné rozšíření okruhu osob v tzv. náročných profesích)

Doporučujeme zrušit současnou úpravu podmínek pro náročné profese. Obáváme se, že takovýto systém zvýhodňující určitou skupinu obyvatel může prohloubit nejen finanční neudržitelnost, ale i přispět k nedostatku legitimacy důchodového systému a jeho nyní navrhovaných změn.

Alternativně by šlo omezit náročné profese na pouze kategorii 4 (dle kategorizace prací podle zákona o ochraně zdraví; nyní cca 14 tisíc osob), oproti kategorii 3 (486 tisíc osob), nebo významně snížit rozsah bonifikace (například místo 2,5 roku 1 rok a místo 5 let 2 roky).

Pokud by šlo náročné profese zrušit jen s náhradou, tak dáváme ke zvážení, například, povinností spořit na předdůchod nebo zvýhodněné odchody do předčasného důchodu.

Další alternativou je zmírnění krácení předčasného důchodu, za určitých podmínek. Je otázka, jaké parametry by toto zmírnění mělo mít, jaké by to mělo náklady, zda místo vytvoření ostré hranice počtu let nenavázat výši zmírnění krácení na odpracované roky (a o každý rok snížit krácení předčasných důchodů).

6. Radíme explicitně nezavádět minimální důchod

Implicitně již částečně máme něco jako minimální důchod přes základní složku (a ta by se neměla příliš zvyšovat). A explicitně bychom něco jako minimální důchod nezaváděli.

7. Doporučujeme podporovat ekonomickou aktivitu osob v důchodovém věku

Například dáváme ke zvážení, aby zaměstnanci nad důchodový věk měli slevu na pojistném (ať už čerpají důchod nebo ne).

Další podněty:

1. Doporučujeme zpřísnění podmínek pro předčasné důchody

Doporučujeme zpřísnění podmínek pro předčasné důchody, které jsou součástí množiny vhodných úprav pro zvýšení udržitelnosti důchodového systému. Podporujeme vyloučení valorizací procentních výměr předčasných důchodů od přiznání až do dosažení důchodového věku. Dále doporučujeme ke zvážení zvýšení koeficientu krácení na poměrně vysokou hodnotu a spíše více než 1,5 % (které by mohlo být zmírněno jeho dočasností například do doby, než by vyčerpali právě stejnou částku jako kdyby nešli do předčasného důchodu) a omezit výjimky z těchto pravidel.

2. Navrhujeme úpravy valorizace důchodů

a) Snížení podílu růstu reálných mezd ve valorizaci

Snížení zahrnutí podílu růstu reálných mezd ve valorizaci z 1/2 na 1/3 je součástí množiny vhodných úprav pro zvýšení udržitelnosti důchodového systému.

Navíc navrhujeme doprovodit tuto změnu dvěma na první pohled drobnými, ale potenciálně rozpočtově významnými úpravami: aby se změny cenové hladiny i reálných mezd zohledňovaly ve valorizaci i pokud dojde k jejich poklesu.

V současnosti se ve valorizaci nesymetrickým způsobem zohlednění růstu reálných mezd (do valorizace se promítá pouze růst pozitivní, nikoliv negativní). V současné době v případě poklesu reálných mezd neklesne výše valorizace, ale při následném nárůstu reálných mezd se tyto nárůsty nezohledňují ve valorizaci až do doby, kdy nárůsty dosáhnou výše předchozích poklesů. My navíc níže navrhujeme, aby se v případě poklesu reálných mezd snížila o patřičný podíl poklesu reálných mezd valorizace na základě inflace.

Tedy doporučujeme v souladu s dřívějším doporučením NERV: zohlednění 1/3 podílu růstu i poklesu reálných mezd. V případě vyšší inflace než patřičného podílu poklesu reálných mezd by nedošlo ke snižování nominální výše důchodů, která by stále rostla (valorizace by by plně nekompenzovala inflaci). I tak by tíhu dopadů případné další inflační krize nesli důchodci méně, než pracující část populace (které by poklesly reálné mzdy). Tato změna by měla dopady rozpočtové (o něco nižší nárůsty výdajů v budoucnu) i protiinflační (současné plné promítání inflace při vysoké inflaci a vysokém poklesu reálných mezd je proinflační) a zároveň by pomohla snížit nerovnosti mezi kohortami důchodců (těch jejichž důchody jsou vysokou valorizací zvýšeny a těch kteří mají vypočítaný důchod až po této vysoké valorizaci).

U reálných mezd navíc navrhujeme, aby se pro jejich zohlednění ve valorizaci používaly standardní a ne jen pro tento účel definované ukazatele mezd (tedy standardní prognózované ukazatele a ne pro valorizace speciálně vytvořené, podobně jako u cen diskutovaných níže).

A podobnou symetrii zohlednění změn navrhujeme i u inflace. Tj. pokud by mělo dojít k relativně málo pravděpodobnému poklesu cenové hladiny, ale vzhledem k nepředvídatelnosti ekonomické situaci a ambici nastavit pravidla valorizace dlouhodobě tento krok podporujeme.

Ke zvážení dáváme nějaký způsob zohlednění poklesu cenové hladiny:

→ Zohlednění 100% růstu cenové hladiny (inflace) tak i jejího poklesu (deflace)

Navrhujeme, aby se v případě období poklesu cenové hladiny následující růst cenové hladiny do valorizace začal promítat až poté, co byl dřívější pokles cenové hladiny plně kompenzován jejich následným růstem.

Navrhovaná úprava pravidelné valorizace o symetrie u reálných mezd i inflace by tak měla nadále plně kompenzovat inflaci, částečně i růst reálné životní úrovně v zemi, a navíc bude systém automaticky reagovat na případný pokles reálných mezd nebo cen v ekonomice. Tyto změny dávají dobrý ekonomický smysl a pomůžou vyhladit skoky v čase.

b) Zjednodušení hodnocení cenového růstu

Podporujeme to, aby se v potaz bral jen jeden index (oproti maximu dvou, Indexu spotřebitelských cen a Indexu životních nákladů domácností důchodců).

Zároveň bychom se přikláněli k využití Indexu spotřebitelských cen pro hodnocení cenového růstu. U Indexu životních nákladů domácností důchodců nevýhody převyšují výhody. Celkově preferujeme využití Indexu spotřebitelských cen oproti Indexu životních nákladů domácností důchodců z následujících důvodů:

- Index spotřebitelských cen je u nás i v zahraničí etablovaný index pro jiné podobné účely
- Pokud by se pro valorizaci používal Index životních nákladů domácností důchodců, docházelo by k nekonzistentnosti s reálnou mzdou, která se počítá pomocí Indexu spotřebitelských cen (alternativně by bylo možné pro tento účel změnit výpočet reálné mzdy).
- Historicky se hodnoty obou Indexů liší jen v omezené míře.
- Index životních nákladů domácností důchodců je počítán ČSÚ jen pro tyto účely a jeho metodologie (a její odůvodnění) není veřejná (a co je známo o této metodologii, tak je potenciálně problematické, viz další bod o nájemném).
- V Indexu životních nákladů domácností důchodců (z nám neznámého důvodu) má váhu “Imputované nájemné za bydlení” 0 %, kdežto pro Index spotřebitelských cen to je 12 % (pro “Nájemné z bytu” jsou tyto váhy 4,7 % a 3,3 %, respektive); tj. náklady na bydlení jsou v mnohem menší míře zohledněny v tomto Indexu životních nákladů domácností důchodců (i když víme, že samostatně žijící důchodci, ve většině případů tedy důchodkyně, v nájemném bydlení patří k ekonomicky nejzranitelnějším lidem).
- Index spotřebitelských cen je pravděpodobně méně náchylný tlakům na změnu výpočtu kvůli valorizacím – i kvůli jeho využití pro jiné účely a standardizované mezinárodní metodice - oproti nejasné metodice u Indexu životních nákladů domácností důchodců (viz výše v současnosti platná nulová váha imputovaného nájemného za bydlení).

c) Úprava kompenzace růstu cen v mimořádném termínu

Doporučujeme upravit kompenzace růstu cen v mimořádném termínu, ale otázkou je, jak konkrétně. Ano, na jedné straně oceňujeme, že diskutovaný návrh napravuje chybu současných mimořádných valorizací, které pokřivují nerovnosti tento mezi důchody. Na druhou stranu navržený mimořádný příspěvek může mít pozitivní i negativní rozpočtové dopady, potenciálně může přinášet drobné poklesy nominálních důchodů při řádných valorizacích (když by byly nižší než mimořádný příspěvek) a přináší nový prvek do důchodového systému a tím jej komplikuje.

Jako alternativy navrhujeme pečlivě zvážit následující tři návrhy. Zprvu, úplné zrušení mimořádných valorizací: Místo zavádění nového, komplikovaného systému mimořádného příspěvku, lepší zrušit úplně mimořádnou valorizaci a nechat vše na řádné valorizaci (tj. důchodci dostanou zvýšení, ale až od ledna během řádné valorizace - tj., zjednodušeně řečeno, nedostanou žádné zvýšení důchodů mezi lednem a lednem). Zadruhé, napravení distribučních dopadů současných mimořádných valorizací. Zatřetí, ať už u mimořádných valorizací nebo příspěvků navrhujeme zvýšení růstu cen z 5 % na vyšší hodnotu, například 7 nebo 10 %.

Obecně: Doporučujeme posílit analytické podklady a odhady dopadů různých návrhů

- Valná většina návrhů je zatím nedostatečně podložena odhady dopadů variant resp. scénářů (popisujících řešených situací a dopady navrhovaných variant; fiskální, distribuční, motivační).
- Mimo jiné je žádoucí rozšířit analýzu i standardní indikátory finanční udržitelnosti důchodového systému. Například o mezinárodně zavedené indikátory finanční udržitelnosti veřejných

rozpočtů, se kterými se běžně pracuje, aby bylo zřejmé, jaký dopad opatření mají a jak se vyvíjí v čase

- Různé scénáře vývoje finanční bilance státního důchodového pojištění v návaznosti na různé výše základních parametrů důchodového systému (výše důchodů různých kohort, důchodový věk, valorizační schémata, výše pojistného) a různé hodnoty makroekonomického vývoje (růst, inflace). Je žádoucí vycházet z existujících modelů (například MPSV a NRR).
- Doporučujeme provést analýzu odpracovaných dob a náhradních dob, která by ukázala, jaký je za současného stavu při žádosti o předčasný nebo jiný důchod.
- Detailní analýza možného chování lidí ve věku před důchodovým věkem s ohledem na motivaci k práci, rozpočet a další faktory (například porovnání předčasných důchodů, předdůchodů, nezaměstnanosti)
- U zpomalení růstu nových důchodů, a podobně i u jiných opatření, doporučujeme zpracovat analýzu distribučních dopadů na různé skupiny důchodců – podle příjmů, věku (kohort), podle typu práce a dalších charakteristik. Například zavedení redukce i pod první redukční hranicí relativně více sníží důchody OSVČ, kteří mají v drtivě většině vyměřovací základy pod první redukční hranicí a zaměstnanci naopak v drtivě většině nad ní. Může to tak být jeden z kroků, jak vyrovnat nerovnost danou tím, že OSVČ se umožňuje redukce vyměřovacího základu, ale neposouvají se jim redukční hranice pro redukci důchodů.
- Odhady odvodů a důchodů pro různé skupiny obyvatel dle výše a typu příjmů, ročníku narození apod (například OSVČ platí celý život minimální pojistné - jak vysoký důchod má a jak je to v porovnání se všemi odvody a očekávanou délkou dožití).
- Dále nevidíme například čísla, data, kolik kteří lidé vydělávají a platí na jakých paušálech výdajových. (Příklad ano, ale ne celá distribuce: 60 % OSVČ platí minimální pojistné ze základu ve výši 25 % průměrné mzdy – výše pojistného na důchodové pojištění cca 2700 Kč a 10686 Kč důchod při 44 let pojištění)
- Pro podobná vyhodnocení je zásadní mezipřesortní spolupráce (včetně MPSV a MF), kterou podporujeme a rádi ji napomůžeme.
- K většině parametrických opatření se vztahují následující doporučení. Nestačí zdokladovat dopady na průměrné hodnoty základních proměnných. Z pouhých změn parametrů lze stěží poznat, jak bude dopad distribuován v populaci stávajících důchodců a kohortách těch, které budou do důchodu teprve odcházet. To je třeba v dalším sledu doložit, protože jinak vážně hrozí podobně nečekané problémy, jaké přinesla např. nedomyšlená valorizace v režimu vysoké inflace. Aby bylo možno informovaně posoudit definitivní vhodnost navrženého parametrického řešení, je třeba v dalším kroku návrh parametrických opatření (nebo balíku opatření jako celek) doložit analýzou dopadů, včetně:
 - Distribučních na heterogenní populaci seniorů (přesněji kohort odcházejících postupně do důchodu; v případě valorizací i dopady na stávající důchodce).
 - Na míru zásluhovosti důchodového systému.
 - Na míru relativní příjmové chudoby seniorů.
 - Na fiskální udržitelnost systému
 - Součástí podobných analýz by měla být i citlivostní analýza klíčových parametrů.

Název: Podněty pro III. důchodový pilíř

Datum publikace: 14. 4. 2023

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády řešila důchody, zdravotní prevenci i vzdělávání | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

Podněty pracovní skupiny NERV důchodová reforma

S úpravami I. pilíře důchodového je vhodné provázat i úpravy III. pilíře, který gesčně spadá pod MF (oproti MPSV v případě I. pilíře). Smyslem všech úprav by mělo být jediné – **učinit celý důchodový systém udržitelnější a i z prostředků akumulovaných ve III. pilíři vytvořit materiálně významný doplněk pravidelných příjmů z I. pilíře**. Úpravy dobrovolného, státem podporovaného zajištění na stáří by měly spočívat alespoň na těchto principech:

1) Omezit vyplácení státního příspěvku na osoby nepobírající starobní důchod z prvního pilíře (tj. zamezit tomu, aby toto spoření hrálo roli dotovaného běžného vkladu). (*Víme o zvažované realizaci.*)

- Ke zvážení tvrdý konec příspěvku v 55 nebo 60 letech (a proměnlivou podporu, viz níže); alternativně naopak umožnit příspěvek pracujícím lidem v důchodovém věku

2) Zvýšit motivaci spořit větší částky a zvýšit motivaci využívat III. pilíř u lidí mladých a s nízkými příjmy, úsporami a majetkem

- Degrese výše státních příspěvků v čase, aby byly výrazně větší v mladém věku a klesly s rostoucím věkem
- Zvážit navázání výše státních příspěvků na výši příjmu (případně výši majetku či podobně), tak aby co nejvíce ve spoření podporoval lidi s nízkými příjmy
- Možno nastavit poklesem přes věkové kategorie, popř. systémem typu “měsíční podpora = určité procento průměrné mzdy v ekonomice v 18 letech věku střadatele”, který spojí valorizaci příspěvku pro nově vstupující a pokles její reálné hodnoty v čase u každého střadatele
- Posunout výši státního příspěvku (a provázanost s výší vlastního/zaměstnavatelského vkladu) tak, aby lidé měli motivaci spořit více (zachování či zvýšení motivací při stejných či dokonce nižších rozpočtových nákladech)

3) Zvýhodnění konkurence v sektoru penzijních společností a hlubší podpora mobility účastníků z transformovaných fondů do fondů účastnických i v rámci sektoru transformovaných fondů plus zvýšení atraktivity doplňkového penzijního spoření i pro mladší ročníky (např. snazší přestup účastníků z transformovaných fondů do účastnických, umožnění postupného přesunu pouze části prostředků z transformovaných fondů do účastnických, zvážit podporu přechodu od transformovaných fondů k účastnickým přímým finančním stimulům, který by byl podmíněn věkem). Další možnosti:

- Ukončit státní podporu v transformovaných fondech k nějakému datu a lidem, kteří si nezvolí náhradu převést spoření do konzervativních fondů (případně převést na vázané úsporové konto s minimálním výnosem a minimálními poplatky, a s možností vybrat po dosažení věku 60 let)

4) Podpořit vyplácení anuit

- Výrazně zvýhodnit vyplácení anuit na úkor jednorázové výplaty prostředků z III. pilíře (například ponechat současný systém pro anuity ale v případě jednorázové výplaty zavést následující: vyšší sazba srážkové daně z naakumulovaného příspěvku zaměstnavatele a odebrání státního příspěvku či jeho významné části, redukovat státní příspěvek z peněz, které jsou vypláceny jinak než anuitou, popř. jsou vypláceny v prvních 5 letech po dosažení důchodového věku)
- Provázat výplaty z III. pilíře se systémem státní sociální podpory tak, aby majetek naakumulovaný s pomocí státní podpory byl testován při přiznávání sociálních kompenzací.
- Možnost předělat systém výplaty anuitou na populační úmrtnostní tabulky, aby výplata anuitou reflektovala průměrného střadatele (Dnes nastavení anuity vychází z úmrtnostních tabulek, ale v rámci klientů bank, kteří si vybírají výplatu anuitou. Ty mají vyšší naději dožít, což rozkládá anuity do menších částek, která se většině lidí nevyplatí.)
- Možnost přenosu výplaty anuity na stát, kdy důchodový fond vyplatí při dosažení částku ČSSZ a ta to bude přidávat anuitou do důchodu v I. pilíři (Výhodou je vyšší jistota, že se v důchodovém věku nezhroutí fond a také posílení cashflow veřejného důchodového systému v době odchodu silných ročníků)
- Zvážit možnost snížení anuity výměnou za výplatu při úmrtí zbytku částky dědicům

5) Lépe sladit poplatky účtované účastníkům s náklady, které penzijním společností vznikají, tedy provázat výši poplatků s náklady, které vynakládají penzijní společnosti při investování do různých tříd aktiv (nebo jinak tvrději nastavit maximální poplatky pro získání státní podpory).

- Doporučujeme pečlivě zvážit a připravit zavedení konkurence státním penzijním fondem, který bude mít poplatky minimalizované a soukromé fondy s ním budou soutěžit a snažit se z něj získat klienty opt-outem

6) Zároveň velmi dobře zvážit smysl, logiku a parametry tzv. investičního penzijního účtu. V navrhované podobě se bez dalšího jedná o vytvoření nového státem podporovaného spořicího produktu, který využijí především nadprůměrně vydělávající domácnosti. A vzhledem k tomu, že naspořené prostředky bude možné jednorázově vybrat, bude mít jeho zavedení mizivý dopad na příjmovou situaci důchodcovských domácností, když bude nadto i daňově zvýhodněno proti stávajícímu doplňkovému penzijnímu spoření.



11. Doporučení ve školství (duben 2023)

Název: Doporučení dílčích, ekonomicky významných opatření v oblasti školství a vzdělávání

Garant: Daniel Münich

Datum publikace: 14. 4. 2023

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády řešila důchody, zdravotní prevenci i vzdělávání | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

Navržena jsou 3 velmi konkrétní opatření v oblasti školství a vzdělávání: **(i)** Změna režimu dobudování kapacit předškolních zařízení; **(ii)** Zřízení víceúčelového registru pedagogických pracovníků; **(iii)** Zavedení systému vratných studentských půjček na živobytí. Opatření:

- Jsou v souladu s obecnými cíli Strategie 2030+¹⁰¹ a Strategického záměru pro VŠ.¹⁰²
- Doplnují již existující agendy.
- Jsou velmi konkrétní se silným ekonomickým přínosem.
- Nejsou příliš podmíněna dalšími kroky. Lze je implementovat do konce volebního období.
- Týkají se každé úrovně vzdělávacího systému, různých skupin mladých a jejich rodičů (předškolní, základní a střední, vysokoškolské).

Návrh č. 1: Změna režimu dobudování kapacit předškolních zařízení

Stav:

- I po dvou dekádách přetrvává v příliš mnoha lokalitách republiky nedostatek finančně dostupných předškolních zařízení (pro děti 2+).
- Situace omezuje již druhou generaci v řadě v plánování rodičovství a při sladění rodičovství s pracovní kariérou.
- Zbytečně se snižuje zaměstnanost, snižují se výnosy veřejných rozpočtů z daní a pojistného, zvyšují se sociální výdaje rodin, snižuje se ochota mít více dětí, zvyšují se sociálně ekonomické rozdíly, snižuje se kvalita života, snižuje se důvěra lidí v systém.
- Dosavadní systém dotací na rekonstrukci a dobudování předškolních kapacit se v praxi ukázal jako nelogicky **příliš kompetitivní** (nízká úspěšnost žádostí vyvolávající vysokou míru zbytečné administrativy a utopených nákladů), **obtížně předvídatelný** (vyhlášovány jsou na posledních chvíli s příliš rychlým požadavkem na čerpání), **pře-parametrizovaný** (realizují se i ne zcela optimální projekty), **administrativně naivní** (dotují se často výstavby, které by proběhly i bez dotací). Problém nedostatečných kapacit za dlouhé dvě dekády vyřešil problém nedostatečných kapacit jen velmi částečně.
- V systému nejsou dobře nastaveny ekonomické motivace klíčových subjektů (nedostatečná finanční a zákonná motivace na straně obcí), motivace ale absence nástrojů na straně veřejných rozpočtů (stát ale není zřizovatel předškolních zařízení) -> "kapsy přisíté na špatném místě".
- Vlekly problém nedostatečných kapacit však lze změnou režimu poskytování dotací vyřešit během několika let. Nákladově může odhadem jít o vyšší jednotky miliard Kč ročně po několik let, které se však v delším horizontu veřejným rozpočtům vrátí.

Proto navrhujeme:

- Základní formou předškolního zařízení by měly zůstat mateřské školy (MŠ) z následujících důvodů: (i) MŠ jsou v ČR dlouhodobě osvědčenou, všem známou a většinově oblíbenou institucí; (ii) MŠ silněji akcentují i kvalitu výchovy a vzdělávání; (iii) Byť jsou provozní požadavky MŠ vyšší než u alternativ a jsou tedy vyšší i investiční náklady, je dlouhodobý čistý fiskální přínos

¹⁰¹ Strategie 2030+ <https://www.msmt.cz/vzdelavani/skolstvi-v-cr/strategie-2030>

¹⁰² Strategický záměr MŠMT pro VŠ <https://www.msmt.cz/vzdelavani/vysoke-skolstvi/strategicky-zamer-ministerstva-pro-oblast-vs-na-obdobi-od>

míst v MŠ pozitivní. Dětské skupiny (DS) a případné sousedské hlídání (SH) mohou a měly by představovat doplňkovou resp. alternativní formu předškolních zařízení: (i) pro rodiče, kteří je preferují před MŠ; (ii) v situacích, kdy je třeba překlenout období potřebné k dobudování chybějících kapacit MŠ nebo v lokalitách s příliš malým počtem dětí pro provoz MŠ.

- Dosavadní systém dotací investiční výstavby MŠ ze SR přenastavit tak, že obec (jako zřizovatel) bude nově mít na investiční dotaci ze SR na dobudování kapacity MŠ **nárok automaticky**, pokud potřebnost dodatečné kapacity věcně doloží. Vhodně koncipovaný investiční projekt obce pak bude **věcí ujednání s dotační autoritou**, nikoliv ex-ante limitován svazujícím parametrickým nastavením toho kterého dotačního titulu.
- Pokud obec předškolní kapacity v přiměřené době nezajistí, převezme související agendy teritoriálně příslušná ORP a kapacity zajistí (možno uvažovat např. o penalizaci obce snížením až zrušením příjmů dotyčné obce z RUD za děti bez místa v předškolním zařízení v jurisdikci obce).
- Zavést systém průběžného monitoringu a včasné anticipace potřeb lokálních kapacit předškolních zařízení tak, aby obce, ORP i stát měly aktuální a věrohodnější informace o stavu a výhledu potřeb kapacit předškolních kapacit **na lokálních úrovních**.¹⁰³
- Finančně podpořit zajištění personálních kapacit MŠ + DS. Peníze na to jsou v Národním plánu obnovy a dostatečně se nevyužívají. Dlouhodobou překážku představuje nedostatečná spolupráce mezi MŠMT (financování a zodpovědnost za síť MŠ) a MPSV (financování a zodpovědnost za DS a případně SH).

Přínosy:

- Čistý výnos veřejných rozpočtů díky dobudování kapacit MŠ ve střednědobém výhledu ve formě vyšších výnosů DPFO a pojistného a dále nižších výdajů na sociální dávky díky vyšší zaměstnanosti a produktivnějším kariérám rodičů. Čím dříve budou investice do chybějících kapacit realizovány, tím dříve se začnou veřejným rozpočtům vracet.^{104,105}
- Zvýšení kvality života rodičů a přiblížení pracovních a kariérních příležitostí žen vůči mužům. Zde v ČR stále panují příliš velké rozdíly.
- Snadnější plánování rodičovství a zvýšení ochoty k mateřství a rodičovství (implikace pro udržitelnost důchodového systému).

¹⁰³ Změnit současný systém podávání přihlášek a zavést systém registrace předběžného zájmu o místo v předškolním zařízení v místě. V monitorovacím systému pracovat s izometrickou mapou dojezdových vzdáleností obcí a jejich součástí.

¹⁰⁴ „Vyšší úsilí o odstranění rozdílů mezi muži a ženami v České republice by mohlo do roku 2030 uvolnit až 20 miliard EUR ročního HDP - 7,8 [resp. téměř 8% nárůst oproti scénáři, kdy by se situace nezměnila. To by mohlo zemi vrátit na cestu dynamického růstu po pandemii COVID-19.Takový růst však závisí na třech klíčových faktorech: (1) o 135 000 více žen na pracovním trhu; (2) ženy schopné pracovat přibližně o 2 placené hodiny týdně více; (3) více žen zaměstnaných v odvětvích s vyšší produktivitou (včetně ICT)“ .McKinsey <https://www.mckinsey.com/featured-insights/europe/central-europes-great-gender-opportunity>

¹⁰⁵ „Počet 60 tisíc chybějících míst ve školkách odpovídá jen na straně veřejných rozpočtů ušlým čistým výnosům v rozsahu 0,620 až 2,200 miliardy Kč ročně. Po započtení nepřímých a dlouhodobějších by se tyto částky zvýšily o dalších cca 0,950 miliardy Kč.“ Studie IDEA (2016): Veřejná podpora míst ve školkách se vyplatí: analýza výnosů a nákladů. <https://idea.cerge-ei.cz/studies/2016-03-verejna-podpora-mist-ve-skolkach-se-vyplati-analyza-vynosu-a-nakladu>

- Lepší socializace a připravenost dětí na základní školu, především těch se slabším sociálně ekonomickým zázemím → snižování vysokých vzdělávacích nerovností způsobené přehnaně meritokratickým vzdělávacím systémem a snížení růstu nerovností ve společnosti.
- Snížení motivací mladých lidí a těch vzdělanějších především, k odchodům z vesnických oblastí a malých odlehlých měst do velkých městských center.

Návrh č. 2: Zřízení víceúčelového registru pedagogických pracovníků

Stav:

- Současný systém sběru (obsah), zpracování a informačního vytěžování dat o pedagogickém sboru v regionálním školství má řadu zásadních nedostatků. Dostatečně podrobná data se sbírají pouze ad hoc a velmi zřídka, rychle zastarávají a nejsou dostatečně vytěžována pro lepší informovanost velkého počtu aktérů ve vzdělávacím systému (vedení škol, zřizovatelé, pedagogičtí pracovníci, MŠMT, ČŠI).
- Nízká informovanost aktérů v regionálním školství pak omezuje efektivitu jejich rozhodování resp. řízení na centrální, krajské, ORP, obecní i školní úrovni. Kvalitní informovanost je přitom pro autonomní řízení v českém extrémně fragmentovaném systému (vysoký počet malých obcí) s vysokým počtem velmi autonomních zřizovatelů MŠ a ZŠ a vysokého počtu malých škol zcela zásadní.
- Vedení školských zařízení je dnes sice zatíženo vykazováním dlouhé řady údajů do centrálních IT systémů, ale zpět se jim pro jejich vlastní potřeby řízení vrací vhodně zpracovaných informací velmi málo, spíše žádné. To snižuje jejich ochotu data vykazovat.
- Není možno věrohodně a včas identifikovat různé nesoulady nabídky a poptávky po pedagogických pracovnících (např. po stránce aprobací, věku a očekávaných odchodů do důchodu, raných odchodů ze školství, příchody expertů z praxe) a včas na to adekvátně reagovat na národní, regionální a místní úrovni.

Proto navrhujeme:

- Zřídit **registr pedagogických pracovníků** v regionálním školství jako standardní moderní informační nástroj v rámci probíhající digitalizace země a státních agend.
- Na základě průběžně aktualizovaných dat v registru zřídit vhodně koncipovaná **uživatelská rozhraní** pro typické uživatele (zřizovatelé škol, vedení škol, MŠMT, ORP, krajské administrativy, pedagogičtí pracovníci, pedagogické a učitelské fakulty VŠ, vědecká obec).

Přínosy:

- Výrazně se zlepší informovanost pedagogy připravující vysokoškolská pracoviště o rozdílech mezi poptávkou a nabídkou (aprobace, typ škol, stupeň vzdělání, region atd.) a trendech. Například zprostředkování informací o nabídce a poptávce po praxích studentů ve školách pro fakulty a studenty pedagogických a učitelských oborů.
- Zpětnovazební informace pro efektivnější řízení školských zařízení managementy.
- Zásadní zkvalitnění monitoringu vývoje vzdělávací soustavy na úrovni MŠMT, krajů a ORP: sledování struktury a trendů pedagogického sboru (věková struktura, aprobace v teritoriální až lokální struktuře).
- Portál zprostředkující nabídku a poptávku pedagogických pracovníků -> snadnější a optimálnější propojování nabídky (pedagogičtí pracovníci) a poptávky (vedení škol) na trhu

práce pedagogických pracovníků v extrémně fragmentovaném systému malých a autonomních škol.

- Zdroj kvalitních dat pro pokročilé analýzy a výzkumy v oblasti školství a vzdělávání.
- Vytěžení digitalizační dividendy.

Návrh č. 3: Zavedení vratných grantů na živobytí VŠ studentů

Stav:

- Český vzdělávací systém prokazatelně vykazuje velmi vysoké sociálně-ekonomické bariéry v přístupu ke vzdělání, a to již od předškolního věku dětí. Ty způsobují mezinárodně velmi výraznou podmíněnost dětmi dosaženého vzdělání sociálně-ekonomickým zázemím rodičů. Součástí řady překážek a příčin je i stávající systém finanční podpory VŠ studentů. Řada mladých nadaných lidí proto na VŠ nesměruje, velký podíl vysokoškoláků při studiu pracuje kvůli výdělku, ne kvůli praxi.
- Současná finanční podpora VŠ studentů je příliš plošná (málo cílená) a ve finančním objemu je na velmi nízké úrovni.
- ČR se zároveň nachází ve velmi obtížné rozpočtové situaci. A ve výhledu lze těžko očekávat, že bude mít v SR k dispozici dostatek prostředků na řešení problému výrazným navýšením existujících nevratných forem dotační podpory studentů.
- Stávající stav povede k pokračujícímu nedostatečnému využívání intelektuálních talentů a bude omezovat potenciál dlouhodobého ekonomického růstu země.

Proto navrhuje:

- Po vzoru zemí jako je např. Nizozemsko, Velká Británie nebo Německo zavést systém vratných studentských grantů na živobytí.
- Studentský grant se studentovi bude poskytovat v průběhu řádného studia do určité maximální výše (např. 5000 Kč měsíčně).
- Nárok na grant bude mít každý řádný student bez nutnosti ručení a dokládání potřebnosti.
- Poskytnutý grant bude absolvent splácet v rámci výběru DPFO formou dodatečné sazby uvalené na zdanitelné příjmy nad určitou úroveň (např. 9 % z částky nad minimální mzdu). To zajistí nízké dodatečné náklady na výběr a vymáhání splátek.
- Poskytnutá částka grantu bude určena sazbou mírně nad výnosem termínovaných účtů. To zajistí, že granty si budou brát jen ti, kteří je skutečně potřebují.
- Při nesplacení grantu do 25-30 let bude závazek odepsán a ztráta bude uhrazena buď z ostatních splátek nebo příspěvkem ze SR. Splátkový závazek tak bude prost rizika (splácet budou povinni jen úspěšní absolventi).

Přínosy:

- Systém vratných grantů je běžnou součástí moderních VŠ vzdělávacích systémů -> modernizace.
- Systém přinese dividendu z digitalizace státu.

- O studiu na VŠ bude méně rozhodovat sociálně-ekonomické rodinné zázemí mladých, ale více talent mladého člověka. Zvýší se využívání talentů a zároveň půjde o opatření sociálního charakteru na snižování nerovností.
- Opatření nebude plošné a bude automaticky bez administrativy cílit na skutečně potřebné.
- Počáteční nákladnost bude představovat pouze jednotky miliard ročně. V dlouhodobém výhledu bude však rozpočtově neutrální --> nebude přispívat k strukturálnímu deficitu veřejných rozpočtů.
- Opatření nabídne podporu i dnes velmi znevýhodněným studentům soukromých VŠ a českým studentům studujícím v zahraničí, dosud s minimem veřejné podpory.
- Vratné granty jsou nutným předstupněm případného budoucího zavedení školného na veřejných vysokých školách, které si dříve či později stejně vynutí demografické tlaky na veřejné rozpočty.
- Implementace systému by byla v režii MF ČR s pouze velmi dílčím zapojením MŠMT.



12. Dvanáct opatření pro bydlení (listopad 2024)

Název: Dvanáct klíčových opatření pro posílení dostupnosti bydlení v České republice

Garant: Daniel Prokop

Datum publikace: 19. 11. 2024

Zdroj: [NERV připravil náměty pro lepší dostupnost bydlení | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

Cíle a motivace návrhu

Česká republika patří mezi země s nejnižší finanční dostupností vlastnického i nájemního bydlení (zejména v Praze a dalších prosperujících částech republiky). Tato nedostupnost má řadu negativních dopadů – od omezení kupní síly obyvatel, omezení pracovní mobility, potenciálního vlivu na odklad zakládání rodin a porodnost a vysokou migraci do levnějších suburbií bohatých měst, v nichž nedostačuje infrastruktura vzdělávání aj. oblastí. V chudších regionech ČR naopak nastavení dávkového systému a nedostatečná nabídka obecního či sociálního bydlení vede k obchodu s chudobou v oblasti bydlení a/nebo posilování sociálně-prostorového vyloučení kvůli směřování ohrožené části obyvatel do míst s relativně nižšími náklady bydlení vůči intenzitě podpory.

Tento návrh navazuje na [doporučení NERV¹⁰⁶](#) v oblasti uvolnění některých norem ve výstavbě a další legislativy omezující výstavbu. Jeho cílem je komplexně adresovat klíčový problém české politiky dostupného bydlení. Posílení dostupnosti bydlení vyžaduje intervence v mnoha oblastech. Od systémové reformy stavebních úřadů a územního plánování, reformy daňových motivací a dávkové politiky, přes posílení podpory i motivace obcí k poskytování dostupného bydlení místo přenášení problémů na stát (příspěvek na bydlení), po opatření mimo trh bydlení posilující kupní sílu ohrožených domácností a alternativní investiční strategie pro střední třídu. Tyto typy intervencí jsou často provázané a fungují ve svém souběhu – doporučujeme tedy v souběhu realizovat maximum z nich, aby vzájemně posilovaly své dopady.

Souběh těchto intervencí lze designovat jako **krátkodobě fiskálně neutrální** = investice do dostupnosti obecního bydlení, reformy stavebního řízení a územního plánování a další náklady lze plně financovat omezením jiných neproduktivních forem podpory poptávkové strany, daňových výjimek a vynucením vyšší spolupráce municipalit. **Dlouhodobě by pak byly ekonomicky** pozitivní kvůli rozšíření nabídky dostupného bydlení, omezení dopadů jeho nedostupnosti i podpoře výstavby.

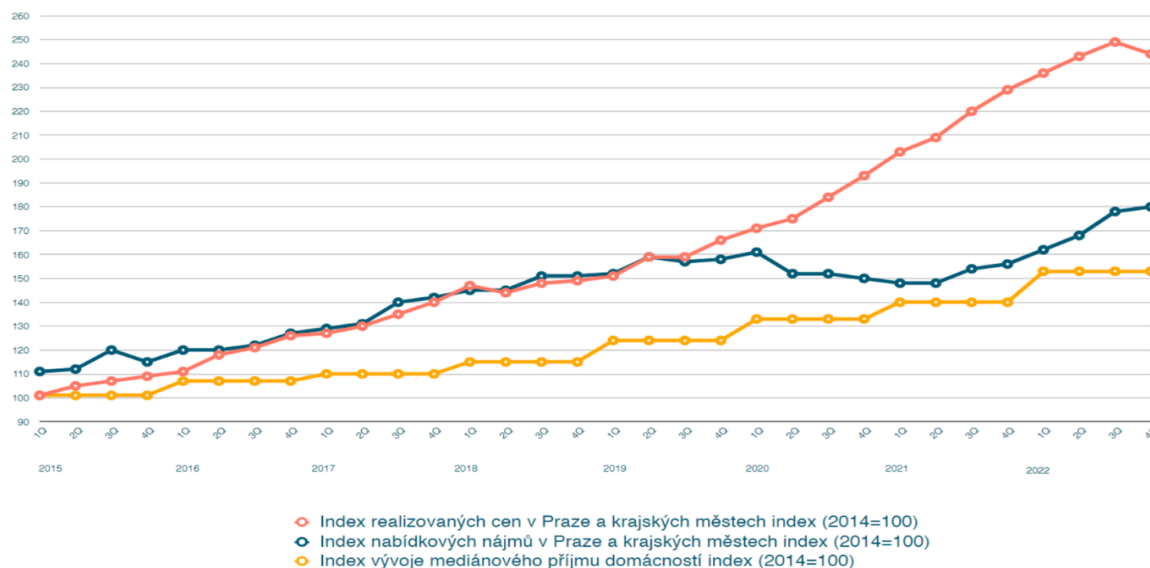
Popis problému: Rozměry nedostupnosti bydlení a možné dopady

Česká republika se potýká se [zásadními problémy v dostupnosti bydlení](#), a to hned v několika oblastech:

¹⁰⁶ Návrhy NERV k vyššímu dlouhodobě udržitelnému ekonomickému růstu, Leden, 2023.

- Ceny vlastnického i nájemního bydlení od roku 2015 rostou rychleji než mediánové příjmy domácností.

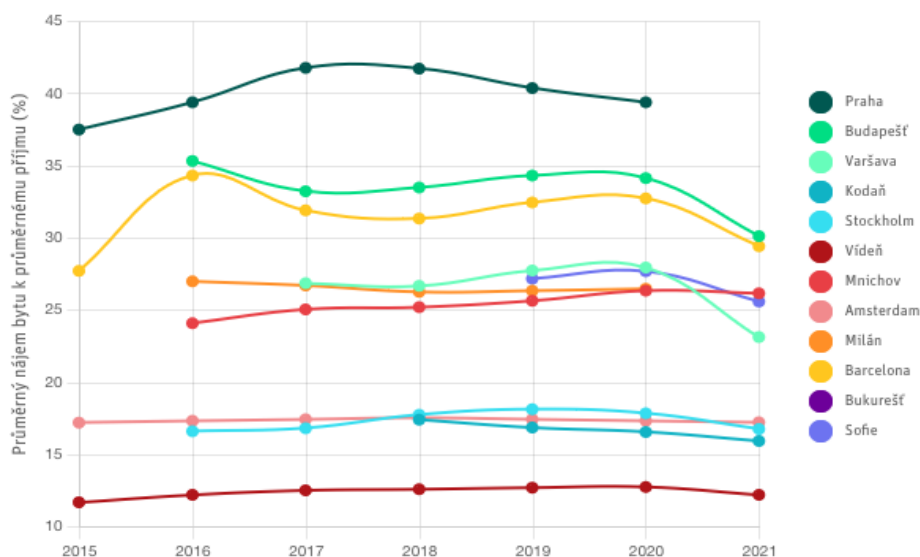
Obrázek 9 Srovnání vývoje kupních cen bytů, nabídkových cen nájemného a mediánového čistého příjmu domácností na osobu v ČR v letech 2015 až 2022 (2014=100)



Zdroj: [Ministerstvo pro místní rozvoj](#)¹⁰⁷

- Česká republika je ve srovnání s jinými 17 evropskými zeměmi druhá v [nedostupnosti vlastnického bydlení](#) (poměr mezi prodejními cenami a průměrnými hrubými mzdami). Ceny nemovitostí od roku 2015 [rostly rychleji než příjmy](#) domácností.
- Nedávné [srovnání IPRu](#) Prahy s jinými evropskými metropolemi navíc naznačuje, že problém cenové nedostupnosti bydlení se **týká i nájemního bydlení** v prosperujících částech republiky. V dalších regionech je problémem spíše malá nabídka dlouhodobých nájmů (SReality, Diotima).

Dostupnost nájemního bydlení

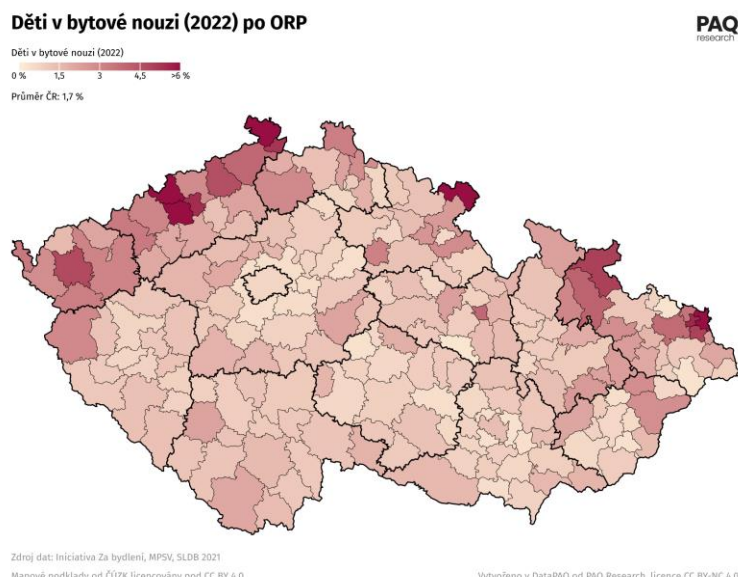


Zdroj: [Institut plánování a rozvoje hlavního města Prahy](#).

¹⁰⁷ Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona o podpoře v bydlení.

Poznámka autorů: Srovnání je ovlivněno daňovým systémem – v Polsku, Rakousku i Maďarsku jsou menší odvody zaměstnavatele a vyšší odvody zaměstnanců. Při porovnání přes čisté mzdy či náklady práce se rozdíly mezi Prahou a těmito metropolemi snižují. Stále je však nájemní bydlení méně dostupné než ve Varšavě a výrazně méně než ve Vídni.

- Omezená dostupnost a využívání obecního/sociálního bydlení a nastavení podpory v bydlení (nereflektující tržní ceny nájmů v regionech) posilují obchod s chudobou v oblasti bydlení.



- Rostoucí současné náklady na bydlení kvůli růstu cen energií i dalších nákladů. Dle dat projektu [Život k nezaplacení](#) podíl příjmů vydávaných domácnostmi na bydlení vzrostl od začátku měření v listopadu 2021 do dubna 2024 z 23 % na 29 %. Při započtení splátek hypoték 20 % domácností dává na bydlení více než 40 % svých příjmů (v roce 2021 bylo takto zatíženo jen 16 %). Zatížení vzrostlo zejména u nižší příjmové poloviny domácností, která vydává vyšší část příjmů na energie a další výdaje spojené s bydlením. Nárůst nákladů na bydlení se projevil mj. do zvýšených nákladů státu na výplatu příspěvku na bydlení, ale i snížení kupní síly části obyvatel.

Vysoká poptávka po nemovitostech navyšující jejich tržní ceny je mimo jiné dána nevyužitím potenciálu 3. důchodového pilíře¹⁰⁸ a omezenou přístupností dalších finančních instrumentů, které chrání úspory před inflací. Pro běžnou populaci a [preferenci Čechů a Češek pro spoření ve formě vlastnictví nemovitostí](#) jsou nemovitosti obecně vnímány jako jedna z mála bezpečných a výnosných forem jak se zabezpečit na stáří.

Nedostupnost bydlení je zejména v pražské a brněnské aglomeraci posilována demografickými trendy:

- migrací ze zbytku ČR i ze zahraničí (např. mezi lety 2014–2024 [43 %](#) v okrese Praha-východ, [38 %](#) v okrese Praha-západ, [16 %](#) v okrese Brno-venkov);
- růstem počtu malých domácností a tím rostoucím počtem domácností při stejné populaci (mezi lety 2011 a 2021 narostl počet jednočlenných domácností z 32,5 % na 39,1 %, v Praze je 47 % domácností jednočlenných – viz [SLDB 2021](#)).

¹⁰⁸ 80 % vkladů v DPS leží v transformovaných fondech s omezenou ziskovostí a chybnou regulací. Řada penzijních fondů má vzhledem ke své ziskovosti a investiční strategii vysoké provozní náklady (NRR). Státní podpora spoření není zacílena na mladé či nízkopříjmové domácnosti (NERV).

Proti dostupnosti dlouhodobého a stabilního nájemního bydlení, které je v Česku oproti jiným státům EU poddimenzované, ale postupují i systémové faktory. Mimo jiné proto, že:

- Výstavba nových bytů v Praze (4,1 nových bytů ročně na 100 tisíc obyvatel) a zejména omezená výstavba menších bytů (vůči nárůstu menších domácností), ale i v některých dalších krajských městech nestíhá tempo nárůstu domácností.
- Kvůli kombinaci nejistoty na straně pronajímatelů, neoptimální regulace (velký regulační rozdíl mezi smlouvami na dobu určitou a neurčitou) a možnosti řetězení smluv, je výrazná menšina bytů pronajímána v dlouhodobém režimu.
- Veřejný sektor (stát či obce) kontroluje jen [3,6 %](#) bytového fondu, což je hluboko pod průměrem EU (8 %). Sektor neziskových poskytovatelů absentuje zcela. V zemích jako Rakousko, Francie či Finsko, ve kterých se ceny bydlení vyvíjejí dlouhodobě výrazně stabilněji, přitom neziskové bytové společnosti spravují často [10 %](#) nebo i výrazně větší podíl všech bytů.
- Zhruba 13 tisíc obecních bytů je neobydlených – z části proto, že potřebují rekonstrukci. Obce přitom nejsou dostatečně motivovány k posílení obecního bydlení (příspěvky na bydlení v soukromých bytech za ně platí stát) a ty chudší a menší k rekonstrukcím finančních nástrojů (viz níže).
- Dle odhadů až 200 tisíc soukromě vlastněných bytů v bytových domech (a ještě více v rodinných domech) [není trvale obydleno](#) – a to, i když nepočítáme rekreační a dočasně neobydlené byty.
- V Praze a některých dalších lokalitách je velká část bytů využívána pro cestovní ruch (například v březnu 2023 se v Praze nabízelo [7 930](#) jednotek Airbnb, v historickém centru nabídky tvořily [10 %](#) bytového fondu). Krátkodobý pronájem v režimu OSVČ je daňově výhodnější než dlouhodobý pronájem při využití paušálních výdajů.

Vysoká je také [energetická náročnost budov](#), což zdražuje finální cenu bydlení a zhoršuje jeho dostupnost.

Nedostupnost bydlení má či může mít negativní dopady na:

- zbylé disponibilní příjmy obyvatel (a tím i domácí poptávku);
- mobilitu a flexibilitu pracovního trhu, která je v Česku jedna z nejnižších v Evropě;
- nestabilitu chudých rodin související úzce s problémy ve vzdělávání;
- infrastrukturní zátěž regionů sousedících s bohatými metropolemi (obzvláště Praha a Brno);
- odklad rozhodnutí zakládat rodiny a tím míru plodnosti a porodnosti.¹⁰⁹

Cílem představených návrhů je ukázat, že pro řešení takto zásadního problému je nutné aplikovat opatření v maximu možných oblastí – od odstranění zbytečných bariér soukromé výstavby, posílení investic do obecního bydlení, podpory dlouhodobých pronájmů, zlepšení motivací v daňovém systému, dávkovém systému a rozpočtovém určení daní (RUD).

Mezi obzvláště ohrožené části populace patří:

¹⁰⁹ Souvislost dostupnosti bydlení a odkladu zakládání rodiny ukazují analýzy z USA ([1,2,3](#)). Souvislost – byť méně průkazně a v minulosti – naznačují i některé starší [české studie](#). Dostupnost bydlení jistě nezmění trendy plodnosti a porodnosti, ale spolu s dostupností školek patří mezi málo opatření, které podle zahraničních studií mohou mít jistý/omezený efekt a vláda je může ovlivnit.

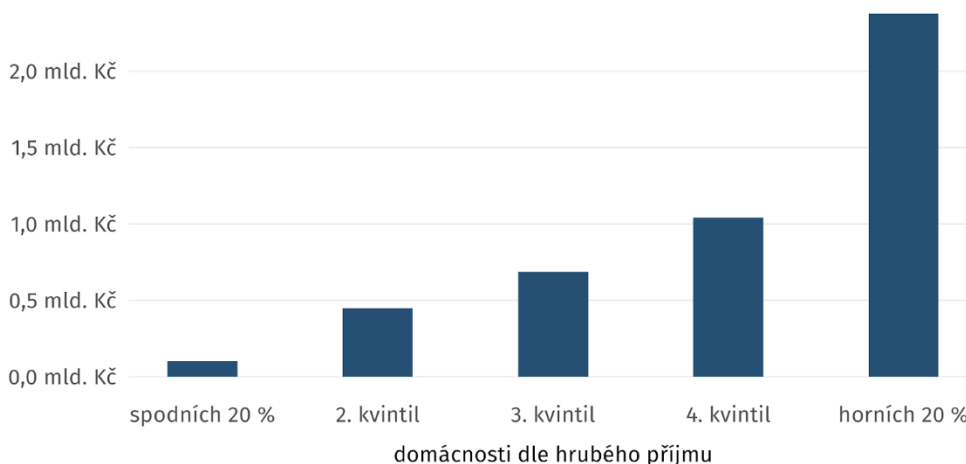
- domácnosti nově vstupující na trh s bydlením – zejména mladé domácnosti bez podpory rodiny ([okolo ½ domácností](#)), které si kvůli vysoké ceně bydlení vůči příjmům z práce mohou obtížně pořídit vlastní bydlení;
- ve srovnání s jinými zeměmi je vzhledem k příjmům velmi drahé i nájemní bydlení pro tyto domácnosti;
- znevýhodněné domácnosti vyloučené z bytového trhu (např. romské rodiny);
- [nizkopříjmové domácnosti](#) závislé na dostupnosti nájemního bydlení;
- domácnosti v [energetické chudobě](#);
- či jednočlenné seniorské domácnosti a další menší domácnosti kvůli nedostatku nízkometrážních bytů do 55 m² (více v příloze).

Nedostatečná a neefektivní reakce

Veřejná podpora bydlení sice není nízká, ale má většinou nevhodnou podobu a je neefektivně cílena. Česko vydává ročně okolo [17 mld. Kč](#) na příspěvek na bydlení (PnB) a 6,7 na daňovou podporu hypoték v době nízkých hypotečních sazeb (MF 2022). Při dnešních vysokých úrocích roku 2024 lze očekávat, že toto číslo je ještě výrazně vyšší. Dalším výdajem státního rozpočtu částečně spojeným s podporou bydlení je příspěvek na stavební spoření, který [v roce 2023 státní rozpočet stál 4,2 mld. Kč](#).

Zatímco PnB je záchrannou sítí pro nizkopříjmové domácnosti, příspěvek na stavební spoření a obzvláště daňová podpora hypoték cílí především na střední a vyšší příjmové skupiny. Viz graf:

Více jak polovina hypoteční podpory náleží nejbohatším domácnostem



poznámka: model pracuje pouze se zaměstnanci (nezahrnuje OSVČ)
zdroj: SILC 2023 (zpracováno modelem TAXBEN ve vlastnictví IDEA)

Všechna opatření ovšem podporují poptávkovou stranu, jejich celková výše dosahuje 28 mld. Kč ročně a mají pravděpodobně jen zanedbatelný vliv na posílení nabídky dostupného bydlení – zejména dlouhodobého dostupného nájemního bydlení. Do podpory nabídky naopak míří pouze jednotky mld. Kč (například v programu dostupného bydlení na 3 roky 2024–2026 má stát aktuálně připraveno [10 mld. Kč](#), z toho [8 mld. Kč](#) z Národního plánu obnovy a jen 2 mld. Kč ze státního rozpočtu).

Kromě nevyrovnanosti veřejných výdajů a investic dostupnost bydlení omezuje neoptimální design daňového systému, který dnes není neutrální ke všem právním formám užívání bydlení a zvýhodňuje vlastnické bydlení. Systém navíc nemotivuje k optimálnímu využívání pozemků, k výstavbě za účelem

pronájmu, využívání dlouhodobě neobydlených nemovitostí ani k dlouhodobým pronájmům oproti krátkodobým komerčním. Řada daňových nástrojů je naopak [selektivní a deformuje trh](#).

Reforma stavebního zákona platná od července 2024 se správně zaměřila na zrychlení povolování staveb, digitalizaci a úpravu zastaralých požadavků na stavby (zrušení požadavku na proslunění bytů, snížení parkovacích minim, modernizace hygienických norem apod.). Zároveň ale reforma zcela opomíjí řadu dalších klíčových problémů, které plánování a povolování nové výstavby významně zpomalují a komplikují. Jedná se především o fragmentace stavebních úřadů, nefunkční koordinaci vysokého počtu dotčených orgánů s vysokou pravomocí a rigidní systém územního plánování, který je dnes ve velkých městech výrazně větší brzdou rychlejší a kvalitnější výstavby než samotný proces stavebního povolení.

Podpora nabídky dostupných (např. obecních) nájemních bytů není zohledněna ani v dávkové politice (nastavení příspěvku na bydlení). Systém zdanění práce (DPFO + soc. a zdrav. pojištění) zase výrazně daní nízko – a středně honorovanou zaměstnaneckou práci, čímž snižuje kupní sílu obyvatel závislých na nájemním bydlení či spořících na spoluúčast pro získání hypotéky na vlastnické bydlení.

Sumář řešení: 12 prioritních oblastí nápravy

Celkový plán řešení obsahuje 30 kroků strukturovaných podle oblasti řešení ([viz níže](#)). Soubor opatření je navržen jako krátkodobě **fiskálně neutrální**. Nahrazuje posílení některých výdajů redukcí neproduktivních podpor poptávky, ale směřuje k posílení nabídky dostupného bydlení. Pro sumarizaci a pochopitelnost celkové struktury řešení lze detailně popsanych kroky prioritizovat a **shrnout do těchto 12 bodů a priorit**:

- i. **Zrychlit povolování výstavby a dokončit reformu stavebního řízení** – doladění povolovacích procesů na základě vyhodnocení dopadů nového zákona, ale zejména:
 - a. sjednotit postup stavebních úřadů a omezit jejich roztržitost (počet), zvážit centralizaci (jeden stavební úřad s pracovištěm v každém ORP), nutné je i personální posílení některých úřadů,
 - b. omezit počet a zejména posílit koordinaci dotčených orgánů státní správy (DOSS) ve stavebním řízení i územním plánování s cílem omezit prodlevy v řízení dané protichůdnými stanovisky.
- ii. **Provést reformu územního plánování**, aby svou přílišnou specifičností a rigiditou nebránilo bytové výstavbě. Konkrétně například:
 - a. zakotvit dostatečnou nabídku bydlení jako jeden z úkolů územního plánování (veřejný zájem),
 - b. omezit striktnost, se kterou územní plány definují přesné funkční využití pozemků (mimo umístění strategické infrastruktury) a umožnit bytovou výstavbu na územích s původně plánovanou vyšší zátěží (brownfields apod.) bez nutnosti měnit územní plán,
 - c. upravit požadavky na detailnost územních plánů v různých velkých obcích,
 - d. posílit podněty k výstavbě v zastavěných územích oproti zastavování volné krajiny,
 - e. dát stavebníkům jistotu, že skutečně mohou realizovat záměry v souladu s územními regulacemi.
- iii. **Reformovat financování obcí skrze rozpočtové určení daní (RUD), aby byly více motivovány povolovat stavbu nových bytů**. Změnit stav, kdy příchod nových občanů do obce přináší malý benefit v RUD, ale velkou finanční zátěž v budování nových služeb a infrastruktury i omezení jejich dostupnosti, což posiluje odpor politiků i občanů k nové bytové výstavbě.

[Detaily řešení viz Oblast 1.](#)

- iv. **Omezit zbytečné výdaje - selektivní a trh deformující podpory poptávkové strany**, které nemají vliv na navýšení nabídky bydlení a majoritně podporují vyšší příjmové skupiny obyvatel. Jde zejména daňové odpočty úroků z hypoték pro vlastnické bydlení a podpor stavebního spoření. U hypoték může jít o zrušení, či zacílení na prvo-vlastníky s nižšími příjmy a levnějšími nemovitostmi. Vedlejším efektem je daňový příjem 6 až 10 miliard Kč ročně.
[Detaily řešení viz Oblast 3.](#)
- v. **O uspořené prostředky výrazně navýšit výdaje na podporu výstavby a rekonstrukcí dostupného bydlení**, a to zejména obecního bydlení. Doporučujeme průběžnou evaluaci parametrů současného nastavení Státního fondu podpory investic (zaměření na úvěry vs. dotace, míra spoluúčasti, zvýhodnění chudších obcí, podpora obecních vs. soukromých subjektů, doba udržitelnosti, definice využitelnosti – výši nájmu či cílových skupin). Umožnit kooperaci menších obcí ve využívání těchto programů (např. přes Společenství obcí). Důležitou podmínkou je i zvýšení motivace obcí tyto programy využívat a umisťovat do obecního bydlení skutečně zranitelné skupiny, které jinak čerpají příspěvek na bydlení (viz bod VI). Do tohoto opatření lze investovat prostředky uspořené a získané bodech IV, VI a IX.
[Detaily řešení viz Oblast 1.](#)
- vi. **Zvýšit motivaci obcí využívat obecní a sociální bydlení místo přenosu nákladů na stát** a jím placených příspěvků na bydlení = omezit „černé pasažerství“ některých obcí. Například nechat obce platit podíl na výdajích na příspěvku na bydlení směřujících do soukromých bytů. Obce by to zároveň motivovalo umisťovat do obecních bytů skutečně zranitelné osoby. Toto opatření ale předpokládá změnu RUD, aby v něm více dostávaly znevýhodněné obce (sociální indikátor v RUD).
[Detaily řešení viz Oblast 1.](#)
- vii. **Omezit rizika obchodu s chudobou v dávkovém systému** – v rámci příspěvku na bydlení vázat stropy uznatelných nákladů (normativy) na skutečné nabídkové ceny bydlení, aby nedocházelo k navýšování nájmu v chudých velkých městech a podhodnocení v menších bohatých obcích.
[Detaily řešení viz Oblast 4.](#)
- viii. **Reformovat konstrukci daně z nemovitých věcí motivující k využívání pozemků a umožňující snížení zdanění práce** – vyšší zdanění držení (stavebních) pozemků vůči samotným budovám¹¹⁰, vyšší navázání daně na hodnotu pozemků v území (změna regionálních koeficientů, aby odpovídaly tržním cenám). Zavedení slev na dani omezující dopady na chudé vlastníky. Omezení přenosu daně z nemovitosti do nájmu systémem vyššího odečtu z daně z pronájmu. O navýšení výběru daně snížit zdanění nízkopříjmové práce (lepší kupní síla chudších nájemníků).
- V rámci daňových změn také upravit dnešní pravidla DPH při výstavbě a rekonstrukci bytů, kvůli nimž jsou nízkometrážní a cenově dostupnější byty v novostavbách zatíženy vyšší sazbou DPH, pokud je v tomto domě jeden byt nad 120 m².
[Detaily řešení viz Oblast 3.](#)

¹¹⁰ V případě stagnující doby stavebního řízení lze vyšší zdanění nevyužívaných stavebních pozemků uplatňovat zejména na ty, kde již existuje stavební povolení či o něj nebylo požádáno.

- ix. **Podporovat dlouhodobé pronájmy v legislativě i daních** – omezení současného znevýhodnění dlouhodobých pronájmů proti komerčním využitím bytů na ubytovací služby (ve výdajových paušálech FO vs. OSVČ) a znevýhodnění méně informovaných pronajímatelů (dané nevýhodností paušálů proti složitějším odpisům umožňujícím i zápornou daň). Snazší možnost vystěhování neplaticích nájemců a na druhé straně omezení řetězení krátkodobých pronájmů. Hlídkání dodržování občanského zákoníku (ceny obvyklé) v rámci bytů, kam směřuje příspěvek na bydlení.

[Detaily řešení viz Oblast 2.](#)

- x. **Posílit možnosti alternativních strategií investic na stáří**, aby k nim většinová společnost nemusela využívat pouze nemovitosti - tj. například komplexnější reforma 3. pilíře důchodů (viz doporučení NERV). Omezení v evropském kontextu extenzivních výjimek pro zdanění kapitálových zisků z prodeje nemovitosti, které nebyly využívány pro vlastní bydlení – tedy posílení daňové neutrality v oblasti investic.

[Detaily řešení viz Oblast 6.](#)

- xi. **Posílit nástroje využitelné k posílení energetické úspornosti bytových domů** (investiční, poradenské a legislativní a nástroje). V bytových domech kvůli většímu množství vlastníků bytových jednotek nepostačují řešení využitelná pro rodinné domy. Část těchto dodatečných nákladů je možné krýt zdroji financování EU.

[Detaily řešení viz Oblast 5.](#)

- xii. **Zlepšit datový monitoring bytového a pozemkového fondu** s ohledem na jeho využívání, cenové rozložení a vlastnictví. Jde zejména o využití, zpřístupnění a propojení existujících dat. Doporučujeme také zaměření na evaluaci opatření a monitoring rychlosti a procesu stavebního povolování v jednotlivých úradech.

[Detaily řešení viz Oblast 7](#)

Detailní popis řešení: Konkrétní opatření strukturovaná podle oblastí intervence

Výše popsanych 12 bodů sumarizovalo prioritní oblasti řešení s důrazem na jejich časovou a fiskální provázanost i hlavní cíle opatření. V detailním popisu tuto sumarizaci rozepisujeme do 30 konkrétních návrhů a opatření. Ty je vhodné členit systematicky podle šesti různých oblastí intervence. Mezi ně patří:

- Podpora nové výstavby dostupného bydlení (soukromého, veřejného a neziskového)
- Podpora dlouhodobého nájemního bydlení v existujících nemovitostech
- Omezení selektivních (daňových) podpor deformujících trh
- Úpravy dávkové politiky
- Opatření mimo trh s byty pro posílení kupní síly a možnosti jiných investic
- Zlepšení sběru dat a jejich analýzy

Oblast 1. Podpora nové výstavby a rekonstrukce dostupného bydlení

Soukromý sektor

1. **Zrychlit povolování výstavby zefektivněním organizace stavebních úřadů** (nad rámec již schválených změn ve stavebním zákoně). Nový stavební zákon a s ním zavedená digitalizace stavebního řízení je důležitým krokem ke zrychlení výstavby. Nad rámec již schválených a implementovaných změn doporučujeme ještě:
 - Vyhodnotit první zkušenosti s novým zákonem a jeho dopady. Na základě získaných poznatků doladit některé procesy a instituty.
 - Centralizovat a sjednotit činnost stavebních úřadů (jeden stavební úřad s pracovištěm na každém ORP = sjednocení postupů / zastupitelnost / jednotné metodické vedení, ale zachovat obcím možnost vyjádření k povolením).
2. **Reformovat systém územního plánování** (po vzoru okolních vyspělých států). Dosavadní systém územního plánování je často větší brzdou pro novou výstavbu a také příčinou nekvalitní a veřejnou infrastrukturu a životní prostředí zatěžující výstavby než samotný povolovací proces.

Navrhujeme po diskusi s odbornou veřejností tato opatření:

- **Zakotvit dostatečnou a cenově dostupnou nabídku¹¹¹ bydlení jako jeden z úkolů územního plánování**, tj. jako jeden z veřejných zájmů, které mají orgány zapojené do územního plánování chránit. V situaci, kdy jsou chráněny jiné veřejné zájmy, ale nikoli sama dostupnost bydlení, může územní plánování a na něj navazující procesy směřovat k preferenci jiných využití či neefektivním typům výstavby.
- **Reformovat funkci územních plánů a oslabit jejich roli při povolování soukromé výstavby** – územní plán jako koncepční a strategický dokument, který stanovuje dlouhodobé cíle územního rozvoje obce a definuje umístění strategické infrastruktury, uliční čáry, plochy chráněných území, základní funkční členění a charakter území. Územní plány nemusí striktně určovat konkrétní funkční využití, ale umožňovat flexibilnější využití, pokud nezpůsobuje vyšší zátěž pro okolí než jiné přípustné využití.

Například velkou část průmyslových a komerčních brownfieldů by mělo být možné (při splnění dalších podmínek) přebudovat na byty a další "lehká" využití (sport, kultura apod.) bez nutnosti administrativně zdoluhavé změny územního plánu. Naopak – směrem k většímu zatížení například průmyslovým areálem v oblasti koncipované pro bydlení – by ovšem tento nástroj využít nešel.

Stanovit limity do míry zásahů obcí do práv vlastníků stavebních pozemků a budov v zastavěných územích, pokud by tyto zásahy excesivně omezovaly přirozené zahušťování a podstatně narušovaly veřejný zájem na zajištění cenově a kapacitně přístupné nabídky bydlení.

- Posílit roli zastavovacích (ve smyslu stavebních) plánů nebo územních studií, které by nahradily dnes téměř nevyužívané plány regulační. Tyto zastavovací plány by měly dát investorům jistotu, že získají stavební povolení na projekt, pokud nepřekračuje omezení daná zastavovacím plánem. Zjednodušit proces jejich pořízení a umožnit jejich odchýlení od nadřazené dokumentace na základě prostého souhlasu dotčených aktérů (+ automatická změna nadřazené dokumentace tak, aby byly všechny úrovně ÚPD v souladu).
- **Zvýšit flexibilitu formálních požadavků územních plánů – například menší míra detailu pro malé obce.** Stát může stanovit minimální nebo maximální kapacitu územně plánovací dokumentace v územích strategického zájmu.
- **Zjednodušit a zrychlit pořizování územně plánovacích dokumentací a jejich změn** – pouze jedno společné a veřejné projednání (zrušení možnosti jejich opakování a jejich nahrazení

¹¹¹ Cenovou dostupností se zde nemyslí konkrétní definice či regulace, ale cíle dosažení příznivých tržních cen bydlení, sekundárně též zvýhodněného dostupného bydlení nabízeného s účastí veřejného sektoru.

prostým souhlasem dotčených aktérů) a zavedení jednoho koordinovaného stanoviska DOSS (+ mimosoudní přezkoumatelnost a možnost zamítnout ze strany nezávislé autority).

3. Lepší a rychlejší spolupráce v procesech stavebního povolení a územního plánování:

- Snížit počet dotčených orgánů státní správy (DOSS) a zavést jejich povinnou koordinaci při vydávání závazných stanovisek v rámci procesů stavebního povolování a územního plánování. Zároveň umožnit mimosoudní přezkum závazných stanovisek DOSS a jejich odůvodnění ze strany nezávislé autority, zavést možnost stanovisko DOSS zamítnout v případě, kdy je nedostatečně podložené, nerelevantní nebo objektivně přesahuje působnost DOSS (zamítnutí by mělo být nadále přezkoumatelné ze strany nadřízených orgánů a správních soudů).
- Využít dobrovolného spojování obcí v územním plánování, investicích do výstavby/rekonstrukce apod. Zavedení finanční motivace pro spojování menších obcí do Společenství obcí a převedení procesů územního plánování a stavebního řízení na Společenství.

4. Motivovat v rozpočtovém určení daní a jiných institutech obce k povolování výstavby posilující dostupnost bydlení:

Možnou překážkou rychlejšího povolování staveb, i překážkou ekonomicky a environmentálně prospěšného zahušťování výstavby, může být lokální odpor proti výstavbě podporovaný i místními obecními politiky. Změny ve stavebním řízení mohou maximálně oslabit procesní sílu tohoto odporu. Nemění ale motivaci lokálních politiků a občanů. Odpor proti výstavbě je při dnešním financování obcí racionální. Rozpočtové určení daní zohledňuje počet obyvatel, ale nikoli nově příchozích. Nová výstavba znamená finanční zátěž s budováním nové infrastruktury a rozšiřování populace a může vést ke snížení dostupnosti služeb pro současné rezidenty. Navrhujeme:

- **Reformovat RUD tak, aby příchod nových rezidentů zajistil obcím adekvátní přísun financí nezbytných k zajištění vyvolaných výdajů na novou infrastrukturu a provoz.** Například vyšší koeficient RUD na občany, kteří do obce přišli v posledních 5 letech.
- Posílit využívání tzv. ekonomických nástrojů v územním plánování. U plánovacích smluv s investory odstranit šestiletý limit pro jejich vyžadování jako podmínku v územním plánu – tento limit dává spíše perversní motivaci oddalovat výstavbu. Hledat další mechanismy vedoucí k jejich častějšímu využívání. Odstranit asymetrii, kdy obce musí platit kompenzace za “downzoning” v územním plánu, ale nemohou získat peníze za “upzoning”, což je demotivuje od umožnění vyšší a hustší výstavby, a tedy snižuje nabídku nového bydlení. Řešením je symetricky umožnit i poplatky za zhodnocení pozemků při „upzoningu”.

Veřejný a neziskový sektor

5. 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.**¹¹² 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.**

¹¹² 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.

To by **podpořilo vznik cca 11 000 bytů ročně** (při průměrné velikosti 55 m²)¹¹³. 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.

Tato podpora by znamenala **znásobení** současné výstavby přes SFPI. Před navýšením těchto investic doporučujeme **nejprve evaluovat současné nastavení**, a to se zaměřením na parametry – 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, zvýšenou míru podpory znevýhodněných regionů apod.

Celkové výdaje na politiku bydlení se nemusí zvyšovat a dopady mohou být fiskálně pozitivní, pokud bude podpora výstavby financována omezením neefektivních podpor poptávkové strany:

- Zrušení či výrazné omezení daňového odpočtu hypoték (**4–8 mld. Kč** ročně, podle toho, jak porostou současné náklady na daňové odpočty a zda by šlo o zrušení či omezení této podpory)
- Převod financování části příspěvku na bydlení směřujícího do komerčních bytů na samosprávy (**3–5 mld. Kč ročně** dle nastavení)
- Celkové zrušení podpor stavebního spoření (**2–3 mld. Kč** ročně dle vývoje nákladů po omezení příspěvků)
- Omezení obchodu s chudobou a úspory v příspěvku na bydlení vyšším přesunem žadatelů do bytů bez uměle navýšených nájmů (**stovky milionů až jednotky miliard**)

Souběh navýšení dotační podpory a těchto opatření tedy může **stále směřovat k úsporám 1 až 10 mld. Kč**. Navíc výstavba bydlení má vysoký ekonomický multiplikátor a podpoří ekonomický růst a výběr dalších daní. Pozitivní saldo těchto opatření lze směřovat například do snížení zdanění nízkopříjmové zaměstnanecké práce = zvýšení kupní síly chudých nájemníků (viz body níže) či financování úvěrového schématu v prvních letech.

Systematická podpora přípravy ready-made projektů bytové výstavby – skrze zvýšení odborných kapacit samospráv ([regionální centra podpory investic do bydlení SFPI](#)) a finanční podporu (výhodné státní úvěry a dotace na financování projektové přípravy).

6. Legislativně ukotvit a systematicky podporovat neziskové bytové společnosti.

- Po vzoru dalších evropských zemí ([Rakousko](#), [Dánsko](#) či [Finsko](#)) přijmout zákonnou úpravu bytových společností s omezeným ziskem poskytujících stabilní a finančně dostupné nájemní bydlení. Legislativa by měla umožnit vznik a udržitelný provoz regulovaných nájemních společností (nájemní asociace) schopných spravovat vysoký počet dostupných nájemních bytů v různých lokalitách i neziskových bytových společností s kolektivním vlastnictvím [vhodných pro bytovou výstavbu z iniciativy občanů či obcí \(nespekulativní bytová družstva, spolky\)](#).
- Nastavit komplexní systém finanční a metodické podpory neziskové bytové výstavby – dlouhodobé úvěrové financování (se splatností 40+ let), státní garance privátních bankovních úvěrů, poskytování vhodných nemovitostí ve veřejném vlastnictví (nevyužité nemovitosti, obecní pozemky – např. právo stavby na 99 let), zapojení obcí a soukromého bankovního sektoru, metodická podpora investiční přípravy.

¹¹³ Předpokládáme průměrnou cenu nové výstavby a rekonstrukcí cca 55 tisíc Kč na m². Finální cena se může lišit podle projektů a poměru využití pro novostavby a rekonstrukce.

- Zajistit, že byty neziskových společností vybudované s veřejnou podporou budou poskytované v souladu se strategickými zájmy státu a obcí (poskytování bydlení primárně pro cílové skupiny, znemožnění spekulativního nakládání s byty, soulad s cíli udržitelného rozvoje atd.).

Oblast 2. Podpora dlouhodobého nájemního bydlení (v existujících nemovitostech)

Soukromý sektor

7. Upravit legislativní vztahy pronajímatelů a nájemníků směrem k větší stabilitě a důvěře v oblasti nájemního bydlení a podpoře dlouhodobých pronájmů.

- Podle [výzkumu MMR](#) 800 tisíc až 1 milion lidí v ČR bydlí v nájemním bydlení se smlouvou na dobu do 2 let. Nevyužívání smluv na dobu neurčitou či na dlouhou dobu vede k nejistotě, transakčním nákladům i k nefunkčnosti regulace zvyšování nájmů (viz bod 11). Posílení využívání kontraktů na dobu neurčitou musí vycházet jak z omezení nejistot pronajímatelů, tak ze zlepšení regulace řetězení nájemních smluv. Navrhujeme:
- **Urychlit a usnadnit proces vystěhování v případě oprávněné výpovědi z nájmu ze strany pronajímatele** (v řešení)
- **Omezit možnost řetězení krátkodobých nájemních smluv** oproti dnešní praxi krátkodobých smluv na jeden rok. Například převzít úpravu z Německa či Dánska, kdy zákonem preferovanou nájemní smlouvou je smlouva na dobu neurčitou a krátkodobé smlouvy jsou možné jen v zákoně uvedených případech. Lze také doporučit úpravu, kdy se krátkodobá roční smlouva po 1-2 letech automaticky mění na smlouvu na dobu neurčitou, pokud nedošlo k nějakému porušení nájemní smlouvy (pronajímatel si tak může nájemníka první rok "odzkoušet"). Případně lze určit minimální délku nájemní smlouvy například na 3+3 roky (Rakousko, Francie).
- **Sblížit podmínky smluv na dobu určitou a neurčitou** — například možnost výpovědi smlouvy s dobou neurčitou kromě zákonných důvodů i bez udání důvodu, ale s 1-2letou výpovědní lhůtou.
- Implementovat **další mechanismy omezující nejistotu pronajímatelů** — [výhodnější pojištění pro vlastníky nemovitostí v případě defaultujících nájemníků](#). Stát a obce by měly navíc poskytovat asistenci pronajímatelům i nájemníkům, aby situace neplacení nájemného byly minimalizovány (kontaktní centra bydlení).

8. Realističtější a funkční nastavení limitace růstu nájmů v občanském zákoníku, aby poskytovalo ochranu zranitelným nájemníkům, ale nebylo demotivací od uzavírání dlouhodobých smluv.

Občanský zákoník umožňuje *"nájemci zvýšit nájemné maximálně o 20 % za tři roky a zároveň maximálně do výše srovnatelného nájemného obvyklého v daném místě"*. Reálně ovšem klauzule o 20% zvýšení nabývá efektu jen u nájmů na dobu neurčitou či velmi dlouhodobých nájmů (při zasmluvnění lze totiž podmínky změnit). To může být další motivací využívat krátkodobé smlouvy. Klauzule o nájmu obvyklém v místě není využívána, protože vyžaduje posouzení soudem. Navrhujeme zvážit:

- Realističtější a ekonomickou situaci reflektující nastavení klauzule o 20 % růstu nájmů v tříletém období. Například umožnit zároveň růst ve výši růstu průměrné mzdy v 3letém období, který zvýší hranici 20 %, pokud nominální mzdy rostou rychleji.
- **Naopak navrhujeme posílit kontrolu dodržování ustanovení o cenách obvyklých a limitu růstu nájmů ze strany státu v rámci nájemníků pobírajících příspěvek na bydlení.** Úřady práce vidí ceny nájmů žadatelů, přesnou lokalitu (možnost srovnání s běžnými cenami) a znají jejich vývoj. Tím by vznikla efektivní kontrola u nejvíce ohrožených nájemníků.

- Popř. zvolit jednodušší proces vymáhání ustanovení o cenách obvyklých, například přes Finančního arbitra či jiný orgán.
- Podpora vzniku [kontaktních center bydlení](#) a vzniku vzorových nájemních smluv (např. připravených Ministerstvem spravedlnosti).

9. Zefektivnění systému daně z pronájmu — aby nebyl nevýhodný pro méně informované vlastníky (fyzické osoby), které může odrazovat od začátku pronajímání, a nepodporoval krátkodobé komerční pronájmy na úkor dlouhodobých nájmu.

Nevýhodami dnešního systému je, že není daňově neutrální a obsahuje i řadu negativních motivací proti dlouhodobým pronájmům fyzickými osobami:

- Výše paušálů zvýhodňuje krátkodobé komerční pronajímání (30% paušál pro pronájmy fyzickou osobou vs. 60% pro komerční pronajímání bytů jako OSVČ);
- znevýhodňuje a demotivuje málo informované začínající pronajímatele – 30% výdajový paušál je nízký a vede k vyššímu zdanění, existuje možnost vynulovat daň z pronájmu kombinací odpisů a dalších daňových odpočtů, které ale vyžadují znalost systému, naceňování nemovitostí apod.;
- znevýhodňuje a demotivuje vlastníky družstevních bytů, v nichž je výrazně složitější aplikace odpisů do nákladů při danění přes evidenci výdajů;
- znevýhodňuje levné a dostupné pronájmy – čistě procentuální konstrukce výdajového paušálu totiž neoprávněně předpokládá, že u pronájmů neexistují fixní náklady a náklady s pronájmem stoupají lineárně s cenou;
- neomezuje přenos případného zvyšování daně z nemovitosti do nájmu, protože z daně z pronájmu je efektivně odečítáno jen 15 % placené daně z nemovitosti (při jejím zařazení do výdajů);
- zvýhodňuje v pronajímání OSVČ proti dalším fyzickým osobám (zaměstnancům), protože OSVČ mohou kombinací odpisů a dalších položek vytvářet daňovou ztrátu, která jim snižuje zisk z jiných částí podnikání.

Navrhujeme (po zpracování RIA a dopracování designu):

- **Vyšší výdajové paušály pro pronájem ze strany FO** – sladění s komerčními pronájmými bytů ze strany OSVČ (např. obojí 40 %).
- Naopak **omezit extenzivní a selektivně využitelné odpisy nemovitosti** – například rychlejší odpisy jen u novostaveb, u ostatních 50 let (německý systém). Uplatnění odpisů jen ve výši, která nuluje příjem z pronájmu, ale nevytváří ztrátu omezující daň z dalšího nesouvisejícího podnikání a porušuje tím daňovou neutralitu (FO, resp. zaměstnanci tuto ztrátu nikde uplatnit nemohou), či případně limitace reálných nákladů na 60-80 % příjmů z pronájmu.
- Při zvyšování daní z nemovitosti zavést **možnost od výsledné daně z pronájmu plně či většinově odečítat zaplacenou daň z nemovitosti, a tak omezit přenos zvyšování daně z nemovitosti do nájmu**. Dnes se efektivně odečítá z daně z pronájmu jen 15 % daně z nemovitosti při jejím zařazení do výdajů a přenos na nájemce tím není omezen.

10. V rámci reformy daně z nemovitosti zvážit implicitní mechanismy motivující k pronájmu, opravě nezrekonstruovaných bytů a obecně využívání nemovitostí pro bytové potřeby

Pro zvýšení těchto motivací není třeba a ani žádoucí aktivní zkoumání obsazenosti bytů a penalizace za neobydlenost a další kontroverzně vnímané a administrativně složité nástroje. Nástroje mohou být jednodušší lze posílit například:

- slevou v dani z nemovitosti pro nemovitosti s trvalým bydlištěm (vlastníka či pronajímatele);
- slevou na poplatníka ve (vyšší) dani z nemovitosti, která snižuje zatížení první vlastněné nemovitosti oproti sekundárním vlastněným nemovitostem, jejichž efektivní zatížení ale klesá v případě pronájmu díky systému odečtu daně z nemovitosti z daně z pronájmu (viz výše);
- vyšší navázání daně z nemovitosti na hodnotu pozemků, která je vyšší v oblastech s nedostatečnou nabídkou pronájmů (Praha apod.) a může motivovat k využití neobydlených a nezrekonstruovaných domů často i ve vlastnictví mimo ČR.

[Ve Francii](#) vyšší zaměření na zatížení nevyužívaných nemovitostí vedlo k uvolnění 13 % z nich na trh s bydlením, [ve Vancouveru](#) dokonce až 36 %.

11. Omezení daňového zvýhodnění Airbnb¹¹⁴ a obecně komerčního využívání bytů (mimo bytovou potřebu), umožnit státu a obcím lepší monitoring jeho využívání:

- Změnit stav, kdy u komerčních krátkodobých pronájmů přes OSVČ lze aplikovat 60% výdajový paušál (paragraf 7) při dlouhodobých pronájmech ze strany fyzické osoby pouze 30% (paragraf 9).
- Omezení motivace využívat byty i jinak komerčně, k níž dnes vede výhodnost odpisů (vyšší než v Polsku a Německu, nezohledňující stáří budov apod.) uplatnitelných jen některými typy poplatníků (PO, OSVČ využívající daňovou evidenci, ale jen menšina informovaných FO).
- Omezit přístup OSVČ v oblasti pronajímající byty za účelem rekreace vstup do režimu paušální daně, v níž takřka eliminují zdanění pronájmů a stát je zvýhodňuje proti fyzickým osobám dlouhodobě pronajímajícím analogické bytové prostory (porušení principu daňové neutrality).

Dále po důkladnější analýze navrhneme zvážit následující kroky:

- Zejména pokud nedojde k důslednému sladění daňových režimů (bod 1), umožnit propojení dat Finanční správy a Stavebních úřadů pro možnou kontrolu, zda byt, jehož pronájem je zdaněn v režimu komerčních pronájmů (OSVČ) má odpovídající kolaudaci.
- Umožnit obcím přiměřeně regulovat služby krátkodobého ubytování na svém území - např. vyžadovat evidenci Airbnb pronájmů pro efektivní navázání lokálních poplatků, či aplikovat omezení na zastoupení bytů využívaných k Airbnb.

Veřejný a neziskový sektor

12. Omezení „černého pasažérství“ / morálního hazardu obcí, které v případě nerozvíjení obecního bydlení převádějí náklady na stát (17 mld. ročně na PnB převážně do soukromých bytů). Možným řešením je podmínit plné proplacení PnB obecním či neziskovým vlastnictvím tak, aby obce byly motivovány zajistit dostupné obecní nájemní bydlení pro své občany. Pokud by příspěvek byl uznán pro příjemce bydlení v nemovitosti v soukromém vlastnictví, náklady PnB by se dělily mezi stát a samosprávu.

13. Zavést pravomoc obcí stanovit v rámci své ÚPD (územně plánovací dokumentace) minimální podíl nových bytů, který musí být dlouhodobě poskytovaný v režimu sociálního nebo dostupného nájemního bydlení. S požadavkem by mohla být automaticky spojena méně striktní regulace (předem stanovený vyšší koeficient zastavění a vyšší výškové limity, nebo kompletní změna územního plánu), případně jiné kompenzační opatření pro investora (platba, odkup vymezených bytů, převedení na obec v rámci dohodnuté kontribuce).

¹¹⁴ Některé výzkumy ukazují, že výrazné rozšíření Airbnb souvisí s nárůstem cen zbylých nájmu <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0094119020300498>

14. Rozšíření spektra poskytovatelů dostupného nájemního bydlení – neziskového či s omezeným ziskem.

- Legislativní definice a finanční a metodická podpora bytových společností s omezeným ziskem poskytujících dostupné nájemní bydlení (po vzoru rakouských [Gemeinnütziger Bauvereinigungen](#) nebo dánských [Boligforeningene](#)). Umožnit vznik dvou typů neziskových poskytovatelů bydlení: centrálně vlastněným nájemním společnostem (housing associations, mohou být v soukromém vlastnictví, nebo např. zřizované státem/kraji/obcemi) a kolektivně vlastněným družstvům/spolkům. Rozvedeno dále v bodě Podpory neziskové výstavby.
- Podpora a rozšíření konceptu obecních nájemních agentur ([např. po vzoru pražské Městské nájemní agentury](#)), kdy soukromí pronajímatelé poskytnou svůj byt pro sociální účely výměnou za garantovaný příjem od města.
- Podpora soukromým a veřejným pronajímatelům, kteří se zaváží dlouhodobě poskytovat nájem neziskově (nákladově) či s omezeným ziskem, prostřednictvím daňových úlev, garancí či bonusů ([např. program pro pronajímatele v Barceloně s dotací na renovace a 95% slevou na dani z nemovitosti](#)).

Oblast 3. Pozitivní daňové motivace a omezení selektivních podpor deformujících trh

15. Zrušit či výrazně omezit možnost odpočtu zaplacených úroků na hypotéce ze základu daně z příjmu pro vlastnické bydlení.

Daňové odpočty hypoték snižovaly daňový výběr v roce 2022 o 6,7 miliardy Kč a se zvýšením úrokových sazeb se tato částka může zvyšovat k 8-10 miliardám. Existenci této daňové slevy je přitom nutné saturovat jinými daněmi či úsporami. Problém současného nastavení odpočtů je pak zejména to, že nesplňují deklarovaný cíl podpory dostupnosti bydlení.

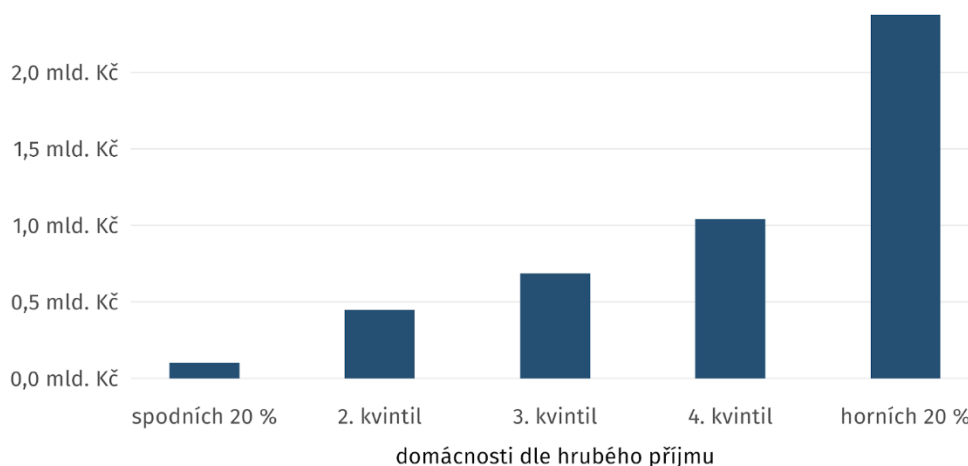
Podpora koupě nemovitosti skrze daňové zvýhodnění hypoték z majoritní části putuje do financování již postavené nemovitosti, jen okolo **13 %** objemu financuje novou výstavbu. Daňové zvýhodnění čerpají zejména movitější domácnosti a dle [evidence](#) nezvyšuje podíl lidí ve vlastnickém bydlení, zvyšuje cenu nemovitostí či hypotečních úroků, pokud je nabídka omezená. Vlastníci nemovitostí z ní profitují dlouhodobě, nejen v době koupě a řešení bytové potřeby.

Jednou možností je celkové zrušení odpočtů na hypotéky. Alternativou je pak výrazně úspornější design směřující k naplnění cílů dostupnosti bydlení – tedy daňová sleva v prvních letech nákupu vlastnického bydlení, omezená na prvovlastníky (první nákup pro vlastní potřebu), novostavby a jiné nemovitosti do omezené ceny, a zejména poplatníky s nižšími středními příjmy (mízení slevy u vyšších příjmů). Tento design inspirovaný USA v letech 2009-2011¹¹⁵ může mít lepší efekty za výrazně nižší fiskální náklady.

¹¹⁵ First time buyer tax credit (<https://www.irs.gov/pub/irs-news/fs-10-06.pdf>)

Úspora daná zrušením či reformou odpočtů/slev lze „investovat“ do zvýšení a zajištění vyčerpatelnosti obecnějších daňových slev na poplatníka a první dítě (vede k posílení dostupnosti nájemního bydlení posílením kupní síly), a/nebo do podpory rekonstrukce a výstavby obecního bydlení.

Více jak polovina hypoteční podpory náleží nejbohatším domácnostem



poznámka: model pracuje pouze se zaměstnanci (nezahrnuje OSVČ)
zdroj: SILC 2023 (zpracováno modelem TAXBEN ve vlastnictví IDEA)

16. Omezení výjimek pro zdanění kapitálových zisků z prodeje nemovitosti nevyužívaných pro vlastní bydlení.

Daňové zvýhodnění vlastnického bydlení oproti jiným druhům investic (akcie, lidský kapitál apod.) zvyšuje poptávku po nemovitostech a zlehčuje spekulace s investicemi. Možnost nedanit kapitálové příjmy ze zisku z prodeje nemovitosti, která nebyla používána pro vlastnické bydlení, je mezi evropskými OECD zeměmi [spíše výjimkou](#).

Při omezení výjimek (např. zrušení obecného časového testu) je naopak vhodné **upravit výpočet základu daně (nákupní cena) o inflaci**. Daň z kapitálových zisků by se tak neplatila z rozdílu prodejní a pořizovací ceny v nominálních hodnotách, ale pořizovací cena by byla upravena inflací do hodnoty v roce prodeje. Místo ostrých časových testů tak nastupuje mírnější daň reflektující reálnou výši zisku.

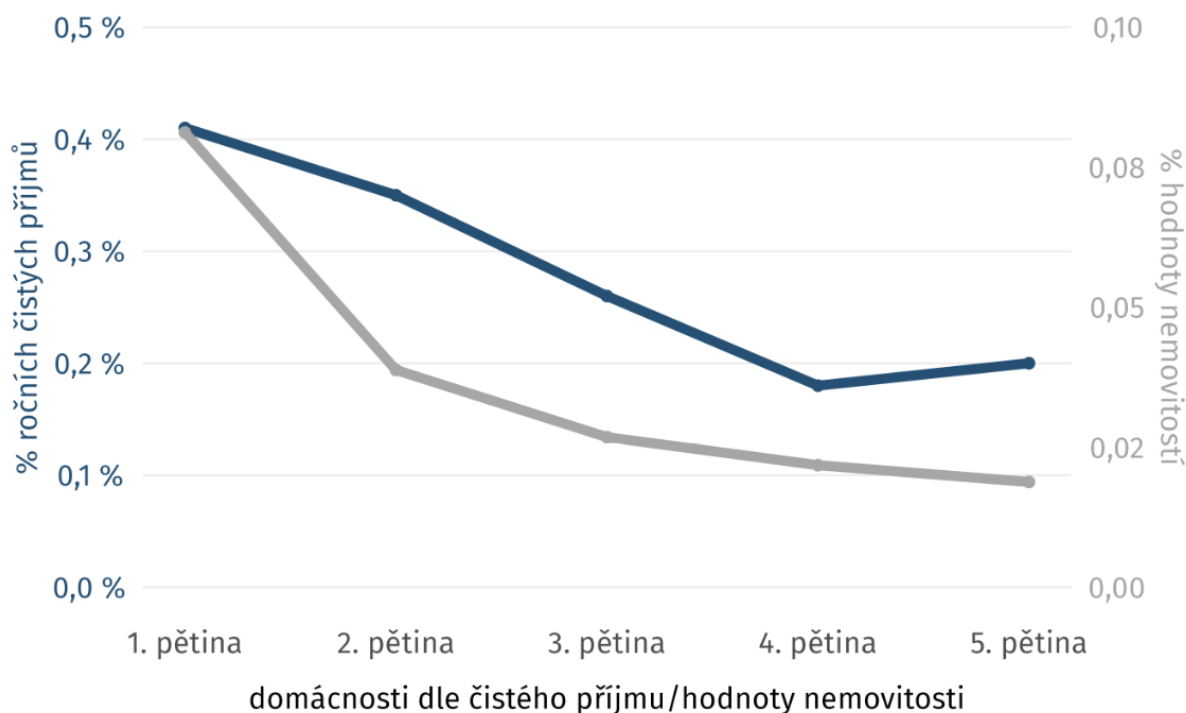
Dále je možné omezit daňové osvobození prodeje jen na jednu nemovitost užívanou pro **svou** bytovou potřebu (tedy jen na primární nemovitost)¹¹⁶.

17. **Reforma konstrukce daně z nemovitých věcí – [navázat daň z nemovitých věcí na hodnotu pozemků \(LVT\)](#), motivovat k jejich využívání, ulevit chudým vlastníkům pomocí slevy na dani z nemovitosti (analogicky slevě na poplatníka v práci) a zároveň snížit zdanění práce.**

Dnešní systém zdanění nemovitostí je regresivní (chudí vlastníci platí vyšší % svých příjmů a i hodnoty majetku na dani než bohatí). Zdanění, které je více závislé na hodnotě nemovitosti, má méně negativní distribuční dopady (menší zatížení vlastníků, chudých regionů apod.) a implicitně obsahuje valorizaci.

¹¹⁶ OECD doporučuje také omezení výjimky ze zdanění kapitálových příjmů z prodeje primárních nemovitostí. Místo vyjmutí ze zdanění lze umožnit slevu ze zdanění rozdílu mezi prodejní cenou a valorizovanou kupní cenou na úrovni cca 50–75 tis. Kč; to odpovídá kapitálovému zisku při prodeji na úrovni cca 300–500 tis. Kč (při sazbě 15 %).

Výše daně z nemovitých věcí jako % z hrubých příjmů a % z hodnoty nemovitostí



Pozn.: Zahrnuje pouze domácnosti vlastníci alespoň 1 nemovitost; Tento graf byl aktualizován oproti původní zveřejněné verzi dokumentu, která pracovala s nepřesným kvintilovým dělením ceny nemovitostí.

Zdroj: SILC 2022 & FSD 2022

Navrhujeme více navázat zdanění z nemovitých věcí a pozemků na jejich polohovou rentu. To lze provést přímo navázáním na odhadnutou polohovou rentu pro konkrétní nemovitosti, kterou by určil stát či vybraný zprostředkovatel regulovaný státem.

Avšak vzhledem k tomu, že stát nemá zatím zkušenosti s hromadným naceňováním nemovitostí a oceňování nemovitostí může vyvolat kontroverze, realističtější řešení může být rekonstrukce [korekčních koeficientů \(nyní určených hrubě dle velikosti obce\)](#), aby lépe reflektovaly rozdílnost hodnoty nemovitostí v prostoru. Například lze systém korekčních koeficientů nastavit dle jednotlivých katastrálních území (a tak zvýšit granularitu cenových pásem).

V souladu s doporučením ekonomické literatury, dobrou praxí v zahraničí (např. [Estonsko](#)) a dřívějšími navrhovanými reformami (Kalousek, Minčíč 2013) navrhujeme přenést daňovou zátěž převážně na polohovou rentu, oproti samotným stavbám. Výhodou je, že daň zaměřená na hodnotu pozemku nezatěžuje investici do výstavby a nemovitostí, naopak motivuje k efektivnějšímu využívání pozemků a méně zatěžuje typy výstavby, které jsou efektivnější pro poskytování dostupného bydlení (vyšší obytné budovy).

Při zvýšení daně z nemovitosti doporučujeme v ní:

- zavést slevu na poplatníka pro snížení zatížení první nemovitosti pro bydlení (typicky seniorské domácnosti);

- reformovat daň z pronájmu, aby se omezil propis daně z nemovitosti do výše nájmů (např. plný či většinový odpočet daně z nemovitosti do daně z pronájmu).

Doporučujeme zvážit a analyzovat, zda pro vybrané lokality nezavést daň z nabytí nemovitosti pro zahraniční investory (dle [vzoru Britské Kolumbie](#) aj. států).

18. Úpravy DPH, aby nebyla výstavba a rekonstrukce nízkometrážních a dostupných bytů zatěžována vyšší sazbou

Při výstavbě a rekonstrukci bytů s podlahovou plochou do 120 m² se uplatňuje snížená sazba daně 12 % a pro byty s podlahovou plochou nad 120 m², základní sazba daně 21 %. Takto velkých bytů je dnes pouze 4 % (v rámci těch, za které je odváděna daň z nemovitosti – GŘ 2023). Problém je, že sazba 21 % se uplatňuje na výstavbu celé budovy, pokud alespoň jeden byt v budově přesahuje podlahovou plochu 120 m². Toto může vést k nechťnému zdražování dalších malých bytů.

U rodinných domů se naopak základní sazba DPH 21 % uplatňuje jen při stavbě domů od velmi vysoké hranice plochy 350 m². Ty v současné době jen cca 9-10 % nejdražších rodinných domů (GŘ – data o dani z nemovitosti). Zvýhodnění velkých luxusních domů (250-350 m²) je sotva obhajitelné ze sociálního hlediska.

Celková konstrukce má řadu negativně ekonomických důsledků:

- Uměle je zdražována výstavba sociálně dostupnějších menších bytů
- Rodiny, které si mohou dovolit a preferují prostorné bytové bydlení (nad 120 m²) jsou daňově „tlačeny“ do rodinných domů. Nepřímo tak podporuje suburbanizaci, s následnými náklady pro veřejné rozpočty, životní prostředí a dopravní zátěž ve městech.
- Motivuje developery stavět odděleně domy s malými a s prostornými byty a tím posiluje sociální separaci.
- Prodražuje obcím investice do dostupného bydlení, pokud chtějí stavět či rekonstruovat domy, v nichž jsou malé i prostorné byty zároveň.
- Z různých indikací motivuje k manipulaci pro obcházení daně (rozdělování na menší byty při výstavbě a jejich následné spojování po zaplacení DPH).

Navrhujeme:

1. U bytových domů buď zvýšit hranici 120 metrů pro uplatnění základní sazby DPH například na 160 metrů čtverečních, aby jen výjimečně docházelo k zvýšení DPH u celé výstavby včetně menších bytů, NEBO
2. Uplatňovat v DPH při výstavbě / rekonstrukci bytových domů tzv. poměrný koeficient (dle § 75 ZDPH), v kterém by bylo zohledněno, kolik bytů v budově je nízko-metrážních / sociálních a kolik vysoko-metrážních.
3. U rodinných domů naopak hranici snížit a uplatňovat vyšší sazbu DPH na RD například od 250 metrů čtverečních.

Oblast 4. Úpravy dávkové politiky a podpory dílčích skupin obyvatel

- 19. Flexibilnější systém asistence se splátkami nájemních kaucí** – ta je v současnosti vyplácena v systému mimořádné okamžité pomoci přes úřad práce, ale ve velmi malém počtu případů a s velkou administrativní náročností. Tuto funkci by měla převzít kontaktní centra bydlení

(doporučujeme přijetí současného návrhu zákona o podpoře bydlení).

20. Reforma příspěvku na bydlení

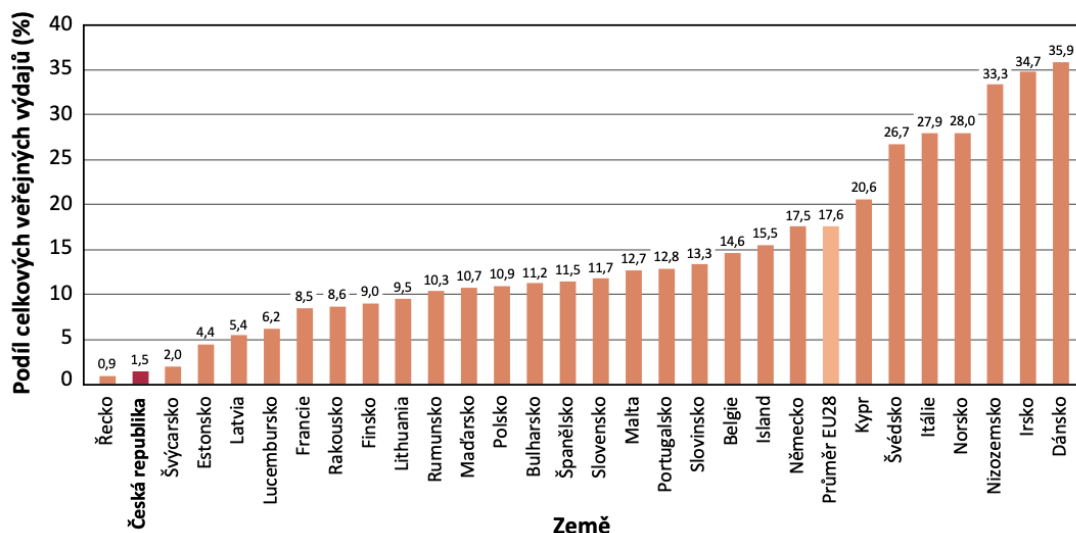
- **Příspěvek by měl diferencovat normativní náklady na bydlení podle cen nájmu v regionech.** Poskytoval by tak dostatečnou podporu v bohatších obcích (např. kolem Prahy), a naopak nezvyšoval cenotvorným efektem nájemné v chudých městech (viz také kapitola 4.1 [studie](#) k revizi nepojistných dávek). Plánovaná revize dávek toto opatření neobsahuje a zachovává současné rozlišení normativních nákladů podle velikosti obce, které s cenami nájmu souvisí jen slabě.
- Příspěvek by měl rozlišovat v míře podpory zranitelné a nezranitelné domácnosti. Zranitelné domácnosti jsou ty s omezenou možností navýšit finanční zdroje či řešit situaci změnou bydlení. Navrhovaná revize dávek rozlišení domácností zavádí a přiznává vyšší podporu, prostřednictvím vyšších uznatelných nákladů na bydlení, zranitelným domácnostem. Ty však vymezuje příliš úzce. Nad definici obsaženou v revizi za zranitelné navrhujeme považovat i invalidní důchodce ve II. stupni, širší skupinu samoživitelů (s dětmi do 10 let či 2 dětmi do 15 let), osoby v pracovní neschopnosti, příjemce dávek pěstouna nebo osoby v insolvenčních – viz kapitola 3.2 [studie](#) k revizi.
- Výpočet výše dávky by se měl změnit tak, aby žadatelé, z části příjmů od určité hranice, vynakládali na bydlení vyšší podíl prostředků (změna hranice 30 % v příspěvku na bydlení). Toto revize MPSV obsahuje a zlepšuje cílení příspěvku.
- Mělo by dojít k zavedení majetkového testu omezujícího nárok nízkopříjmových, ale majetných domácností. Test by ale ideálně měl dávku redukovat postupně se zvyšující se hodnotou majetku domácnosti (viz také kapitola 3.4 [studie](#) k revizi nepojistných dávek). V navrhované revizi test pouze zavádí ostrou hranici nároku – domácnost je vyřazena, pokud překročí určitou hranici úspor.

21. Vyšší a cílenější podpora sociálně znevýhodněných vysokoškoláků v bydlení

Většinu podpory dnes tvoří plošná sleva na děti do 26 let, která náleží rodičům, zejména dostatečně vydělávajícím. Naopak mladí s málo vydělávajícími rodiči, ti bez podpory rodičů nebo bez rodičů, nejsou tímto podporováni vůbec. Přímo a cílenou podporu poskytují pouze vysoké školy formou sociálních stipendií se zpětným proplacením od státu (administrativně složité), kde navíc:

- sociální stipendia jsou nízká a mají velmi úzkou cílovou skupinu (do 1,5násobku živ. minima);
- ubytovací stipendia jsou naopak velmi plošná a z hlediska rozsahu zanedbatelná;
- neexistuje funkční systém vratných studentských grantů nebo půjček. Česko patří mezi pouze [8 zemí EU](#), kde tyto půjčky neexistují.

Graf I.3: Veřejná finanční podpora vysokoškolských studentů
(v % celkových veřejných výdajů na terciární školství v roce 2018)



Proto navrhujeme:

- výrazné zvýšení přímé nevratné finanční podpory VŠ studentů, jak rozšířením okruhu studentů s nárokem na sociální stipendium (například příjem rodiny do 2,5násobek životního minima místo současného 1,5násobku), tak zvýšením a automatickou valorizací podpory;
- zvážení, zda tato podpora má být součástí podpory ze strany VŠ či dávkového systému (např. výrazné navýšení komponenty na studující VŠ „dítě“ do věku 26 let v aktuálně chystané superdávce);
- reformu plošné a finančně zanedbatelné podpory bydlení na kolejích. Místo 500–600 Kč/měsíc takřka plošně poskytovat vyšší podporu znevýhodněným studentům či zahrnutím této podpory do sociálních stipendií (výše);
- zavést systém vratných studentských grantů úročených cca sazbou Pribor a splácených dodatečnou sazbou z DPFO obdobně jako v UK. Nárok studentů i soukromých škol a kvalitních VŠ v zahraničí;
- zvážit zvýšenou výši podpory pro VŠ studenty rodiči s menšími dětmi v těchto nástrojích bez omezení horní hranicí 26 let.
- zvážit strukturování daňových slev na děti nikoli podle jejich počtu, ale podle jejich věku — například: vyšší sleva u dětí do 3 let, kde mají rodiče omezenou možnost pracovat a jde i o podporu VŠ studujících a pracujících rodičů;
- zvážit omezení plošné slevy pro nezaopatřené děti ve věku 18–26 let (studující VŠ) — např. udělat tuto slevu testovanou (nárok jen do určité výše příjmů) či jinak omezit a převést výdaje na ni do přímé podpory studentů.

Oblast 5. Posilování energetické úspornosti nájemních bytů

Velcí soukromí pronajímatelé, kteří zvyšují energetickou úspornost v reakci na ESG či očekávání akcionářů bez nutnosti podpory od státu, vlastní jen zhruba 15 % nájemních bytů. Pro ostatní vlastníky/pronajímatele je vhodné rozšířit aktuálně poskytované podpory NZÚ pro bytové domy o další nástroje.

22. Posílit investiční, poradenské a legislativní nástroje využitelné k posílení energetické úspornosti nájemních bytů

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 – téměř 40 % nájemních bytů je v domech s SVJ, kde o rekonstrukci rozhodují vlastníci jednotek (bydlící i pronajímající).

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 několik let hradí z dosahovaných úspor. Model nevyžaduje dodatečné financování od nájemců ani vlastníka, což je výhodné zejména pro obce (20 % nájemních bytů), které si obecně nechtějí brát úvěry.

Zacílit poradenství na fyzické/právní osoby, které často vlastní jediný pronajímáný dům, což tvoří zhruba 25 % nájemních bytů (často restituované domy v historických centrech měst). 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.

Při podpoře transformace teplárenství z Modernizačního fondu důsledně posuzovat dlouhodobé dopady na cenu tepla, včetně alternativních scénářů (tepelná čerpadla místo prostého spalování plynu, rekuperace tepla, decentralizace).

Stát vlastní jednotky tisíc bytů a může jít při jejich rekonstrukci příkladem. Aktivizace správců těchto objektů (ÚZSVM, státní podniky atd.) při aktivním využívání progresivních metod financování a technických řešení jako vzor pro obce a menší soukromé vlastníky.

23. Motivovat ke zvyšování energetické úspornosti zohledněním v regulaci zvyšování nájmů a způsobu jejich zdanění

Novelizací občanského zákoníku **umožnit snadnější zvyšování nájmu tam, kde díky úsporným opatřením**, které realizuje pronajímatel-vlastník, nájemci ušetří za energie a celkové náklady bydlení se změni minimálně. Nyní je větší nárůst možný jen po vzájemné dohodě.

Reformovat daň z pronájmu, aby motivovala k investicím do energetické úspornosti – dnes lze daň vynulovat jinými nesouvisejícími odečitatelnými položkami (vysoké odpisy, paušál na provoz auta). Pokud by reforma daně obsahovala paušální základ + možnost plného odečtu nákladů na energetickou úspornost bytu, motivovala by k investicím do nich.

Oblast 6. Zvýšení kupní síly a opatření mimo trh bydlení

24. **Výrazná reforma 3. pilíře důchodového systému, aby se stal relevantním zdrojem zabezpečení na stáří a nebyl nahrazován investicemi do nemovitostí** = vyšší podpora mladých klesajících s věkem, ukončení podpory transformovaných fondů – popřípadě změna jejich regulace vynucují investice takřka výhradně do státních dluhopisů a snížení poplatků, podmínění veřejné podpory menšími poplatky penzijních fondů, vyšší podpora výběru v delším období, atd.

25. **Snížení vysokého daňově-odvodového zatížení práce nízkopříjmových zaměstnanců**. Nízké čisté mzdy nízkopříjmových domácností snižují schopnost nízkopříjmových domácností získat či udržet si stabilní bydlení. Snížení zatížení nejchudších zaměstnanců lze dosáhnout například zvýšením základních slev na dani (na poplatníka a první dítě) a umožněním plně vyčerpat slevu na poplatníka – buď převedením do daňového bonusu, či uplatněním této slevy na širším základu daní a odvodů.

Dopady těchto opatření v DPFO jde kompenzovat rušením selektivně čerpatelných daňových slev či dalšími úpravami DPFO, které již NERV navrhoval.

26. **Rozvoj zaostávajících regionů.** Vyšší kupní síla v regionech a obecně lepší životní podmínky mohou částečně snížit tlak na stěhování se do center ekonomické aktivity, kde poptávka po bydlení je nejvyšší a stále roste. Možných nástrojů je mnoho: úprava daňového systému, decentralizace, cílené investice či zkvalitňování veřejných služeb (školství, kultura apod.).
27. **Zvýšení kapacity příměstské kolejové dopravy v Praze a kolem dalších ekonomických center. Na okolí zastávek kolejové dopravy by měl být vázán rozvoj nových plnohodnotných čtvrtí obsahujících bydlení;** dále systémový rozvoj suburbánní cyklo dopravy, a naopak redukce dotací do individuální automobilové dopravy, která je častým zdrojem odporu starousedlíků vůči nové výstavbě. Ani realizace všech výše zmíněných opatření zřejmě nevyřeší dostupnost nájemního bydlení v Praze a v budoucnosti ani v dalších prosperujících aglomeracích. Zvyšování kapacitního spojení v rámci aglomerací je způsobem, jak zvýšit kvalitu života v suburbánních strukturách.
28. **Podpořit využívání tzv. „reverzních hypotéky“,** které obohacují sadu nástrojů, které mohou použít zejména starší movité domácnosti pro řešení problému s likviditou. Jedná se o půjčku krytou hodnotou nemovitosti, kterou splácí typicky dědici například prodejem nemovitosti. Tento nástroj by mohl pomoci zejména starším domácnostem, které žijí v energeticky náročných budovách a jsou ohrožené [energetickou chudobou](#). Legislativně je využívání tohoto nástroje možné, ale banky jej příliš nevyužívají. Je třeba detailnější výzkum, jaké bariéry by vedly k vyššímu a bezpečnému využívání.

Oblast 7. Sběr dat a jejich zpracování

29. **Zlepšit datový monitoring bytového a pozemkového fondu s ohledem na jeho využívání, cenové rozložení a vlastnictví,** které je předpokladem jakékoli účinné regulace a efektivní politiky zaměřené na dostupnost bydlení.
 - dokončit tvorbu kompletní databáze bytů (zajištěním, aby se současné zdroje z katastrů apod. propojovaly do RUIAN), aby např. existovala data o:
 - počtu bytů, chybí spolehlivé informace o domech s jedním vlastníkem, vilách s jen 2–3 byty nebo družstevních bytech – spolehlivé není ani sčítání domů a bytů;
 - účelu užívání (zda např. byt je obydlený, rekonstruovaný, pořízený za účelem investice, pronajímán krátko – či dlouhodobě, využíván jako kanceláře atd.);
 - strukturu vlastnictví (v katastru nemovitostí jsou věrohodně zapsané pouze byty v bytových domech, které jsou rozdělené na bytové jednotky (“SVJ domy”), chybí napojení katastru nemovitostí na registr osob, aby se z registru dalo vyčíst, kolik jedna fyzická osoba vlastní nemovitostí i přes své právnické osoby). ČUZK, MMR a ČSÚ již tento registr připravují.
 - Vytvořit kvalitní a spolehlivé mapy nájemného a prodejních cen.
 - Měřit sentiment na trhu bydlení (příklad [BSA Property Tracker](#)).
 - Zpřesnit statistiku zaznamenávající transakce na trhu – prodejní cena, účel transakce (investování apod.), druh úvěru (refinancování vs. nově poskytnuté hypotéky).
30. **Posílení evaluací opatření a dalších analýz**
 - Monitorovat statistiky povolovacího procesu v jednotlivých stavebních úřadech na úrovni developerského záměru.

- Evaluovat první vlnu podpory výstavby dostupného bydlení ze SFPI (start v září 2024). A to se zaměřením na ověření správnosti nastavení jeho parametrů (např. poměr dotace a půjčky 20:80, rozdíly v tomto poměru pro různé žadatele, doba udržitelnosti, preference a zvýhodnění chudších regionů) a bariér v čerpání.
- **Zkoumat možná selhání trhu, v něm podle [dřívějších výzkumů](#) dochází k navyšování cen omezenou konkurencí v dodávkách materiálu a výstavbě** – v případě potvrzení těchto obav plánovat řešení (např. vyšší aktivita ÚOHS, vyřazení dodavatelů s monopolním či oligopolním postavením z přímých a nepřímých veřejných podpor apod.).
- Zlepšení a zacílení definice energetické chudoby, aby mohla být sdílena napříč státní správou a ideálně identifikována pomocí údajů v dávkovém systému (pro navazující intervence).

Další oblasti: efektivní regulace a vyjádření k podnětům



13. Regulace (únor 2023)

Název: Návrh opatření ke zvýšení kvality analyticko-výzkumné opory přípravy regulace (RIA) a vyhodnocování dopadů regulace na úrovni resortů a vlády

Garant: Daniel Münich

Datum publikace: 2. 2. 2023

Zdroj: [Národní ekonomická rada vlády se zabývala konsolidací státního rozpočtu a problematikou osob v exekuci | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

Moto: Bez spojení není velení. Bez evidence na základě dat, analýz a výzkumů nelze dobře vládnout.

Mnoho analytických podkladů pro rozhodování o legislativě, regulacích a reformách v ČR má nedostatečnou kvalitu, která neodpovídá významu regulace. V řadě případů analytická opora regulací absentuje zcela. V důsledku toho mají vlády, včetně té současné, slabou oporu v přípravě, obhajobě a implementaci reforem a jejich obhajobou před veřejností. V případě zájmu vlády může NERV navázat přehledem komplexnějších a dlouhodobějších kroků k modernizaci státní správy.

Tento materiál:

- (i) Upozorňuje na klíčové problémy v procesu přípravy nové regulace.
- (ii) Prezentuje příklady nízké kvality podkladů z nedávné minulosti.
- (iii) Navrhuje dílčí a poměrně rychle realizovatelná opatření slibující zlepšení situace.

Stav: Situaci dlouhodobě charakterizuje nízká analytická kvalita pravidelných tematických zpráv pro vládu a ad hoc analýz problémů jako východisek návrhů nové regulace (proces RIA). Jde nejen o ex-ante podklady, ale téměř zcela absentuje ex-post vyhodnocování dopadů již implementovaných regulací a reforem na dotčené skupiny (dopadů ekonomických, administrativních atd.). Nízká kvalita analytických podkladů je zapříčiněna nízkou úrovní, respektive nedostatkem **neúřední analyticko-výzkumné odbornosti** (nadbytkem úřednické odbornosti) na řadě resortů včetně Úřadu vlády. Mezi resortními úředníky je velmi slabé povědomí o externím zadávání potřebných výzkumů a schopnost využívat existující analýzy a výzkumy, nároční a zahraniční.

Resortní výzkumné ústavy: Externí analytickou alternativu resortům namnoze nenabízí ani tzv. *resortní výzkumné organizace*, byť tyto od resortů průběžně získávají nemalou veřejnou finanční institucionální podporu VaV (DKRVO).

- Činnost mnoha těchto ústavů není dostatečně navázána na výzkumné potřeby resortů při přípravě nové regulace (např. analýza řešeného problému v procesu ex-ante RIA nebo vyhodnocování dopadů v ex-post RIA).
- Nejsou sbíraná nebo nejsou dostupná potřebná data pro tyto analýzy. Nedochází k propojování dat z administrativních datových registrů.
- Na straně resortních výzkumných organizací se nedostatečně využívají pokročilé metodologie analýz dat a modely, které se běžně používají v řadě zemí EU-15, které by umožnily dostatečně rychlou odezvu resortních výzkumných ústavů na aktuální resortní potřeby.
- Současné tematické portfolio resortních výzkumných ústavů neodpovídá struktuře národních potřeb. Např. MZe podporuje formou DKRVO dvacet (20!) výzkumných organizací více než jednou miliardou Kč ročně! Na druhé straně jsou významné oblasti veřejných politik, které se zcela zásadně dotýkají kvality života všech občanů, kde ze strany vlád existuje rozsáhlá potřeba analýz, ale výzkumně-analytické kapacity jsou slabé (např. oblast penzijní systémů a souvisejících sociálně-ekonomicky-demografických témat; daňově-dávkové systémy; veřejné zdraví atd.). Někde dokonce resortní výzkumná kapacity chybí zcela (oblast školství, vzdělávání a sportu; ekonomie a řízení zdravotnictví; řízení síťových odvětví včetně energetiky; adiktologie).

Procesy RIA (hodnocení dopadů regulace): Zajištění kvalitních procesů RIA na všech rezortech a zlepšení analytických schopností nelze dlouhodobě zcela oddělit od celkového zvýšení efektivity státní správy. To ovšem vyžaduje rozsáhlý několikaletý projekt zahrnující: **(a)** významné zlepšení práce s lidskými zdroji (restrukturalizace a rozvoj); **(b)** procesní změny, zejména ve smyslu nastavování konkrétních realistických dílů a pravidelného vyhodnocování stupně jejich dosažení; **(c)** změny strukturální zahrnující koordinaci vybraných agend na centrální úrovni, zejména ve smyslu výměny

zkušeností, výchovy expertů a nastavení základních pravidel a úrovně kvality. K těmto agendám průřezově patří i digitalizace (kde změny již probíhají), ale například i správa databází, pokročilá analytika, nákup, využívání odborníků na marketing a ‘user experience’ a další oblasti.

Reforma státní správy: Zahraniční příklady ukazují, že modernizace státní správy představuje dosažitelný cíl. Považujeme to za jednu ze základních podmínek dlouhodobého rozvoje celé České republiky. Situaci podrobně mapuje a řadu doporučení obsahuje připravovaná speciální zpráva mise OECD na toto téma.¹¹⁷ Pokud bude ze strany vlády zájem o přípravu návrhu toho, jakým způsobem žádoucích změn dosáhnout, je NERV připraven se touto otázkou zabývat na základě již existujících dokumentů a doporučení.

Níže uvádíme opatření zaměřená na RIA a analytické zázemí resortů, která lze provést parciálně a poměrně rychle:

1. Novela zákona o veřejných výzkumných institucích, která posílí autoritu resortů vůči resortním ústavům při specifikaci a zadávání výzkumných agend.
2. Dopracování a schválení zákona o správě veřejných dat, který umožní jejich propojování efektivní využívání pro RIA a další analýzy.
3. Změna tematické struktury resortních výzkumných ústavů a jejich institucionální VaV podpory (DKRVO) tak, aby zaměřením více odpovídala potřebám veřejných politik a regulací, tj. posílení kapacity v tematických oblastech MŠMT, MPSV, MF ČR; případně vybrané výzkumné agendy přidružit jako centra k VŠ či pracovištím AV ČR.
4. Nízké procento výnosu spotřebních daní uvalených na škodlivou spotřebu dedikovat na empirické výzkumy zdravotních a sociálně-ekonomických dopadů návykových látek a dopadů preventivních a dalších opatření.
5. Restrukturalizací, tedy bez navyšování počtu zaměstnanců a finančních nákladů, na resortech a ÚV posílit počty pracovníků s **neúřední analyticko-výzkumnou odborností** a kompetitivními platy.
6. Zvýšit odborné zázemí pro zadávání analýz a výzkumů na straně resortů a ÚV. Nejlépe při úřadu vlády, resp. premiéra vytvořit nadresortní centrum koordinace a dohledu nad kvalitním vyhodnocováním dopadů regulace a reforem s přístupem do resortních databází.
7. Dlouhodobým rozvojovým projektem MŠMT podpořit vznik 1-2 kvalitních mezinárodně orientovaných VŠ pracovišť, která se budou zabývat vzděláváním špičkových analytiků pro státní správu a formou projektů se budou výzkumně podílet na analyticko-výzkumných službách pro resorty.

¹¹⁷ *OECD Public Governance Review of the Czech Republic*. Finální dokument by mohl být k dispozici koncem roku 2022, veřejná prezentace bude zřejmě počátkem jara 2023.



14. Dostupné nájemní bydlení (červen 2023)

Název: Doporučení hlavních kritérií pro poskytování veřejné podpory výstavby dostupného nájemního bydlení

Garant: Ján Lučan

Datum publikace: 23. 6. 2023

Zdroj: [NERV řešil regionální rozdíly a efektivitu veřejné správy | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

Tato doporučení odpovídají na požadavek Ministerstva pro místní rozvoj ohledně vymezení cílové skupiny domácností, které by měly tvořit okruh nájemníků (nebo by měli nárok na) dostupné nájemní bydlení. Do segmentu dostupného nájemního bydlení by měly směřovat veřejné investice (zvýhodněné úvěry, mobilizace soukromého kapitálu apod.). Dostupným nájemním bydlením se rozumí nájemní bydlení ve vlastnictví státních i soukromých subjektů s limitovanou výší nájemného.

Doporučení byla navržena a prodiskutována pracovní skupinou NERV Ekonomika domácností.

Exekutivní shrnutí:

- 1) Prioritou státu č. 1 by se mělo stát **řešení bydlení pro domácnosti v bytové nouzi (sociální nájemní bydlení)**, a to nejen z vážných sociálních, ale také ekonomických důvodů. **Následovat by měl systém dostupného nájemního bydlení jako priorita č. 2.**
- 2) **Pro nastavení systému dostupného bydlení není, na rozdíl od sociálního bydlení, potřeba zákona.**¹¹⁸ Postačí totiž program(y) státu/obcí stanovující pravidla pro poskytování veřejných grantů a/nebo zvýhodněných úvěrů.
 - Z pohledu kapacity není dostatek ani sociálních, ani dostupných bytů. Zájemem vlády je navýšit kapacity v obou segmentech (zejména novou výstavbou a rekonstrukcemi), tento materiál se věnuje definičním problémům vymezení množin cílových skupin obyvatel.
- 3) **Při nastavení parametrů programu je nutné pečlivě vážit veškeré (i nepřímé) potenciální veřejné benefity a náklady.** Soukromý sektor má o financování výstavby a provozování nájemního bydlení dnes větší zájem než dříve, ale je tomu zejména z důvodu vlastních komerčních zájmů a potřeb. Proto jakákoliv veřejná spolupráce se soukromým sektorem musí mít podobu win-win řešení.
- 4) Veřejná podpora dostupného bydlení by měla být podmíněna splněním následujících požadavků:
 - a) **povolení pouze klasické nájemní formy bydlení** bez možnosti transformace do družstevní či vlastnické právní formy bydlení, a to buď vůbec, nebo po dlouhé období, které odpovídá výši veřejné podpory;
 - b) **stanovení maximálního podílu bytů této (a případně i sociální) formy bydlení v každém jednotlivém bytovém komplexu** (podíl sociálních bytů by například neměl přesáhnout 10 % a podíl dostupných bytů 60 % z celkového počtu bytů v daném projektu); Obecně, podíl dostupného bydlení by měl být co nejvyšší. Může sahat až k jedné polovině či jako v případě Rakouska či Švédska téměř k absolutní většině.
 - c) **vymezení cílové skupiny domácností by mělo obsahovat více než jen výdajově-příjmové kritérium (tedy, například, domácnosti hradící více než 40 % svých příjmů na bydlení); vymezení cílové skupiny by mělo zahrnovat i strop celkových příjmů a/nebo zbytkových příjmů domácností, a mělo by cílit na mladé domácnosti (18-35 let), které jsou aktuálně v krizi**

¹¹⁸ Pozn. pro info: Na expertní bázi probíhají diskuse k přípravě konceptu dostupného nájemního bydlení pod patronací MMR. Definici dostupného nájemního bydlení bude pak případně možné doplnit i do připravované legislativy.

dostupností bydlení postiženy nejvíce (jen větší zacílení zabrání falešným očekáváním, dlouhým čekacím listinám a nakonec i praktikám černého trhu, klientelismu a korupce);

- d) vymezení cílové skupiny domácností musí být provedeno vždy s přihlédnutím k tomu, aby se finanční veřejný benefit plynoucí z nižších veřejných výdajů (na příspěvek na bydlení a ostatní dávky SSP) vyrovnal výši veřejné podpory výstavby dostupného nájemního bydlení;
 - o Cílové skupiny v oblasti sociálního a dostupného bydlení musí být definovány. Definice nesmí být příliš rigidní, aby se jednotlivé obce (regiony) dostaly k bytům, které opravdu nejlépe naplňují lokální bytové potřeby.
- e) **stanovení nájemného (a jeho budoucí indexace) v dostupných bytech by mělo být na úrovni tzv. nákladového nájemného;**
 - o Nedílnou součástí je posílení kapacity nájemního bydlení. I když trend nájemního bydlení posiluje, na některých trzích (Praha, Brno a některá další krajská města) je vidět zásadní nedostatek nájemních bytů. Vláda by měla svými kroky podpořit (zjednodušit) jejich výstavbu.
- f) **bude-li mít nájemce zájem, pak by měl mít budoucí pronajímatel povinnost uzavřít nájemní smlouvu na dobu minimálně pěti let nebo v nájemní smlouvě sjednat automatické prodloužování nájemní smlouvy za podmínky, že nájemce plní všechny své zákonné a smluvní povinnosti v období předcházejícím, celkově pak opět minimálně na dobu pěti let.** Krátkodobost nájemních smluv je totiž hlavním důvodem negativní stigmatizace soukromého nájemního bydlení v ČR.

Podrobná odůvodnění doporučení:

1. Tržní selhání jako ospravedlnění veřejné regulační intervence: Prvořadým úkolem v oblasti bytové politiky v gesci MMR by mělo být **zajištění bydlení pro osoby/domácnosti v bytové nouzi, resp. v tržním selhání.** Je pravděpodobné, že pro efektivní naplnění tohoto cíle **bude zapotřebí nového zákona** definujícího jak jednotnou metodiku, tak povinnosti jednotlivých aktérů za účelem minimalizace nebezpečí vzniku situace tzv. černého pasažéra – tedy situace, kdy aktivní aktéři (obce) doplácí na svou aktivitu tím, že jiní aktéři (obce) volí namísto řešení problému jeho export do jiných obcí. **Bytová nouze (a cílová populace pro systém sociálního bydlení) by měla být definována ve shodě s „Metodikou identifikace tržního selhání v oblasti bydlení“** vytvořenou SoÚ AV ČR a FA ČVUT, certifikovanou MMR 11. 12. 2017 a dostupnou v plném znění na internetu.¹¹⁹

2. Ekonomická odůvodnění regulační intervence: Důvodem, proč by mělo být zajištění bydlení pro osoby/domácnosti v bytové nouzi prioritní, je skutečnost, že představuje pro stát velmi významný sociální i ekonomický přínos. Ekonomický přínos spočívá ve významném **snížení veřejných výdajů na doplatek i příspěvek na bydlení, odstranění tržních distorzí způsobených „byznysem s chudobou“, snížení nepřímých veřejných nákladů vyplývajících z dlouhodobého neřešení problému bezdomovectví** (například výdaje na ostatní sociální dávky mimo doplatek a příspěvek na bydlení, na zdravotní péči, policii, demolice domů po jejich vybydlení) a **snížení stávajících externalit zasahujících lokální trhy bydlení** (tedy menší a lépe kontrolovatelný dopad na lokální ceny bytů a výši rizik souvisejících s pronájmem).

3. Prioritizace v bytové politice: I když programy na podporu bydlení ostatních skupin domácností (tedy i systému dostupného nájemního bydlení) jsou méně urgentní než řešení bydlení domácností

¹¹⁹ [https://mmr.cz/cs/ministerstvo/regionalni-rozvoj/vyzkum-a-inovace-na-mmr/certifikace-metodik-mmr/archiv-projektu-politika-bydleni-\(1\)/omega/trzni-selhani-v-kontextu-socialniho-bydleni-jako-s](https://mmr.cz/cs/ministerstvo/regionalni-rozvoj/vyzkum-a-inovace-na-mmr/certifikace-metodik-mmr/archiv-projektu-politika-bydleni-(1)/omega/trzni-selhani-v-kontextu-socialniho-bydleni-jako-s)

v bytové nouzi, jsou vzhledem k dosavadní krizi dostupnosti bydlení rovněž žádoucí. Pro tyto programy **však již není potřeba zákonné normy, ale je nutné velmi pečlivě měřit veškeré (i nepřímé) potenciální veřejné benefity a náklady, a to i při alternativních možnostech budoucího hospodářského vývoje. O to hlubší a pečlivější cost-benefit analýza je zapotřebí v případě, pokud by systém dostupného bydlení měl mít formu spolupráce veřejného a soukromého sektoru.** Tato opatření nemusí mít pouze podobu veřejné podpory výstavby nových dostupných nájemních bytů, ale také, například, tzv. garantovaného nájemního bydlení (předpokládajícího spolupráci státu/obcí s existujícími soukromými pronajímateli), daňového zvýhodnění (u daně z nemovitosti) dlouhodobých pronájmů nebo naopak vyššího daňového zatížení prázdných bytů. Tyto alternativy mohou mít dokonce větší a rychlejší efekt než bytová výstavba, jelikož ta přirozeně trvá déle a je z různých důvodů omezená ve svém rozsahu.

4. Role a prostor pro soukromý kapitál: Zapojení soukromého sektoru do výstavby a provozu dostupného bydlení je v současné chvíli reálné, jelikož soukromý kapitál má nyní větší zájem o dlouhodobé investice do rezidenčních nemovitostí, než tomu bylo dříve. Tento zvýšený zájem vyvolaný potřebou diverzifikace investičního portfolia velkých investičních společností je patrný ve všech vyspělých zemích. **Spolupráce se soukromým sektorem ovšem musí mít podobu win-win řešení.** Pro zájem obcí a soukromého sektoru zapojit se do jakéhokoliv programu dostupného bydlení, stejně jako pro riziko zneužití nebo neefektivního využití veřejných výdajů, platí následující rovnice:

$$\text{Zájem participovat/riziko zneužití} = f(\text{právní forma bydlení, stanovení nájemného, omezení cílové skupiny})$$

Jinými slovy, čím více se daný program dostupného bydlení bude blížit družstevní spíše než klasické nájemní právní formě, čím méně v něm bude nájemné regulováno a čím méně bude programem omezena cílová skupina domácností, **tím větší bude zájem obcí i soukromých developerů participovat v daném programu (tedy postaví se více bytů s veřejnou podporou), ale tím také větší bude riziko, že daný program skončí v neefektivní veřejné podpoře nebo dokonce zneužití veřejných prostředků.** Podobná situace má v ČR již precedent v *Programu na podporu výstavby obecních nájemních bytů* MMR v podobě platné mezi roky 1995 a 2003, který byl NKÚ několikrát shledán jako velmi nehospodárný.

5. Parametrické nastavení veřejné podpory: Jakákoliv veřejná podpora by tak měla být podmíněna nastavením pevných parametrů u všech třech proměnných výše zmíněné funkce, například následovně:

- striktně vyžadovaná nájemní forma bydlení bez možnosti změny do družstevní či vlastnické právní formy bydlení, a to buď vůbec, nebo po dlouhé období, které odpovídá výši veřejné podpory;
- stanovení nájemného na úrovni tzv. nákladového nájemného (nikoliv jako někdy diskutované procento tržní výše nájemného);
- omezení cílové skupiny domácností více než jen výdajově-příjmovým kritériem (například i stropem celkového či zbytkového příjmu, a zaměřením na mladé domácnosti).

Důvody jsou následující:

- Převod do družstevní formy bydlení nebo plného vlastnictví je největším rizikem neefektivního využití veřejných výdajů v oblasti podporovaného bydlení** (veřejná podpora skončí po určité době v rezidenčním majetku participantů). Jde proti cíli koncepce bytové politiky MMR spočívajícím ve vyrovnaní veřejné podpory pro různé právní formy bydlení. Veřejný sektor může zcela ztratit kontrolu nad využitím veřejných výdajů. Pokud by měl

program obsahovat tuto možnost, pak lhůta, během které by tento převod nebyl možný, by měla odpovídat výši veřejné podpory a být dostatečně dlouhá.

- b) Tržní nájemné se v čase zvyšuje více než M&M (náklady na řízení a údržbu) a vede tak k „nepřiměřeným“ výnosům investorů. Je tomu z důvodu, že tržní nájemné v delším období odráží i vývoj cen bytů, jelikož investor zvažuje proti variantě pronájmu vždy i variantu prodeje nemovitosti za aktuální (a nikoliv původní pořizovací) cenu. **Pokud by však systém dostupného bydlení měl fungovat jako systém založený na přiměřeném zisku a státní podpoře, pak by výnos z cenového zhodnocení měl být investorům odepřen, a měl by zůstat jen přiměřený zisk z příjmu z nájemného poměřený k pořizovací ceně.** To neznamená, že se nájemné nemůže v čase zvyšovat, jen tento růst bude pozvolnější než růst tržních nájmů, a bude odpovídat pouze zvýšeným M&M nákladům. M&M náklady by mohly být odhadnuty a aktualizovány nezávislou projekční kanceláří (dříve MMR spolupracovala v této oblasti s STÚ-K, STÚ-E).
- c) Z pohledu legislativy EU je „služba obecného (ekonomického) zájmu“ (SGI, resp. SGEI) omezující poskytování veřejné podpory v jejich členských zemích definována jen obecně a ukazuje se, že je na základě rozhodnutí Evropské komise ve dvou podaných stížnostech (proti Nizozemí a proti Švédsku) komisí akceptována i poměrně široká cílová skupiny pro účely veřejné podpory v oblasti sociálního/dostupného bydlení.¹²⁰ Na druhou stranu příliš široké vymezení cílové skupiny může v ČR z důvodu nedostatku dostupných bytů vést k falešným očekáváním mezi veřejností, dlouhým čekacím listinám a nakonec k praktikám černého trhu, klientelismu, korupci a ještě většímu pocitu nespravedlnosti a „naštvanosti“ v populaci, než je nyní. **Cílová skupina by proto měla být určena úžeji než jen na základě příjmově-výdajového kritéria (například že hradí více než 40 % nebo 50 % příjmů na bydlení) a vždy s přihlédnutím k tomu, aby se finanční benefit státu plynoucí z nižších veřejných výdajů (na příspěvek na bydlení a ostatní dávky SSP) minimálně vyrovnal výši státních výdajů na podporu výstavby dostupného bydlení.**

6. Empirická evidence: Pokud by totiž bylo použito pouze příjmově-výdajové kritérium, pak dle dat z výzkumu *Život k nezaplacení* (provedený agenturou PAQ Research) má, například, celkové výdaje na bydlení vyšší než 40 % celkového příjmu nyní již 45 % českých domácností žijících v nájemním bydlení. Po zvýšení cen elektřiny a plynu k cenovým stropům by se tento podíl mohl odhadem zvýšit až na 53 % všech nájemních domácností (tedy 12 % všech českých domácností). Navrhujeme proto testování tří variant dodatečného či alternativního omezení cílové skupiny pro dostupné nájemní bydlení, případně testování jejich kombinace:

- a) **Omezení celkovými příjmy domácnosti** (například pokud by opatření mířilo na domácnosti vysoce zatíženými výdaji na bydlení, které ovšem zároveň mají příjem nižší než medián v ČR, snížil by se podíl domácností v nájmu s nárokem na dostupné bydlení z 53 % na 40 %, resp. z 12 % na 9 % všech českých domácností);
- b) **Omezení zbytkovými příjmy nebo normativy v příspěvku na bydlení** (například zbytkové příjmy po zaplacení mandatorních výdajů domácnosti (bydlení, potraviny) pod 100 Kč na osobu/den by při zastropování cen energií mělo mít odhadem jen 23 % domácností žijících v nájmu, tedy 5 % všech českých domácností);
- c) **Zacílení na mladé domácnosti** (jelikož jsou právě mladí lidé postiženi současnou krizí nedostupností bydlení nejvíce – čelí vedle růstu cen energií i růstu cen bytů a nájemného –

¹²⁰ Podrobně popsáno například zde:

https://www.researchgate.net/publication/290572951_Social_Housing_and_European_Community_Competition_Law#fullTextFileContent

bylo by logické, aby mladé domácnosti (ve věku 18-35 let) tvořily hlavní cílovou skupinu pro podporované nájemní bydlení; toto zacílení by v kombinaci s výše uvedeným omezením zbytkových příjmů mohlo snížit velikost cílové skupiny domácností pod 5 % všech českých domácností).

7. Další doporučení:

a) Důležitým dalším kritériem, které by mělo být při veřejné podpoře výstavby dostupného bydlení ukotveno, je rovněž **délka uzavíraných nájemních smluv**. Krátkodobost nájemních smluv v ČR je jednou z hlavních příčin, proč není nájemní bydlení v české populaci (a to i mladými lidmi) vnímáno jako reálná alternativa k vlastnickému bydlení.¹²¹ Podmínkou veřejné podpory výstavby podporovaných nájemních bytů by tak mělo být, **že pokud o to vyjádří nájemce zájem, budou uzavírány nájemní smlouvy na dobu minimálně pěti let nebo bude v nájemní smlouvě sjednáno automatické prodlužování nájemní smlouvy za podmínky, že nájemce plní všechny své zákonné a smluvní povinnosti v období předcházejícím, celkově pak opět minimálně na dobu pěti let**. Pronajímatel by měl právo na začátku nájemního vztahu sjednat přechodné období, v maximální délce půl roku, během kterého výše uvedená podmínka nemusí platit.

b) Veřejná podpora výstavby dostupného bydlení by rovněž měla obsahovat důležitou podmínku ohledně podílu této (a případně i sociální) formy bydlení v každém jednotlivém bytovém komplexu. Jinými slovy, podíl sociálních bytů by například neměl přesáhnout 10 % a podíl dostupných bytů 60 % z celkového počtu bytů plánovaných pro výstavbu v daném projektu. Obecně je ale důležité mít maximální možný podíl, např. až podíl jedné poloviny. Cílem je zabránit vzniku sociálního vyloučení či stigmatizace projektu. **Veřejná podpora by proto měla mít podobu grantu (na výstavbu či infrastrukturu) nebo kvalifikovaného úvěru** určeného na jednu bytovou jednotku, a nikoliv daňových úlev - tak je možné ji přesněji kalkulovat a cílit, na sociální byty by byla maximální a na dostupné byty pak nižší.

c) **Financování grantů/úvěrů by mohlo být složené – ze zdrojů státního i obecních rozpočtů. Obecní rozpočty by mohly být posíleny zvýšením daní z nemovitostí doporučeného dlouhodobě ekonomickými experty (včetně OECD) a nízko-úročenými úvěry od Národní rozvojové banky.** Otázka financování projektů však jde nad rámec této zprávy.

¹²¹ Viz například výzkum prezentovaný v knize Gibas a kol. 2022. Bydlení mladých v době krize. Praha: Sociologický ústav AV ČR, dostupný zde: <https://seb.soc.cas.cz/index.php/2-czech/publikace/134-bydleni-mladych-v-dobe-krize>).



15. Administrativní procesy (říjen 2023)

Název: Zmapování administrativních procesů a agend státní správy (Náměty postupů pro realizaci systémových opatření zefektivňujících vnitřní chod centrální státní správy)

Garant: Aleš Rod

Datum publikace: 5. 10. 2023

Zdroj: [NERV a zástupci vlády diskutovali o prorůstových opatřeních a efektivitě veřejného sektoru | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

PS Efektivita veřejné správy (koordinace: A. Rod)

Exekutivní shrnutí

- Zefektivnění činnosti státní správy je dlouhodobý záměr vlád uplynulých dvou dekad. Navzdory tomu **nebyly uskutečněny systematické a dlouhodobé kroky**. To prohlubuje **informační asymetrii** mezi politiky a úředníky a snižuje prostor pro modernizaci a zefektivňování administrativy státu – resort a jeho fungování je často vnímán jako „černá skříňka“.
- Základní podmínkou pro aplikaci prvků zvyšujících produktivitu (př. digitalizace, aplikace KPIs, výkonové odměňování...) je **podrobný popis procesů**. Jelikož to platí pro privátní sektor, který je charakteristický měřitelností vstupu, výstupu a efektivity (př. poměrové ukazatele ziskovosti), **musí to o to více platit po veřejný sektor a jeho administrativu, která poskytuje řádnou měřitelnost jen na vstupu do produkční funkce** (velikost rozpočtu úřadu, odboru, oddělení).
- Prozatímní pokusy o mapování agend státní správy troskotaly především na tom, že:
 - Neměly jasně deklarovaný účel aktivity.
 - Zaměřovaly se jen na agendy definované zákonem.
 - Byly prováděny interními zaměstnanci.
 - Byly prováděny bez širší koordinace.
 - Výstupy a návrhy řešení neměly kontinuitu za horizont volebního cyklu.
- Proklamace o hledání cest k zefektivnění státní správy mají v praxi několik řešení. Jsme přesvědčeni o tom, že základním stavebním kamenem řešení, které se **dlouhodobě ukáže jako nejefektivnější, ekonomicky nejvýhodnější a s výraznými sekundárními efekty** (např. jako podklad pro digitalizaci), je **zmapování procesů a agend státní správy**. Na základě provedených analýz a konzultací proto doporučujeme provést jej podle těchto zásad:
 1. **Široká politická podpora:** Vnímat, že tento úkol se nedá plně realizovat do konce volebního cyklu. Proto je důležité, aby se na tomto dílčím úkonu shodlo širší politické spektrum. To signalizuje silnou politickou poptávku a jasné zadání, ale také to deklaruje ochotu se výstupy projektu řídit.
 2. **Úzká definice zájmu:** Zmapování procesů a agend může mít různé účely. Účelem tohoto projektu by mělo být hledání vnitřní efektivity státní správy, která je cestou k úsporám, zvyšování výkonnosti, zjednodušování procesů a digitalizaci, ale třeba také k posilování personálního zabezpečení agend.
 3. **Koordinační a exekutivní role:** Klíčovým koordinačním centrem zmapování procesů a agend by měl být předseda vlády a/či ministr financí, kteří delegují exekutivu procesu přípravy, realizace a vyhodnocení na úřad vrchního státního tajemníka a státní tajemníky na jednotlivých resortech. Alternativou je navázání na myšlenku tzv. delivery unit. Tím bude zajištěna participace resortů, ale také kontinuita projektu za horizont volebního cyklu.
 4. **Provedení:** Jsme přesvědčeni o tom, že objektivní mapování procesů a agend je smysluplně proveditelné pouze externími profesionálními subjekty. Proces výběru uchazeče či uchazečů musí stanovit požadavky na odbornost, zkušenosti a škálovatelnost výstupů.
 5. **Prioritizace a fázování:** Resorty ani jejich agendy nejsou heterogenní a konzumují různé zdroje (finanční i lidské). Doporučujeme proto po fázi 1 (mapování agend a

procesů) provést fázi 2 a v ní preferenčně diagnostikovat takové agendy a procesy, které skýtají největší potenciál zefektivnění.

- Uvědomujeme si, že se jedná o nákladovou položku veřejných financí. Zmapování administrativních agend a procesů však vnímáme jako zásadní vstup pro reformu vnitřního fungování státní správy, tj. zásadní vstup pro její zefektivnění.

Preamble

Zefektivnění činnosti státní správy je dlouhodobý záměr vlád minimálně v uplynulých dvou dekadách. Těžko bychom v mezi politickými stranami ucházejícími se o voličské hlady našly takovou, která by se v programu nepřihlásila k zefektivňování administrativy, snižování byrokracie, rušení agend, digitalizaci či zefektivňování činnosti organizačních složek státu.

Navzdory silné preferenci daného tématu nebyly přijaty systematické a dlouhodobé kroky, které by vedly k průběžnému zefektivňování státní správy, založené na data-based přístupu k rozhodování. Na rozdíl od soukromého sektoru, kde je snadno kvantifikovatelný vstup i výstup produkční funkce, a efektivitu lze tedy evaluovat standardizovanými poměrovými ukazateli, ve veřejném sektoru je – s ohledem na komplikovanost výkonu veřejné moci – snadno měřitelný jen vstup produkční funkce, a to formou ocenění zdrojů (rozpočet ministerstva, odboru, oddělení...).

Proklamace o hledání cest k zefektivnění státní správy mají v praxi několik řešení. Jsme přesvědčeni o tom, že základním stavebním kamenem řešení na současné struktuře administrativy, které se dlouhodobě ukáže jako nejefektivnější, ekonomicky nejvýhodnější a nadto vstupem s výraznými sekundárními efekty (např. jako podklad pro digitalizaci), je zmapování administrativních procesů a agend státní správy.

Navrhujeme proto níže zásady vládního postupu vedoucího k realizaci zmapování administrativních procesů a agend na ministerstvech, jejichž výstupem budou kvalitní procesní mapy resortních agend, jejich členění, alokace rozpočtových a lidských zdrojů na agendy, ale také doporučení na zefektivnění, digitalizaci procesů či rušení nebo redukci agend. Tyto podklady představují nutnou podmínku pro případnou realizaci systémových opatření vedoucích ke zvýšení efektivnosti fungování státní správy, resp. jejího zeštíhlení.

Uvědomujeme si, že v čase konsolidace veřejných financí se jedná o výdajovou položku, přičemž alokace zdrojů pokrývajících náklady projektu může být i výdajem státního rozpočtu. Tento výdaj v kontextu veřejného tlaku na zefektivnění administrativy státu vnímáme jako ekonomicky i politicky opodstatněný.

Východiska

Fungování české centrální státní správy, tedy resortů a jimi přímo řízených organizací (dále resorty), je dnes z pohledu potřeb vlád povětšinou neefektivní, pomalé, s nízkou schopností kvalitně připravovat a úspěšně implementovat komplexnější reformy a s nedostatečnou schopností pružně a efektně reagovat v případech krizových situací. To se projevuje mj. na poměru mandatorních výdajů na celkových výdajích.

Na většině resortů stále absentují kvalitní **mapy administrativních procesů v rámci agend a mezi agendami**, které by umožňovaly cílené promyšlené kroky vedoucí k optimalizaci a zefektivnění fungování státní správy. Fungování většiny resortů tak pro vládu a vedení resortů (politické především)

představuje „černou skříňku¹²²“. Nízká průhlednost administrativních procesů a agend pak vlády tlačí buď ke snahám o rychlá a plošná opatření, která mají vysoké riziko nesystémovosti (např. v podobě nedodržování lhůt stanovených zákonem z důvodu poklesu kapacity odpovědných pracovníků), nebo k nerozhodnosti a pasivitě. Dosavadní dílčí neúspěšné reformní pokusy vedly ke špatným zkušenostem, nahrály přirozené sebeobraně úředního aparátu před změnami (někdy opodstatněné) a snížily odvahu dalších vlád podobné reformní pokusy opakovat.

Přinejmenším v poslední dekádě nebyly provedeny větší **pokusy o mapování administrativních procesů a agend** (dále procesní audit) centrální státní správy s cílem zvýšení její efektivity. Případné pokusy brzy skončily buď v důsledku špatně zvolených postupů, nebo změn politické konstelace. Mezi nejčastější příčiny patřily tyto faktory:

- **Nejasně deklarovaný účel auditu:** Procesní audit musí mít jasně deklarovaný účel, tedy i cíl, k němuž mají výsledky vést. Ten se může zaměřovat na vnitřní efektivitu státní správy, nebo na vnější efektivitu státní správy. Může také identifikovat střediska pro úspory nákladů, nebo střediska pro digitalizaci. Může se snažit cílit na vyšší efektivitu, nebo analyzovat saturaci agend dostatečně kompetentními lidskými zdroji. Všechny tyto cíle jsou relevantní a racionální, ale vyžadují rozdílný přístup k zadání i interpretaci výstupů procesního auditu.
- **Zaměřovaly se jen na agendy definované zákonem:** Při auditech agend, které jsou definované právními normami, je obtížné vymezit prostor pro úspory nebo zužování administrativy. Přestože se právě v těchto procesech skrývají potenciální neefektivity, argumentaci „Povinnost je dána zákonem, agendu nejde zrušit.“ je možné vnímat jako vstup pro detailní analýzu nákladově zajímavých středisek v jednotlivých resortech.
- **Byly prováděny interními zaměstnanci:** Audity, jejichž cílem je realizovat úspory či dokonce rušení jednotlivých agend, naráží při realizaci interními pracovníky na riziko informační asymetrie, které znemožňuje verifikovat výstupy. Procesní audit není možné provést bez koordinace státní správy a na některých resortech (především na MV) jsou v dané oblasti poskytovány systematické kroky, což se nevylučuje – interní podněty je možné chápat jako hypotézy k ověření.
- **Byly prováděny bez širší koordinace:** Jednalo se o projekty, které nebyly koordinované z centra disponujícího možnostmi interpretovat výstupy a prosazovat je do praxe. Realizaci úsporných či jiných efektivnostních opatření ztěžují i další faktory, např. služební zákon.
- **Výstupy a návrhy řešení neměly kontinuitu za horizont volebního cyklu:** Výstupy dílčích procesních auditů nebyly reflektovány při změně politické reprezentace. Provedení auditu, interpretace výstupů a realizace systémových opatření v horizontu jednoho volebního cyklu představuje významnou výzvu.

Základním problémem pokusů o mapování agend a procesů je jejich nedostatečná segmentace. Většina konzultací provedených v rámci činnosti PS NERV dospěla k závěru, že pro rušení agend či procesů není prostor, jelikož tyto vyžaduje právní předpis (zejm. zákon¹²³), případně je agenda vstupem (či mezistupněm) zaběhnutého rozhodovacího procesu. Efektivita rozhodovacího procesu však velmi často není měřena, protože není navázána na žádný cíl (ne)stanovený procesem RIA. To znemožňuje evaluovat kvalitu samotných vstupů do rozhodovacího procesu a agend, které vstupují generují. Procesní

¹²² Komplexní systém nebo zařízení, jehož detailní vnitřní fungování je skryté nebo není snadno pochopitelné.

¹²³ *Jeho změna je složitá / Řešení problematiky probíhá / Úprava je v plánu s komplexnějšími změnami, aj.*

audity dnes mnohdy nejsou realizovány ani pro potřeby digitalizace, což ji zpomaluje a mnohdy vede k tomu, že digitalizace procesu a agendy je místo zjednodušení ještě více komplikuje.

Vedle manažerské neprůhlednosti administrativních procesů a agend samozřejmě existuje řada dalších příčin nízké efektivity státní správy (nedodržování závazných zásad přípravy regulace RIA, nedostatek analytické odbornosti ve státní správě, personální politika, potažmo zákon o státní službě).

Hlavní doporučené zásady

Systémová opatření k zeštíhlení státní správy nebo její vyšší efektivitě (vyšší výkon za stejné peníze) na úrovni vlády a vedení resortů vyžadují podrobné manažerské informace získané na základě kvalitních procesních map resortů, a to v rámci agend a mezi agendami (dále mapy).

Platí však, že realizace procesních auditů je zdoluhavý proces, jehož délku lze odhadovat v řádu měsíců u menších resortů, a až na rok v případě resortů velkých. To determinuje tlak na prioritizaci a aplikaci paretovského optima, které umožní hledat největší podíl úspor v malém počtu resortů. Snahy procesy zkrátit zvyšují nebezpečí, že neposkytnou očekávaný výsledek, respektive že bude docházet k obtížné škálovatelnosti výstupů mezi jednotlivými resorty. Riziko překlopení výstupů za horizont volebního cyklu prohlubuje nutnost vnímat mapování administrativních procesů a agend jako strategický projekt, jehož podpora bude v celé šíři politického spektra.

Efektivnější státní správa bude klíčovou podmínkou všech budoucích reforem a efektivního řízení chodu země, založené na stávající infrastruktuře státní správy¹²⁴ – samotné mapy pak budou zásadním vstupem pro implementaci reforem, zejm. digitalizaci v žádoucím slova smyslu (čímž **není myšleno** překlopení aktuálního stavu do IT prostředí). Navíc lze vycházet z teze, že efektivnější administrativu státní správy požaduje vysoký podíl voličů, což reflektují programy politických stran v široké šířce spektra – v jejich programech se teze o zefektivnění státní správy, snižování byrokracie, škrtnání agend a úředníků objevují kontinuálně několik volebních období.

Zásadním prvkem realizace mapování procesních auditů je koordinační role. Jsme přesvědčeni o tom, že tuto roli může koordinovat pouze takový subjekt, který disponuje dostatečnou silou motivovat všechny resorty k participaci – takovým subjektem je osoba předsedy vlády, nebo ministra financí. Naopak vypracováním implementační strategie, pilotním ověřováním, koordinaci výběrových řízení a průběžným informováním vlády by měl být pověřen subjekt s přesahem na jednotlivé resorty. Tím je např. hlavní státní tajemník a jeho úřad, koordinující činnost státních tajemníků na ministerstvech. Může jím být ale také již dříve diskutovaná myšlenka tzv. delivery unit, tedy struktura centrálních koordinačně-implementačních týmů na jednotlivých resortech, jež může využít elán některých jedinců pro interní realizaci procesních auditů na resortech – v přípravě, realizaci i dohledu. Tímto krokem, tedy koordinační rolí struktury přesahující do jednotlivých resortů, je zajištěna kontinuita projektu i přes horizont volebního cyklu.

Procesní audit daného resortu **musí nutně provádět externí a kompetentní autorita**. Bylo by zásadním rizikem spoléhat na resortně rozšířený názor, že objektivní, citově nezabarvený audit procesů a agend může realizovat aparát samotného auditovaného resortu, a to na všech resortech ve stejné kvalitě a míře objektivity. Často zmiňované riziko informační asymetrie mezi auditovaným prvkem resortu a externím auditorem, které je předkládáno jako odůvodnění návrhu na interní audit, se samozřejmě může projevit (a v praxi také projevuje) při obhajobě závěrů interního auditu, jehož závěry o prostoru

¹²⁴ Opačnou možností je definovat potřeby státní správy a vybudovat jim patřičnou infrastrukturu tzv. na zelené louce.

pro úspory či škrty jsou konzervativní. Nepochybně však platí, že na jednotlivých resortech v minulosti vznikly či aktuálně vznikají velmi kvalitní návrhy na systémové změny, založené na dílčím auditování, které je vhodné využít jako vstupy pro procesní auditování. Koordinace projektu předsedou vlády, respektive ministrem financí zajistí participaci všech resortů.

Na auditora resortu **je třeba vypisovat výběrové řízení, které bude koordinováno jednotlivými resorty**. Doporučujeme typ výběrového řízení, který nebude pozitivně diskriminovat zaměstnance ve státní službě (tedy výběrové řízení na externího dodavatele služby). Mezi základní kvalifikační požadavky doporučujeme zahrnout dostatečnou zkušenost z realizace procesních auditů přinejmenším v soukromém sektoru či dostatečnou vlastní personální kapacitu na zajištění auditu. Procesy a agendy, kde audit **z bezpečnostních či jiných zásadních důvodů nebude možný**, musí být jasně vymezeny a sváleny vládou.

Platí, že stávající **zákonná definice administrativních agend a procesů** nemusí nutně odpovídat podstatě a potřebám procesních auditů. Proto doporučujeme určit metriky, které bude audit sledovat u všech agend a procesů. Je to např.:

- Mandatorní / nemandatorní agenda (proces),
- Interní /meziresortní / externí agenda (proces),
- Agenda generující homogenní (měřitelný) výstup / specializovaná agenda; aj.

S ohledem na to, že podobné audity dosud nebyly v ČR realizovány, je nezbytné začít jejich **pilotním ověřováním**. Pro ten případ doporučujeme vybrat cca 2 menší a předmětem fungování odlišné resorty s menším počtem přímo řízených organizací. Přinejmenším v jednom případě je vhodné vybrat resort, který se k auditu ex-ante staví pozitivně a nabídne úzkou součinnost.

Výstupy každého resortního procesního auditu by měly být přinejmenším následující:

- (i) podrobné seznamy agend a procesů (s informacemi o jejich personální či další provozní nákladnosti);
- (ii) podrobné procesní mapy;
- (iii) podrobná doporučení na zefektivnění procesů a agend skrze digitalizaci;
- (iv) odůvodněné prioritizované exekutivní návrhy na zefektivnění procesů a redukci agend;
- (v) výstupy auditu v digitalizované podobě umožňující jejich průběžné či budoucí aktualizace.

Jako dílčí výstup doporučujeme shromáždit **seznam rychlých, zjednodušujících změn v legislativě**, které je možné následně přijmout jako jeden zjednodušující zákon – tím by mohlo dojít k signifikantnímu zefektivnění agend a procesů ve státní správě v mezičase přípravy větších reforem, který bude nepochybně potřebný pro přípravu legislativy, výběr a nákup technologií aj.

Postup auditu – doporučení

Na základě výše uvedených informací doporučujeme realizovat mapování administrativních agend a procesů přijetím následujících kroků:

- (i) **Široká politická podpora:** Zmapování procesů a agend státní správy je úkol, který se zřejmě nepovede plně realizovat v tomto volebním cyklu, přinejmenším převést do praxe závěry a doporučení. Proto je důležité, aby se na tomto dílčím úkonu shodlo širší politické spektrum. Takový krok signalizuje silnou politickou poptávku po zefektivnění činnosti státní správy, formuluje jasné zadání pro všechny dotčené subjekty, ale také deklaruje ochotu se výstupy

projektu řídit – takový projekt znemožňuje silný tlak po reformě státní správy „vysedět“ za horizont volebního cyklu.

- (ii) **Úzká definice zájmu:** Zmapování procesů a agend může mít různé účely. Účel první fáze mapování administrativních procesů a agend by se měl zaměřit ryze na vnitřní efektivitu státní správy, tedy nikoliv na výstupy státní správy vůči třetím stranám. Právě analýza vnitřní efektivitu státní správy je cestou k úsporám, zvyšování výkonnosti zjednodušováním procesů a digitalizací, ale třeba také k posilování personálního zabezpečení agend tam, kde současné pokrytí není či nebude dostatečné (např. vzhledem k demografickému vývoji).
- (iii) **Koordinační a exekutivní role:** Klíčovým koordinačním centrem zmapování procesů a agend je silná autorita, která zajistí vymahatelnost politického zadání v podobě koordinace kroků na jednotlivých resortech. Takovým subjektem je předseda vlády a/či ministr financí. Zároveň by mělo dojít k delegaci exekutivy procesu, tedy přípravy, realizace a vyhodnocení na subjekt s přesahem na jednotlivé resorty. Tím je např. hlavní státní tajemník a jeho úřad, koordinující činnost státních tajemníků na ministerstvech. Může jím být ale také tzv. delivery unit, tedy struktura centrálních koordinačně-implementačních týmů na jednotlivých resortech. Tímto krokem je zajištěna kontinuita projektu i přes horizont volebního cyklu.
- (iv) **Provedení:** Jsme přesvědčeni o tom, že objektivní mapování procesů a agend je proveditelné pouze externím subjektem. Proces výběru uchazeče determinuje požadavky na odbornost, zkušenosti a škálovatelnost výstupů. Koordinace provedení auditu na jednotlivých resortech je důležitá i proto, aby došlo k analýze a syntéze závěrů z jednotlivých resortů, a také formulaci doporučení a jejich implementaci.
- (v) **Prioritizace a fázování:** Resorty ani jejich agendy nejsou homogenní a konzumují různé zdroje (finanční zdroje, lidské zdroje, fixní náklady). Doporučujeme proto po fázi 1 (mapování agend a procesů) provést fázi 2, v níž jsou preferenčně diagnostikovány takové agendy a procesy, které skýtají největší potenciál pro zefektivnění vnitřního fungování.

Krok č. 1: Prvním krokem projektu mapování agend a procesů je deklarace politické shody a vytvoření skupiny/komise, která projekt detailně připraví a představí vládě



16. Euro (listopad 2024)

Název: Analýza NERV k přijetí společné evropské měny

Garant: David Havlíček

Datum publikace: 27. 11. 2024

Zdroj: [Vláda projednala analýzu NERV k přijetí společné evropské měny | Vláda České republiky](#)

Pracovní materiál NERV:

1. Zadání pro NERV

Vláda České republiky na svém zasedání 14. února 2024 projednala pravidelný materiál MF a ČNB „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou“. V rámci projednání přijala usnesení definující úkol pro Národní ekonomickou radu vlády (NERV) v tomto znění:

Vláda ukládá Národní ekonomické radě vlády vypracovat hodnocení přínosů a rizik vstupu České republiky do Evropského mechanismu směnných kurzů (ERM II) a předat jej předsedovi vlády k předložení vládě do 31. října 2024.

Na základě tohoto usnesení vznikla v rámci NERV pracovní skupina, která se skládá z členů NERV a dalších externích odborníků ve složení:

David Havlíček (garant), Aleš Rod, Dominik Stroukal, František Kopřiva, Helena Horská, Ján Lučan, Jaroslav Borovička, Marek Mora, Mojmír Hampl, Pavlína Žáková, Petr Janský, Petr Zahradník, Zuzana Petrofová, Jan Procházka (ČNB – host).

Pracovní skupina se poprvé sešla 1. března 2024, kde diskutovala zadání a proces přípravy výstupu NERV. Vzhledem k provazbě zadání vlády na řadu dalších témat, zejména na zhodnocení dopadů samotného přijetí eura (bez kterého nelze přínosy a rizika vstupu do ERM II posoudit) se skupina rozhodla rozšířit dokument o další aspekty přijetí společné evropské měny (viz obsah dokumentu). Tento výstup bude následně předložen na jednání celého NERV a následně předsedovi vlády v termínu určeném usnesením vlády.

Cílem výstupu NERV není nahradit materiál „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou“¹²⁵, ale doplnit jej o jiný úhel pohledu.

2. Shrnutí

Národní ekonomická rada vlády (NERV) dle zadání zanalyzovala přínosy a rizika vstupu ČR do ERM II i některé širší souvislosti. Důležitým předpokladem všech dalších závěrů je, že otázka vstupu do ERM II, respektive účast v eurozóně nepatří mezi nejzásadnější otázky pro ekonomickou prosperitu. Zásadnější jsou domácí úkoly (strukturální reformy), které by ideálně měly členství v eurozóně předcházet.

Základním závěrem pro rozhodnutí o přistoupení k ERM II je, aby takový krok znamenal co nejkratší dobu strávenou v tomto systému směnných kurzů. Tento krok by měl být také spojený s oznámením indikativního data vstupu do eurozóny. Důvodem je zejména skutečnost, že centrální banka cílující inflaci při účasti v ERM II de facto sleduje dva cíle (cenovou stabilitu a měnový kurz), ale k jejich naplnění má pouze jeden nástroj, tedy úrokovou sazbu.

Druhým závěrem, který s tímto souvisí, je, aby nad takovým krokem buď existovala politická shoda nebo širší společenská podpora. Aktuálně však není naplněn ani jeden předpoklad, a proto jako nutné minimum vzhledem k délce procesu přistoupení k euru (minimálně 3 roky, ale potenciálně i mnohem déle) považujeme, aby padlo takové rozhodnutí na začátku mandátu vlády tak, aby v ideálním případě proces zahajovala i ukončovala totožná vláda.

Třetím závěrem je doporučení vládě, aby v případě vstupu do ERM II prosazovala na evropské úrovni dodržování pouze právně zakotvených povinností. Tedy, aby vláda podnikla zejména kroky k tomu, aby se povinnost vstoupit do bankovní unie vztahovala na ČR až v okamžiku přijetí společné evropské měny,

¹²⁵Vyhodnocení plnění maastrichtských kritérií a stupně ekonomické sladěnosti ČR s eurozónou 2023, MF ČR a ČNB, zdroj: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke_dokumenty/maastricht_vyhodnoceni_2023.pdf

a nikoliv (jako u Chorvatska a Bulharska) v okamžiku vstupu do ERM II. V takovém případě totiž členský stát odevzdává část svých dohledových pravomocí, ale zároveň se na nich zatím nepodílí na úrovni eurozóny.

Z hlediska doprovodných analýz uvedených v materiálu lze zdůraznit několik skutečností:

- Česká republika v současnosti neplní maastrichtská kritéria, lze však předpokládat, že na konci roku 2024 je již plnit bude (s výjimkou účasti v ERM II a legislativní sladění).
- Vedle plnění maastrichtských kritérií by diskuse o přijetí eura měla zahrnout i „český pohled“ výhodnosti společné měny pro českou ekonomiku (po vzoru britských „pět kritérií“, jejichž obdoba je v ČR např. v pravidelné analýze sladění české ekonomiky s eurozónou).
- Přijetí eura vede dle zkušeností jiných zemí ke sblížení v případě monetárních veličin (inlace a dlouhodobých úrokových sazeb), obecně ale nevede u všech zemí k větší fiskální odpovědnosti a nemá zásadní dopad na hospodářský růst.
- Přijetí eura nezvyšuje materiálním způsobem inflaci v dané zemi (dopad je maximálně ve výši 0,5 procentního bodu).
- Spontánní přechod na euro je v ČR patrný pouze v podnikové sféře (zde není zřejmé, zda je to dočasný či trvalý jev), a nikoliv u domácností.
- Z hlediska dopadů na jednotlivé segmenty ekonomiky se rizika přijetí eura jeví jako nízká, kromě segmentu nízkopříjmových domácností a finančního sektoru, kde jsou rizika vyhodnocena jako střední.

Hlavními přínosy přijetí eura jsou: větší zapojení do vnitřního trhu EU, snazší plánování zejména pro firmy, odstranění kurzového rizika, nižší transakční náklady, impulz pro zahraniční obchod, levnější a dostupnější financování investic a zjednodušení řízení fondů EU.

Hlavními riziky přijetí eura jsou: Nízká podpora obyvatelstva, zdroj politického napětí (v ČR není na přijetí eura politická shoda), riziko odlišné struktury české ekonomiky od eurozóny (dopady asymetrických šoků), ztráta nezávislé monetární politiky, ztráta autonomního bankovního dohledu, riziko morálního hazardu veřejných financí a finanční závazky vůči eurozóně.

3. Projekt společné evropské měny

Euro je oficiální měnou 20 z 27 zemí Evropské unie. Téma vytvoření jednotného měnového prostředí v Evropě bylo oživeno na přelomu 80. a 90. let právě v kontextu dokončování příprav na spuštění jednotného vnitřního trhu. Předchozí snahy o fixaci směnných kurzů skončily neúspěchem. Proto se začalo intenzivněji uvažovat o společné měnové unii s jednotnou měnou a měnovou politikou. Z pohledu historického kontextu byly důležitým milníkem i události roku 1989 a následná myšlenka znovusjednocení Německa. To vyústilo v podpis evropské integrační smlouvy v Maastrichtu v roce 1992, na jejímž základě v roce 1999 společná měna vznikla. Euro však také používá šest zemí mimo Unii. Euro začalo v devizové podobě platit 1. ledna 1999 a v hotovostní podobě 1. ledna 2002. Společná evropská měna je dnes druhou největší světovou měnou, s pětinovým podílem na celosvětové oficiální držbě devizových rezerv. Ke vstupu do eurozóny se Česko zavázalo podpisem smlouvy o přistoupení k EU, která byla předmětem referenda v roce 2003.

Vedle cíle dovršení jednotného vnitřního trhu bylo motivací pro vytvoření společné měny i posílení politického charakteru Unie. Odstraněním možnosti devalvovat došlo k odstranění jedné z důležitých příčin tenzí mezi členskými státy.

V praktické rovině je důležité, aby eurozóna, resp. její členové, dodržovali pravidla hry. Zejména se jedná o fiskální, makroekonomickou a strukturální disciplínu v podobě požadavků upraveného Paktu

stability a růstu v podobě balíčků Six-Pack¹²⁶ a Two-Pack¹²⁷ a dalších nástrojů¹²⁸, včetně poslední reformy fiskálních pravidel a správy hospodářských záležitostí z roku 2024¹²⁹. Za první čtvrtstoletí existence eurozóny však došlo k četnému porušování těchto pravidel, což se ukázalo být rizikem pro její fungování ve velké finanční krizi v letech 2009-11. I přes významné posílení odolnosti, pravidel i struktur eurozóny toto riziko přetrvává.

Teoretickým východiskem projektu společné evropské měny je koncept optimální měnové oblasti (OCA), pojednávající o podmínkách, za nichž se mohou dva a více států vzdát svých národních měn a měnových politik s nimi spojených a vytvořit měnovou unii. Teorie OCA respektuje, že měnový kurz představuje významný nástroj národní hospodářské politiky, který lze použít při adaptaci národní ekonomiky v důsledku asymetrického šoku. Proto je zapotřebí, aby ekonomika s ambicemi vstoupit do měnové unie disponovala alternativními nástroji, které kurzový nástroj nahradí.

Pružný měnový kurz lze nahradit zejména flexibilním trhem práce. Důležitou roli hrají pokročilé míry integrace finančních trhů, obdobné a adekvátně diverzifikované výrobní struktury (vzájemně kompatibilní), vysoké míry vzájemné ekonomické otevřenosti jednotlivých členů ohledně obchodní výměny a investic. K dalším parametrům patří například sladěnost hospodářských cyklů, elasticita cenových a mzdových veličin i trhu práce či udržitelnost veřejných financí.

4. Maastrichtská konvergenční kritéria (nutná nikoliv postačující podmínka)

Maastrichtská konvergenční kritéria byla zavedena podpisem Maastrichtské dohody v roce 1992. Kritéria měla sloužit k zajištění toho, aby do eurozóny vstoupily země se stabilizovanou fiskální a měnovou politikou, tak aby společná centrální banka dokázala efektivně po vytvoření eurozóny vykonávat společnou měnovou politiku. Při formulaci maastrichtských kritérií hrála podstatnou roli zkušenost s hospodářskou politikou 70. a 80. let. Zejména panovala obava, aby nová měna nebyla měnou inflační.

Smlouva o financování EU stanoví, že země smí přijmout euro, pokud splní tyto podmínky:

- 1. Inflace:** Roční inflace (12měsíční klouzavý průměr HICP) nesmí překročit o více než 1,5 procentního bodu průměr nejvýše tří členských států, jež dosáhly v oblasti cenové stability nejlepších výsledků.

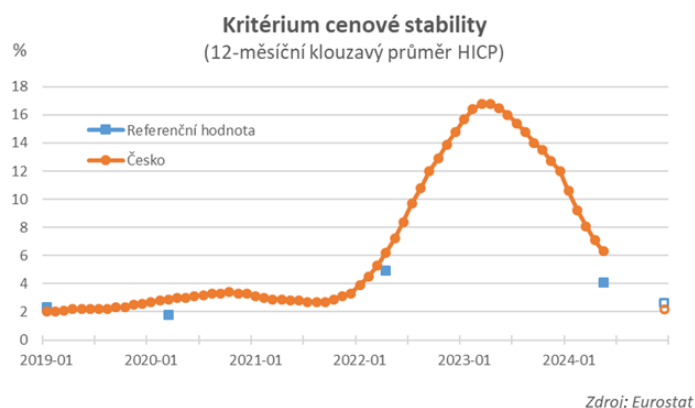
Plnění kritéria: ČR v současnosti kritérium cenové stability neplní. V květnu 2024 činila roční inflace 6,5 %, nad referenční hodnotou 4,1 %. Podle Konvergenční zprávy Evropské komise lze očekávat, že inflace by se pod referenční hodnotu měla dostat na konci roku 2024.

¹²⁶ Kontrolní, preventivní, nápravná a sankční opatření v oblasti fiskální a makroekonomické (ne)rovnováhy; formulace střednědobých rozpočtových cílů; opatření při nadměrném rozpočtovém schodku.

¹²⁷ Monitoring a vyhodnocování návrhů rozpočtů členů euro-zóny; zesílená kontrola fiskálních a makroekonomických politik států se závažnými těžkostmi v oblasti fiskální disciplíny.

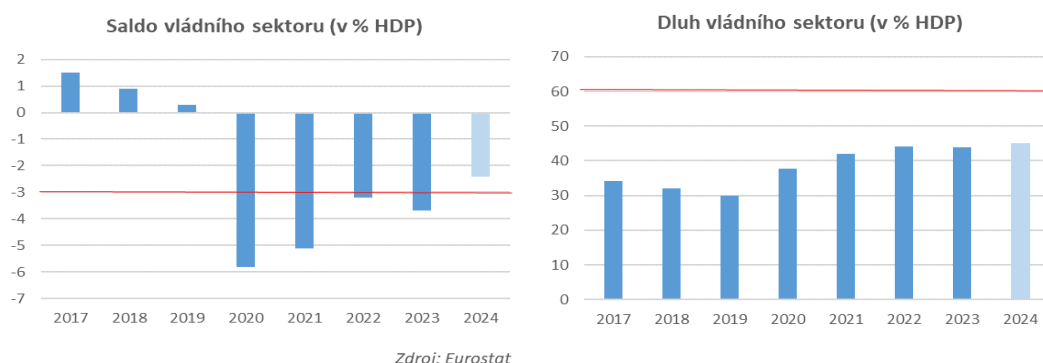
¹²⁸ Zejména cestou Evropského semestru (Roční analýza růstu + Souhrn doporučení pro eurozónu); Zpráva mechanismu varování; Hlubkové přezkumy ekonomik problémových států.

¹²⁹ Commission welcomes political agreement on a new economic governance framework fit for the future, Evropská komise, únor 2024, zdroj: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_711



- 2. Veřejné finance (schodek a dluh):** Splnění kritéria znamená, že není otevřena „procedura nadměrného schodku“. K tomu může Rada EU na doporučení Evropské komise přistoupit, pokud schodek sektoru vládních institucí překročí 3 % HDP nebo dluh vládního sektoru překročí 60 % HDP a nepřibližuje se dostatečně k této hranici.

Plnění kritéria: ČR v současnosti kritérium splňuje. Do konce roku 2023 platila úniková doložka, díky které se od covidové krize vyšší schodky „promíjely“. V roce 2024 Rada na návrh Komise nerozhodla zahájit proceduru při nadměrném schodku s Českou republikou i přes překročení limitu 3 % HDP, a to kvůli přihlédnutí k probíhající fiskální konsolidaci a očekávanému snížení schodku pod 3 % v roce 2024 (predikce Evropské komise 2,4 % HDP). Veřejný dluh Česka je kolem 45 % HDP.



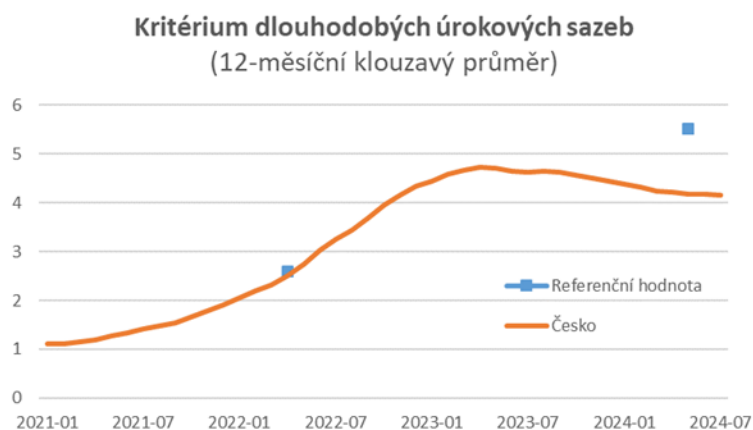
- 3. Stabilita měnového kurzu a účast v ERM:**

Členský stát musí alespoň po dobu posledních dvou let před šetřením dodržovat flukтуаční rozpětí stanovené mechanismem směnných kurzů Evropského měnového systému, aniž by byl měnový kurz vystaven silným tlakům. Jeho měna je navázána na euro prostřednictvím centrální parity a může kolísat ve standardním rozmezí 15 % nad nebo pod touto dohodnutou paritou (na depreciační straně je hodnocení tohoto kritéria standardně přísnější).

Plnění kritéria: V současné době není ČR členem ERM II, tedy kritérium neplní. Kurz koruny nicméně dostatečnou stabilitu vykazuje.

- 4. Dlouhodobé úrokové sazby:** Úrokové sazby (12-měsíční klouzavý průměr) nesmějí překročit o více než 2 procentní body průměr nejvýše tří členských států, jež dosáhly v oblasti cenové stability nejlepších výsledků.

Plnění kritéria: V současnosti ČR již kritérium plní, v dubnu 2024 byla dlouhodobá úroková sazba na 4,2 %, pod referenční hodnotou 5,5 %. ČR by měla kritérium plnit i v následujících měsících.



Zdroj: Eurostat, Konvergenční zpráva Evropské komise 2024

Kromě těchto čtyř ekonomických kritérií existuje i kritérium právní – Kompatibilita legislativy: Toto kritérium přezkoumává slučitelnost vnitrostátních právních předpisů, včetně statutu národních centrálních bank, zahrnuje posouzení dodržování zákazu měnového financování a zákazu zvýhodněného přístupu k finančním institucím, slučitelnosti s cíli a úkoly ESCB a dalších aspektů týkajících se začlenění národních centrálních bank do ESCB.

Plnění kritéria: V současnosti ČR kritérium neplní.

Plnění kritérií je věcí sladění hospodářsko-politického mixu v příslušné zemi i projevem ochoty nejen do eurozóny jednorázově vstoupit, ale též v ní dlouhodobě zodpovědně fungovat a být v eurozóně přínosem. I proto by mělo být nahlíženo na plnění těchto kritérií v delším časovém horizontu. Proto Evropská komise a Evropská centrální banka při hodnocení plnění kritérií berou v úvahu udržitelnost plnění těchto kritérií, resp. vylučují faktory, které mohou přispět k optickému vylepšení hodnot pro příslušná kritéria, které není v čase udržitelné.

Vedle výše uvedených konvergenčních kritérií jsou při hodnocení připravenosti na přijetí eura zvažovány i další faktory, které jsou důležité pro hladké zapojení do eurozóny, zejména stupeň integrace trhů, vývoj platební bilance nebo stav podnikatelského prostředí. Pro tyto faktory není specifikována jasně definovaná sada kritérií.

Dalším novým prvkem, kterým v plném rozsahu zatím prošlo pouze Chorvatsko, je splnění závazků vůči dosud přijatým pilířům bankovní unie, v chorvatském případě již ve fázi členství v mechanismu ERM II. Obdobnou procedurou nyní prochází Bulharsko.¹³⁰

Vzhledem k tomu, že česká vláda má flexibilitu z hlediska časování rozhodnutí o vstupu, je ale možné do této diskuse vložit také otázku „národních“ kritérií, která by určila, kdy je přijetí eura pro ČR výhodné. Příkladem těchto dodatečných kritérií může být „pět britských testů“ z roku 1997¹³¹ (aktualizovaných 2003¹³²) nebo indikátory sledované v každoročních Analýzách stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou z dílny ČNB, které z pěti britských testů vycházejí a dále je podrobněji rozpracovávají. U většiny indikátorů v analýze sladění z roku 2023 je riziko přijetí eura vyhodnoceno jako nízké nebo

¹³⁰ Viz Box 1.5 Konvergenční zprávy EK.

¹³¹ Pět ekonomických testů:

- 1) Je konvergence mezi hospodářským cyklem země a ekonomikou eurozóny udržitelná?
- 2) Je ekonomika dostatečně flexibilní na to, aby v podmínkách měnové unie dokázala odolávat šokům?
- 3) Vytvoří vstup do eurozóny příznivé klima pro dlouhodobé investice?
- 4) Jaký bude dopad tohoto kroku na finanční sektor?
- 5) Bude členství v eurozóně přínosné z hlediska dlouhodobé prosperity a zaměstnanosti?

¹³² Government policy on EMU and The five economic tests, HM Treasury, prosinec 2008, zdroj: https://web.archive.org/web/20091209021819/http://www.hm-treasury.gov.uk/euro_assess03_repexecsum.htm

neutrální, pouze u 4 z 35 indikátorů týkajících se české ekonomiky je riziko vyhodnoceno jako významné.

Mezi potenciálně navrhované parametry patří měření makroekonomické nerovnováhy (MIP) v rámci Evropského semestru a řešení slabin v oblasti vývoje cenové hladiny, například prostřednictvím dohody o mzdové zdrženlivosti či odstranění poruch na vnitřním trhu. Dalším aspektem je mobilita pracovní síly nebo flexibilita cen a mezd. Rovněž je třeba zohlednit klima pro dlouhodobé investice, pozitivní dopad na finanční sektor a podporu dlouhodobého růstu a zaměstnanosti. Důležitou roli hraje také sladění ekonomických cyklů. Klíčová je též podpora občanů, aby například byla dosažena určitá či dostatečná aktivní podpora pro přijetí eura.

5. Zkušenosti s fungováním eurozóny

Za 25 let své existence se eurozóna etablovala a před 10 lety přežila svoji existenciální krizi. Ani v dobách hlubších ekonomických a společenských krizí se neprojevovala významněji akcentovaná potřeba z eurozóny vystoupit. Obecně ve všech zemích, které euro zavedly, je většina obyvatel s eurem spíše spokojena¹³³:



Institucionální základ eurozóny

Od počátku své existence zároveň instituce eurozóny prošly zásadními změnami, které do velké míry reagovaly na krize, kterými eurozóna a celá světová ekonomika procházely. Evropská centrální banka měla původně úzce definovaný mandát zaměřený na úrokovou politiku, zatímco pravidla fiskální stability měla zajistit, že ECB bude schopna pomocí úrokových měr účinně stabilizovat inflaci.

Původní institucionální základ eurozóny však nevytvořil téměř žádné struktury, které by dokázaly reagovat na krizové situace. Pravidla fiskální stability byla opakovaně porušována, což vedlo až ke vzniku dluhové krize, a tak struktury eurozóny byly postupně rozšiřovány o společné mechanismy, které měly za cíl krizové situace řešit a lépe jim předcházet. Došlo tak k rozsáhlému rozšíření pravomocí ECB, která se nyní zapojuje do úvěrových operací, vytvoření základů Evropské bankovní unie, nebo Evropského stabilizačního mechanismu. Zároveň byla zavedena přísnější pravidla pro fiskální dohled. Nová opatření pomohla zvýšit odolnost bankovního sektoru proti budoucím krizím a posílila soudržnost eurozóny.

Ekonomické dopady

V rámci eurozóny došlo k praktickému zjednodušení, usnadnění podmínek pro přeshraniční obchod, investice i turismus a jejich větší transparentnost. Eurozóna se vyznačuje v průměru nízkou inflací, i když rozdíly v míře inflace stále přetrvávají. Za dobu existence eurozóny byla míra inflace v eurozóně o něco nižší než v celé EU a v posledních letech se tento rozdíl dokonce navýšil.¹³⁴

¹³³ V průměru 79 % obyvatel si myslí, že euro je dobré pro EU, a 69 % je přesvědčeno, že euro je dobré pro jejich zemi. Flash Eurobarometer 538, The euro area, October 2023, zdroj:

<https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2981>

¹³⁴ V období 1999-2023 byla průměrná inflace v eurozóně 2,1 % a v celé EU 2,3 %. V posledních pěti letech tento rozdíl vzrostl na 0,6 procentního bodu (3,58 % v eurozóně vs. 4,14 % v celé EU).

Dopad na rozpočtovou disciplínu je nejednoznačný.¹³⁵ Zatímco u některých států došlo k přesvědčivému zlepšení fiskální disciplíny, u většiny byl pozorován pravý opak. Různorodý byl vývoj fiskální odpovědnosti i u zemí mimo eurozónu.

Společná pravidla jako základ fungování eurozóny

Samotný základ Evropské hospodářské a měnové unie (EHMU) je zakotven v Maastrichtské smlouvě z roku 1992. Smlouva obsahovala jednak cestu, jak se k EHMU dostat, včetně splnění tzv. maastrichtských konvergenčních kritérií, a jednak 3 základní pilíře, na jejichž základě měla EHMU fungovat:

- fiskální pravidla (později tzv. Pakt stability a růstu)
- zákaz ručení za dluhy jiných států (tzv. no-bail-out klauzule)
- nezávislá centrální banka s jediným cílem – cenová stabilita

První čtvrtstoletí existence eurozóny ukázalo, že zatímco vstupní monetární kritéria (cenová stabilita a dlouhodobé úrokové sazby) jsou hodnocena velmi přísně, u fiskálních pravidel je přístup benevolentnější. První velkou ránou pro důvěryhodnost fiskálních pravidel bylo jejich porušení ze strany Německa a Francie v listopadu 2003. Možná porušení ze strany právě těchto dvou zemí, ekonomických a politických velmocí EU, byl jeden z důvodů, proč EHMU nebyla v rozpočtové ukáznenosti příliš úspěšná nikdy. Například 60procentní dluhové kritérium několik zemí platící eurem neplnilo během 25 let existence eura nikdy. I nyní je průměrný veřejný dluh eurozóny okolo 90 % HDP, tedy vysoko nad hranicí 60 % HDP a asi 10procentních bodů nad průměrem celé Unie.

Klauzule zákazu povinného ručení za dluhy jiných států má dva základní důvody. Jednak měla za cíl redukovat riziko černého pasažérství, a tím přispět k tomu, aby trhy správně oceňovaly rizikovou prémii dluhopisů vydávaných jednotlivými členy EHMU. A druhý důvod byl spíše politický. Díky této klauzuli měla být snížena pravděpodobnost, že EHMU se stane tzv. „dluhovou unií“, tedy že fiskálně odpovědné státy ponесou náklady financování fiskálně nezodpovědných států.

Zákaz ručení za závazky jiných států byl vystaven velké zatěžkávací zkoušce hned po vypuknutí velké finanční krize v roce 2008, která se rychle přenesla do Evropy a postihla zejména státy na jižní (nejen) periferii EU. Na záchranu těchto států vytvořila Unie celou řadu záchranných mechanismů, zejména pak tzv. Evropský stabilizační mechanismus (ESM), pro jehož zavedení byla mj. nutná i změna Smlouvy o fungování EU (SFEU).¹³⁶ Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí z roku 2012 potvrdil, že vznik ESM je v souladu se SFEU.¹³⁷

Dalším odchýlením se od principů Maastrichtské smlouvy (konkrétně zákazu ručení za závazky jiných zemí) bylo vytvoření společného dluhu 800 mld. EUR v reakci na COVID-19 (tzv. Next Generation EU), tentokrát v rámci celé Evropské unie prostřednictvím emise evropských dluhopisů. Byť vytvoření tohoto dluhu není záležitostí jen eurozóny, je zřejmé, že země, které tento nástroj prosazovaly, byly nejslabšími články eura s omezenými schopnostmi reagovat na tento šok vlastní rozpočtovou expanzí (zejména Itálie).

¹³⁵ Podle některých studií mělo zavedení fiskálních pravidel společně se vznikem eurozóny pozitivní dopad na snižování či brzdění vládního dluhu, na druhou stranu samotný fakt přijetí eura se ukazuje jako nevýznamný. Robert Kraemer and Jonne Lehtimäki, Government debt: the impact of fiscal rules at the European and national level, *Empirica* 2023, zdroj: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10663-023-09582-z>

¹³⁶ Aby bylo možné vytvořit ESM bez porušení článků 125 (zákaz převzetí závazků jiného státu) a 126 (zákaz přímého financování vlád ze strany ECB) SFEU, byl článek 136 SFEU doplněn o nový odstavec, který umožňuje členským státům eurozóny vytvořit stabilizační mechanismus pod podmínkou, že bude nezbytný pro zajištění stability eurozóny jako celku.

¹³⁷ Evropský soudní dvůr, rozhodnutí, 27. listopad 2012, zdroj: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0370>

Klíčové reformy pro posílení odolnosti eurozóny po roce 2009

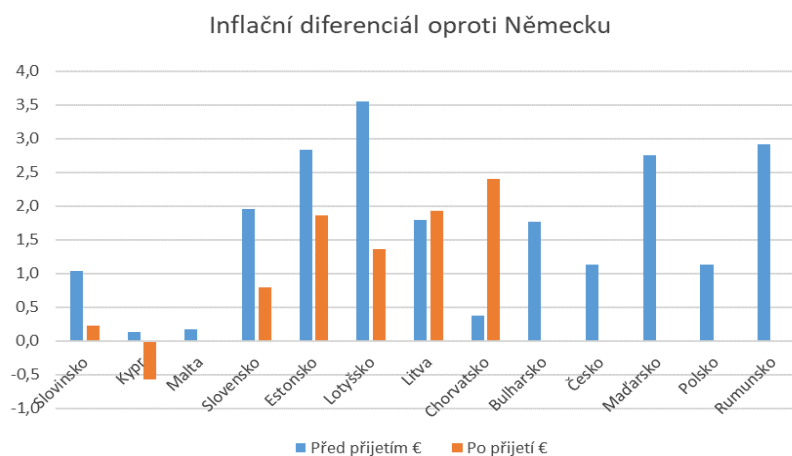
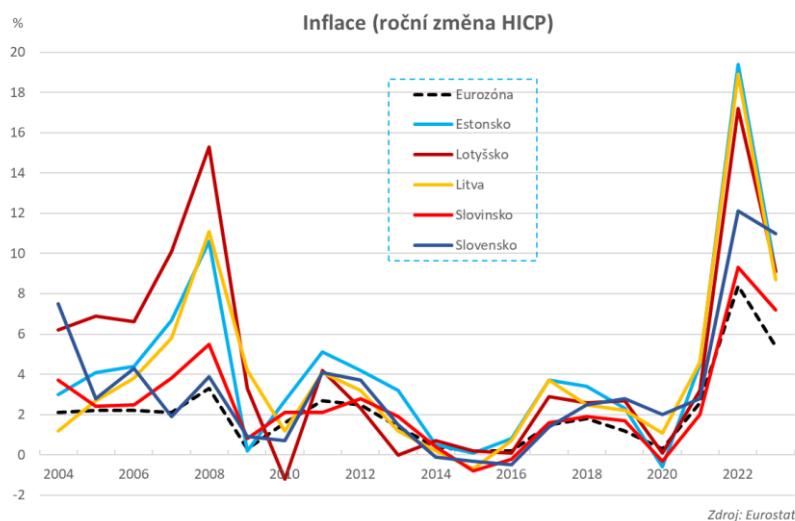
1. Evropský stabilizační mechanismus (ESM) byl vytvořen v roce 2012 jako trvalý nástroj finanční pomoci pro země eurozóny, které se ocitly v ekonomických potížích. ESM nahradil dočasné mechanismy, jako byl Evropský finanční stabilizační nástroj (EFSF) a Evropský mechanismus finanční stability (EFSM).
2. Bankovní unie byla zřízena s cílem zajistit stabilitu a bezpečnost bankovního sektoru v eurozóně prostřednictvím následujících pilířů:
 - Jednotný mechanismus dohledu (SSM): ECB získala pravomoci dohledu nad velkými bankami v eurozóně.
 - Jednotný mechanismus pro řešení krizí (SRM): Byl vytvořen Jednotný fond pro řešení krizí, který má zajistit efektivní a řízené řešení bankovních krizí.
 - Jednotný systém pojištění vkladů (EDIS): I když tento systém ještě nebyl plně implementován, jeho cílem je zvýšit ochranu vkladatelů v celé eurozóně.
3. Posílení Paktu stability a růstu (SGP) - Byly zavedeny nové nástroje, jako je tzv. „Two-Pack“ (2013) a „Six-Pack“ (2011), které zavedly přísnější rozpočtový dohled a koordinaci fiskálních politik. Fiskální kompakt (Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v Hospodářské a měnové unii), přijatý v roce 2012, zavazuje členské státy k přísnějším fiskálním pravidlům a automatickým korekčním mechanismům v případě překročení rozpočtových limitů.
4. Makroekonomický dohled - byl zaveden tzv. „Makroekonomický dohledový mechanismus“ (Macroeconomic Imbalance Procedure - MIP), který monitoruje a řeší makroekonomické nerovnováhy v členských státech, jako jsou nerovnováhy v běžných účtech, ztráta konkurenceschopnosti, nebo přehřívání trhu nemovitostí.
5. Posílení role Evropské centrální banky – ECB rozšířila své nástroje měnové politiky a přijala nekonvenční opatření, jako jsou kvantitativní uvolňování (QE) a dlouhodobé refinanční operace (TLTRO), aby podpořila likviditu a stabilitu finančního systému.
6. Reformy Evropského systému finančního dohledu – Evropský systém finančního dohledu (ESFS) byl reformován za účelem lepší koordinace mezi národními orgány dohledu a evropskými agenturami (EBA, EIOPA, ESMA), které dohlíží na různé sektory finančního trhu.
7. Vznik ESRB (European Systemic Risk Board) jako orgán zodpovědný za makrobezpečnostní dohled nad finančními trhy EU.

6. Zkušenosti zemí, které přijaly euro po roce 2004

Pro úvahy o vstupu ČR do eurozóny jsou relevantní zejména zkušenosti zemí, které společnou měnu přijaly od přistoupení ČR k EU v roce 2004. Jedná se o země s podobnou historií, institucemi a podobnou výchozí pozicí na konvergenční trajektorii. Ze skupiny osmi zemí, které do eurozóny vstoupily po roce 2004, jsou pro ČR z hlediska ekonomických dopadů nejzajímavější zkušenosti Slovinska (přijetí eura 2007), Slovenska (2009) a Chorvatska (2023), které před přijetím eura udržovaly plovoucí kurzový režim, a dále Estonska (2011), Lotyšska (2014) a Litvy (2015). Chorvatsko, které euro přijalo v roce 2023, je pro ČR cenným příkladem země, která absolvovala náročnější proces přistoupení k ERM II.

Pokud jde o cenovou stabilitu, většina zemí zaznamenala krátkodobý nárůst inflace bezprostředně po přijetí eura, což bylo způsobeno zejména konjunkturálními faktory, v menší míře pak i přechodem na novou měnu a zaokrouhlováním cen (dopad na inflaci v roce přijetí eura je u všech zemí odhadován na maximálně 0,5 %). V dlouhodobém horizontu však inflace v těchto zemích klesla a stabilizovala se. Nenaplnilo se tak očekávání, že po přijetí eura se proces konvergence projeví ve vyšší inflaci, což se očekávalo zejména u zemí s předchozím plovoucím kurzem (Slovinsko, Slovensko).

Tento závěr potvrzuje i vývoj inflačního diferenciálu vůči Německu, tedy rozdíl inflace v dané zemi oproti inflaci v Německu. U šesti z osmi zemí, které přijaly euro po roce 2004, se inflační diferenciál snížil, tedy míra jejich inflace se přiblížila té německé.¹³⁸ Pouze Litva zaznamenala po vstupu do eurozóny nárůst, avšak velmi mírný, a u Chorvatska nelze učinit trvalejší závěr, protože období po přijetí eura je dosud příliš krátké a bylo ovlivněno mimořádným nárůstem inflace v důsledku energetické krize. I porovnání s Českem vychází spíše ve prospěch nových členů eurozóny. Z osmi zemí, které euro přijaly od roku 2004, jich šest mělo po přijetí eura nižší inflaci než Česko. Estonsko, Litva, Chorvatsko či Lotyšsko měly od vstupu do eurozóny vyšší inflaci než ČR.



Pozn.: Modré sloupce znázorňují období od vstupu do EU do přijetí eura (nebo do současnosti, pokud země dosud euro nemá).

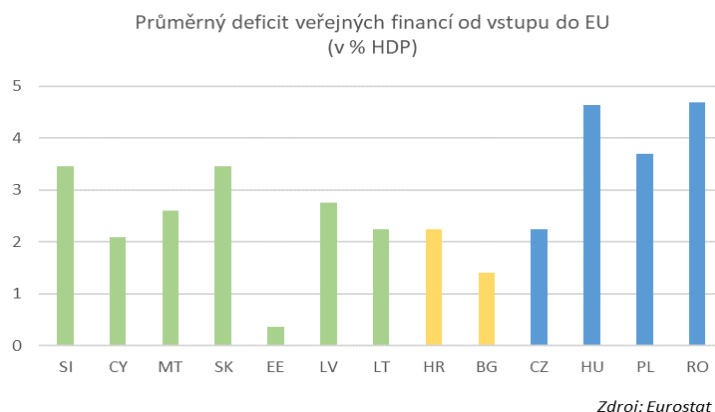
Červené sloupce znázorňují období od přijetí eura do současnosti.

Zdroj: Eurostat

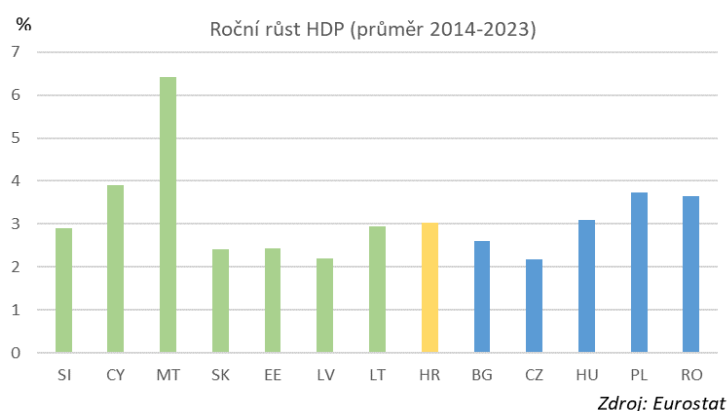
Z pohledu fiskální politiky lze konstatovat, že země, které euro přijaly nebo na něj aspirují, mají obecně nižší deficity než země, které v dohledné budoucnosti přijetí eura neplánují. Průměrné deficity veřejných financí byly u těchto zemí od jejich vstupu do EU nižší než u zemí neaspirujících na euro, přičemž největší fiskální úsilí typicky nastávalo v období před samotným vstupem. Na druhou stranu členství v eurozóně rozhodně není zárukou dodržování maastrichtského deficitního kritéria – v případě Slovinska a Slovenska průměrný deficit během jejich pobytu v eurozóně činil 3,8 resp. 3,7 % HDP, nad maastrichtskou hranicí 3 % HDP. Mezi zeměmi neaspirujícími v brzké době na přijetí eura je naopak výjimkou Česko, které se dlouhodobě k veřejným financím stavělo odpovědněji.

¹³⁸ Jedná se o srovnání inflačního diferenciálu v období mezi vstupem do EU a vstupem do eurozóny s obdobím od vstupu do eurozóny. Např. v případě Slovenska srovnáváme období 2004-2008 a 2009-2023.

Nutné je zmínit i příklady jižního křídla eurozóny¹³⁹, které procházely dlouhé roky dluhovou krizí s bolestivými národohospodářskými dopady (např. nezaměstnanost přes 20 %).



Vliv přijetí společné měny na hospodářský růst není patrný, a to ani v čase, ani při porovnání zemí s eurem a bez eura. Některé země, které přijaly euro po roce 2004, svou hospodářskou výkonnost po přijetí eura zvýšily, jiné naopak. Nelze pozorovat rozdíl mezi tempem růstu zemí v eurozóně a mimo ni.



7. Aktuální vztah české ekonomiky k euru

V diskusích o přijetí eura v ČR se často zdůrazňuje, že i bez rozhodnutí vlády ČR dochází k samovolné „euroizaci“ ekonomiky, kdy stále více subjektů přechází na měnu euro, aniž by šlo o vládou řízený proces. Proces přechodu ekonomiky od národní měny na cizí měnu lze dělit na:

- Parciální (neoficiální): Domácí měna je zahraniční měnou nahrazována pouze ve vybraných oblastech, jako například v hotovostních transakcích (domácnosti) nebo preferencemi produktů ve finančním sektoru (úvěry domácností či firem, spořicí produkty domácností), přičemž země má dál svou oficiální měnu a měnovou politiku.

¹³⁹ Gourinchas et al. Debt Mutualization in the Euro Area: A Quantitative Exploration vypočítal implicitní transfer prostřednictvím záchranných mechanismů na necelých 44 % HDP v případě Řecka, 3,6 % HDP pro Kypr, 3,2 % HDP pro Portugalsko, 0,49 % HDP pro Španělsko a 0,41 % HDP pro Irsko (vše v cenách roku 2010). Neboli povinné členství v ESM může vést k transferu bohatství mezi státy EHMU. Debt Mutualization in the Euro Area: A Quantitative Exploration, Gourinchas et al., IMF Working Papers, březen 2023, zdroj: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/03/17/Debt-Mutualization-in-the-Euro-Area-A-Quantitative-Exploration> 530384#:~:text=This%20paper%20explores%20the%20feasibility%20of%20an%20idea%20proposed%20first, ESM, discussion paper 15, March 2021, zdroj: <https://www.esm.europa.eu/system/files/document/2021-10/DP15.pdf>

- Plný (oficiální): Země formálně akceptuje cizí měnu jako zákonné platidlo, které nahrazuje původní měnu, čemuž přizpůsobuje legislativní úpravu v oblasti měnové politiky¹⁴⁰.

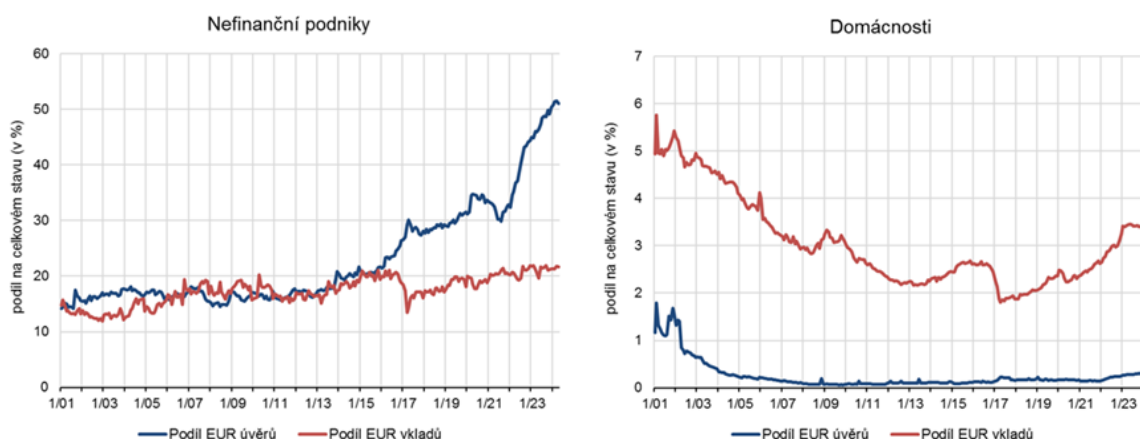
Euroizace v České republice¹⁴¹ probíhá především v sektoru velkých a exportně zaměřených podniků a výrazně zrychlila v posledních letech v reakci na výrazný rozdíl mezi úrokovými sazbami v ČR a eurozóně. Euroizace se projevuje zejména ve zvyšování podílu nových úvěrů denominovaných v EUR (53 % v posledním čtvrtletí 2023) a nárůstu podílu tuzemských transakcí, které se odehrávají v eur (15-20 %). V sektoru domácností se významněji neprojevuje.

Země, kde míra euroizace byla významná, například Chorvatsko či Slovinsko, vykazovaly tento jev jako trvalou záležitost, neovlivněnou krátkodobými ekonomickými výkyvy a změnami parametrů měnových politik. V těchto zemích prakticky neexistovaly parametry pro úvěrové a vkladové produkty v národních měnách a finanční instituce svým klientům přímo nabízely tyto produkty v euru. Tato situace je diametrálně odlišná od toho, čeho jsme svědky v České republice. Zásadní odlišností v případě České republiky je, že euroizace probíhá v podstatě výhradně v podnikatelském sektoru, zatímco sektor domácností – co se týče úvěrů, vkladů i transakcí – se drží své domácí měny.

Účetnictví a daňová evidence českých firem v jiné než domácí měně

Od 1. ledna 2024 zákon o účetnictví umožňuje subjektům, které vedou podvojně účetnictví, používat pro vykazování hospodářských výsledků funkční měnu, pokud se jedná o euro, dolar nebo libru. Návrh nového zákona o účetnictví navíc tuto možnost rozšiřuje na všechny měny.

Míra euroizace v ekonomice



Zdroj: ČNB

Dlouhodobé vlivy na „euroizaci“ firem a domácností a její dopady

Pokračující „euroizace“ firemního sektoru je v zásadě v souladu s logikou diverzifikace/zajištění kurzového rizika. Pokud mají firmy část příjmů v eurech, je smysluplné si v eurech také částečně půjčovat. Pozorovaná různorodost mezi velkými a malými firmami je potom přirozená, protože větší firmy jsou častěji zapojené do zahraničního obchodu. Výše popsaný argument samozřejmě nevylučuje, že pozorovaná různorodost není do určité míry způsobená například snazším přístupem k eurovému

¹⁴⁰ V ČR dochází postupně k uzákonění některých transakcí realizovaných v eurech – vedení účetnictví, výplata mezd nebo platba daní. Tyto kroky mohou sloužit jako mezikrok před finálním přijetím společné evropské měny ve střednědobém horizontu.

¹⁴¹ Data o důvěře k euru a potažmo k vlastním měnám v zemích střední, východní a jihovýchodní Evropy se dají čerpat z dat vyplývajících z OeNB Euro Survey. Z něho např. vychází, že Euroization index (měřený jako podíl hotovosti a vkladů v cizí měně relativně k celkové výši) je v ČR nejnižší ze všech sledovaných zemí (pod 5 %, 2023).

financování ze strany velkých firem. Euroizace velkých firem může představovat konkurenční výhodu, která se může projevit i ve vzájemném soutěžení malých a velkých firem na domácím trhu.

Pokud by měl být z hlediska diverzifikace rizika nějaký jev dosud nevysvětlený, pak to může být nízká míra spoření/investování ze strany domácností v zahraniční měně (euru), protože to mohou činit bez jakýchkoliv omezení. Několik potenciálních faktorů, proč tomu tak může být: silná důvěra v domácí měnu, eurové vklady přinášely dlouhodobě nižší úroky než korunové vklady, kvůli kurzovému riziku vnímají domácnosti spoření v eurech spíše jako investici, nebo si domácnosti možná ještě pamatují dlouhodobou apreciaci koruny a věří, že ta bude dále pokračovat.

Sektor domácností také vykazuje velmi nízký poměr eurových úvěrů a hypoték, a to zejména kvůli přísné regulaci takových úvěrů.

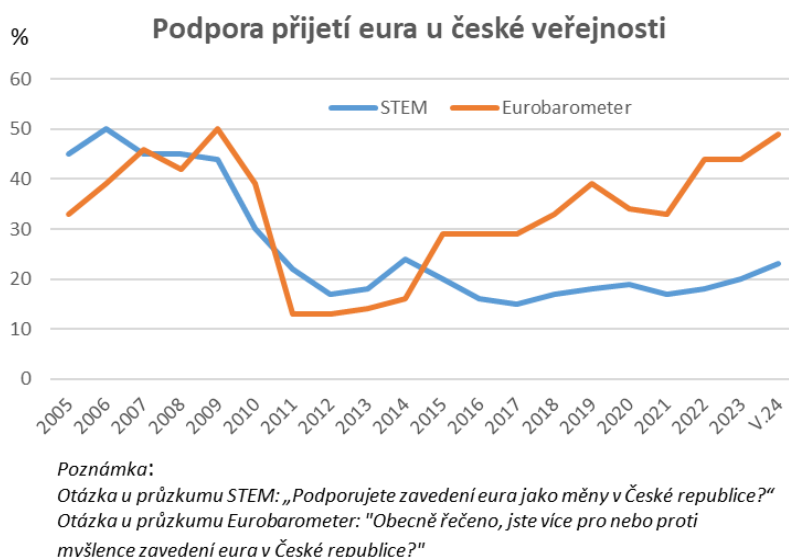
Dopad na měnovou politiku

Jedním z hlavních argumentů proti přechodu na euro bývá uváděna možnost provádět samostatnou měnovou politiku a ztráta volného měnového kurzu jako mechanismu, který přizpůsobuje ekonomiku vnějším a vnitřním šokům. Ačkoliv ČNB musí při formování měnové politiky brát do úvahy měnovou politiku ECB jako významného souseda, má samostatná měnová politika stále významnou úlohu, což se projevilo například při naplňování kurzového závazku v letech 2013-2017, nebo při včasném navyšování úrokových sazeb na počátku inflační vlny z let 2021-2023.

Vzhledem k tomu, že měnová politika v malé otevřené ekonomice jako Česko v dnešní době působí zejména skrze ovlivňování úrokových měr a měnového kurzu, omezuje pokračující euroizace velkých podniků do určité míry její účinnost. Tento dopad je přitom obtížné kvantitativně vyjádřit. Firemní poptávka po investicích, ovlivněná úvěrovými podmínkami, tvoří jen čtvrtinu celkové poptávky, kterou měnová politika ovlivňuje¹⁴². Naproti tomu je to část poptávky, která je na úrokové míry typicky nejvíce citlivá.

Podpora přijetí eura u české veřejnosti

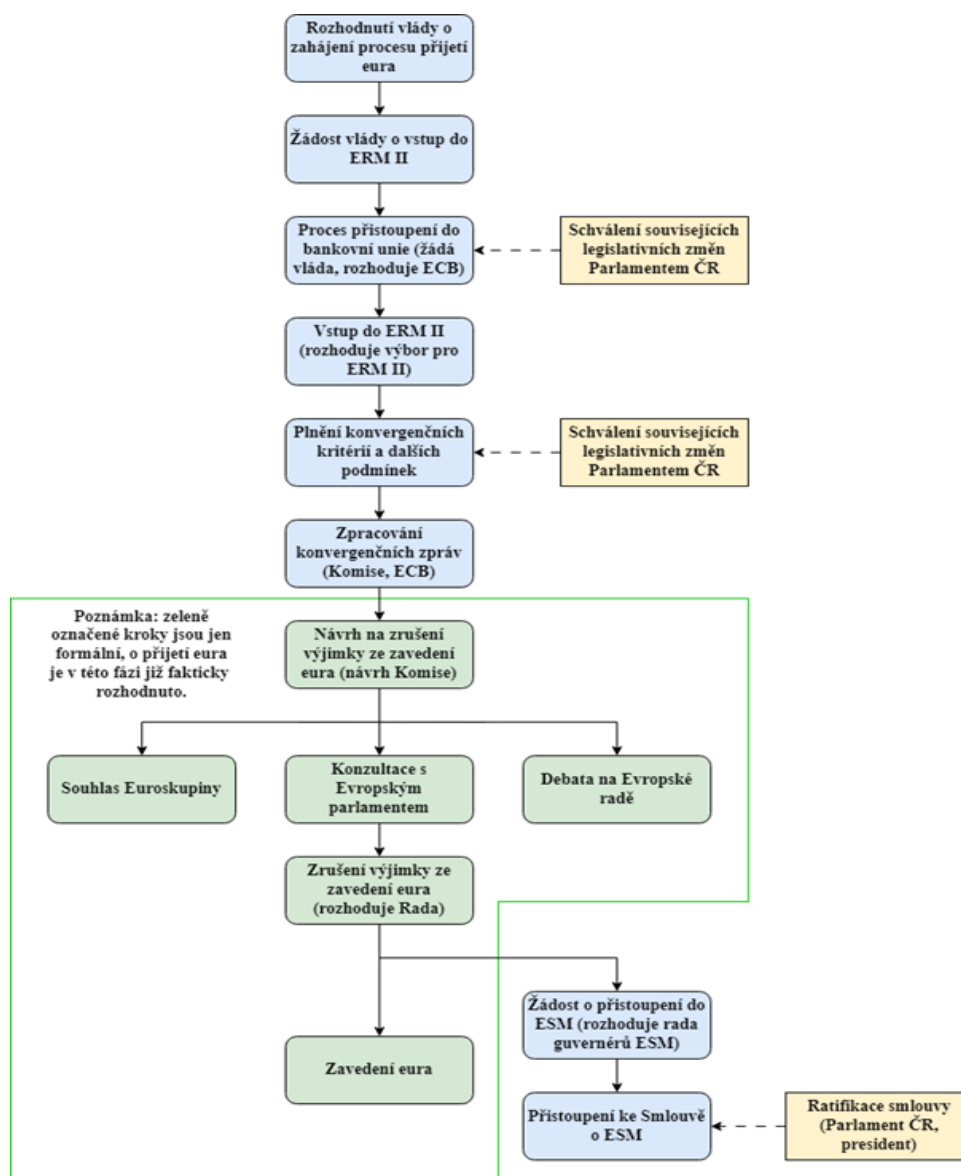
Průzkumy veřejného mínění se významně liší: podle domácích průzkumů je podpora podstatně nižší (STEM květen 2024: 23 %, CVVM červen 2023: 22 %) než podle průzkumů Eurobarometru (červen 2024: 49 %). Příčinou je odlišná metodologie. U obou průzkumů lze nicméně pozorovat stoupající podporu přijetí eura v posledních letech.



8. Proces a harmonogram přistoupení ke společné evropské měně

¹⁴² Zbytek tvoří zejména poptávka po soukromé spotřebě domácností.

Od rozhodnutí vlády o přijetí jednotné evropské měny do jeho faktického přijetí je poměrně dlouhý¹⁴³ a složitý proces, který trvá nejméně 3 roky¹⁴⁴.



Harmonogram přistoupení k eurozóně představuje komplexní jízdní řád především procesních a legislativních povinností. Jeho tvorba by měla přímo navázat na politické rozhodnutí do eurozóny vstoupit. Bezprostředně poté, co se určí indikativní datum vstupu, by mělo dojít ke zveřejnění závazných vodítek a instrukcí pro jednotlivé zúčastněné subjekty z hlediska jejich praktických postupů a dopadů, přijetí příslušné legislativy, která ovlivní veřejný, soukromý i neziskový sektor.

Proces přípravy má několik klíčových aspektů:

- je potřeba velká národní koordinace – zejména centrální banky a ministerstev a politická vůle včetně flexibilní reakce na připomínky,

¹⁴³ Z tohoto důvodu je principiálně vhodnější, když toto rozhodnutí i následnou realizaci řeší jedna vláda, popřípadě pokud existuje na takovém kroku shoda mezi vládou a opozicí.

¹⁴⁴ Například Lotyšsko v ERM II setrvalo téměř 9 let, neboť kvůli problémům bankovního sektoru potřebovalo mezinárodní finanční pomoc a vlivem politické nestability a zhoršující se ekonomické situace nedokázalo plnit další maastrichtská kritéria.

- vše trvá mnohem déle, než je očekáváno a musí se na evropské instituce aktivně působit,
- proces se může v průběhu času změnit,
- v případě ČR je potřeba změnit množství zákonů.

Vstup ČR do ERM II

1. Proces vstupu do ERM II lze na národní úrovni – usnesením vlády – zahájit prakticky kdykoliv. Před zahájením formálního procesu vstupu do ERM II probíhají neformální konzultace kandidátské země s Evropskou komisí (EK), ECB, popř. i členskými státy eurozóny. V rámci těchto konzultací se vyjasňují politické podmínky, které musí daný kandidát splnit před tím, než bude rozhodnuto o jeho vstupu do ERM II. Je možné, že jednou z těchto ex ante podmínek bude rovněž přistoupení k bankovní unii nejpozději se vstupem do ERM II.
2. Po završení zmíněných konzultací vyrozumí ministr financí kandidátské země formálně předsedu Euroskupiny (tj. skupiny ministrů financí zemí eurozóny) a další členy zástupců stran ERM II o pevném úmyslu země zahájit proces vstupu a zaváže se ke splnění dohodnutých podmínek.
3. Zástupci stran ERM II¹⁴⁵ se k žádosti vyjádří formou veřejného prohlášení, vč. toho, že podpoří představené podmínky vstupu, stanoví indikativní časový rámec pro jejich splnění a pověří EK a ECB jejich hodnocením.
4. V dalším kroku musí kandidátská země začít plnit stanovené ex ante závazky, které často vyžadují legislativní opatření, minimálně pro vstup do bankovní unie je třeba přijmout řadu legislativních změn. Nejpozději v tomto okamžiku je tak nezbytné přímé zapojení Parlamentu ČR.
5. Následně musí kandidátská země prokázat, že určené závazky splnila, a požádat EK a ECB o provedení hodnocení, zda je plnění těchto ex ante závazků dostatečné pro to, aby země mohla být přijata do ERM II. Pravidla pro toto hodnocení ze strany EK a ECB nejsou pevně stanovena, a obě hodnotící instituce tak disponují značnou diskrecí. Pokud je hodnocení EK a ECB pozitivní, může země požádat o formální přijetí do ERM II. Ve fázi žádosti o vstup do ERM II nemusí kandidátská země splňovat všechna konvergenční kritéria.
6. O přijetí do ERM II a stanovení tzv. centrální parity – kurzu určujícího 15% flukтуаční pásmo kurzu národní měny vůči euru – rozhodne na základě žádosti kandidátské země Rada EU ve složení Výboru ERM II (tj. se zahrnutím i ECB a po konzultaci s EK a s Hospodářským a finančním výborem). Je běžné, že se pro dobu setrvání v ERM II stanoví dané zemi další (ex post) podmínky, které je třeba splnit během členství v ERM II, a to za účelem co nejlhžšího přijetí eura.
7. V období setrvání v ERM II by kandidátská země měla, nehledě k uvedeným závazkům, zajistit celkovou právní konvergenci a přijmout další opatření nezbytná pro úspěšné zavedení eura.

Vstup ČR do bankovní unie

1. Ačkoli z formálně právního hlediska právo EU vyžaduje účast v bankovní unii pro členský stát až v okamžiku jeho vstupu do eurozóny, na základě faktického politického vývoje v případě posledních dvou zemí EU vstupujících do ERM II (Bulharsko a Chorvatsko) lze předpokládat, že by i po ČR bylo požadováno, aby vstoupila do bankovní unie již v souvislosti se svým vstupem do ERM II.
2. Vstup členského státu mimo eurozónu do bankovní unie je realizován prostřednictvím navázání tzv. úzké spolupráce s ECB.

¹⁴⁵ Zástupci stran ERM II neboli Výbor pro ERM II (angl. “ERM II parties”) zahrnuje guvernéra ECB, ministry financí všech zemí eurozóny a ministry financí a guvernéry centrálních bank dalších zemí v ERM II (v současnosti Dánska a Bulharska).

3. Jakmile je navázána úzká spolupráce, začne nad významnými úvěrovými institucemi v zemích účastnících se úzké spolupráce ECB vykonávat dohled na základě závazných pokynů adresovaných vnitrostátním příslušným orgánům (v ČR tedy ČNB). Nad úvěrovými institucemi klasifikovanými jako méně významné budou nadále vykonávat dohled příslušné vnitrostátní orgány, přičemž ECB bude mít dozorčí úlohu.
4. Jakmile členský stát, se kterým existuje úzká spolupráce, splní podmínky nezbytné pro přijetí eura a přijme euro, stane se členem Eurosystému.
5. Navázání úzké spolupráce automaticky znamená také účast daného státu v Jednotném mechanismu pro řešení krizí. Současně bude muset dojít také k převedení finančních prostředků v národním fondu pro řešení krize (v ČR tedy Fond řešení krizí v rámci Garančního systému finančního trhu) do jednotného fondu pro řešení krize.

Očekávaný harmonogram vstupu do ERM II a eurozóny	
T	indikace zájmu o vstup do ERM II – dopisem / na společném jednání s ECB a EK / na jednání EFC (Hospodářský a finanční výbor Rady)
T + 1-3 měsíce	vyjednávání s EK a ECB o předběžných podmínkách vstupu do ERM II
T + 1-3 měsíce	zaslání dopisu („letter of intent“) ze strany ČR na ERM II
T + 10-18 měsíců	plnění předběžných podmínek, EK a ECB pravidelně informuje o plnění podmínek, ECB provádí hodnocení bankovního sektoru (zátěžové testy, hodnocení kvality aktiv)
T + 11-21 měsíců	vstup do ERM II (+ potenciálně do bankovní unie)
T + 35-45 měsíců	ukončení dvouletého pobytu v ERM II při splnění maastrichtských kritérií
T + 3,5-4,5 roku	přijetí eura

9. Účast v systému ERM II

Evropský mechanismus měnových kurzů (ERM II) je nástrojem stabilizace směnných kurzů v rámci skupiny zemí EU. Pro měny členských států ERM II platí, že jejich kurz se může pohybovat ve flukтуаčním pásmu od určené centrální parity vůči euru. V současnosti je toto flukтуаční pásmo stanoveno obvykle v intervalu $\pm 15\%$ od centrální parity (může však být i užší – viz příklad Dánska). V případě kurzových tlaků, které by měly sílu vynést měnu mimo flukтуаční pásmo, začne národní centrální banka a ECB intervenovat, aby se kurz ve flukтуаčním pásmu udržel.

Pro splnění maastrichtského kritéria kurzové stability je nezbytný alespoň dvouletý pobyt v Mechanismu směnných kurzů (ERM II) bez významnějších tlaků na kurz a bez devalvace centrální parity. Z dosavadních hodnocení a výkladových dokumentů vyplývá, že zatímco zhodnocení oproti centrální paritě až do 15% není problematické (Slovensko dokonce během svého pobytu v ERM II dvakrát revalvovalo), pohyb kurzu ve slabší části flukтуаčního pásma je posuzován přísněji.¹⁴⁶ Evropská komise a ECB zohledňuje, v jakém rozsahu a na jak dlouho se kurz od centrální parity odchýlil, a dále intervenční aktivity centrální banky, úroveň úrokových sazeb a hospodářský kontext.

Pro země s plovoucím kurzovým režimem a inflačním cílováním je udržování stabilního kurzu komplikované. Centrální banka cílující inflaci a zároveň pobývající v ERM II de facto sleduje dva cíle (cenovou stabilitu v podobě plnění inflačního cíle a měnový kurz s vychýlenou odchylkou od centrální

¹⁴⁶ Společné prohlášení Rady ECOFIN o ERM II a přistupujících zemích z dubna 2003.

parity) a k jejich naplnění má jen jeden nástroj, tedy úrokovou sazbu.¹⁴⁷ Proto by země s autonomní měnovou politikou (tj. bez fixního kurzu) při usilování o členství v eurozóně měla strávit v ERM II jen tak dlouhou dobu, jak je nezbytně nutné. To tedy platí i pro Českou republiku.

Země, které mají dlouhodobě fixovaný kurz, samozřejmě mohou uvažovat a také uvažují jinak. Příkladem budiž Dánsko, které je v systému evropských směnných kurzů ERM od jeho vzniku v roce 1979 (s následnou pevnou fixací na německou marku od roku 1982), tj. celých 45 let. Od roku 1999 pobývá v systému ERM II, a to dokonce v původním užším oscilačním kurzovém pásmu +/- 2,25 % okolo centrální parity. A to i když má výjimku ze zavedení eura. Ještě striktnější kurzový režim (currency board) uplatňuje od roku 1997 Bulharsko, které se po řadě peripetií stalo členem ERM II v roce 2020. Tyto příklady nejsou ale pro ČR měnově relevantní. Dánsko reálně netoleruje kurzové odchylky větší než 1 %, Bulharsko dokonce vůbec žádné odchylky díky svému režimu nemá.

Z uvedeného vyplývá, že v případě země typu Česka (stejně jako např. Švédska či Polska nebo Rumunska) by usilování o vstup do ERM II mělo být ideálně doprovázeno tím, že existuje silná shoda politické elity i na zavedení eura jako takového.

Na rozdíl od vstupních maastrichtských kritérií pro přijetí eura, kritéria pro vstup do samotného mechanismu ERM II nejsou explicitně stanovena a mohou být „kreativně“ určena skupinou ERM II, což jsou země eurozóny, země účastníci se mechanismu ERM II a zástupci ECB. To se jasně ukázalo v roce 2018, kdy v důsledku obav ohledně připravenosti Bulharska byly stanoveny zcela nové podmínky již pro vstup do ERM II (nutný vstup do bankovní unie, hloubková prověrka finančního sektoru). Stejně tak byly tyto podmínky aplikovány na Chorvatsko.

10. Přínosy a rizika vstupu do eurozóny

Popis jednotlivých přínosů a rizik vstupu do eurozóny je možné provést na základě řady kritérií, z nichž některá jsou objektivní a některá subjektivní. Z toho důvodu jsou níže rozdělena do jednotlivých skupin a doplněna o některé dílčí související otázky. Obecně nicméně platí, že otázka přijetí eura není nejzásadnější pro ekonomickou prosperitu České republiky. Zásadnější jsou domácí úkoly (strukturální reformy), které by ideálně měly členství v eurozóně předcházet.

Přínosy politické

- Přijetím společné měny ČR získá větší vliv na rozhodování v eurozóně, která českou ekonomiku zásadně ovlivňuje.
- Hlas zemí bez eura slábne – po odchodu Velké Británie hlas zemí bez eura výrazně oslabil (nyní už euro nepoužívá pouze 7 zemí, představujících pouhých 14 % HDP EU, od roku 2025 pravděpodobně pouze 6).
- V zemích eurozóny je pro 79 % obyvatelstva euro viděno jako přínos pro EU, 69 % si myslí, že euro je přínos pro jejich zemi. I v zemích mimo eurozónu většina (59 %) respondentů věří, že euro dané zemi prospělo (33 % je opačného názoru).¹⁴⁸

Přínosy ekonomické

- Posílení vnitřního trhu: Společná měna ztělesňuje princip jednotných podmínek pro všechny na vnitřním trhu s pozitivními efekty na konkurenceschopnost a ekonomický potenciál EU.
- Snazší plánování: Kurzové riziko zásadním způsobem komplikuje plánování pro podniky obchodující se zahraničím i pro zahraniční investory. Tento faktor je významnější v případě otevřené ekonomiky s úrovní exportu na cca 80 % HDP.

¹⁴⁷ Euro a my: ERM II – malý předpokoj, či dlouhá chodba před vstupem do eurozóny?, Komárek, ČNB, duben 2024, zdroj: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Euro-a-my-ERM-II-maly-predpokoj-ci-dlouha-chodba-pred-vstupem-do-eurozony/

¹⁴⁸ Flash Eurobarometer 548, May 2024, zdroj: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3214>

- Odstranění kurzového rizika: Pohyb kurzu představuje náklady pro podniky (zejména exportéry) a investory, ať se zajišťují proti kurzovému riziku či nikoliv. Podle průzkumu Svazu průmyslu se proti kurzovému riziku zajišťuje 40-50 % objemu exportu.
- Nižší transakční náklady spojené s měnovou konverzí, vedením účetnictví, udržováním hotovosti v CZK i EUR, tiskem ceníků apod. SPČR na základě starších studií odhaduje náklady podniků na 0,3–0,5 % HDP, tedy v roce 2022 by to bylo min. 20 mld. Kč¹⁴⁹.
- Impulz pro zahraniční obchod: Analýza sladění vypracovaná v roce 2019 ČNB modeluje scénář, kdy přijetí eura vyvolá zhruba 9% nárůst zahraničního obchodu, který následně vede ke zvýšení dlouhodobé úrovně HDP o zhruba 1-1,5 %.
- Zvýšení transparentnosti v oblasti cen a nákladů, tlak na nižší ceny skrz zvýšení konkurence. Zavedení eura by usnadnilo porovnávání cen a vytvářelo by tlak na sblížování cen a jejich snižování u produktů, které jsou v současnosti v Česku dražší.¹⁵⁰
- Výhody jednotného bankovního dohledu: Pro bankovní sektor, který je dominantně vlastněný bankovními domy se sídlem v eurozóně, může být výhodnější jednotný systém pravidel v bankovní skupině a větší předvídatelnost regulatorního prostředí. Odstranění bariér na finančním trhu může potenciálně přilákat nové finanční instituce, což by vedlo ke zvýšení konkurence na finančním trhu a snížení cen produktů.

Přínosy fiskální

- Levnější a dostupnější financování investic: Úvěry na velké infrastrukturní projekty by byly levnější v euru než v CZK, kde je mnohem menší trh a menší nabídka na straně investorů (např. úvěr ve výši 10 mld. Kč dokáže poskytnout jen konsorcium tuzemských bank, pro stejně velký úvěr v EUR je nabídka širší).
- Zjednodušení řízení fondů EU a nižší ztráty pro státní rozpočet: Příjem z evropského rozpočtu je v EUR, ale veškeré plánování a řízení se odehrává v CZK. Jakýkoli výkyv kurzu, přináší komplikace při řízení fondů EU: buď je prostředků v CZK na konci málo (silnější kurz) a státní rozpočet nedostane kompenzaci za všechny již uskutečněné projekty nebo je peněz v CZK nakonec více (při slabším kurzu) a řídicí orgány musejí urychleně dočerpávat (vyhlášovat nové výzvy), případně se jistí a raději přezávazkují¹⁵¹.
- Vstupem do eurozóny by ČR získala přístup k záchrannému fondu ESM, který by ČR mohl pomoci v případě dlouhodobě nepříznivého fiskálního vývoje.

Rizika politická

- Nízká podpora obyvatelstva: Pro zavedení eura se v průzkumech vyslovuje 20-60 %, proti 40-80 %. Rozhodnutí o přijetí eura není u většiny populace populární, může způsobit nižší podporu vlády, která toto rozhodnutí učiní.
- Zdroj politické nestability: Na přijetí společné evropské měny neexistuje jednotný postoj napříč politickým spektrem ani ve stranách vládní koalice. Rozhodování o přijetí eura, tak zvyšuje politické napětí a může vést ke snížení akceschopnosti vlády v jiných – více prioritních – otázkách.

Rizika ekonomická

Riziko asymetrických šoků

¹⁴⁹ ČNB došla k obdobným závěrům, nicméně zároveň upozorňuje, že nelze říci, že by odstraněním transakčních nákladů došlo k okamžitému zvýšení HDP ve stejném rozsahu, protože tyto výdaje jsou zároveň příjmy finančních zprostředkovatelů.

¹⁵⁰ Například společnost IKEA na Slovensku po zavedení eura musela upravit své ceny, které se ukázaly být vyšší než v IKEA v Rakousku.

¹⁵¹ Kvůli kurzovým pohybům ČR ztratila u strukturálních fondů v období 2014-2020 70 mld. Kč a u NPO 2,5 mld. Kč v období 2021-2023.

- Nadále přetrvávají významné rozdíly ve struktuře českého hospodářství vůči eurozóně (například podíl průmyslu, a tedy prostřednictvím cen energií i asymetrický dopad do inflace při prudkých změnách cen).

Ztráta nezávislé monetární politiky

- Vstupem do eurozóny by ČR, resp. ČNB ztratila možnost korigovat domácí hospodářský vývoj prostřednictvím úrokových sazeb, či směnného kurzu. To by představovalo riziko v případě, že by monetární politika ECB byla nastavena nevhodně pro specifickou situaci v ČR, zejména v případě asymetrického šoku ČR oproti zbytku eurozóny. Dalším dopadem je pak více volatilní vývoj inflace.¹⁵²

Ztráta autonomního bankovního dohledu

- Vstupem do bankovní unie by ČNB ztratila možnost vlastního přímého dohledu nad domácím bankovním sektorem a snížil by se její vliv na případné řešení jeho krizí.
- Extrémní případ by nastal při povinnosti odevzdat dohledové pravomoci již při vstupu do ERM II a nemožnost "sedět u dohledového stolu" natož použít účinné evropské záchranné mechanismy pro české banky.
- V ČR je vysoká úroveň bankovního dohledu. Při jednotném dohledu hrozí riziko, že by byla upřednostněna stabilita matek před dceřinými bankami u nás.

Zdražování při přechodu na euro

- Přechod na euro je příležitostí pro obchodníky i další aktéry k „nenápadnému“ zdražení (formou přecenění, zaokrouhlení). K tomu došlo v některých zemích při vzniku společné měny a přechodu na hotovostní euro v roce 2002.
- Od té doby byly zavedeny postupy, které působí preventivně proti zdražování (např. používání cenovek v obou měnách půl roku před a půl roku po přijetí eura). Nicméně i u zemí, které přijaly euro do roku 2004, se dopad na inflaci ukázal jako zanedbatelný (0,2 – 0,4 p.b.).
→ Zdražení při přechodu na euro je marginální.

Riziko zafixování kurzu na nesprávné úrovni

- Standardně se pro zafixování konverzního kurzu volí tržní kurz. V ekonomikách, které euro přijaly, to nečinilo zásadní problém.
- Volbu kurzu eura je možné podpořit analýzami rovnovážného kurzu. V ideálním případě by ekonomika měla vstupovat do eurozóny v momentě, kdy je tržní kurz v blízkosti rovnovážného kurzu. Podle analýz ČNB se tržní kurz koruny v současnosti pohybuje blízko své rovnovážné úrovně.

Rizika fiskální

- Riziko morálního hazardu: když si státy se společnou měnou mohou půjčovat za nižší úrokové sazby bez motivace k fiskální disciplinovanosti, může euro podněcovat morální hazard.
- Nedořešení domácích strukturálních problémů: Rovněž z hlediska budoucího posílení role fiskální politiky v měnové unii, coby stabilizačního mechanismu, jsou veřejné finance zatíženy nejenom aktuálně stále ještě nadměrnými strukturálními schodky, ale s ohledem na stárnutí populace není dořešeno ani financování budoucích penzí (byť v této oblasti současná vláda

¹⁵² Dopady měnové politiky, která není tvořená specificky pro ČR, ilustruje například modelová situace diskutovaná v Analýze sladenosti 2019 publikované ČNB. Výrazně expanzivnější měnová politika ECB by sice dočasně zvýšila úroveň HDP, ale za cenu podstatně vyšší a volatilnější inflace.

Analýza stupně ekonomické sladenosti České republiky s eurozónou, ČNB, 2019, zdroj:
https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke_dokumenty/analyzy_sladenosti_2019.pdf

přišla s řadou opatření) či zdravotní a dlouhodobé péče. Nemluvě o nutnosti budoucího financování výstavby jádra, vysokorychlostních železnic a přechodu na bezemisní ekonomiku.

- V případě vstupu do eurozóny by se ČR připojila (prostřednictvím vkladu) k Evropskému stabilizačnímu mechanismu, který poskytuje pomoc zemím ve fiskálních obtížích. Existuje riziko, že v případě trvalých finančních obtíží jedné či více zemí by ČR mohla o vložené prostředky přijít.

Související důležité otázky

Finanční závazky související se vstupem do ERM II nebo přijetím eura

- Jedná se o doplacení podílu ČR na upsaném kapitálu ECB (cca 4,9 mld. Kč), nákup podílu v ESM (cca 45 mld. Kč splatných do čtyř let od přijetí eura), převedení části devizových rezerv do ECB (cca 1 mld. Kč).¹⁵³ Tyto náklady nicméně jsou na druhou stranu majetkem ČR.
- Pro banky působící v ČR vzniknou vstupem do bankovní unie závazky související se vstupem do Jednotného fondu pro řešení krizí, zejména se jedná o převod prostředků z národního Fondu pro řešení krize (cca 37 mld. Kč), dále poplatky za provoz Jednotného výboru pro řešení krizí (max. nízké jednotky mil. EUR) a poplatky ECB za výkon dohledu (max. jednotky milionů EUR).

Portfolio ČNB

- ČNB disponuje velmi rozsáhlým devizovým portfoliem v objemu, které lehce přesahuje 40 % HDP. Toto portfolio bylo financované měnovou expanzí, která byla neutralizovaná stahovacími repo operacemi. Tyto repo operace představují závazky ČNB vůči finančnímu sektoru.
- ČNB má zároveň vysokou naakumulovanou účetní ztrátu, jejíž výše činila ke konci roku 2023 5,6 % HDP, a jejíž výše kolísá s pohyby měnového kurzu i výnosy rizikové části zainvestovaných devizových rezerv. Tato ztráta může být předmětem diskusí při vstupu do eurozóny. Aktuální obdobné problémy významných států (Německo, Belgie), existující precedent Slovenska či chybějící upozornění v Konvergenční zprávě ECB ale ukazuje, že by to nemělo být překážkou.

Digitální euro

- Evropská centrální banka jasně mluví o tom, že zavedení digitálního eura je nevyhnutelné. Otázky kolem digitálních měn zahrnují úročení, anonymitu a jejich využití mezi centrální bankou, bankami, podniky i veřejností. Zatímco Česká národní banka digitální korunu v současnosti nechce a na podobném projektu nepracuje, ECB pokračovala s veřejnými a uzavřenými konzultacemi, přípravou legislativních návrhů a veřejnými aktivitami. Akademická literatura k tématu řadí rizika jako například konkurence pro malé banky, ztrátu anonymity či kybernetické hrozby.

Tisk (euro)bankovek

- V současnosti probíhá v Státní tiskárně cenin (STC) projekt výstavby nové budovy, s nímž souvisí rozhodnutí o její konečné velikosti a pořízení technologií. Toto rozhodnutí je úzce spjato s otázkou zavedení eura v ČR. Přijetí eura a zároveň pověření STC znamená nová bezpečnostní opatření, ale také pořízení nových výrobních bankovkových technologií. Alternativně je ale možné tímto pověřit zahraniční tiskárny.

¹⁵³ Vyhodnocení plnění maastrichtských kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou 2023, MF ČR a ČNB, zdroj: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/pristoupeni-cr-k-eurozone/maastrictska-kriteria-a-sladenost-cr/2024/vyhodnoceni-plneni-maastrictskych-konvergenčních-54852#:~:text=V%20souhrnu%20lze%20konstatovat,%20C5%BEe%20dv%C4%9B%20maastrictsk%C3%A1%20konvergen%C4%8Dn%C3%AD%20krit%C3%A9ria%20C4%8Cesk%C3%A1>

11. Dopad přijetí společné měny na jednotlivé subjekty

Vstup do eurozóny je politické rozhodnutí, a z toho pohledu je klíčové brát v potaz dopady na jednotlivé skupiny ekonomické subjekty především kritériem hrozících rizik.

1. Domácnosti v ČR:

- Domácnosti nad mediánem příjmů: Předpokládáme nízká rizika, skupina dokáže přizpůsobit změny spojené s přechodem na cizí měnu a využít nižší transakční náklady při ekonomických vazbách na zahraničí.
- Mediánové domácnosti: Předpokládáme nízká rizika, jakkoliv výzvou může být nefinanční bariéra spojená s porozuměním a akceptací u určité části skupiny. Tomu je třeba přizpůsobit komunikační kampaň.
- Domácnosti pod mediánem příjmů: Předpokládáme střední rizika, hlavním rizikem je vyjma spíše teoretického dopadu inflace na reálnou kupní sílu (viz výše zahraniční zkušenosti) samotná komunikace změny a hrozící deficit finanční gramotnosti k jejímu hladkému přizpůsobení. Toto riziko mohou přizpůsobovat dezinformace a politická soutěž.

2. Podnikatelé v ČR:

- Velké firmy: Předpokládáme nízká rizika. Struktura ekonomiky ukazuje vysokou míru zapojení velkých firem do mezinárodního obchodu, ostatní disponují dostatečnou ekonomickou silou na zmírnění potenciálních rizik.
- Malé a střední firmy: Předpokládáme nízká až střední rizika. Pokládáme za spíše nepravděpodobné, že business model vysokého počtu firem je určen měnovým kurzem. Hustota dodavatelsko-odběratelských vztahů navíc definuje vyšší míru neoficiální euroizace i v této skupině podnikatelů.
- OSVČ: Předpokládáme spíše nižší rizika. OSVČ případné nákladové šoky mohou přenést do cen, i když zkušenosti ze zahraničních zemí tento scénář spíše nepotvrzují.

3. Finanční sektor:

- Střední rizika: Pro finanční sektor nepředstavuje přijetí eura pouze omezení příjmového kanálu z valutových / devizových operací, ale především investice do změn legislativy a účetních standardů.

4. Veřejný sektor v ČR:

- Nízká rizika. Přijetí eura by přineslo levnější a dostupnější financování investic díky širší nabídce úvěrů na straně investorů, zejména v případě velkých infrastrukturních projektů. Zjednodušilo by se i řízení fondů EU, které dnes komplikují kurzové výkyvy. Přijetí eura by tak pro veřejný sektor představovalo fiskální přínos.

5. Zahraniční podnikatelé:

- Exportéři / importéři: Nízké riziko. Pro zahraniční subjekty podílející se na ekonomické výměně zboží či služeb s ČR je odstranění měnového rizika žádoucí - ve vysoké míře k němu již prakticky dochází denominací významného počtu B2B transakcí do EUR.
- Investoři: Nízké riziko. Přijetí eura by samozřejmě ovlivnilo finanční investice, sledující spekulaci na pohyb měnového kurzu nebo úrokový diferenciál. Pro přímé zahraniční investice je odstranění měnového rizika žádoucím, jakkoliv k němu již v praxi dochází denominací transakcí do eur.

6. Turisté/zahraniční domácnosti:

- Nízké riziko. Snížení transakčních nákladů v podobě absence směn deviz / valut je možné označit za pozitivní dopad.

12. Dva scénáře vývoje od konce roku 2025

Složitou situaci s rozhodnutím o termínu přijetí eura lze zjednodušit na dvě situace – resp. dva scénáře, které pomáhají pochopit základní dilemata a přínosy. Níže jsou uvedené základní výhody těchto scénářů.

Scénář odkládání přijetí eura: Odkládáme rozhodnutí i přijetí eura jako doposud. Jde o situaci, kdy sice formálně neplníme náš závazek přijmout euro a zahájit proces vstupu do ERM II, ale jde též o reakci na to, že jsme zatím fakticky nedosáhli splnění maastrichtských kritérií.

Hlavní výhodou tohoto scénáře je, že neztratíme samostatnou měnovou politiku. Jako druhou nejdůležitější podpůrnou výhodu vnímáme to, že se tímto vyhneme fiskálním rizikům (tedy zejména morálnímu hazardu a podílením se na nákladech států, které mu podlehnou).

Scénář stanovení data přijetí eura: Přijímáme euro v blízké budoucnosti. Jde o situaci, kdy po volbách v roce 2025 politická reprezentace rozhodne o zahájení kroků pro přijetí evropské měny.

Jako hlavní výhodu vidíme snížení transakčních nákladů, odstranění kurzového rizika, snazší plánování pro firmy a výhodnější financování soukromých i veřejných subjektů. Mezi další výhody bude patřit větší integrace na jednotném evropském trhu (včetně otázek politických) a větší stabilita plynoucí z toho, že větší měnový celek není tolik náchylný externím šokům.

Zdroje

Využité zdroje:

- Vyhodnocení plnění maastrichtských kritérií a stupně ekonomické sladnosti ČR s eurozónou 2023, MF ČR a ČNB, https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/_galleries/strategicke_dokumenty/maastricht_vyhodnoceni_2023.pdf
- Commission welcomes political agreement on a new economic governance framework fit for the future, Evropská komise, únor 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_711
- Government policy on EMU and The five economic tests, HM Treasury, prosinec 2008, https://web.archive.org/web/20091209021819/http://www.hm-treasury.gov.uk/euro_assess03_repexecsum.htm
- Government debt: the impact of fiscal rules at the European and national level, Kraemer & Lehtimäki, Empirica 50, červenec 2023, <https://link.springer.com/article/10.1007/s10663-023-09582-z>
- Debt Mutualization in the Euro Area: A Quantitative Exploration, Gourinchas et al., IMF Working Papers, březen 2023, <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2023/03/17/Debt-Mutualization-in-the-Euro-Area-A-Quantitative-Exploration-530384#:~:text=This%20paper%20explores%20the%20feasibility%20of%20an%20idea%20posed%20first>
- ESM, discussion paper 15, March 2021, <https://www.esm.europa.eu/system/files/document/2021-10/DP15.pdf>
- Evropský soudní dvůr, rozhodnutí, 27. listopad 2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62012CJ0370>
- Euro a my: ERM II – malý předpokoj, či dlouhá chodba před vstupem do eurozóny?, Komárek, ČNB, duben 2024, https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Euro-a-my-ERM-II-maly-predpokoj-ci-dlouha-chodba-pred-vstupem-do-eurozony/

- Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou, ČNB, 2019, https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/galleries/strategicke_dokumenty/analyzy_sladenosti_2019.pdf
- Vyhodnocení plnění maastrichtských kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou 2023, MF ČR a ČNB, <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/pristoupeni-cr-k-eurozone/maastrichtska-kriteria-a-sladenost-cr/2024/vyhodnoceni-plneni-maastrichtskych-konvergenčních-54852#:~:text=V%20souhrnu%20lze%20konstatovat,%20%C5%BEE%20dv%C4%9B%20maastrichtsk%C3%A1%20konvergen%C4%8Dn%C3%AD%20krit%C3%A9ria%20%C4%8Cesk%C3%A1>
- Flash Eurobarometer 538, The euro area, Evropská komise, říjen 2023, <https://www.cde.ual.es/wp-content/uploads/2023/11/the-euro-area-KC0323407ENN.pdf>
- Flash Eurobarometer 548, May 2024, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3214>
- Eurostat – data: cenová stabilita, veřejné finance, atd.
- Introduction of the euro in the Member States that have not yet adopted the common currency, Evropská komise, červen 2024

Ostatní zdroje:

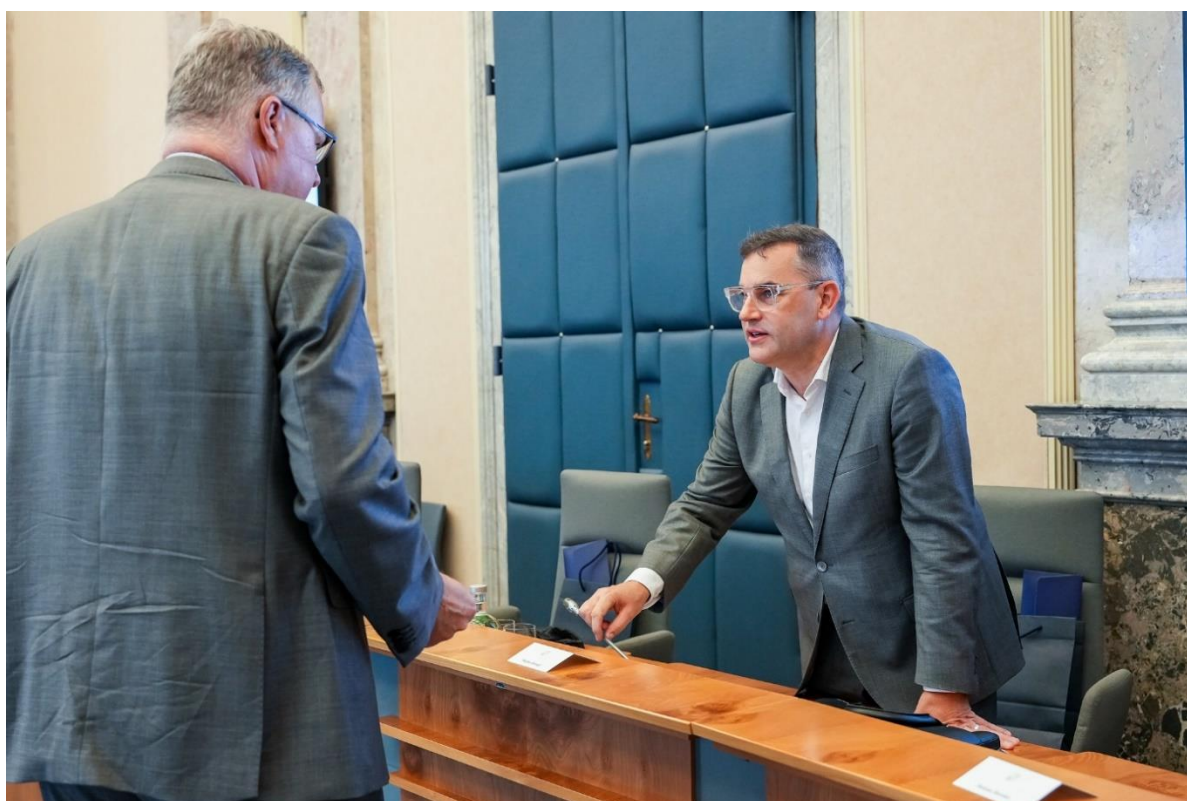
- *The impact of the euro on trade: two decades into monetary union*, ECB, Occasional Paper No. 283, říjen 2021.
- *A Fiscal Union for the Euro: Some Lessons from History*, Bordo et al., CESifo Economic Studies 59, březen 2013
- *One Market, One Money: An evaluation of the potential benefits and costs of forming an economic and monetary union*, Komise Evropských společenství, říjen 1990
- *The Euro at ten: achievements and challenges*, De Grauwe, Empirica 36, 2009
- *The politics of the Maastricht convergence criteria*, De Grauwe, VoxEU.org, duben 2009
- Vyhodnocení plnění maastrichtských kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou 2014, MF ČR a ČNB
- *Voluntary debt restructuring: the 2017 Greek €29.6 billion bond exchange explained*, Aerts et al., Úřad pro publikace Evropské unie, 2021
- *Dánská měnová politika: Trvale napůl cesty k euru?*, Molnár, ČNB, březen 2024
- *The Euro: background to the five economic tests*, Pottton & Mellows-Facer, House of Commons Library, 2003
- *The five tests framework*, HM Treasury, 2003
- *Digital euro*, Evropská komise, 2023
- *Digitální peníze centrálních bank*, ČNB, listopad 2022



Ze života NERVu

























Vydal:

Úřad vlády ČR

2025

nábřeží Edvarda Beneše 4

118 01 Praha 1

E-mail: posta@vlada.gov.cz