

# Založeno na faktech: Vstříc rozumnější regulaci

12. PROSINCE 2023 – Předkládaná studie je souborem čtyř studií mapujících odvětví energetiky, zemědělství, vzdělávání a životního stylu v České republice, které postupně vyšly v seriálu *Založeno na faktech* během listopadu a prosince 2023.

Po analýze problémů v jednotlivých odvětvích předkládá příklady a inspirace ze zahraničí a z vědecké literatury, které by mohly při jejich řešení dlouhodobě pomoci české společnosti a ekonomice.

## Jan Šincl

Jan Šincl je ekonom a analytik Liberálního institutu. Zabývá se hospodářskou politikou.

## Liberální institut

Český nezávislý think-tank založený v únoru 1990.

Svoboda jednotlivce, minimální vláda, volný trh a mír.

## Obsah

Executive summary .....	2
Úvod .....	4
1. Energie a ochrana životního prostředí.....	5
2. Zemědělství .....	12
3. Vzdělávání.....	19
4. Regulace životního stylu a drogová politika .....	27
Závěr.....	35
Reference .....	36

## Executive summary

- Česká republika by měla pokračovat v nastoleném trendu podpory jaderné energetiky. Naopak aktivní podpora solární a větrné energie by měla být opuštěna.
- Intervence na trhu, jako je například uvalení daně z neočekávaných zisků nebo jednostranná snaha o snížení nutného počtu hlasů pro vytlačování minoritních akcionářů, by měly být omezeny na naprosté minimum. Krátkodobé zisky z těchto a podobných zásahů ani zdaleka nevyváží ztrátu důvěry v podnikatelské prostředí ze strany investorů.
- Stát by měl po britském vzoru fungovat pouze jako regulátor, a nikoliv jako akcionář největšího dodavatele energií.
  
- V zemědělství by ČR měla naprosto opustit systém národních dotací, které primárně pouze zvyšují zisk největších firem a nepomáhají malým podnikům tak, jak bylo původně zamýšleno.
- Evropské dotace, na jejichž existenci má ČR pramalý vliv, by se měla pokusit přeměrovat do oblastí, které by pomohly zvýšit produktivitu českých zemědělců, snížit dopady na krajinu a celkově sektoru pomoci s efektivitou.
- Inspirací do budoucna by se jednoznačně měl stát zemědělský sektor na Novém Zélandu, který je schopen efektivně fungovat v mezinárodní konkurenci i bez existence rozsáhlých dotačních systémů.
  
- Řešením dlouhodobého nedostatku pracovníků (nejen) v zemědělství je pak signifikantní zvýšení kvót pro příjem zahraničních pracovníků nebo jejich naprosté opuštění.
- Nedostatek mateřských škol je primárně způsoben délkou stavebního řízení a přísnými hygienickými požadavky. V případě rozvolnění těchto dvou překážek by se problém s nedostatkem míst mohl vyřešit relativně rychle.
- V problematice základního a středního školství docházíme k závěru, že stát působí bez jasné koncepce a spíše reaktivně, a to nejen v oblasti digitalizace školství, která se naplno rozjela až kvůli pandemii onemocnění covid-19.
- V neposlední řadě se pak zaměřujeme na problematiku suboptimálního financování veřejných vysokých škol a navrhuje představení školního pro studenty, které nejenže tento problém částečně či úplně řeší, ale při správném nastavení nebude představovat problém ani pro nízkopříjmové studenty.

- Zákaz ochuceného zahřívání tabáku ze strany EU se nezakládá na současném poznání a za mnohem vhodnější přístup považujeme ten, který momentálně převažuje ve Velké Británii.
- V oblasti legalizace marihuany navrhujeme přepracování současného návrhu regulovaného trhu s konopím a inspiraci zeměmi, jejichž přístup lze považovat za více protržní, protože takový přístup dosahuje dlouhodobě nejlepších výsledků.

## Úvod

Přestože se v posledních desetiletích stále častěji mluví o *evidence-based policy makingu*, tedy politice založené na empirických faktech, pravdou je, že tato z našeho pohledu klíčová součást vyspělého demokratického legislativního procesu nebývá uplatňována v dostatečné míře. V praxi se častěji setkáváme spíše s řešeními problémů založenými na ideologii konkrétních vlád.

Na jednu stranu je jasné, že vlády podléhají působení politického cyklu, a primárně se tedy snaží, aby si svou politikou neznepráčetily svou voličskou základnu a měly tak šanci dostat se k moci i v dalším volebním období. V takovém prostředí je složité prosazovat politiku, která by mohla v dlouhém období pomoci společnosti a ekonomice jako celku i za cenu krátkodobých nepříjemností. Málokterá vláda je ochotna prosadit reformy, za které pouze sklídí kritiku a její výsledky si nakonec připíše až některá z vlád následujících, která se ale na prvotním řešení problému nemusela vůbec podílet a kritice ze strany veřejnosti se tedy vyhnula.

Výše uvedené politické reality jsme si samozřejmě plně vědomi, přesto však odmítáme rezignovat na předkládání smysluplných politických řešení.

Následující série studií předkládá vybrané problémy čtyř oblastí české společnosti – energetiky a životního prostředí, zemědělství, vzdělávání a životního stylu – analyzuje je a pomocí příkladů úspěšných politik ze zahraničí či z literatury předkládá jejich možná řešení.

V oblasti energetiky a životního prostředí se studie věnuje problematice zelených zdrojů energie a případným institucionálním důsledkům přílišných státních zásahů do podnikatelského prostředí.

Cílem této studie je nejen identifikovat problematické oblasti, ale také navrhnout konkrétní, daty podložená politická řešení, která pomohou České republice dosáhnout strategických cílů v dané oblasti bez toho, aby významně narušovala svobodu svých občanů.

## 1. Energie a ochrana životního prostředí

Prvním odvětvím, kterým se budeme v rámci série studií zabývat, je energetika a s ní úzce spojená ochrana životního prostředí. Krátce představíme českou energetickou soustavu a energetický mix. Zaměříme se na problematiku jednotlivých obnovitelných zdrojů energie, jejich výhod a úskalí. Následně budeme analyzovat důsledky vládního intervencionismu na energetickém trhu. V průběhu analýzy a na jejím konci budeme předkládat sérii doporučení a návrhů založených na zahraničních zkušenostech, které by mohly české energetice a potažmo životnímu prostředí pomoci.

Zjednodušeně můžeme českou energetickou síť rozdělit na přenosovou a distribuční soustavu. Elektřinu do přenosové sítě dodávají elektrárny. Síť elektráren tvoří elektrárny jaderné, paroplynové, přečerpávací, vodní, fotovoltaické a větrné. Jaderné a paroplynové elektrárny pak spolu produkují zhruba 66 % celkové elektrické energie v ČR. (ERÚ 2023) Ty jsou v rámci přenosové sítě napojeny na velké odběratele elektřiny, typicky například distributory elektřiny.

Mezi tři nejvýznamnější distributory v ČR patří ČEZ, E.ON a PRE. Ti se starají o druhou část energetické sítě – distribuční soustavu. Každý z distributorů se stará o vlastní část soustavy a dodává skrze ni elektřinu koncovým zákazníkům.

Energetický trh v České republice se vyznačuje různorodými způsoby výroby a spotřeby energie, dosud s velkým důrazem na fosilní paliva, jadernou energii a rostoucím podílem obnovitelných zdrojů (nejnovější data jsou za rok 2021).

### **Základní fakta o české energetice za rok 2021 (Eurostat 2023):**

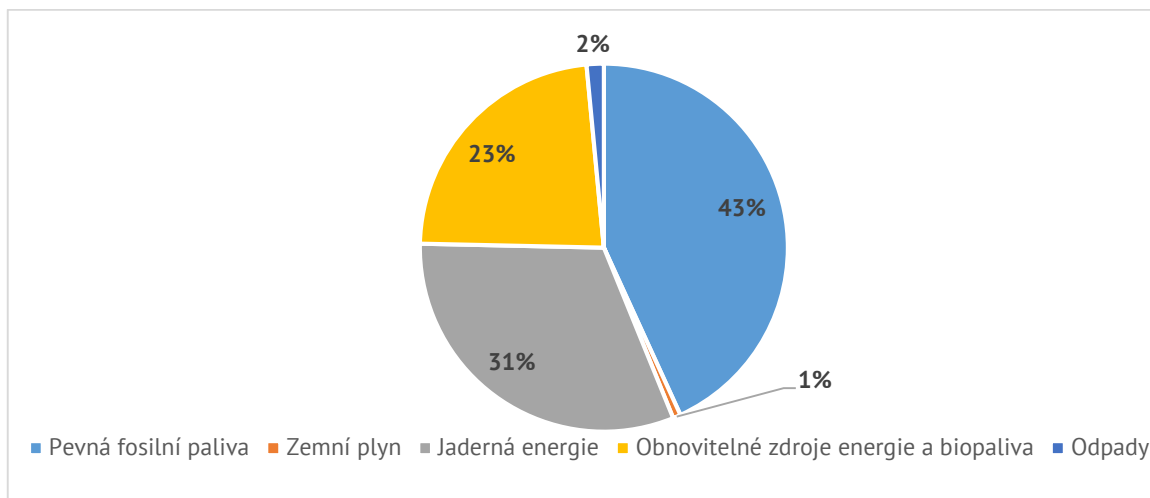
#### **Celková výroba energie dosáhla 24,38 Mtoe.<sup>1</sup>**

- Většina této energie pocházela z pevných fosilních paliv (10,48 Mtoe), především z hnědého uhlí (9,02 Mtoe) a černého uhlí (1,46 Mtoe).
- Jaderná energie se významně podílela ve výši 7,64 Mtoe.
- Obnovitelné zdroje energie, včetně vodní, větrné a solární energie a biopaliv, dohromady přidaly 5,62 Mtoe.

---

<sup>1</sup> *Million Tonnes of Oil Equivalent*. Tuna ropného ekvivalentu je měrná jednotka, odpovídající množství energie vyrobenému spálením jedné tuny ropy. Slouží ke srovnání různých druhů paliv dle jejich energetického obsahu.

**Graf 1.1: Domácí zdroje vyrobené energie 2021 (%)**



Zdroj: (Eurostat 2023), vlastní zpracování

#### Dovoz, vývoz a čistý dovoz:

- Země dovezla 23,86 Mtoe energie, přičemž největší objem dovozu tvořila ropa a ropné produkty (11,41 Mtoe) a zemní plyn (7,18 Mtoe).
- Vývoz činil 6,76 Mtoe, přičemž hlavním vývozním artiklem byla pevná fosilní paliva, ropné produkty a elektřina.
- Čistý dovoz činil 17,11 Mtoe, což svědčí o závislosti na zahraničních zdrojích energie, zejména v případě ropy a zemního plynu.

#### Spotřeba:

- Hrubá domácí spotřeba odpovídala hrubé dostupné energii a činila 42,77 Mtoe.
- Převažovala spotřeba pevných fosilních paliv (12,92 Mtoe), následovaná spotřebou ropy a ropných produktů (9,47 Mtoe) a zemního plynu (7,80 Mtoe). Jaderná energie se na spotřebě podílela 7,64 Mtoe.
- Obnovitelné zdroje energie a biopaliva, i když v menším rozsahu, se na ní podílely významnou měrou (5,50 Mtoe).

#### Výroba elektřiny:

- Hrubá výroba elektřiny činila 84,95 TWh. Nejvíce elektřiny pocházelo z pevných fosilních paliv (34,18 TWh) a z jaderné energie (30,73 TWh).
- Obnovitelné zdroje a biopaliva přispěly 11,92 TWh, přičemž za zmínku stojí vodní (3,62 TWh) a solární (2,32 TWh) zdroje.

### Instalovaná kapacita:

- Celkový instalovaný výkon činil 21 034,72 MW.
- Největší kapacitu měla spalovací paliva (11 874,35 MW), následovaná jadernou energií (4 290,00 MW) a obnovitelnými zdroji (vodní, větrná a fotovoltaická energie).

### Obnovitelné zdroje energie:

- Kumulativní kapacita solárních a větrných elektráren činila 2 585,5 MW a tvořila 12,3 % celkové kapacity.
- Větrná energie měla kumulativní instalovaný výkon 339,4 MW. Solární energie měla celkový instalovaný výkon 2 246,1 MW.

### Tržní ukazatele:

- Na trhu se zemním plynem bylo 23 subjektů dovážejících plyn, přičemž šest hlavních subjektů mělo 92% podíl na trhu.
- Trh s elektrickou energií byl poměrně roztržštěný, bylo na něm 445 výrobců, ale dva hlavní výrobci měli kumulativní podíl na trhu s výrobou elektřiny 68 %.

### Teplo a kogenerace:

- Hrubá výroba tepla činila 119,9 PJ, především z pevných fosilních paliv (59,7 PJ) a zemního plynu (43,4 PJ).
- Výroba elektřiny z kogenerace (kombinované výroby tepla a elektřiny) představovala 10,6 TWh, přičemž významná část vstupního paliva pocházela z pevných fosilních paliv (55,8 %).

### Dopravní paliva:

- Výroba biopaliv činila 269,4 ktoe, přičemž převážnou část tvořila bionafta. Konečná spotřeba biopaliv činila 361,2 ktoe.
- Biopaliva tvořila 5,4 % paliv v dopravě, což svědčí o snaze o ekologičtější dopravu.

### Energetická účinnost a emise skleníkových plynů:

- Země si stanovila cíle v oblasti energetické účinnosti a do roku 2030 chce dosáhnout hrubé domácí spotřeby energie ve výši 42,5 Mtoe.
- Emise skleníkových plynů z energetiky činily 84,32 Mt CO<sub>2</sub>, přičemž největší podíl na nich měl energetický průmysl.

Po ruské invazi na Ukrajinu se Česká republika, podobně jako další evropské země, ocitla na rozcestí. Na jedné straně na ni působí tlak ze strany EU, aby byla co největší část elektřiny



vyrobena z obnovitelných zdrojů energie. Na straně druhé je to pak nutnost používat takové zdroje energie, které zajistí dostatek energie pro české spotřebitele. Logickou volbou je v případě ČR využití jaderné energie, kterému je též nakloněna i česká veřejnost. Dle průzkumu společnosti IBRS (International Business & Research Services) je pro další rozvoj jaderné energetiky v ČR až 66 % obyvatel, pro dostavbu jaderné elektrárny Temelín je pak 84 % dotazovaných. (IBRS 2022)

Česká republika disponuje vzhledem ke svojí velikosti významnou jadernou infrastrukturou se šesti provozovanými jadernými reaktory ve dvou elektrárnách, které se podílejí na výrobě elektřiny v zemi více než jednou třetinou. I díky tomu se ČR řadí mezi patnáct největších světových výrobců jaderné energie. (NEI 2021) Současná *Státní energetická koncepce* předpokládá, že jaderné elektrárny se stanou hlavním zdrojem výroby elektrické energie, přičemž jejich podíl by měl vzrůst ze současných 35 % na 48 % do roku 2040. (MPO, 2014) Diskuse o revizi této koncepce a o *Národním klimaticko-energetickém plánu* také počítají s výrazným rozvojem jaderných zdrojů jako klíčového nástroje pro dosažení dekarbonizačních cílů. Mezi hlavní cíle aktualizované strategie patří dokončení výstavby nového jaderného zdroje v Dukovanech do roku 2036 a dalších jaderných zařízení v lokalitách Dukovany a Temelín do 40. let tohoto století. Zároveň je kladen důraz na udržení aspoň stávajícího instalovaného výkonu a na zvýšení podílu jádra v energetickém mixu do roku 2050, včetně využití tepla z jaderných elektráren Temelín a Dukovany. (MPO, 2023a) K dalším, spíše obecným cílům, strategie pak patří například zajištění bezpečnosti dodávek, konkurenceschopné a sociálně přijatelné ceny a udržitelný a ekologický rozvoj. Strategie by měla být plně v souladu se závazky k EU, jako jsou legislativní balíček *Fit for 55* a plán *REPowerEU*. Finální podoba energetické koncepce by měla vzniknout ještě do konce roku 2023.

Podle ČEPS (Česká elektroenergetická přenosová soustava), provozovatele české přenosové soustavy, existují rizika spojená s rychlým přechodem na ekologičtější energii. Scénáře ukončení využívání uhlí do roku 2033 naznačují nebezpečný nárůst závislosti na dovozu elektřiny, vysoké náklady a minimální rozdíl v emisích ve srovnání s pomalejší dekarbonizací. ČEPS nicméně do budoucna vážný nedostatek elektřiny se neočekává za předpokladu, že bude uhelná energetika zachována minimálně do roku 2038 a že v roce 2036 bude spuštěn nový jaderný reaktor v Dukovanech. (ČEPS 2022)

Ačkoliv v ČR existuje jistý potenciál pro rozvoj solárních a větrných elektráren, měly by sloužit spíše jako menší komplement k jaderné energetice, a nikoliv jako její (částečný) substitut. Hlavní problém solárních a větrných elektráren je jednoznačný: nejsou schopny dodávat energii do sítě nepřetržitě a v dostatečné míře. V určitém období vyrábějí elektřiny mnoho a v jiném naopak málo, což není z hlediska stability sítě žádoucí. Aby aspoň částečně mohly suplovat jiné zdroje energie, je nutné, aby panelů nebo větrných turbín velké množství a na velké ploše. (Anvari et al. 2016) Častokrát bývá též zmiňováno, že kromě nestability si s sebou oba zdroje energie nesou též zátěž v podobně negativních externalit, zejména vizuálního ničení

krajiny. V případě větrných elektráren pak ještě vyššího hluku nebo ohrožení poblíž žijících živočichů. (Zerrahn 2017) (Möllendorff, Welsch 2015)

Naopak jaderné elektrárny jsou ve výrobě elektřiny stabilní a jejich rozměry jsou oproti oběma ostatním zdrojům relativně malé. Stát by nicméně neměl soukromým subjektům bránit v provozu solárních a větrných elektráren, na místě je ovšem debata, zda by měl jejich výstavbu aktivně podporovat vzhledem k tomu, že je zde mnohem efektivnější zdroj. Jen v roce 2022 bylo v rámci podpory vzniku solárních elektráren vyplaceno až 18 miliard korun. V rámci financování v dalších letech pak stát počítá s dalšími až 55 miliardami korun. Jednalo se sice primárně o zdroje získané z evropského systému emisních povolenek, nicméně i tak měl stát minimálně se správou dotačního systému nemalé vlastní náklady. (MŽP 2023) (MPO 2022)

V debatě o alternativách solárních a větrných elektráren je bychom kromě klasických jaderných elektráren měli zmínit i menší modulární reaktory. V České republice je v současnosti vytipováno celkem 7 lokalit, kde by se měly modulární reaktory spustit v testovacím provozu. Participovat na jejich stavbě a provozu však bude na místo soukromých subjektů polostátní společnost ČEZ. (ČT, 2023) Nutno podotknout, že výstavba soukromými subjekty v současné době pravděpodobně ještě nedává smysl, a to zejména vzhledem k cenám výstavby a provozu takového reaktoru. Například společnost Rolls-Royce, která v současné době modulární reaktory vyrábí a testuje, uvádí, že po uvedení prvních 16 kusů bude díky zefektivnění dodavatelských řetězců schopna snížit cenu za jeden reaktor na zhruba 41,4 miliardy korun. (Neutron Bytes, 2023)

Kromě nutnosti přechodu k ekologičtějším zdrojům energie a odpoutání od závislosti na Rusku je současným nejpálčivějším problémem státní působení ve společnosti ČEZ. Ta je největším dodavatelem energií na českém trhu. Chování státu v rámci společnosti by mohlo mít dalekosáhlé důsledky nejen pro energetický trh, ale i pro důvěru v českou ekonomiku jako takovou. Pro fungování moderních ekonomik a společností je naprosto zásadní existence stabilních institucí, viz např. Acemoglu, Johnson, Robinson (2004). Stabilní instituce přispívají k transparentnosti a předvídatelnosti ekonomického prostředí, což umožňuje lepší rozhodování a plánování ze strany firem a jednotlivců. Pro vytváření důvěry mezi ekonomickými subjekty je důležitým aspektem i dodržování smluv a ochrana majetkových práv.

V ČEZ, tedy největším dodavateli energií na českém trhu, figuruje momentálně stát jako majoritní akcionář se 70 % akcií. Ve vztahu státu a minoritních akcionářů nastala letos velká změna v podobě návrhu novely zákona o přeměnách obchodních společností a družstev. V této novele se objevil příležitost v podobě § 311, který snižuje hranici pro vytěsnění minoritních akcionářů z potřebných 90 % na 75 %. Ačkoliv novela a s ní § 311 nebyly dosud schváleny, panují obavy, že se bude stát chtít minority zbavit a tímto si celý proces usnadňuje. Trend zestátnění energetiky pozorujeme po předchozí liberalizaci ve více evropských zemích, jmenujme

například Německo, Francii nebo Polsko. Český stát, stejně jako ostatní země, považuje energetiku za klíčový sektor a minimálně jeho části týkající se kritické infrastruktury by chtěl z bezpečnostních důvodů vlastnit sám.

Ačkoliv je možné pochopit snahu o zabezpečení kontroly nad výrobou elektřiny, je na místě upozornit, že například ve Velké Británii byl energetický sektor zcela odstátněn. Trh je zde pod dohledem regulačního úřadu OFGEM<sup>2</sup> a tedy jistá kontrola ze strany státu samozřejmě existuje, nicméně do vlastnických struktur firem stát nezasahuje. I přesto se trh pomalu ale jistě odklání od fosilních paliv směrem k obnovitelným zdrojům energie a spotřebitelé mají vysokou svobodu volby. (Forbes 2023) Často zde dochází k vyšším fluktuacím ceny, nicméně to se děje i v zemích, jako je ČR, kde stát v jedné ze společností figuruje a prudký nárůst ceny na konci minulého roku řešil cenovým stropem.

Zároveň zmíněné snížení hranice pro vytěsnění minoritních akcionářů vzbuzuje obavy, že byl paragraf do zákona přidán naprosto účelově, jen aby bylo možné ČEZ ze strany státu ovládnout jednodušeji. A právě v tom tkví problém. Stát totiž v ČEZ funguje ve dvou rolích. Zaprvé je majoritní akcionář a zadruhé regulátor, který se snaží zlepšovat svou akcionářskou pozici ve firmě. Tato obojetnost jeho postavení, pokud by skutečně došlo k vytěsnění minoritních akcionářů, může sice krátkodobě přinést kontrolu nad kritickou infrastrukturou, v dlouhé období však může negativně ovlivnit pohled českých i zahraničních investorů na fungování právního řádu v ČR.

Stát by pochopitelně mohl ČEZ rozdělit, vyplatit minoritní akcionáře, ponechat si část, kterou považuje za kritickou a ostatní nechat v rukou soukromého sektoru, nicméně současná snaha o ohýbání legislativy tomuto scénáři příliš nenasvědčuje. Pravděpodobnější tak je, že se stát pouze snaží o ovládnutí celého ČEZ za co nejnižší cenu. Ačkoliv v penězích by v tomto scénáři zaplatil méně, z pohledu ztráty důvěry by to nakonec bylo mnohem více.

Podobnou optikou můžeme nahlížet též na uvalení *windfall* zdanění na energetický trh. Z hlediska institucionální ekonomie je potenciál narušení trhu a důvěry v něj větší, čím větší je státní zásah. Narušení se nicméně může projevit až delším časovým horizontu. Stát uvalením daně z neočekávaných zisků vytváří nebezpečný precedens, že pokud nějaké odvětví dosáhne zisku, který regulátor nebude považovat za oprávněný, je možné, že na něj bude v budoucnu podobná daň také uvalena. Z tohoto důvodu mohou být tržní subjekty odrazovány od dalších investic do odvětví, protože by jim v dlouhém období mohly přinést zisk, který bude

---

<sup>2</sup> Office of Gas and Electricity Markets

neočekávaně zdaněn. 85 miliard Kč,<sup>3</sup> které stát odhadoval, že na dani vybere v letošním roce (MF 2022) sice pomůže státnímu rozpočtu, nicméně v budoucnu má také významný potenciál pro snížení investic a důvěry v české instituce.

### **Doporučení:**

V oblasti energetiky a životního prostředí by měl český stát i nadále pokračovat v nastoleném trendu podpory jaderné energetiky. Ta je nejen výkonná a bezpečná, ale zároveň i šetrná k životnímu prostředí. Zároveň by se měl stát aspoň částečně inspirovat britským energetickým trhem a fungovat pouze jako regulátor, nikoliv jako aktivní účastník. V případě, že je pro něj nezbytně nutné ponechat si kontrolu nad výrobou elektřiny v ČR, je na místě spravedlivé rozdělení společnosti ČEZ na menší části a privatizace všech jejích částí, které stát nepovažuje za kritické pro své fungování. Do budoucna by se měl stát vyvarovat intervencí, jako je uvalení daně z neočekávaných zisků, protože tyto významným způsobem poškozují důvěru tržních subjektů a mohou podkopávat investice.

---

<sup>3</sup> Prozatím stát vybral pouze 25,6 miliardy korun. (MF 2023)

## 2. Zemědělství

V rámci *evidence-based* přístupu k zemědělství se postupně zaměříme na problematiku národních a evropských dotací a na problematiku imigrace, která by mohla pomoci nejen českému zemědělství.

První částí dotačního systému, kterou se budeme zabývat, jsou čistě národní dotace, které nejsou vázány na zdroje z Evropské unie, a je tedy možné je ve větší míře snižovat. Na tomto místě je možné pochválit současnou českou vládu, která se ústy svých ministrů jednoznačně vyslovila pro to, aby došlo k rapidnímu snížení dotací, a to nejen v zemědělství. V současné podobě jsou v rámci konsolidačního balíčku zahrnuty národní dotace v celkové hodnotě zhruba 54,4 miliard korun a dotýkají se většiny ministerstev. V rámci tohoto trendu tedy navrhuje pokračovat v následujících letech dále a snížit zemědělské dotace ideálně až k jejich úplnému zrušení.

Důvodů pro tento přístup existuje mnoho. Čistě ekonomicky dotace způsobují tržní distorze a subjekty, které na něm působí, se při žádostech o ně věnují neproduktivní činnosti, kterou by mohly využít pro zlepšování svého podnikání. Nehledě na existenci všemožných státních agentur a odborů ministerstev, které by se zánikem dotačního systému přišly o dojnou krávu a byly by nuceny zapojit se do ekonomického života produktivnějším způsobem. Další nejčastější argumenty proti zemědělským dotacím ilustrují následující body.

### **Ekonomická efektivita:**

- Zemědělské dotace mohou narušovat tržní ceny a vytvářet neefektivitu v ekonomice. Umělým snižováním cen zemědělských produktů mohou dotace odrazovat od efektivního rozdělování zdrojů a bránit tržně orientovaným inovacím.
- Mohou zvýhodňovat větší, zavedenější zemědělské podniky před menšími nebo novějšími podniky, což může potlačit hospodářskou soutěž a inovace v odvětví. Vedou tedy k nekalé konkurenci.

### **Obavy o životní prostředí:**

- Dotace mohou motivovat k nadprodukcí a nadměrnému používání vstupů, jako jsou hnojiva a pesticidy, což může mít škodlivé účinky na životní prostředí.
- Tím, že podporují monokultury a odrazují od střídání plodin, mohou dotace přispívat k degradaci půdy, znečištění vody a ztrátě biologické rozmanitosti.

### **Sociální spravedlnost:**

- Zemědělské dotace často neúměrně zvýhodňují velké zemědělské podniky na úkor drobných zemědělců. To může prohlubovat příjmovou nerovnost v zemědělském odvětví.
- Kromě toho mohou dotace vytvářet překážky pro vstup nových nebo menších zemědělců na trh.

### **Potravinová bezpečnost a zdraví:**

- Dotace často upřednostňují produkci určitých plodin před jinými, což může vést k nedostatečné rozmanitosti produkce potravin a přispívat k nutriční nerovnováze.
- Dotace na nezdravé potraviny nebo přísady mohou navíc přispívat k problémům veřejného zdraví, jako jsou obezita a cukrovka.

### **Závislost a nedostatečná odolnost:**

- Přílišné spoléhání na dotace může u zemědělců vytvořit kulturu závislosti, což může snížit jejich motivaci inovovat nebo se přizpůsobovat měnícím se podmínkám na trhu.
- Dotace mohou také zakrýt základní problémy v zemědělském odvětví a oddálit nezbytné reformy.

### **Administrativní náklady a korupce:**

- Správa dotačních programů může být složitá a nákladná. Vytváří také příležitosti pro podvody a korupci.

Ani po zrušení národních dotací se čeští zemědělci nemusejí obávat, že by země přišla o potravinovou soběstačnost. Globalizace a přístup nejen na společný evropský trh zaručují, že Česká republika nebude odsouzena k nedostatku jakékoliv zemědělské komodity. Samozřejmě události posledních let, jako byla pandemie covid-19, ruská invaze na Ukrajinu a s nimi spojené narušení dodavatelských řetězců mohou vyvolávat strach, že v případě rozsáhlejších problémů bude každý odkázán sám na sebe. Ačkoliv jsou tyto obavy u řady lidí pochopitelné, jakékoliv spoléhání se na to, že si vše vypěstujeme doma a mezinárodní obchod k tomu nepotřebujeme, jsou nejen liché, ale i nebezpečné.<sup>4</sup> Snahy o dosažení potravinové soběstačnosti poškozují domácí spotřebitele, snižují kvalitu potravin a pomáhají především dominantním subjektům na trhu. (Pánek, Nohejl, Hampl 2020)

---

<sup>4</sup> Tomuto tématu jsme se věnovali již v předchozích studiích, viz např. Pánek (2021).

Tabulka 2.1: Deset největších příjemců národních dotací 2022 (v tis. Kč, firmy)

Název subjektu	Dotace 2022 (v tis. Kč)	Tržby (v tis. Kč)	Zisk po zdanění (v tis. Kč)	Zaměstnanci
Vodňanské kuře, s.r.o.	93 676 Kč	1 085 392 Kč	21 252 Kč	99
Mydlárka a.s. <sup>5</sup>	83 022 Kč	1 797 852 Kč	71 691 Kč	183
XAVEROV, a.s.	79 588 Kč	1 011 779 Kč	804 Kč	371
AGROMORAVIA, a.s. <sup>6</sup>	61 283 Kč	39 942 Kč	-20 839 Kč	25
PROAGRO Nymburk a.s.	59 287 Kč	1 129 673 Kč	61 811 Kč	144
ANIMO Žatec, a.s.	54 158 Kč	543 220 Kč	-4 445 Kč	129
MACH DRŮBEŽ a.s.	53 887 Kč	1 366 948 Kč	27 292 Kč	296
SPV Pelhřimov, a.s.	51 105 Kč	773 848 Kč	-9 986 Kč	143
OLMA, a.s.	49 384 Kč	4 417 542 Kč	215 778 Kč	469
Mlékárna Hlinsko, a.s.	45 990 Kč	3 616 478 Kč	162 944 Kč	278

Zdroj: (SZIF 2023), výroční zprávy společností 2022, vlastní zpracování

V tab. 2.1 vidíme největší příjemce národních dotací v České republice za fiskální rok 2022. Tabulka udává pouze největší příjemce dotací z řad firem a nejsou zde tedy uvedeny spolky Český svaz včelařů (104 mil. Kč, největší příjemce) a Svaz chovatelů ovcí a koz (60 mil. Kč, 6. největší příjemce). Mezi deset největších příjemců dotací tedy patří společnosti s milionovými až miliardovými tržbami, které zaměstnávají desítky až stovky zaměstnanců. Jedná se o společnosti, které jsou schopny dedikovat aspoň část své pracovní síly k vyplňování žádostí o dotace, či případně mají dostatečné prostředky pro outsourcing této činnosti. Malé podniky takové činnosti častokrát schopny nejsou, a proto se dotace častokrát dostávají k největším hráčům na trhu místo malých subjektů, pro které by měly být primárně určeny. Zajímavostí je, že pět vyznačených podniků spadá pod koncern Agrofert bývalého premiéra a šestého nejbohatšího Čecha Andreje Babiše. Celkově bylo takto na národních dotacích za fiskální rok 2022 dle *Státního zemědělského intervenčního fondu* vyplaceno cca 5,3 miliardy korun, který má vyplacení dotací na starosti. (SZIF 2023)

<sup>5</sup> Počet zaměstnanců za rok 2021

<sup>6</sup> Výroba společnosti byla silně narušena tornádem. Dotace byla určena na zmírnění jeho dopadů.

Tabulka 2.2: Deset největších dotačních programů dle vyplacených prostředků (v Kč)

Název programu	Vyplacené prostředky	Počet výplat
Podpora na ozdravení chovů prasat a drůbeže	1 562 111 062 Kč	869
Podpora zpracování zemědělských produktů	641 035 623 Kč	52
Přechodné vnitrostátní podpory <sup>7</sup>	549 148 981 Kč	24479
Zlepšení životních podmínek v chovu prasat	356 101 511 Kč	209
Zlepšení životních podmínek v chovu dojnic	353 649 851 Kč	872
Zlepšení životních podmínek v chovu drůbeže	321 775 937 Kč	172
Udržování a zlepšování genetického potenciálu hospod. zvířat	262 300 967 Kč	175
Podpora na účast producentů a zpracovatelů mléka	195 530 636 Kč	557
Ozdravování pol. a spec. plodin (šlechtění)	115 528 918 Kč	32
Podpora včelařství	104 873 531 Kč	1

Zdroj: (SZIF 2023), vlastní zpracování

V tab. 2.2 nalezneme deset dotačních programů, v jejichž rámci byly během roku 2022 vyplaceny největší prostředky. Jakkoliv se bezpochyby jedná o podporu, která zemědělcům pomáhá, je na místě otázka, zda by sami zemědělci neměli i bez podpory dostatečné podněty k tomu, aby například chránili svá zvířata před nemocemi nebo postupně zlepšovali jejich životní podmínky. Opět je na místě připomenout údaje z předchozí tabulky, dle které největší příjemci českých dotací z řad firem získali v tomtéž roce více než 630 milionů korun, což je zhruba 12 % celkově alokované částky nebo takřka celá podpora v programu na zpracování zemědělských produktů.

Na první pohled logickým řešením situace, kdy velké tržní subjekty mají lepší přístup k dotacím a snadněji je získávají, by bylo stanovení limitu pro velikost firmy, která může být příjemcem dotace. Jak již nicméně bylo naznačeno v úvodu, takový systém nejspíše fungovat nebude, jelikož firmy ve snaze získat dotace mohou například vytvořit menší subjekty, aby byly na dotaci schopny dosáhnout, i kdyby na ni formálně neměly mít nárok, viz kauzu Čapí hnízdo. Navrhujeme tedy zrušení veškerých národních dotací do zemědělství nebo jejich snížení na minimum vyplácené pouze nejmenším tržním subjektům.

Nyní se krátce zaměříme i na dotace, které české zemědělství získává v rámci společné zemědělské politiky EU (SZP). SZP, přesněji její strategický plán pro léta 2023–2027, si klade za

<sup>7</sup> V rámci tohoto dotačního titulu lze požádat o platbu na zemědělskou půdu, chov krav bez tržní produkce mléka, chov ovcí či koz a další.



cíl zajištění chytrého, udržitelného, kompetitivního a odolného zemědělského sektoru. Vliv ČR na již existující politiku je nízký, nicméně i tak má země určitý manévrovací prostor v tom, jak s prostředky z evropských fondů naloží. Zároveň je však prakticky nemožné tyto dotace odbourat, proto se – na rozdíl od národních dotací – nabízí, aby se český stát pokusil o jejich přesměrování do oblastí, které by českému zemědělství pomohly k větší efektivitě a udržitelnosti.

Smysluplným protikladem vůči masivně dotovanému zemědělství v EU a potažmo v České republice se jeví zemědělský sektor Nového Zélandu. V roce 2021 zaměstnával 6,1 % celkové pracovní síly v zemi (Statista 2023a) a výstup odvětví činí až 13,6 miliardy NZD (7,5 miliardy €). (Statista 2023b) Zároveň neplatí, že rozvinuté zemědělství musí přijímat dotace. Nový Zéland nelze považovat za nerozvinutou zemědělskou zemi, avšak oproti ostatním zemím v rámci OECD má relativně nízkou úroveň dotací do zemědělství. Průměr dotací v zemích OECD byl v roce 2017 zhruba 16 % z celkových příjmů zemědělců, na Novém Zélandu to však bylo pouze cca 1 %.<sup>8</sup> (OECD 2023)

Dle dotazníkového šetření z roku 2019 se investicím do inovací, digitalizace a robotizace věnuje v ČR pouhá pětina zemědělců a můžeme předpokládat, že se bude pravděpodobně jednat pouze o ty největší z nich. (IPSOS 2019) Společná zemědělská politika podporuje zavádění precizního zemědělství nebo zemědělství, které zahrnuje využívání autonomních vozidel a dalších moderních zemědělských technologií pro sklizeň. Přesměrováním části dotací v rámci SZP může Česká republika výrazně zvýšit produktivitu, snížit provozní náklady a minimalizovat dopady na životní prostředí. Například studie společnosti Deloitte odhaduje, že automatizace a robotizace by mohla v zemědělství v horizontu 16 let navýšit produktivitu až o 132 %. (Deloitte 2018) Dalším trendem v oblasti udržitelného a efektivního zemědělství je například využití vertikálních farem, které nejsou tak zatěžující pro životní prostředí. Současný postoj EU nicméně většímu rozvoji tohoto odvětví brání, protože vertikální farmy nejsou Evropskou unií považovány za „organické zemědělství. (EP 2022)

Dlouhodobým problémem v českém zemědělství je podobně jako v ostatních odvětvích ekonomiky nedostatek pracovníků. Problém je zde však hlubší než v ostatních sektorech, a to zejména kvůli tomu, že zemědělství dlouhodobě není schopno nabízet vysoké mzdy. Průměrná mzda v odvětví je zhruba o 10 tisíc korun nižší, než je průměr v celé ekonomice. (ČSÚ 2023) Od

---

<sup>8</sup> O novozélandské hospodářské reformě, tzv. *rogernomice*, uspořádal Liberální institut Výroční přednášku 1998 přímo se zodpovědným ministrem Rogerem Douglasem. Výroční přednáška a popis jeho dalších aktivit na návštěvě v Praze je k přečtení ve sborníku *Roger Douglas – tvůrce nejúspěšnější hospodářské reformy XX. století*, Šíma, J. (ed.) (1999). Dostupné online: <https://libinst.cz/book/sima-j-ed-1999-roger-douglas-tvurce-nejuspesnejsi-hospodarske-reformy-xx-stoleti/>

začátku roku 2024 plánuje ministerstvo průmyslu a obchodu navýšit současné kvóty na zahraniční pracovníky až o 20 tisíc. (MPO 2023) Zároveň vláda předpokládá, že by mělo do zaměstnaneckého poměru vstoupit dalších 20 tisíc ukrajinských uprchlíků. V současné době je však odhadováno, že v České republice chybí mezi 250 a 300 tisíci zaměstnanci, a tedy toto navýšení kvót, respektive zaměstnávání uprchlíků, nebude ani zdaleka stačit. Není zároveň jasné, z jakého důvodu jsou počty nově příchozích stanovovány právě v této výši, a nikoliv v takové, která by dokázala současnou poptávku po kvalifikované i nekvalifikované pracovní síle z ciziny dostatečně pokrýt. Či lépe řečeno, proč jsou tyto kvóty vůbec stanovovány? Imigrační politika státu by se v případě lidí, kteří mají o práci v ČR zájem, měla z našeho pohledu naprosto uvolnit – a v případě, že to z jakéhokoliv důvodu není možné, měly by být kvóty zvýšeny natolik, aby přehřátému trhu práce dokázaly dostatečně ulevit.

Literatura k tématu pozitivního vlivu ekonomické migrace na hostitelskou zemi je bohatá. Asi největší studii, která se zabývala dopady imigrace na trh práce a ekonomiku jako takovou je *The economic and fiscal consequences of immigration* (Blau, Mackie 2017). Kniha sleduje vliv imigrace primárně na ekonomiku USA a podrobně mapuje literaturu, která je k tématu dostupná. Její závěry jsou nicméně aplikovatelné všeobecně, pravděpodobně však s drobnými omezeními v podobě například pracovních zákonů, které se mezi jednotlivými zeměmi liší.

V České realitě můžeme předpokládat, že ve většině případů budou nízkokvalifikovaní migranti pravděpodobně fungovat jako komplement k existující české pracovní síle. To znamená, že by primárně zastávali práce, o které čeští pracovníci v současné době evidentně nemají zájem. Pokud se přistěhovalci a domácí pracovníci specializují na různé profesní činnosti, je pravděpodobným výsledkem zvýšení mezd a vytvoření nových pracovních míst. Naopak, pokud si konkurují v boji o stejná pracovní místa, mohou být mzdy a pracovní příležitosti pro domácí pracovníky v krátkodobém horizontu negativně ovlivněny. Zahraniční pracovníci dále mohou pomoci i se snížením cen některých typů zboží a služeb, jako je například domácí péče nebo výstavba. (Blau, Mackie 2017: 317)

Co se týče hospodářského růstu, který v současné době v ČR spíše stagnuje, přispívá imigrace k dlouhodobé hospodářské expanzi tím, že zajišťuje růst pracovních sil. To pochopitelně pomůže ČR i mimo samotné zemědělství, neboť stárnutí české populace je dlouhodobý problém týkající se celé společnosti. Imigranti rovněž přispívají k tvorbě kapitálu a inovacím, čímž ovlivňují tempo hospodářského růstu. Dále hrají významnou roli v rozvoji lidského kapitálu, vědeckém pokroku a inovacích. (Blau, Mackie 2017)

**Doporučení:** V rámci dlouhodobého zlepšení situace v českém zemědělství by se Česká republika měla primárně zaměřit na tři cíle. Měla by se pokusit snížit nebo zcela zrušit národní dotace do zemědělství, které jsou drahé, neefektivní a v mnoha případech pomáhají firmám, které je vůbec nepotřebují. Přestože nemůže příliš ovlivnit dotace pocházející ze SZP, může se pokusit je aspoň přeměřovat do větší automatizace a robotizace českého zemědělství, které by

v následujících letech mohly přinést extrémní růst produktivity. Inspirací pro zemědělský sektor by se mohl stát například Nový Zéland, kde je tento sektor extrémně produktivní i bez rozsáhlých dotačních systémů. V neposlední řadě by ČR měla co nejvíce uvolnit migrační politiku a zajistit tak příliv kvalifikovaných i nízkokvalifikovaných zahraničních pracovníků, kteří by zastávali práce, o které již nemají Češi zájem.

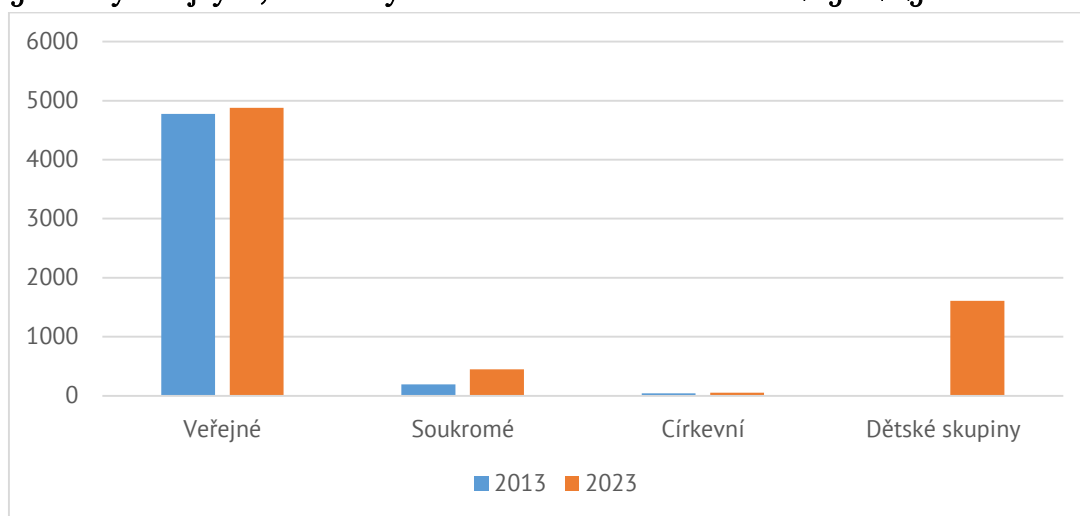
### 3. Vzdělávání

Máme za to, že některá doporučení by byla obecně platná pro všechny stupně, nicméně nejpálčivější problémy leží primárně v předškolním a vysokoškolském vzdělávání. Studie se tedy nejdříve zaměří na problematiku nedostupnosti předškolního vzdělávání a vlivu dlouhé rodičovské dovolené nejen na trh práce. Následně se krátce zmíní o digitalizaci základního a středního školství a posléze se přesune k problematice zavedení školného na českých veřejných vysokých školách.

V České republice má rodič dítěte v předškolním věku v zásadě dvě možnosti. Zprvce se může pokusit umístit dítě do veřejné školky, kde působí pouze státem regulované ceny a kde tudíž poptávka zásadním způsobem převyšuje nabídku. Případně může vyzkoušet variantu školky soukromé, která je ale znatelně dražší, či případně nedostupná v místě bydliště. Soukromé školky se totiž zpravidla vyskytují ve větších městech a bohatších krajích jako je Praha (117) nebo Středočeský kraj (86). Na druhou stranu například v Karlovarském kraji, který je nejchudším českým regionem, je však soukromých školek pouze 9. (ČSÚ 2023a: 4)

Zákon nabídky a poptávky je i v případě vzdělávacích zařízení neúprosný. Pokud je státem uměle škrcena nabídka, není možné, aby plně uspokojila poptávku ze strany spotřebitelů. V tomto případě stát například stanovuje přísná hygienická opatření pro to, jak může taková školka vypadat. Všechny hygienické normy vycházejí z vyhlášky 410/2005 Sb. a za všechny jmenujme například požadavek na vzhled podlahové krytiny v učebnách (matná a světlá) nebo počet toalet na počet dětí (1 toaleta na 5 dětí). (MZ 2005) Proto také sice pozorujeme růst počtu soukromých školek (jak zobrazuje graf 2 níže), nicméně tento růst není ani zdaleka dostatečný na to, aby dokázal vykrýt převis poptávky ve veřejných školkách nebo aby znatelně snížil cenu školek soukromých.

**Graf 3.1: Počty veřejných, soukromých a církevních školek v letech 2013 a 2023**



Zdroj: (ČSÚ 2023b), vlastní zpracování

V grafu 3.1 můžeme pozorovat nárůst podílu soukromých školek na celkovém počtu z 3,9 procent na 8,3 %, i nadále je ale zřejmé, že tento nárůst není dostatečný a můžeme důvodně předpokládat, že v případě uvolnění hygienických požadavků by byl daleko vyšší. Tento nedostatek je částečně suplován tzv. dětskými skupinami, jejichž založení podléhá mírnějším podmínkám v případě menšího počtu dětí.<sup>9</sup> Zároveň ale dětská skupina není zařízením pro předškolní vzdělávání (tím jsou jen školky). Každé dítě v České republice však musí před nástupem na základní školu absolvovat aspoň jeden rok předškolního vzdělávání, a tedy navštěvovat školku. Dětské skupiny tedy mohou pojmout děti ve věku 1–4 roky, nicméně od pátého roku dál už dítě musí být zapsáno ve veřejné nebo soukromé školce. Starší děti pak mají u zápisu přednost.

Ačkoliv to nemusí být na první pohled zřejmé, nedostatek míst ve školkách má dopad na celou ekonomiku. Český trh práce je dlouhodobě považován za přehřátý a v září 2023 činila míra nezaměstnanosti v ČR 2,7 %.<sup>10</sup> (ČSÚ 2023b) České firmy si zároveň dlouhodobě stěžují na nedostatek pracovníků. Například Kališková a Münich (2023) odhadují, že zvýšení dostupnosti mateřských škol o deset procent, má za následek růst zaměstnanosti matek tří- až pětiletých letých dětí o 0,2–0,4 procentního bodu. Ještě k vyšším číslům pak docházejí například Lovász a Szabó-Morvai (2019), kteří odhadují nárůst v Maďarsku na 1,17 procentních bodů nebo Akgündüz, van Huizen a Plantenga (2019), kteří zaznamenali nárůst v Polsku až o 4,2 p. b.

Situaci nepomáhá ani délka rodičovské dovolené, která patří ve světě k nejdelším. (OECD 2022) K jejímu prodloužení ze tří na čtyři roky došlo v roce 1995 a od té doby bylo možné pozorovat dlouhodobé dopady této reformy nejen na české matky a jejich děti. Změna vedla k tomu, že dodatečných 38 % matek zůstávalo s dítětem doma i čtvrtý rok, což má několik důsledků. Zaprvé došlo k nahrazení veřejných školek soukromou péčí, ačkoliv výzkumy ukazují, že právě mezi 3. a 4. rokem věku dítěte poskytují školky lepší prostředí pro rozvoj sociálních schopností dítěte. Toto je nicméně stále možné suplovat soukromými aktivitami. Co je problematičtější, je dopad na budoucí vzdělávací a kariérní výsledky dětí. Dotčené děti vykazují ve věku 21–22 let o 4 p. b. vyšší pravděpodobnost, že nestudují ani nepracují, a o 6 p. b. vyšší pravděpodobnost, že nestudují vysokou školu. Ještě znatelnější dopady jsou pak patrné u matek bez maturity, u kterých lze předpokládat, že mají horší socioekonomické zázemí. U jejich dětí byla totiž pravděpodobnost, že nepracují nebo nestudují, vyšší dokonce o 9 procentního bodu a pravděpodobnost, že nestudují vysokou školu, byla vyšší dokonce o 12 p. b. (Bicáková, Kališková 2022)

---

<sup>9</sup> Pokud je ale dětí 12 a více, musí se dětská skupina řídit stejnými normami jako běžná školka.

<sup>10</sup> Nezaměstnanost u žen činila 3,1 %, u mužů 2,4 %.

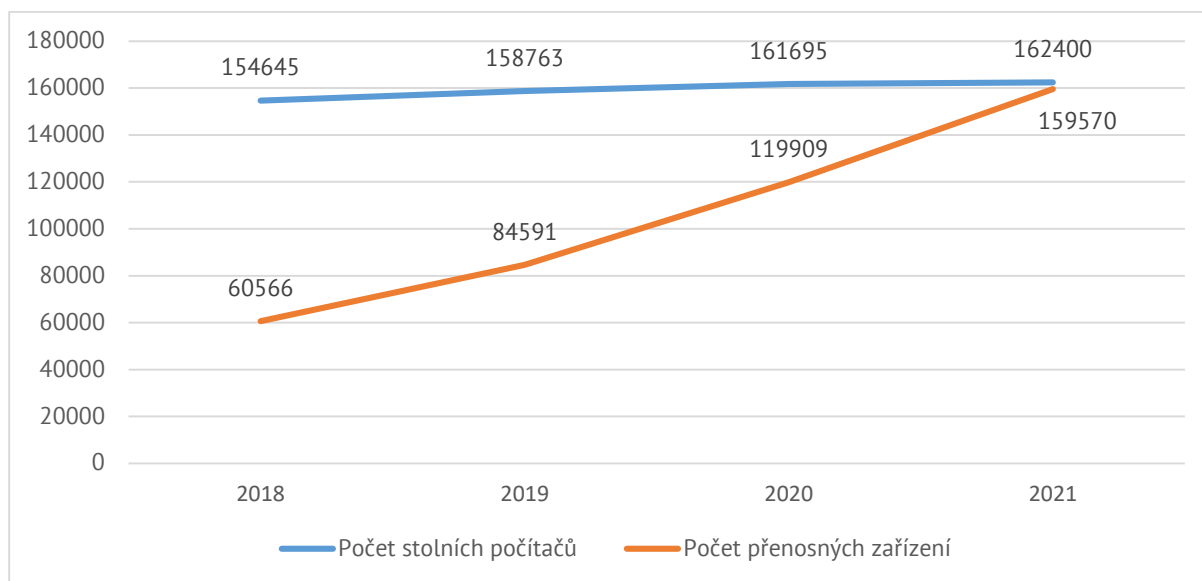
Snížení standardů pro provoz školky a zkrácení rodičovské dovolené by mělo za následek větší nabídku školek, které by byly schopny pružněji reagovat na zvýšenou poptávku ze strany rodičů nejen v letech, kdy mají do školek nastupovat silnější populační ročníky. Není samozřejmě žádoucí, aby stát úplně rezignoval na vymáhání jakýchkoliv standardů, ale současné nastavení je až zbytečně striktní. Zkrácení rodičovské dovolené ze současných čtyř let by uvolnilo značnou pracovní sílu pro přehřátý český trh práce a zvýšená poptávka po předškolní péči by mohla být vykryta právě nově vzniklými školkami.

S výše uvedeným vlivem nedostatku školek na možné budoucí vzdělávací a pracovní úspěchy dětí úzce souvisí i následující krátký pohled na úroveň digitalizace a na výsledky studentů na základních a nižších středních školách.

V šetření PISA (Programme for International Student Assessment) 2018 byl v České republice zaznamenán výrazný rozdíl ve výsledcích ve čtení v závislosti na socioekonomickém statusu, kdy zvýhodnění žáci překonali své znevýhodněné vrstevníky o 105 bodů, což je větší rozdíl, než je průměr OECD, který činí 89 bodů. Tento rozdíl se ještě zvýšil od výzkumu PISA 2009, kdy v České republice činil 85 bodů. Pokud jde o žáky s nejlepšími výsledky, 19 % zvýhodněných českých žáků dosáhlo nejlepších výsledků ve čtení, zatímco u znevýhodněných žáků to byla pouze 2 % a zatímco průměr OECD činil 17 %, resp. 3 %. Socioekonomický status byl také silným ukazatelem výkonů v matematice a přírodních vědách a vysvětloval 18, resp. 17 % rozdílů v těchto předmětech, což je v obou případech více než průměry OECD. (OECD 2019)

Nejvyšší kontrolní úřad (NKÚ) prověřil výdaje Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy (MŠMT) a Národního ústavu pro vzdělávání (NÚV) v letech 2019 až 2021 na podporu digitálního vzdělávání. Celkem bylo v rámci podpory vynaloženo až 8,2 miliardy Kč. Ze čtyř hodnocených systémových projektů měly prozatím dopad pouze dva, přičemž další dva mají být zahájeny v roce 2024. Z hodnocení NKÚ vyplývá, že školy nebyly připraveny na distanční vzdělávání a chyběly jim například notebooky nebo tablety. To ostatně vedlo MŠMT k tomu, že 4100 školám během druhé vlny pandemie poskytlo mimořádné dotace ve výši 1,3 miliardy Kč. Výsledkem byl 91% nárůst přenosných informačních a komunikačních zařízení oproti roku 2018, což naznačuje, že pandemie paradoxně napomohla rozvoji digitálního vzdělávání. (NKÚ 2022)

**Graf 3.2: Počet stolních počítačů a přenosných zařízení v českých školách 2018–2021**



Zdroj: (NKÚ 2022)

Před začátkem pandemie covid-19 byla v českých školách nepříznivá situace týkající se přenosných zařízení, jakými jsou například notebooky nebo tablety. V roce 2018 na jedno takové zařízení připadalo až 15,5 žáka a země tedy nebyla ani zdaleka připravena na distanční výuku, která v následujících letech v důsledku pandemie nastala. Nutno podotknout, že dle uvedených dat do tohoto aspektu školy během pandemie mohutně investovaly (i s pomocí dotací), a tak se v roce 2021 počet přenosných zařízení prakticky srovnal s počtem těch stacionárních.

Paradoxně to tedy byla právě pandemie, která přispěla k daleko větší digitalizaci českého školství. Ačkoliv mělo MŠMT připravený plán financování od roku 2014 do roku 2020, tento plán neplnilo, což následně vyústilo až v nouzovou dotaci 1,3 miliardy na nákup přenosných zařízení. V oblasti digitalizace školství shledal NKÚ, že MŠMT nemá udržitelný plán financování, a tedy je nuceno nejen v tomto ohledu fungovat spíše reaktivně. (NKÚ 2022)

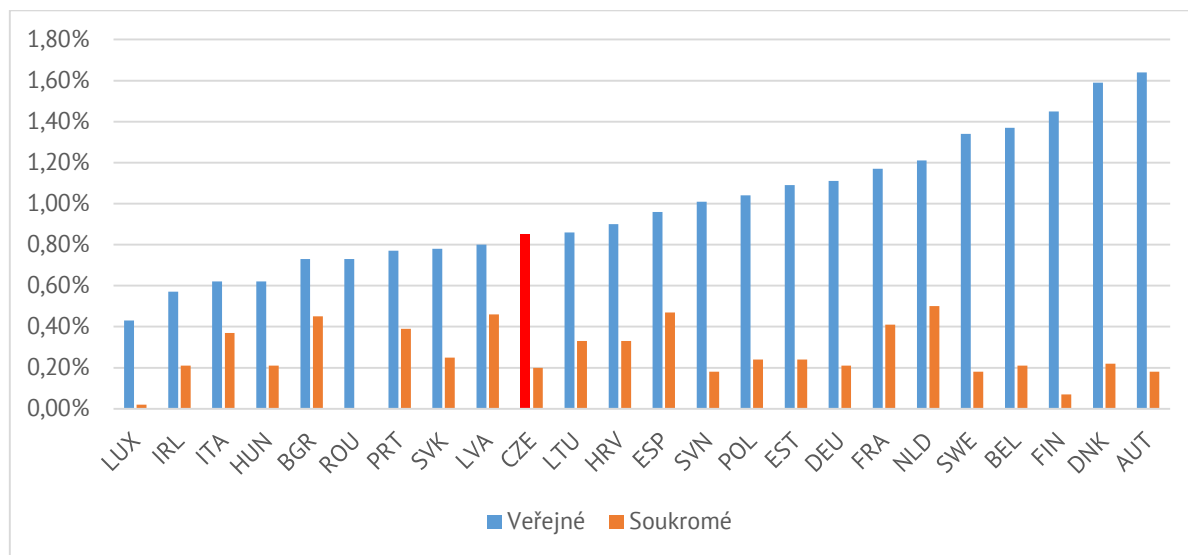
Poslední oblastí, které se budeme věnovat, je problematika financování vysokých škol v ČR. V rámci veřejného vysokého školství se v České republice dlouhodobě řeší zavedení aspoň minimálního školného a aktuálně i nízké platy vysokoškolských pedagogů. Z pohledu autorů studie se však jedná o dvě strany téže mince, proto na následujících řádcích navrhuje zavedení aspoň minimálního vysokoškolského školného, které pomůže českému vysokému školství nejen s nízkými platy pedagogů.

Pokud by české vysoké školství ve srovnání se ostatními zeměmi excelovalo a bylo finančně dlouhodobě udržitelné bez nadměrného zatěžování státních rozpočtů, nebylo by třeba o školném uvažovat. Bohužel realita je jiná. Například Nejvyšší kontrolní úřad podrobil veřejné

vysoké školy v ČR v roce 2021 zdrcující kritice. Ze zprávy úřadu například vyplývá, že systém financování veřejných vysokých škol nemotivuje tyto instituce ke zvyšování kvality vzdělávání a k dlouhodobému rozvoji. Jedním z problémů je i neschopnost získávat mezinárodní granty a navazovat spolupráce se soukromým sektorem. I přes nízké výdaje na studenta v mezinárodním srovnání, vysoké školy nespotřebovávají všechny dostupné finanční prostředky a převádějí je na své fondy, což vedlo v letech 2014 až 2019 k nárůstu zůstatků těchto fondů o 45 % až na 19 miliard korun, což odpovídá zhruba polovině ročních výdajů ministerstva školství vůči veřejným vysokým školám. Tyto peníze nejsou dalším způsobem využívány ke zlepšení kvality škol. (NKÚ 2021) V mezinárodním srovnání se pozice českých veřejných vysokých škol dlouhodobě zhoršuje. Pro rok 2023 se v žebříčku *Academic Ranking of World Universities* umístilo pouze 6 z 26 českých veřejných vysokých škol a pouze dvě z nich se umístily v první pětistovce.<sup>11</sup>

O tom, zda jsou prostředky vynaložené ministerstvem školství dostatečné či nikoliv, můžeme pouze spekulovat. Data nicméně ukazují, že oproti ostatním zemím (např. v EU) je české terciální školství financováno spíše podprůměrně. To by samozřejmě mohlo být na druhé straně kompenzováno například vyšším zapojením soukromého sektoru, nicméně to se v ČR neděje.

**Graf 3.3: Veřejné výdaje na terciální vzdělávání jako % HDP (2020, %)**

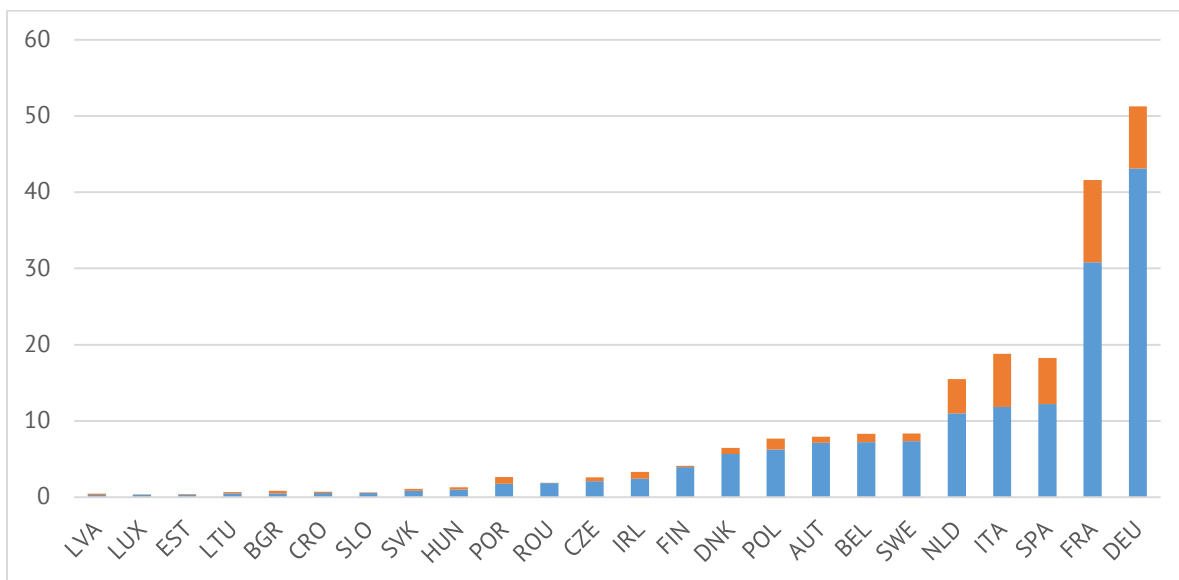


Zdroj: (OECD 2023), vlastní zpracování

<sup>11</sup> V roce 2021 bylo v České republice celkem 58 vysokých škol. 26 veřejných (celkem 304 tisíc studentů) a 32 soukromých (28 tisíc studentů). (ČSÚ 2022)



Graf 3.4: Součet veřejných a soukromých výdajů na terciální vzdělávání (2020, v miliardách \$)<sup>12</sup>



Zdroj: (OECD 2023), (World Bank 2023), vlastní zpracování

Z mezinárodního srovnání tedy vyplývá, že české vysoké školství je financováno podprůměrně. Protože nemůžeme v brzké době očekávat, že by se současný status quo nějakým významným způsobem změnil a systém státního školství by mohl být více suplován soukromým sektorem, nezbyvá než navrhnout taková opatření, která by nepoškodila kvalitu vzdělávání a zároveň by do systému přinesla dodatečné prostředky. Ty by bylo následně možno využít například na zlepšení výkonu škol v mezinárodním srovnání nebo na vyšší platy pedagogů. Jak již bylo řečeno výše, nejjednodušším opatřením je v tomto případě zavedení školného.

Nejčastější výtky vůči zavedení školného na univerzitách se týkají zejména studentů ze slabších socioekonomických poměrů, kteří si nebudou moci studium dovolit, nebo že studenti ztratí motivaci studovat na vysokých školách. Literatura k tomuto tématu je bohatá. Například (Bruckheimer, Wigger 2013) zkoumali vliv zavedení a zrušení školného v některých německých spolkových zemích mezi lety 2006 a 2013 na ochotu studovat na vysokých školách. Na rozdíl od ostatních studií, které se tématu věnovaly a které dosahovaly smíšených výsledků,<sup>13</sup> nicméně

<sup>12</sup> Částka je spíše ilustrativní. Zaprvé kombinuje data o HDP dané země od Světové banky spolu s procentuálním vyjádřením veřejných a soukromých výdajů na terciální vzdělávání k HDP od OECD. Data tedy mohou být oproti realitě mírně zkreslena metodikami obou institucí.

<sup>13</sup> Např. (Helbig et al. 2012) nenašli žádný významný dopad a naopak (Hübner 2012) naopak našel vysoce negativní vliv a pokles až o 2,7 p. b.

autoři vzali v potaz též několik kontrolních proměnných, které předchozí studie ignorovaly.<sup>14</sup> Na základě výsledků výzkumu docházejí k závěru, že vliv školného na ochotu studentů studovat je zanedbatelný. Nutno podotknout, že Němci v rámci tohoto řízeného experimentu představili i široké spektrum stipendií, aby nedocházelo k situacím, kdy by studenti z chudších rodin ztratili možnost studovat.

Stejnému tématu se věnuje i novější studie, která dochází k jiným, nicméně neméně zajímavým závěrům. Na rozdíl od Bruckheimera a Wiggera autoři uvádějí, že v Německu došlo k poklesu lidí, kteří by ihned po střední škole nastoupili na univerzitu. Tento pokles je nicméně kompenzován vyšší mírou dokončení započatého univerzitního vzdělání. Oba efekty se mezi sebou pak víceméně kompenzují, a tedy nedochází k významnému poklesu dosaženého vysokoškolského vzdělání v populaci. Vyšší míru úspěšnosti studia autoři připisují zejména větší snaze studujících, kteří jsou investovanými penězi více motivováni. Částečně je dle studie též možné vyšší úspěšnost připsat vyšší kvalitě výuky po zavedení školného. V závěru autoři dokonce doporučují zemím, u nichž v současné době školné neexistuje, aby o jeho zavedení uvažovaly, jelikož z výsledků jejich výzkumu vyplývá, že zvýšení školného nad nulovou hranici může dokonce ještě zvýšit počet úspěšných absolventů v populaci, pakliže jsou negativní efekty dostatečně zmírněny.<sup>15</sup> (Bietenbeck et al. 2023)

Dle studie provedené na *Universitat de València* také dochází při zavedení školného ke zlepšení akademických výsledků studentů. Autoři zkoumali studenty z fakult ekonomie, byznysu a medicíny v letech 2010 až 2014, kde byly v těchto letech studenti nuceni platit za moduly, které si zvolili ke studiu a každý další pokus v případě neúspěchu je vyšel draž než předchozí. Ačkoliv nebylo možné přímo určit, jaká část výsledků pochází ze zvýšených plateb za studium a jaká z postupně se zvyšující taxy za opakování modulu, docházejí autoři k závěru, že školné v této podobě pomohlo studentům zlepšit jejich prospěch a snížilo míru opakování jednotlivých modulů. Například studenti ekonomie a byznysu potřebovali po zavedení systému na každý modul o polovinu méně pokusů než předtím, zároveň u nich také bylo pozorováno snížení celkové doby studia. (Beneito, Boscá, Ferri 2018) Ačkoliv je jasné, že na základě jednotlivé studie, a ještě provedené v takto specifických podmínkách, není možné docházet k obecným závěrům, její výsledky nám napovídají, že studenti, nad kterými visí Damoklův meč v podobě nutnosti za své studium platit, jsou incentivizováni k tomu, aby se při studiu více snažili a dokončili jej rychleji než studenti, kteří mají studium „zdarma“.

---

<sup>14</sup> Například počet hlásících se středoškoláků nebo porovnání dopadů školného mezi jednotlivými spolkovými zeměmi, které jej zavedly.

<sup>15</sup> Například u zmíněných chudších studentů

Jak přistoupit k řešení problematiky školného pro studenty s horším socioekonomickým zázemím dlouhodobě řeší i OECD. Její každoroční zprávy s názvem *Education at glance* mapují školné v jejích členských zemích a také způsoby, jakým jednotlivé země pomáhají studentům školné zvládat. OECD dlouhodobě dochází k závěru, že v případě existence školného je v dané zemi také nutná existence systému stipendií a dávek, jejichž cílem je právě odbourání problémů chudších studentů. Dávky mohou být nastaveny plošně, například ve formě ubytovacích stipendií pro studenty z jiných regionů,<sup>16</sup> nebo na základě prospěchu studentů. Pomoc rodinám může mít též formu daňového zvýhodnění.

**Doporučení:** Snížení hygienických a funkčních standardů pro provoz školek a zkrácení mateřské dovolené pomůže dětem, jejich matkám i českým firmám. Pomoci s nedostatkem školek by mohlo též uvolnění stavebního řízení nebo zrušení zmíněného povinného předškolního vzdělávání.<sup>17</sup> Z hlediska (nejen) základního a středního školství by mělo přijít ministerstvo s jasným plánem jeho dalšího rozvoje a digitalizace a tento plán v následujících letech pouze parametricky upravovat. Odpadla by tak potřeba řešit neočekávané situace *ex post*, jako tomu bylo v případě vynucené dálkové výuky během pandemie. V rámci digitalizace by se MŠMT nemělo zaměřovat pouze na vzdělávání dětí, důležité je v tomto případě především zvyšování kvalifikace učitel, aby výuka probíhala v souladu s nejnovějšími trendy. Zavedení školného na českých veřejných vysokých školách, při vhodném nastavení kompenzací pro nejchudší studenty, pomůže s problematickým financováním českých univerzit, zlepší jejich kvalitu a zajistí pedagogům vyšší platy.

---

<sup>16</sup> Tento institut již v ČR funguje.

<sup>17</sup> Těmto tématům jsme se hlouběji věnovali v předchozí studii, viz Pánek (2022), kap. 1

## 4. Regulace životního stylu a drogová politika

Regulace životního stylu je v České republice tématem každodenní debaty. Ať už se jedná o nulovou daň spotřební daň na tiché víno, neustále zvyšující se daně na ostatní alkohol a tabák nebo o současný hojně diskutovaný zákaz prodeje ochuceného zahříváného tabáku. Následující, poslední, studie z našeho seriálu *Založeno na faktech* se bude věnovat tématům alternativ kouření tabáku v EU a legalizaci užívání marihuany v České republice.

Zhoubný vliv kouření klasických cigaret na lidský organismus je znám již po desetiletí. I přesto nadále ve světě existuje početná skupina kuřáků. Dle dat *Světové zdravotnické organizace* WHO kouří zhruba 1 miliarda lidí. (WHO 2021) Logickým incentivem tabákových firem je snaha o snižování nebezpečnosti užívání tabáku, jelikož pravděpodobně žádná společnost nechce dlouhodobě zabíjet svoje zákazníky. Dlouhou dobu tedy existovala poptávka po konzumaci tabáku a jeho konzumace pomocí klasických cigaret byla nejdostupnější alternativou. To se změnilo až zhruba v posledních dvou dekadách díky tržním inovacím, které přinesly například menší elektrické baterie, které se daly využít i v prvních typech elektronických cigaret. Díky tomu jsme byli, zejména v posledních letech, svědky obrovského rozvoje nových možností konzumace tabáku jako je například nahřívání nebo vaping.<sup>18</sup>

*Národní akademie věd, inženýrství a lékařství* (NASEM) ve Spojených státech provedla v roce 2018 analýzu až 800 recenzovaných článků, které se zabývaly elektronickými cigaretami. Z výsledků analýzy vyplývá, že e-cigarety jsou pravděpodobně méně škodlivé a jejich aerosoly obsahují méně toxických látek, než je tomu u klasických cigaret. (NASEM 2018) K podobnému závěru dochází i systematická studie provedená britskou vládní organizací OHID,<sup>19</sup> která říká, že vapování má v porovnání s klasickým kouřením pouze nízká rizika, nelze jej však považovat za zcela bezrizikové, a to zejména pro osoby, které předtím nekouřily. (McNeill et al. 2022)

Ve světle těchto dvou rozsáhlých studií se zákaz prodeje ochuceného ohříváného tabáku ze strany Evropské komise, který vstoupil v účinnost v říjnu 2023, jeví jako paternalistické rozhodnutí bez racionálního základu. Společnost Phillip Morris uvádí, že od uvedení produktu

---

<sup>18</sup> Rozdíl mezi nahříváním a vapováním je relativně jednoduchý. Na rozdíl od tabáku v klasických cigaretách se nahříváný tabák, jak název napovídá, pouze nahřívá, a tedy neprodukuje toxické látky vzniklé spalováním. V rámci vapingu se pak používají tzv. *liquidy*, tedy kapalné náplně, které při zahřívání uvolňují aerosol, který člověk následně vdechuje. Obě varianty existují také s různými příchutěmi, které jsou některým regulátorům trnem v oku, protože lidé si více užívají konzumaci ochucených potravin.

<sup>19</sup> Office for Health Improvement and Disparities

Iqos na trh v České republice a na Slovensku v roce 2017 dosáhl počet uživatelů nahřívajícího tabáku celkem 830 tisíc lidí.<sup>20</sup> 530 tisíc z nich pak přestalo s klasickým kouřením. (Phillip Morris 2022)

Nahřívající tabák a vaping jsou méně nebezpečnou alternativou ke klasickému kouření a jejich zákaz nebo částečné omezení bude fungovat přesně opačně, než bylo původně zamýšleno, a dojde tak k aspoň částečnému návratu kuřáků ke klasickým cigaretám. Vhodnější než již platný zákaz by byl například přístup, který zvolila Velká Británie. Tamní vláda totiž nejenže alternativní užívání tabáku nezakázala, ale naopak jej ještě aktivně podpořila jako jeden z prostředků, kterými se dá zabránit negativním dopadům klasického kouření na společnost. Mezi lety 2011 a 2021 tak ve Velké Británii došlo k poklesu prevalence kouření mezi lety 2011 a 2021 z původních 20,2 % na 13,3 %. Britský statistický úřad pak hlavní roli v tomto trendu připisuje právě méně rizikovým alternativám klasických cigaret. (ONS 2022)

V příkrém kontrastu k přístupu vůči alternativním způsobům užití jsou nejen v České republice liberalizační tendence okolo užívání marihuany. Politika týkající se spotřeby drog je v rukou jednotlivých členských států, a nikoliv EU jako celku. Ačkoliv to není ve světě příliš známo, česká protidrogová politika se svým přístupem k užívání omamných látek v mnohém podobá pravděpodobně nejznámějšímu příkladu tohoto přístupu Portugalsku. Podívejme se ale nejdříve do historie. Drogy byly v Československu užívány i za komunistického režimu, nicméně informace o nich byly státem potlačovány.<sup>21</sup>

Zlom nastal až po sametové revoluci, kdy o drogové problematice začala svobodná média informovat daleko více, což mělo za následek iluzi, že má ČR obrovský drogový problém. Hysterická řešení na sebe nenechala dlouho čekat, a proto v roce 1998 přišla, i přes veto tehdejšího prezidenta Václava Havla, represivní regulace, která zakázala držení „většího než malého“ množství drog.<sup>22</sup> Dle Patricie Morganové lze ve válce proti drogám najít obecné vzorce pro každou zemi. Nejprve je prostředí relativně svobodné, následně nastane hysterie a doba represí, načež opět dochází k postupnému návratu ke zdravému rozumu. (Morgan 1991) Přesně takový průběh pozorujeme i v ČR, kdy po letech represí došlo k praktické dekriminálnímu užívání drog v určitém povoleném množství.

---

<sup>20</sup> Údaje z roku 2022. Z toho 530 tisíc v ČR a 300 na Slovensku.

<sup>21</sup> Zajímavou sondou do tehdejší komunity je například román *Memento* publicisty Radka Johna.

<sup>22</sup> Zmíněné větší, než malé množství nebylo v původním zákoně specifikováno a k větší právní jistotě vedla až následná judikatura, viz <https://www.policie.cz/clanek/mnozstvi-vetsi-nez-male.aspx>.

Na tuto svobodnější éru pak navazuje i nový návrh na legalizaci trhu s konopím, se kterým přišla Česká pirátská strana ve spolupráci s předními českými adiktology. Jakkoliv je tato snaha o vytvoření regulovaného trhu s marihuanou chvályhodná, máme za to, že návrh by v současném znění vytvořil z trhu pouze regulační peklo, které by současnému, relativně svobodnomyslnému přístupu veřejnosti k drogám, spíše uškodilo. Problematických oblastí je v návrhu mnoho, za všechny tedy budeme jmenovat jen dvě nejpalčivější.

Zaprvé je to plánovaná snaha státu o stabilní ceny. Návrh počítá s tím, že cena by měla být pomocí spotřebního zdanění regulována na takové úrovni, za kterou se prodává nyní. Toho by měl stát dosahovat pomocí spotřebního zdanění. Cílem je, aby cena nespadla příliš nízkou a nebyla tak marihuana více dostupná. Stát však ze své podstaty není schopen určit, jaká by měla být optimální cena na daném trhu. Realita nám navíc ukazuje, že státy spotřební daně spíše zvyšují, než aby je snižovaly. Co se tedy stane v případě, že cena gramu vzroste nad stanovenou mez? Sniží stát sazbu spotřební daně? Může to udělat hned nebo počkat až do dalšího návrhu státního rozpočtu? Není možné, aby stát arbitrárně určil cenu, za kterou se má nějaké zboží prodávat a následně s ní prakticky na denní bázi manipuloval tak, jako to dělá trh.

Zadruhé by pro nákup konopí měl být úředně stanovený denní (10 g) a měsíční (100 g) limit. Stát bude spotřebu sledovat a v případě nárůstu spotřeby oproti „normálu“ bude aktivně nabízet uživateli poradenství jako součást *harm reduction* prevence. Problematické je již samotné arbitrární stanovování povoleného množství, nicméně hlavní problém leží primárně v tom, že stát bude držet registr uživatelů, který bude, v případě příchodu nějaké méně „osvícené“ vlády, možné relativně jednoduše zneužít.

Tyto dva aspekty návrhu vidíme jako nejproblematictější, avšak v rámci provedené studie jich je více, jmenujme ještě například omezení množství produkce pro daného licencovaného pěstitele, které má omezit ziskovost podnikání v daném sektoru. Omezování množství legální produkce totiž bude působit dvěma směry. Zaprvé je možné, že legální nabídka nebude schopna pokrýt poptávku, což v konečném důsledku nepomůže zamýšlenému vymýcení černého trhu. Zadruhé bude omezení legálního množství v kombinaci se spotřební daní dále uměle navyšovat cenu konopí pro koncové spotřebitele. V končeném důsledku se však i nadále jedná o věci, které by mělo být možné v rámci přípravy na legalizaci změnit. Věříme, že inspirace ze zahraničí, zejména v Coloradu, by mohla být při zavádění nové legislativy vítaným vkladem, který by mohl návrh znatelně vylepšit. Jaké jsou přístupy v jednotlivých zemích a jejich dopady na společnost shrnují následující řádky. Vše vychází z materiálu Běláčková et al. (2022).

## Nizozemsko

- První regulace 1976. Největší rozmach proběhl v 80. letech, následně od roku 1996 dochází k postupnému omezování.

- Nárůst celoživotní zkušenosti s marihuanou až o 400 %, naopak pokles dlouhodobé prevalence mezi 17letými o 33 %. Počet žádostí o prvotní léčbu narostl za sledované období o 180 %, což ale není nutně negativní faktor, protože může souviset s destigmatizací užívání a rozvojem *harm reduction* programů.
- Nutno podotknout, že se jedná o extrémně dlouhé období, navíc spojené s překotnými společenskými a ekonomickými změnami.

### Kanada

- V Kanadě došlo ke snížení sankcí spojených s činnostmi okolo marihuany v roce 2018. Prodej byl legalizován v roce 2019.
- Za sledované období došlo u lidí starších 25 let k 18% nárůstu spotřeby za poslední tři měsíce a naopak k 47% poklesu v kategorii 15–17 let.
- Rapidní rozvoj pohotovostních zařízení v nemocnicích (nárůst o 33 %), kde mohou uživatelé vyhledat odbornou pomoc.

### Uruguay

- Pěstování v Uruguayi bylo povoleno v roce 2014. Od roku 2015 byly legalizovány konopné kluby a od roku 2017 je marihuana dostupná i v lékárnách.
- Od roku 2014 došlo k nárůstu spotřeby v posledním měsíci mezi dospělými o 80 %. Mezi studenty pak až 65 % vyzkoušelo marihuanu v posledním roce před dotazováním.
- Od legalizace prodeje v lékárnách je v zemi pozorován 45% nárůst v poptávce po marihuaně k medicínským účelům.

### USA

- Léčebné konopí bylo v některých státech povoleno již v roce 1996. Následně došlo postupně zejména po roce 2010 k depenalizaci, dekriminalizaci nebo legalizaci v mnoha státech a na federální půdě ve Washingtonu DC.<sup>23</sup>
- V některých státech byl pozorován růst užití v posledním měsíci až o 26 %, naopak třeba na Aljašce došlo ve stejné kategorii k 20% poklesu.
- Užívání konopí mezi mladistvými zůstalo prakticky beze změny, nicméně v kategorii 14–18 až 52,5 % někdy vyzkoušelo vaping marihuany a 73,3 % někdy užilo edibles. (Průměr za celé USA).

---

<sup>23</sup> Marihuana je v současnosti legální pro rekreační užití ve 24 státech, Washingtonu DC a Guamu. Plně nelegální už je pouze v Idahu, Wyomingu, Kansasu a Jižní Karolíně. Viz *Marijuana Legality By State – Updated Oct 30, 2023*, <https://disa.com/marijuana-legality-by-state>

## Španělsko

- Konopné kluby začaly vznikat v roce 2002 na bázi dekriminalizace držení, pěstování a sdílení konopí.
- V krátkém období došlo 67% nárůstu užití v posledním měsíci mezi dospělými, v delším časovém horizontu pak k 14% poklesu. V kategorii 14–18 let nejdříve nárůst o 13 %, následně pokles až o 24 %. Poptávka po léčbě nejdříve raketově vzrostla, následně postupně klesala.

Výše uvedené body pocházejí ze zmíněné dopadové studie a ukazují různé přístupy k legalizaci nebo dekriminalizaci marihuany ve světě. V některých zemích pozorujeme určité dopady, zejména co se užívání konopí týče, nicméně v jiných k žádné významné změně nedošlo. Můžeme usuzovat, že velmi záleží zejména na konkrétním nastavení dané politiky.

Pravděpodobně nejznámější případ úplné legalizace marihuany se udál v roce 2012 ve státě Colorado, který byl ve své době hojně medializovaný po celém světě. Politika ve státě Colorado zahrnuje řadu regulačních omezení, která jsou v některých aspektech srovnatelná s pravidly uplatňovanými v Nizozemsku. Konkrétně jsou konopné výrobky dostupné pouze dospělým osobám ve specializovaných prodejnách, s omezenou možností propagace a s maximálním množstvím produktu, které je možné držet. Navíc, a to je hlavní odlišnost od nizozemského modelu, je ve státě Colorado legální také pěstování konopí, avšak pěstitelé musí získat státní licenci. Díky tomu je situace na trhu s marihuanou ve státě Colorado srovnatelná s trhem alkoholovým či tabákovým.

Z počátečních dat od roku 2014<sup>24</sup> je možné reagovat pouze na některé z prvotních obav, které byly vyjádřeny, zejména v táboře odpůrců legalizace. Těmito obavami byly zejména ztráta produktivity, zvýšený počet dopravních nehod řidičů pod vlivem marihuany a zvýšená zločinnost. Avšak střednědobá data neukazují markantní nárůst zločinnosti či dopravních nehod, ani nepotvrzují pokles produktivity. Celkový počet zatčení za držení marihuany poklesl mezi lety 2012 a 2019 o 71 %. Pokles o 56 % zaznamenal též počet zatčení za prodej marihuany. Za pěstování marihuany však zatčení nepatrně vzrostly o 3 %. Ačkoliv mezi lety 2014 a 2020 vzrostl počet nehod, při kterých měli řidiči v krvi THC v kombinaci s jinou drogou (nejčastěji alkoholem) z 12 % na 31 %, zaměříme-li se pouze na řidiče, kteří měli v krvi jen THC, a žádnou jinou drogu, zjistíme, že došlo pouze k nepatrnému nárůstu z 6,3 % na 8,7 %. Samozřejmě není na místě snižovat fakt, že počet dopravních nehod pod vlivem marihuany vzrostl, nicméně nejhorší scénáře, které provázely legalizaci, se ani zdaleka nenaplnily. (CDCJ 2021)

Z dostupných informací je patrné, že legalizační politika přinesla státu Colorado také značné fiskální příjmy. Do září 2023 činily příjmy státu z daní z prodeje lékařské a rekreační marihuany

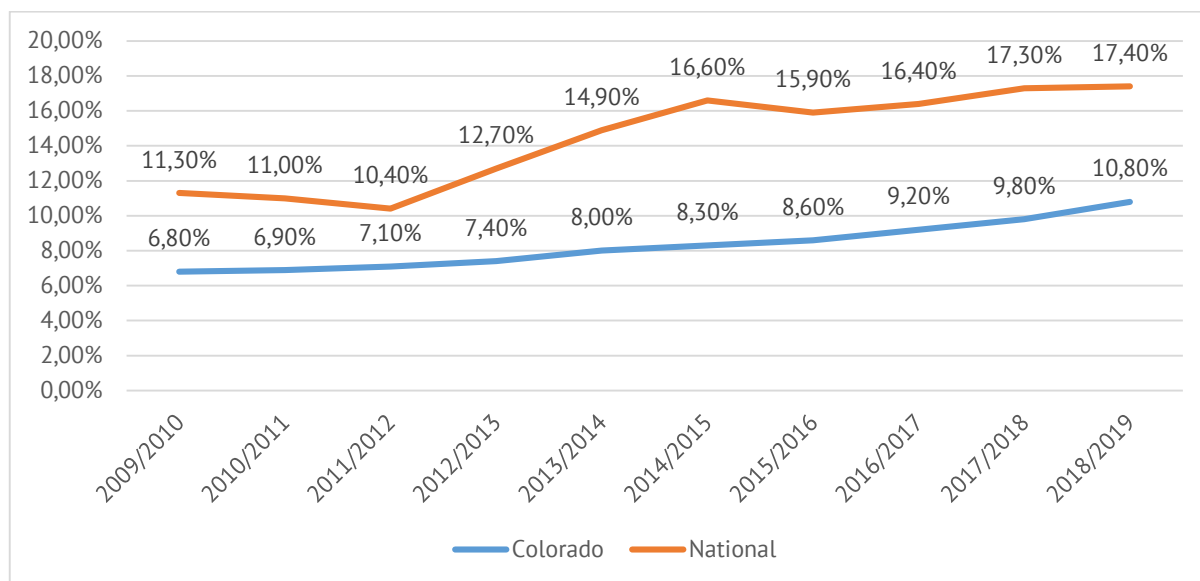
---

<sup>24</sup> Ačkoliv byla legalizace schválena v prosinci 2012, v účinnost vstoupila od začátku roku 2014.



více než 2,5 miliardy amerických dolarů. Což výrazně překonalo původní odhady, které hovořily o ročních příjmech 5–22 milionů dolarů. (CDR 2023) Samotná studie provedena Pirátskou stranou uznává, že podobně tržní řešení, jaké bylo aplikováno v USA, může dosáhnout většího omezení černého trhu a tím pádem přinést všechny benefity, včetně daňového výnosu pro stát, ve větší míře. Problematické podle studie však je, že by trh mohl přinést nárůst problémového užívání konopí. (Běláčková et al. 2022: 57)

**Graf 4.1: Průměrný podíl uživatelů marihuany v posledním měsíci v Coloradu a USA 2009–2019 (v %)**



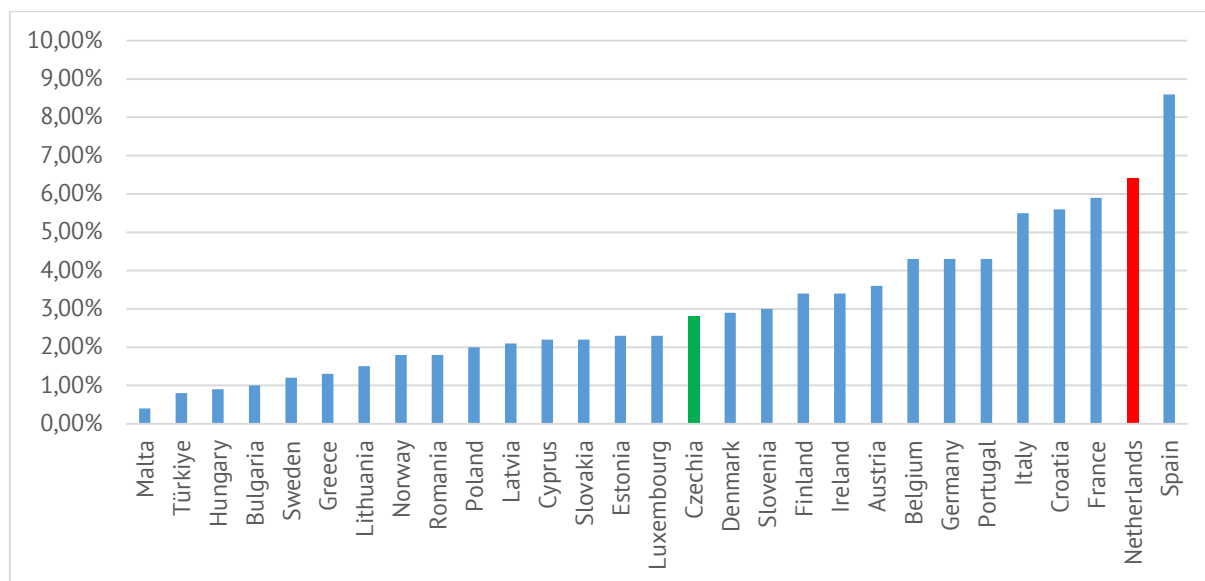
Zdroj: (HIDTA 2021), vlastní zpracování

Mírný nárůst o 6,1 p. b. mezi lety 2009 a 2019 zobrazuje i graf 5 výše za předpokladu, že užití marihuany v posledním měsíci budeme považovat za problémové užívání konopí. V roce 2019 žilo v Coloradu cca 5,76 milionu lidí, a tedy marihuanu užilo v posledním měsíci více než milion lidí. Tento počet může být pochopitelně považován za problematický, pokud jej ale zkombinujeme s ostatními faktory uvedenými výše, není na místě tvrdit, že by tento víceméně tržní přístup způsobil v Coloradu významné problémy. Naopak, i pokud je zvýšená spotřeba považována za negativum, pozitiva nad negativy převažují.

Dalším zajímavým fenoménem v oblasti dekriminizace marihuany jsou proslulé nizozemské „coffee-shopy“. Jedná se o bary, ve kterých je možné zakoupit a užívat různé druhy konopí. Překvapivé na celé situaci je zejména to, že pěstování, nabízení a přechovávání marihuany v této zemi legální není a lidem tak reálně hrozí tresty, včetně odnětí svobody. Tato situace je výsledkem specifické politiky tolerance, která byla v Nizozemsku zavedena v roce 1979. Na základě „tolerančních“ směrnic vznikly coffee-shopy, které mají licenci od příslušné municipality. Je důležité poznamenat, že udělení této licence není mandatorní, a tudíž ne

všechna města v Nizozemsku coffee-shopy hostí. Statistiky ukazují dlouhodobý pokles počtu těchto zařízení z 729 v roce 2005 na 606 v roce 2013 až na 564 v roce 2020. (Statista 2023) Politika tolerance postupem času utrpěla několik změn. V roce 2013 bylo omezeno nakupování v coffee-shopech pouze pro rezidenty Nizozemska, aby byla eliminována „drogová turistika“.

**Graf 4.2: Marihuana v EU, prevalence v posledním měsíci, poslední dostupná data dané země (v %)**



Zdroj: (EMCDDA 2023), vlastní zpracování

Navzdory tomu, že v coffee-shopech je prodej konopných výrobků povolen, pěstování a distribuce marihuany zůstávají v zemi zakázány, což vede k paradoxní situaci, kde si tyto prodejny zásobují z černého trhu. Vliv existence regulovaného odvětví na spotřebu konopných produktů v Nizozemsku je sporný. Z dat v grafu výše nicméně vidíme, že marihuanu užilo v posledním měsíci před sběrem dat 6,4 % osob starších 15 let, v ČR to bylo jen necelé 2,8 %. (EMCDDA 2023) Podobné polovičaté řešení, tedy legalizace pouze spotřební části trhu, naštěstí není součástí současného návrhu, nicméně něčím podobným je například snaha o omezení maximální produkce každé firmy, kterou návrh obsahuje.

### Doporučení:

V případě regulace nových alternativ ke klasickým cigaretám jednoznačně doporučujeme sledovat spíše britský než evropský model, který se uchyluje raději k represí místo, aby respektoval současné poznání a uplatňoval politiku *harm reduction*. Represe nefungovala během alkoholové prohibice. Nefunguje během války proti drogám a nebude fungovat ani u zákazu nahřívání cigaret nebo vapování. Místo zákazů by se stát a potažmo EU by měly zaměřit na podporu dlouhodobého výzkumu jejich zdravotních dopadů. Příliš restriktivní

politika může do budoucna snížit pozitivní dopady na zdraví kuřáků a potažmo na veřejné rozpočty. Podobně jako ve Velké Británii, i v EU a ČR by mělo docházet spíše k aktivní propagaci alternativ ke klasickým cigaretám. Dle prezentovaných dat z dalších zemí není nutné vymýšlet tzv. „českou cestu“ a je možné se inspirovat. Jakkoliv může vyšší výskyt užití marihuany v posledním měsíci znít děsivě, benefity, které s sebou toto tržní řešení legalizace přineslo, tuto negativní stránku zřetelně převyšují. Zaprvé vzroste svoboda společnosti k užití látky, jejíž rizikovitost je nízká. Zadruhé vzrostou při správném nastavení i daňové příjmy státu. V rámci přípravy nové legislativy se tedy jednoznačně kloníme k tomu, aby byl zrušen požadavek na omezování dostupného množství, vytváření seznamů uživatelů a snahu o regulaci ceny pomocí spotřebních daní.

## Závěr

Navzdory tomu, že má Česká republika v současné době celou řadu problémů, neměli bychom zapomínat na progres, kterým v posledních více než třiceti letech prošla. Kvalita života nebo bezpečnost se pro valnou většinu české populace rapidně zvýšila. Momentum, které česká společnost a ekonomika díky sametové revoluci a následné ekonomické transformaci získala, se však v posledních letech začalo postupně vytrácet.

Tato série studií vznikla primárně proto, aby adresovala z našeho pohledu největší problémy ve čtyřech českých sektorech a navrhla taková řešení, která jsou založená na úspěšné zahraniční praxi nebo dlouhodobé zkušenosti. Jednotlivé studie reflektují naléhavost přepracování českého přístupu k energetice, zemědělství, vzdělávání a regulaci životního stylu a nabízí novou perspektivu pro dosažení dlouhodobě robustního a konkurenceschopného hospodářství a svobodnější společnosti.

Z našeho pohledu není nutné za každou cenu pokaždé znovu „vynalézat kolo“ a nejen v těchto čtyřech oblastech bychom se mohli daleko více inspirovat zahraničními politickými řešeními, která často fungují již několik dekad a jejichž výsledky jsou tudíž snadno ověřitelné na datech.

## Reference

- Acemoglu, D., Johnson, S., Robinson, J. (2004) Institutions as the Fundamental Cause of Long-Run Growth. National Bureau of Economic Research, Working paper 10481. (<https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/institutions-as-the-fundamental-cause-of-long-run-.pdf>)
- Akgündüz Y. E., van Huizen T., & Plantenga J. (2020) “Who’ll take the chair?” Maternal employment effects of a Polish (pre)school reform. *Empirical Economics* 27. (<https://link.springer.com/article/10.1007/s00181-020-01877-5>).
- Anvari, M. et al. (2016) Short term fluctuations of wind and solar power systems. *New Journal of Physics* 18. (<https://iopscience.iop.org/article/10.1088/1367-2630/18/6/063027>)
- Běláčková et al. (2022) Regulace trhu s konopím – dopadová studie. ([https://regulacekonopi.cz/documents/204/Regulace\\_trhu\\_s\\_konop%C3%ADm\\_-\\_dopadov%C3%A1\\_studie\\_ebook.pdf](https://regulacekonopi.cz/documents/204/Regulace_trhu_s_konop%C3%ADm_-_dopadov%C3%A1_studie_ebook.pdf)).
- Beneito P., Boscá J.E., Ferri J. (2018) Tuition fees and student effort at university. *Economics of Education Review* 64: 114–128. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S027277571730331X>)
- Bicáková, A., Kalíšková K. (2022) Is Longer Maternal Care Always Beneficial? The Impact of a Four-Year Paid Parental Leave. (<https://www.iza.org/publications/dp/15640/is-longer-maternal-care-always-beneficial-the-impact-of-a-four-year-paid-parental-leave>).
- Bietenbeck J. et al. (2023) Tuition fees and educational attainment. *European Economic Review* 154. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0014292123000600>)
- Blau, F. D., Mackie, Ch. (2017) *The Economic and Fiscal Consequences of Immigration*. The National Academies Press. National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (<https://nap.nationalacademies.org/read/23550/chapter/1#ii>)
- Bruckmeier K., Wigger B. U. (2013) The Effects of Tuition Fees on Transition from High School to University in Germany. CESIFO WORKING PAPER NO. 4237. ([https://www.econstor.eu/bitstream/10419/74512/1/cesifo\\_wp4237.pdf](https://www.econstor.eu/bitstream/10419/74512/1/cesifo_wp4237.pdf))
- Colorado Department of Revenue. (2023) Marijuana Tax Reports. (<https://cdor.colorado.gov/data-and-reports/marijuana-data/marijuana-tax-reports>).
- Colorado Division of Criminal Justice. (2021) Impacts of Marijuana Legalization in Colorado. ([https://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2021-SB13-283\\_Rpt.pdf](https://cdpsdocs.state.co.us/ors/docs/reports/2021-SB13-283_Rpt.pdf)).

- ČEPS. (2022) Zdrojová přiměřenost. (<https://www.ceps.cz/cs/zdrojova-primerenost>)
- Česká televize. (2023) Malé modulární reaktory by mohly být v Temelíně, Prunéřově nebo Dukovanech. Cena je nejasná. (<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3565165-male-modularni-reaktory-mohly-byt-v-temeline-prunerove-nebo-dukovanech-cena-je>)
- Český statistický úřad. (2022) Vysoké školy v Česku studuje cca 300 tisíc studentů, klesá zájem o techniku, v kurzu je zdravotnictví. (<https://www.czso.cz/csu/czso/vysoke-skoly-v-cesku-studuje-cca-300-tisic-studentu-klesa-zajem-o-techniku-v-kurzu-je-zdravotnictvi>)
- Český statistický úřad. (2023a) Mzdy, náklady práce - časové řady. ([https://www.czso.cz/csu/czso/pmz\\_cr](https://www.czso.cz/csu/czso/pmz_cr))
- Český statistický úřad. (2023b) Školy a školská zařízení 2022/2023. (<https://www.czso.cz/documents/10180/191486291/23004223a1.pdf/f4d549ad-76ee-4f44-9c3b-c4boaca7cf90?version=1.1>).
- Český statistický úřad. (2023c) Míry zaměstnanosti, nezaměstnanosti a ekonomické aktivity - září 2023 (<https://www.czso.cz/csu/czso/cri/miry-zamestnanosti-nezamestnanosti-a-ekonomicke-aktivity-zari-2023>).
- Deloitte. (2018) Automatizace práce v ČR. (<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/cz/Documents/strategy-operations/Automatizace-prace-v-CR.pdf>)
- EMCDDA. (2023) Statistical Bulletin 2023 – prevalence of drug use. ([https://www.emcdda.europa.eu/data/stats2023/gps\\_en](https://www.emcdda.europa.eu/data/stats2023/gps_en)).
- Energetický regulační úřad. (2023) Roční zpráva o provozu elektrizační soustavy ČR pro rok 2022. (<https://www.eru.cz/rocní-zpráva-o-provozu-elektrizacni-soustavy-cr-pro-rok-2022>)
- European Parliament. (2022) What if we grew plants vertically? European Parliamentary Research Service. ([https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/737130/EPRS\\_ATAG\\_737130\\_What\\_if\\_vertical\\_farming\\_final.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/737130/EPRS_ATAG_737130_What_if_vertical_farming_final.pdf))
- Eurostat. (2023) Energy statistical country datasheets. ([https://energy.ec.europa.eu/document/download/6b6b548d-g6fo-401b-84ed-0dc8f85a1110\\_en?filename=Energy%20statistical%20country%20datasheets%202023-08.xlsx](https://energy.ec.europa.eu/document/download/6b6b548d-g6fo-401b-84ed-0dc8f85a1110_en?filename=Energy%20statistical%20country%20datasheets%202023-08.xlsx))
- Forbes. (2023) All You Need To Know About How The UK Energy Market Works. (<https://www.forbes.com/uk/advisor/energy/how-the-uk-energy-market-works/>)

- HIDTA. (2021) The Legalization of Marijuana in Colorado: The Impact. ([https://www.rmhidta.org/\\_files/ugd/4a67c3\\_b391ac36of974a8bbf868d2e3e25df3d.pdf](https://www.rmhidta.org/_files/ugd/4a67c3_b391ac36of974a8bbf868d2e3e25df3d.pdf)).
- IBRS. (2022) Podpora jaderné energie v České republice je na vzestupu. (<https://www.protext.cz/english/press-release.php?id=19194>)
- IPSOS. (2019) Zemědělci jsou v digitalizaci dále než průmysl. (<https://amsp.cz/zemedelci-jsou-v-digitalizaci-dale-nez-prumysl/>)
- Kališková, K., Münich, D. (2023) The impact of childcare availability on maternal employment: Evidence from Czech municipalities. PLoS ONE 18(7): e0288987. (<https://journals.plos.org/plosone/article?id=10.1371/journal.pone.0288987>).
- Lovász A., & Szabó-Morvai Á. (2019) Childcare availability and maternal labor supply in a setting of high potential impact. Empirical Economics 56(6): 2127–2165. (<https://link.springer.com/article/10.1007/s00181-018-1423-x>).
- McNeill et al. (2022) Nicotine vaping in England: an evidence update including health risks and perceptions. Office for Health Improvement and Disparities. London: Office for Health Improvement and Disparities. 75-76. (<https://www.gov.uk/government/publications/nicotine-vaping-in-england-2022-evidence-update>)
- Ministerstvo financí (2022) Mimořádná daň z neočekávaných zisků bude platit od 1. ledna 2023. (<https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2022/mimoradna-dan-z-neocekavanych-zisku-bude-48951>)
- Ministerstvo financí (2023) Plnění státního rozpočtu ČR za říjen 2023. (<https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2023/pokladni-plneni-sr-53486>)
- Ministerstvo průmyslu a obchodu. (2014) Státní energetická koncepce České republiky. (<https://www.mpo.cz/assets/dokumenty/52841/60959/636207/priloha006.pdf>)
- Ministerstvo průmyslu a obchodu. (2022) Výzva MPO z Národního plánu obnovy podpoří fotovoltaické systémy. Alokace je 4 miliardy korun. (<https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/vyzva-mpo-z-narodniho-planu-obnovy-podpori-fotovolticke-systemy--alokace-je-4-miliardy-korun--266313/>)
- Ministerstvo průmyslu a obchodu. (2023a) Východiska aktualizace Státní energetické koncepce ČR a souvisejících strategických dokumentů. (<https://www.mpo.cz/cz/energetika/strategicke-a-koncepcni-dokumenty/vychodiska-aktualizace-statni-energeticke-koncepce-cr-a-souvisejicich-strategickych-dokumentu--273672/>)

Ministerstvo průmyslu a obchodu. (2023b) Více kvalifikovaných zaměstnanců pro české firmy. Vláda schválila navýšení kvót pro zahraniční pracovníky.

(<https://www.mpo.cz/cz/rozcestnik/pro-media/tiskove-zpravy/vice-kvalifikovanych-zamestnancu-pro-ceske-firmy--vlada-schvalila-navyseni-kvot-pro-zahranicni-pracovniky--277440/>)

Ministerstvo zdravotnictví. (2005) Vyhláška č. 410/2005 Sb.

(<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2005-410>).

Ministerstvo životního prostředí. (2022) Podpora fotovoltaiky rezortem MŽP.

([https://www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/news\\_20221206\\_MZP\\_letos\\_podporilo\\_temer\\_50\\_tisic\\_solarnich\\_elektraren\\_na\\_strechach\\_domu/\\$FILE/TK\\_FVE\\_SF%C5%BDP.pdf](https://www.mzp.cz/C1257458002FoDC7/cz/news_20221206_MZP_letos_podporilo_temer_50_tisic_solarnich_elektraren_na_strechach_domu/$FILE/TK_FVE_SF%C5%BDP.pdf))

Möllendorff, Ch., Welsch H. (2015) Measuring Renewable Energy Externalities: Evidence from Subjective Well-Being Data. Soep papers. (<https://d-nb.info/1152180568/34>)

Morgan, P. (1991) Illicit drugs. Journal of Public Health Policy 12(1): 20–23.

(<https://www.jstor.org/stable/3342771>).

National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine. (2018) Public Health

Consequences of E-Cigarettes. Washington, DC: The National Academies Press: X and 1-6.

(<https://nap.nationalacademies.org/resource/24952/012318ecigaretteConclusionsbyEvidence.pdf>)

NEI. (2023) Top 15 Nuclear Generating Countries.

(<https://www.nei.org/resources/statistics/top-15-nuclear-generating-countries>)

Nejvyšší kontrolní úřad. (2021) Peněžní prostředky státu poskytované veřejným vysokým školám. (<https://www.nku.cz/assets/kon-zavery/k20006.pdf>)

Nejvyšší kontrolní úřad. (2022) Peněžní prostředky státu a Evropské unie určené na podporu digitálního vzdělávání (<https://www.nku.cz/scripts/detail.php?id=12815>)

Neutron Bytes. (2023) NuScale Small Modular Reactor Costs Hit Hard by Inflation.

(<https://neutronbytes.com/2023/01/24/nuscales-smr-costs-hit-hard-by-inflation/>)

OECD. (2019) PISA 2018 Results. PISA, OECD Publishing, Paris.

([https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018\\_CN\\_CZE.pdf](https://www.oecd.org/pisa/publications/PISA2018_CN_CZE.pdf))

OECD. (2022) OECD Family Database – Parental leave systems.

([https://www.oecd.org/els/soc/PF2\\_1\\_Parental\\_leave\\_systems.pdf](https://www.oecd.org/els/soc/PF2_1_Parental_leave_systems.pdf)).



OECD. (2023) Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2023: Adapting Agriculture to Climate Change. OECD Publishing, Paris. ([https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023\\_b14de474-en#page1](https://read.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation-2023_b14de474-en#page1))

OECD. (2023) Public spending on education. (<https://data.oecd.org/eduresource/public-spending-on-education.htm>)

Office for National Statistics. (2022) Adult smoking habits in the UK: 2021. (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/healthandsocialcare/healthandlifexpectancies/bulletins/adultsmokinghabitsingreatbritain/2021/pdf>)

Pánek, Martin. (2022) Regulační dražota: Jak neefektivní regulace zdražují život v Česku. (<https://libinst.cz/neefektivni-regulace-vyznamnou-merou-prispivaji-k-prohlubovani-drahoty-v-cesku/>)

Pánek, M. (2021) Food Self-Sufficiency: An Analysis of a Defeated Czech Bill. 4liberty.eu. ([https://4liberty.eu/whavuhoo/files/MARTIN\\_PNEK\\_FOOD\\_SELF-SUFFICIENCY\\_AN\\_ANALYSIS\\_OF\\_A\\_DEFEATED\\_CZECH\\_BILL.pdf](https://4liberty.eu/whavuhoo/files/MARTIN_PNEK_FOOD_SELF-SUFFICIENCY_AN_ANALYSIS_OF_A_DEFEATED_CZECH_BILL.pdf))

Pánek, M., Nohejl, J., Hampl, M. (2020) Potravinová soběstačnost – drahý a nebezpečný nápad. Liberální institut. (<https://libinst.cz/wp-content/uploads/2020/06/Potravinov%C3%A1-sob%C4%9Bsta%C4%8Dnost-Libinst-2020v2.pdf>)

Phillip Morris ČR. (2022) Finanční výsledky za rok 2022. ([https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/czech-market/news/29-09-2022-tz---philip-morris-%C4%8Dr-a-s-zve%C5%99ej%C5%88uje-finan%C4%8Dn%C3%AD-v%C3%BDsledky-za-prvn%C3%AD-pololet%C3%AD-2022.pdf?sfvrsn=3c7a25b6\\_6](https://www.pmi.com/resources/docs/default-source/czech-market/news/29-09-2022-tz---philip-morris-%C4%8Dr-a-s-zve%C5%99ej%C5%88uje-finan%C4%8Dn%C3%AD-v%C3%BDsledky-za-prvn%C3%AD-pololet%C3%AD-2022.pdf?sfvrsn=3c7a25b6_6))

Statista. (2023) Total number of coffee shops in the Netherlands from 2005 to 2020. (<https://www.statista.com/statistics/631926/total-number-of-coffee-shops-in-the-netherlands/>).

Statista. (2023a) New Zealand: Distribution of employment by economic sector from 2011 to 2021. (<https://www.statista.com/statistics/436457/employment-by-economic-sector-in-new-zealand/>)

Statista. (2023b) Agriculture in New Zealand – statistics & facts. (<https://www.statista.com/topics/5311/agriculture-industry-in-new-zealand/#dossier-chapter6>)

Státní zemědělský intervenční fond. (2023) Seznam příjemců dotací z národních zdrojů. (<https://www.szif.cz/cs/seznam-prijemcu-nd>)

WHO. (2021) WHO global report on trends in prevalence of tobacco use 2000-2025. Fourth edition. Geneva: World Health Organization: 25  
(<https://www.who.int/publications/i/item/9789240039322>)

World Bank. (2023) GDP (current US\$).  
(<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>)

Zerrahn, A. (2017) Wind Power and Externalities. *Ecological Economics* 141: 245–260.  
(<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800915305255>)