CENTRUM VEŘEJNÝCH FINANCÍ

ALEŠ BĚLOHRADSKÝ

Návrh rozpočtového určení daní pro kraje

Centrum veřejných financí

12. ledna 2026
(1. revize, 26. 2. 2026)

Shrnutí

Současné rozpočtové určení daní (RUD) pro kraje je založeno na historických fixních podílech, které vznikly před čtvrt stoletím a v současnosti neodpovídají žádnému smysluplnému principu. Výsledkem jsou **výrazné a obtížně obhajitelné rozdíly v příjmech krajů na obyvatele**. Od roku 2026 nově do výpočtu vstupuje počet žáků škol zřizovaných krajem kvůli přesunu financování platů nepedagogických pracovníků ze státu na zřizovatele.

Z hlediska výdajových potřeb je **nejsilnějším a nejtransparentnějším determinantem počet obyvatel kraje.** Ten by měl proto tvořit **základ krajského RUD**. V současném systému je tento princip výrazně oslaben.

Objektivní rozdíly v nákladové náročnosti existují pouze v některých oblastech. Empirická analýza ukazuje, že vedle počtu obyvatel mají dodatečnou vysvětlující sílu zejména:

- rozloha, resp. délka silnic II. a III. třídy (silnice, doprava),
- počet žáků ve školách zřizovaných krajem (vzdělávání).

U ostatních oblastí (zdravotnictví, sociální služby) se významné dodatečné faktory nepotvrzují.

Návrhy, které přikládají vysokou váhu velkému počtu nákladových kritérií, nejsou empiricky podložené a vedou k nadměrné složitosti a nízké transparentnosti systému.

Politické cíle redistribuce je nutné jasně oddělit:

- buď sledovat **princip podpory** (vyrovnávání regionálních rozdílů),
- nebo **princip motivace** (posílení vazby mezi ekonomickou aktivitou a příjmy kraje).

Kombinace obou přístupů v jednom systému vede k nejasným signálům a slabým incentivám.

Praha představuje systémovou výjimku, která zkresluje krajský RUD kvůli kombinaci krajských a obecních příjmů. Jakákoli reforma krajského RUD se bez paralelní úpravy vztahu Prahy k obecnímu RUD neobejde.

Studie navrhuje **šest scénářů reformy krajského RUD** od čistě rovnoměrné distribuce podle počtu obyvatel až po varianty kombinující nákladovou náročnost s principem podpory nebo motivace, a to při jasně popsaných výhodách, nevýhodách a fiskálních dopadech na jednotlivé kraje.

Obsah

Shrnutí 2
Obsah 3
1. Úvod 4
2. Výdajové oblasti dle působnosti krajů 6
2.1. Identifikace hlavních oblastí dle výše výdajů krajů 6
Metodická poznámka: výdaje kryté transfery v samostatné působnosti kraje 9
2.2. Legislativní ukotvení výdajově největších oblastí samostatné působnosti krajů 10
3. Principy redistribuce příjmů mezi kraji 12
3.1. První úroveň: rovnoměrná distribuce 13
3.2. Druhá úroveň: nákladová náročnost 15
3.3. Třetí úroveň: princip podpory vs. princip motivace 23
4. Složení daňových výnosů pro krajský RUD 29
5. Návrhy nastavení krajského RUD 31
5.1. Současný systém 32
5.2. Scénář 1 – Rovnoměrná distribuce dle počtu obyvatel 34
5.3. Scénář 2 – Zahrnutí nákladové náročnosti – novela z roku 2024 37
5.4. Scénář 3 – Zahrnutí nákladové náročnosti – návrh vyplývající z analýzy výdajů 40
5.5. Scénář 4 – Zahrnutí principu podpory 44
5.6. Scénář 5 – Zahrnutí principu motivace 47
5.7. Scénář 6 – Kombinace tří úrovní – Výsledný návrh 50
5.8. Řešení důsledků pro finanční řízení jednotlivých krajů 52
6. Závěr 54
Zdroje 55
Příloha 57
Varianta Scénáře 2 – Návrh Asociace krajů z roku 2022 57

Poznámka k revizi

- 26. února 2026: Výměna odhadů výběru DPFO od OSVČ za skutečná data o výběrech od GFŘ ve Scénářích 5 a 6.

1. Úvod

Tento materiál vznikl na základě poptávky Moravskoslezského kraje jako vstupní podklad pro diskusi o novém nastavení pravidel rozpočtového určení daní pro kraje. Současná pravidla pro přerozdělování výnosů sdílených daní jsou stanovena skrze fixní podíly pro jednotlivé kraje zákonem č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Podíly byly nastaveny v roce 2001 nedlouho po vzniku samosprávných krajů a upraveny v roce 2005, kdy došlo k přesunu některých dalších agend na kraje.

Podíly byly stanoveny tak, aby odpovídaly nákladové náročnosti plnění svěřených agend v jednotlivých krajích. Způsob stanovení nákladovosti je nicméně zpětně nejasný a podíly jsou v čase neměnné, přestože struktura krajů se během čtvrtstoletí jejich existence nutně proměnila. Výsledkem je výrazně nerovnoměrná distribuce výnosů daní v přepočtu na obyvatele. Současný systém tedy nejen nijak nereflektuje objektivní změny nákladnosti veřejných služeb v jednotlivých krajích, ale též nezohledňuje žádné jiné aspekty, ani směrem k podpoře zaostávajících regionů, ani směrem k motivaci pro prorůstovou hospodářskou politiku kraje. Tuto motivaci v původním vládním návrhu z roku 2001 představovalo ustanovení, které by každému kraji ponechávalo 10 % z výběru daně z příjmu fyzických osob placené podnikateli s trvalým bydlištěm v kraji.[1] Během projednávání v poslanecké sněmovně byl nicméně tento motivační prvek odstraněn.

V roce 2024 byl představen Asociací krajů ČR návrh, který vznikl v koordinaci s vládou a který navrhoval vyměnit fixní podíly za sadu proměnlivých kritérií, jako jsou počet obyvatel nebo délka silnic II. a III. třídy, které jsou ve správě kraje. Návrh byl předložen do poslanecké sněmovny, ale zůstal neprojednán. Byl kritizován zástupci některých krajů i ze strany odborné veřejnosti (např. členy Národní ekonomické rady vlády) pro nedostatečné vysvětlení volby jednotlivých kritérií a jejich vah. Přesto byl tento návrh předložen na podzim 2025 znovu do nově ustavené poslanecké sněmovny.[2]

V roce 2025 byla schválena novela školského zákona, která převádí povinnost financování platů nepedagogických pracovníků ze státu na zřizovatele, tedy obce a kraje. Z toho důvodu došlo i ke změně RUD: dle § 3 odst. 2 zákona č. 243/2000 Sb. **mají s účinností od 1. ledna 2026 historické krajské koeficienty váhu pouze 92,22 %. Zbylých 7,78 % se nově rozděluje podle počtu žáků na školách zřizovaných krajem.**

Tato studie nejprve mapuje hlavní výdajové oblasti krajů a identifikuje jejich relativní význam v krajských rozpočtech na základě detailní analýzy skutečných výdajových dat. Následně rozlišuje

[1] Viz Sněmovní tisk 974/0 v číslování tehdejší poslanecké sněmovny.
[2] Viz Sněmovní tisk 28/0 v číslování současné poslanecké sněmovny.

tři úrovně rozhodování o rozdělování výnosů sdílených daní mezi kraje: rovnoměrnou distribuci podle počtu obyvatel, zohlednění objektivních rozdílů v nákladové náročnosti a uplatnění explicitních politických cílů. V další části studie empiricky testuje relevanci jednotlivých nákladových kritérií a vymezuje ty, které mají pro nastavení krajského RUD prokazatelnou vypovídací schopnost. Na tomto základě jsou představeny a kvantifikovány alternativní scénáře reformy krajského RUD, včetně jejich fiskálních dopadů na jednotlivé kraje. Studie uzavírá diskusí silných a slabých stránek jednotlivých variant a vymezením klíčových rozhodnutí, která musí být při případné reformě systému politicky zodpovězena.

2. Výdajové oblasti dle působnosti krajů

V této části identifikujeme hlavní oblasti působnosti krajů dle jejich významu z hlediska výše výdajů v rámci krajských rozpočtů. Působnost krajů je primárně určena zákonem č. 129/2000 Sb., o krajích, kde se rozděluje samostatná a přenesená působnost. V přenesené působnosti kraj vykonává státní správu, která je financována samostatným příspěvkem od státu, ale v celkových příjmech krajů tento transfer netvoří ani 1 % ze všech příjmů. Zároveň většinu transferů (zejména na platy učitelů) kraj v přenesené působnosti pouze redistribuuje mezi příslušné organizace (školy). Rozpočtové určení daní kryje většinu výdajů spadajících do samostatné působnosti. Oblasti samostatné působnosti jsou pak definovány ve věcně příslušných zákonech.

2.1. Identifikace hlavních oblastí dle výše výdajů krajů

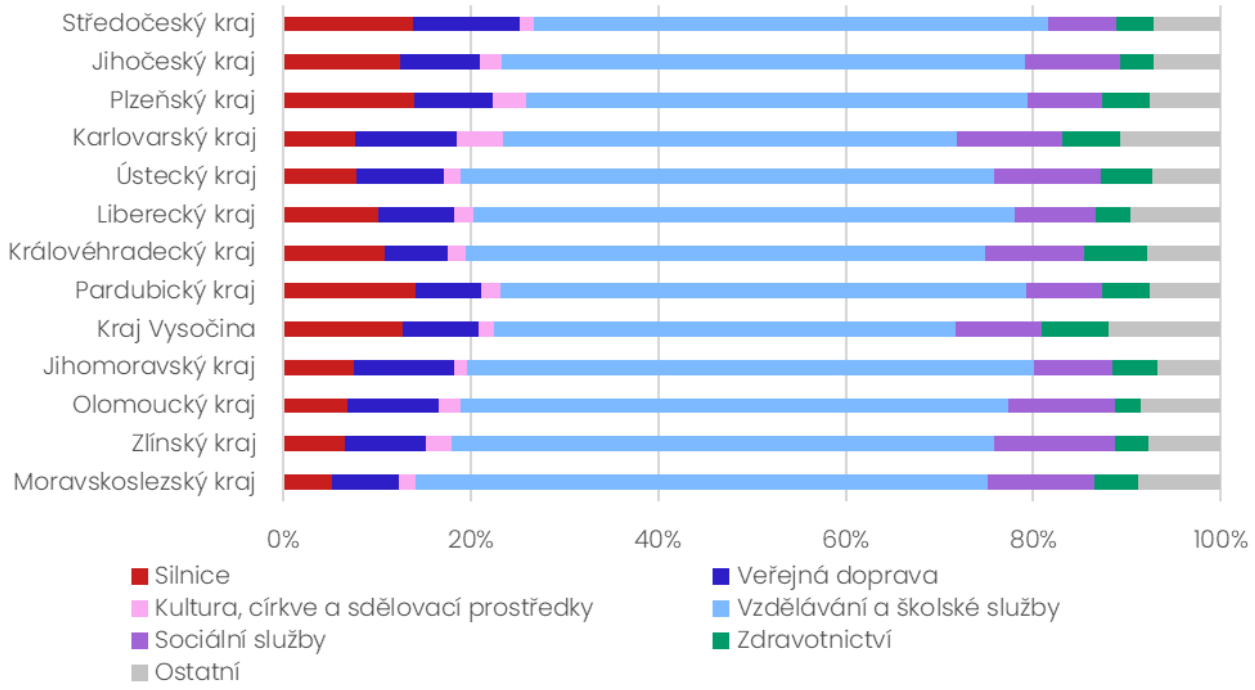
Pro stanovení hlavních výdajových oblastí analyzujeme data za všechny kraje s výjimkou Prahy, u které nelze rozlišit výdaje obecní a krajské a v následujících srovnáních tak nefiguruje. Rozklad výdajů na tematické oblasti provádíme za tříleté období (2022–2024)[3], a to ve třech krocích:

1. Veškeré výdaje **včetně výdajů v přenesené působnosti**, tedy zejména včetně platů učitelů všech škol na území kraje, ačkoli se jedná jen o přeposílané transfery ze státního rozpočtu obcím nebo organizacím jimi zřizovaným (Graf 1).
2. Očištění o **výdaje kryté transfery**, což v první řadě vynechá výdaje spadající do přenesené působnosti, ale též některé další, například investice na dopravní stavby ze Státního fondu dopravní infrastruktury (Graf 2). Výhodou tohoto pohledu je, že zahrnuje v podstatě jen výdaje kryté rozpočtovým určením daní.
3. Očištění o kapitálové výdaje, tedy ponechání pouze **běžných výdajů** (Grafy 3a-b). Kapitálové výdaje jsou v čase výrazně proměnlivé, ale často jde o jednorázové investice (například nákup vlaků pro příměstskou dopravu), které nevypovídají o struktuře výdajových potřeb.

Takto očištěné výdaje budou vstupovat v další části do korelační a regresní analýzy, jejímž cílem bude odhalit hlavní determinanty výše výdajů.

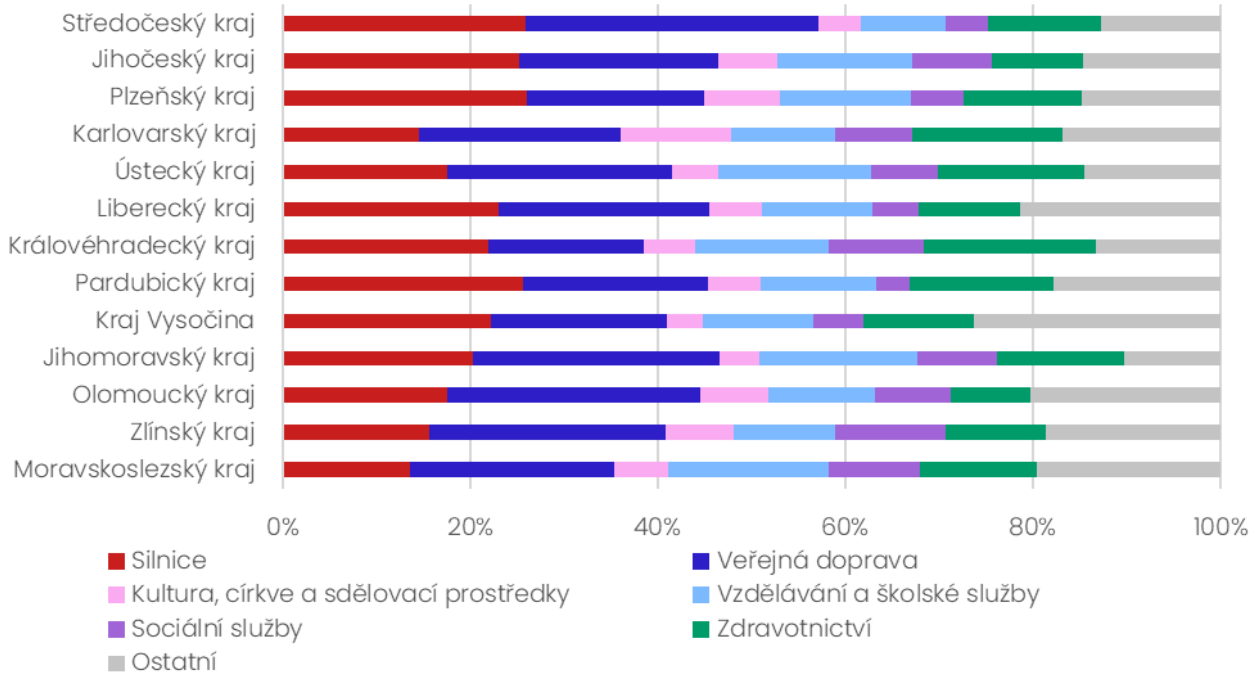
[3] Tříleté období snižuje váhu případných mimořádných odchylek a zároveň pro toto období jsou dostupná data v Monitoru státní pokladny pro výdaje kryté transfery, viz krok 2.

Graf 1: Výdaje krajů včetně výdajů krytých transfery dle oblastí (2022–2024)



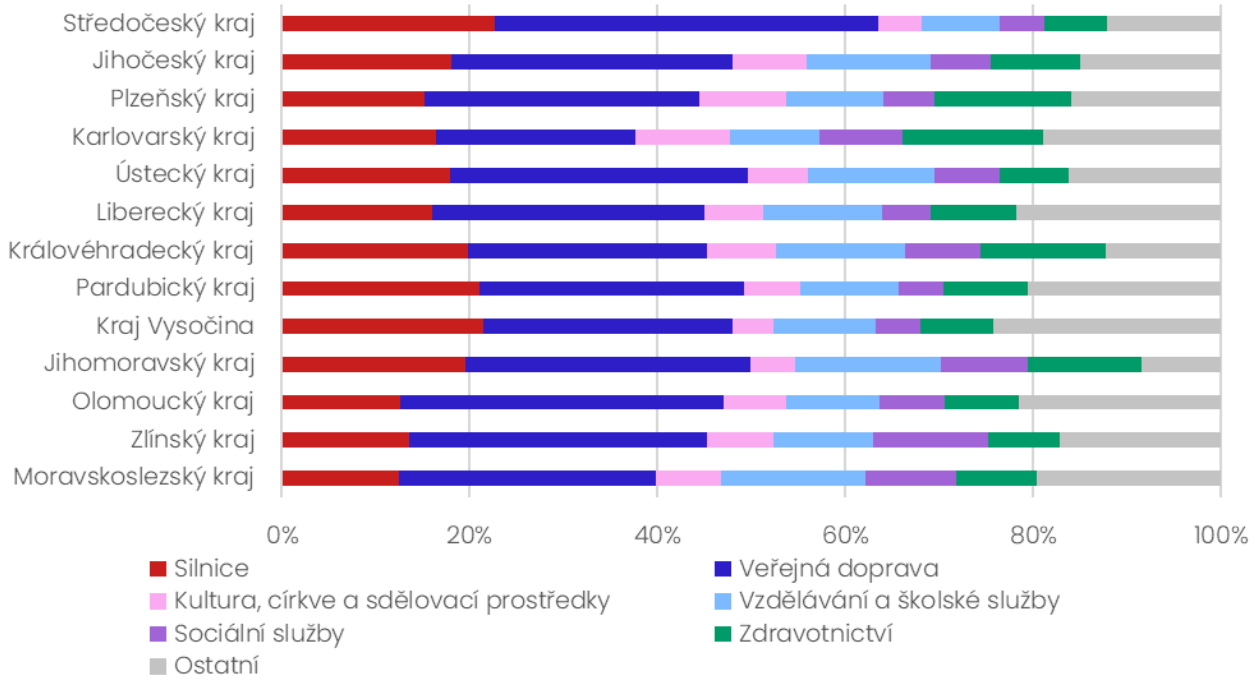
Zdroj: Monitor státní pokladny

Graf 2: Výdaje krajů bez výdajů krytých transfery – převážně z RUD – dle oblastí (2022–2024)

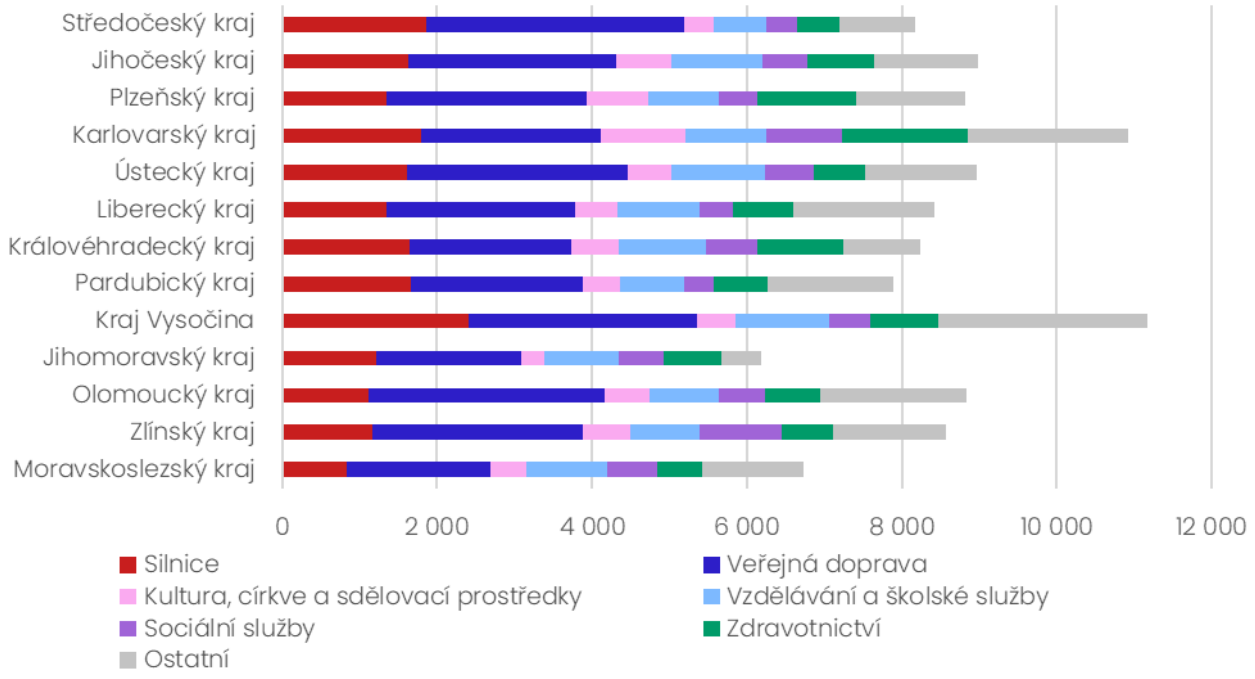


Zdroj: Monitor státní pokladny

Graf 3a: Běžné výdaje krajů bez výdajů krytých transfery dle oblastí (2022–2024)



Graf 3b: Běžné výdaje krajů bez výdajů krytých transfery dle oblastí v přepočtu na obyvatele (v Kč za rok, průměr 2022–2024)



Zdroj: Monitor státní pokladny

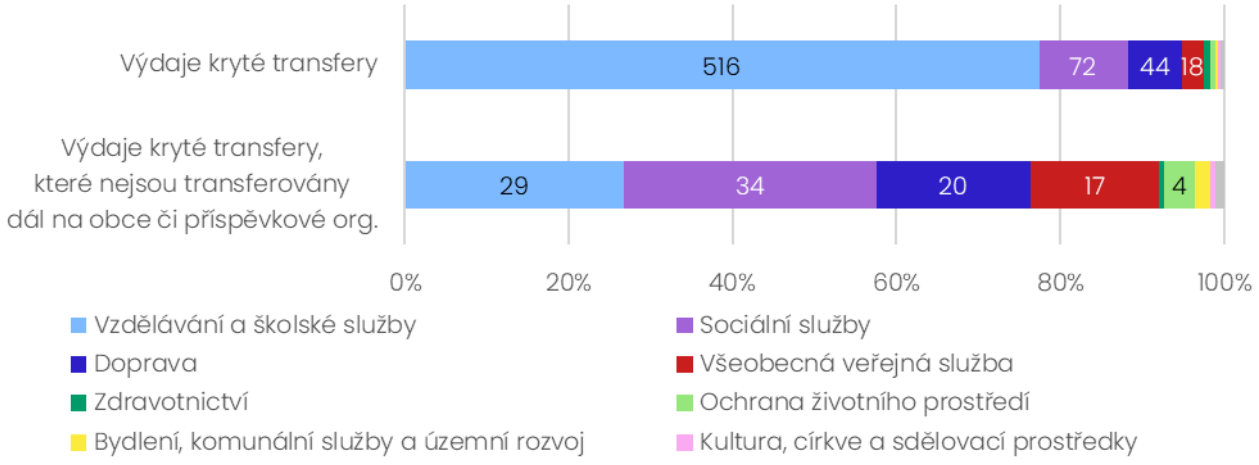
Relativní nákladnost jednotlivých oblastí se mezi kraji liší, průměrně lze nicméně přibližně 84 % výdajů z krajských rozpočtů rozdělit do šesti oblastí: Silnice (pouze Paragraf 2221), Veřejná doprava (zbytek Oddílu paragrafů 22), kam patří především dopravní obslužnost, Vzdělávání (Oddíly 31 a 32), Zdravotnictví (Oddíl 35), Sociální služby (Oddíl 43) a Kultura, církve a sdělovací prostředky (Oddíl 33).

Významné rozdíly ukazují na specifické potřeby jednotlivých krajů: např. ve Středočeském kraji zabírá doprava 64 % všech běžných výdajů krytých rozpočtovým určením daní, zatímco v Karlovarském kraji se jedná pouze o 38 %. V přepočtu na jednoho obyvatele (Graf 3b) však vynakládá na dopravu nejvíc Kraj Vysočina, zatímco Karlovarský kraj je na průměrných 4 000 Kč na osobu. Je to způsobeno **obrovskými rozdíly v (běžných) výdajích krajů na obyvatele celkově**. Kraje s velkými příjmy z RUD na obyvatele mohou vynakládat na klíčové oblasti relativně méně peněz a díky tomu jim zbývá více v doplňkových kompetencích. Největší variabilita v Grafu 3b je tak patrná v kategorii Ostatní (kde jde zejména o ochranu životního prostředí a regionální rozvoj) a v kategorii Kultura.

Metodická poznámka: výdaje kryté transfery v samostatné působnosti kraje

Většina výdajů krytých transfery je určena na platy zaměstnanců škol a sociálních služeb na území kraje, a to jak zřizovaných krajem, tak obcemi. Většina těchto prostředků je proto jen přeposílána dál na obce či samotné příspěvkové organizace. Z těch, které jsou využívány přímo krajem, je největší část v sociálních službách a vzdělávání (oboje běžné výdaje) a dále v dopravě (převážně kapitálové výdaje).

Graf 4: Struktura výdajů krytých transfery za všechny kraje (mld. Kč za 2022–2024)



Zdroj: Monitor státní pokladny

Přestože v dalším kroku oddělujeme výdaje kryté transfery (například ze SFDI) a zůstáváme s výdaji krytými skrze RUD a vlastní příjmy, je podstatné o nich při další interpretaci vědět – i ty zajišťují potřeby kraje a do budoucna je možné i transferové platby upravit, například některé zahrnout do RUD.

2.2. Legislativní ukotvení výdajově největších oblastí samostatné působnosti krajů

Silnice (18 % výdajů krytých RUD). Právní základ: zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Podle § 9 tohoto zákona je kraj vlastníkem silnic II. a III. třídy. Toto vlastnictví spadá do samostatné působnosti kraje.

Veřejná doprava – zejm. dopravní obslužnost (31 % výdajů krytých RUD). Právní základ: zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Kraj zajišťuje dopravní obslužnost veřejnou hromadnou dopravou (autobusy, vlaky).

Školství a vzdělávání (12 % výdajů krytých RUD). Právní základ: především zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), konkrétně § 177–182. Kraj v samostatné působnosti zřizuje, případně ruší střední školy a vyšší odborné školy, zajišťuje vzdělávání dětí se zdravotním nebo sociálním znevýhodněním, rozhoduje o kapacitě a územním rozmístění škol, financuje provoz krajských škol (budovy, vybavení, provozní náklady).

Zdravotnictví (9 % výdajů krytých RUD). Právní základ: zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, a zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách. Kraj může (nikoliv musí) zřizovat nemocnice a jiná zdravotnická zařízení jako příspěvkové organizace nebo obchodní společnosti. Zákon o krajích ani o obcích neukládá krajům povinnost zřizovat nemocnice – jedná se o dobrovolnou kompetenci. Podle § 41 odst. 1 zákona o zdravotních službách je kraj povinen zajistit dostupnost zdravotnické záchranné služby na území kraje. Novela zákona schválená v roce 2024 však přesouvá odpovědnost za zajištění lékařských pohotovostních služeb z krajů na zdravotní pojišťovny.

Sociální služby (7 % výdajů krytých RUD). Právní základ: zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Podle § 95 tohoto zákona kraj ve spolupráci s obcemi zjišťuje potřeby poskytování sociálních služeb osobám nebo skupinám osob na svém území, zpracovává střednědobý plán rozvoje sociálních služeb a určuje síť sociálních služeb na svém území. Většina financování sociálních služeb je kryta účelovými transfery ze státního rozpočtu. Ministerstvo práce a sociálních věcí poskytuje dotace krajům, které je pak rozdělují poskytovatelům služeb. Kraje však tyto prostředky doplňují vlastními zdroji z krajských rozpočtů v rámci samostatné působnosti.

Kultura (6 % výdajů krytých RUD). Kraj může zřizovat a financovat kulturní organizace jako příspěvkové organizace (divadla, galerie, muzea, knihovny). Jde o fakultativní kompetenci v rámci samostatné působnosti – kraj není povinen zřizovat konkrétní kulturní instituce, ale rozhoduje se podle svých priorit.

Ostatní oblasti (16 % výdajů krytých RUD): mezi nimi především **ochrana přírody a krajiny** dle § 77a zákona č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny, a **regionální a územní rozvoj**, mj. dle § 23 zákona č. 283/2021 Sb., stavebního zákona.

3. Principy redistribuce příjmů mezi kraji

Rozhodování o redistribuci výnosů ze sdílených daní mezi kraji má principiálně tři úrovně.

První úrovní úvah o redistribuci je **rozdělení příjmů striktně podle počtu obyvatel** v kraji. Jedná se o důsledné uplatnění principu horizontálního fiskálního vyrovnání (Buchanan, 1950): všichni občané mají nárok na srovnatelný standard veřejných služeb nehledě na to, zda žijí v bohatém či chudém regionu. To nicméně předpokládá, že srovnatelný standard může být v každém kraji zajištěn za stejné prostředky. Druhá úroveň tento předpoklad problematizuje a počítá s **objektivními rozdíly v nákladové náročnosti** při snaze o zajištění srovnatelných služeb. Tyto rozdíly mohou vyplývat z geografických, demografických či ekonomicky strukturálních důvodů. Třetí úroveň pak nabízí **sledování politických cílů**, jiných, než je horizontální fiskální vyrovnání. Cíle mohou být zejména sociální (rozvoj chudých či sociálně znevýhodněných oblastí), ekonomické (podpora ekonomické aktivity) či například environmentální (např. ochrana zvlášť cenných území). Na této úrovni vyzdvihujeme zejména dva přístupy: první usiluje o **vyrovnávání socioekonomických rozdílů** mezi kraji a zvýhodňuje tedy kraje ekonomicky zaostávající, druhý zohledňuje příspěvky k daňovému výběru a přiznává určitý díl kraji, kde ekonomická aktivita, z níž je daňový příjem, probíhá. Tento přístup bývá označován jako „**motivační**“: motivuje nejen místní vlády, aby podporovaly ekonomickou aktivitu na svém území, ale také podnikatele k placení daní – neboť vidí v místě svého bydliště, k čemu se jejich peníze využívají.

Pociťovaná vazba mezi placením daní a přínosem, který za ně jako občan dostávám zpět, je v diskusi o redistribučních systémech klíčovým konceptem. V příslušné literatuře nese označení **Wicksellovská vazba** (Wicksellian connection), byl zaveden Bretonem (1996) a popularizován Slackem a Birdem (2013) jako označení pro princip, že ti, kdo o veřejných výdajích rozhodují, ti, kdo z nich profitují, a ti, kdo je platí, by měli být tentýž okruh osob.

V českém kontextu je Wicksellovská vazba extrémně oslabená. Regiony nemohou měnit daňové sazby a zároveň ručit za efektivní využití svěřených prostředků. Místo toho je odpovědnost rozptýlena na centrální úroveň a ovlivněna historickým distribučním klíčem. To znamená, že občan nebo podnikatel coby **daňový poplatník vidí, že dostává určité služby, ale nevidí, odkud peníze pocházejí, krajský politik nemůže skrze daňové rozhodnutí prokázat svou efektivnost, centrální vláda není přímo odpovědná za rozhodování regionů**.

V následujících odstavcích rozebereme souvislosti jednotlivých úrovní diskuse o redistribuci daňových výnosů v českém kontextu:

3.1. První úroveň: rovnoměrná distribuce

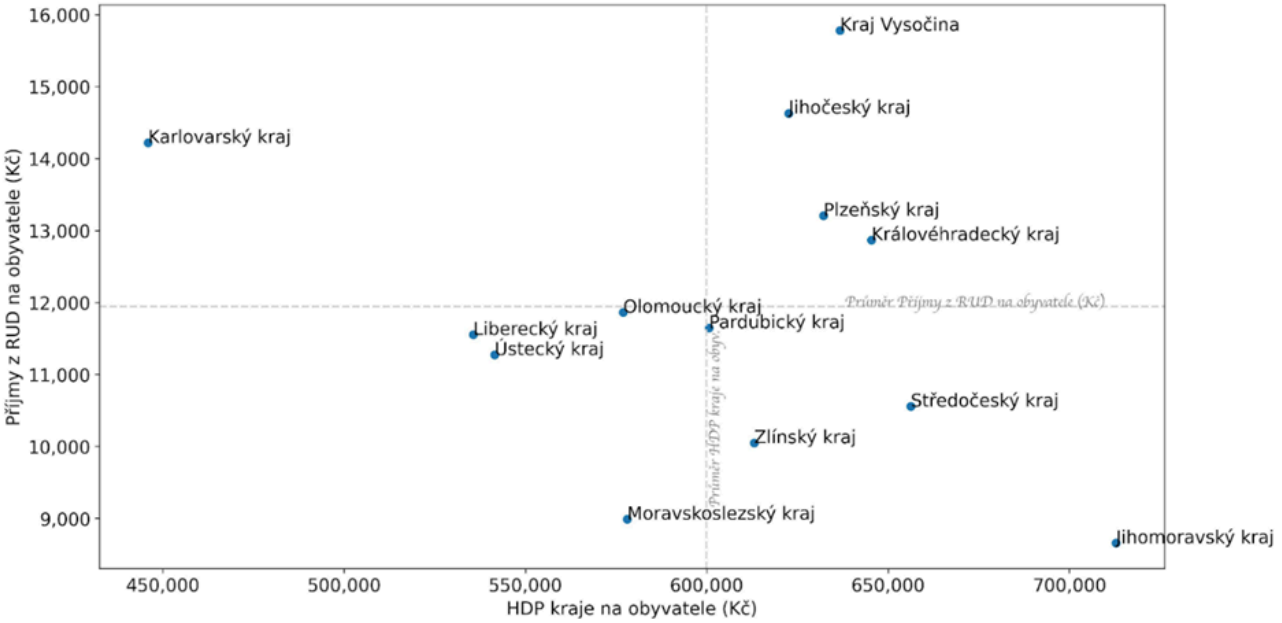
První úroveň představuje distribuci čistě podle počtu obyvatel: každý občan má nárok na stejný podíl z daňových příjmů nezávisle na místu bydliště a ekonomickém příspěvku. Per capita alokace je základní princip, který je nejjednodušší a plně transparentní.

Pokud se jakýkoli člověk rozhodne přesunout do jiného kraje, svůj díl daňového výnosu nese s sebou. To určuje základní motivaci pro krajské vlády: zajistit atraktivitu k životu a přitáhnout lidi, aby své trvalé bydliště přesunuli do kraje. Výhodou je, že nijak nestanovuje, v čem má taková atraktivita spočívat: kraj může vsadit na ekonomické příležitosti, na kvalitu životního prostředí, na kulturní či například sportovní vyžití. Nutí každý kraj identifikovat svou „konkurenční výhodu" a tu ve svých politikách prioritizovat.

V zahraničních systémech obvykle tento parametr hraje zásadní roli: Švédsko používá populaci jako primární faktor s 60–73% váhou, Rakousko kombinuje per capita alokaci s fixními historickými podíly.

V současném českém systému je tento základní faktor zásadně oslabený. Rozdíl příjmů z RUD mezi Jihomoravským krajem a Krajem Vysočina tvoří v přepočtu na obyvatele bezmála dvojnásobek. Rozdíl přitom nijak nesouvisí s ekonomickou výkonností krajů.

Graf 5: Příjmy z RUD na obyvatele ve srovnání s HDP na obyvatele (2024, v Kč za rok)

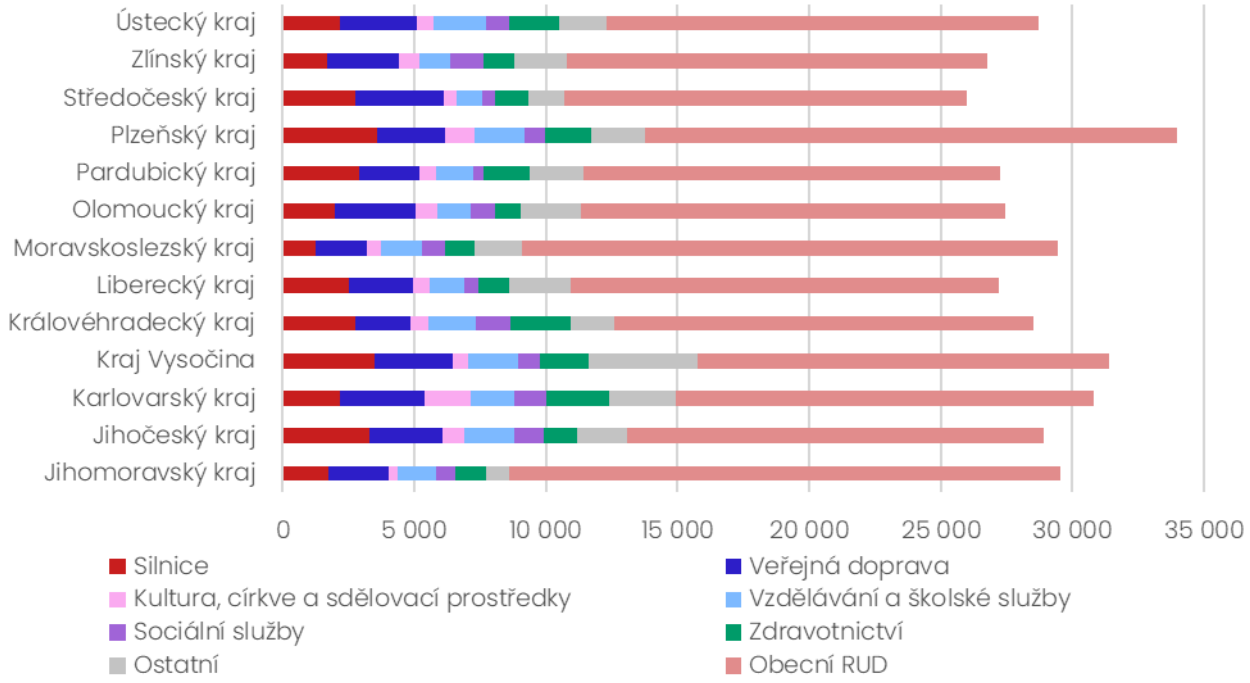


Zdroj: Monitor státní pokladny, Český statistický úřad

Potíže pro tento egalitární přístup způsobuje obecní RUD, který sám o sobě přináší značnou nerovnost, a pak specifické postavení hlavního města Prahy, které kombinuje obecní a krajský

RUD. Významnou změnu oproti srovnání bez započtení obecního RUD způsobují – po vynechání Prahy – tři největší krajská města, která jsou vychýlená nahoru v příjmech z obecního RUD: Brno, Ostrava a Plzeň.

Graf 6: Výdaje krajů bez výdajů krytých transfery dle oblastí v přepočtu na obyvatele ve srovnání s obecními příjmy z RUD (v Kč, průměr 2022–2024)



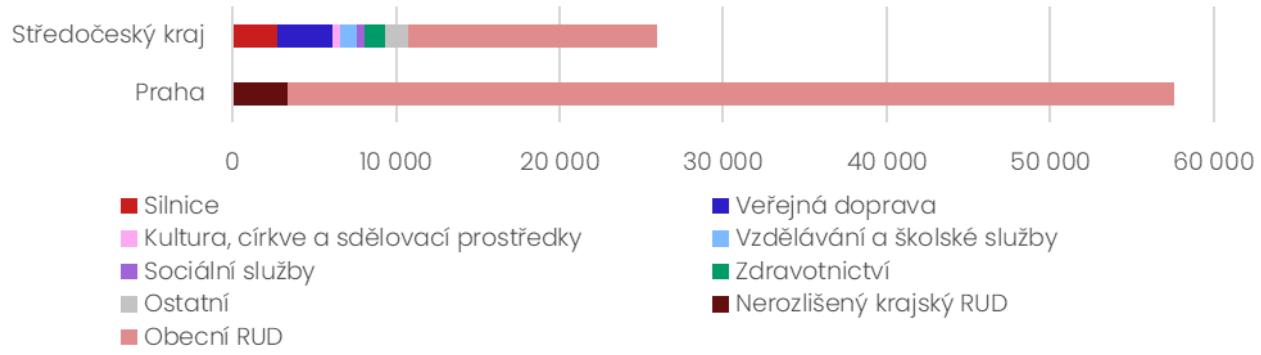
Zdroj: Monitor státní pokladny

Pokud bychom egalitární přístup brali důsledně, měli bychom vyžadovat rovnoměrné rozdělení na obyvatele v součtu krajského a obecního RUD: jinými slovy, pokud by občan bydlel ve velkém městě, dostávalo by za něj větší část výnosu sdílených daní město, zatímco bydlel-li by na venkově, dostával by větší díl kraj.

Při započtení obecního RUD (tj. součet všech obcí v kraji) jsou rozdíly mezi kraji (bez Prahy) menší, neboť je nižším krajským RUD de facto kompenzován vyšší obecní RUD v případě Brna a Ostravy. Přesto rozdíly přetrvávají, a to zejména v případě Plzeňského kraje, který patří mezi největší příjemce mezi kraji a zároveň má na svém území Plzeň, jedno ze tří zvýhodněných krajských měst. Kraje, které v tomto pohledu mají nejmenší celkové příjmy v přepočtu na obyvatele, jsou Středočeský kraj a Zlínský kraj.

Praha je pak v tomto kontextu zcela vychýlená. Má sice neúměrně nízký příjem na obyvatele z krajského RUD vůči ostatním krajům, ale naopak více než trojnásobný příjem na obyvatele z obecního RUD, než je průměr ostatních krajů.

Graf 7: Srovnání krajského a obecního RUD mezi Středočeským krajem a Prahou v přepočtu na obyvatele (v Kč, průměr 2022–2024)



Zdroj: Monitor státní pokladny

Pokud by počet obyvatel měl být zásadním parametrem pro distribuci výnosů ze sdílených daní mezi kraji, bylo by potřeba řešit vychýlenost distribuce skrze obecní RUD (zejména pro Prahu a tři největší krajská města), anebo přinejmenším tuto vychýlenost v distribuci krajských prostředků reflektovat.

3.2. Druhá úroveň: nákladová náročnost

Rozdílná výdajová struktura může být dána rozdílnými prioritami kraje (potenciálem, který naplňuje), ale může být též způsobena objektivními potřebami. Potenciální determinanty dané objektivními podmínkami (vedle počtu obyvatel) jsou v následujícím seznamu vypsané pro jednotlivé výdajové oblasti identifikované v předchozí kapitole.

Silnice II. a III. třídy:

- Primárně **délka silnic II. a III. třídy** – jednoznačný parametr, i když ne plně informativní: nákladnost může být způsobena též náročností terénu nebo intenzitou dopravy, se kterou souvisí také šířka (nejen délka) silnic ve smyslu počtu jízdních pruhů.
- Zástupnou proměnnou pro tyto další faktory může být ukazatel **plochy mostů** na silnicích II. a III. třídy, který je dostupný v databázích.

Veřejná doprava (dopravní obslužnost):

- **Rozloha kraje**, případně opět **délka silnic II. a III. třídy**, neboť velké neobydlené území nutně nezvyšuje nákladnost na dopravní obslužnost.
- **Index koncentrace**, který by zachycoval, jak moc je obyvatelstvo koncentrováno do větších měst. Větší rozdrobenost znamená více různých míst, které je potřeba dopravně obsloužit. Jako zástupnou proměnnou lze zvažovat i samotný **počet obcí**, což je nicméně problematický faktor, protože se jedná pouze o administrativní dělení – pět fyzicky

propojených obcí vyžaduje stejnou dopravní obslužnost jako jedna obec složená z pěti sídelních částí.

Školství a vzdělávání:

- **Počet žáků** navštěvujících školy na území kraje, případně omezený jen na školy zřizované krajem, tedy zejména střední školy.
- **Počet obyvatel ve věkové kategorii 15–22 let**, tedy přibližně odpovídající docházce na střední školy, což na rozdíl od předchozího bodu nebere v potaz, jestli a kde člověk školu navštěvuje, ale vychází z trvalého bydliště a počítá se všemi. Na druhé straně tento parametr umožňuje pracovat i s demografickou prognózou, tedy neřešit případné změny v potřebných kapacitách zpětně, ale s předstihem.
- Jako opačný faktor lze zvažovat **podíl studentů vyjíždějících do škol mimo území kraje**, což je rys charakteristický zejména pro Středočeský kraj, odkud vyjíždí přes 40 % středoškolských studentů mimo území kraje (převážně do Prahy), zatímco u ostatních krajů se jedná o 5–18 % studentů.[4]

Zdravotnictví:

- **Počet výjezdových stanic zdravotnické záchranné služby (ZZS)** – zatímco jiné instituce je složité zohledňovat (odlišné role kraje, nízká vypovídací schopnost samotného počtu – např. jedna větší nemocnice může být mnohem efektivnější než dvě menší v různých městech), stanice ZZS musí být umístěny tak, aby zaručovaly včasný dojezd po celém území kraje.
- Jiné ukazatele, jako např. konkrétní výkony ve zdravotnických zařízeních na území kraje nebo výnosy krajských nemocnic, nepřináší žádnou dodatečnou informaci oproti počtu obyvatel, který by měl lépe vypovídat o potřebách zajištění zdravotních služeb, nebo mohou být dokonce zavádějící (více výkonů na počet obyvatel by mohl paradoxně zvýhodňovat kraje s lepší dostupností zdravotních služeb). Relevantní mohou být demografické faktory, např. počet obyvatel ve věkové kategorii 70+, příp. rozdílný zdravotní stav (zachycený např. skrz naději dožití).

Sociální služby:

- Mezi sociálními službami je pro kraje výdajově dominantní péče o seniory, ukazatelem proto může být zejm. demografická struktura, konkrétně **počet obyvatel ve věkové kategorii 70+**.

Kultura, jak bylo uvedeno v předchozí kapitole, je fakultativní kompetencí kraje, nelze proto mluvit o objektivní nákladové náročnosti. Vysvětlujícím faktorem pro současnou úroveň výdajů nicméně může být podíl příjmů z RUD na obyvatele – jak bylo naznačeno: jednalo by se o ukazatel míry naplnění ostatních výdajových potřeb.

[4] Zdroj: PAQ Research, nepublikováno.

Tabulka 1: Korelační analýza navržených parametrů

	Počet ob.	Počet stud.	Počet ob. 15-22	Počet ob. 70+	Počet obcí	Rozloha	Délka silnic	Mosty	ZZS
Počet obyvatel	1,00	0,94	1,00	0,99	0,65	0,61	0,61	0,94	0,81
Počet studentů	0,94	1,00	0,92	0,97	0,48	0,50	0,42	0,88	0,69
Počet obyvatel 15-22	1,00	0,92	1,00	0,98	0,66	0,62	0,64	0,95	0,83
Počet obyvatel 70+	0,99	0,97	0,98	1,00	0,59	0,57	0,55	0,93	0,77
Počet obcí	0,65	0,48	0,66	0,59	1,00	0,88	0,94	0,59	0,77
Rozloha	0,61	0,50	0,62	0,57	0,88	1,00	0,93	0,61	0,87
Délka silnic II. a III. třídy	0,61	0,42	0,64	0,55	0,94	0,93	1,00	0,62	0,86
Plocha mostů	0,94	0,88	0,95	0,93	0,59	0,61	0,62	1,00	0,88
ZZS	0,81	0,69	0,83	0,77	0,77	0,87	0,86	0,88	1,00

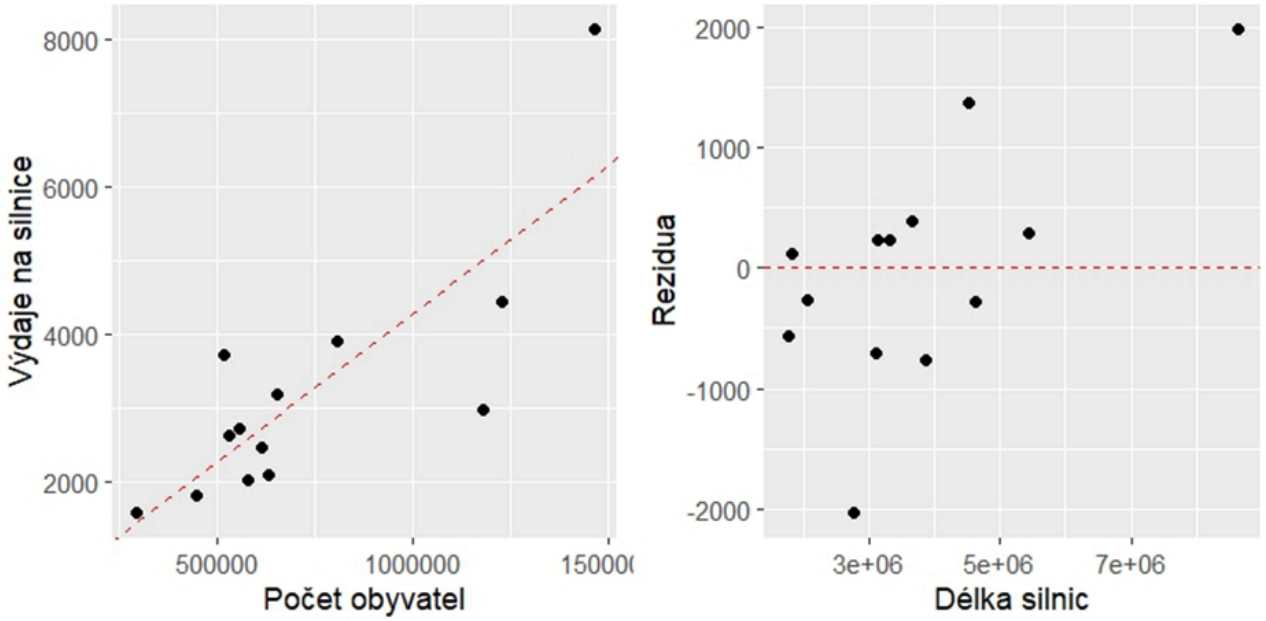
Jednoduchá korelační analýza naznačuje, že v navržených parametrech jde primárně o dvě opakující se informace: souvislost s počtem obyvatel a souvislost s rozlohou. Plocha mostů je zdánlivě korelovaná s první skupinou, což je důsledkem velmi malého počtu pozorování – porovnáváme pouze 13 krajů (zdánlivá korelace je v tak malém počtu pozorování běžný jev).

Vysoká korelace nutně neznamená, že kombinace více faktorů pro nastavení RUD nemůže dávat smysl. **Pro posouzení relevance jiných parametrů je v následující analýze nejprve skutečná výše výdajů vysvětlena počtem obyvatel** – tedy je zohledněna první úroveň rozhodování o výši prostředků. **Pokud pro danou oblast v reziduích zůstává informace vysvětlitelná jiným faktorem, můžeme tento faktor považovat za relevantní.**

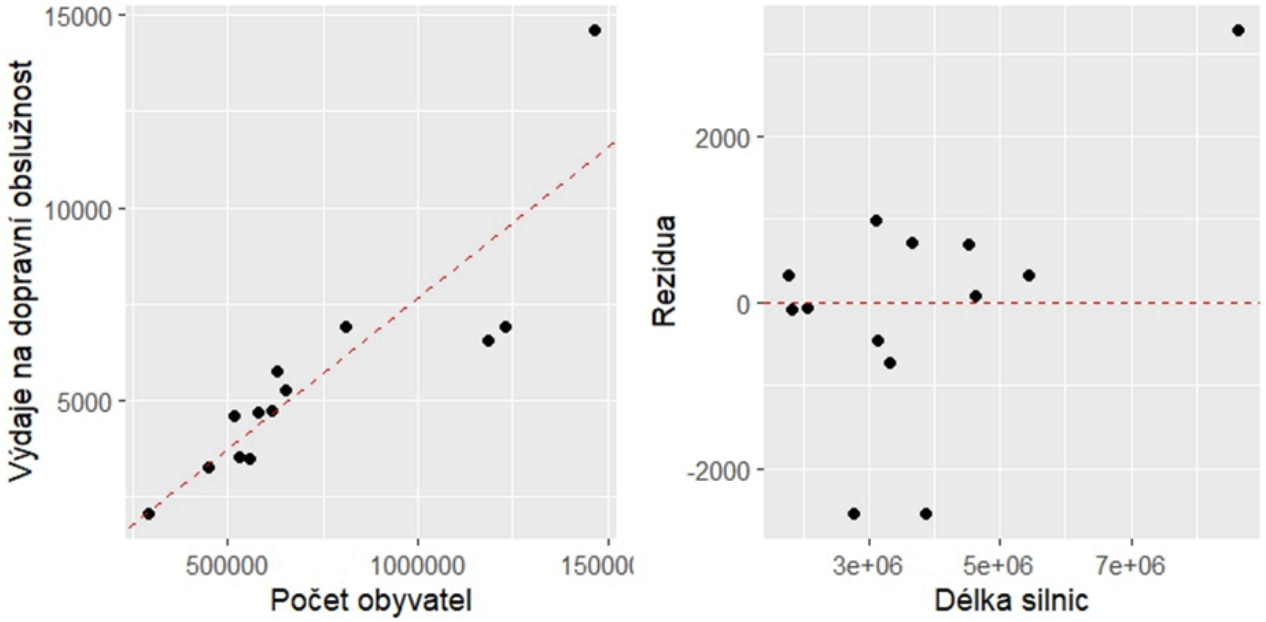
Následující jednoduchá regresní analýza vizuálně ukazuje sílu vztahu počtu obyvatel k výši výdajů a následně vykresluje rezidua (část výdajů neodpovídající počtu obyvatel – ať se jedná o vyšší než očekávané výdaje, nebo nižší) proti sekundárnímu možnému faktoru. Cílem je posoudit relevanci těchto faktorů. Kromě vizuálního posouzení byla také odhadnuta statistická významnost korelace (byť vzhledem k počtu pozorování je statistická průkaznost omezená). V případě

patrného vlivu byla následně pomocí regrese a standardizace proměnných odhadnuta relativní váha počtu obyvatel a dodatečné vysvětlující proměnné.

Graf 8: Regresní analýza – běžné výdaje na silnice (tis. Kč, 2024)



Graf 9: Regresní analýza – běžné výdaje na veřejnou dopravu (tis. Kč, 2024)



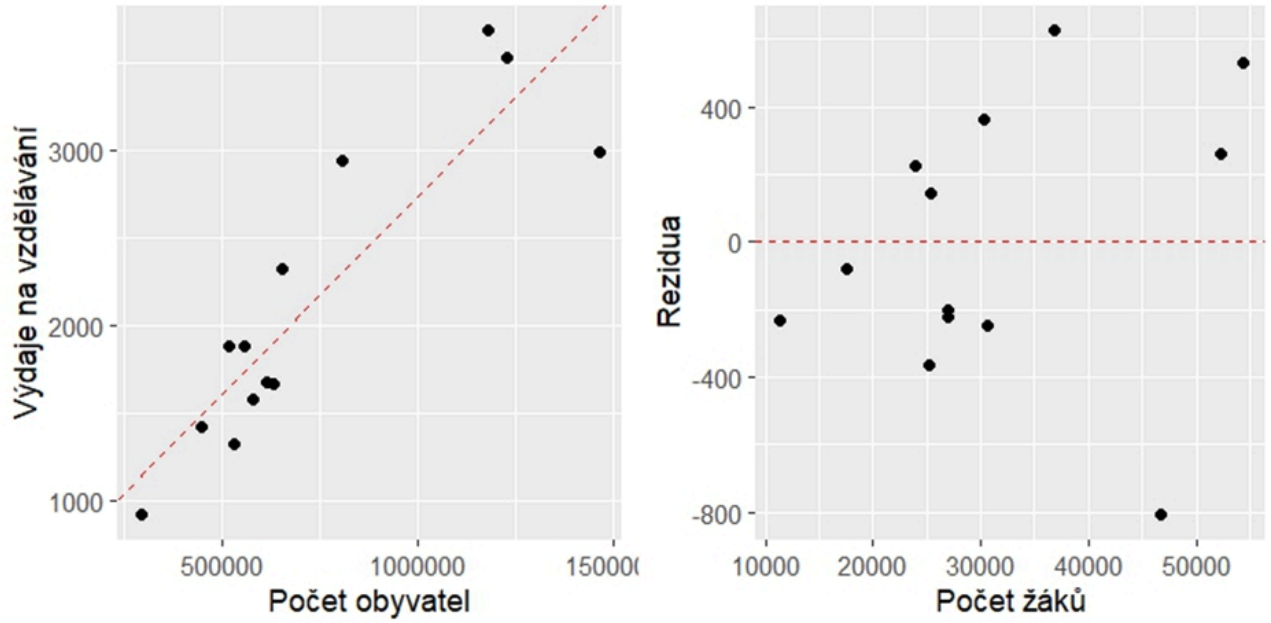
V oblastech výdajů na silnice II. a III. třídy a na dopravní obslužnost je skutečně vlivným faktorem délka silnic II. a III. třídy (a podobně, jen s menší vysvětlující schopností rozloha kraje). Plocha mostů žádnou zbylou variabilitu nevysvětluje, podobně jako v případě dopravní obslužnosti se nepodařilo nalézt žádný index koncentrace, který by souvisel s nevysvětlenou informací – počet

obyvatel naopak působí jako silný ukazatel. Žádnou dodatečnou informaci se nepodařilo vysvětlit ani zahrnutím intenzity dopravy dle výsledků z celostátního sčítání dopravy z roku 2020 (ŘSD, 2022).

Zatímco v případě výdajů na silnice je relativní významnost počtu obyvatel oproti délce silnic 40:60 (tedy délka silnic je významnější faktor), v případě dopravní obslužnosti je to naopak 60:40.

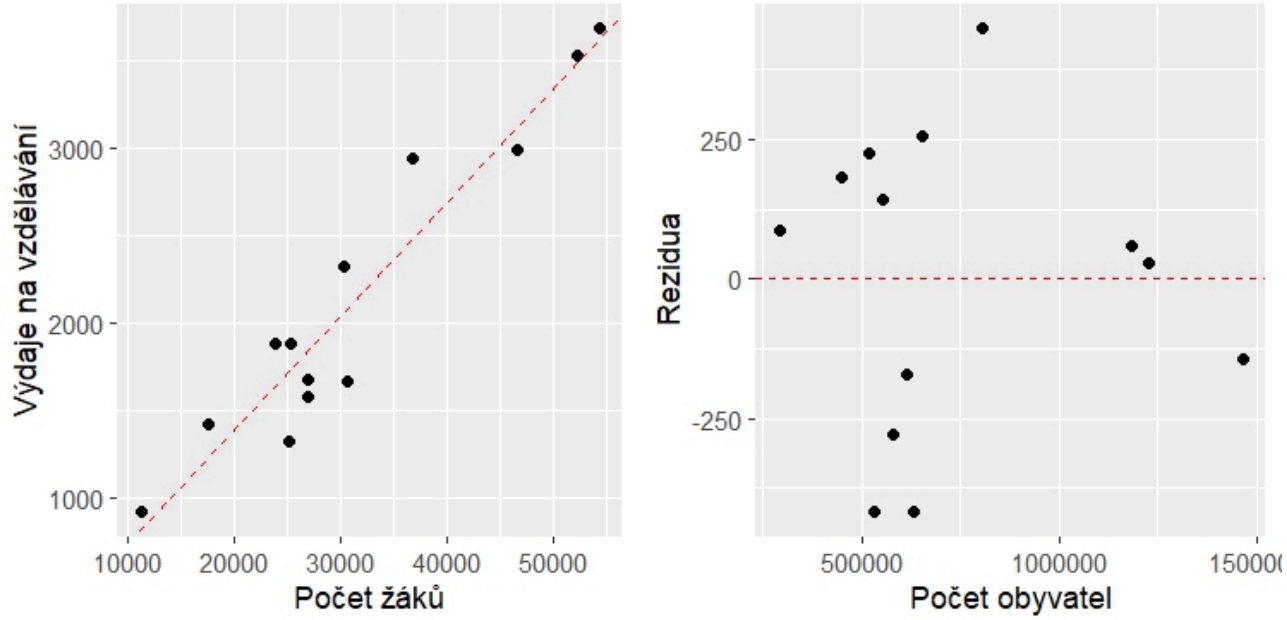
V případě vzdělávání sice ze samotného testu statistické významnosti plyne, že po zohlednění počtu obyvatel již počet žáků novou informaci nepřináší, nicméně v Grafu 10 je patrný vliv Středočeského kraje, který je zjevný outlier (v levém grafu bod nejvíce vpravo – kraj s největším počtem obyvatel). Relativně nižší výdaje na vzdělávání oproti počtu obyvatel je způsoben diskutovaným silným dojížděním studentů do Prahy. Při očištění podílu studentů studujících ve školách mimo území kraje již počet žáků žádnou novou informaci nepřináší.

Graf 10: Regresní analýza – běžné výdaje na vzdělávání (tis. Kč, 2024)



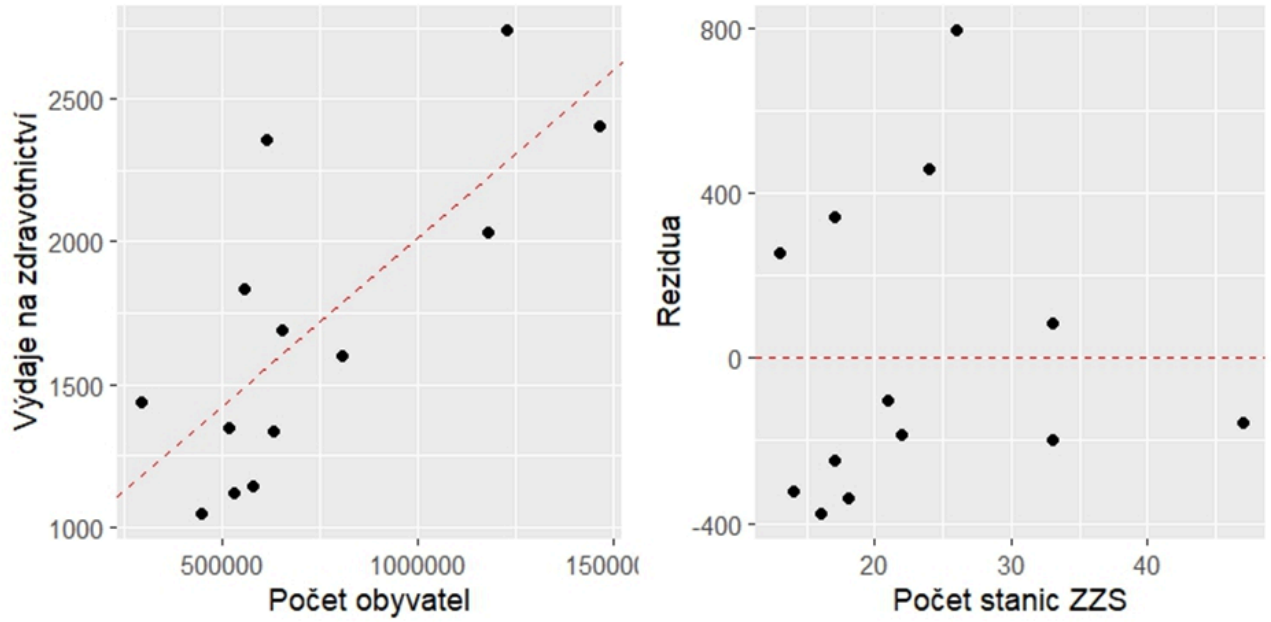
Technicky lze pro konstrukci RUD postupovat dvěma cestami: 1) penalizovat podíl studentů vyjíždějících do škol mimo území kraje, anebo 2) pro tuto část výdajů zohledňovat pouze počet studentů na školách zřizovaných krajem a nikoli počet obyvatel – to má sice mírně nižší vysvětlující schopnost než varianta 1, ale je konstrukčně jednodušší a navíc bere v potaz i druhou stranu mince: studenty přijíždějící na území kraje. Graf 11 ukazuje, že při primárním zohlednění počtu žáků studujících ve školách zřizovaných krajem již naopak počet obyvatel nevysvětluje žádnou dodatečnou informaci.

Graf 11: Regresní analýza – běžné výdaje na vzdělávání – obrácený postup (tis. Kč, 2024)

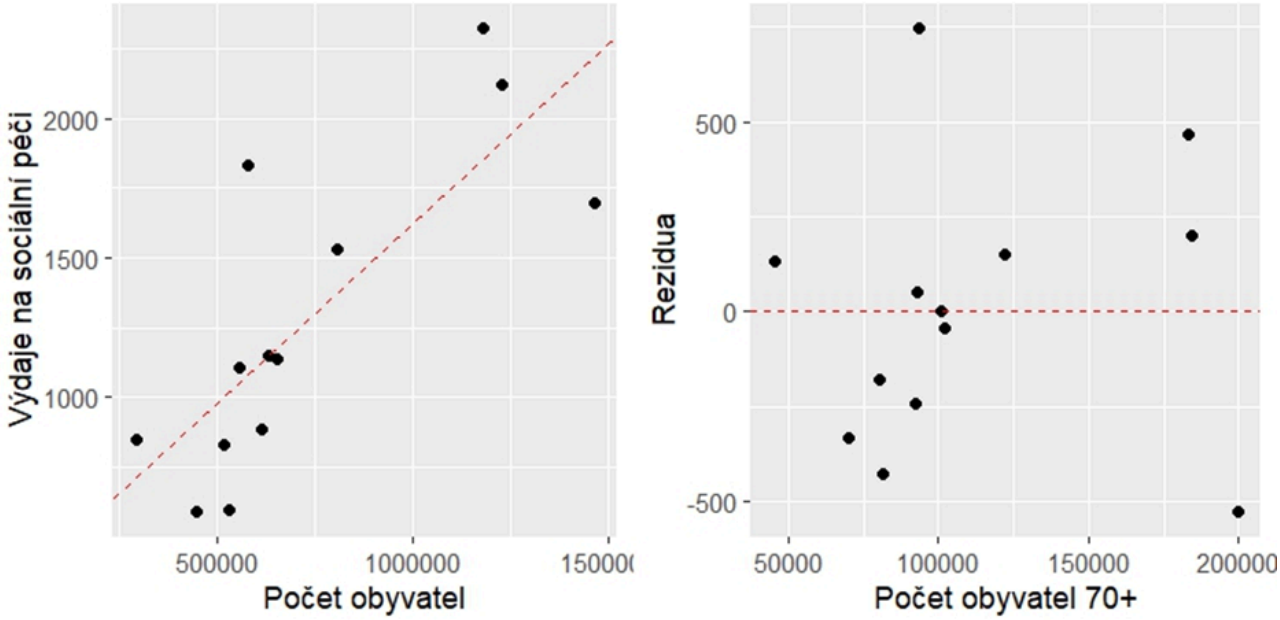


Pro zdravotnictví a sociální péči žádný doplňující faktor statisticky nezafungoval, jak ilustrují Grafy 12 a 13.

Graf 12: Regresní analýza – běžné výdaje na zdravotnictví (tis. Kč, 2024)

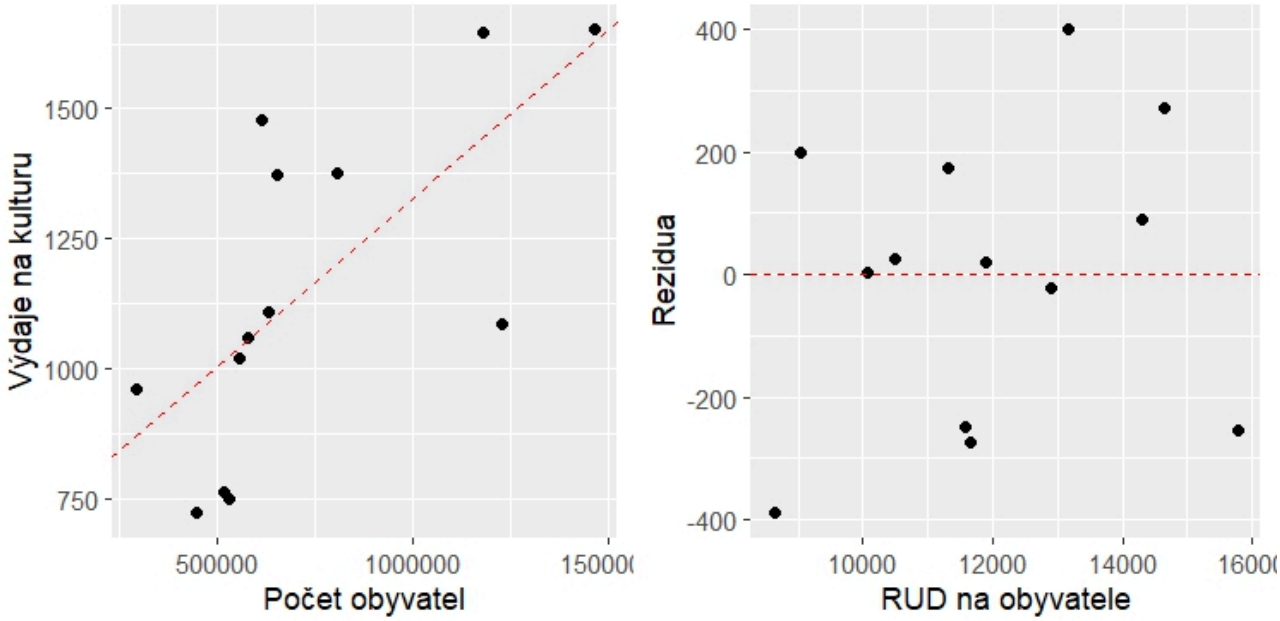


Graf 13: Regresní analýza – běžné výdaje na sociální péči (tis. Kč, 2024)



V případě kultury žádná objektivní příčina zvyšující nutné náklady nebyla identifikována. Nepotvrzuje se ale ani přímý vztah mezi vyššími příjmy z RUD na obyvatele a vyššími výdaji na kulturu coby fakultativní část samostatné působnosti kraje.

Graf 14: Regresní analýza – běžné výdaje na kulturu (tis. Kč, 2024)



Přístup zohledňující nákladovou náročnost jednotlivých výdajových oblastí je aplikován například ve Skandinávii, přesto s relativně omezeným rozsahem: ve Švédsku například strukturální rozdíly (demografické, geografické, sociální) pokrývají pouze 15 % redistribuce.

V Česku má tento přístup nejsilnější zastání. Je výrazně využíván v případě obecního RUD a je dominantně diskutován i v návrzích úprav krajského RUD. Návrh novely z roku 2024 například těmto faktorům dává kumulativní váhu 53 %, což **je v zahraničním srovnání velmi extrémní**. Návrh NERV z roku 2025 přisuzuje těmto faktorům váhu v rozmezí 25–35 %, zbytek by měl být rozdělován podle počtu obyvatel a 20 % je ponecháno pro politické cíle – viz níž.

Pro přehlednost uvádíme procentuální váhu tří návrhů: Asociace krajů z roku 2022, poslanecký návrh novely z roku 2024 (a opětovně navržený na podzim 2025) a návrh NERV z roku 2025. Všechny návrhy jsou zároveň seřazeny podle diskutovaných úrovní rozhodování, ačkoli třetí úroveň zahrnující politické cíle bude teprve popsána.

Tabulka 2: Váhy nákladových kritérií – Návrh schválený Komisí pro financování a majetek krajů Rady Asociace krajů České republiky usnesením č. 10/22 (2022)

1. úroveň – rovnoměrná distribuce	Počet obyvatel	37,18 %
2. úroveň – nákladová náročnost	Rozloha kraje	13,52 %
	Délka silnic II. a III. třídy	13,11 %
	Dopravní výkony na silnicích II. a III. třídy	8,34 %
	Plocha mostů na silnicích II. a III. třídy	2,38 %
	Počet žáků krajských škol	12,41 %
	Výnosy krajských nemocnic	6,63 %
3. úroveň – politické cíle	Objem příspěvků na péči	1,94 %
	Rovný podíl (tzv. vyrovnávací koeficient)	4,49 %

Zdroj: PSP ČR (2024) – pozměňovací návrh č. 4583

Tabulka 3: Váhy nákladových kritérií – Poslanecký návrh novely zákona (2024 / 2025)

1. úroveň – rovnoměrná distribuce	Počet obyvatel	40 %
2. úroveň – nákladová náročnost	Rozloha kraje	13 %
	Délka silnic II. a III. třídy	20 %
	Počet žáků krajských škol	4 %

	Počet výjezdových základen ZZS	6 %
	Počet urgentních příjmů	2 %
	Počet obcí proti rozloze	8 %
3. úroveň – politické cíle	Rovný podíl (tzv. vyrovnávací koeficient)	7 %

Zdroj: PSP ČR (2025)

Tabulka 4: Váhy nákladových kritérií – Návrh NERV (2025)

1. úroveň – rovnoměrná distribuce	Počet obyvatel	45–55 %
2. úroveň – nákladová náročnost	Rozloha kraje	5–10 %
	Počet ukončených SŠ studií celkově (nezohledňuje jen nástupy na SŠ, ale i dokončování učilišť a odborných škol)	10 %
	Dopravní výkon na silnicích II. třídy	5–10 %
	Přepravní výkony hromadné dopravy (směřuje i k veřejnému cíli dekarbonizace)*	5–10 %
3. úroveň – politické cíle	Kapacity všeobecných SŠ (gymnázia, lycea) počítané až do výše určené jako cílové pro státní politiku (50 % míst na SŠ)	10 %
	Zastoupení ohrožených cílových skupin, pro které musí kraj poskytovat služby - zdravotnické, sociální, rekvalifikační apod. (senioři a lidé nad 30 let bez maturity)	10 %

* Pozn.: Přepravní výkony hromadné dopravy by patrně musely zachycovat součet ujetých km cestujícími, aby se jednalo o objektivní faktor a nikoli o faktor, který by umožňoval umělé navyšování např. počtu linek.
Zdroj: NERV (2025)

3.3. Třetí úroveň: princip podpory vs. princip motivace

Ačkoli politické cíle sledované skrz RUD mohou být i jiné (např. v návrhu NERV rozšiřování kapacit všeobecných SŠ), omezíme diskusi na dva hlavní principy: princip podpory zaostávajících regionů vs. princip motivace, tedy odměňování úspěšných regionů.

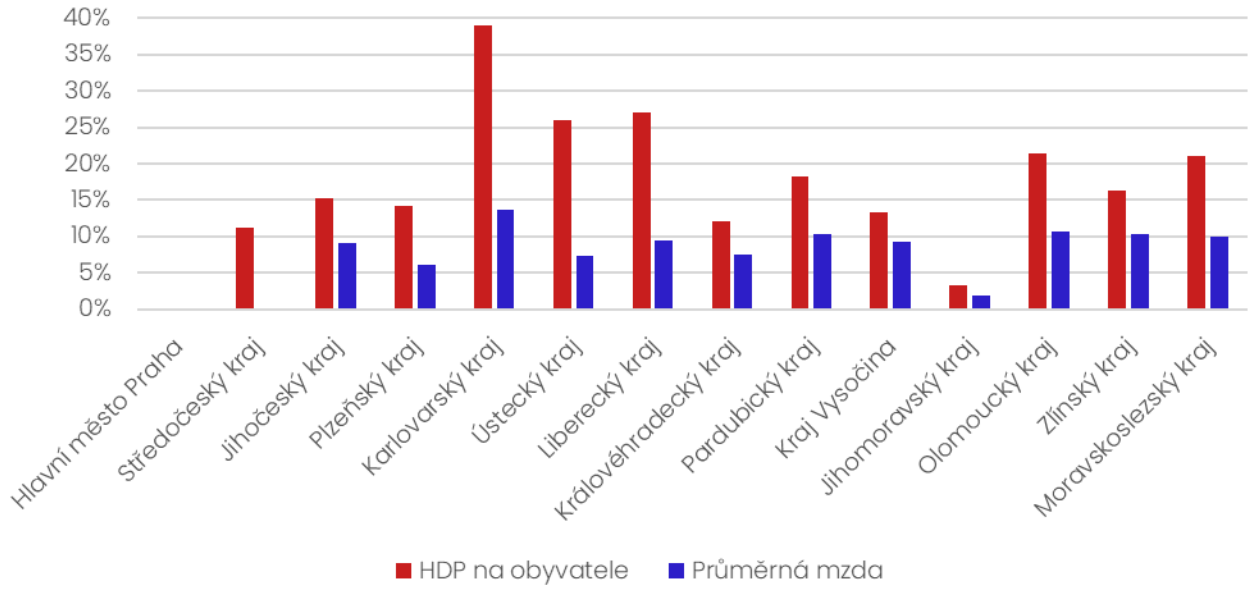
V optimálním světě, kde je daňový výběr místně vázán a část může zůstat rovnou v kraji, odkud pochází, mohou být teoreticky sledovány oba principy naráz. V případě, jako je ten český, kdy probíhá veškerý výběr centrálně a redistribuuje se zpět do krajů, by sledování obou cílů pro redistribuci naráz mohlo způsobovat nejasné signály a ve výsledku oslabovat motivační roli – ať jedním, nebo druhým směrem.

Princip podpory orientuje distribuci výslovně na snižování regionálních nerovností prostřednictvím cílené podpory regionů s vyšším věkem obyvatelstva, vyšší nezaměstnaností nebo jinými strukturálními nevýhodami. Takový prvek podporuje sociální soudržnost, odráží princip sociální solidarity. Efekt na vyrovnávání rozdílů nebo např. na působení proti vylidňování periferních oblastí je nicméně špatně průkazný, naopak může fixovat nerovnosti v čase, místo aby je překonávala. Nevýhodou rovněž je, že vyžaduje politické rozhodnutí o tom, jaké faktory zohledňovat. Jednou z cest, která je relativně objektivní, může být **zohlednění úrovně HDP na obyvatele**, tak, jak je tomu např. u evropských kohezních fondů.

Nevýhodou ukazatele HDP je, že se na krajské úrovni jedná pouze o statistické odhady, které mohou být relativně nepřesné. Administrativně přesnější ukazatel může být **průměrná mzda**, kterou eviduje Český statistický úřad tzv. pracovištní metodou, tedy dle místa pracoviště (nikoli trvalého bydliště zaměstnance, ani sídla firmy).

Graf 15 zobrazuje procentuální míru zaostávání za hodnotou pro celé Česko jak pro HDP na obyvatele, tak pro průměrnou mzdu. Nula znamená hodnotu vyšší, než je hodnota pro Česko, tedy žádné zaostávání.

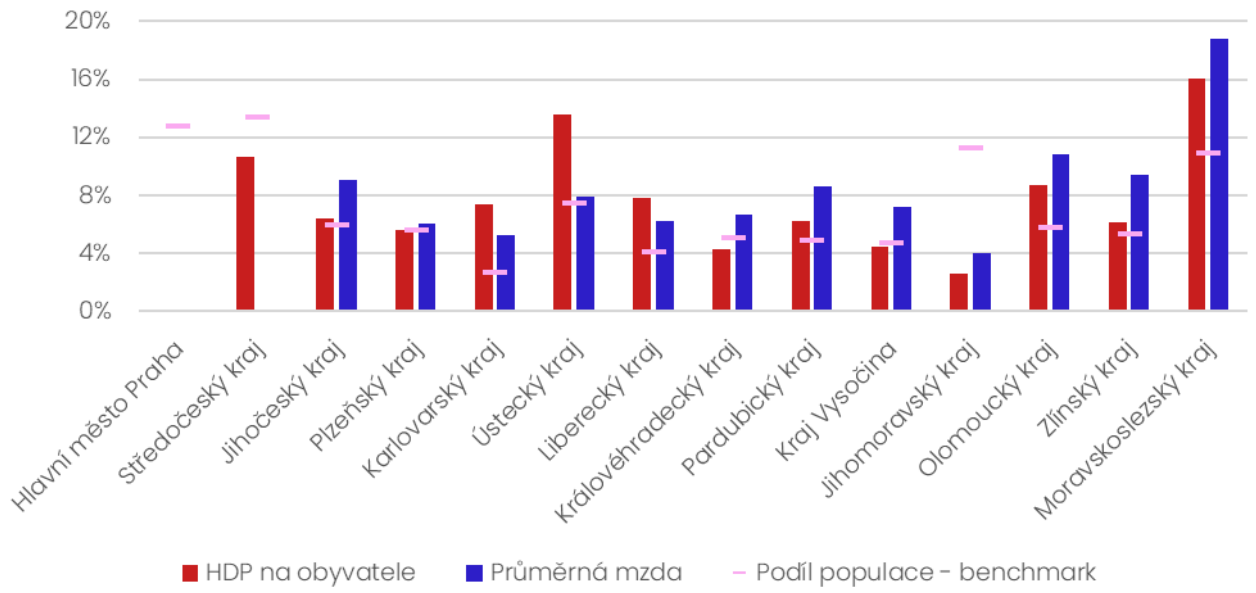
Graf 15: Míra zaostávání oproti průměru Česka (2024)



Zdroj: vlastní výpočty na základě dat Českého statistického úřadu

Pro využití těchto ukazatelů pro distribuci stanovené části sdílených daní jsou potřeba relativní váhy pro jednotlivé kraje. Ty konstruujeme pomocí dvou kroků: 1) vážení podle počtu obyvatel (pro HDP), resp. počtu zaměstnanců (pro objem mezd), a 2) přepočet vah tak, aby se v součtu nasčítávaly na 100 %.

Graf 16: Relativní váhy pro distribuci zohledňující zaostávání oproti průměru Česka (2024)



Zdroj: vlastní výpočty na základě dat Českého statistického úřadu

Populační benchmark v Grafu 16 ukazuje podíly čistě podle počtu obyvatel (tedy první úroveň distribuce). Je-li navržená váha vyšší, dostává kraj víc, než by odpovídalo počtu obyvatel – tedy je podporován; je-li nižší, dostává méně, než by odpovídalo populaci – tedy podporuje. V případě HDP na obyvatele jde přerozdělení zejména od Prahy a Jihomoravského kraje k Ústeckému, Moravskoslezskému, Karlovarskému a Libereckému kraji. V případě průměrné mzdy se k Praze a Jihomoravskému kraji přidává na stranu podporujících Středočeský kraj, mezi podporovanými se místo Ústeckého kraje objevuje například Olomoucký, Zlínský, Pardubický či Jihočeský kraj.

Princip motivace znamená, že jsou příjmy alespoň částečně závislé na tom, jak úspěšně jednotlivé regiony zajišťují daňové výnosy na svém území. Cílem je motivovat regiony k ekonomickému rozvoji a zároveň posílit pociťovanou vazbu mezi zaplacenými daněmi a úrovní veřejnými služeb. Tento přístup přinesla tzv. druhá generace fiskálního federalismu (Weingast, 2009). Klíčovým pojmem je marginální příspěvková sazba – sazba, kterou místní vlády ztrácí na transferech při zvýšení vlastních příjmů. Kde je tato sazba nižší, tedy kde si lokální vlády mohou ponechat větší část vlastního příjmu, zvyšují vlastní daňové úsilí. V českém systému je marginální příspěvková sazba téměř stoprocentní. Investiční aktivita, která zvyšuje daňový příjem, se krajům (ani obcím) v podstatě nijak nevrací. Na druhou stranu ponechání daňových příjmů v místě,

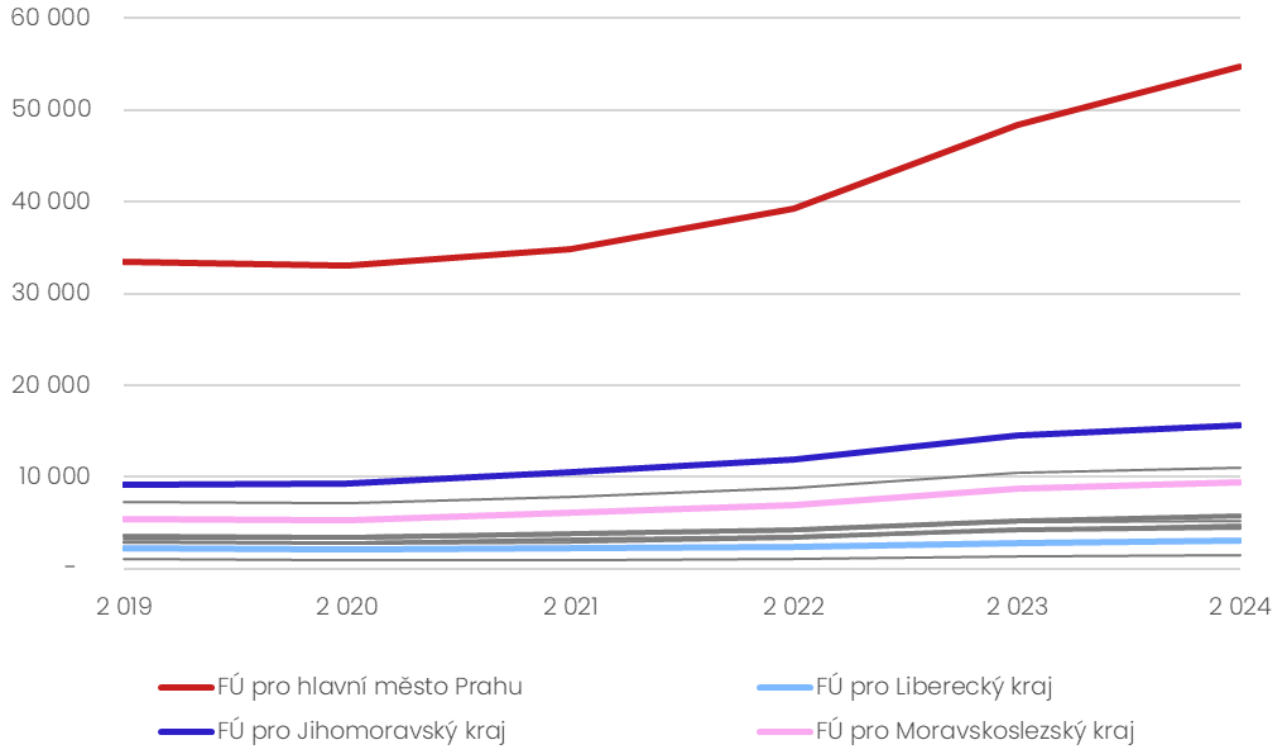
odkud pochází, může vést v důsledku k rozevírání nůžek mezi ekonomicky úspěšnými a neúspěšnými regiony.

V českých podmínkách je zavedení motivačního principu velmi komplikované kvůli dominantnímu postavení Prahy, která jednak koncentruje velkou část ekonomické aktivity, ale také do ní umisťují sídla i firmy, které působí v jiných místech republiky (ať už proto, že mají v Praze skutečně řídicí strukturu, nebo jde o reputační, resp. strategické důvody). Tento aspekt komplikuje případné důsledky zavedení motivačního prvku, mohl by ještě způsobit lock-in efekt ve směru zvýhodnění Prahy.

Vedle **daně z příjmu právnických osob**, která je místně určená podle sídla firmy, ještě přichází v úvahu **daň z příjmu fyzických osob placená OSVČ**, jejíž výhodou je, že je místně určená podle trvalého bydliště poplatníka (na rozdíl od DPPO a DPFO ze závislé činnosti). 10 % z výběru této daně mělo zůstávat v kraji již podle prvního návrhu krajského RUD z roku 2001, ale příslušný odstavec ze zákona vypadl během projednávání v poslanecké sněmovně.

Základní přístup k motivačnímu prvku spočívá v tom, že určitá část výnosu příslušné daně zůstává v kraji, kde došlo k výběru: v současném nastavení nejvýše celých 10,23 % odpovídajících RUD pro kraje, může jít ale i o menší díl (a samozřejmě i větší, pokud by se takový podíl nově stanovil zákonem). Nehledě na to, jaký díl by zůstával v místě výběru, lze takto vzniklou distribuci porovnat s redistribucí podle počtu obyvatel (první úroveň přerozdělení).

Graf 17: Výběr DPPO podle jednotlivých finančních úřadů (tříleté průměry, mil. Kč)



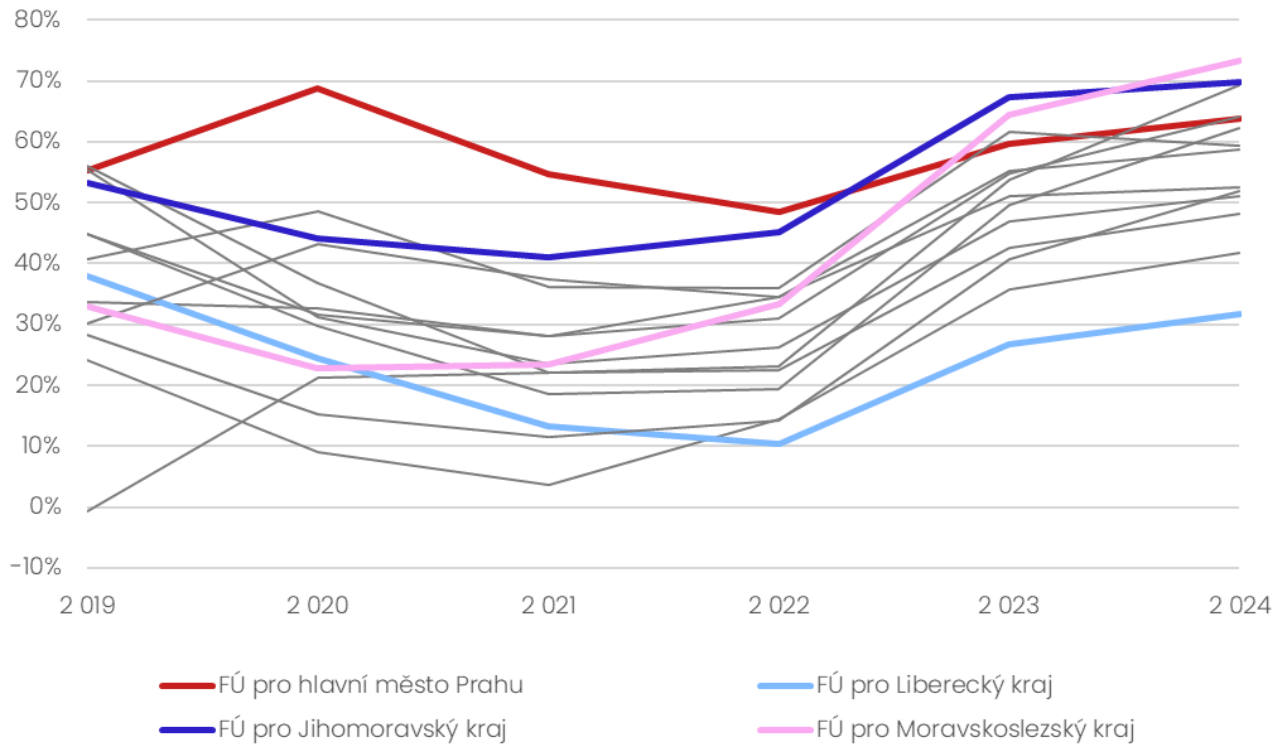
Zdroj: Finanční správa

V případě výběru DPPO je dominantní Praha. Při zohlednění tříletého průměru za roky 2022–2024 se v Praze vybírá 40 % DPPO (při zohlednění výběru specializovaného finančního úřadu by dominance Prahy byla ještě vyšší). Zároveň jsou v čase podíly jednotlivých krajů relativně stabilní (viz Graf 17) – úsilí v jednom méně ekonomicky výkonném kraji se tak v poměru k celkovému výběru téměř nemá šanci výrazně projevit. Graf 17 ukazuje tříleté průměry (tedy v roce 2019 jsou zobrazeny průměry za 2017–2019) výběru DPPO podle jednotlivých finančních úřadů se zvýrazněním čtyř krajů: vedle Prahy ještě Jihomoravského, Moravskoslezského kraje a Libereckého kraje jako zástupce menšího kraje.

Zobrazené údaje vynechávají významné příjmy, které vybírá specializovaný finanční úřad pro velké subjekty (s obratem nad 2 mld. Kč plus některé vymezené subjekty nehledě na obrat), který má celostátní působnost.

Základní přístup – kde se peníze vyberou, tam zůstanou – by v případě DPPO vedlo k absurdnímu rozdílu oproti rovnoměrné distribuci dle počtu obyvatel (Praze by náleželo 40 % celkového výběru namísto 13 % dle populace). Částečně lze tuto nerovnováhu zmírnit zohledněním ekonomické úrovně regionu (inverzního poměru HDP na obyvatele k průměru Česka).

Graf 18: Změna výběru DPPO za 5 let (na tříletých průměrech) podle jednotlivých finančních úřadů



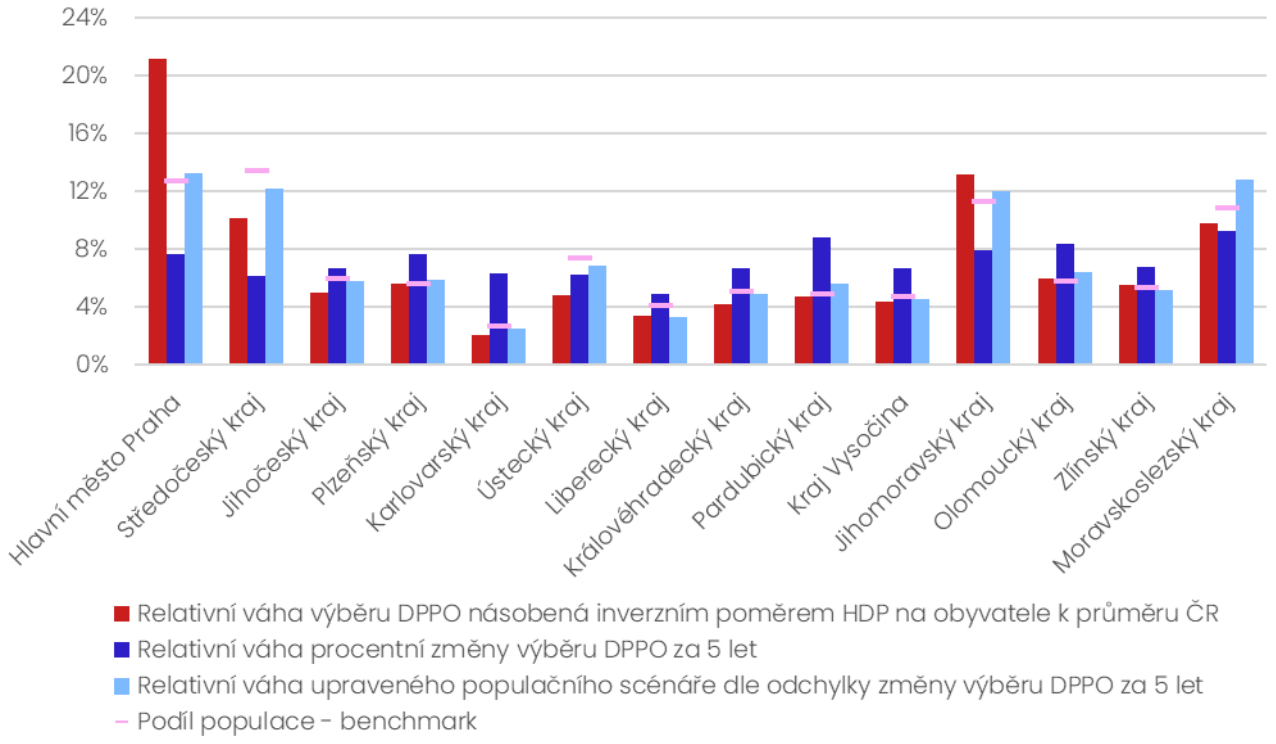
Zdroj: Finanční správa

Pokud je cílem zohlednit zvýšení výběru (a tedy rozvoj podnikatelského prostředí), je možné využít dynamičtějšího kritéria, kterým je procentuální změna výběru v čase. Graf 18 ukazuje změnu

výběru (nominálně) za pět let, tedy např. že v průměrná hodnota výběru z let 2022–2024 se oproti hodnotě výběru z let 2017–2019 zvýšila v Moravskoslezském kraji o 80 %, zatímco v Libereckém kraji o 43 %.

Toto procentuální kritérium by nicméně ve srovnání s rovnoměrnou populační distribucí RUD systematicky zvýhodňovalo menší kraje a znevýhodňovalo ty velké. Nesleduje tedy čistě motivační princip, ale je částečně i solidární. Technicky je možné vážit toto kritérium populací, princip by byl tedy takový, že motivační složka upravuje (pro stanovenou část distribuce krajům) populační poměry o odchylku změny výběru DPPO oproti celostátnímu průměru. Na aktuálních datech by taková korekce znamenala, že pro Moravskoslezský kraj, kde rostl výběr DPPO nejrychleji, by se část určená motivační složce zvýšila o 14 % oproti čistě populační distribuci (tedy kdyby pro motivační složku tvořilo základ 20 % prostředků určených v rámci RUD pro kraje, znamenalo by to pro Moravskoslezský kraj navýšení příjmu přibližně o 393 mil. Kč), pro Pardubický kraj o 10 % (126 mil. Kč), na druhé straně spektra Liberci by se příslušná část snížila o 27 % (-298 mil. Kč).

Graf 19: Relativní váhy pro distribuci zohledňující výběr DPPO (dle inkasa daně 2024)



Zdroj: vlastní výpočty na základě dat Finanční správy a Českého statistického úřadu

Takové kritérium je funkční, ale poměrně složité. Srozumitelnost a předvídatelnost jsou přitom pro motivační aspekt klíčové. Z variant využití informace o výběru DPPO, naznačených v Grafu 19, je nicméně tato varianta jediná realistická (nevnáší nezamýšlené distorze, je dynamická a skutečně zohledňuje změnu ekonomické aktivity, tedy má šanci naplňovat motivační účel).

Vedle DPPO je možné zohlednit též **daň z příjmu fyzických osob od OSVČ**. Ta má významné výhody: je evidována dle trvalého bydliště poplatníka a je prostorově mnohem rovnoměrněji rozložená, tudíž lze v případě této daně zvažovat i plné ponechání výběru v kraji, odkud pochází (resp. příslušný podíl náležející podle zákona krajům, tedy v současnosti 10,23 %). Nevýhodou je především to, že jde o relativně malou část sdílených daní přerozdělovaných v rámci RUD (viz následující kapitolu), i její plné zohlednění tedy nezpůsobí velké změny v distribuci a zejména opomíjí významnější část ekonomické aktivity (v podnicích). Další nevýhodou je relativně vysoká volatilita. Dílčí technickou překážkou je, že výnosy DPFO placené OSVČ nejsou finanční správou zveřejňovány. Informace nicméně existují, tudíž je možné je pro krajský RUD použít, znamenalo by to nicméně i změnu výkaznictví ze strany finanční správy.

Stejně jako v případě DPPO, i u DPFO od OSVČ lze uvažovat o dynamičtějším prvku závislém na změně výběru v čase. Vzhledem ke zmíněné vysoké volatilitě je relativně časté, že výběr v čase klesá, což vede v návrhu ke dvěma rozdílům oproti změnovému prvku u DPPO: navrhujeme nepenalizovat pokles a navrhujeme zohledňovat tříletou, nikoli pětiletou změnu. Sledovaná logika je následující: kraj dostává 10,23 % z výběru DPFO od OSVČ na svém území, zbytek zůstává státu nebo se přerozděluje mezi obce. Pokud ale dojde k nárůstu v čase, tento dodatečný výběr zůstává plně v kraji, není přerozdělován – pro stát to znamená odložený výnos, jedná se ale skutečně o motivační prvek.

4. Složení daňových výnosů pro krajský RUD

Pro kraje je z celkového daňového výběru vyčleněn zákonem stanovený podíl. Ten je shodný pro výnos daně z přidané hodnoty, daně z příjmu právnických osob i daně z příjmu fyzických osob. Do roku 2024 byl tento podíl stanoven na 9,76 %, v rámci konsolidačního balíčku byl tento podíl snížen pro rok 2025 na 9,45 %, načež kvůli změně financování nepedagogických pracovníků ve školách došlo **s účinností od 1. ledna 2026 k navýšení tohoto podílu na současných 10,23 %** na úkor státního rozpočtu.

V roce 2024 vycházel celkový podíl pro kraje na 111 mld. Kč. Změna v konsolidačním balíčku (snížení na 9,45 %) by vůči této základně znamenala snížení o 3,5 mld. Kč, změna kvůli financování nepedagogických pracovníků naopak navýšení cca o 9 mld. Kč v tehdejších cenách. Vzhledem k souběžnému zvýšení celkového výběru příslušných daní **Ministerstvo financí očekává pro rok 2026 celkový podíl sdílených daní pro kraje ve výši 133,5 mld. Kč**.[5]

V roce 2024 zajišťovala 51 % celkových příjmů krajů DPH, 25 % DPPO a zbylých 24 % DPFO. Pro rok 2026 se odhadované poměry lehce posouvají: **50 % příjmů krajů je odhadováno z DPH, 27 %**

[5] Viz MF ČR 2025: Předpokládané daňové příjmy obcí a krajů v roce 2026.

z DPPO a 23 % z DPFO, tedy 67 mld. Kč z DPH, 35,5 mld. Kč z DPPO a 31 mld. Kč z DPFO. Tyto hodnoty jsou podstatné pro kalibraci případné motivační složky dle předchozí kapitoly.

Chybějící informací je podíl OSVČ na celkovém výběru DPFO. Dle dostupných indikací[6] se může jednat přibližně o 15–20 %. Pro rok 2026 tedy může díl připadající krajům být přibližně 5 mld. Kč.

[6] Viz např. Morávek, D. 2023: OSVČ odvádí na dani z příjmu více peněz, než si řada lidí myslí, kde jsou citovány údaje poskytnuté Generálním finančním ředitelstvím: v roce 2021 byla daňová povinnost OSVČ po odečtení bonusů 29,5 mld. Kč, zatímco celková daňová povinnost v rámci DPFO tvořila 183 mld. Kč.

5. Návrhy nastavení krajského RUD

Na základě uvedených úrovní diskuse o nastavení distribuce výnosů sdílených daní mezi kraje navrhneme možné varianty nastavení krajského RUD, popíšeme jejich silné a slabé stránky vyhodnotíme případný dopad oproti 1) současnému systému, 2) rovnoměrné distribuci podle počtu obyvatel, tedy se zahrnutím pouze první úrovně, což je vhodný benchmark.

Základní scénáře předpokládají, že je v krajském RUD neměnný objem prostředků. To ale samozřejmě nemusí být nutné omezení. Zvažovat je přitom nutné přinejmenším tři aspekty:

1. **Nerovnoměrné rozdělení se započtením obecního RUD** (viz Graf 6) – diskuse o rovnoměrném rozdělení by neměla probíhat jen v rámci jedné úrovně samosprávy. Pokud by se zohledňovala i obecní úroveň, je také možné otevřít otázku redistribuce mezi krajským a obecním RUD. My v tuto chvíli takové přerozdělení nepředpokládáme. Počítáme ale s tím, že reforma obecního RUD je nutná už jen kvůli narovnání extrémních rozdílů mezi třemi největšími krajskými městy a zbytkem. To, že současný krajský RUD do určité míry tuto nerovnováhu kompenzuje (i když jen v případě Moravskoslezského a Jihomoravského kraje, nikoli Plzeňského), tedy nebereme v návrzích v potaz.

2. **Pozice Prahy v krajském i obecním RUD** – specifické postavení má hlavní město Praha, které má v současném systému výrazně snížené příjmy z krajského RUD, ale více než kompenzované obecním. V tomto případě přerozdělení části obecního RUD náležející hlavnímu městu do krajského RUD dává smysl, jinak by vyšší část krajského RUD pro Prahu v uvedených návrzích musely oproti současnému systému doplácet ostatní kraje. Pokud by v rámci nového nastavení krajského RUD k tomuto přerozdělení mezi obecním a krajským RUD pro Prahu nedošlo, bylo by nutné doplnit uvedené návrhy o specifický koeficient snižující podíl Prahy z krajského RUD – takový přístup volí návrh novely z roku 2024: pro některá kritéria stanovuje váhu pro Prahu 0, například pro počet obyvatel – Praha tedy do výpočtu vstupuje s 0 obyvateli.

3. **Převedení některých transferů do RUD** – bez započtení transferů, které krajským rozpočtem jen protékají (zejm. platy učitelů), stále zůstávají transfery jako významná součást krajských rozpočtů (přibližně z jedné čtvrtiny). Týkají se zejména sociální oblasti, vzdělávání a dopravy. Pokud by RUD měl plnit některé politické cíle (3. úroveň redistribuce), bylo by vhodné část dotačních peněz určených pro tyto cíle převést ze státní politiky do přímého rozhodování krajů, tedy do RUD. Konkrétně navrhujeme přesun jedné čtvrtiny (tedy ze současných 40 mld. Kč, které tímto způsobem přibližně plynou každoročně ze státního rozpočtu krajům, by se jednalo přibližně o 10 mld. Kč). Jakých přesných dotací by se tento přesun měl týkat, neurčujeme. Měly by nicméně souviset s cílem, který bude pro RUD stanoven (v případě principu podpory by se patrně jednalo převážně o transfery

v sociální oblasti, zatímco v případě principu motivace například o snížení přímých dotací na dopravní infrastrukturu ze strany SFDI).

Konkrétně posoudíme následující scénáře:

1. Rovnoměrná distribuce dle počtu obyvatel.
2. Zahrnutí nákladové náročnosti – návrh novely z roku 2024.
3. Zahrnutí nákladové náročnosti – návrh vyplývající z analýzy výdajů.
4. Scénář 3 + zahrnutí principu podpory.
5. Scénář 3 + zahrnutí principu motivace.

Kromě toho pracujeme se třemi variantami objemu přerozdělovaných prostředků:

A. Neměnný objem prostředků – odpovídající roku 2024.
B. Navýšení pro Prahu, tak aby jej nepokrývaly jiné kraje, ale změna pravidel obecního RUD (adekvátní snížení příspěvku pro Prahu z obecního RUD).
C. Varianta B + přesun 10 mld. Kč z transferů z ústřední úrovně (tato varianta bude uplatněna jen pro Scénáře 4 a 5).

5.1. Současný systém

Základem distribuce mezi kraje jsou aktuálně fixní podíly stanovené v Příloze č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní. Dle **poslední novely tohoto zákona je s účinností od 1. ledna 2026 podle těchto neměnných koeficientů pro jednotlivé kraje rozdělováno 92,22 % hrubého výnosu sdílených daní**, zatímco 7,78 % se dělí podle počtu dětí, žáků a studentů navštěvujících školy a další vzdělávací instituce zřizované kraji. Žáci mají ve výpočtu různé váhy podle typu instituce, kterou navštěvují, a to v rozsahu od 0,1 pro žáky základních uměleckých škol po 9 pro děti v dětských domovech. Tyto váhy jsou stanoveny nařízením vlády č. 427/2025 Sb., o koeficientech, kterými se násobí počty dětí, žáků a studentů pro účely stanovení podílu krajů a obcí na daňových příjmech.

Tabulka 5: Zákonem stanovené podíly jednotlivých krajů na výnosu sdílených daní

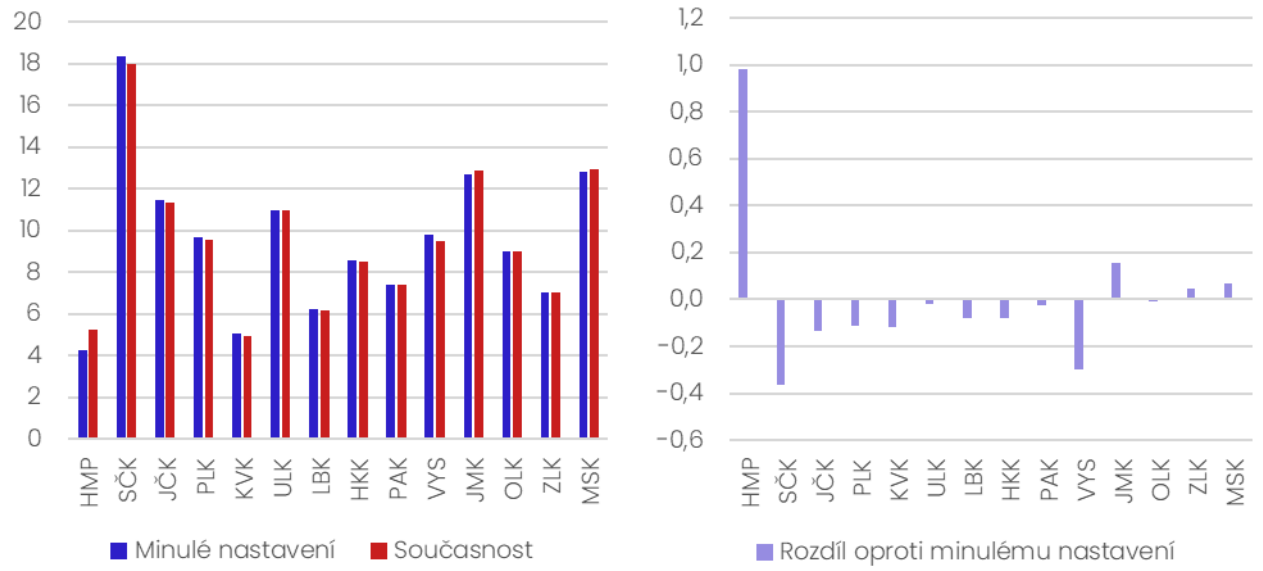
Kraj	Procento	Kraj	Procento
Hlavní město Praha	3,183684	Královéhradecký kraj	6,442233
Středočeský kraj	13,774311	Pardubický kraj	5,555168
Jihočeský kraj	8,607201	Kraj Vysočina	7,338590
Plzeňský kraj	7,248716	Jihomoravský kraj	9,526055
Karlovarský kraj	3,772990	Olomoucký kraj	6,751705

Ústecký kraj	8,242502	Zlínský kraj	5,251503
Liberecký kraj	4,681207	Moravskoslezský kraj	9,624135

Zdroj: Příloha č. 1 zákona č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení daní

Jako benchmark pro všechny následující scénáře bude brán tento nový systém, účinný od 1. ledna 2026. Pro přehlednost uvádíme i rozdíl tohoto nového nastavení oproti dosavadní distribuci (do 31. prosince 2025) čistě podle koeficientů uvedených v Tabulce 5. Se změnou distribučního klíče bylo spojené též navýšení celkového přerozdělovaného objemu (z 9,45 % na 10,23 % celkového hrubého výnosu), což v tomto srovnání není zohledněno, neboť v něm jde o srovnání distribučního principu.

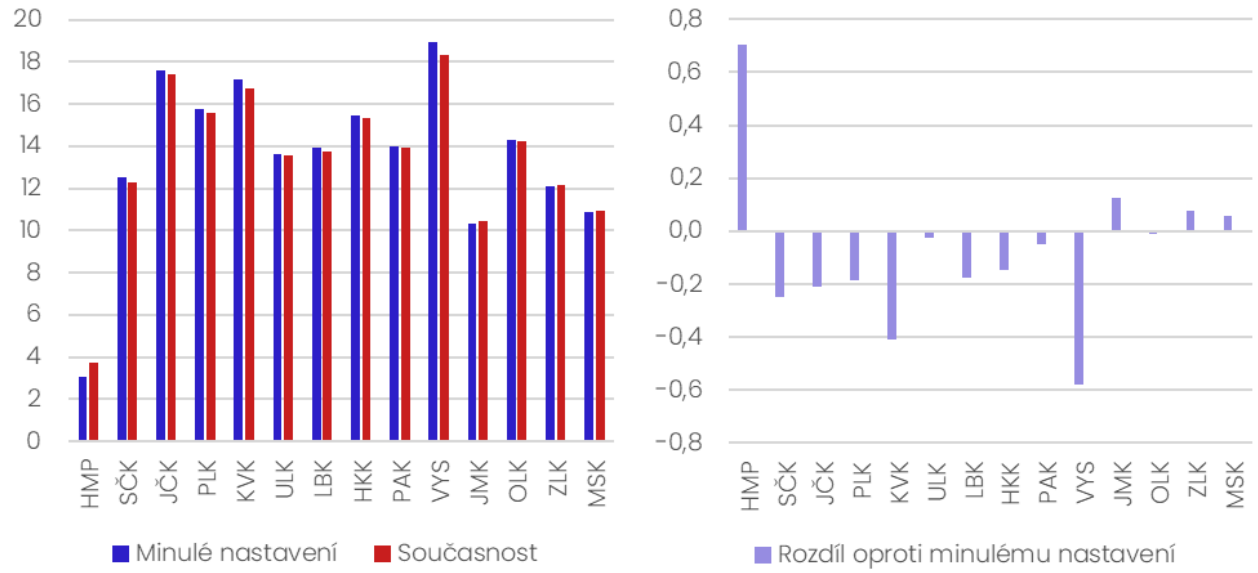
Graf 20a: Příjem z RUD – současný systém vs. systém platný do roku 2025 (2026, mld. Kč)



Pozn.: celkový objem pro krajský RUD je pro rok 2026 odhadován na 133,5 mld. Kč

Zařazení jednoho objektivního kritéria, korelovaného s velikostí populace, se projevilo především u Prahy, kde je nerovnováha v současném nastavení největší, a dále z něj mají mírný prospěch kraje, kde je současný poměr RUD na obyvatele nejnižší, tedy zejména v Jihomoravském a Moravskoslezském kraji. Naopak Vysočina, kde je poměr RUD na obyvatele nejvyšší, zaznamenala mírný relativní pokles. Větší relativní pokles je u Středočeského kraje z důvodu, který byl diskutován dříve: kolem 40 % středoškolských studentů dochází do školy mimo kraj.

Graf 20b: Příjem z RUD na obyvatele – současný systém vs. platný do roku 2025 (2026, tis. Kč)

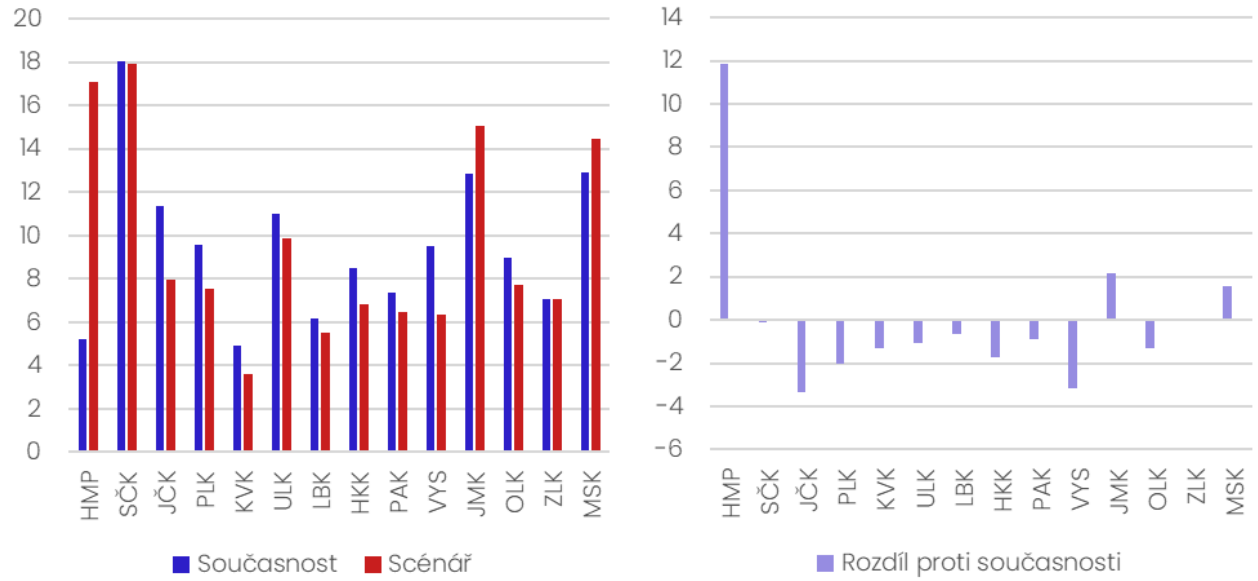


Pozn.: celkový objem pro krajský RUD je pro rok 2026 odhadován na 133,5 mld. Kč

5.2. Scénář 1 – Rovnoměrná distribuce dle počtu obyvatel

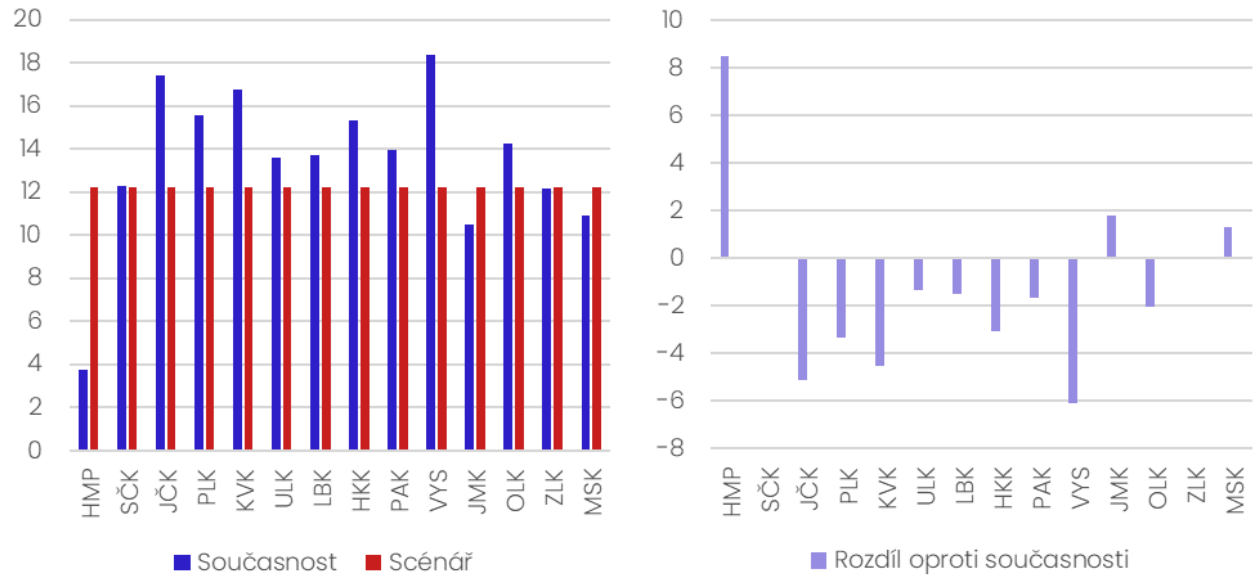
První scénář je tvořen rovněž **především jako benchmark** – srovnávání dalších scénářů jen se současným systémem, který je historicky vychýlený, by mohlo být zavádějící. Oproti tomu scénář, který zohledňuje čistě jen první úroveň distribuce, tedy podle počtu obyvatel, může lépe posloužit k zobrazení efektu zahrnutí dalších úrovní.

Graf 21a: Příjem z RUD – Scénář 1 – Varianta A (2026, mld. Kč)



Scénář 1 rozděluje celkový objem (133,5 mld. Kč pro rok 2026) čistě podle počtu obyvatel. To je nejlépe vidět v Grafu 21b.

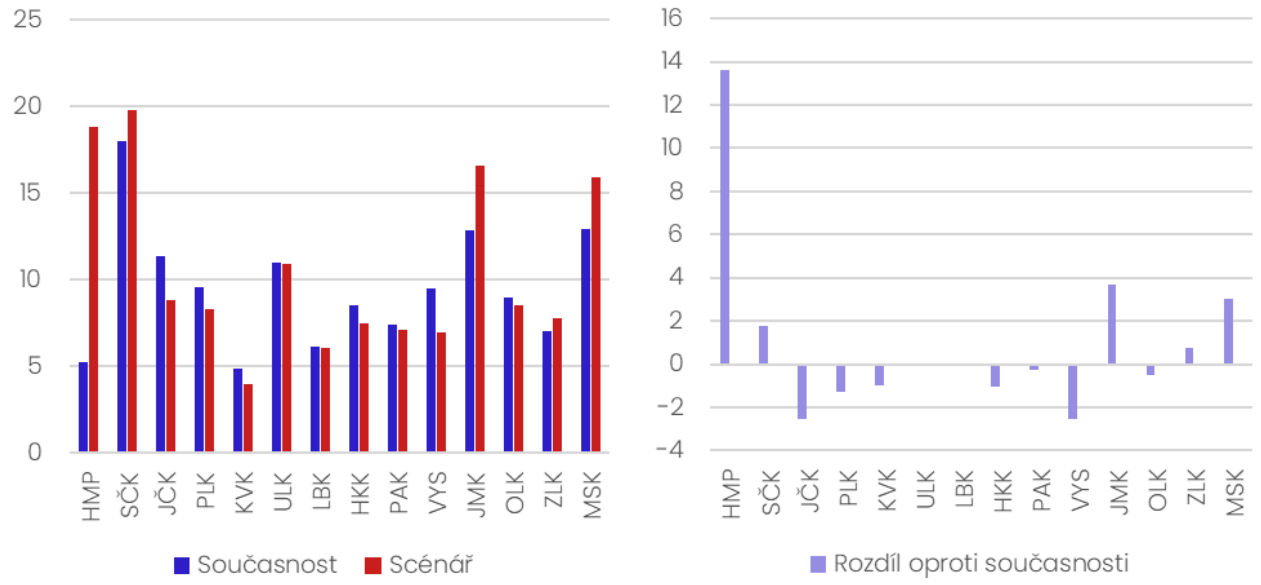
Graf 21b: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 1 – Varianta A (2026, tis. Kč)



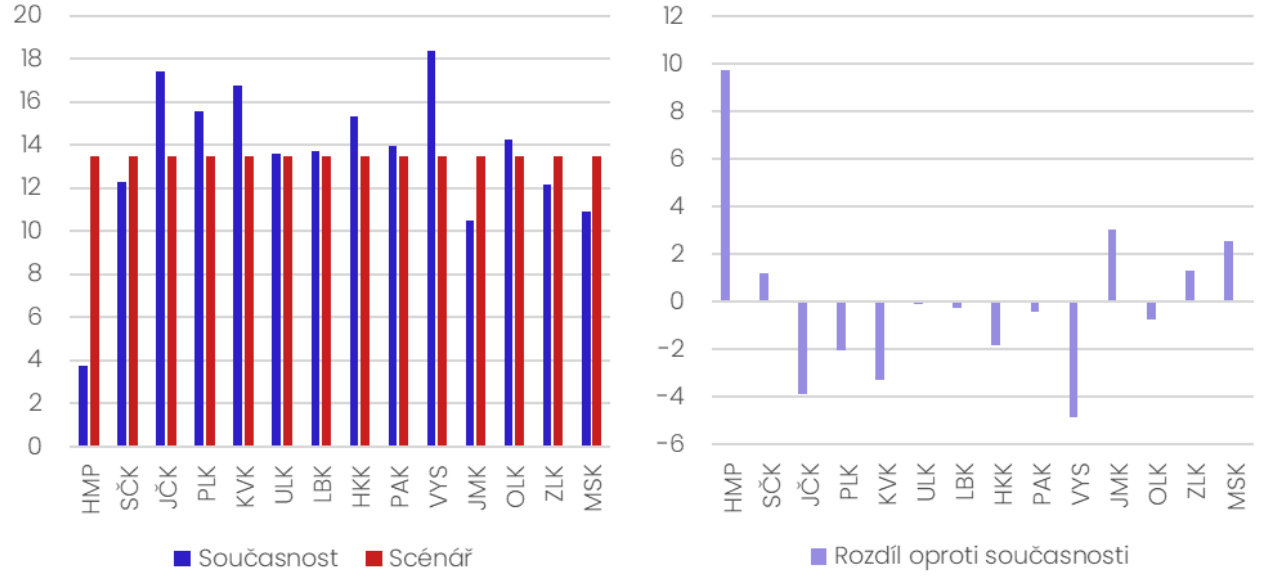
Problém pro tento scénář – i pro účely benchmarku – je **specifické postavení Prahy** v současném systému, která je v rámci krajského RUD výrazně podseknutá a naopak má mimořádně vysoké koeficienty v rámci obecního RUD. Jak bylo diskutováno, pro jakékoli nastavení krajského RUD bude nutné řešit, zda příjem Prahy snížit specifickým koeficientem, nebo přesunout část obecního RUD pro Prahu do krajského. Každopádně jen taková varianta umožní hodnotit dopady scénářů krajského RUD, aniž by v něm dominantní efekt způsoboval přesun prostředků od ostatních krajů do Prahy. Proto konstruujeme i scénář, který počítá s navýšením celkového objemu přesně o částku, která v populačním pohledu náleží Praze navíc oproti současnému nastavení: tj. pro rok 2026 o 13,6 mld. Kč.

Díky tomu nabízí Scénář 1B (Grafy 21c-d) pohled na přerozdělení prostředků mezi kraji podle populačního klíče bez ohledu na Prahu: největší navýšení je u Jihomoravského a Moravskoslezského kraje, největší snížení u Kraje Vysočina, Jihočeského, Karlovarského, Plzeňského a Královéhradeckého kraje.

Graf 21c: Příjem z RUD – Scénář 1 – Varianta B (2026, mld. Kč)



Graf 21d: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 1 – Varianta B (2026, tis. Kč)



Rovnoměrná distribuce dle počtu obyvatel nezakládá sama o sobě důvod pro navýšení objemu RUD, varianta C proto není prezentovaná (byť je samozřejmě možná).

5.3. Scénář 2 – Zahrnutí nákladové náročnosti – novela z roku 2024

Novela z roku 2024, znovu předložená poslanecké sněmovně jako poslanecký návrh na podzim roku 2025, navrhuje zavedení osmi kritérií (Tabulka 3). Dle korelační analýzy (Tabulka 1) lze navržená kritéria rozdělit do tří skupin:

Parametry korelované s počtem obyvatel (tedy v návrhu vedle počtu obyvatel ještě počet dětí, žáků a studentů navštěvujících školy zřizované krajem) mají dohromady váhu **44 %**. To je vzhledem k popsané zahraniční praxi, doporučením NERV i provedené empirické analýze velmi nízko.

Parametry korelované s rozlohou (vedle samotné rozlohy ještě délka silnic II. a III. třídy a počet obcí – v návrhu vážený opět rozlohou) tvoří dohromady **41 %** distribuce. Přestože výdaje na dopravu představují významnou část krajských výdajů, dle provedené empirické analýzy je tato váha naopak neadekvátně vysoká.

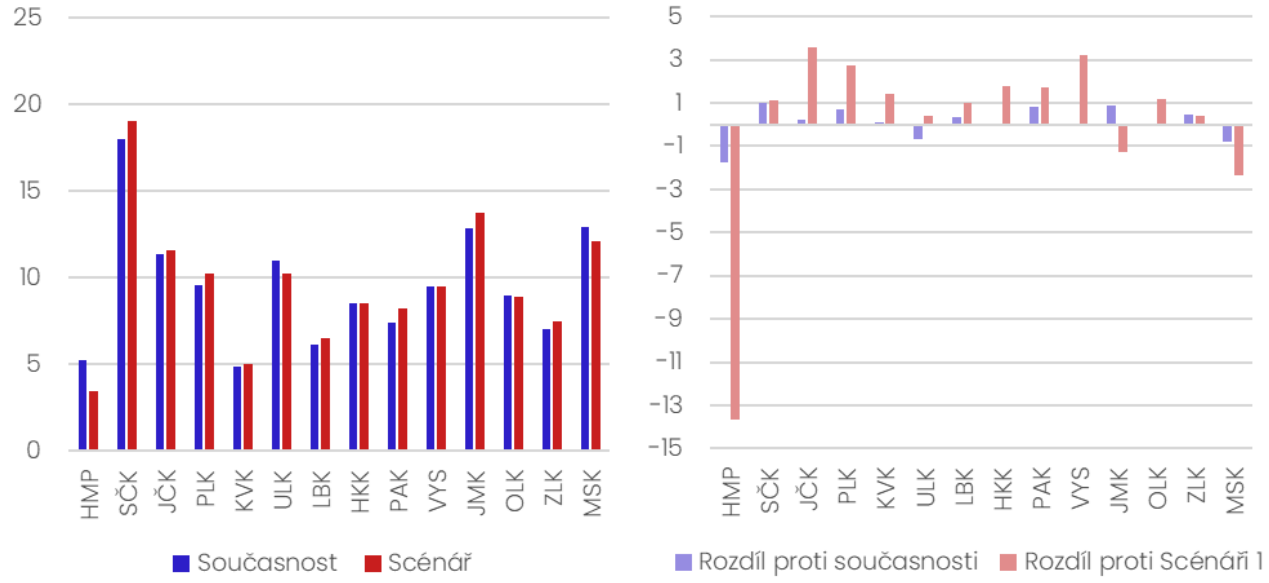
Ostatní parametry nespadají do těchto dvou hlavních skupin. Jejich záměr je zaprvé zohlednit **nákladovou náročnost zdravotnictví** (výjezdové základny ZZS a počty urgentních příjmů), což je však dle provedené regresní analýzy oblast silně korelovaná s počtem obyvatel a další parametry nevysvětlují žádnou dodatečnou variabilitu. Tyto parametry v návrhu představují **8 %**. Posledním parametrem s vahou **7 %** je **rovný podíl** nehledě na cokoli, tedy parametr, který zvýhodňuje malé kraje, tedy jde přímo proti rozloze kraje.

Specifikem tohoto návrhu je způsob **penalizace Prahy**. Návrh počítá s tím, že pro Prahu platí jen některá ze stanovených kritérií, pro ostatní má hodnotu 0. Vstupuje tedy do výpočtu s 0 obyvateli, s 0 obcemi na svém území a je rovněž vyloučena z rovného dělení uvedených 7 % mezi ostatní kraje.

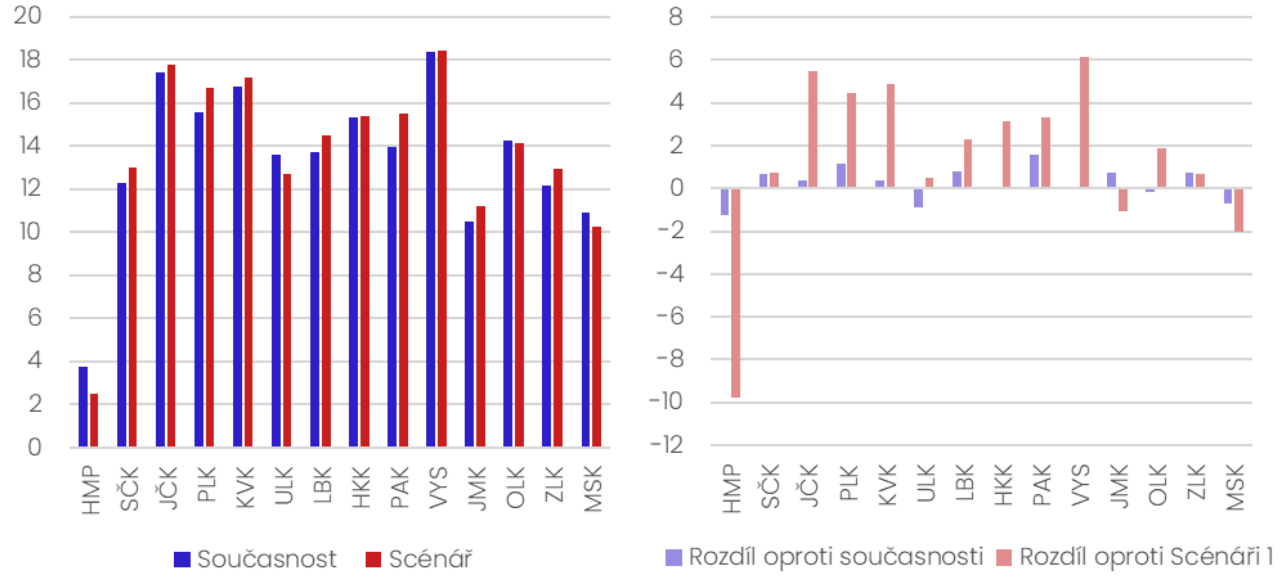
Výsledkem (Grafy 22a-b) je znatelný pokles příjmů pro hlavní město Prahu, a to jak vůči současnému nastavení, tak (samozřejmě) proti Scénáři 1. Mezi ostatními kraji jdou hlavní posuny v zásadě opačným směrem, než k čemu by mělo vést narovnávání nerovností plynoucích ze současného systému. Profitují z něj kraje, kterým již dnes náleží v přepočtu na obyvatele nadprůměrný podíl (zejména Jihoočeský, Plzeňský a Karlovarský kraj), úplně nejvíc pak Pardubický kraj, a na druhé straně nižší podíl podle tohoto návrhu náleží krajům, které mají dnes v přepočtu na obyvatele podprůměrný podíl, zejména Moravskoslezský kraj a pak také Ústecký kraj.

Dopady na jednotlivé kraje se pohybují od -3,1 mld. Kč pro Prahu po +1,0 mld. Kč pro Středočeský kraj.

Graf 22a: Příjem z RUD – Scénář 2 – Varianta A (2026, mld. Kč)



Graf 22b: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 2 – Varianta A (2026, tis. Kč)

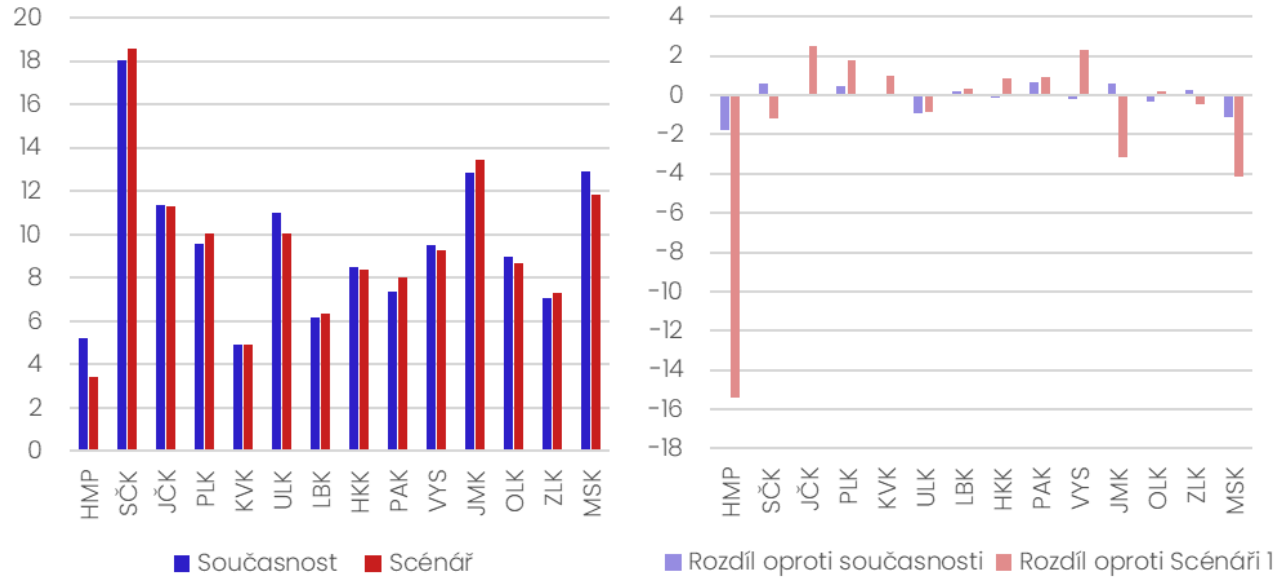


Pro úplnost uvádíme i hypotetický dopad navržené distribuce v případě bez penalizace Prahy – tedy že i Pro Prahu platí stejná kritéria jako pro ostatní kraje včetně počtu obyvatel a vyrovnávacího koeficientu.

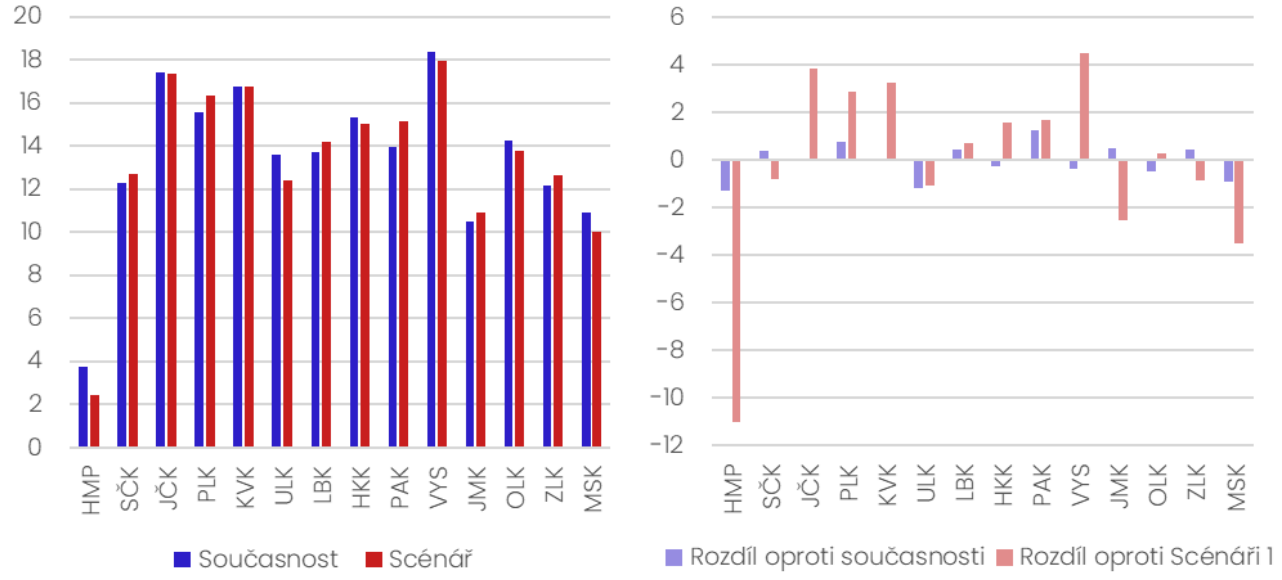
V tomto nastavení Praze náleží znatelně větší podíl, nicméně výrazně nižší, než by odpovídal čistě populační distribuci (Scénář 1), což je spojenou vysokou vahou parametrů spojenými s rozlohou. Z výsledků (Grafy 22c-d) je nicméně patrné, že na vyšší podíl Prahy se de facto skládají ze svých

současných podílů především tři kraje: Moravskoslezský, Ústecký a Olomoucký. Ostatní dostávají buď vyšší podíl (zejména Pardubický a Plzeňský kraj), nebo srovnatelný se současným stavem.

Graf 22c: Příjem z RUD – Scénář 2 – Varianta A bez penalizace Prahy (2026, mld. Kč)



Graf 22d: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 2 – Varianta A bez penalizace Prahy (2026, tis. Kč)



V obou pohledech nicméně platí, že tento Scénář v zásadě posiluje popsané nerovnováhy současného systému.

5.4. Scénář 3 – Zahrnutí nákladové náročnosti – návrh vyplývající z analýzy výdajů

Z analýzy výdajů vyplynulo, že u výdajů na silnice má 60% váhu parametr délky silnic II. a III. třídy, stejný parametr má dále 40% váhu u ostatních výdajů na veřejnou dopravu, pro vzdělávání je vhodné nahradit ze 100 % počet obyvatel za počet žáků navštěvujících školy zřizované krajem.

Délku silnic lze vyměnit za rozlohu kraje. Délka silnic má sice o něco vyšší vypovídací schopnost, nicméně může způsobovat skokové změny (otevření nového významného úseku silnice, převedení silnic mezi kategoriemi). Přestože se dle dostupných informací významně liší intenzita dopravy na silnicích II. a III. třídy v jednotlivých krajích, empiricky nebyl potvrzen systematický vliv na nákladovou náročnost po zohlednění délky silnic (příp. rozlohy kraje) a počtu obyvatel.

Na silnice kraje vynakládají v průměru 18 % běžných výdajů, na veřejnou dopravu 30 % a na vzdělávání 12 %. Po přesunu financování nepedagogických pracovníků na zřizovatele lze očekávat nárůst významu výdajů na vzdělávání přibližně na 15 %.

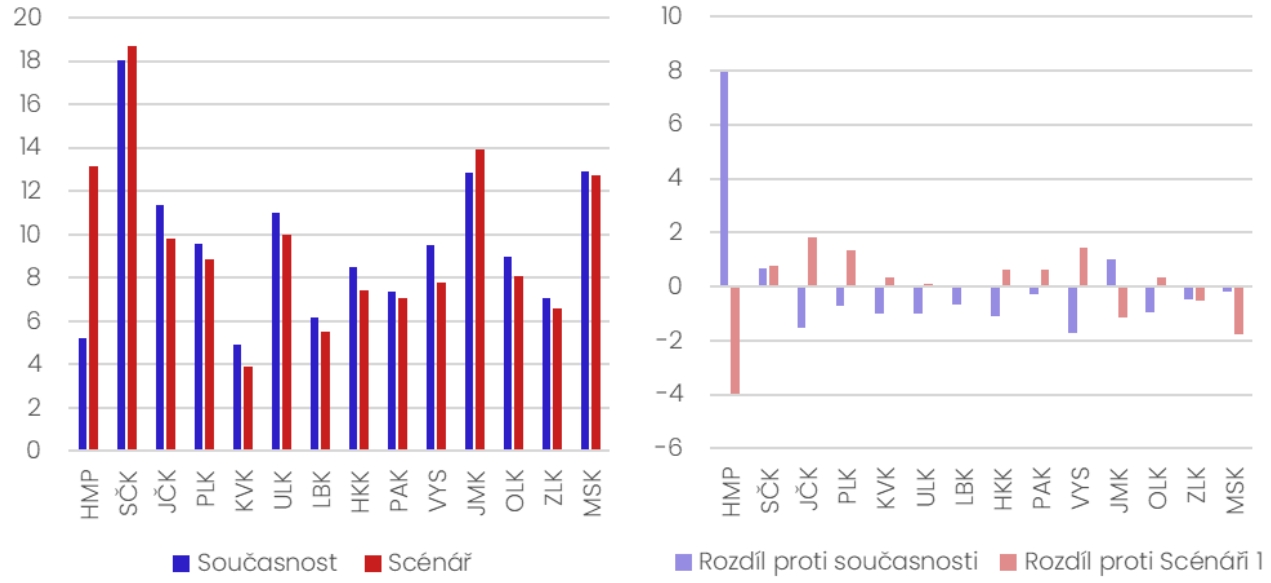
V kombinaci s výsledky provedené analýzy lze doporučit váhy uvedené v Tabulce 6. Při rozlišení dle korelační analýzy patří **76 % distribuce populačním faktorům a 24 % rozloze kraje**.

Tabulka 6: Váhy nákladových kritérií – Scénář 3

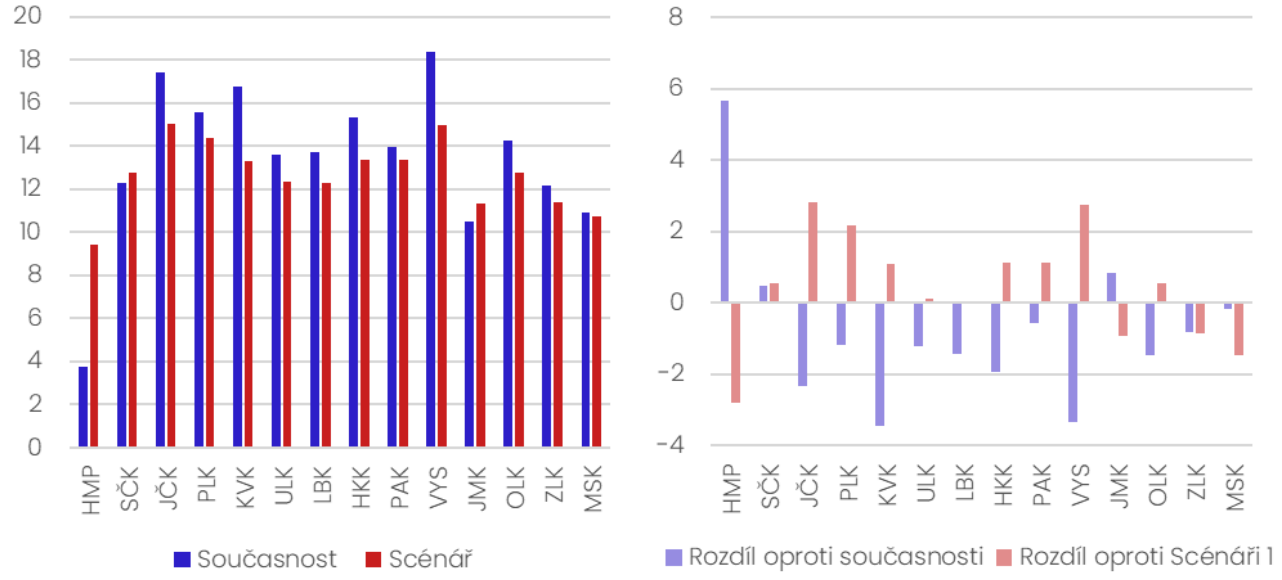
1. úroveň – rovnoměrná distribuce	Počet obyvatel	61 %
2. úroveň – nákladová náročnost	Délka silnic II. a III. třídy	24 %
	Počet žáků a studentů navštěvujících školy zřizované krajem	15 %

Vysoká váha pro populační faktory odpovídá uvedené zahraniční praxi i doporučením NERV. Způsobuje nicméně oproti současnému stavu vysoký nárůst zejména pro Prahu, což by při zachování stávající alokace vedlo k absurdnímu přerozdělení od ostatních krajů (viz Grafy 23a-b). Směrodatné pro posouzení vlivu tohoto scénáře je tedy varianta B, která přesouvá navýšení pro Prahu z obecního RUD (anebo Prahu penalizuje specifickými koeficienty, aby zůstala na současné úrovni – viz níž). Oproti současnému nastavení tento scénář ve variantě B (viz Grafy 23c-d, resp. 23e-f) přidává (vedle Prahy) nejvíc krajům, které jsou nejníž v poměru RUD na obyvatele: Jihomoravskému, Středočeskému a Moravskoslezskému kraji. Naopak nejvíc se na této redistribuci podílejí kraje, které v současném systému získávají v přepočtu na obyvatele nejvíc: Vysočina, Jihočeský, Karlovarský a Královéhradecký kraj.

Graf 23a: Příjem z RUD – Scénář 3 – Varianta A (2026, mld. Kč)

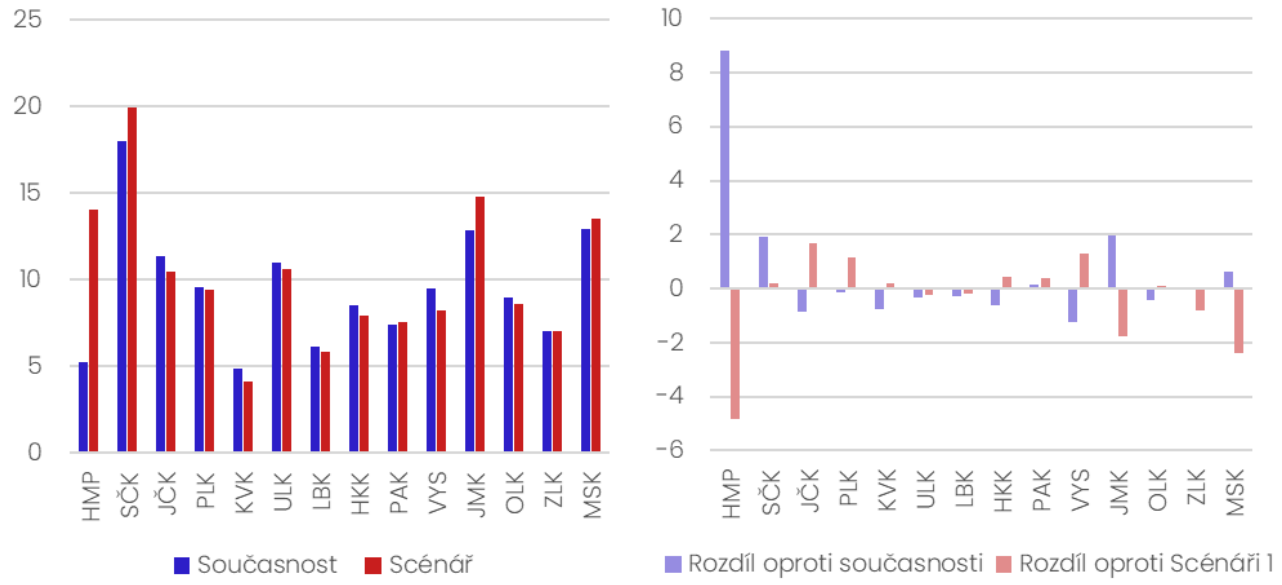


Graf 23b: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 3 – Varianta A (2026, tis. Kč)

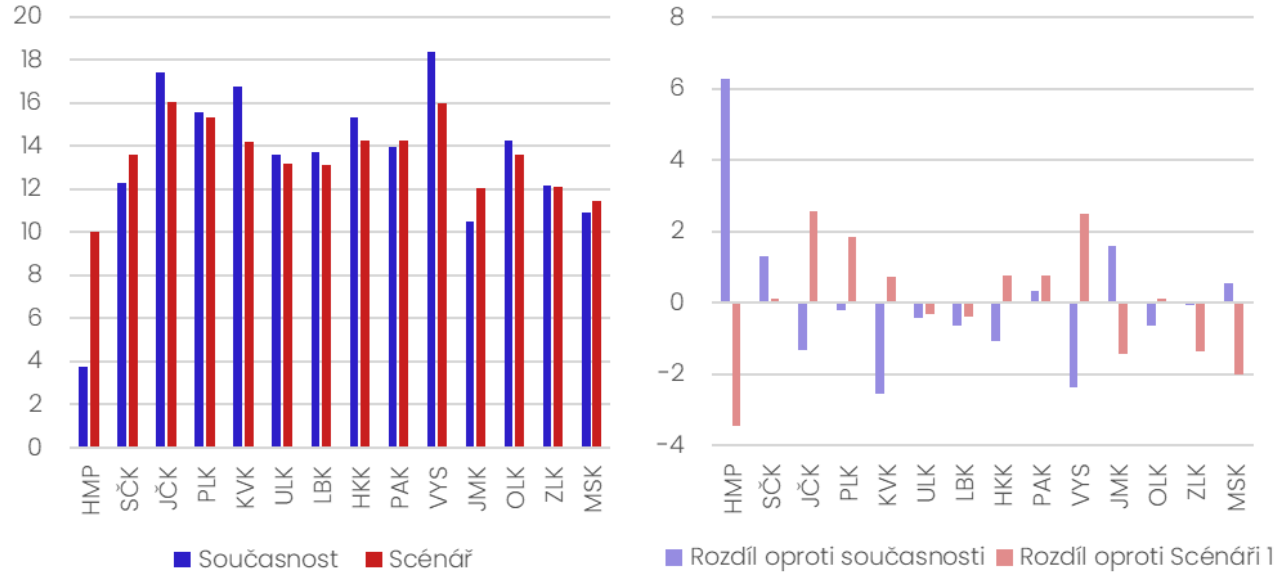


Jakýkoli scénář zohledňující objektivní nákladovou náročnost nutně navyšuje alokaci pro Prahu. Jak již bylo diskutováno, kdyby měl být takový scénář zaveden, bylo by nutné buď adekvátně navýšit celkovou alokaci pro krajský RUD, a to přesunem z obecního RUD pro Prahu (viz varianta B, Grafy 23c-d), nebo doplnit do výpočtu arbitrární snížení části pro Prahu (jako je tomu v návrhu novely z roku 2024, viz Scénář 2). Toto arbitrární snížení je ilustrováno v Grafech 23e-f.

Graf 23c: Příjem z RUD – Scénář 3 – Varianta B (2026, mld. Kč)



Graf 23d: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 3 – Varianta B (2026, tis. Kč)

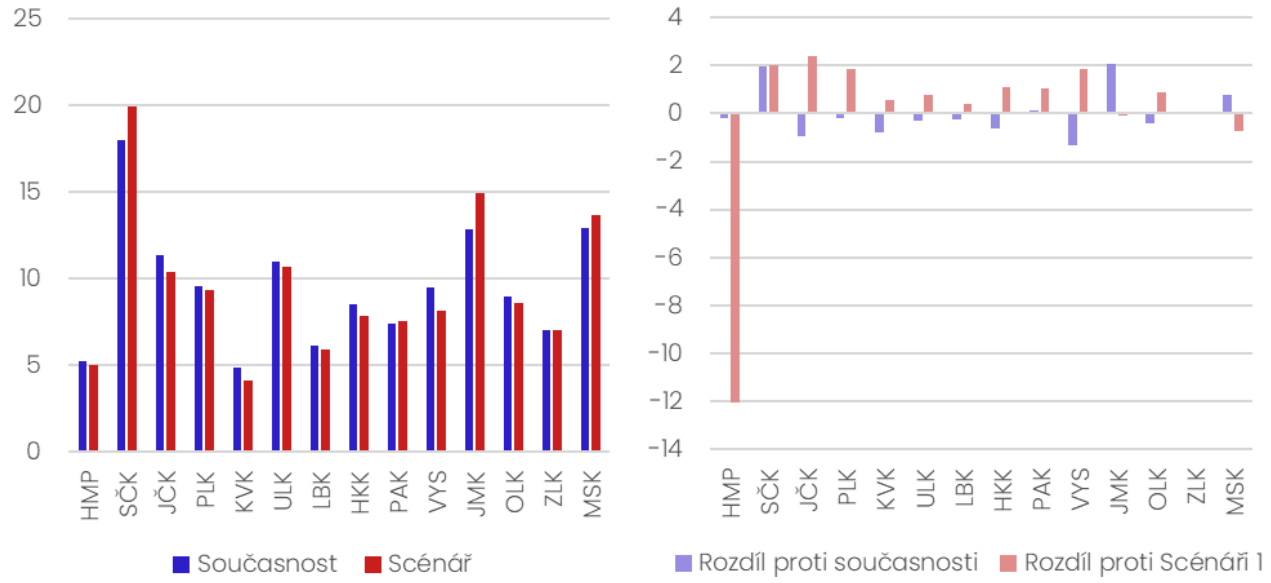


Ve srovnání s rovnoměrnou distribucí dle počtu obyvatel (Scénář 1) tento Scénář navrhuje nižší alokaci zejména Praze a pak Moravskoslezskému, Jihomoravskému a Zlínskému kraji, což jsou kraje s nejvyšší hustotou zalidnění – přesun váhy z populace na jiná kritéria tedy vede k relativnímu snížení, pokud v těchto dalších ukazatelích nejsou tyto kraje stejně nadprůměrné (což platí pro Středočeský kraj, který si tím pádem oproti populační rovnoměrné distribuci nepohorší). Naopak kraje s nejnižší hustotou zalidnění zaznamenávají oproti Scénáři 1 nárůst, protože mají relativně větší náklady na silnice v poměru k počtu obyvatel.

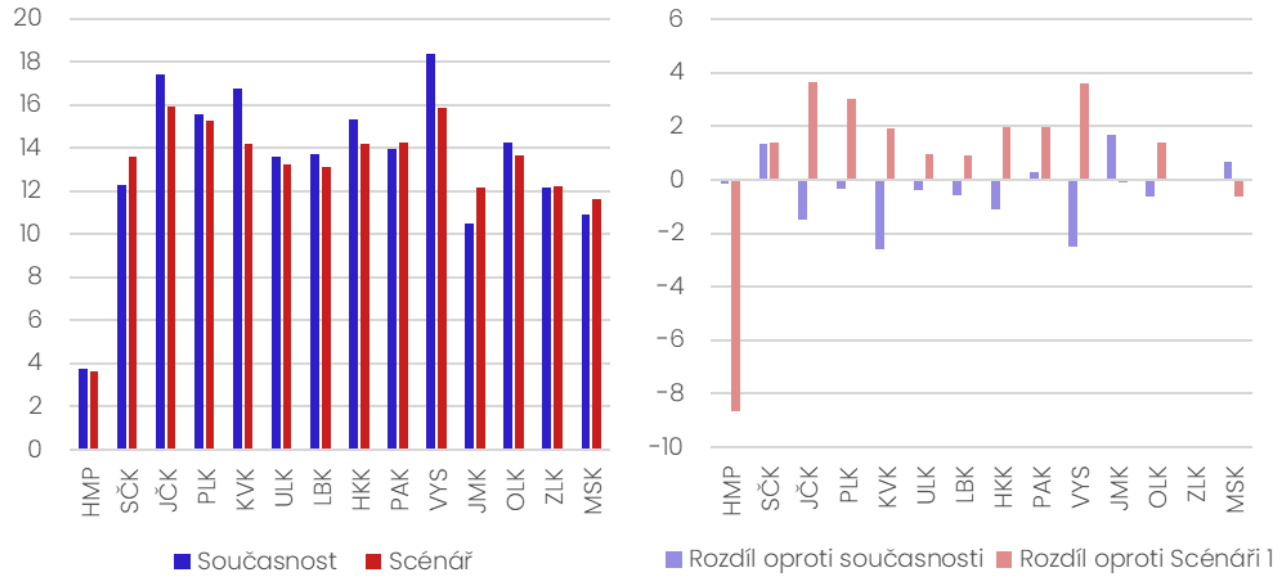
Tento scénář ve variantě 3B (tedy s dorovnáním alokace o vyšší příspěvek pro Prahu) by měl být základem pro další diskusi o nastavení RUD.

Pokud by nedošlo k souběžné změně obecního RUD pro přesun části pro Prahu, bylo by možné doplnit specifické kritérium pro Prahu. Zachování podílu Prahy na stávající úrovni by vyžadovalo, aby se pro ni **počet obyvatel násobil koeficientem 0,2**. Tato varianta – pro nezměněnou alokaci sdílených daní do krajského RUD ve výši 10,23 % – je znázorněna v Grafech 23e-f. Redistribuce mezi ostatní kraje zůstává stejná jako v předchozí variantě.

Graf 23e: Příjem z RUD – Scénář 3 – Varianta A s penalizací Prahy (2026, mld. Kč)



Graf 23f: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 3 – Varianta A s penalizací Prahy (2026, tis. Kč)



Dopady takto nastaveného scénáře jsou rozsahem srovnatelné se Scénářem 2, pohybují se od -1,3 mld. Kč pro Vysočinu po +2,1 mld. Kč pro Jihomoravský kraj.

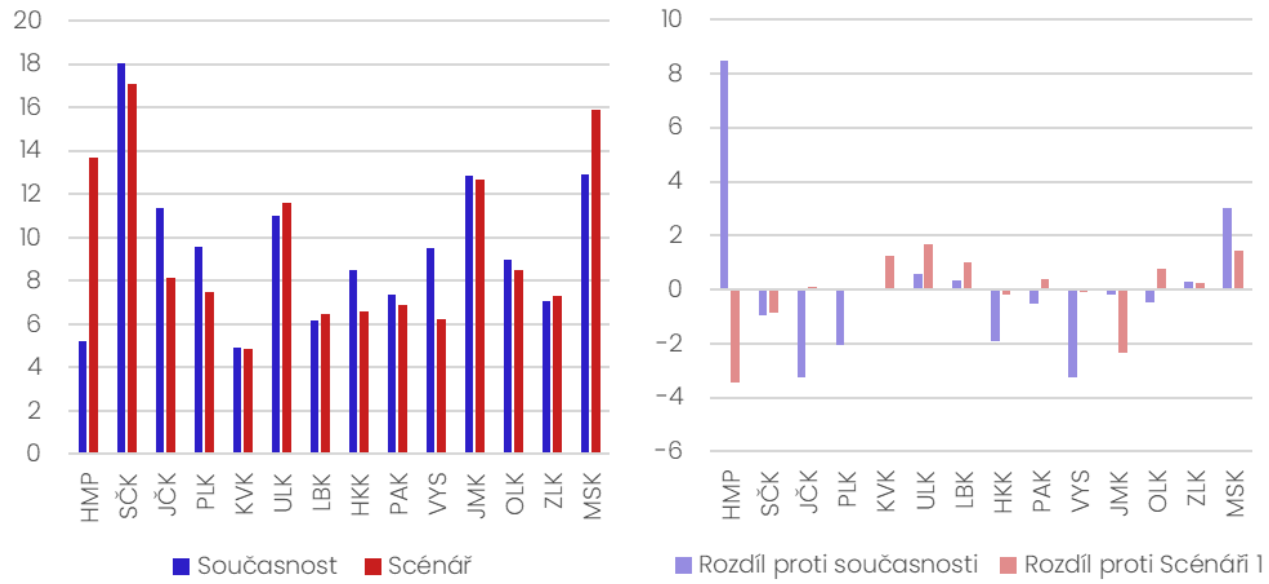
5.5. Scénář 4 – Zahrnutí principu podpory

Třetí úroveň úvah o distribuci výběru daní přidává k předchozímu možné politické cíle. Jak bylo diskutováno dříve (Kapitola 3.3), zvažujeme v tomto návrhu dva politické cíle: podporu zaostávajících regionů a motivaci k ekonomické aktivitě. Scénář 4 představuje princip podpory, a to skrze zohlednění úrovně HDP na obyvatele: v případě, že je HDP na obyvatele kraje nižší, než celorepublikový HDP na obyvatele, bere se pro takový kraj pro výpočet podpůrné složky váha ve výši jeho HDP (nikoli na obyvatele).

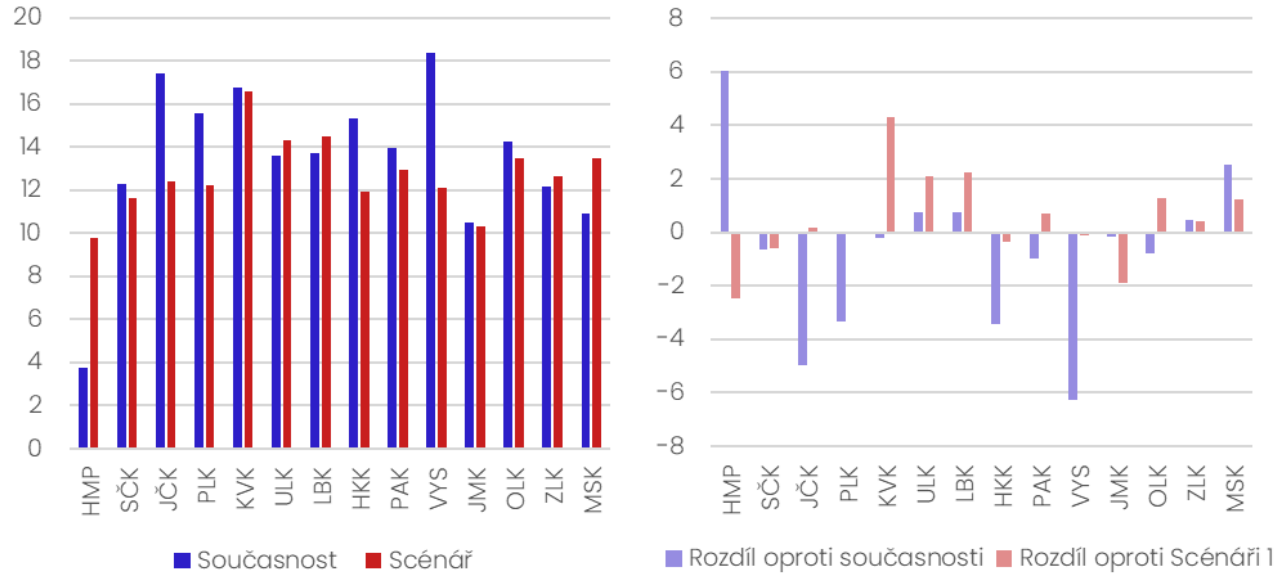
Diskutován byl i parametr průměrné mzdy, resp. objemu mezd, ale HDP na obyvatele se jeví pro princip podpory jako vhodnější, přestože má jako ukazatel své často kritizované slabiny.

Scénář vychází z čistě populačního scénáře, přičemž 20 % alokuje dle principu podpory. Srovnávat výsledky tohoto scénáře je tedy potřeba primárně se Scénářem 1, ze kterého vychází. Jak je vidět v Grafech 24a-b, zahrnutí tohoto principu snižuje oproti Scénáři 1 alokaci ekonomicky nejvýkonnějším regionům, tedy zejména Praze a Jihomoravskému kraji, a zvyšuje díl pro ekonomicky zaostávající regiony, tedy hlavně Moravskoslezský, Ústecký, Karlovarský a Liberecký kraj.

Graf 24a: Příjem z RUD – Scénář 4 – Varianta A (2026, mld. Kč)



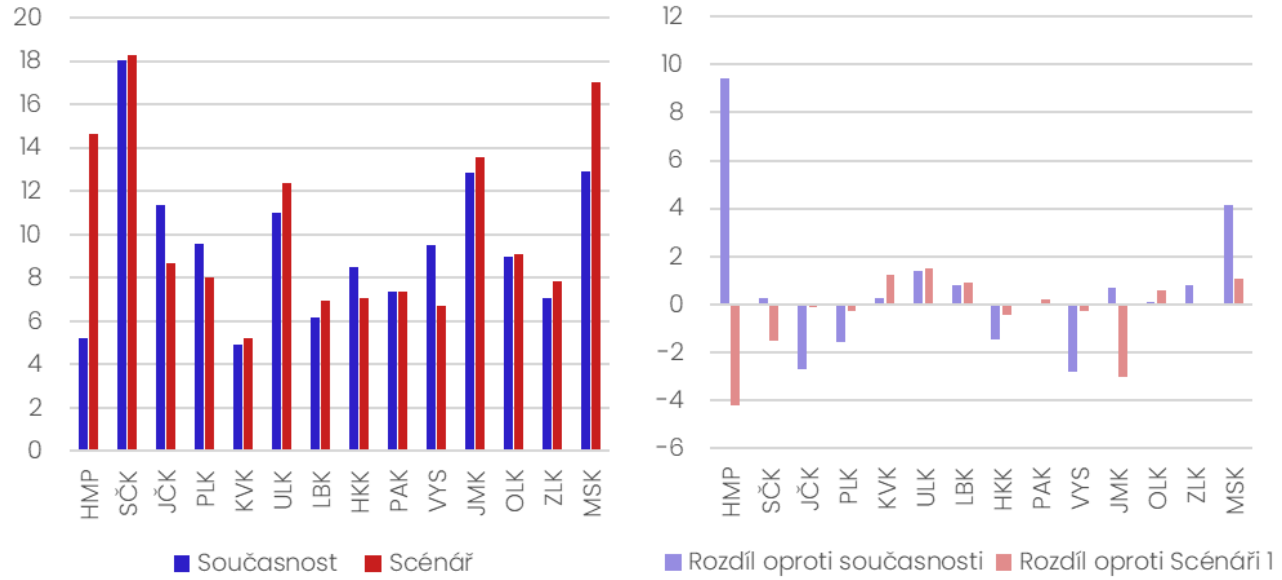
Graf 24b: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 4 – Varianta A (2026, tis. Kč)



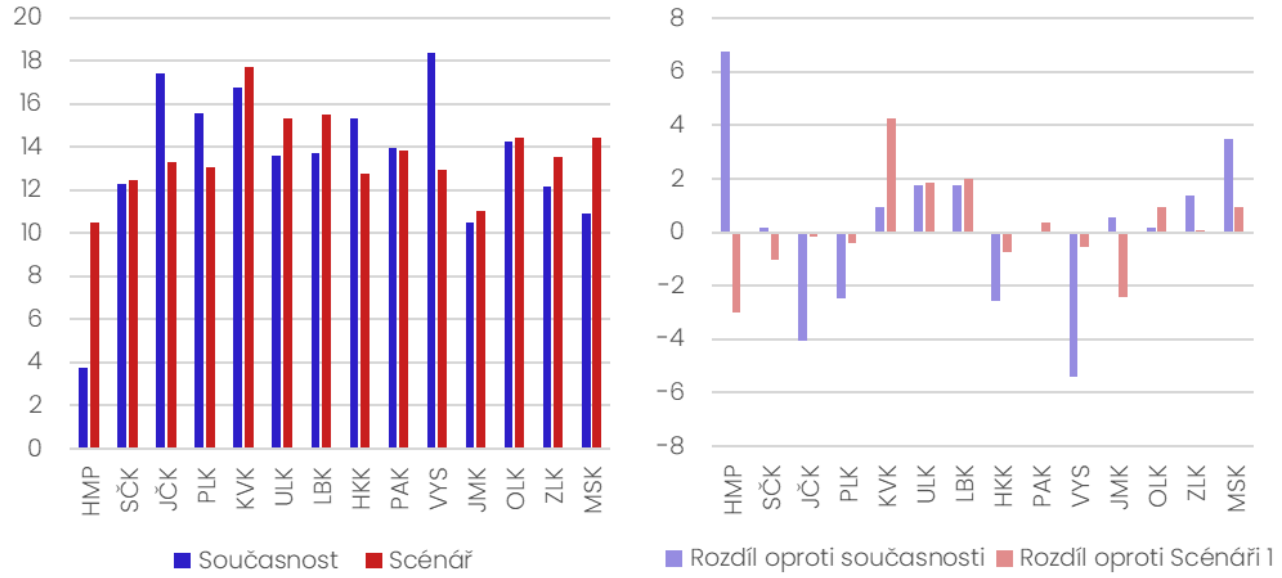
Volba 20 % je jen ilustrativní, záleží plně na politickém rozhodnutí. Stejně tak je možné (a dokonce vhodné) tento princip využít **v kombinaci s druhou úrovní, tedy zahrnutím nákladové náročnosti**.

Na výsledcích (ve variantě A i B) je vidět, že jediný kraj ze tří strukturálně postižených, který ve stávajícím systému de facto má zohledněnoou podpůrnou složku (kterou lze vysvětlit vyšší podíl na obyvatele), je Karlovarský kraj.

Graf 24c: Příjem z RUD – Scénář 4 – Varianta B (2026, mld. Kč)



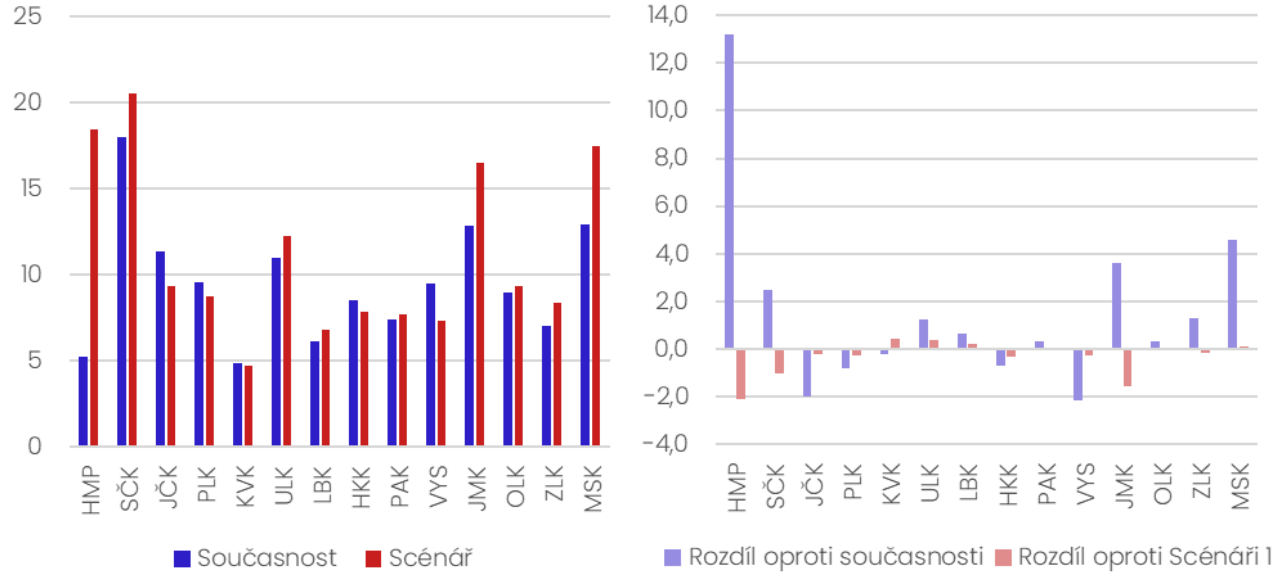
Graf 24d: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 4 – Varianta B (2026, tis. Kč)



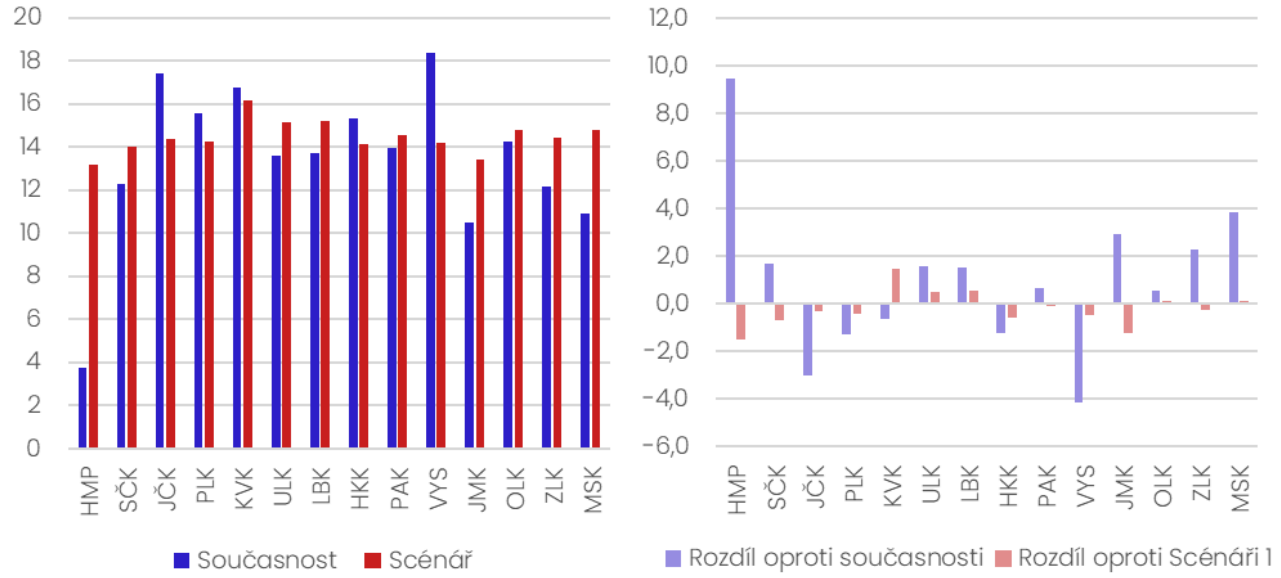
Zahrnutí principu podpory může být spojené s přesunem části transferových plateb ze státního rozpočtu, v tomto případě patrně především transferů v sociální oblasti. Ty představují přibližně 11-12 mld. Kč ročně, ve scénáři počítáme s přesunem 10 mld. Kč. To je částka, která by po navýšení ze 133,5 mld. Kč na 155,5 mld. Kč (včetně přesunu části pražského RUD z obecního do krajského systému) odpovídala zhruba 6,4 % krajského RUD.

Rozdíl oproti Scénáři 1 je v Grafech 24e-d ovlivněn tím, že varianta C ve Scénáři 1 pracuje s vyšší alokací o 5 mld. Kč (což je způsobeno vyšším podílem Prahy).

Graf 24e: Příjem z RUD – Scénář 4 – Varianta C (2026, mld. Kč)



Graf 24f: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 4 – Varianta C (2026, tis. Kč)



V současných podmínkách je pro princip podpory – byť zaměřený převážně na tři strukturálně postižené regiony – zaměřena kohezní politika EU a speciální nástroje, jako je Fond spravedlivé transformace. Zohlednění tohoto principu i skrze RUD by mohlo vést k duplicitě podpory a tím pádem k neefektivní alokaci. Proto s tímto scénářem ve výsledném návrhu nepracujeme.

5.6. Scénář 5 – Zahrnutí principu motivace

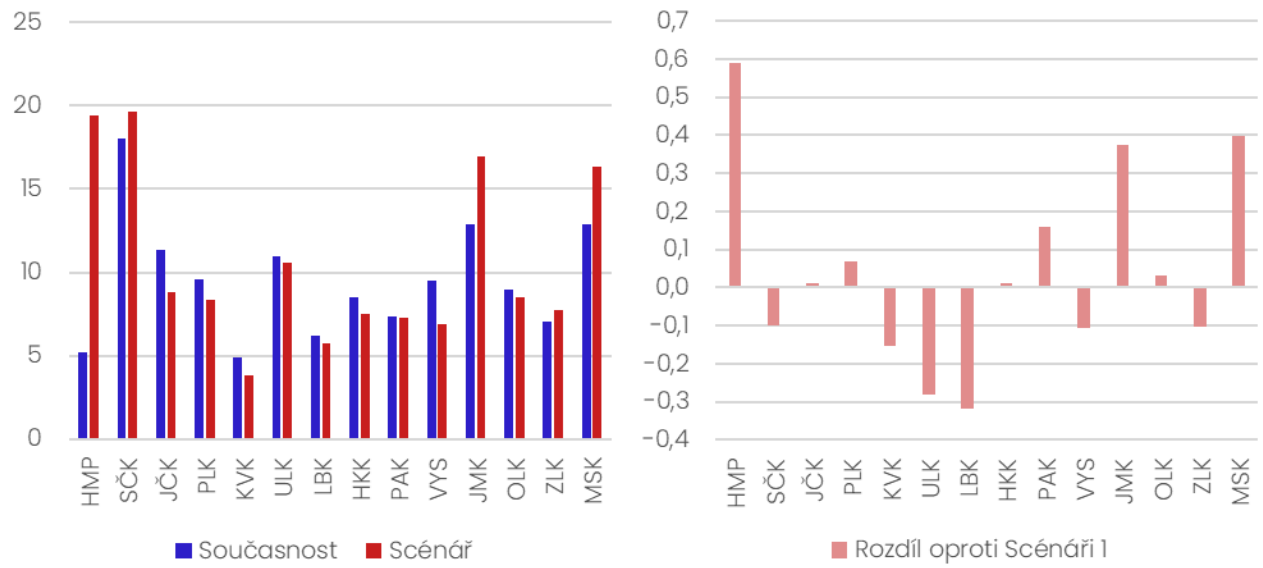
Motivační složka je konstruována ze změny výběru DPPO v čase a z výběru a změny DPFO od OSVČ. **Změna výběru DPPO** mění pro určitou část RUD (v návrhu 20 %) populační distribuci o odchylku změny výběru DPPO oproti neváženému průměru změn výběru DPPO napříč kraji. Takové nastavení mění příjmy nejvýše o nízké stovky milionů. Pro výpočet změny jsou použité tříleté průměry a změna je počítána za pětileté období. Pro **výběr DPFO od OSVČ** je sledován princip popsaný dříve (v Kapitole 3.3): cílem je zanechat příslušnou část (v tuto chvíli 10,23 %) výběru DPFO od OSVČ v kraji, odkud pochází dle trvalého bydliště podnikatele, a k tomu **přičíst 100 % meziročního navýšení**. Přestože jde o navýšení za jeden rok, je počítáno jako třetina změny za tříleté období kvůli eliminaci mimořádné fluktuace. Případný pokles výběru zohledňován není.

Pokud by tato složka byla do RUD zahrnuta, bylo by vhodné vázat ji na aktuální inkaso. Předložené výpočty jsou proto pouze ilustrativní neboť vychází z čísel za minulost (za průměr let 2022–2024, ačkoli odhadujeme efekt pro rok 2026). Cílem této analýzy je nicméně ukázat rozsah změn při zavedení této složky.

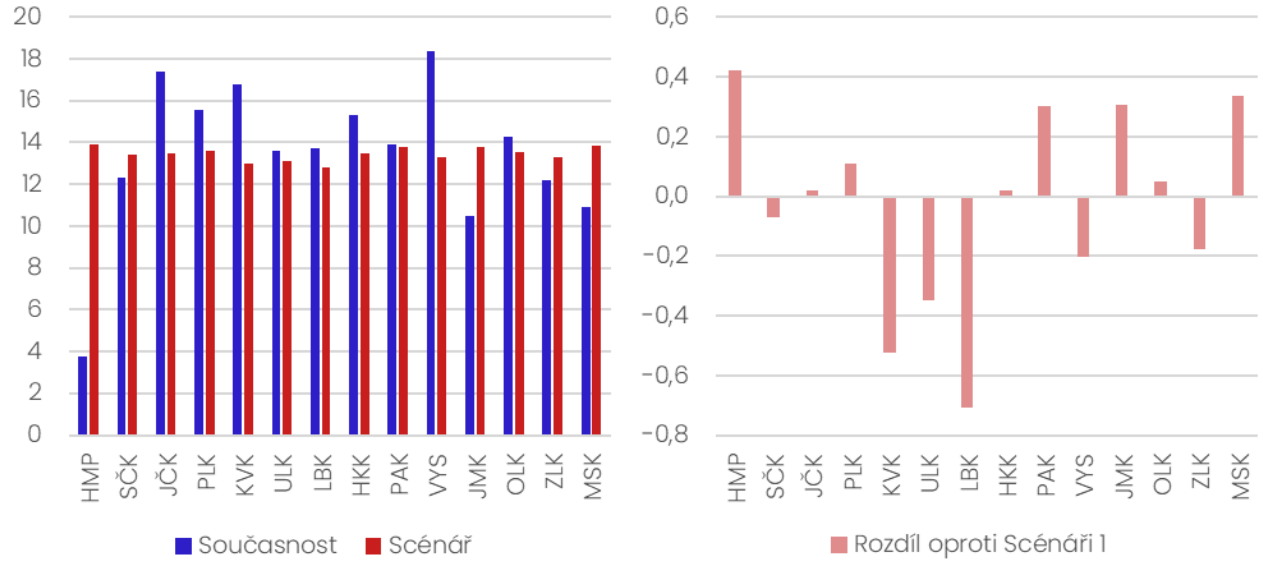
Pro ukázání efektu čistě motivační složky ukazujeme rozdíl pouze proti Scénáři 1, ze kterého vychází, a to ve variantě B, která již řeší novou pozici Prahy v krajském RUD. Motivační složka ale

nemusí vycházet jen z poupulačního scénáře, ale může obohatit i jakýkoli jiný scénář – takový model bude nabídnut ve Scénáři 6.

Graf 25a: Příjem z RUD – Scénář 5 – Varianta B (2026, mld. Kč)



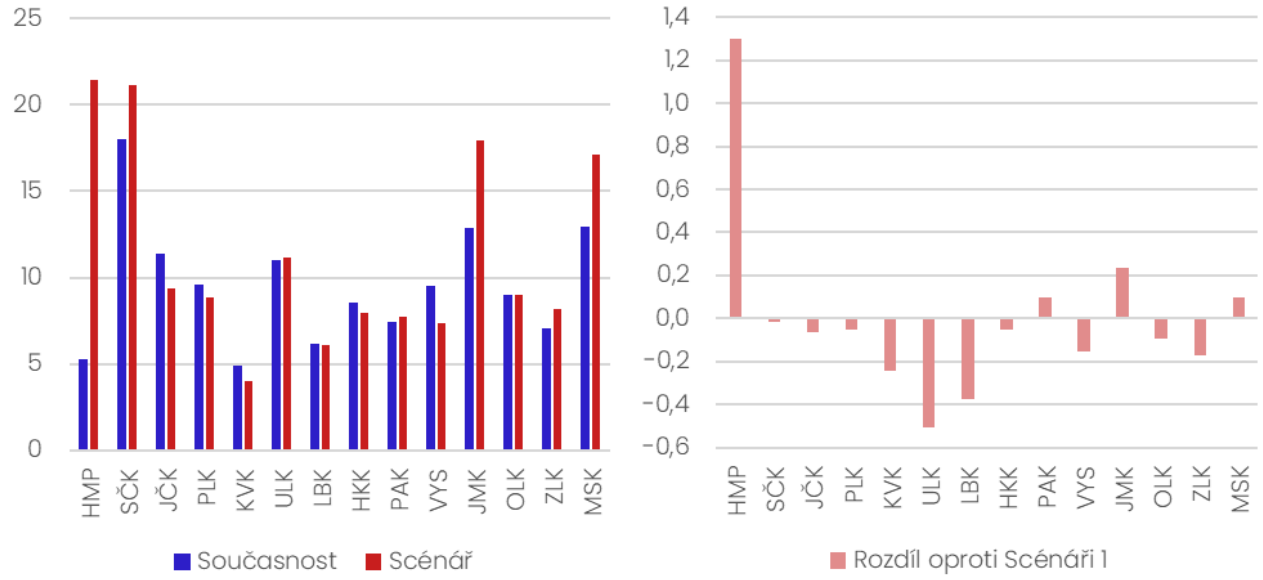
Graf 25b: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 5 – Varianta B (2026, tis. Kč)



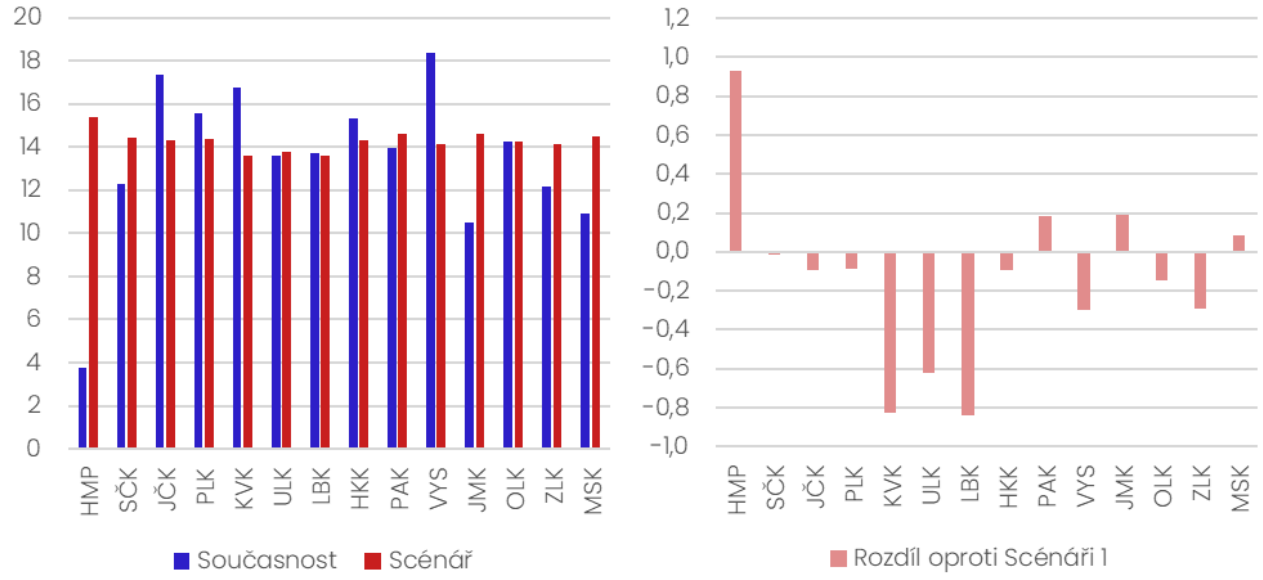
Na výsledcích je vidět, že tento scénář nezpůsobuje tak velkou redistribuci jako ostatní scénáře, pohybuje se v řádu stovek milionů Kč. Pozitivně se (na základě dat z roku 2024) projeví v šesti krajích: Praze, Moravskoslezském, Jihomoravském, Pardubickém, Plzeňském a mírně též Olomouckém kraji. Negativní vliv na příjem by měl zejména pro trojici krajů Liberecký, Karlovarský a Ústecký a dále pro Vysočinu, Zlínský a mírně Středočeský kraj.

Kdyby byl zájem ještě více posílit Wicksellovskou vazbu mezi podnikateli a veřejnými službami zajišťovanými kraji, nabízí se možnost politického rozhodnutí ponechávat kraji více z DPFO od OSVČ než se současným systémem konzistentních 10,23 %. To by zvýšilo celkovou alokaci pro krajský RUD, jedná se tudíž o variantu C. Níže odhadujeme efekt ponechání 50 % DPFO od OSVČ v kraji, odkud pochází – variantu srovnáváme se stejným navýšením čistě podle populačního klíče.

Graf 25c: Příjem z RUD – Scénář 5 – Varianta C (2026, mld. Kč)



Graf 25d: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 5 – Varianta C (2026, tis. Kč)



Oproti stejnému navýšení celkové alokace, ale rozdělovaného čistě podle počtu obyvatel, se při rozdělování 50 % DPFO od OSVČ dle místa původu projeví výraznější pozitivní rozdíl především u Prahy, která by si tak oproti populačnímu klíči polepšila o 1,3 mld. Kč.

Jiná možnost, která by počítala s navýšením celkové alokace, je využít pro DPPO podobný princip, jako je navržený pro DPFO od OSVČ: tedy **ponechávat v kraji 100 % meziroční změny** (počítané na tříletých průměrech). Tím by se konstrukce výrazně zjednodušila a posílil by se tím motivační aspekt. Navržený mechanismus musí pracovat s redistribucí dopředu dané alokace a nemůže tedy odměnit všechny kraje, které se zasloužily o růst výběru daní, ale vždy je taková odměna na úkor jiného kraje.

5.7. Scénář 6 – Kombinace tří úrovní – Výsledný návrh

Ačkoli je tento materiál zamýšlen jako podklad k diskuzi o možnostech změny krajského RUD a není jeho primárním cílem navrhnout jedno konkrétní řešení, v posledním Scénáři postavíme jednu typově vhodnou variantu, která zahrnuje všechny tři úrovně přerozdělování.

Konkrétně se jedná o Scénář 3B rozšířený o motivační složku (tedy Scénář 5B). Jedná se o variantu B, která předpokládá souběžnou změnu obecního RUD tak, aby navýšení pro Prahu nebylo na úkor ostatních krajů, ale bylo pokryto adekvátním snížením příjmu Prahy z obecního RUD. Druhou možností je specifickými koeficienty penalizovat Prahu v krajském RUD.

Zahrnutí motivační složky způsobuje zahrnutí prvku, který nemá ve výpočtu pevnou váhu: záleží na velikosti změny výběru DPPO a DPFO od OSVČ v čase. Pro srovnatelnost s ostatními scénáři lze odhadnout alespoň rozmezí, v jakém by se při navrženém nastavení pohybovala váha motivační složky: na 2–6 %. Část zohledňující DPPO je navržena jako korekční mechanismus k rozdělení dle počtu obyvatel. Význam této složky lze proto ovlivnit tím, jak velkou část populační složky má korigovat. Navržena je necelá třetina (konkrétně 20 p.b. z celkových 61 určených dle Scénáře 3B pro počet obyvatel). Přerozdělení dle výběru DPPO pak směřuje k těm krajům, v nichž je nárůst výběru vyšší, než jaký je nevážený[7] průměr změny pro všechny kraje. V navrženém scénáři tento mechanismus vede k přerozdělení 1,1 mld. Kč, tedy 0,8 % z celkových 133,5 mld. Kč. Kdyby byla korigována celá populační složka, dosáhlo by přerozdělení 3,2 mld. Kč, resp. 2,4 %.

Část zohledňující DPFO od OSVČ je konstrukčně jednodušší: přiznává kraji 10,23 % výběru této daně z vlastního území a k tomu celý nárůst oproti minulému roku. Tato konstrukce může dle našeho odhadu vést k 1,5–4 % celkového výběru, tedy ze 133,5 mld. Kč by se mohlo jednat o 2–5 mld. Kč. V modelovém výpočtu tato složka dosahuje 2,9 %.

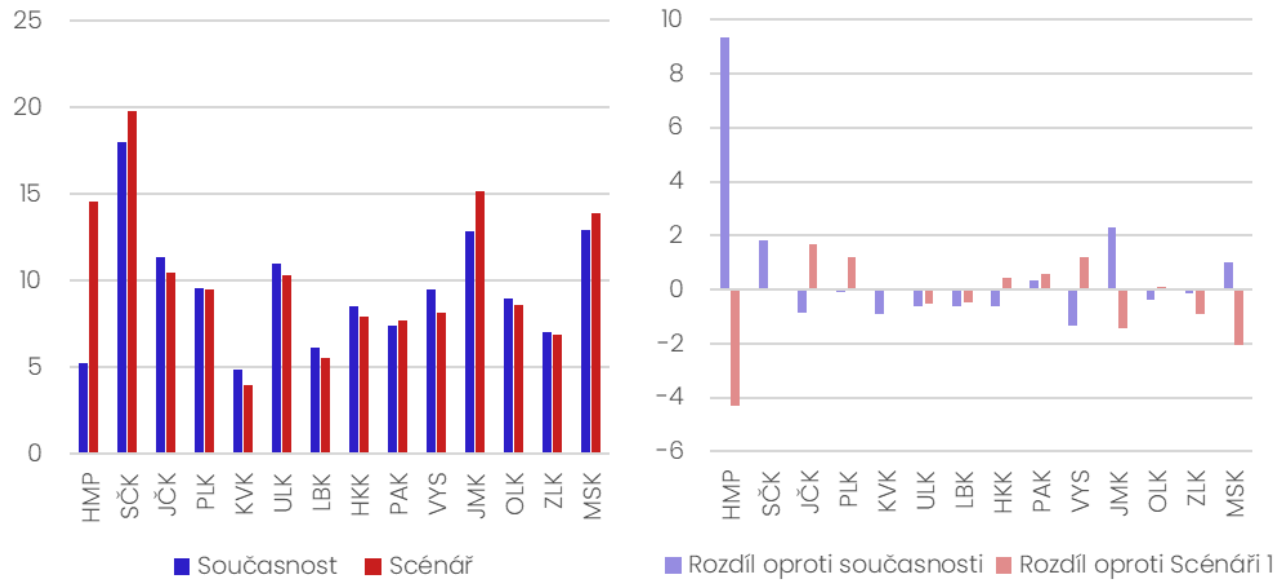
[7] Nevážený průměr je použit proto, aby se kompenzoval vliv Prahy, kde je předpokládán nárůst nejvyšší. Vážený průměr (resp. změna výběru za celou ČR) by byl vyšší a tedy by z motivační složky benefitovalo méně krajů.

Motivační složka by v celkové distribuci snižovala váhu počtu obyvatel. V následující tabulce jsou proto jak motivační složka, tak počet obyvatel uvedeny v předpokládaném rozmezí, závislém na skutečném výběru daně z příjmu, resp. změny výběru v čase.

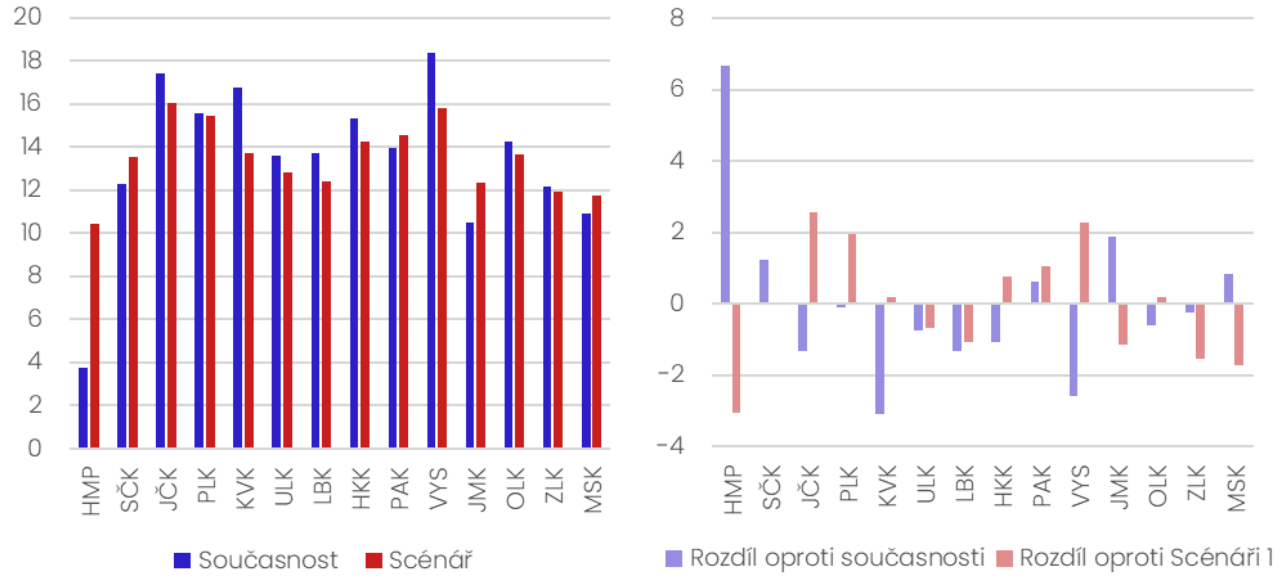
Tabulka 7: Váhy nákladových kritérií – Scénář 6

1. úroveň – rovnoměrná distribuce	Počet obyvatel	55–59 %
2. úroveň – nákladová náročnost	Délka silnic II. a III. třídy	24 %
	Počet žáků a studentů navštěvujících školy zřizované krajem	15 %
3. úroveň – politické cíle	Změna výběru DPPO a DPFO od OSVČ v čase	2–6 %

Graf 26a: Příjem z RUD – Scénář 6 – Varianta B (2026, mld. Kč)



Graf 26b: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář 6 – Varianta B (2026, tis. Kč)



Výsledná distribuce se neliší moc od Scénáře 3B, ze kterého vychází: jen o změny znázorněné v grafech 25a-d, tedy v řádu nízkých stovek milionů Kč. Pozitivně se projeví (ve sledovaném období) zejména u Moravskoslezského a Jihomoravského kraje a u Prahy. Celková distribuce prezentovaná v grafech 26a-b ve srovnání se současným stavem v první řadě sbližuje rozdíly v příjmech z RUD na obyvatele, ale zároveň se zohledněním prokazatelných nákladových potřeb. Největší snížení by se dotklo Kraje Vysočina, a to o 1,3 mld. Kč, tedy přibližně o 14 % oproti současnosti. Na druhé straně nejvíc by si polepšil Jihomoravský kraj, a to o 2,3 mld. Kč (bez motivační složky by šlo o 1,9 mld. Kč), tedy přibližně o 18 % současných příjmů.

5.8. Řešení důsledků pro finanční řízení jednotlivých krajů

Přechod na nový systém při zachování celkové alokace v rámci krajského RUD nutně způsobí, že si některé kraje oproti stávajícímu systému pohorší. Aby se nejednalo o zásadní negativní dopad do hospodaření žádného z krajů, je nutné zohlednit několik aspektů:

1) V první řadě je nutné řešit **pozici Prahy v krajském RUD**. Jakákoli objektivní kritéria, která budou stejná pro všechny kraje, povedou k výraznému zvýšení alokace pro Prahu. Pokud by s tím nebylo spojeno žádné opatření, znamená to, že tento nárůst bude na úkor ostatních krajů. Nabízí se dvě řešení, diskutovaná a ilustrovaná v jednotlivých scénářích.

   První možností je Prahu **specifickou penalizací** udržet na úrovni, na jaké je v krajském RUD dnes. Takové řešení je zvoleno v návrhu novely předloženém do poslanecké sněmovny, v němž se například pro Prahu vůbec nepočítá s počtem obyvatel. Přesné kritérium bude záviset na ostatních parametrech, které budou vstupovat do výpočtu, nicméně

dostačující kritérium pro většinu variant by mělo být násobit pro Prahu počet obyvatel koeficientem 0,2 (viz Scénář 3A s penalizací Prahy – Grafy 23e-f). Toto řešení by nicméně zpochybnilo smysl jakýchkoli parametrů nákladové náročnosti v případě Prahy.

Druhou možností je **narovnat systém souběžnou úpravou koeficientu pro Prahu v obecním RUD**. Celková alokace pro krajský RUD by se tím zvýšila o část, o kterou se zvýší příjem z krajského RUD Prahy – tato změna by nicméně proběhla jednou a v budoucnu by již hrál roli jen vývoj kritérií stanovených pro výpočet RUD. S tímto řešením počítají všechny scénáře skrz variantu B.

2) **Zahrnutí třetí úrovně** konstrukce RUD, představující politické cíle, může být buďto **odloženo v čase** (což dává smysl zejména pro motivační aspekt – má-li motivovat k podpoře ekonomické výkonnosti kraje, nemusí být „odměna" udělována za období, v němž ještě motivační prvek neexistoval), nebo se může týkat prostředků **nad rámec současné alokace** krajského RUD. Možností je nahradit některé stávající transferové mechanismy z ústřední úrovně (např. snížit sociální transfery a příslušným způsobem navýšit krajský RUD o část zohledňující princip podpory – viz Scénář 4C, Grafy 24e-f), případně ponechat kraji část výběru daní z jejich území (viz Scénář 5C, Grafy 25c-d). **Navýšení celkové alokace o meziroční zvýšení výběru DPPO a DPFO od OSVČ** (počítané na tříletých průměrech) by umožnilo relativně jednoduchou a srozumitelnou konstrukci motivační složky v krajském RUD.

3) Pro možnost přizpůsobení finančních plánů dotčených krajů je možné zvažovat **postupný náběh nového systému** v horizontu střednědobého výhledu, případně postupný náběh pro kraje, pro které nový systém způsobí pokles vyšší než 10 % celkových příjmů.

6. Závěr

Tato studie je určena jako podklad pro veřejnou a politickou diskusi o reformě krajského rozpočtového určení daní. Poskytuje společný faktický základ pro diskuzi mezi kraji, celostátními politiky, státní správou a odbornou veřejností a umožňuje vést debatu nad konkrétními variantami, jejich dopady a zásadními rozhodnutími politické povahy.

Výsledný návrh významně navyšuje oproti současnosti váhu populačních kritérií, a to zejména počtu obyvatel (až 61 %) a pak počtu žáků navštěvujících školy zřizované krajem (15 %). Kritéria týkající se rozlohy mají navrženou váhu 24 %, přičemž nejlépe z analýzy vyšel parametr délky silnic II. a III. třídy. Samotná rozloha nicméně funguje podobně dobře a je možné jí délku silnic nahradit. Naopak jiná kritéria související s rozlohou, případně konkrétními nákladovými oblastmi neprokázala dostatečný význam pro vysvětlení současné výdajové variability mezi kraji. Návrh též pracuje s motivační složkou zohledňující původ výběru DPPO a DPFO od OSVČ, a to v rozsahu přibližně 2–6 % na úkor populační složky. Motivační složka je konstruována především jako změnová: zejména u DPPO nezáleží tolik na současném výběru, ale na vývoji výběru v čase.

Zavedení motivační složky by bylo možno odložit v čase, aby mohla od začátku působit motivačně a neodměňovala za období, ve kterém ještě neexistovala. Zároveň doba odkladu může posloužit pro diskusi nad její konstrukcí: zejména pokud by počítala s alokací nad rámec současného objemu sdílených daní přerozdělovaných v rámci krajského RUD.

Další postup vyžaduje shodu na cílech krajského RUD, rozhodnutí o rozsahu a struktuře přerozdělování a vyjasnění vztahu k obecnímu RUD, zejména u hlavního města Prahy. Jejich řešení se neobejde bez koordinace napříč úrovněmi veřejné správy. Teprve na tomto základě může vzniknout systém, který bude dlouhodobě stabilní, srozumitelný a politicky obhajitelný.

Zdroje

Breton, A. (1996). Competitive governments. *Cambridge Books.*

Buchanan, J. M. (1950). Federalism and fiscal equity. *The American Economic Review*, 40(4), 583-599.

Janský, P., & Kolář, D. (2024): Krajské rozpočty pod drobnohledem: odkud mají příjmy, na co jdou výdaje a co přinese změna RUD. IDEA CERGE-EI, Studie 5/2024. Národohospodářský ústav AV ČR. Dostupné z: https://idea.cerge-ei.cz/files/IDEA_Studie_05_2024_Krajske_rozpocty_0815.pdf

MF ČR (2025): Předpokládané daňové příjmy obcí a krajů v roce 2026. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/cs/rozpoctova-politika/uzemni-rozpocty/hospodareni-uzemnich-rozpoctu/zakladni-informace/2025/predpokladane-danove-prijmy-obci-a-kraju-v-roce-20-61233

Morávek, D. (2023): OSVČ odvádí na dani z příjmu více peněz, než si řada lidí myslí. Dostupné z: https://www.podnikatel.cz/clanky/osvc-odvadi-na-dani-z-prijmu-vice-penez-nez-si-rada-lidi-mysli/

Münich, J., Stuchlík, J., & Levínský, M. (2025): Spolupráce, investice a silná centra. Reforma RUD může zlepšit život v regionech. PAQ Research. Dostupné z: https://www.paqresearch.cz/post/spoluprace-investice-a-silna-centra/

Nařízení vlády č. 427/2025 Sb., o koeficientech, kterými se násobí počty dětí, žáků a studentů pro účely stanovení podílu krajů a obcí na daňových příjmech. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/2025/427

NERV (2025). Národní ekonomická rada vlády 4.0 (přehled návrhů). Dostupné z: https://vlada.gov.cz/assets/media-centrum/tiskove-zpravy/Prehled-navrhu-NERV-2022_2025.pdf

PSP ČR (2001): Sněmovní tisk 974/0, část č. 1/6, Vládní návrh zákona o rozpočtovém určení daní. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=974&ct1=0

PSP ČR (2024): Sněmovní tisk 701, Novela z. o rozpočtovém určení daní. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=9&T=701

PSP ČR (2025): Sněmovní tisk 28/0, Novela z. o rozpočtovém určení daní. Dostupné z: https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=10&CT=28&CT1=0

ŘSD (2022): Výstupy z celostátního sčítání dopravy 2020. Dostupné z: https://rsd.cz/web/guest/silnice-a-dalnice/scitani-dopravy#zalozka-celostatni-scitani-dopravy-2020

Slack, E., & Bird, R. (2013). *Merging municipalities: Is bigger better?* Institute on Municipal Finance and Governance. Dostupné z: https://utoronto.scholaris.ca/server/api/core/bitstreams/f07963bf-1aca-4e41-929c-f7b7dd091ffa/content

Weingast, B. R. (2009). Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives. *Journal of urban economics*, 65(3), 279-293.

Zákon České národní rady č. 114/1992 Sb., o ochraně přírody a krajiny. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/1992/114

Zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/1994/111

Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/1997/13

Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/2000/129

Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/2000/243

Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon). Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/2004/561

Zákon č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/2006/108

Zákon č. 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/2011/372

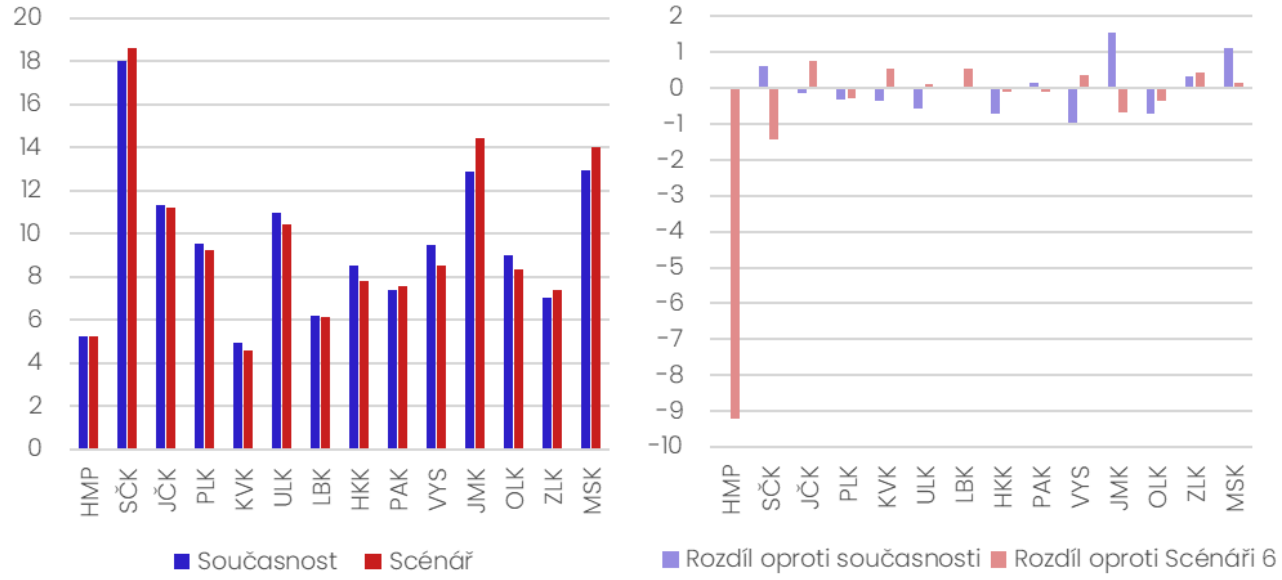
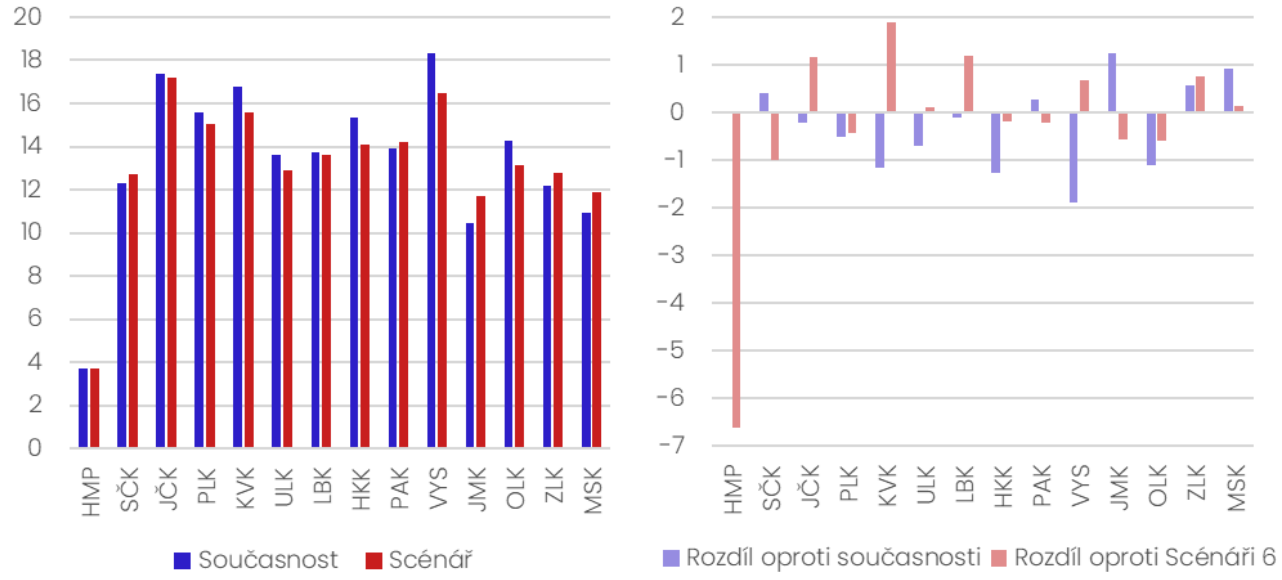
Zákon č. 283/2021 Sb., stavební zákon. Dostupné z: https://www.e-sbirka.cz/sb/2021/283

Příloha

Varianta Scénáře 2 – Návrh Asociace krajů z roku 2022

Následující grafy vyhodnocují dopady scénáře dle návrhu schváleného Komisí pro financování a majetek krajů Rady Asociace krajů České republiky usnesením č. 10/22 a srovnává je se Scénářem 6.

Graf A1: Příjem z RUD – Scénář dle návrhu Asociace krajů – Varianta B (2026, mld. Kč)



Graf A2: Příjem z RUD na obyvatele – Scénář dle návrhu Asociace krajů – Varianta B (2026, tis. Kč)