

ANALÝZA

Jak může nový stavební zákon ovlivnit budoucnost země

Lukáš Kovanda, Ph.D., hlavní ekonom Trinity Bank, člen Národní ekonomické rady vlády

8. října 2020

Shrnutí

Přijetí nového stavebního zákona má potenciál žádoucím způsobem podpořit rozvoj celé tuzemské ekonomiky jako málokterý jiný srovnatelný soubor legislativních opatření. Vysoká časová a finanční náročnost stavebního řízení v ČR plyne zejména ze značného počtu jednotlivých povolení, která jeho účastník musí získat, a komplikovanosti procedur, které za tím účelem musí podstoupit. Vhodný nový stavební zákon by v oblasti inženýrského stavitelství přispěl nejen k rychlejší výstavbě, ale díky nižší komplikovanosti stavebního procesu by otevřel prostor také pro zkvalitnění stávající i nově budované infrastrukturní sítě. V důsledku by tak prospěl nejen ekonomickému, ale také sociálnímu a celospolečenskému rozvoji České republiky. V oblasti pozemního stavitelství by vhodný nový stavební zákon například učinil bydlení dostupnějším, a to i pro mladé rodiny, což by se postupně projevilo příznivějším demografickým vývojem ČR, s pozitivním vlivem na udržitelnost tuzemského důchodového systému a veřejných financí.

Obsah

Úvod

I. Nový stavební zákon v inženýrském stavitelství: Hustší síť kvalitnějších silnic a dálnic

II. Nový stavební zákon v pozemním stavitelství: Dostupnější bydlení (nejen) pro mladé

Závěr

Úvod

Přijetí nového stavebního zákona má bezesporu potenciál žádoucím způsobem podpořit rozvoj celé tuzemské ekonomiky jako málokterý jiný srovnatelný soubor legislativních opatření. Pomalá a nepružná výstavba je pro Českou republiku zvláště v posledním přibližně desetiletí příznačná, a to jak v oblasti infrastrukturního, tak pozemního stavitelství. Způsobuje závažné ekonomické škody, ale ohrožuje také zdárný sociální nebo demografický rozvoj České republiky.

V následujícím textu přiblížíme několik zásadních oblastí tuzemského hospodářského a sociálního života, v nichž si pomalá výstavba vybírá svoji závažnou daň a v nichž by tedy vhodná podoba nového stavebního zákona zajistila žádoucí zlepšení situace, které by následně zásadně přispělo k příznivějšímu rozvoji tuzemské socio-ekonomické situace příštích let, ne-li desetiletí.

Z mezinárodně srovnatelných údajů Světové banky¹ plyne, že proces povolování staveb je v České republice extrémně komplikovaný. V aktuálním vydání příslušného žebříčku Česko obsazuje 157. místo z celkem 190 států světa. V Evropě jsou na tom hůře pouze Albánie, Kosovo a Bosna a Hercegovina. Světová banka každoročně vyhodnocuje, jak časově a finančně náročná je v jednotlivých zemích výstavba skladu. Jednodušší než v ČR je výstavba skladu i v zemích typu Tádžikistán, Pobřeží slonoviny nebo v Mali. Ve všech zemích Evropské unie nebo také Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) je výstavba skladového objektu méně komplikovaná než v ČR a stavební proces je všech těchto zemích tedy časově i finančně méně náročný.

Vysoká časová a finanční náročnost stavebního řízení v ČR plyne zejména ze značného počtu jednotlivých povolení, která jeho účastník musí získat, a komplikovanosti procedur, které za tím účelem musí podstoupit. Pochopitelně, náročná stavební řízení nejsou příznačná jen pro výstavbu skladů, ale také například dopravní infrastruktury nebo rezidenčních nemovitostí.

I. Nový stavební zákon v inženýrském stavitelství: Hustší síť kvalitnějších silnic a dálnic

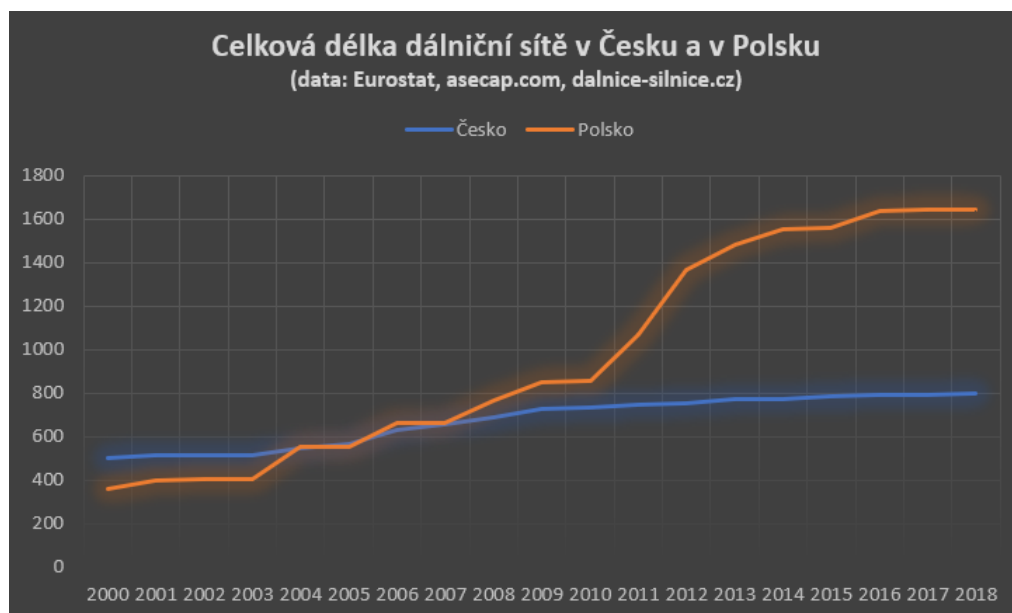
Graf 1 níže zachycuje vývoj celkové délky dálniční sítě v ČR a v Polsku v tomto tisíciletí. Zatímco ještě počátkem milénia Polsko disponovalo celkově kratší délkou této sítě, po roce 2010 se situace dramaticky změnila v jeho prospěch. Lze jistě namítnout, že Polsko má více obyvatel než ČR. Avšak z *Grafu 2* níže plyne, že Polsko v tomto tisíciletí stahuje náskok České republiky právě i po přepočtu na počet obyvatel. *Graf 2* navíc zachycuje, jak České republice po přepočtu délky dálniční sítě na počet obyvatel uniká stále výrazněji jiný dobře srovnatelný stát, a sice Maďarsko.

Pomalá je však v Česku výstavba i další silniční infrastruktury, nejen dálnic. Nejvyšší kontrolní úřad poukazuje na to, že příprava stavby silnice I. třídy trvala v případě projektů financovaných v letech 2013 až 2018 v průměru dvanáct let, výjimkou ale podle úřadu nebyly

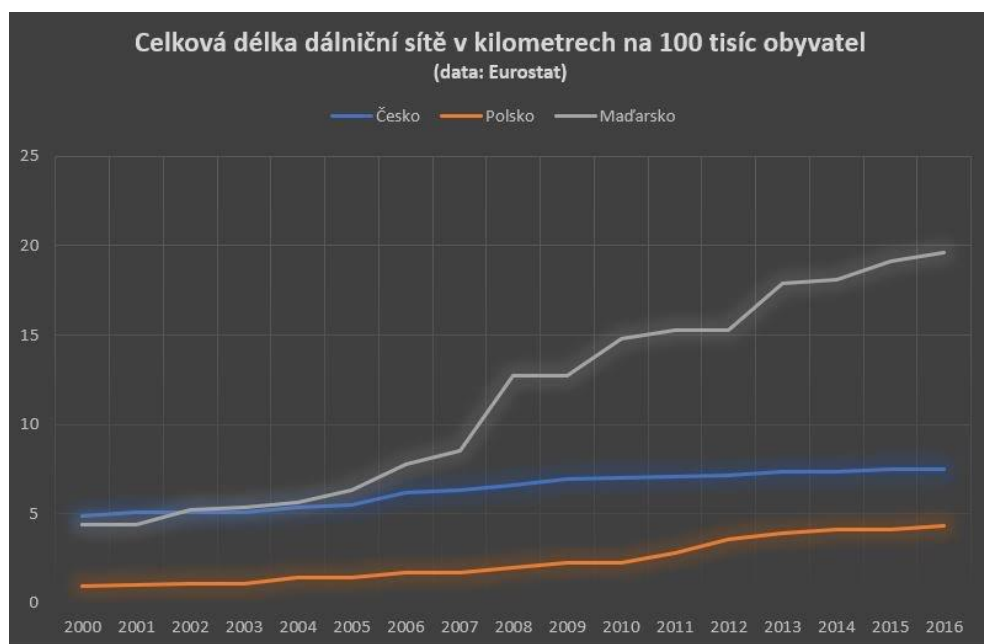
¹ World Bank, 2019. *Doing Business 2020*

ani stavby s přípravou přes dvacet let². K urychlení staveb silnic by podle Nejvyššího kontrolního úřadu mělo pomoci několik opatření, včetně přijetí nového stavebního zákona.

Graf I: V Polsku se dálnice v posledních deseti letech stavějí výrazně rychleji než v ČR...



Graf 2: ...po přepočtu na počet obyvatel sice Polsko Českou republiku stále jen dohání, Maďarsko však uniká.



Zmíněné Polsko nejen, že v posledních desetiletí staví dálnice výrazně rychleji než Česká republika, ale činí výraznější posun také, co se kvality silnic týče. Index kvality silnic, který sestavuje Světové ekonomické fórum, se v letech 2010 až 2019 v případě ČR zvýšil z úrovně 3,6

² Nejvyšší kontrolní úřad, 2019. Stavby silnic I. třídy trvají průměrně 12 let. V termínu se jich dokončilo jen sedm. Tisková zpráva ke KA č. 18/21 – 18. II. 2019

bodů na úroveň 3,9 bodů. Polsko však ve stejném období učinilo posun z hodnoty indexu čítající 2,6 bodů na hodnotu 4,3 bodů, tedy na vyšší úroveň, než jakou vykazuje ČR³.

Vysoká časová a finanční náročnost výstavby silničních komunikací v ČR zatěžuje příslušné rozpočty, takže jim pak zbývá méně kapacity na výraznější zkvalitňování celé sítě, než pokud by komplikovanost výstavby byla nižší. Nepružná či jinak nevhodná stavební legislativa má tedy nepříznivý vliv nejen na kvantitu silniční a dálniční sítě, ale i na její kvalitu, alespoň tedy v porovnání se zeměmi typu právě Polska. Vhodný nový stavební zákon by tedy přispěl nejen k rychlejší výstavbě, ale díky nižší komplikovanosti stavebního procesu by otevřel prostor také pro zkvalitnění stávající i nově budované silniční a dálniční sítě.

Rychlejší výstavba dopravní infrastruktury má pozitivní přínos nejen v oblasti ekonomické, nýbrž i sociální. Ekonomická a sociální oblast jsou vzájemně silně propojeny, navíc na sebe váží také třeba oblast vzdělání či oblasti environmentální, které soustředí zásadní výzvy pro zdárný rozvoj celé České republiky v příštích letech a desetiletích.

Dobře to ilustruje studie sociálního dopadu budování vysokorychlostní železnice v Německu⁴. Zkrácení dojezdové vzdálenosti mezi centrálními a periferními regiony, které moderní železnice v Německu zajistila, zvýšilo počet cestujících mezi „centrem“ a „periferií“. Zintenzivnila se tedy „výměna“ lidí, ale i idejí, myšlenek či nápadů. Tedy toho, co zásadním způsobem pomáhá formovat lidský kapitál, rozšiřovat obecné povědomí o podstatných záležitostech a vzdělávat. Periferní regiony díky zkrácené dojezdové vzdálenosti rozšířily rezervoár pracovní síly, která preferuje práci nebo podnikání na „periferii“, například v příhraničí. Ve výsledku tak vysokorychlostní železnice „periferii“ zásadně podpořila nejen sociálně, ale i ekonomicky. A těží z toho nakonec celá země.

Přeneseme-li německý příklad do českého kontextu, budování infrastrukturního kapitálu v podobě zahuštění dálniční sítě nebo vybudování tras vysokorychlostní železnice by prostřednictvím jednoduššího a časově kratšího dojíždění „přiblížilo“ české pohraničí k městům jako Praha či Brno. Tím by se zmírnily tenze mezi pohraničními oblastmi a „centrem“, což by ve výsledku například tlumilo politickou polarizaci a inklinaci „periferie“ k politickému extrému. Pohraničí by se zkrátka více vtáhlo do děje a populistický argument lícící „pražskou“ nebo „brněnskou kavárnu“, případně „Brusel“, coby centra, která rozhodují v neprospěch odříznutých oblastí, by oslabil. Budování infrastrukturního kapitálu tedy zlepšuje stav kapitálu lidského. Lepší stav kapitálu lidského, který se projevuje třeba větším zájmem o celou zemi a vyšším povědomím o věcech veřejných na celostátní úrovni, pak zpětně podporuje zlepšení kapitálu infrastrukturního, například odbouráním určité provinčnosti a zvýšením třeba i environmentálních ohledů.

³ *World Economic Forum*, 2010. *Global Competitiveness Report 2010-2011*.

World Economic Forum, 2019. *Global Competitiveness Report 2019*.

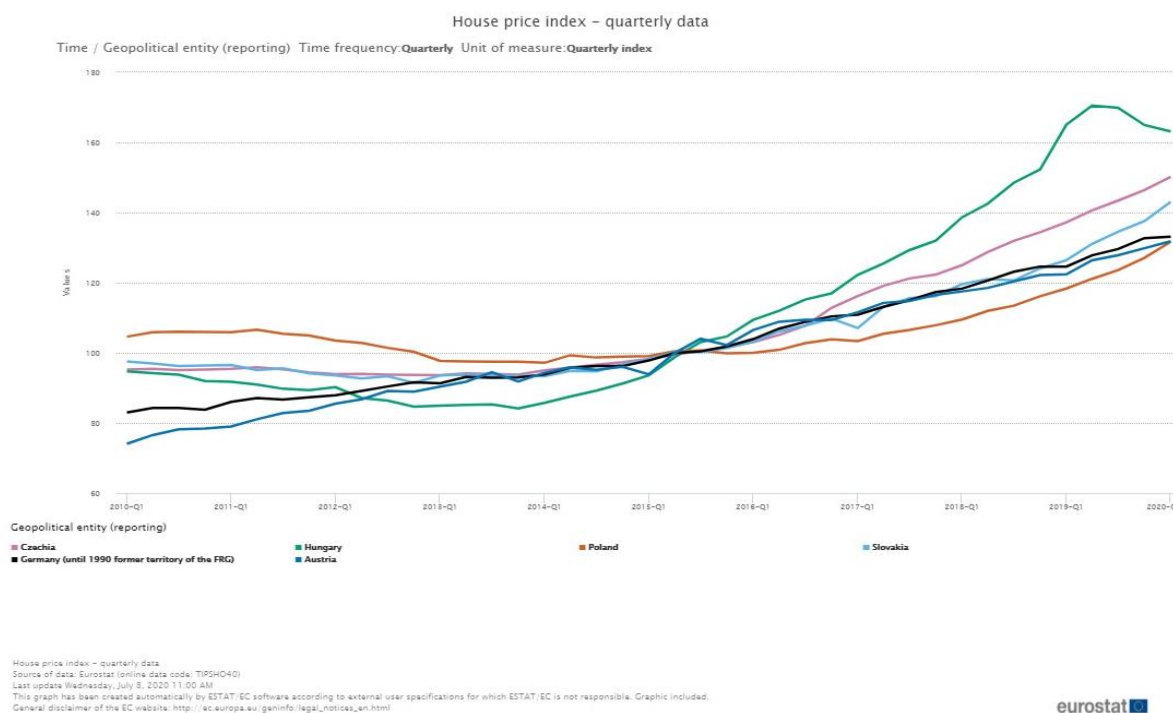
⁴ Heuermann, D., Schmieder, J. 2019. „The effect of infrastructure on worker mobility: evidence from high-speed rail expansion in Germany“, *Journal of Economic Geography*, 19/2, březen 2019.

II. Nový stavební zákon v pozemním stavitelství: Dostupnější bydlení (nejen) pro mladé

Nevhodná stavební legislativa se negativně projevuje nejen při realizaci dopravní infrastruktury, a obecně tedy v oblasti inženýrského stavitelství, ale také v oblasti stavitelství pozemního. V uplynulém období ekonomické prosperity České republiky, které lze zhruba ohraničit léty 2014 až 2020, nastal citelný vzestup kupní síly obyvatelstva. Ten ve spojení s dalšími charakteristikami doby, včetně extrémně nízkých úrokových sazeb, výrazně podnítl poptávku po nemovitostech, včetně těch rezidenčních. Znatelně zesílená poptávka ovšem narazila na nedostatečnou nabídku. Vleklá stavební řízení a zdlouhavé povolovací procesy citelně přispěly k tomu, že developeři a další podnikatelé ve stavebnictví nemohli v polovině tohoto desetiletí pružně zareagovat na zvyšující se poptávku. V důsledku tak ceny rezidenčních nemovitostí v ČR rostly v letech 2015 až 2019 druhým nejrychlejším tempem v celé Evropské unii.

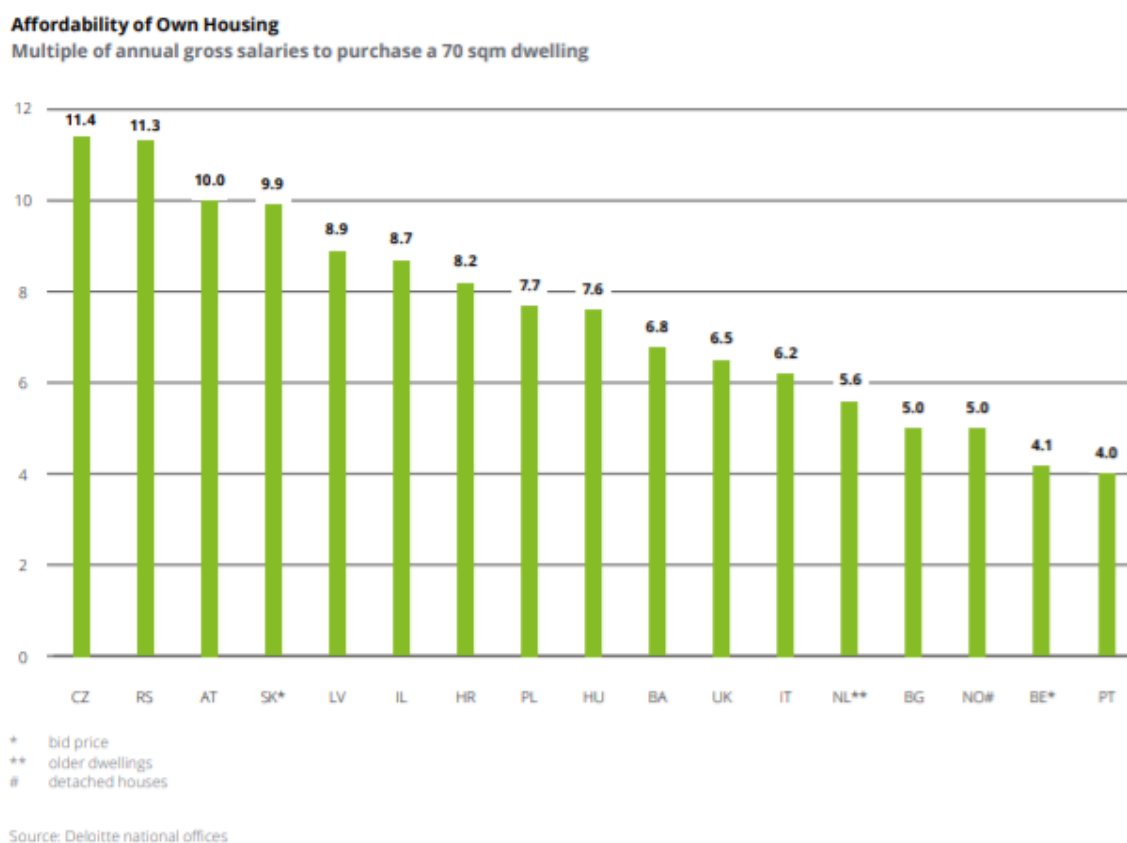
Graf 3 zachycuje vývoj cen rezidenčních nemovitostí v České republice a v okolních zemích. V Česku byly ke konci roku 2019 kupní ceny rezidenčních nemovitostí o 46,4 procenta výše než průměrně během roku 2015. Citelněji už v daném období zdražovaly rezidenční nemovitosti z celé Evropské unie pouze v Maďarsku. Ve všech dalších zemích, včetně Slovenska, Polska, Německa či Rakouska, zdražovaly nemovitosti méně výrazně než v ČR. Pokud by Česko disponovalo vhodnější stavební legislativou, k růstu nemovitostí by nejspíše došlo také, ale byl by zřetelně méně výrazný, než tomu bylo a je při existenci stávající legislativy. Vhodný nový stavební zákon má tedy nepochybně potenciál vytvořit silný tlak zmírňující cenový růst nemovitostí.

Graf 3: Ceny nemovitostí v Česku stoupají za období let 2015 až 2020 druhým nejrychlejším tempem v celé Evropské unii, výrazněji reality zdražují jedině v Maďarsku.



Znatelný růst cen nemovitostí v ČR uplynulých let úzce souvisí s neutěšeným stavem dostupnosti bydlení. Dostupnost nového bydlení v Česku je ve srovnání s vybranými evropskými zeměmi nejhorší, jak ilustruje Graf 4. Nový byt v ČR totiž vyjde na 11,4 průměrného ročního platu. Vyplývá to ze studie poradenské společnosti Deloitte, která porovnává údaje ze sedmnácti evropských zemí⁵. Nejsnadněji na bydlení dosáhnou Portugalci, kteří na průměrný nový byt o rozloze 70 metrů čtverečních vynaloží rovné čtyři hrubé roční platy, tedy bezmála třikrát nižší částku než Češi. Dokonce i v Maďarsku je nové bydlení dostupnější, a to poměrně výrazněji než v ČR. Nový byt tam vyjde na 7,6 průměrného ročního platu. Přitom Maďarsko, jak víme, vykazuje v posledních letech jako jediné v EU ještě citelnější růst cen nemovitostí než ČR.

Graf 4: Dostupnost nového bydlení je v Česku jedna z nejhorších, ne-li zcela nejhorší v celé Evropě.



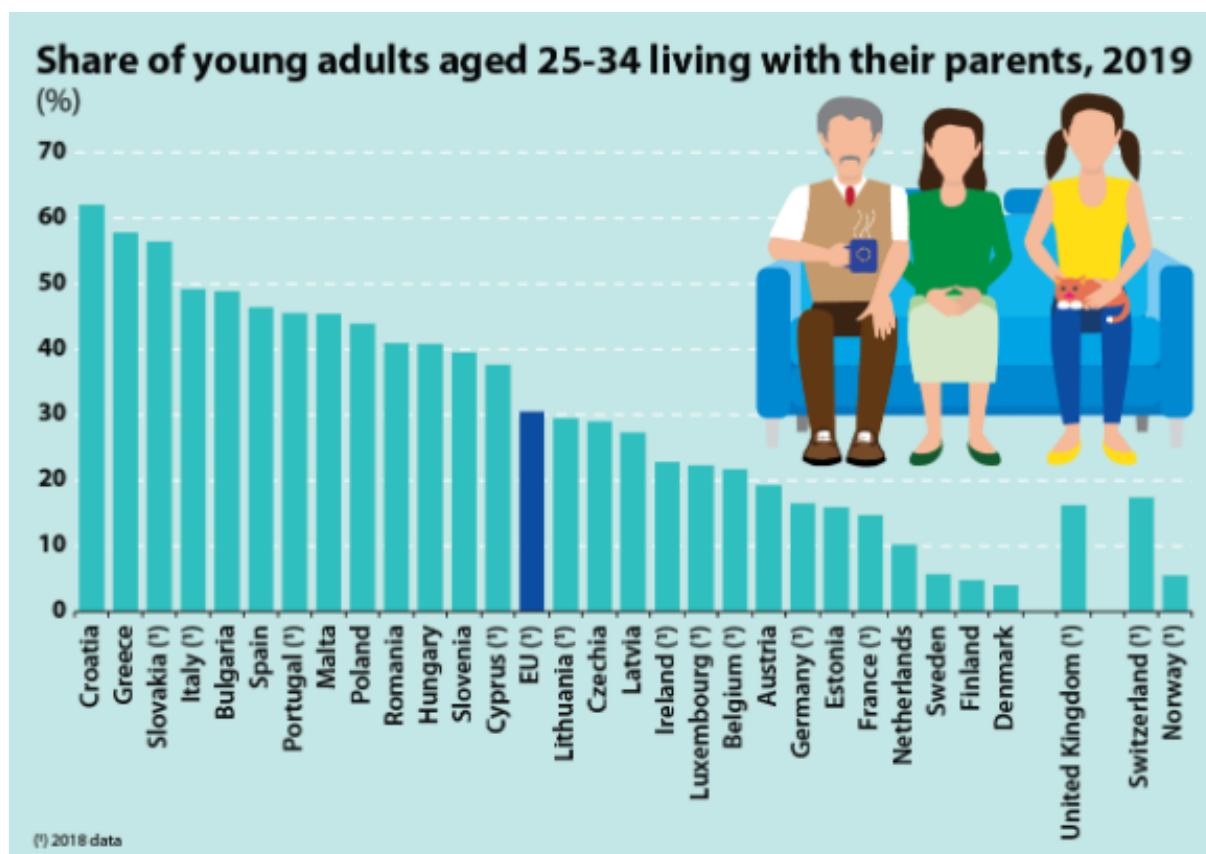
Dostupnost bydlení je pochopitelně i důležitým sociálním determinanem. Ovlivňuje například to, v jakém věku mladí lidé přestávají bydlet se svými rodiči. V ČR v roce 2019 žilo s rodiči podle údajů Eurostatu hned 29 procent Čechů ve věku 18 až 34 let. To je v rámci EU přibližně průměrný údaj, jak ilustruje Graf 5. Vzhledem k tomu, že Česko mělo v roce 2019 nejnižší míru nezaměstnanosti v EU a pracovní uplatnění mladých lidí je v ČR na relativně velmi dobré úrovni, je evidentní, že existují značné rezervy. V tom smyslu, že by podíl mladých lidí bydlících

⁵ Deloitte, 2020. *Property Index: Overview of European Residential Markets*, červenec 2020.

s rodiči mohl být na poměry EU znatelně podprůměrný, což by se následně projevilo například dřívějším zakládáním rodiny a postupně také růstem porodnosti.

Jestliže mladí lidé v ČR získávají pracovní uplatnění na poměry EU relativně snadno, skutečnost, že bezmála třetina z nich žije s rodiči, má z podstatné míry na svědomí právě ztížená dostupnost bydlení. Pokud se tedy podaří dostupnost bydlení zlepšit, časem to příznivě ovlivní i demografické ukazatele typu porodnosti, která je pochopitelně zásadní i z hlediska budoucí udržitelnosti důchodového systému ČR a veřejných financí vůbec. Jestliže by vhodný nový stavební zákon zpružnil podmínky výstavby natolik, že by se tlakem na zmírnění růstu cen bydlení zlepšila jeho dostupnost mladým lidem, prospěje to České republice nakonec potenciálně i v oblasti její demografie, důchodového systému a veřejných financí.

Graf 5: Podíl mladých lidí, kteří žijí s rodiči, je v ČR na poměry EU průměrný. Vzhledem k jejich relativně dobrému pracovnímu uplatnění by však byl optimální podíl zřetelně podprůměrný.



Závěr

Z mezinárodního srovnání celé řady ukazatelů, z nichž některé jsme zde představili, plyne, že v Česku panuje neuspokojivá situace jak v oblasti infrastrukturního stavitelství, tak stavitelství pozemního. Infrastrukturní síť je v ČR stále i takřka 31 let po konci socialismu nedostatečná. Co hůř, v objemu i kvalitě výstavby infrastruktury Česko nejen, že nijak zásadně nestahuje náskok západoevropských zemí, tradičních tržních ekonomik, ale navíc ještě ztrácí v porovnání se zeměmi, jako je Polsko nebo Maďarsko. Tyto země přitom ještě na počátku tisíciletí za ČR v infrastrukturním pokrytí a jeho kvalitě zřetelně zaostávaly. Současně jsou patrné závažné nedostatky v oblasti pozemního stavitelství, například v rezidenční výstavbě. Její nedostatečnost se projevuje tím, že ČR vykazuje velmi špatnou dostupnost bydlení, která je jedna z nejhorších, ne-li úplně nejhorší, v celé Evropě.

Společnou stěžejní příčinou zaostávající infrastruktury a nedostupného bydlení je nevhodná legislativa. Vhodný nový stavební zákon má tedy značný potenciál postupně zlepšit jak dopravní obslužnost České republiky, tak dostupnost bydlení. Oboje by poskytlo značnou vzpruhu nejen české ekonomice jako celku, ale příznivě by se projevilo v sociální oblasti, na celospolečenské úrovni. Přijetí nového stavebního zákona tedy opravdu má potenciál žádoucím způsobem podpořit rozvoj celé tuzemské ekonomiky a společnosti jako málokterý jiný srovnatelný soubor legislativních opatření.