

**Úřad
Národní
rozpočtové rady**

NÁRODNÍ ROZPOČTOVÁ RADA

-

S T A N O V I S K O

Národní rozpočtové rady

číslo 5/2025

ze dne 4. 9. 2025

k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky

Na základě ustanovení § 21 odst. 2, písm. c) zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (dále jen Zákon), Národní rozpočtová rada (NRR) sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. V rámci této činnosti se snaží též o identifikaci rizik, která mohou negativně ovlivnit stabilitu veřejných rozpočtů v krátkodobém, střednědobém i dlouhodobém horizontu. Od září 2018 Národní rozpočtová rada každé čtvrtletí informuje veřejnost o svých závěrech.

Výchozí ekonomická situace

Česká ekonomika oživila a roste. Hrubý domácí produkt (HDP) vzrostl ve druhém letošním kvartále mezičtvrtletně o 0,5 % a meziročně o 2,6 %. K mezičtvrtletnímu růstu přispěla pozitivně spotřeba domácností (+0,5 p. b.), tvorba zásob (+0,3 p. b.), vládní spotřeba (+0,2 p. b.) i fixní investice (+0,1 p. b.). Negativně však působil čistý export (-0,8 p. b.). Pohled na meziroční dynamiku je podobný, neboť nejvíce k růstu přispěla spotřeba domácností (+1,6 p. b.) a tvorba zásob (+1,4 p. b.), negativně působil čistý export (-0,8 p. b.). Hrubá přidaná hodnota (HPH) vzrostla meziročně o 2,8 %. K mezičtvrtletnímu růstu HPH o 0,5 % nejvíce přispělo odvětví obchodu, dopravy, ubytování a pohostinství (+0,3 p. b.) a stavebnictví (+0,1 p. b.). Velmi výrazně stoupl objem mezd a platů, a to o 3 % mezikvartálně, respektive o 8,3 % meziročně. Medián mezd reálně vzrostl o 4,8 %. Růst spotřebitelských cen zůstává v tolerančním pásmu, přičemž rychleji rostou ceny služeb než ceny zboží.

Rizikem pro vývoj české ekonomiky zůstává vnější prostředí. To bude postupně významně ovlivňováno dohodou mezi Spojenými státy americkými a Evropskou unií o vzájemném obchodu, a také ekonomickým vývojem v Německu. Pro vzájemný obchod mezi EU a USA je klíčové uvalení 15% cla na dovoz většiny průmyslového zboží z EU s tím, že na vybrané strategické produkty se bude vztahovat nižší či nulová sazba. Naopak 50% cla zůstanou zachována v oblasti oceli, hliníku a mědi, přičemž bude navíc diskutováno i vytvoření systému kvót na vývoz těchto kovů do USA.

Pro českou ekonomiku je dlouhodobě nepříznivý a nežádoucí obrat od celosvětově platných mnohostranných obchodních pravidel založených na nízkých clech směrem k potenciálně nestabilním bilaterálním úmluvám obchodních bloků či dokonce jednotlivých států. To platí bez ohledu na fakt, že předběžná dohoda mezi USA a EU (na straně USA bude předmětem soudních přezkumů a na straně EU se musí realizovat legislativně) nenaplnila některé katastrofické předpovědi. Rizikem je stále stagnující německá ekonomika, jejíž výkon ve druhém letošním čtvrtletí mezikvartálně klesl o 0,3 %, a to jak v důsledku slabé domácí poptávky, tak i slabého exportu. Data z druhého čtvrtletí potvrzují, že od roku 2019 je německá ekonomika společně s finskou jedinou v rámci EU, která nezaznamenala žádný hospodářský růst. Česká ekonomika naproti tomu oproti roku 2019 vzrostla již o 4,7 %.

Dočasným krátkodobým impulzem pro Německo může být nedávné uvolnění tzv. dluhové brzdy a zřízení fiskálního fondu v objemu 500 miliard eur, jenž má nasměrovat investice do obranyschopnosti,

infrastruktury, digitalizace a také dekarbonizace Německa. Optimistická očekávání trhů a podniků vyplývající z velmi významného obratu v německé fiskální politice tak prozatím vyvažují rizika zhoršování celosvětového obchodního a investičního prostředí jako celku.

Hospodaření sektoru vládních institucí a nastavení fiskální politiky na další roky

Nejvýznamnější součástí systému veřejných financí – státní rozpočet – skončil na konci srpna v deficitu ve výši 165,4 mld. Kč, přičemž po očištění o příjmy a výdaje související s projekty EU byl deficit o 8,7 mld. Kč příznivější (156,6 mld. Kč). Příjmová strana je pozitivně ovlivňována oživující ekonomikou, což se projevuje relativně vysokou dynamikou daňových a pojistných příjmů. Například výnos pojistného na sociální zabezpečení vykazuje meziroční růst o 7,3 %, a v případě daně z příjmů fyzických osob placené plátcí se jedná na celostátní úrovni dokonce o 11,7 %. Vysoká tempa je možné najít i u daně z příjmů právnických osob (8,4 % na celostátní úrovni po očištění o daň z neočekávaných zisků) a DPH (6,5 % na celostátní úrovni). Z dosavadního vývoje tak lze předpokládat, že státní rozpočet inkasuje na daňových a pojistných příjmech vyšší než původně rozpočtované částky.

I přes výše uvedené pozitivní trendy v oblasti daňových a pojistných příjmů se však v plnění rozpočtu začínají čím dál zřetelněji projevovat dopady nekorektního rozpočtování v některých příjmových a výdajových položkách, na které NRR při projednávání návrhu rozpočtu na rok 2025 explicitně upozorňovala. Na příjmové straně bylo dosud inkasováno za prodej emisních povolenek pouze 7,9 mld. Kč, což jednoznačně ukazuje na nerealističnost původně odhadovaného celoročního výnosu ve výši 30 mld. Kč. Na výdajové straně se státní rozpočet musí vypořádat zejména s nedostatečně rozpočtovanými prostředky na dotace na obnovitelné zdroje energie (OZE) a platy nepedagogických pracovníků v regionálním školství, kde nedošlo k původně zvažovanému převodu financování na obce a kraje od září tohoto roku. Dodatečná výdajová potřeba na krytí platů nepedagogických pracovníků se pohybuje kolem 10 mld. Kč, přičemž zatím bylo nalezeno krytí ve výši 4,2 mld. Kč formou přesunu prostředků z položky odvody do EU.

Podstatně komplikovanější situace se týká dotací na OZE, kde se dodatečná výdajová potřeba pohybuje kolem 16 mld. Kč. Vláda pro její krytí použila většinu vládní rozpočtové rezervy (která je však určena pro krytí neočekávaných událostí, a tudíž její využití v této podobě považuje NRR za nepřípadné) a dále zapojila nároky z nespotřebovaných výdajů. Takto „získané“ prostředky však zcela zjevně nestačí, a v srpnu došlo dokonce k převodu 900 mil. Kč z prostředků rozpočtovaných na odstraňování povodňových škod právě na dotace na OZE. Jakkoli je tento postup z hlediska zákona o rozpočtových pravidlech (č. 218/2000 Sb.) legální, NRR to považuje za zcela zjevné porušení smyslu a logiky pravidla strukturálního deficitu definovaného v § 10 Zákona. Toto pravidlo umožňuje navýšení výdajů veřejných rozpočtů nad rámec přípustného salda **pouze ve velmi specifických případech**. Jedním z nich je právě reakce na živelní katastrofy. Z textace a smyslu tohoto pravidla by tyto dodatečné výdaje měly být použity pouze a jen na účel specifikovaný ve výše uvedené výjimce a nelze přijmout jejich využívání na krytí jiných běžných výdajů. Pokud by se tento přístup stal standardem, vytvářelo by to do budoucna významný prostor pro obcházení základního pravidla výdajových rámců, tedy zákonného stropu pro objem výdajů, které smí sektor veřejných institucí v daném roce utratit.

Bohužel, využívání výdajů na odstraňování povodňových škod na jiné účely se neomezuje pouze na letošní rozpočet, neboť i v rozpočtu roku 2024 použila vláda 14,1 mld. Kč z alokovaných 30 mld. Kč na jiné než povodňové účely. V současné době tak již bylo využito na nepovodňové účely 37,5 % z 40 mld. Kč, o které byly v rozpočtech na roky 2024 a 2025 navýšeny výdaje nad hodnotu výdajových rámců.

Ostatní části systému veřejných financí se vyvíjejí zřetelně odlišně. Územní samosprávné celky (obce a kraje) pokračují v generování významných přebytků, když na konci června skončilo jejich hospodaření kladným saldem ve výši 64,5 mld. Kč. Takto vysoké přebytky, jak již NRR konstatovala opakovaně, nelze považovat za ekonomicky racionální, protože prostředky odebrané daňovým poplatníkům nejsou využívány na veřejné investice, či poskytování služeb obyvatelstvu a daňoví poplatníci je taktéž nemohou využít na svou soukromou spotřebu či investice. Ukazuje se tak nevhodné (tedy v neprospěch státního rozpočtu příliš odchýlené) nastavení rozpočtového určení daní, které zvyšuje výpůjční potřebu státu a také jeho úrokové náklady.

Systém zdravotního pojištění se, taktéž v souladu s komunikovaným očekáváním NRR, postupně dostává do deficitu, když hospodaření zdravotních pojišťoven v hotovostním vyjádření skončilo na konci července v záporném saldu ve výši 3 mld. Kč. Vzhledem k tomu, že zdravotní pojišťovny hospodaří s negativním saldem již několik let, dochází k postupnému vyčerpávání jejich rezerv.

České veřejné finance jako celek nicméně zatím směřují v roce 2025 k výsledku, který naplní platná zákonná fiskální pravidla a budou z hlediska strukturálního a celkového salda nejlepší od roku 2019. Stále však ve strukturálním vyjádření Česká republika nebude na úrovni, kterou by bylo možné označit za zdravou a udržitelnou.

Významnou událostí druhé poloviny roku je tradičně příprava a schvalování návrhu státního rozpočtu na další fiskální rok. NRR konstatuje, že návrh Ministerstva financí předložený vládě v zásadě potvrzuje její minulé komentáře a stanoviska. Sestavení státního rozpočtu v situaci narůstajícího počtu nákladných nových priorit (např. obrana či energetika), zvyšujícího se objemu automaticky valorizovaných mandatorních výdajů (důchody, zdravotnictví, školství, obrana), výpadku dočasných příjmů (daň z neočekávaných zisků) a nově výrazně přísnějšího účelového vázání výnosu z emisních povolenek při paralelním žádoucím tlaku fiskálních pravidel na další konsolidaci (snižování strukturálního salda meziročně alespoň o 0,5 % HDP), vytváří pro sestavování rozpočtu stále obtížněji naplnitelnou výzvu. Jak NRR již upozorňovala v minulosti, pokud mají veřejné finance směřovat k definitivnímu uzdravení, nebude toho možné docílit bez omezení počtu priorit, snížení či alespoň zpomalení tempa růstu některých výdajů nebo zvýšení příjmů. Nejpozději při přípravě státního rozpočtu na rok 2027 bude muset být tato skutečnost dle NRR naprosto zjevná nejen všem zainteresovaným hráčům, ale i celé veřejnosti.

Tyto postupně narůstající tlaky a tenze jsou však velmi znatelné již v návrhu státního rozpočtu na rok 2026, předloženém Ministerstvem financí. A to bez ohledu na fakt, že NRR jej posuzuje právě jen jako návrh, který nebyl zatím vládou projednán a není jasné, v jaké podobě jej vláda schválí. Tím méně je pak jasné, jaký rozpočet na rok 2026 projde reálně Poslaneckou sněmovnou PČR vzešlou z říjnových parlamentních voleb. Návrh navíc neobsahuje všechny podkladové dokumenty (např. objem platových prostředků organizačních složek státu a příspěvkových organizací, druhové členění příjmů státního rozpočtu či výdaje na programové financování kapitol), které jsou nutné pro posouzení jeho reálnosti a úplnosti.

Nicméně již v této fázi prací na státním rozpočtu NRR upozorňuje na skutečnost, která souvisí zejména se stanovením závazného výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů, tedy zákonného limitu, který je vláda povinna respektovat.

V současném návrhu státního rozpočtu na rok 2026 jsou výdaje na obranu země rozpočtovány ve výši 206,5 mld. Kč (2,35 % HDP), přičemž výdaje v rozsahu 30,7 mld. Kč (0,35 % HDP) mají výjimku dle rozpočtových pravidel.¹ Výdaje v rámci kapitoly Ministerstva obrany jsou však rozpočtovány pouze ve výši 175,8 mld. Kč (2,0 % HDP) a hlavní nárůst obranných výdajů se zcela neintuitivně objevuje v kapitole Ministerstva dopravy, kde jsou takto označeny výdaje ve výši 20,1 mld. Kč (0,23 % HDP). Vzhledem k výraznému meziročnímu nárůstu výdajů na obranu v rámci této kapitoly (v roce 2025 rozpočtovány ve výši 0,1 mld. Kč) by Ministerstvo financí či celá vláda měly ozřejmit, které konkrétní výdaje Ministerstva dopravy jsou nově označeny jako výdaje na obranu země, a čím se rozpočet tohoto resortu z hlediska obrany země tak náhle a významně změnil ve srovnání s minulými lety. NRR zde upozorňuje, že účelem výjimky umožňující zvýšení výdajů nad rámec výdajového rámce je posílení obranyschopnosti státu. Ačkoliv si lze u některých infrastrukturních staveb představit určité navýšení ceny z důvodu zohlednění vojenských potřeb, jen těžko lze akceptovat, že by se jednalo o téměř 20 % navrženého rozpočtu Ministerstva dopravy. Transparentní objasnění tohoto nárůstu je tak nutné pro zachování funkčnosti fiskálních pravidel i k naplnění účelu schválené výjimky na obranné výdaje a k zamezení jejího možného zneužívání v příštích letech.

NRR konstatuje, že všechny uvedené nejasnosti v čerpání letošního rozpočtu i v přípravě rozpočtu na rok 2026 ukazují na jednoznačnou potřebu kvalitního a transparentního rozpočtování. Jen dodržování

¹ Aktuální verze rozpočtových pravidel umožňuje zvýšit výdaje státního rozpočtu nad hodnotu výdajového rámce o výdaje na obranu přesahující úroveň 2 % HDP.

elementárních standardů rozpočtového procesu (zejména principů reálnosti a úplnosti) a logiky fiskálních pravidel (použití prostředků nad limit výdajového rámce zásadně a jen na předem definovaný účel) totiž vede k udržitelným a předvídatelným veřejným financím, které jsou jedním z fundamentů stability země a její ekonomiky.