

**Úřad
Národní
rozpočtové
rady**

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2025

Kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady

V Praze dne 27. března 2026

č. j. ÚNRR-0229/2026

VÝROČNÍ ZPRÁVA ZA ROK 2025
Kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady

Předkládá: Ing. Mojmír Hampl, MSc., Ph.D.

předseda Národní rozpočtové rady

Obsah

ÚVODNÍ SLOVO PŘEDSEDY NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY	5
1 PROFIL INSTITUCE A JEJÍ POSLÁNÍ	7
1.1 SLOŽENÍ NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY	7
1.2 ÚŘAD NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY	8
2 VÝBOR PRO ROZPOČTOVÉ PROGNÓZY	9
3 VEŘEJNÉ FINANCE V ROCE 2025	10
3.1 PŮVODNÍ ZÁMĚRY	10
3.2 HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ	10
3.3 VÝVOJ DLUHOVÉ KVÓTY	14
3.4 NASTAVENÍ FISKÁLNÍ POLITIKY V ROCE 2026	15
3.5 PŘÍPRAVA NOVELIZACE ZÁKONA O PRAVIDLECH ROZPOČTOVÉ ZODPOVĚDNOSTI OPTIKOU NRR ..	15
3.6 VÝVOJ HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	17
3.7 DŮSLEDKY VYSOKÉ MÍRY ZADLUŽENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ	20
4 VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC 2028–2034 A PROBLEMATIKA ROZPOČTU EU	27
4.1 ZÁKLADNÍ CHARAKTERISTIKY VÝDAJOVÉ STRANY NÁVRHU MFF 2028–2034	27
4.2 POLEMKA NAD DLOUHODOBÝM ROZPOČTOVÁNÍM EVROPSKÉ UNIE	29
5 DŮCHODOVÝ SYSTÉM V ROCE 2025	35
5.1 NOVELY ZÁKONA O DŮCHODOVÉM POJIŠTĚNÍ	35
6 PŘEHLED ČINNOSTI ZA ROK 2025	38
7 PERSONÁLNÍ ZAJIŠTĚNÍ ÚŘADU	41
7.1 ORGANIZAČNÍ SCHÉMA	41
8 ZAHRANIČNÍ CESTY A MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE	43
9 KOMUNIKACE S VEŘEJNOSTÍ A MÉDII	44
9.1 POSKYTOVÁNÍ INFORMACÍ PODLE ZÁKONA Č. 106/1999 SB., O SVOBODNÉM PŘÍSTUPU K INFORMACÍM	46
10 HOSPODAŘENÍ S ROZPOČTOVÝMI PROSTŘEDKY	48
11 KONTROLNÍ ČINNOST	51
11.1 VNITŘNÍ KONTROLY	51
11.2 VNĚJŠÍ KONTROLY	51
11.3 AUDIT ÚČETNÍ ZÁVĚRKY	51
12 ZÁMĚRY A PŘEDPOKLÁDANÝ VÝVOJ DO BUDOUCNA	52

Úvodní slovo předsedy Národní rozpočtové rady

Vážené dámy, vážení pánové,

uplynutím roku 2025 má Národní rozpočtová rada („NRR“ nebo „Rada“) za sebou již osm plodných let své existence. Rok 2025 byl přitom pro fiskální politiku a veřejné finance opět významný, a to hned z několika důvodů. Šlo o rok, kdy se konaly volby do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky („Poslanecká sněmovna“ nebo „PSP ČR“), o druhý rok účinnosti konsolidačních opatření přijatých v roce 2023 a současně o období, v němž se začala poprvé naplno uplatňovat nová podoba fiskálního rámce Evropské unie. V takto složeném institucionálním a ekonomickém prostředí se ukázaly jak možnosti rozpočtové politiky, tak její systémové dlouhodobé limity.

Rok 2025 v souhrnu potvrdil, že nastartovaná konsolidace z roku 2023 přispěla ke zlepšení salda sektoru veřejných institucí ve srovnání s obdobími bezprostředně po pandemii, které lze hodnotit příznivěji než v letech 2020 až 2023. Odcházející vláda České republiky („vláda“) snížila deficit sektoru veřejných institucí z úrovně nad 5 % HDP na úroveň blízké 2 % HDP.

Tento posun je nutno ocenit, nelze jej však zaměňovat za dosažení dlouhodobě stabilního stavu. Podstatná část fiskální nerovnováhy má strukturální povahu a její odstranění vyžaduje trvalá a systémová opatření, nikoli pouhé spoléhání se na příznivé cyklické vlivy či na dočasné příjmové zdroje.

Z hlediska střednědobé udržitelnosti je rozhodujícím ukazatelem zdraví veřejných financí strukturální saldo, tedy hospodářský výsledek očištěný o dopady hospodářského cyklu a o mimořádné či jednorázové vlivy. Právě u této veličiny je i v roce 2025 patrné, že zlepšování bylo pomalejší, než by NRR považovala za optimální.

Včas, již v procesu schvalování státního rozpočtu na rok 2025, upozorňovala NRR na zvýšenou míru nejistoty u části příjmových položek, které byly rozpočtovány nerealisticky pozitivně (výnosy z emisních povolenek), zatímco některé výdaje naopak nebyly rozpočtovány plně či řádně (poplatky na obnovitelné zdroje energie či výdaje na platy nepedagogických pracovníků v regionálním školství). Skutečné hospodaření státu za rok 2025 nakonec tato rizika potvrdilo. Státní rozpočet skončil v hotovostním vyjádření schodkem 290,7 mld. Kč, po očištění o příjmy z Evropské unie činil schodek 249,9 mld. Kč, tedy nad rámec schváleného deficitu 241 mld. Kč. Většímu rozdílu mezi schváleným a skutečným deficitem zabránily zejména neočekávané daňové příjmy. Ale ani tato pozitivní překvapení nevedla k lepšímu výsledku, než byl očekáván. To jen potvrzuje, že výhrady NRR k sestavení rozpočtu vládou byly zcela

na místě a prakticky všechna Radou identifikovaná rizika v oblasti příjmů i výdajů se naplnila. Zároveň došlo k potvrzení výhrad, které NRR uplatnila v roce 2024 i v roce 2025, k použití prostředků alokovaných na odstraňování následků povodní k jiným než povoleným účelům.

Zkušenost roku 2025 tak znovu ukázala, že kvalita rozpočtového plánování a realističnost předpokladů nejsou pouze technickým detailem, ale klíčovou podmínkou důvěryhodné fiskální strategie. Volební cyklus sám o sobě není vysvětlením stavu hospodaření veřejných rozpočtů, avšak právě v takto exponovaném období se zřetelně ukazuje význam omezitelného, konzervativního a předvídatelného přístupu k rozpočtovému hospodaření.

Vedle otázky rozpočtové realističnosti se v roce 2025 dále zvýraznil problém říditelnosti výdajové strany veřejných rozpočtů, na který NRR upozorňuje již několik let. Český fiskální rámec se dlouhodobě potýká s tím, že rostoucí část výdajů je předurčena automatickými mechanismy pravidelného navyšování, tzv. indexováním. Vedle tradiční valorizace důchodů se to týká oblasti zdravotnictví, školství, regionální politiky a také výdajů na obranu navázaných na výkon ekonomiky. Kumulace těchto automatických valorizací postupně zmenšuje prostor pro skutečnou prioritizaci veřejných výdajů a zvyšuje riziko, že případná budoucí konsolidace bude muset být prováděna v kratším časovém horizontu a za méně příznivých podmínek. Pro udržení dlouhodobé stability je proto nezbytné, aby každé nové automatické navyšování výdajů bylo doprovázeno jasným a trvalým zdrojem financování nebo odpovídající úsporou v jiných výdajových položkách.

Vývoj veřejného dluhu v roce 2025 zůstává v mezinárodním srovnání stále relativně příznivý, avšak trend jeho postupného mírného vzlínání v roce 2025 pokračoval a je nastaven na pokračování i v budoucnu. V prostředí vyšších úrokových sazeb oproti předchozí dekádě je tento trend bolestnější než dříve, protože zvyšuje citlivost rozpočtu na náklady obsluhy dluhu, což dále zužuje fiskální manévrovací prostor jakékoli politické reprezentace. Zároveň se do střednědobých výhledů promítají strukturální tlaky spojené se stárnutím populace a s novými fiskálně náročnými prioritami (obrana či energetika). Udržitelnost veřejných financí proto nelze chápat jako abstraktní koncept, ale jako praktickou podmínku, která rozhoduje o budoucí suverenitě státu.

Rok 2025 byl také prvním rokem praktické aplikace reformovaného evropského fiskálního rámce. Česká republika předložila na konci roku 2024 svůj první fiskálně-strukturální plán pro období 2025 až 2028 a na

jeho základě byla stanovena trajektorie čistých výdajů. Zkušenost prvního roku ukazuje, že nová pravidla jsou ve srovnání s minulostí komplexnější a jejich interpretace může být nejen pro veřejnost, ale i pro politickou elitu méně srozumitelná a intuitivní. V průběhu roku navíc došlo k využití flexibilit spojených s obrannými výdaji, včetně aktivace tzv. národní únikové klauzule na tento účel, k níž došlo v červenci loňského roku.

Mezinárodní ekonomické prostředí zůstávalo v roce 2025 významným zdrojem nejistot. Vývoj v Evropské unii, zejména v Německu, a proměnlivost globálních podmínek, včetně obchodních a geopolitických rizik, ovlivňovaly vývoj české ekonomiky i veřejných rozpočtů. V takových podmínkách je obezřetné hospodaření důležité nejen z hlediska formálního plnění pravidel, ale i kvůli zachování fiskální kapacity pro

případ budoucích vnějších šoků. NRR považuje nadále existující fiskální prostor za velmi cennou komoditu, se kterou je třeba v důsledku všeho výše uvedeného nakládat ještě obezřetněji než v minulosti.

Vážené dámy, vážení pánové, Národní rozpočtová rada je i nadále připravena v souladu se svým mandátem (jako jakýsi „auditor“ veřejných financí) vyhodnocovat dodržování pravidel fiskální odpovědnosti, přispívat k transparentnosti rozpočtového procesu a upozorňovat zcela nestranně na rizika, která mohou ohrozit udržitelnost veřejných rozpočtů ve středním a dlouhém horizontu. V následujících letech bude pro české veřejné finance rozhodující, zda se podaří tyto principy udržet i při financování strategických priorit a při proměnlivých vnějších podmínkách.

Ing. Mojmír Hampl, MSc., Ph.D.

předseda Národní rozpočtové rady

1 Profil instituce a její poslání

NRR je nezávislý odborný orgán, který vznikl v lednu 2018 na základě zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů („Zákon“). Hlavním posláním Rady je vyhodnocovat, zda stát a další veřejné instituce dodržují pravidla rozpočtové odpovědnosti daná Zákonem. Činnost Rady se však neomezuje jen na tento úkol. Rozsah jejích aktivit, kterými mimo jiné přispívá k udržitelnosti veřejných financí České republiky a snižuje riziko nadměrného zadlužování státu, je mnohem širší. Rada především:

- hodnotí plnění číselných fiskálních pravidel, kterými jsou zejména pravidlo limitu výše dluhu, stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí¹ podle ustanovení § 10 Zákona, odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů podle ustanovení § 12 Zákona a hospodaření územního samosprávného celku, a vypracovává a předkládá Poslanecké sněmovně zprávu o jejich plnění;
- zjišťuje výši dluhu a vyhlašuje ji stejným způsobem, jakým se vyhlašují zákony, do jednoho měsíce ode dne prvního zveřejnění výše dluhu sektoru veřejných institucí za předchozí kalendářní rok Českým statistickým úřadem („ČSÚ“);
- sleduje vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí;
- s přihlédnutím k hospodářskému a společenskému rozvoji, zaměstnanosti a mezigenerační soudržnosti vypracovává a předkládá PSP ČR zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, která obsahuje hodnocení, jakým způsobem mohou plánované vládní politiky svými

přímými dlouhodobými dopady pravděpodobně ovlivnit udržitelnost veřejných financí;

- vypracovává stanovisko k výpočtu hodnoty nápravné složky podle ustanovení § 11 Zákona;
- schvaluje návrh rozpočtu Úřadu Národní rozpočtové rady („Úřad“ nebo „ÚNRR“) a střednědobý výhled rozpočtu Úřadu na další dva roky a předkládá je Ministerstvu financí České republiky („MF ČR“) a Rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny;
- schvaluje výroční zprávu Úřadu a zprávu o plnění rozpočtu Úřadu a předkládá je MF ČR a Rozpočtovému výboru Poslanecké sněmovny;
- schvaluje závěrečný účet své kapitoly státního rozpočtu;
- s účinností od 1. ledna 2025 vypracovává a vládě a Poslanecké sněmovně předkládá stanovisko k dopadu navrhovaných úprav v oblasti důchodového pojištění na udržitelnost veřejných financí, pokud tyto návrhy podle vyhodnocení Rady významně ovlivní dlouhodobou finanční udržitelnost veřejných financí.

Stanoviska a zprávy vydávané Radou slouží jako podklady pro vládu, Poslaneckou sněmovnu a územní samosprávy mimo jiné k tomu, aby mohly co nej přesněji a nejodpovědněji plánovat a provádět fiskální a rozpočtovou politiku. Kromě toho jsou výstupy Rady, jež zahrnují i výzkumné, informační a podkladové studie, užitečné pro širokou veřejnost. Každý občan díky nim může získat lepší povědomí o tom, v jakém stavu veřejné finance jsou a kterým směrem se ubírají.

1.1 Složení Národní rozpočtové rady

Rada je dle Zákona tříčlenná. Skládá se z předsedy a dvou členů. Předsedu Rady volí Poslanecká sněmovna na návrh vlády. Další dva členové jsou rovněž voleni Poslaneckou sněmovnou, po jednom na návrh Senátu Parlamentu České republiky („Senát“) a na návrh České národní banky („ČNB“). Standardní délka funkčního období člena Rady činí 6 let. První funkční období po vzniku Rady (v roce 2018) nicméně Zákon dvěma členům zkracuje – jednomu z členů o 2 roky, druhému o 4 roky tak, aby v budoucnu nedocházelo k obměně celé Rady najednou po 6 letech, ale aby se každé 2 roky volil jeden člen, a byla tak zachována kontinuita orgánu.

Předsedkyně Rady doc. Ing. Eva Zamrazilová, CSc. byla zvolena do funkce v lednu roku 2018 na šesti-leté funkční období. Po jmenování viceguvernerkou ČNB Eva Zamrazilová na svůj post k 30. červnu

2022 rezignovala. Na uvolněné místo v čele Rady vláda navrhla jednoho ze stávajících členů Rady Ing. Mojžíra Hampla, MSc., Ph.D. Poslanecká sněmovna vládní návrh schválila, a Mojžíř Hampl se stal složením slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny dne 14. července 2022 historicky druhým předsedou NRR. Na základě právní analogie s postupem při jmenování členů bankovní rady ČNB tak zahájil své druhé (poslední) funkční období v Radě a zároveň ukončil (po šesti měsících) svůj první mandát řadového člena Rady. Na toto místo byl na podzim 2022 navržen Senátem Ing. Petr Musil, Ph.D., který se po schválení návrhu Poslaneckou sněmovnou a složením slibu do rukou předsedkyně Poslanecké sněmovny ujal funkce 25. listopadu 2022.

¹ Termín „sektor veřejných institucí“ je zaveden Zákonem pro sektor vládních institucí (S.13 podle ESA 2010) a objevuje se i v oficiálních materiálech Ministerstva financí ČR. Termín „veřejné instituce“ podle Zákona a „vládní instituce“ podle ESA 2010 tedy vymezuje stejnou skupinu subjektů, a lze je považovat za shodné.

Jeho funkční období bude trvat do listopadu 2028. Třetím členem Rady je prof. Ing. Jan Pavel, Ph.D., který nastoupil do svého druhého funkčního období

na návrh ČNB již v lednu 2020. Jeho funkční období bude trvat do ledna 2026.

Předseda Národní rozpočtové rady Mojmír Hampel



Členové Národní rozpočtové rady: Jan Pavel (vlevo) a Petr Musil (vpravo)



1.2 Úřad Národní rozpočtové rady

Spolu s Radou vznikl na základě Zákona také Úřad Národní rozpočtové rady, který zajišťuje úkoly spojené s odborným, organizačním, administrativním, personálním a technickým zabezpečením činnosti Rady. Úřad je organizační složkou státu, účetní jednotkou a je samostatnou rozpočtovou kapitolou státního rozpočtu České republiky (kapitola 359 – Úřad Národní rozpočtové rady). V čele Úřadu stojí vedoucí Úřadu, jehož jmenuje a odvolává Rada a jenž je podřízen předsedovi Rady. Vedoucím Úřadu byl od roku 2018 až do 30. června 2022 Mgr. Jakub

Holas. Po rezignaci Jakuba Holase funkci vedoucího Úřadu vykonával od 1. července 2022 Ing. Jan Kubíček, Ph.D., který byl jmenován radním ČNB 12. února 2023. Na pozici vedoucí Úřadu se rozhodla Rada jmenovat dlouholetou zaměstnankyni Annu Urbanovou, MBA, která se ujímá Úřadu od 13. února 2023.

2 Výbor pro rozpočtové prognózy

Výbor pro rozpočtové prognózy („Výbor“) je nezávislý orgán založený na základě Zákona. Zákon Výboru ukládá pro účely přípravy státního rozpočtu, rozpočtu státních fondů a rozpočtů zdravotních pojišťoven a jejich střednědobých výhledů pravidelně a souhrnně předem posuzovat makroekonomické a fiskální prognózy sektoru veřejných institucí zpracované MF ČR zejména z hlediska pravděpodobnosti jejich naplnění. Výbor vypracovává stanoviska s kvalitativním hodnocením za použití hodnotících stupňů: optimistická, realistická či obezřetnostní prognóza, a to včetně odůvodnění stanoviska. MF ČR je pak povinno výsledek posouzení Výborem zveřejnit a zohlednit při svých prognózách.

Podle Zákona členy Výboru jmenuje vláda na návrh Rady. Výbor vznikl v roce 2018, kdy byla za jeho členy vybrána desítka předních českých ekonomů a analytiků ze soukromé, veřejné i akademické sféry. Na začátku roku 2025 ukončil členství Ing. Petr Král. Od 1. dubna roku 2025 byli jmenováni do Výboru dva noví členové, Ing. Zdeněk Pikhart, Ph.D. a Ing. Jaromír Šindel, Ph.D. Na konci září roku 2025 ukončil svou činnost ve Výboru Ing. Bohuslav Čížek, Ph.D., MBA. V říjnu roku 2025 rezignoval na svou funkci také doc. Ing. Tomáš Pavelka, Ph.D.

Ke konci roku 2025 bylo složení Výboru následující:

Předseda:

- Mgr. Michal Skořepa, Ph.D., ekonom České spořitelny, a.s., a člen prognostického panelu České bankovní asociace.

Místopředseda:

- RNDr. Pavel Sobišek, hlavní ekonom UniCredit Bank Czech Republic and Slovakia, a.s.

Členové (v abecedním pořadí):

- Ing. Jan Bureš, hlavní ekonom Patria Finance (do listopadu 2025), a.s. a seniorní ekonom skupiny ČSOB (do listopadu 2025, poté hlavní ekonom);
- Ing. Radomír Jáč, hlavní ekonom Generali Investments CEE, investiční společnost, a.s.;
- Ing. Zdeněk Pikhart, Ph.D., ředitel odboru měnové politiky a fiskálních analýz ČNB;
- Ing. Jaromír Šindel, Ph.D., hlavní ekonom České bankovní asociace;
- Ing. Jan Vejmělek, Ph.D., CFA, hlavní ekonom a vedoucí Ekonomického a strategického výzkumu Komerční banky, a.s.

Tabulka 1 Stanoviska Výboru pro rozpočtové prognózy a počet členů hlasujících pro stanovisko

Zasedání	Makroekonomická prognóza	Predikce příjmů sektoru veřejných institucí
10.02.2025	-	-
17.04.2025	realistická (pro 7 z 7)	realistická (pro 7 z 7)
28.08.2025	realistická (pro 5 ze 6)	realistická (pro 6 ze 6)
13.11.2025	-	-

Zdroj: stanoviska Výboru pro rozpočtové prognózy (<https://www.rozpocovarada.cz/vrp/stanoviska-a-sdeleni-vrp/>).

Pozn.: na zasedání 10. února a 13. listopadu 2025 Výbor hodnotil situaci, ale nevydal stanovisko. Na listopadovém zasedání navíc zpětně zhodnotil prognózy použité pro přípravu státního rozpočtu na rok 2024 (viz hlavní text).

Výbor v roce 2025 zasedal celkem čtyřikrát. Stanoviska k makroekonomické prognóze a k predikci příjmů sektoru veřejných institucí vydal v dubnu a srpnu. Výbor hodnotil oba druhy předpovědí většinou jako realistické (viz tabulku 1). V dubnovém stanovisku Výbor řešil otázku, jak přistoupit k hodnocení s ohledem na skutečnost, že prognóza vznikla ještě před tím, než prezident Trump oznámil tzv. reciproční cla na dovoz do USA. Převládá názor, že členové by měli hodnotit základní scénář předložený

prognózy sám o sobě bez úprav o dopady těchto cel, neboť konečné či dlouhodobé nastavení cel je zatíženo extrémní nejistotou.

Dne 13. listopadu 2025 Výbor zpětně posuzoval prognózy MF ČR, na nichž byl založen státní rozpočet pro rok 2024. Výbor došel k závěru, že zpětné hodnocení prognóz MF ČR volí k tomuto účelu vhodné ukazatele, a že tyto prognózy nebyly podstatně zkrácené.

3 Veřejné finance v roce 2025

3.1 Původní záměry

Veřejné finance České republiky byly v roce 2025 pozitivně ovlivněny oživením tuzemské ekonomiky, což se promítlo zejména ve vysoké meziroční dynamice mezd a platů, a na nich navázaných příjmů z daní a pojistného. Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2025 až 2027 („Strategie“) z dubna 2024 odvodila závazný výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů na rok 2025 při strukturálním deficitu sektoru veřejných institucí 2,25 % HDP (180,7 mld. Kč). Vzhledem k očekávanému strukturálnímu přebytku ostatních složek sektoru veřejných institucí² ve výši 0,82 % HDP (65,8 mld. Kč) implikoval rámec strukturální saldo státního rozpočtu a státních fondů ve výši -3,06 % HDP (-246,5 mld. Kč). Po zohlednění pozice ekonomiky v rámci hospodářského cyklu, vlivu jednorázových a přechodných operací a provedené aktualizaci příjmů a výdajů byl maximální přípustný hotovostní deficit státního rozpočtu a státních fondů stanoven ve výši 246 mld. Kč.

V rámci srpnové aktualizace byl výdajový rámec navýšen o změnu hotovostních příjmů plynoucí z nové makroekonomické predikce MF ČR. Na snížení maximálně přípustného deficitu státního rozpočtu pak měla vliv změna odhadu výše jednorázových opatření (o 14,6 mld. Kč)³, opačným směrem pak působilo navýšení výdajového rámce z titulu odstraňování následků živelních pohrom (10,0 mld. Kč)⁴. Pro rok 2025 tak byl připraven a schválen státní rozpočet s deficitem 241,0 mld. Kč. Schválený návrh státního rozpočtu počítal s příjmy 2 086 mld. Kč a výdaji 2 327 mld. Kč, včetně příjmů a výdajů z Evropské unie a finančních mechanismů (EU/FM).

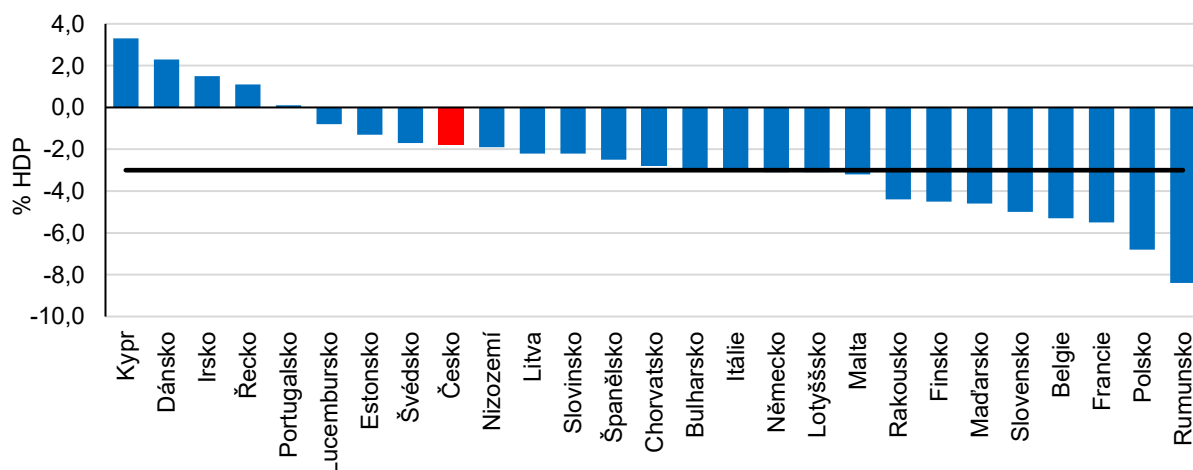
V návrhu státního rozpočtu (září 2024) již bylo odhadováno, že strukturální saldo sektoru veřejných institucí na rok 2025 bude lepší, než jaké implikovala Strategie (duben 2024), a to -2,0 % HDP. Celkové saldo sektoru veřejných institucí bylo pro rok 2025 předpokládáno ve výši -2,3 % HDP.

3.2 Hospodaření sektoru veřejných institucí

Saldo sektoru veřejných institucí dle aktuálních odhadů skončilo v roce 2025 ve schodku 2,0 % HDP, tedy se stejným výsledkem jako v roce 2024.⁵ Graf 1 nabízí pohled na aktuální

odhady sald sektoru veřejných institucí členských států EU v roce 2025. Je patrné, že v mezinárodním kontextu lze hodnotit hospodaření Česka v roce 2025 pozitivně.

Graf 1 Očekávané saldo hospodaření sektoru veřejných institucí v roce 2025 v zemích EU



Zdroj: Evropská komise (2025): European Economic Forecast (podzim 2025).

² Zejména se jedná o přebytky územních samosprávných celků (viz podkapitulu 3.6).

³ Jednorázové a přechodné operace byly tvořeny daní z neočekávaných zisků, humanitární dávkou a příspěvkem na ubytování pro osoby s dočasnou ochranou. Přehodnocení salda těchto operací o 14,6 mld. Kč znamenalo snížení výdajového rámce o tuto částku.

⁴ V souvislosti s odstraňováním následků povodní ze září 2024 byl výdajový rámec státního rozpočtu na rok 2025 navýšen o 10 mld. Kč jako závazný ukazatel Prostředky na odstraňování důsledků povodní a na následnou obnovu v kapitole Všeobecná pokladní správa.

⁵ MF ČR (leden, 2026): Makroekonomická predikce České republiky.

Státní rozpočet nakonec skončil v hotovostním vyjádření v deficitu 290,7 mld. Kč, po očištění o příjmy a výdaje související s EU/FM projekty byl deficit příznivější a to 249,9 mld. Kč (viz graf 2). Z hlediska posouzení dosaženého hotovostního salda státního rozpočtu a dodržení jeho výše vůči hodnotě uvedené v zákoně o státním rozpočtu⁶ (241 mld. Kč) NRR jako každý rok upozorňuje, že relevantní hodnotou je pouze saldo po očištění o příjmy a výdaje související s EU/FM projekty. Důvodem je to, že plánovaná bilance státního rozpočtu vždy předpokládá neutrální dopad příjmů a výdajů z EU/FM, jelikož příjmy i výdaje jsou rozpočtovány ve stejné výši. Prostředky plynoucí z EU/FM kvůli časové variabilitě mohou trendy ve vývoji státního rozpočtu zkreslovat. Navíc nižší než rozpočtovaný příjem prostředků z rozpočtu Evropské unie, který zhoršil hotovostní saldo, nezhorší hospodaření veřejných rozpočtů dle klíčového tzv. maastrichtského kritéria maximálně přípustného deficitu. Vzhledem k tomu, že očištěné saldo dosáhlo hodnoty -249,9 mld. Kč, došlo k překročení schváleného salda o 8,9 mld. Kč.

Příjmy státního rozpočtu (očištěné o EU/FM) byly rozpočtovány ve výši 1 932,5 mld. Kč, přičemž skutečné plnění ve výši 1 950,4 mld. Kč znamenalo dosažení vyšších příjmů o 17,9 mld. Kč oproti plánu. Nejvyšší podíl na tom mělo vyšší než rozpočtované inkaso daně z příjmů právnických osob, daně z neočekávaných zisků, daně z příjmů fyzických osob, spotřebních a energetických daní a daní z hazardních her. Naopak příjmy z emisních povolenek svoji rozpočtovanou výši nenaplnily.

Výdaje státního rozpočtu (očištěné o EU/FM) byly rozpočtovány ve výši 2 173,5 mld. Kč, přičemž skutečné plnění ve výši 2 200,4 mld. Kč znamenalo výdaje vyšší o 26,9 mld. Kč. Kromě čerpání nároků z nespotebovaných výdajů jednotlivými kapitolami na odstraňování následků

povodňových škod z roku 2024 ve výši okolo 9 mld. Kč se jednalo zejména o důsledek vyšších skutečných než rozpočtovaných výdajů na dotace na obnovitelné zdroje energie, sociální dávky (zejména příspěvek na bydlení) a na financování nepedagogických pracovníků.

Příjmy a výdaje související s projekty EU/FM byly rozpočtovány ve výši 153,6 mld. Kč. Zatímco příjmy dosáhly skutečné výše 130,7 mld. Kč, výdaje činily 171,4 mld. Kč. Tento časový nesoulad mezi příjmy a výdaji souvisejícími s projekty EU/FM, například z titulu předfinancování části výdajů v rámci jednotlivých operačních programů, tak zhoršil hotovostní saldo státního rozpočtu o 40,8 mld. Kč.

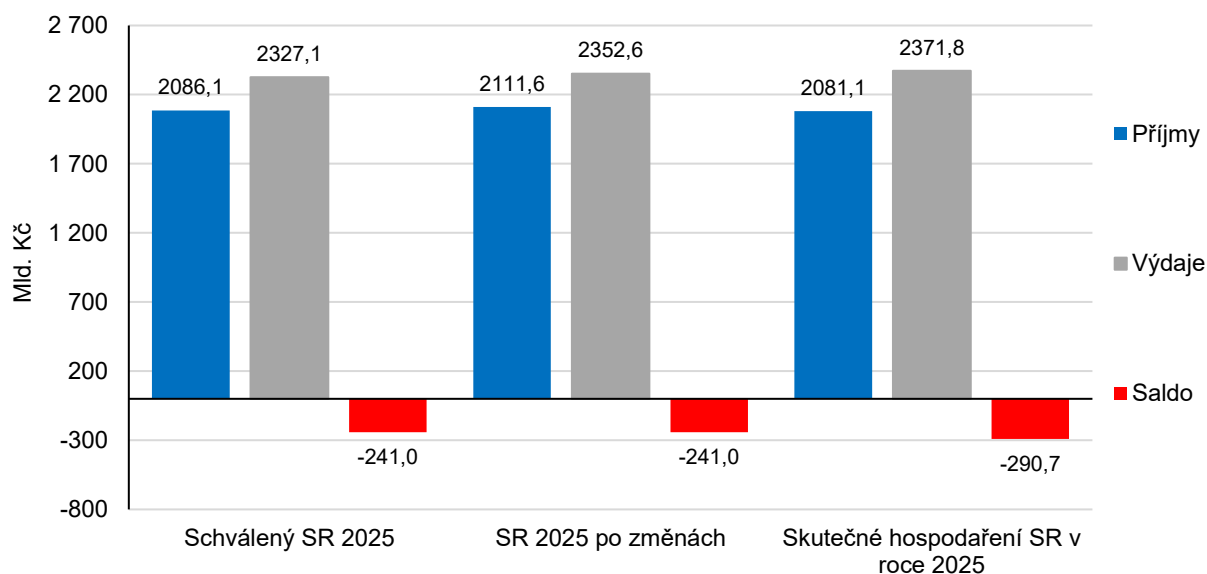
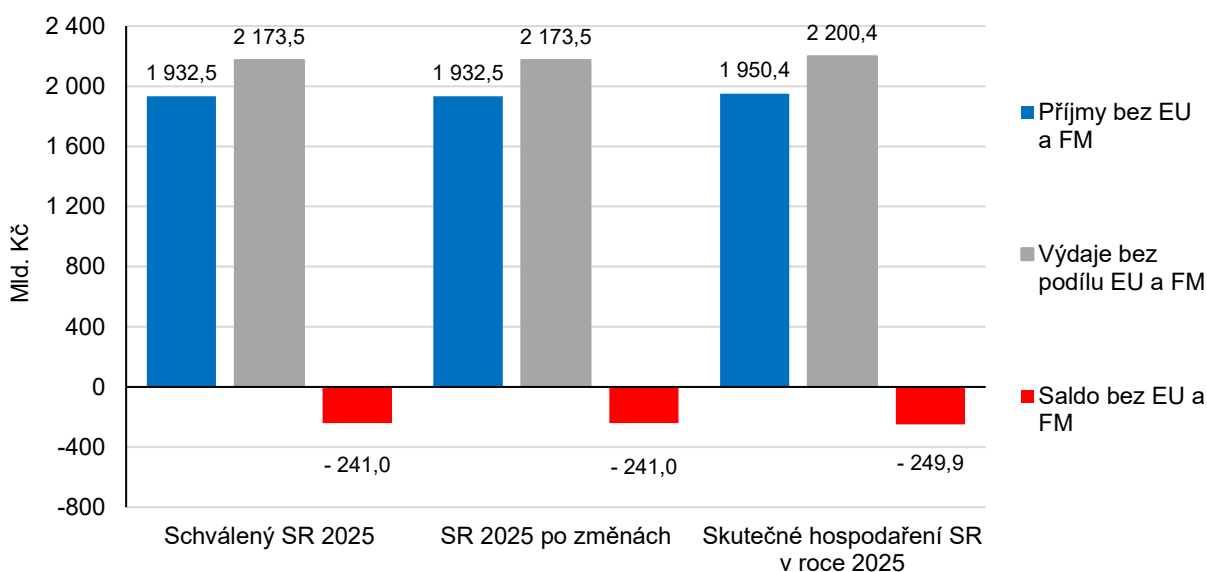
V meziročním srovnání došlo ke zlepšení hotovostního salda (očištěného o příjmové a výdajové toky z EU/FM) o 37,5 mld. Kč z 287,4 mld. Kč na 249,9 mld. Kč. Nicméně je třeba upozornit, že meziroční srovnávání výsledků hotovostního plnění státního rozpočtu ovlivňuje i skutečnost, že v letech 2023 a 2024 byla část deficitu subsektoru ústředních vládních institucí (okolo 20 mld. Kč) vytvářena nikoliv na úrovni státního rozpočtu, nýbrž na úrovni Státního fondu dopravní infrastruktury. Tento způsob financování tak komplikuje srovnatelnost výsledků samotného pokladního plnění státního rozpočtu v delší časové řadě.

Územní samosprávné celky skončily v hotovostním přebytku 13,2 mld. Kč.⁷ Po zahrnutí hospodaření ostatních jednotek (zdravotní pojišťovny, státní fondy, ústřední příspěvkové organizace) je saldo sektoru veřejných institucí odhadováno v roce 2025 na -166 mld. Kč (-2,0 % HDP).⁸ Takový výsledek by znamenal stejné saldo sektoru veřejných institucí vyjádřené v poměru k HDP jako v roce 2024.

⁶ Zákon č. 434/2024 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2025, ve znění pozdějších předpisů.

⁷ Jedná se o hotovostní údaj, aktuální výsledek bude znám až po prvních notifikacích ČSÚ v dubnu 2025

⁸ MF ČR (leden, 2026): Makroekonomická predikce České republiky.

Graf 2 Schválený státní rozpočet, státní rozpočet po změnách a skutečné hospodaření SR v roce 2025**a) Bez očištění vlivu prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů****b) Po očištění prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů**

Zdroj: MF ČR (2026); výpočty ÚNRR.
Pozn.: SR = státní rozpočet.

Tabulka 2 rekapituluje plnění rozpočtovaných příjmů státního rozpočtu v roce 2025. Nenaplnění celkových příjmů o 5 mld. Kč jde zejména na vrub příjmům z EU/FM a příjmům z prodeje emisních povolenek, což se v tabulce zrcadlí v položce Nedaňové a kapitálové příjmy, přijaté transfery (-27,7 mld. Kč).

Další položkou, která skončila pod svojí rozpočtovanou výší, je pojistné na sociální zabezpečení (-3,2 mld. Kč), a daň z přidané hodnoty (-0,3 mld. Kč). Ostatní příjmy státního rozpočtu skončily nad svojí rozpočtovanou výší.

Tabulka 2 Plánované a skutečné příjmy státního rozpočtu 2025

	Schválený rozpočet	Skutečnost	Rozdíl
CELKOVÉ PŘÍJMY SR	2 086,1	2 081,1	-5,0
Daňové příjmy (bez pojistného)	1 030,7	1 056,5	25,9
Daň z přidané hodnoty	414,0	413,7	-0,3
Spotřební a energetické daně	161,1	166,7	5,6
<i>spotřební daň z minerálních olejů</i>	80,6	85,0	4,4
<i>spotřební daň z tabákových výrobků</i>	57,3	59,1	1,8
Daň z příjmů právnických osob	210,7	221,1	10,4
Daň z příjmů fyzických osob	184,7	189,2	4,5
Daň z neočekávaných zisků	33,6	38,4	4,8
Daně z hazardních her	15,6	17,6	2,0
Pojistné na sociální zabezpečení*	809,4	806,3	-3,2
Nedaňové a kapitálové příjmy, přijaté transfery	246,0	218,3	-27,7

Zdroj: MF ČR (2026); výpočty ÚNRR.

Pozn: tabulka představuje vybrané, fiskálně nejzásadnější položky příjmové strany státního rozpočtu, nikoliv kompletní výčet. *Včetně příspěvků na státní politiku zaměstnanosti.

Výdaje státního rozpočtu v roce 2025 skončily nad rozpočtovanou výší o 44,7 mld. Kč (tabulka 3), což je zejména důsledek vyšších uskutečněných než rozpočtovaných výdajů na EU projekty (o 17,8 mld. Kč). Další výdajové kategorie, kde skutečné čerpání přesáhlo schválenou výši, byly

očekávané a ze strany NRR komunikované již při schvalování rozpočtu v říjnu 2024⁹. Jedná se o neinvestiční transfery podnikatelským subjektům (dotace na obnovitelné zdroje energie), sociální dávky (příspěvek na bydlení), neinvestiční transfery rozpočtům územní úrovně (platy nepedagogických pracovníků).

Tabulka 3 Plánované a skutečné výdaje státního rozpočtu 2025

	Schválený rozpočet	Skutečnost	Rozdíl
CELKOVÉ VÝDAJE SR	2 327,1	2 371,8	44,7
Běžné výdaje	2 076,9	2 109,4	32,5
Platy a obdobné a související výdaje	178,9	180,0	1,1
Neinvestiční nákupy a související výdaje	200,4	207,6	7,1
<i>výdaje na obsluhu státního dluhu</i>	100,0	98,1	-1,8
Neinvestiční transfery podnikatelským subjektům	47,2	69,3	22,1
Neinvestiční transfery neziskovým apod. osobám	27,6	27,2	-0,4
Neinvestiční transfery státním fondům	62,7	68,4	5,7
Neinvestiční transfery fondům veřejného zdrav. pojištění	154,6	153,7	-0,9
Neinvestiční transfery rozpočtům územní úrovně	266,6	281,4	14,8
Neinvestiční transfery příspěvkovým a podobným organizacím	93,8	99,4	5,7
Sociální dávky	915,7	922,4	6,7
Ostatní běžné výdaje	54,9	33,3	-21,5
Kapitálové výdaje	250,2	262,4	12,2

Zdroj: MF ČR (2025); výpočty ÚNRR.

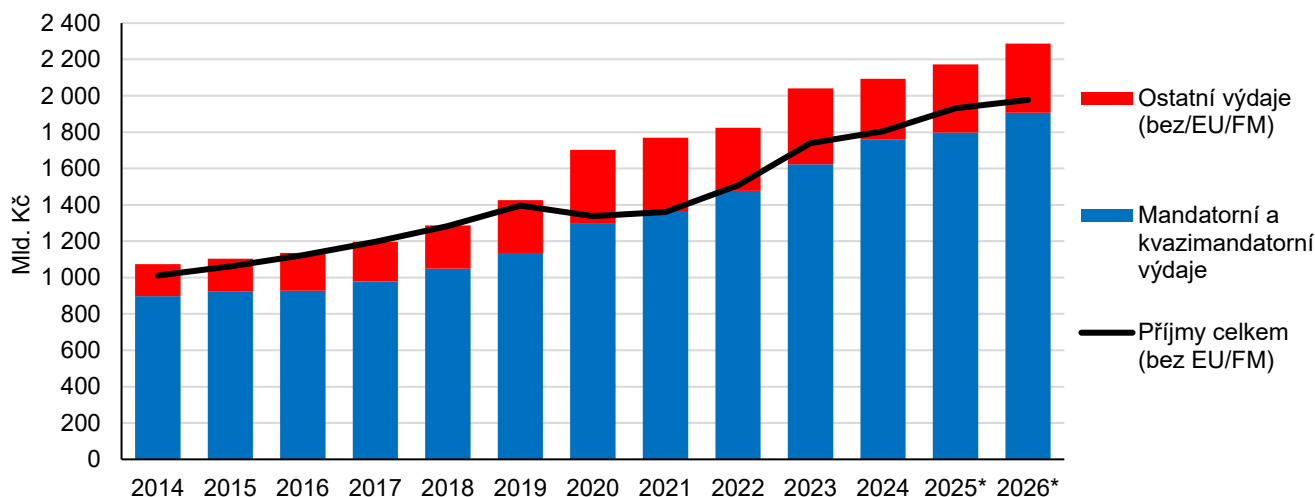
Pozn: tabulka představuje vybrané, fiskálně nejzásadnější položky výdajové strany státního rozpočtu, nikoliv kompletní výčet.

⁹ Stanovisko NRR: <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2025/>.

V roce 2025 tvořily mandatorní a kvazimandatorní výdaje na celkových příjmech státního rozpočtu (bez příjmů z EU/FM) 93,0 %. V roce 2026 je tento podíl očekáván na hodnotě 96,1 %. Podíl mandatorních a kvazimandatorních výdajů na celkových výdajích (bez výdajů na projekty EU/FM) v roce 2025 byl 82,7 % a v roce 2026 je očekáván na hodnotě 83,4 %. V roce 2025 činily celkové výdaje státního rozpočtu (bez výdajů na projekty EU/FM)

2 172,8 mld. Kč. Mandatorní výdaje vyplývající ze zákona (dávky důchodového pojištění, platby za státní pojištěnce apod.) tvořily v roce 2025 1 368,0 mld. Kč, zatímco ostatní mandatorní a kvazimandatorní výdaje (zejména platy zaměstnanců organizačních složek státu) tvořily 428,8 mld. Kč. Dohromady se tak jednalo o již zmíněných 82,7 % celkových výdajů.

Graf 3 Příjmy a výdaje státního rozpočtu



Zdroj: MF ČR (2026)¹⁰; výpočty ÚNRR.

Pozn.: *pro roky 2025 a 2026 se jedná o předběžný a plánovaný údaj.

Dle Makroekonomické predikce MF ČR¹¹ se za rok 2025 očekává strukturální saldo sektoru veřejných institucí -2,0 % HDP. Fiskální úsilí za rok 2025 (tj. meziroční rozdíl strukturálních sald) tak bylo nulové,

neboť oproti roku 2024 se strukturální saldo nezměnilo. Dluh sektoru veřejných institucí je ke konci roku 2025 předběžně odhadován na 44,6 % HDP (zvýšení o 1,3 p. b. během roku 2025).

3.3 Vývoj dluhové kvóty

Hlavním ukazatelem zadlužení sektoru veřejných institucí je tzv. dluhová kvóta, což je poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP. Důvodem jejího růstu bývá ve většině zemí deficitní saldo sektoru veřejných institucí. Opačným směrem působí inflace a růst reálného HDP, které mají tendenci dluhovou kvótu snižovat. Kvůli výrazným přebytkům místních samospráv (obcí a krajů) je však při analýze vývoje dluhové kvóty v Česku zásadní odlišovat deficit sektoru veřejných institucí (-166 mld. Kč v roce 2025)¹² a deficit státního rozpočtu (-249,9 mld. Kč v roce 2025). Ačkoliv hospodaření veřejných institucí jako celku splňuje tříprocentní maastrichtské kritérium,

vypůjční potřeba státu a růst dluhu je určován deficitem státního rozpočtu.

Tato nerovnováha (deficitní státní rozpočet a výrazně přebytkové samosprávy) pak vede k tomu, že i při snižování deficitu veřejných financí jako celku neklesá dluhová kvóta. Jak je patrné z tabulky 4, i přes výrazný pokles deficitu sektoru veřejných institucí nemá dluhová kvóta tendenci klesat nebo stagnovat, nýbrž narůstat. To může znamenat do budoucna zásadní problém, neboť i zlepšování hospodaření sektoru veřejných institucí bude doprovázeno růstem dluhové kvóty.

¹⁰ Příloha 1 Zprávy k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2026: Vývoj mandatorních výdajů.

¹¹ MF ČR (leden, 2026): Makroekonomická predikce České republiky.

¹² Předběžný údaj, viz MF ČR (leden, 2026): Makroekonomická predikce České republiky.

Tabulka 4 Deficit sektoru vládních institucí a dluhová kvóta ČR (v % HDP)

	2022	2023	2024	2025	2026
Deficit sektoru veřejných institucí (% HDP)	-3,1	-3,7	-2,0	-2,0	-2,2
Dluhová kvóta (% HDP)	42,5	42,2	43,3	44,6	46,2
Změna dluhové kvóty (p. b. HDP)	1,8	-0,3	1,1	1,3	1,6

Zdroj: MF ČR (2026), ČSÚ (2025); odhady NRR.

3.4 Nastavení fiskální politiky v roce 2026

V dubnu 2025 byl odvozen hotovostní výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů pro rok 2026 ve výši 2 438 mld. Kč, který vychází z úrovně strukturálního salda sektoru veřejných institucí ve výši -1,75 % HDP. Toto je maximální hodnota strukturálního deficitu daná Zákonem a odpovídá hotovostnímu deficitu státního rozpočtu ve výši 237 mld. Kč. Tuto částku je možné v souladu se Zákonem navýšit o tzv. návratnou finanční výpomoc na výstavbu jaderné elektrárny Dukovany (EDU II) a prvním rokem také o výdaje na obranu státu přesahující 2 % HDP.

Původní návrh rozpočtu na rok 2026 schválený vládou Petra Fialy dne 30. září 2025 počítal s výdaji na obranu státu ve výši 206,5 mld. Kč (2,35 % HDP), a umožňoval tak zvýšit výdaje rozpočtu nad rámec schváleného výdajového rámce o 31 mld. Kč (0,35 % HDP). Tento návrh státního rozpočtu obsahoval taktéž částku na návratnou finanční výpomoc včetně souvisejících operací s EDU II ve výši 18 mld. Kč, a povoloval tedy výsledný hotovostní deficit ve výši 286 mld. Kč.¹³

Česko vstoupilo do roku 2026 v rozpočtovém provizoriu a vláda Andreje Babiše vzešlá z říjnových

parlamentních voleb schválila dne 26. ledna 2026 svůj návrh státního rozpočtu pro rok 2026. V něm zmíněný výdaj na návratnou finanční výpomoc včetně souvisejících operací s EDU II již není obsažen a nová vláda v něm také snížila výdaje na obranu státu tak, že maximálně přípustný deficit 237 mld. Kč lze v souladu se Zákonem navýšit o 9 mld. Kč, neboť výdaje na obranu státu jsou napříč kapitolami rozpočtovány ve výši 184,7 mld. Kč (2,10 % HDP). Závazný limit deficitu dle Zákona tak činí 246 mld. Kč a návrh státního rozpočtu tento zákonný strop překračuje o 64 mld. Kč, neboť ten je navrhován s deficitem 310 mld. Kč. Jde o první případ za dobu platnosti Zákona, kdy je samotný vládní návrh státního rozpočtu v tomto klíčovém parametru již ex-ante v explicitním nesouladu s maximálními zákonnými limity.¹⁴

Státní rozpočet pro rok 2026 je navrhován s celkovými příjmy (bez EU/FM) 1 977,6 mld. Kč. a celkovými výdaji (bez EU/FM) 2 287,6 mld. Kč. Dle MF ČR¹⁵ implikuje takto schválený státní rozpočet schodek veřejných financí ve výši 2,2 % HDP.

3.5 Příprava novelizace zákona o pravidlech rozpočtové zodpovědnosti optikou NRR

Na konci dubna 2024 vstoupila v účinnost reforma evropského fiskálního rámce, které jsme se mimo jiné věnovali například ve Výroční zprávě za rok 2024 (kapitola 4) nebo ve Zprávě o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2024 (box 3). Součástí legislativních dokumentů reformy je i směrnice Rady (EU) 2024/1265, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států („Směrnice“), u níž byla stanovena transpoziční lhůta do konce roku 2025. Směrnici je nutné vtělit do české legislativy, a to především do zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

Směrnice klade požadavky nejen na kvalitu a transparentnost národních rozpočtových rámců, ale věnuje se také nezávislým fiskálním institucím a jejich roli. Obecně lze nové nároky Směrnice rozdělit do následujících oblastí: statistika, účetnictví a transparentnost; nezávislé fiskální instituce; střednědobé rozpočtové rámce; reporting fiskálních rizik spojených s katastrofami a klimatickou změnou.

Úpravy z oblasti statistiky, účetnictví a transparentnosti staví na předpokladu, že řádná fiskální politika musí být založena na spolehlivém fiskálním výkaznictvím a že komplexní, přesné a včasné informace o rozpočtovém plnění jsou zásadní pro tvůrce politik. Směrnice tak nastavuje povinnost zveřejňování

¹³ Více ve Vyjádření NRR k návrhu státního rozpočtu na rok 2026 ze dne 16. 10. 2025: <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/vyjadreni-narodni-rozpocetove-rady-k-dosavadnim-a-ocekavanim-pracim-na-statnim-rozpocetu-pro-rok-2026-k-procesu-jeho-vzniku-a-k-vyhledu-verejnych-financi-na-dalsi-leta/>.

¹⁴ Více ve Vyjádření NRR k návrhu státního rozpočtu na rok 2026 ze dne 10. 2. 2026: <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/vyjadreni-nrr-k-navrhu-statniho-rozpocetu-na-rok-2026/>.

¹⁵ Sněmovní tisk 94: Vládní návrh zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2026.

čtvrtletních údajů o dluhu a schodku všech subsektorů veřejných institucí¹⁶ dle metodiky ESA 2010 na akruální bázi.

U nezávislých fiskálních institucí Směrnice definuje pro všechny členské státy EU záruky nezávislosti jako například komunikační kapacitu, stabilitu zdrojů nebo včasný přístup k informacím. Nově také Směrnice stanovuje požadavek pravidelných externích hodnocení nezávislých institucí. Mezi nové úkoly nezávislých institucí patří posouzení konzistence, soudržnosti a účinnosti národního fiskálního rámce nebo účast na parlamentních slyšeních a diskusích na základě pozvání. Současně byl jasněji vymezen tzv. princip comply-or-explain – tedy princip, kdy se vládní instituce mají stanoviskem nezávislé fiskální instituce řídit, nebo vysvětlit proč se jím neřídí.

Směrnice klade rovněž důraz na střednědobé rozpočtové plánování. To umožňuje rozšíření fiskálního plánování za roční horizont a tím pádem i více konzistentní a efektivní tvorbu politik ve střednědobém horizontu.

Nově musí také členské státy na základě Směrnice hodnotit makrofiskální rizika, která souvisejí se změnou klimatu. To se pojí s povinností zveřejňování informací o přírodních katastrofách a podmíněných závazcích souvisejících s klimatem a také s povinností reportovat o souvisejících fiskálních nákladech.

MF ČR předložilo první návrh novely Zákona, který transponoval Směrnici a částečně adaptoval i nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263, k mezirezortnímu připomínkovému řízení v létě 2025. Před mezirezortním připomínkovým řízením nicméně probíhala diskuse mezi MF ČR a Radou k návrhu novely, kdy byly některé připomínky Rady do návrhu zapracovány.

Kromě výše zmíněných změn, které ukládá Směrnice, upravilo MF ČR v Zákoně zásadním způsobem stanovení výše konsolidovaných výdajových rámců pro státní rozpočet a státní fondy. V dosavadním ustanovení Zákona vychází tyto výdajové rámce z maximální výše strukturálního schodku, který byl zpravidla stanoven na základě tzv. střednědobého rozpočtového cíle pro Českou republiku (MTO). V roce 2020 byly nicméně limity pro výdajové rámce (a tím pádem i národní fiskální pravidla) výrazně rozvolněny¹⁷. MF ČR na základě změny evropských fiskálních pravidel, jejichž základním a jediným operačním ukazatelem jsou tzv. čisté výdaje¹⁸, proto navrhlo úpravu národního fiskálního pravidla. Nově by MF ČR mělo stanovit částku celkového salda sektoru

veřejných institucí jako rozdíl prognózovaných celkových příjmů a celkových výdajů sektoru, které jsou určeny v souladu právě s růstem čistých výdajů pro daný rok, jak stanovila pro Českou republiku Rada EU. Navíc byly vymezeny tzv. únikové doložky – tedy výčet výdajů, o které může MF ČR zvýšit částku čistých výdajů (např. výdaje vzniklé na základě zhoršené bezpečnostní situace).

Reformovaný fiskální rámec EU také ukládá členským státům předkládání nových dokumentů – národní střednědobé fiskálně-strukturální plány a výroční zprávy o pokroku. Proto bylo MF ČR v předložené novele Zákona upraveno ustanovení § 9 a Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí byla nahrazena právě Národním střednědobým fiskálně-strukturálním plánem. Přidán byl také § 9a ustanovující vypracování Výroční zprávy o pokroku.

Postavení Rady by dle novely Zákona mělo zůstat v podstatě nezměněné. Byl však upraven (rozšířen) výčet činností Rady. Nově by Rada měla hodnotit konzistenci, soudržnost a účinnost vnitrostátního rozpočtového rámce, jak ukládá Směrnice. Bylo také doplněno, že se Rada vyjadřuje k návrhům právních předpisů, které významným způsobem ovlivňují hospodaření a udržitelnost veřejných financí. Stanoven byl rovněž pravidelný externí přezkum nezávislých fiskálních institucí, jak je vyžadováno Směrnicí. Činnost Rady a Výboru pro rozpočtové prognózy by měla proto být dle novely předmětem přezkumu nezávislou osobou nebo orgánem jednou za 5 let, a to na návrh rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny. Výbor pro rozpočtové prognózy byl také ustanoven jako orgán vykonávající pravidelné souhrnné následné hodnocení makroekonomických a rozpočtových prognóz. V dosavadní praxi toto hodnocení vykonávalo podle Zákona MF ČR; Směrnice však požaduje, aby tato činnost byla prováděna nezávislým subjektem.

V rámci mezirezortního připomínkového řízení tohoto návrhu novely Zákona byly vypořádány všechny připomínky až na jednu. Jedná se o připomínku Rady upravující ustanovení § 11 tak, aby byl stanoven korekční mechanismus při debetní odchylce na kontrolním účtu (tj. při nedodržení dráhy čistých výdajů) v rámci stanovení částky celkového salda sektoru veřejných institucí. Z pohledu Rady se jednalo o zachování tzv. nápravné složky, která je definována ustanovením § 11 v současném znění Zákona, v takové podobě, aby odpovídala novému fiskálnímu pravidlu.

¹⁶ V ČR se jedná o subsektory: Ústřední vládní instituce (S.1311), Místní vládní instituce (S.1313) a Fondy sociálního zabezpečení (S.1314).

¹⁷ Viz např. NRR (2022): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (box 2.1) nebo ÚNRR (2024): Výroční zpráva za rok 2023 (kapitola 4.1).

¹⁸ Čisté výdaje jsou výdaje sektoru veřejných institucí očištěné o úrokové výdaje, výdaje na programy EU (vč. národně financovaných výdajů), výdaje na dávky v nezaměstnanosti spojených s hospodářským cyklem, jednorázová a přechodná opatření a diskreční opatření na straně příjmů.

Dne 10. prosince 2025 dosluhující vláda schválila návrh novely Zákona včetně úprav, které po připomínkovém řízení navrhla Legislativní rada vlády (LRV). Návrh úpravy Zákona byl poté zaslán do Poslanecké sněmovny s návrhem, aby byl schválen v prvním čtení.

Po volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu 2025 a jmenování nové vlády v prosinci téhož roku byl nicméně připraven nový návrh úpravy Zákona. Jedná se o Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů. Tím se kromě Zákona mění i zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, („zákon o rozpočtových pravidlech“) a další související zákony. Tomuto materiálu nicméně již byla udělena výjimka ministrem spravedlnosti a předsedou LRV a neproběhlo tak mezirezortní připomínkové řízení, přestože má zásadní dopady na fungování fiskálního rámce a pravidel České republiky. Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů, v některých pasážích upravuje původní návrh Zákona předchozí vlády; nejde tedy pouze o sloučení návrhu minulé vlády se změnami v ostatních zákonech.

Oproti předešlému návrhu úpravy Zákona došlo ke změně právě již zmiňovaného fiskálního pravidla stanovení celkového salda sektoru veřejných institucí. Nově by se dle návrhu od růstu čistých výdajů dalo odchýlit při stanovení celkového salda pouze v případě, že by tato odchylka nebyla v rozporu s kumulativním růstem čistých výdajů stanoveným Radou EU nebo s primárním strukturálním saldem, na jehož základě byla dráha čistých výdajů stanovena. K odchylce vydává stanovisko Rada, ke kterému v případě nesouhlasu MF ČR zveřejní odůvodnění tohoto nesouhlasu.

Podstatnou změnou je rovněž nové ustanovení v § 12 odstavci 5 Zákona, jež přesně stanovuje, o které konkrétní položky může být výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů navýšen

3.6 Vývoj hospodaření územních samosprávných celků

Územní samosprávné celky („ÚSC“) vykazovaly v posledních několika letech rozpočtové přebytky, a přispívaly tak k lepším výsledkům hospodaření celého sektoru veřejných institucí. V roce 2025 dosáhl přebytek ÚSC výše 13,2 mld. Kč, z toho 24,2 mld. Kč hlavní město Praha, naopak ostatní kraje skončily ve schodku 1,6 mld. Kč, stejně jako

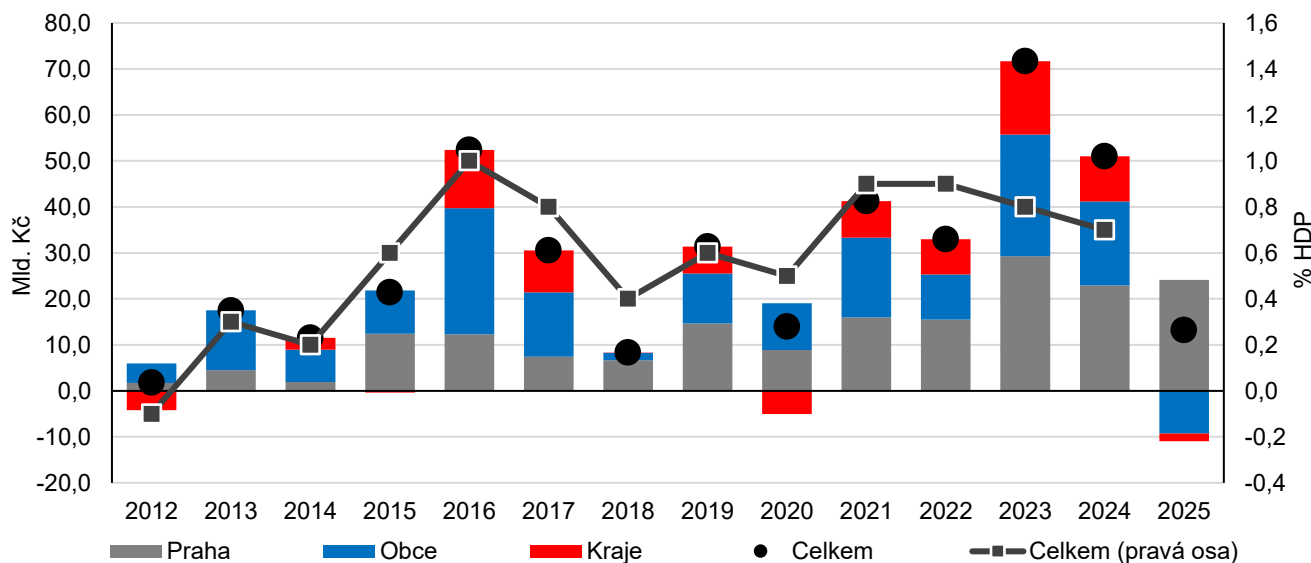
v případě opětovného předložení nebo změně vládního návrhu zákona o státním rozpočtu a změně rozpočtu státního fondu. Tento odstavec by tak měl přesně definovat postupy a stanovení výdajových limitů ve výše jmenovaných případech a zamezit tak situaci, která nastala při výkladu rozpočtových pravidel a výdajových rámců během přípravy státního rozpočtu na rok 2026 (viz podkapitulu 3.4).

Další významná změna nastala v ustanovení § 13, který definuje výši zadlužení pro účely Zákona (respektive pro tzv. dluhovou brzdu ve výši 55 % HDP). V dosavadním znění Zákona byla od výše dluhu sektoru veřejných institucí odečtena pouze rezerva peněžních prostředků při financování státního dluhu. V navrhované změně Zákona se však kromě této rezervy odečítají i dvě nové položky, a to návratné finanční výpomoci poskytnuté na financování výstavby nízkouhlíkové výroby (např. výstavba jaderné elektrárny Dukovany) a výdaje sektoru veřejných institucí, které jsou v návrhu Zákona definovány rovněž jako některé únikové doložky (např. výdaje spojené s odstraňováním následků živelních pohrom nebo havárií značného rozsahu), uplatněných v předchozím roce. Tímto dochází k oslabení fiskálního pravidla dluhové brzy.

Novela Zákona tak není pouhou transpozicí Směrnice, ale současně upravuje česká fiskální pravidla tak, aby byla více konzistentní s fiskálním rámcem EU. O to důležitější je věnovat zvýšenou pozornost navrhovaným změnám fiskálních pravidel, aby nedocházelo k jejich oslabování, a to i během dalšího legislativního procesu. Takový postup by mohl mít negativní dopady na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí a stabilitu veřejných rozpočtů. Fiskální pravidla by rovněž měla být co nejvíce srozumitelná, a to zejména pro politiky, kteří by se jimi měli řídit. Méně srozumitelná pravidla vytváří nejen větší prostor pro jejich účelový výklad a úmyslné nedodržování, ale také znesnadňují jejich praktické uplatňování.

ostatní obce, jejichž schodek dosáhl 9,3 mld. Kč (viz graf 4). Oproti předchozím rokům zesílila investiční aktivita obcí i krajů, především v oblasti školství a sportovní infrastruktury. Konkrétně investiční nákupy ÚSC dosáhly v roce 2025 výše 157 mld. Kč, tedy 1,84 % HDP, zatímco v roce 2024 to bylo 1,57 % HDP.

Graf 4 Saldo hospodaření územních samosprávných celků v letech 2012–2025

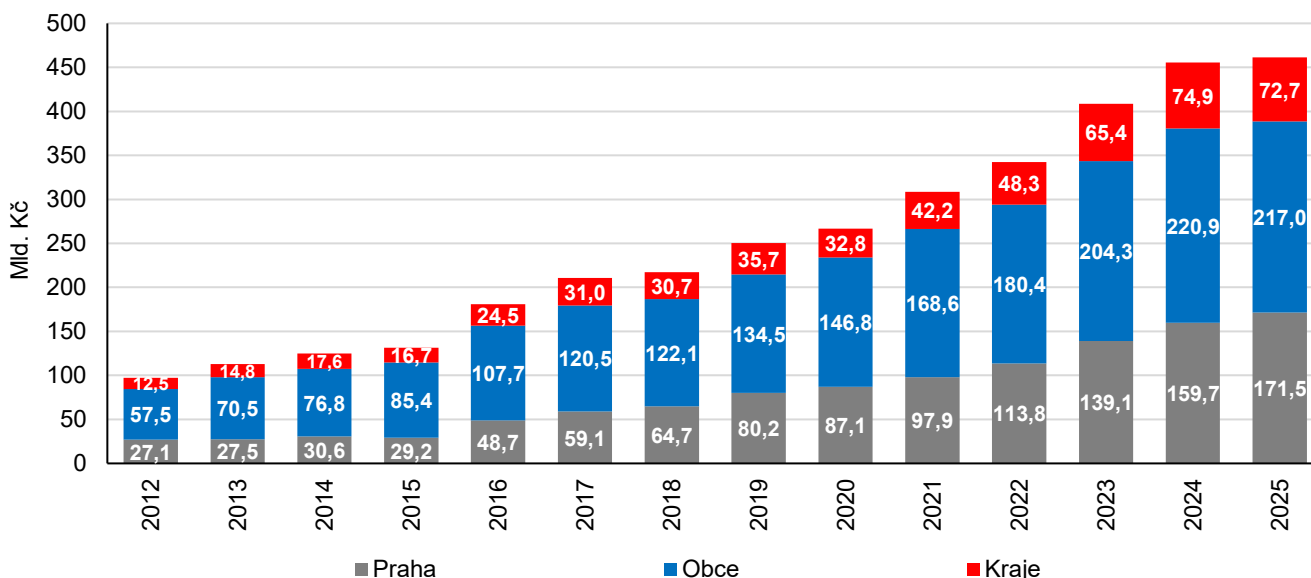


Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2026); Eurostat (2026), výpočty ÚNRR.

Tento dlouhodobý trend přebytkového hospodaření ÚSC vede k akumulaci peněz na jejich bankovních účtech. Ke dni 31. prosince 2025 činila výše vkladů na bankovních účtech ÚSC 461,2 mld. Kč. Z toho 171,5 mld. Kč hlavního města Prahy, 72,7 Kč

ostatních krajů a 217 mld. Kč ostatních obcí (viz graf 5). Necelou čtvrtinu těchto úspor představují termínované vklady, jejichž celková hodnota dosáhla 111,1 mld. Kč.

Graf 5 Úspory územních samosprávných celků v letech 2012–2025 v mld. Kč



Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2026).

Od roku 2013 jsou přírůstky úspor ÚSC pravidelně kladné a přibližně odpovídají jejich celkovému saldu hospodaření v daném roce. Konkrétně v námi sledovaném období od roku 2013 do 2025 dosáhly ÚSC kumulativního přebytku hospodaření 397,3 mld. Kč. Z této částky šlo celkem 364 mld. Kč na bankovní účty. To znamená, že pouhých 33,3 mld. Kč (přibližně 8,4 % všech přebytků) bylo použito jiným

způsobem než k navýšení bankovního konta, a to zejména ke splácení půjček. Výsledkem je fakt, že se drtivá většina přebytků obcí a krajů akumuluje na bankovních účtech, kde v důsledku nedostatečných úrokových výnosů, které nepokrývají inflaci, postupně ztrácí svou reálnou hodnotu.

Závěrem můžeme říct, že hospodaření územních samosprávných celků (a jejich podřízených

organizací) již delší dobu přispívá ke stabilizaci hospodaření sektoru veřejných institucí. Také úroveň zadlužení územních samosprávných celků je velmi nízká a jako celek nepředstavuje významný rizikový faktor růstu zadlužení sektoru veřejných institucí.

3.6.1 Místní koeficienty daně z nemovitých věcí

V této podkapitole budeme zkoumat využívání místního koeficientu daně z nemovitých věcí českými obcemi a jeho vývoj od roku 2015. Místní koeficient je nástroj, jímž mohou obce významně ovlivnit výnos daně z nemovitých věcí na svém území. Každá obec může stanovit místní koeficient ve výši 0,5 až 5 pro všechny nemovité věci s výjimkou určitých druhů pozemků, pro které může být místní koeficient stanoven ve výši 0,5 až 1,5. Místní koeficient navíc může být stanoven pro celou obec, jednotlivé katastrální území, městský obvod či městskou část, ale také pro jednotlivou skupinu nemovitých věcí. Pro účely jednoduché srovnatelnosti se v tomto textu zaměříme na místní koeficienty uplatňované na celém katastrálním území obce.

V roce 2025 dosáhly územní samosprávné celky přebytku hospodaření ve výši 13,2 mld. Kč a stav úspor na jejich bankovních účtech dosáhl výše 461,2 mld. Kč.

V roce 2025 uplatňovalo místní koeficient celkem 1 029 obcí a městských částí na celém svém katastrálním území. Z nich celkem 744 obcí uplatňovalo stejný koeficient také v roce 2024. Dále 20 obcí svůj místní koeficient zvýšilo a 92 naopak snížilo. Dalších 173 obcí pak v roce 2025 nastavilo svůj místní koeficient nově, tedy v předchozím roce místní koeficient neuplatňovalo. Od roku 2015 počet obcí a městských částí uplatňujících místní koeficient pravidelně roste a oproti roku 2015 se téměř zdvojnásobil. Vývoj počtu obcí uplatňujících místní koeficient v letech 2015–2025 uvádí tabulka 5.

Tabulka 5 Počet obcí a městských částí uplatňující místní koeficient v letech 2015–2025

Rok	Počet obcí a městských částí	Průměrná hodnota místního koeficientu
2015	533	2,23
2016	573	2,24
2017	599	2,25
2018	609	2,24
2019	610	2,24
2020	719	2,25
2021	772	2,27
2022	867	2,25
2023	908	2,24
2024	975	2,24
2025	1 029	2,05

Zdroj: Generální finanční ředitelství (2025), výpočty ÚNRR.

Pozn.: tabulka zahrnuje jen obce, které uplatňují místní koeficient na celém svém území.

Zatímco se počet obcí uplatňujících místní koeficient meziročně neustále zvyšuje, jeho průměrná hodnota zůstává stabilní s výjimkou roku 2025, kdy došlo k jedinému výraznějšímu poklesu, a to z průměrné hodnoty 2,24 v roce 2024 na 2,05 v roce 2025. Pokud bychom uvažovali průměrný místní koeficient vážený počtem obyvatel dotčených obcí a městských

částí¹⁹ v daném roce, jde o pokles z hodnoty 2,10 v roce 2024 na 1,88 v roce 2025. Pokud by všechny městské části hlavního města Prahy ponechaly v roce 2025 svůj místní koeficient na hodnotě 2 z předchozího roku, byl by vážený průměr místního koeficientu 2,04 v roce 2025. Podrobné změny hodnot místních koeficientů jsou patrné z tabulky 6.

¹⁹ U městských částí byl použit počet obyvatel ze Sčítání lidu, domů a bytů v roce 2021 kvůli omezené dostupnosti dat.

Tabulka 6 Počet obcí a městských částí podle hodnoty místního koeficient v letech 2015–2025

Rok	Počet obcí a městských částí s hodnotou koeficientu v intervalu					
	(0;1)	[1;2)	[2;3)	[3;4)	[4;5)	[5]
2015	0	0	454	53	9	17
2016	0	0	482	63	11	17
2017	0	0	499	67	16	17
2018	0	0	508	70	14	17
2019	0	0	509	71	13	17
2020	0	0	591	93	16	19
2021	0	0	624	110	17	21
2022	0	27	673	130	18	19
2023	0	42	695	130	18	23
2024	0	68	721	142	21	23
2025	10	258	608	115	19	19

Zdroj: Generální finanční ředitelství (2025); výpočty ÚNRR.

Pozn.: tabulka zahrnuje jen obce, které uplatňují místní koeficient na celém svém území.

Tabulka 7 Změny místních koeficientů v letech 2024–2025

Meziroční změny	Počet obcí a městských částí	Celkový počet obyvatel	Průměrný počet obyvatel
Obce a městské části, které v roce 2025 nově uplatňují místní koeficient na celém území obce	173	267 552	1 547
Obce a městské části, které v roce 2025 meziročně snížily místní koeficient	92	1 533 789	16 672
Obce a městské části, které uplatňují stejný místní koeficient v letech 2024 a 2025	744	2 329 391	3 131
Obce a městské části, které v roce 2025 meziročně zvýšily místní koeficient	20	83 862	4 193

Zdroj: Generální finanční ředitelství (2025), státní pokladna MF ČR (2025), SLDB (2021); výpočty ÚNRR.

Pozn.: tabulka zahrnuje jen obce, které uplatňují místní koeficient na celém svém území.

Podrobnější pohled na meziroční změny místních koeficientů zobrazuje tabulka 7. Z ní vyplývá, že místní koeficient snížily především větší obce a městské části, kterých je celkem 92 a žije v nich 1 533 789 obyvatel, tedy 14,1 % české populace. Je zde ale obsaženo také všech 57 městských částí hlavního města Prahy (snížení místního koeficientu ze 2 na 1,5). Pokud bychom nezapočítali pražské městské části, tak je v ČR pouze 35 obcí, které v roce 2025 snížily místní koeficient. Největšími z nich jsou města Havířov (snížení ze 2 na 1,8) a Kutná Hora (snížení ze 2 na 1). Celkem v těchto 35 obcích žije 135 909 obyvatel (přibližně 1,2 %

české populace) a průměrně tak jedna taková obec má 3 883 obyvatel.

Naopak 20 obcí svůj místní koeficient zvýšily. Největší takovou obcí je město Opava s 55 109 obyvateli. Ve všech takových obcích žije celkem 83 862 obyvatel (0,8 % české populace) a průměrně tak jedna taková obec má 4 193 obyvatel.

V obcích, které v letech 2024 a 2025 uplatňují stejný místní koeficient, kterých je celkem 744, žije dohromady 2 329 391 obyvatel, což představuje 21,4 % české populace. Průměrná obec, která v roce 2025 uplatňuje stejný koeficient jako v roce 2024, tak má 3 131 obyvatel.

3.7 Důsledky vysoké míry zadlužení sektoru veřejných institucí

Veřejné finance čelily v posledních letech událostem, které způsobily (a mnohdy stále způsobují) zvýšený tlak na deficitní hospodaření a nárůst zadlužování sektoru veřejných institucí. Nejprve ekonomiky sužovala pandemie COVID-19, posléze energetická krize spojená s geopolitickým napětím, jež následně vyvolalo zvýšené výdaje na obranu.

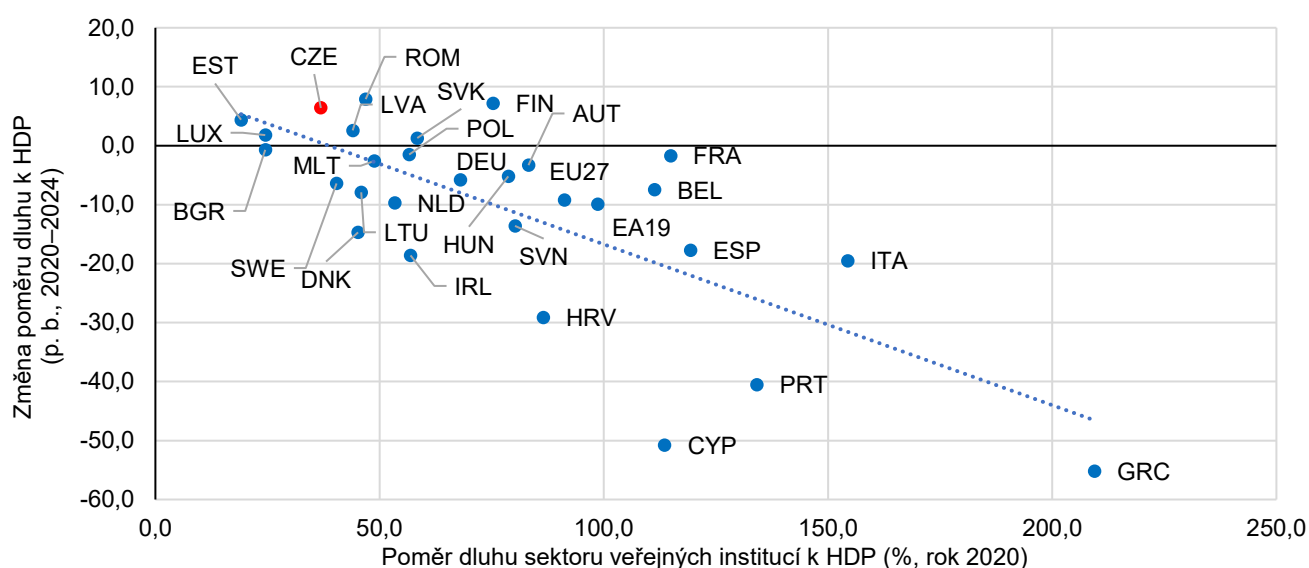
Zdálo by se, že Česká republika a její veřejné finance z těchto událostí vyšly „vítězně“, jelikož dluh sektoru veřejných institucí za rok 2024 byl „jen“

43,3 % HDP.²⁰ Při detailnějším pohledu na vývoj míry zadlužení však již nelze tuto situaci hodnotit pouze kladně. České veřejné finance totiž stále nevykazují střednědobou a ani dlouhodobou rovnováhu. V posledních letech jsou známky střednědobé nerovnováhy veřejných financí zřetelně vidět na poměru dluhu sektoru veřejných institucí k HDP. Tento poměr sice v roce 2024 dosahoval již zmiňovaných 43,3 % HDP, ale jeho dynamika patří v kontextu vývoje zemí EU k těm nejhorším.

Česká republika se řadí mezi sedm zemí EU, jejichž poměr dluhu sektoru veřejných institucí se mezi lety

2020 a 2024 zvýšil. Česko zaznamenalo třetí největší nárůst tohoto poměru (+6,4 p. b.) mezi zeměmi EU. Jen Finsko (+7,2 p. b.) a Rumunsko (+7,9 p. b.) dosáhlo většího nárůstu míry zadlužení sektoru vládních institucí. Ostatním 20 členům EU se poměr dluhu k HDP za sledované období snížil. Velmi zjednodušeně a obecně řečeno, čím vyšší byla míra zadlužení v roce 2020, tím vyšší byly snahy ve zbylých 20 ekonomikách EU tento poměr snižovat. Tyto snahy byly více patrné především u menších ekonomik. Celkově situaci zachycuje graf 6.

Graf 6 Poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP v roce 2020 a změna jeho poměru mezi lety 2020–2024 v zemích EU



Zdroj: AMECO (2026); výpočty ÚNRR.

Pozn.: EU27 = 27 zemí Evropské unie, EA19 = 19 zemí eurozóny. Vstup Chorvatska do měnové unie v roce 2023 ovlivnil pouze poslední dva roky analyzovaného období, proto není zahrnuto.

3.7.1 Vzrůstající zadlužení sektoru veřejných institucí a jeho dopady (nejen) na veřejné finance

Nasadě je otázka, jaké jsou dopady vysoké míry zadlužení na vybrané ekonomické ukazatele. Ke sledování důsledků vysoké míry zadlužení se provede jednoduchá analýza zemí Evropské unie na průřezových datech a průměrných hodnotách. Tento přístup má sice značná omezení a pracuje s mnoha zjednodušeními, ale základní poznatky a doporučení tím dotčená příliš nejsou.

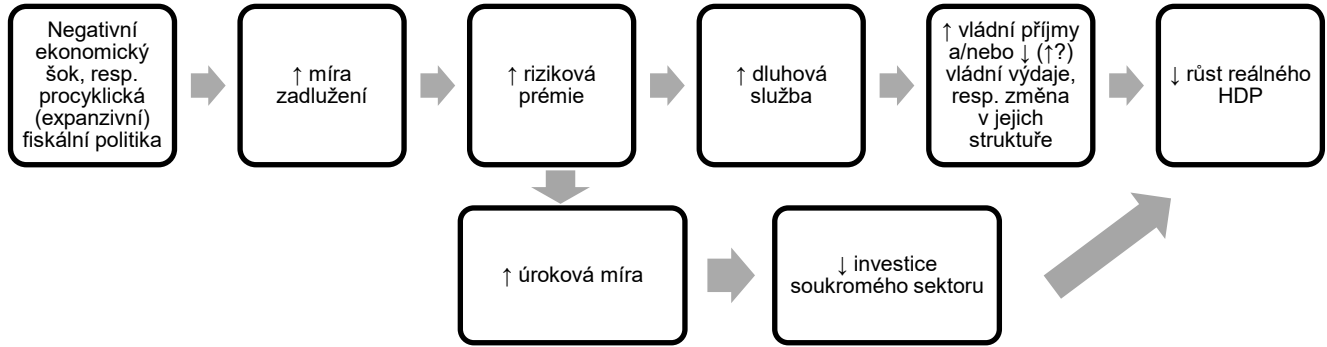
Jako „výchozí“ výši dluhu sektoru veřejných institucí se bude brát rok 2009, kdy na země Evropské unie

doléhala s různou intenzitou globální finanční krize a posléze dluhová krize některých evropských ekonomik.²¹ V období let 2010–2024 pak bude sledováno, jak v průměru dopadá počáteční výše dluhu (tj. z roku 2009) na zvolené ekonomické ukazatele. Dlouhé časové období 2010–2024 je vybráno z toho důvodu, že (většinou negativní) dopady vyšší míry zadlužení jsou patrné právě až v delším období. Zjednodušené zachycení dopadů vysoké míry zadlužení veřejného sektoru nabízí schéma uvedené v grafu 7.

²⁰ Pro rok 2025 se míra zadlužení očekává ve výši 44,6 % HDP [MF ČR (leden, 2026): Makroekonomická predikce České republiky]. Údaje o výši dluhu sektoru veřejných institucí (nejen toho českého, ale i všech ostatních zemí EU) však ještě nebyly notifikovány Eurostatem, proto v této podkapitole končí analýza rokem 2024.

²¹ Následující období po roce 2009 sice míra zadlužení také rostla (především u ekonomik periferie eurozóny), ale nikoliv tak výrazně jako v roce 2009.

Graf 7 Dopady vysoké míry zadlužení sektoru veřejných institucí na ekonomiku



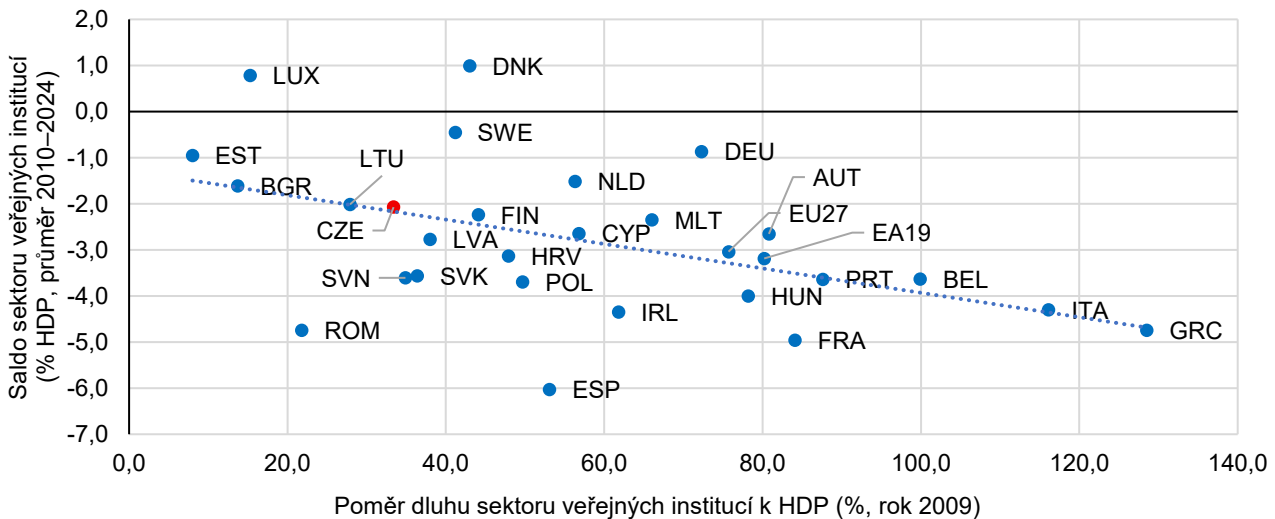
Zdroj: Burriel a kol. (2020)²², zjednodušeno; ÚNRR.

Pod negativním ekonomickým šokem si lze představit již zmiňované události z počátku této podkapitoly (pandemie COVID-19, geopolitické napětí s následnými dopady apod.). Pokud má daná země dostatek fiskálního prostoru pro stimulaci své ekonomiky fiskální expanzí během těchto šoků a řešení jejich důsledků probíhá bez dlouhodobých negativních dopadů do veřejných financí, pak veřejné finance plní svoji stabilizační funkci, chovají se proticyklicky, a lze to považovat za vhodnou hospodářskou politiku. Míra zadlužení sice vzroste, avšak po odeznění šoků a jejich následků by poměr dluhu k HDP měl opět klesat. Nesmí však docházet k prodloužení stimulační ekonomiky v době ekonomické expanze. Pak se jedná o procyklickou fiskální politiku s negativními dopady na míru zadlužení i v delším období.

Takto nevhodně aplikovaná fiskální politika přitom nemusí být spojena jen s obdobím po negativním ekonomickém šoku. Tendence k procykličnosti fiskální politiky se objevují trvale bez ohledu na negativní události typu krize či pandemie (např. kvůli existenci politického cyklu apod.).

Vysoká míra zadlužení s sebou obvykle přináší horší salda hospodaření i v dalších letech, viz graf 8. Jednak to může být způsobeno „setrvačností“ vládních výdajů, kdy mnohdy dochází k tomu, že v reakci na negativní ekonomický šok se zvyšují vládní výdaje, které však je následně značně náročné snížit po odeznění šoku (problematika efektu západky)²³. Dále na zhoršování salda hospodaření tlačí růst výdajů na dluhovou službu (viz dále).

Graf 8 Vliv míry zadlužení sektoru veřejných institucí na budoucí vývoj salda sektoru



Zdroj: AMECO (2026); výpočty ÚNRR.

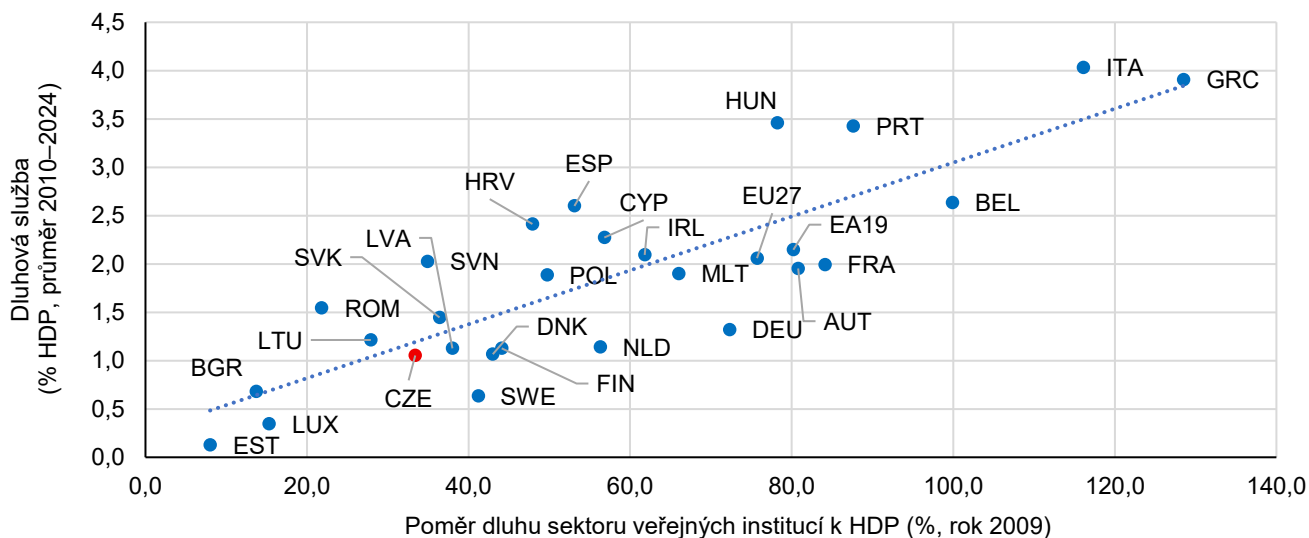
²² Burriel, Pablo; Checherita-Westphal, Cristina; Jacquinot, Pascal; Stähler, Nikolai; Schön, Matthias, 2020. Economic consequences of high public debt: evidence from three large scale DSGE models. Working Paper Series 2450, European Central Bank. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2450~e008f3b9ae.en.pdf>.

²³ Zvýšení vládních výdajů může nastat i z jiných důvodů nežli jen ve spojitosti s reakcí fiskální politiky na negativní ekonomické šoky, viz např. zmiňovanou tendenci k procykličnosti fiskální politiky.

Deficitní hospodaření sektoru veřejných institucí s sebou přináší zvýšenou potřebu financování. Dochází tak k emisím dluhových cenných papírů na finančním trhu. Subjekty na finančním trhu obvykle promítají vzrůstající míru zadlužení ekonomik do

požadavku na vyšší rizikovou prémii. Vyšší míra zadlužení a požadovaná riziková premie znamenají za běžných tržních podmínek zvýšené náklady na dluhovou službu. Graf 9 tento vztah zachycuje.

Graf 9 Míra zadlužení sektoru veřejných institucí v roce 2009 a dluhová služba (2010–2024)

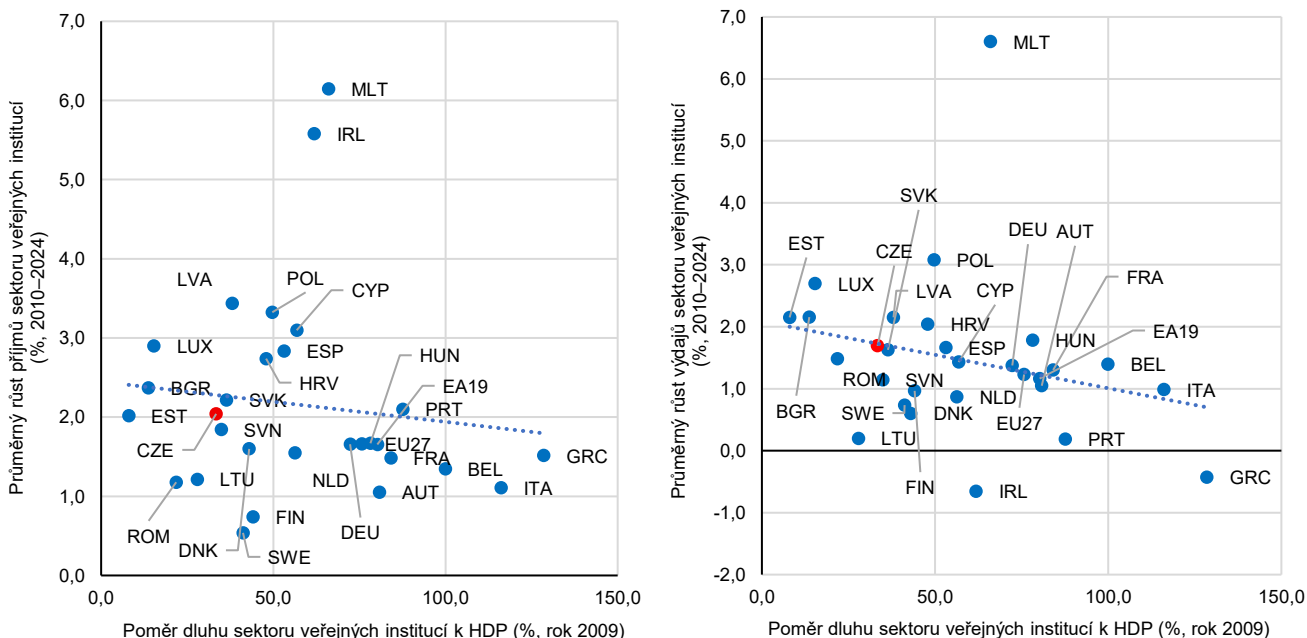


Zdroj: AMECO (2026); výpočty ÚNRR.

Zvýšení míry zadlužení s sebou přináší tlak na zvyšování vládních příjmů a/nebo (mnohdy spíše

teoretické) snižování vládních výdajů. Toho si lze všimnout v grafu 10.

Graf 10 Průměrný růst reálných příjmů (levý graf) a výdajů (pravý graf) sektoru veřejných institucí



Zdroj: AMECO (2026), výpočty ÚNRR.

Pozn.: grafy zachycují vývoj reálných příjmů a výdajů, k deflování použit deflátor výdajů na konečnou spotřebu sektoru veřejných institucí.

V případě příjmů sektoru veřejných institucí (levá část grafu 10) není zřejmá přímá úměra mezi mírou zadlužení v roce 2009 a průměrným růstem reálných příjmů v období 2010–2024. Příjmy rostly vyšším

tempem v zemích s nižší mírou zadlužení, u nichž zároveň na počátku sledovaného období nedosahoval poměr vládních příjmů k HDP vysokých hodnot (v grafu není zachyceno). Toto lze vysvětlit „limity“,

kteří jsou přítomni při zvyšování míry zdanění ekonomických subjektů. Základní logiku zachycuje tzv. Lafferova křivka, která poukazuje na to, že s růstem zdanění rostou sice vládní daňové příjmy, ale přírůstky jsou stále nižší a nižší, až se dojde k bodu, kdy vyšší míra zdanění naopak nevede k nárůstu vládních daňových příjmů, ale spíše naopak – poklesy ve vládních příjmech jsou s narůstající mírou zdanění vyšší a vyšší. Subjekty se snaží vyššímu zdanění vyhnout.²⁴ V případě vládních výdajů (pravá část grafu 10) nastal také jejich nárůst, ale v průměru méně nežli u příjmů. U více zadlužených ekonomik je patrné velmi mírné zvyšování výdajů (Portugalsko, Itálie), nebo dokonce i snižování (Řecko, Irsko).

Vysoká míra zadlužení sektoru veřejných institucí může ovlivňovat i strukturu vládních příjmů a výdajů. Vyšší míra zadlužení s sebou do budoucna obvykle

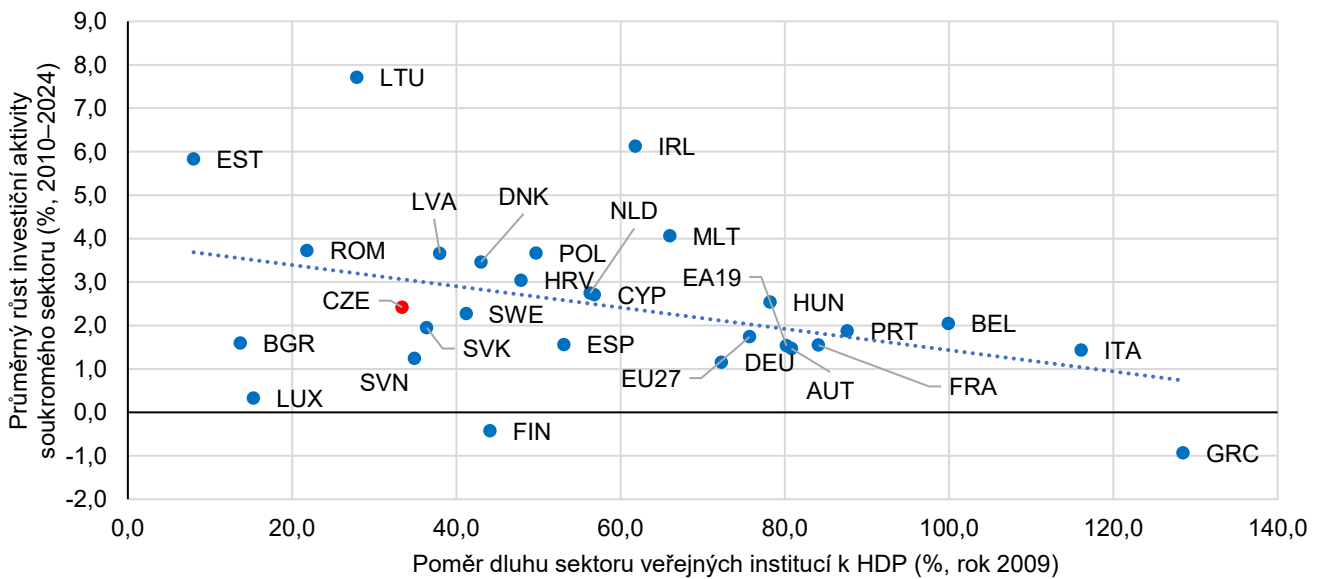
přináší i vyšší poměr daňových příjmů k HDP. (Odhlížíme od obecně vysoké míry zdanění ve Skandinávii a dalších národních specifik u členů EU.) V případě výdajů sektoru veřejných institucí je zřejmé, že vyšší míra zadlužení s sebou za běžných tržních podmínek přináší vyšší výdaje na dluhovou službu (viz dříve). Zároveň je značně problematické snižovat běžné vládní výdaje i při snahách o konsolidaci po evropské dluhové krizi a po pandemii COVID-19, viz mj. zmíněný efekt západky nebo jiné přístupy vysvětlující tendenci k nárůstu vládních výdajů (prahový efekt apod.). Může se pak stát, že vláda bude alokovat méně prostředků na investice (hrubou tvorbu fixního kapitálu). Snižovaná investiční aktivita společně s vyšší mírou zadlužení může působit negativně na růst ekonomiky v dlouhém období (viz dále).

3.7.2 Projevy vysoké míry zadlužení sektoru veřejných institucí v ekonomice

Je tudíž zřejmé, že zvyšující se míra zadlužení ovlivní nejen vládní sektor, ale rovněž prakticky celou ekonomiku, mj. např. změnami v daňovém mixu a struktuře vládních výdajů (viz text výše). Vyšší míra zadlužení vyvolávající tlak na růst rizikové prémie s sebou obvykle přináší i tlak na zvyšování (reálných) úrokových sazeb v ekonomice. Vyšší reálná

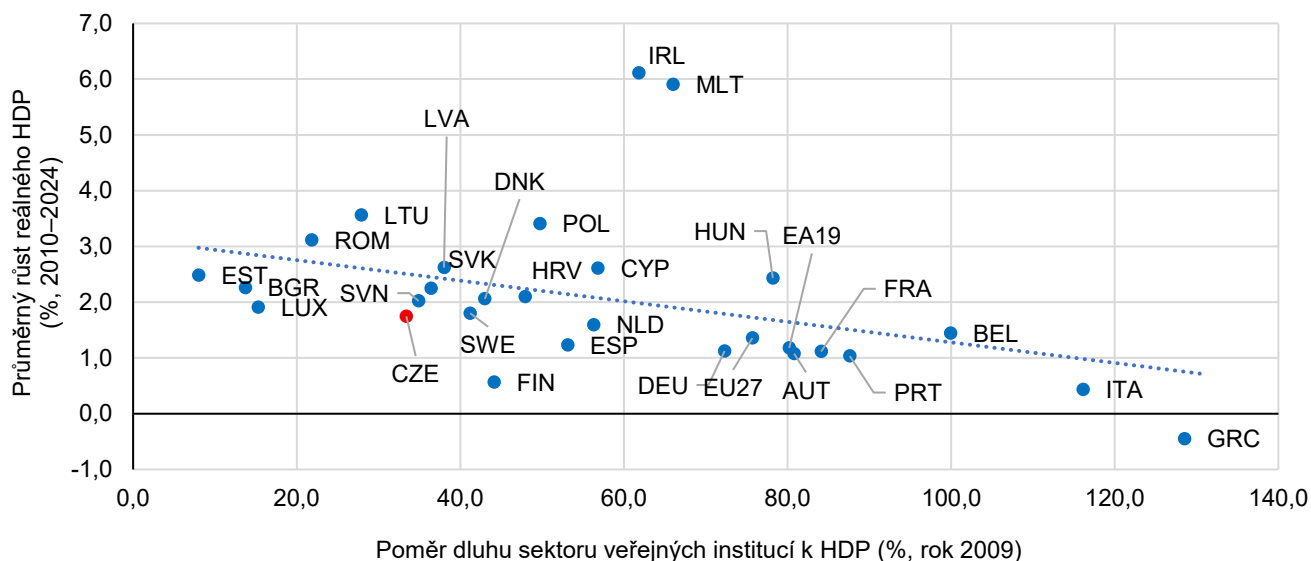
úroková míra negativně ovlivňuje investiční aktivitu soukromého sektoru, viz graf 11. Opět zde odhlížíme od specifik některých ekonomik, kdy je obvyklé, že např. u konvergujících ekonomik (Pobaltí apod.) je míra investiční aktivity vyšší. Tyto negativní dopady vyšší míry zadlužení sektoru veřejných institucí ustí obvykle v nižší růst HDP, viz graf 12.

Graf 11 Dopady vysoké míry zadlužení na investiční aktivitu soukromého sektoru



Zdroj: AMECO (2026); výpočty ÚNRR.
 Pozn.: stálé ceny, pro výpočet užít deflátor HDP. Investiční aktivita = tvorba hrubého fixního kapitálu.

²⁴ Hájek, Jan; Šafr, Karel; Rotschedl, Jiří; Čadil, Jan. The Laffer Curve Decomposed. *Ekonomický časopis = Journal of economics*. 2021, roč. 69, č. 3, s. 306–326. ISSN 0013-3035. Dostupné z: <https://www.sav.sk/journals/uploads/0325142703%2021%20H%C3%A1jek%20+%20SR.pdf>.

Graf 12 Průměrný růst reálného HDP a míra zadlužení sektoru veřejných institucí

Zdroj: AMECO (2026); výpočty ÚNRR.

Vyšší míra zadlužení bývá také spojována s vyšší mírou inflace a tlakem na oslabení domácí měny.

V případě vztahu (změny) cenové hladiny a míry zadlužení se základní vztah pomocí jednoduché analýzy nepotvrdil (výsledky zde nejsou uvedeny). Míra inflace je vysoká u méně zadlužených zemí (především konvergující ekonomiky), a naopak nižší u vysoce zadlužených zemí. Spíše se zde projevuje fakt, že u rozvíjejících se (konvergujících) ekonomik dochází k vyšší míře inflace, např. z důvodu deregulace cen, Balassova-Samuelsonova teorému²⁵ apod. V kontextu nedávné vzestupné míry inflace (období let 2021–2023) je též nutné brát v potaz energetickou náročnost daného hospodářství – čím energeticky náročnější ekonomika je, tím obvykle vyšší míru inflace zaznamenala.

V případě vlivu vysoké míry zadlužení na měnový kurz je nutné brát omezení spojené se společnou měnou, která ve svém vývoji nedokáže zachytit zhoršující se situaci u vybraného „menšího“ člana (případně členů) eurozóny. Společná měna se vesměs vyvíjí v kontextu celkového vývoje eurozóny,

3.7.3 Poučení pro české veřejné finance

Při komparaci míry zadlužení sektoru veřejných institucí v Česku (43,3 % HDP v roce 2024) s průměrným zadlužením zemí EU či eurozóny (82,0 % HDP pro EU, resp. 88,7 % HDP pro EU19) by se mohlo

a nikoliv dle vývoje u určitého člana této měnové unie. Pro některé ekonomiky (hlavně jižní periferie eurozóny) tak mohlo být euro příliš silnou měnou vzhledem k fundamentům těchto ekonomik. A naopak, pro některé ekonomiky (především z „jádra“ eurozóny, tj. hlavně Německo) mohlo být euro příliš slabou měnou. Euro je na druhém místě (po americkém dolaru) z pohledu jeho užívání jakožto rezervní měny. Zjednodušeně řečeno, před vznikem eura roli rezervní měny z řad členů eurozóny plnila německá marka, francouzský frank, nizozemský gulden a případně ECU (evropská měnová jednotka, předchůdce eura). Tyto měny měly přibližně obdobné procentuální zastoupení v rezervních aktivech centrálních bank ve světě jako později po zavedení společná měna euro. Ostatní členové eurozóny coby „černí pasažéři“ využívaly výhod spojených se statutem rezervní měny (mj. nižší kurzové riziko, riziková prémie, úrokové sazby; vyšší poptávka po instrumentech denominovaných v eurech; rozvolněné mezičasové rozpočtové omezení vlády a „mírnější“ posuzování vnější nerovnováhy).

zdát, že zabývat se dopady vysoké míry zadlužení je nadbytečné. Opak je však pravdou.

²⁵ Logika fungování Balassova-Samuelsonova teorému vychází z odlišného vývoje produktivity práce v obchodovatelném a neobchodovatelném sektoru domácí a zahraniční ekonomiky. Pokud v domácí ekonomice bude docházet ke zvyšování růstu produktivity práce v obchodovatelném sektoru, následně dojde k růstu cen a mezd v tomto sektoru. V případě platnosti podmínky mobility pracovní síly, nastane přesun pracovníků z neobchodovatelného sektoru do sektoru obchodovatelného. Aby k této situaci v ekonomice nedošlo, budou ceny a mzdy v neobchodovatelném sektoru zvýšeny taktéž. Nicméně, tento růst není podpořen růstem produktivity jako v sektoru obchodovatelném, proto zvýšení mezd a cen povede k růstu celkové cenové hladiny. Pokud bude v domácí ekonomice docházet k relativně vyšší produktivitě v obchodovatelném sektoru než v neobchodovatelném, oproti ekonomice zahraniční, tuzemská cenová hladina poroste rychleji. Konečným efektem bude (reálné) zhodnocení domácí měny.

Za prvé, historie ukazuje několik případů, že neexistuje něco jako „bezpečná“ míra zadlužení²⁶ a že finanční trhy dokážou velmi rychle reflektovat (očekávané) zvyšující se zadlužení sektoru veřejných institucí do požadované rizikové prémie, která následně navyšuje výdaje na dluhovou službu. Současná argumentace o tom, že míra zadlužení je v Česku nízká, a proto tedy není důvod k žádným obavám, je zcestná.

Za druhé, pokud se aplikuje rozvolněná fiskální politika, pak se její dopady projeví nejvíce až v delším období, jelikož zkraje – obzvláště při počáteční nízké míře zadlužení – „mírný“ nárůst dluhu obvykle nikoho příliš neznepokojuje. V průběhu času se však „mírný“ nárůst dluhu změní na „výrazný“, jenž upoutá zraky některých subjektů, obzvláště těch na finančním trhu. Pokud se tedy „dnes“ objeví návrhy vedoucí ke zvyšování veřejných výdajů (a/nebo snižování příjmů), je vždy potřeba sledovat jejich dopad nejen v krátkém období, ale především v tom dlouhém.²⁷

Za třetí, je sice pravda, že pokud Česko bude opět více konvergovat k vyspělým zemím a naše ekonomika bude brána jako rozvinutější a věrohodnější, pak nám finanční trhy budou více věřit, a nemusí požadovat tak vysokou rizikovou prémii jako u méně vyspělých ekonomik. Česká republika však vždycky bude malá otevřená ekonomika a u těchto typů ekonomik finanční trhy obvykle „strpí“ (dočasně) vyšší míru zadlužení jen při vysoké rizikové prémii. A trpělivost finančních trhů je v případě malých ekonomik typu České republiky velmi vrtkavá a krátkodobá. Argumentace, že míra zadlužení českých veřejných

financí je poloviční oproti průměru EU (či dokonce eurozóny) nebo že nedosahujeme takové míry zadlužení jako např. Německo či jiná (světová) ekonomika, je opět zcela nerealistická. Česko nelze srovnávat s Německem a dalšími „velkými“ ekonomikami.

Za čtvrté, pokud se již míra zadlužení dostane za (finančními trhy vnímanou) neudržitelnou úroveň, pak je obvykle velmi problematické najít subjekty na finančním trhu, které by si kupovaly další cenné papíry emitované sektorem vládních institucí. Při nízké poptávce z finančního trhu musí obvykle následovat restriktivní fiskální politika, a to jednoduše proto, že vládní sektor nezíská dostatek potřebných finančních prostředků. Prováděná fiskální restrikce pak bude nejen bolestivá, ale také poměrně velmi rychlá a razantní.

Ačkoliv by se tedy mohlo zdát, že se „nyní“ Česká republika nemusí obávat negativních jevů spojených s vysokou mírou zadlužení sektoru veřejných institucí, jelikož Česko má tuto míru „nízkou“, tak je více než vhodné aplikovat přiměřenou a odpovědnou fiskální politiku již nyní. Pokud se v krátkém období dopustí aplikace značně rozvolněné fiskální politiky, která se propíše do struktury veřejných příjmů a výdajů i do budoucna, pak má toto dopad též v následujícím krátkém období, v tom dalším a ještě dalším atd. Několik po sobě jdoucích krátkých období pak logicky tvoří dlouhé období. A negativní dopady rozvolněné fiskální politiky ústící ve vyšší míru zadlužení dopadají na ekonomiku právě v dlouhém období.

²⁶ Viz např. studii NRR (2024): Průvodce světem veřejného dluhu (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/pruvodce-svetem-verejneho-dluhu/>).

²⁷ Viz např. každoročně vydávanou Zprávu NRR o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace-kategorie/zpravy-nrr/>).

4 Víceletý finanční rámec 2028–2034 a problematika rozpočtu EU

V červenci 2025 Evropská komise představila návrh nového víceletého finančního rámce²⁸ (Multiannual financial framework, „MFF“ nebo „Rámec“) pro období 2028–2034. MFF, jak již sám název napovídá, přináší prvek dlouhodobějšího pohledu na rozpočtování v EU²⁹. Rámec stanovuje limity pro výdaje a příjmy³⁰, které nesmí být u jednotlivých ročních rozpočtů překročeny. Zároveň platí, že rozpočet musí být každoročně sestaven jako vyrovnaný, tj. příjmy se musí rovnat výdajům (není tedy povoleno deficitní hospodaření). Případný přebytek je převeden do dalšího roku.

Do současnosti bylo přijato šest MFF.³¹ První MFF byl přijat v roce 1988 (na období 1988–1992), pak

4.1 Základní charakteristiky výdajové strany návrhu MFF 2028–2034

Návrh chystaného MFF doznal značných změn oproti minulému MFF 2021–2027. Tyto změny lze shrnout do dvou hlavních okruhů.

Zprvé, navrhovaný MFF reflektuje šoky dopadající na členy EU v nedávné historii. Za ně lze považovat četné negativní jevy, kterým byly či stále jsou evropské státy vystaveny (dopady pandemie COVID-19, energetická krize, geopolitická nejistota včetně válečného konfliktu mezi Ukrajinou a Ruskou federací, narušení globálních dodavatelsko-odběratelských řetězců). Rovněž sem lze zařadit zvyšující se konkurenci z řad zemí i vně EU, na kterou členské státy mnohdy obtížně hledají odpověď, a ztrácí tak své postavení ve světové ekonomice.

Zadruhé, navrhovaný MFF reflektuje a snaží se vypořádat s kritikou na dřívější Rámce. Nový MFF by měl být mj.

- flexibilnější, aby mohl reagovat na případné nenadálé negativní šoky a výzvy,
- přímočařejší, co se týká struktury a počtu programů, aby nedocházelo k překrývání jednotlivých agend,
- jednodušší pro příjemce, aby snadněji našli přístupy a možnosti financování, či
- založený ve významné míře na alokování finančních zdrojů na základě dosažených

následovalo dalších pět MFF (každý z nich na sedm let). Aktuální (šestý) MFF zahrnuje období let 2021–2027. Od léta 2025 do konce roku 2027 vyjednávají o sedmém MFF na roky 2028–2034 Evropský parlament a členské státy EU. Nový MFF vstoupí v platnost počátkem roku 2028.³²

Podkapitola 4.1 nabízí stručné seznámení s výdajovou stranou navrhovaného víceletého finančního rámce. Následná podkapitola 4.2 zasazuje aktuálně projednávaný Rámec do širších souvislostí a seznamuje s často diskutovanými dlouhodobými problematickými aspekty rozpočtování Rámců v EU, které se netýkají pouze MFF 2028–2034.

(průběžných) výsledků namísto pouhého sledování vynaložených nákladů³³.

Výše MFF za celé období 2028–2034 dosahuje 1,76 bilionu EUR (ceny roku 2025), tj. 1,26 % hrubého národního důchodu (HND) EU 27. Nad a mimo MFF („mimorozpočtové položky“) se navrhuje 0,61 bilionu EUR, tj. 0,44 % HND, viz též podkapitolu 4.2.3. MFF sestává ze čtyř hlavních oddílů:

1. Hospodářská, sociální a územní soudržnost, zemědělství, venkovské oblasti a námořní záležitosti, prosperita a bezpečnost (53,7 % z celkové výše Rámce);
2. Konkurenceschopnost, prosperita a bezpečnost (29,2 %);
3. Globální Evropa (10,4 %);
4. Správa (5,9 %).

První oddíl zahrnuje též tzv. Plány národního a regionálního partnerství („Plány“). Tyto Plány sdružují mj. společnou zemědělskou politiku (14,9 % z celkové výše Rámce) a politiku soudržnosti (23,0 %). Tyto dvě politiky jsou sice dlouhodobě nejdůležitějšími oblastmi v rámci rozpočtu EU, avšak jejich podíl v Rámcích se relativně rapidně snižuje (zemědělská politika) nebo vesměs stagnuje či klesá pozvolněji

²⁸ Detaily viz: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.

²⁹ Pro jednoduchost budeme EU nazývat i „předchůdce“ tohoto uskupení.

³⁰ Z pohledu příjmů se limit týká tzv. vlastních zdrojů (tj. kolik mohou členské státy maximálně odvést do společného rozpočtu). V tomto případě je limit stanovený na 1,40 % HND EU (zvýšený výlučně za účelem pokrytí výpůjček v rámci Nástroje EU příští generace o 0,6 p. b., tj. na 2 % HND EU). Viz další text v této kapitole.

³¹ Období před zavedením MFF popisuje např.: https://commission.europa.eu/document/download/f1d75f5e-01aa-4377-9797-652f3432972a_en?filename=fin_report_08_en.pdf.

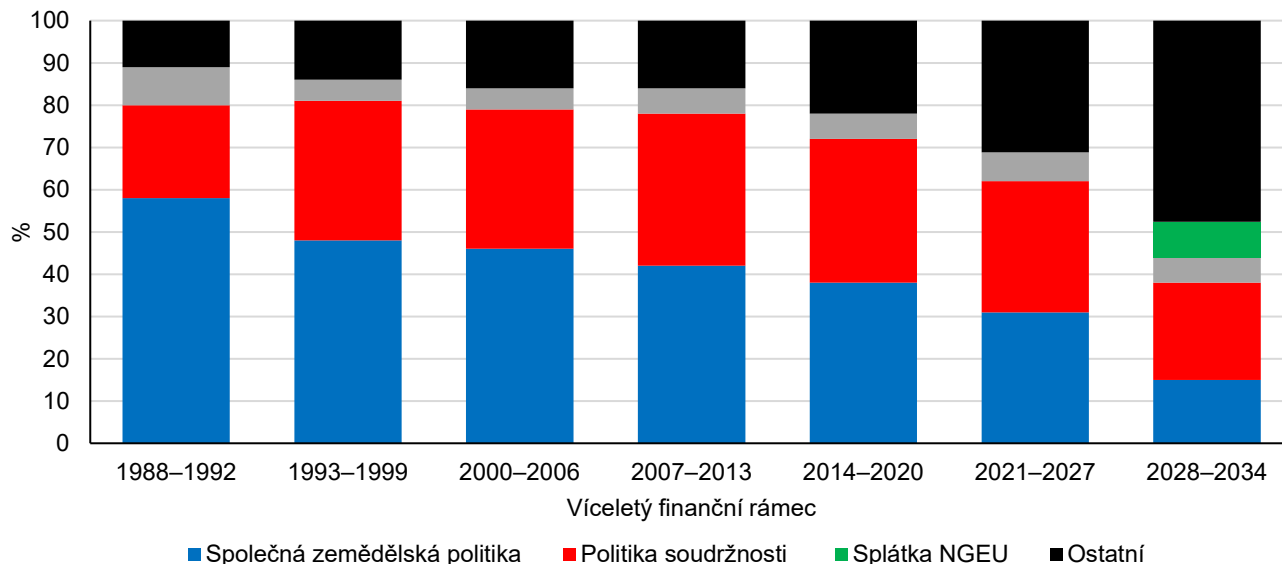
³² Detaily poskytuje <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/29/multiannual-financial-framework>.

³³ Toto se týká hlavně tzv. Plánů národního a regionálního partnerství [viz dále a detaily poskytuje též Remo (2026): Performance framework for the 2028–2034 MFF]. Přístup je inspirován Nástrojem pro oživení a odolnost, který je součástí Nástroje EU příští generace, viz podkapitolu 4.2. RRF dle mnohých však nenaplnilo očekávání, např. Darvas a kol. (2025): Bigger, better funded and focused on public goods: How to revamp the European Union budget; Busse a kol. (2025): Making the EU's Multiannual Financial Framework Fit for Purpose.

(politika soudržnosti)³⁴, viz graf 13. Navíc, nově tyto dvě politiky spadají pod jeden společný oddíl z důvodu dosažení synergie. Další významnou součástí prvního oddílu představuje též splácení Nástroje EU

příští generace (NextGenerationEU, NGEU; 8,5 %), který byl zaveden v rámci MFF pro období 2021–2027 (viz podkapitolu 4.2).

Graf 13 Základní struktura výdajů víceletého finančního rámce



Zdroj: Kengyel (2016): *New Headings – Old Problems: The Evolution and Future of the EU Budget*; European Commission (2021): *The EU's 2021–2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures*; European Parliament (2025): *EU BUDGET 2028–2034 Overview of the Commission's proposal*; výpočty ÚNRR.

Pozn.: v rámci MFF 2028–2034 došlo ke sloučení společné zemědělské politiky a politiky soudržnosti do tzv. Plánu národního a regionálního partnerství, což ztěžuje porovnatelnost údajů s předchozími MFF. V grafu uvedené údaje pro MFF 2028–2034 vychází z Evropské komise (2025)³⁵.

Oproti snižujícímu se podílu výdajů určených na společnou zemědělskou politiku a politiku soudržnosti se oddíl zahrnující konkurenceschopnost, prosperitu a bezpečnost dočkal zvětšení prostoru v Rámci. Druhý oddíl obsahuje mj. Evropský fond pro konkurenceschopnost (22,7 %), Nástroj pro propojení Evropy (4,1 %) nebo program Erasmus+ (2,1 %). Evropský fond pro konkurenceschopnost reflektuje hlavní závěry Draghiho a Lettyho zprávy³⁶, jež zdůrazňují nutnost zvýšení konkurenceschopnosti EU v geopoliticky turbulentní době. Tento fond se zaměří na čtyři hlavní oblasti: a) přechod na čistou energii a dekarbonizaci průmyslu; b) vedoucí postavení v digitální oblasti; c) zdraví, biotechnologie, zemědělství a bioekonomika; d) odolnost a bezpečnost, obranný průmysl a vesmír. Fond bude podporovat tzv. veřejné statky EU (viz podkapitolu 4.2). Nástroj pro propojení Evropy se zaměřuje na financování transevropských sítí a podporuje přechod EU na čistou energii a dopravu. Nástroj bude financovat též civilně-vojenské dopravní projekty (pro zajištění vojenské mobility). Erasmus+ má za cíl podporovat

oblast vzdělávání, odbornou přípravu a vzdělávací mobilitu mladých lidí.

Třetí oddíl Globální Evropa bude alokovat finanční prostředky na podpoření stability a zájmů vně hranic EU (např. humanitární pomoc, pomoc při mimořádných událostech apod.). Oblasti, jež budou podporovány, mají – ať již z pohledu historického či současného – zřejmé vazby na EU. Proto mj. významná část prostředků je určena pro regiony subsaharské Afriky, Evropy, Středního východu, Severní Afriky a Perského zálivu. Méně prostředků bude proudit do oblastí Asie a Pacifiku nebo kontinentu Amerika. V rámci nástroje Globální Evropa jsou vyčleněny prostředky pro podporu (potenciálních) kandidátských zemí směřujících do EU.

Čtvrtý oddíl Správa zahrnuje financování pro fungování organizací EU. Po snížení počtu zaměstnanců o 5 % v období let 2013–2017 a následnému období vesměs stabilního celkového počtu pracovníků dojde k navýšení personálu o 2 500 pracovních míst. Je též navrhován 2% růst výdajů nesouvisejících s platy (nárůst obhajován z důvodu nových investic

³⁴ Viz též např. <https://www.bruegel.org/first-glance/eu-budget-proposal-right-priorities-too-little-ambition>.

³⁵ Viz https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/eu-budget-2028-2034_en.

³⁶ Viz https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en a <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

do informačních technologií, stavebních úprav apod.).

Nad limitem a mimo Rámec 2028–2034 se navrhuje pět nástrojů v celkové výši 0,44 % HND s těmito hlavními cíli (přesné detaily ještě nejsou známy³⁷):

- Nástroj pružnosti – flexibilní podpora na nové či neočekávané potřeby, pokud nebudou k dispozici jiné zdroje,

- Ukrajina – podpora ukrajinské ekonomiky během války i její rekonstrukce po válce, včetně předvstupní pomoci do EU,
- Katalyzátor Evropa – cílené úvěry v rámci Plánu národního a regionálního partnerství,
- Krizový mechanismus – mechanismus pro reakci na důsledky závažných krizí, obtíží a hrozeb,
- Evropský mírový nástroj – úsilí o zachování míru, předcházení konfliktů a posílení mezinárodní bezpečnosti.

4.2 Polemika nad dlouhodobým rozpočtováním Evropské unie

Přetrvávající problematika Rámců (a rozpočtu EU obecně), která ještě více rezonuje v současnosti a v chystaném MFF, se skrývá především ve třech aspektech: i) zvýšený počet funkcí a priorit rozpočtu

EU, ii) hledání (stále) nových zdrojů financování rozpočtu EU, iii) mimorozpočtové položky nad MFF a růst „EU dluhu“.

4.2.1 Zvyšující se počet funkcí a priorit rozpočtu Evropské unie

Veřejné finance mají tři základní funkce: alokační, redistribuční (přerozdělovací) a stabilizační.³⁸ Při pohledu na rozpočet EU optikou těchto funkcí je zřejmé, že v období před MFF (tj. před rokem 1988) plnily EU rozpočty alokační funkci hlavně v kontextu zemědělské politiky. Od roku 1988 se k této funkci přidává i redistribuční aspekt spojený s politikou soudržnosti. Globální finanční a evropská dluhová krize vyvolaly potřebu stabilizovat evropské ekonomiky nejen pomocí národních rozpočtů, ale také prostřednictvím MFF. Tyto krize též nastolily užívání mimorozpočtových nástrojů (tj. nad rámec MFF) zaměřených na stabilizaci evropských ekonomik apod. Pandemie COVID-19 zintenzivnila všechny tři funkce MFF. Shrnutí nabízí tabulka 8.

vyspělé) státy a stabilizační funkce by měla být cílena na flexibilní reakci na nečekané negativní šoky.

Alokační funkce Rámců byla aplikována prostřednictvím společné zemědělské politiky prakticky od začátku sestavování rozpočtů³⁹. Tato politika čelí silící kritice, že nezajišťuje potravinovou soběstačnost, ale namísto toho slouží jen jako sociální transfer zemědělcům zvyšující závislost na těchto transferech, a naopak snižující efektivnost jejich činnosti. Proto tato politika nemá opodstatněné místo v rozpočtu EU z pohledu naplnění jeho alokační funkce, a měla by být ponechána na rozhodnutí jednotlivých vlád na úrovni národních rozpočtů.^{40,41} Do popředí zájmu se místo společné zemědělské politiky dostávají tzv. evropské veřejné statky (European public goods, EPG)⁴², které je efektivnější poskytovat na úrovni EU než nekoordinovaně „jednotlivě“ na národní úrovni členských států. Hlavními vlastnostmi, jež staví EPG do popředí zájmu v rámci EU rozpočtu, je tzv. internalizace externalit⁴³, využití úspor z rozsahu a omezení duplikací v poskytování veřejných statků na

Navrhovaný MFF 2028–2034 v dříve započatých trendech pokračuje a dále rozšiřuje priority rozpočtu, jež odráží současné nejisté prostředí. V rámci alokační funkce se zaměřuje na tzv. evropské veřejné statky, redistribuční funkci rozpočtu by mělo naplnovat mj. uvažované rozšíření EU o další (méně

³⁷ <https://www.bruegel.org/first-glance/eu-budget-proposal-right-priorities-too-little-ambition>.

³⁸ Cílem *alokační funkce* je zvýšení ekonomické efektivnosti na mikroekonomické úrovni s využitím státních zásahů napravujících mikroekonomická tržní selhání (např. nedokonalá konkurence, existence externalit atd.). Má podobu například poskytování veřejných statků (např. vnitřní a vnější ochrana občanů), regulace produkce znečišťujících látek či antimonopolní politiky. *Přerozdělovací (redistribuční) funkce* se snaží změnit rozdělení příjmů ve společnosti, než by jinak vzniklo bez zásahů státu, za účelem zabezpečení společností uznávané míry rozdělení důchodu a majetku. *Stabilizační funkce* se snaží ovlivňovat ekonomický cyklus, resp. makroekonomické ukazatele státu jako je zaměstnanost, ekonomických růst nebo inflace.

³⁹ https://commission.europa.eu/document/download/f1d75f5e-01aa-4377-9797-652f3432972a_en?filename=fin_report_08_en.pdf.

⁴⁰ <https://www.bruegel.org/first-glance/eu-budget-proposal-right-priorities-too-little-ambition>, Busse a kol. (2025): Making the EU's Multiannual Financial Framework Fit for Purpose.

⁴¹ Na druhé straně je zřejmé, že devět potenciálních nových členů EU (Albánie, Bosna a Hercegovina, Gruzie, Kosovo, Moldavsko, Černá Hora, Severní Makedonie, Srbsko a Ukrajina) budou ze společné zemědělské politiky těžit nejvíce vzhledem k poměrně silnému zastoupení zemědělství v některých těchto ekonomikách [Darvas a kol. (2025): Bigger, better funded and focused on public goods: How to revamp the European Union budget].

⁴² Blíže např. Murlon-Druol (2024): An uphill struggle: a long-term perspective on the European public goods debate; Van Der Noord (2024): Policy priorities and initiatives for financing EU's growth model and withstanding global challenges? Public Goods at EU/EA Level; Wyplosz (2024): Which European Public Goods?

⁴³ Internalizace externalit znamená přenesení externích nákladů zpět na jejich původce. Původce platí veškeré náklady spojené se svou činností, což vede k odstranění neefektivit, kterou s sebou externality přinášejí. Jedná se např. o obchodování s emisními povolenkami.

národní úrovni.⁴⁴ Mezi typické EPG patří výzkum a inovace, digitální a energetická tranzice, podpora produktivity a konkurenceschopnosti na úrovni EU či bezpečnost a obrana. Z čistě ekonomického pohledu je vhodné, aby se na EPG kladla v rámci rozpočtu větší váha. Avšak vzhledem k vzrůstajícímu počtu (velmi nákladných) priorit a zachování poměrně stále významné společné zemědělské politiky a politiky soudržnosti (viz dále) se rozpočet stává fragmentovanější a jeho velikost má tendenci narůstat. To se mj. odráží v návrhu nových zdrojů příjmů pro rozpočet (viz podkapitulu 4.2.2).

Redistribuční funkce MFF je naplňována především tzv. politikou soudržnosti (koheze). Ta má za cíl pomoci méně vyspělým oblastem EU v jejich konvergenci. Existuje široká škála literatury o politice soudržnosti⁴⁵ nabízející nejednoznačné výsledky: některé studie shledávají pozitivní dlouhodobé dopady, jiné shledávají pozitivní, ale pouze krátkodobé dopady, zatímco další neshledávají žádné dopady nebo dokonce shledávají dopady negativní. Rozmanitost výsledků vyplývá z faktorů souvisejících s lokálním (regionálním) prostředím, rozmanitostí politických zásahů nad rámec politiky soudržnosti, různými časovými rámci, přeshraničními vedlejšími účinky a nedostatkem vhodných dat pro analýzu, a to částečně také proto, že některé důležité faktory, které ovlivňují výsledky politiky soudržnosti, nejsou snadno měřitelné (např. institucionální kvalita). V rámci politiky soudržnosti jsou však zřejmé dva aspekty. Prvním je, že opět zůstává otázkou, zda veškeré výdaje spojené s politikou soudržnosti musí být nutně vynakládány z rozpočtu EU.⁴⁶ Spíše se zde jedná o projev jakéhosi politického závazku pomoci méně vyspělým regionům. Čistě z ekonomického pohledu se politika soudržnosti nedá obvykle považovat za tzv. (evropský) veřejný statek, jež by měl být v centru zájmu MFF. Druhým aspektem je,

že dosud byla ČR čistým příjemcem prostředků z EU.⁴⁷ To se však může z důvodu zvyšující se úrovně vyspělosti regionů Česka a možného rozšíření EU změnit, a ČR se může stát čistým plátcem. Během současného období MFF 2021–2027 již Česko překročilo hranici, která mu umožnila čerpat určité finanční nástroje, jako je například Modernizační fond.⁴⁸

Stabilizační funkce⁴⁹ MFF se zásadně prosadila v kontextu dopadů globální finanční, a především evropské dluhové krize.⁵⁰ Z tohoto období jsou nejznámější Evropský mechanismus finanční stabilizace (European Financial Stabilisation Mechanism, EFSM) vytvořený v květnu 2010 v reakci na dluhovou krizi v eurozóně a dále též Evropský nástroj finanční stability (European Financial Stability Facility, EFSF). EFSM byl navržen k poskytování finanční pomoci členským státům EU. EFSF se zaměřoval na pomoc zemím eurozóny. Tyto fondy poskytly (návratně) prostředky Řecku, Irsku, Portugalsku, Španělsku a Kypru. EFSM a EFSF působily de facto dočasně a následně v roce 2012 byl založen stálý Evropský mechanismus stability (European Stability Mechanism, ESM) pro země eurozóny. Druhá „vlna“ důrazu na stabilizační funkci MFF přinesla pandemie COVID-19. Vznikl již zmiňovaný Nástroj EU příští generace nad limit MFF 2021–2027. Tento nástroj v sobě zahrnoval mj. Nástroj pro oživení a odolnost (Recovery and Resilience Facility, RRF). Pro čerpání prostředků z RRF byl každý člen EU povinen připravit plán na podporu oživení a odolnosti (Národní plán obnovy). Ačkoliv čerpání prostředků z tohoto pandemické nástroje značně pokulhávalo za očekávání⁵¹, tak se způsob čerpání a jeho monitoring stal inspirací pro navrhované Plány národního a regionálního partnerství v rámci navrhovaného MFF 2028–2034 (viz podkapitulu 4.1).

⁴⁴ Stranou zůstává otázka nutnosti obdobných preferencí mezi členskými státy EU, jaké veřejné statky poskytovat (resp. zajistit jejich poskytování) na úrovni EU a jaké na národní úrovni.

⁴⁵ Shrnutí výsledků různých studií nabízí Darvas a kol. (2019): Effectiveness of cohesion policy: Learning from the project characteristics that produce the best results.

⁴⁶ Darvas a kol. (2025): Bigger, better funded and focused on public goods: How to revamp the European Union budget.

⁴⁷ Detailní hodnoty viz: <https://mf.gov.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/pozice-cr-vuci-rozpoctu-eu/2025/cista-pozice-cr-ve-vztahu-k-rozpoctu-eu-2004-2025-60433>.

⁴⁸ Kránek a Bič (2025): Czechia and the Priorities of the Next Multiannual Financial Framework 2028-2034.

⁴⁹ Na stabilizační funkci MFF se zaměřují speciálně určené nástroje nad limit MFF, více podkapitola 4.2.3.

⁵⁰ Již v roce 2002 byl založen Nástroj finanční pomoci pro platební bilanci (Balance of Payments Facility) pro ekonomiky EU vně eurozóny. Zatím tento nástroj využily Maďarsko, Lotyšsko, Rumunsko.

⁵¹ Busse a kol. (2025): Making the EU's Multiannual Financial Framework Fit for Purpose.

Tabulka 8 Funkce rozpočtu a víceletých finančních rámců EU

Funkce rozpočtu (MFF)	Před rokem 1988	Víceletý finanční rámec						
		1988–1992	1993–1999	2000–2006	2007–2013	2014–2020	2021–2027	2028–2034
Alokační	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Redistribuční	✗	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Stabilizační	✗	✗	✗	✗	✓	✓	✓	✓
Události způsobující rozšíření funkcí rozpočtu	zemědělská politika	politika soudržnosti				globální finanční a evropská dluhová krize		

Zdroj: Buti a Papaconstantinou (2025): How to square the circle of the next EU budget: Engaging European citizens; upraveno ÚNRR.

4.2.2 Příjmová strana rozpočtu a hledání nových příjmů rozpočtu

Aktuální struktura příjmů rozpočtu EU

Zjednodušeně řečeno, příjmovou stranu rozpočtu EU nyní tvoří tři části: *vlastní zdroje*⁵², *ostatní příjmy* a (reziduální položka) *další příjmy*⁵³.

Z pohledu rozpočtových příjmů EU dlouho dominovaly tzv. *vlastní zdroje*, které v prvních dvou dekádách nového milénia tvořily cca 80–90 % celkových příjmů, od roku 2021 tvoří cca 55–65 % celkových příjmů (viz graf 14). Mezi vlastní zdroj se řadí:

- Tradiční vlastní zdroje (cla na dovoz ze zemí mimo EU) – od roku 1970, v současnosti tvoří cca 10–15 % příjmů (vlastních zdrojů).
- Zdroj založený na dani z přidané hodnoty (DPH vybrané jednotlivými zeměmi EU) – schválen sice od roku 1970, ale aplikován až v roce 1979 (harmonizace DPH v EU), v současnosti tvoří cca 10 % příjmů (vlastních zdrojů).
- Zdroj z hrubého národního důchodu (HND jednotlivých členských zemí EU, výše se odvíjí od ekonomické úrovně členu EU) – od roku 1988, nyní tvoří cca 60–70 % příjmů (vlastních zdrojů).
- Zdroj z nerecyklovaných plastových obalových materiálů (zdroj z plastů) – od roku 2021, v současnosti tvoří cca 3–4 % příjmů (vlastních zdrojů).

Položka *ostatní příjmy* je „oficiální“ položkou příjmové strany rozpočtu EU⁵⁴. Od počátku milénia do

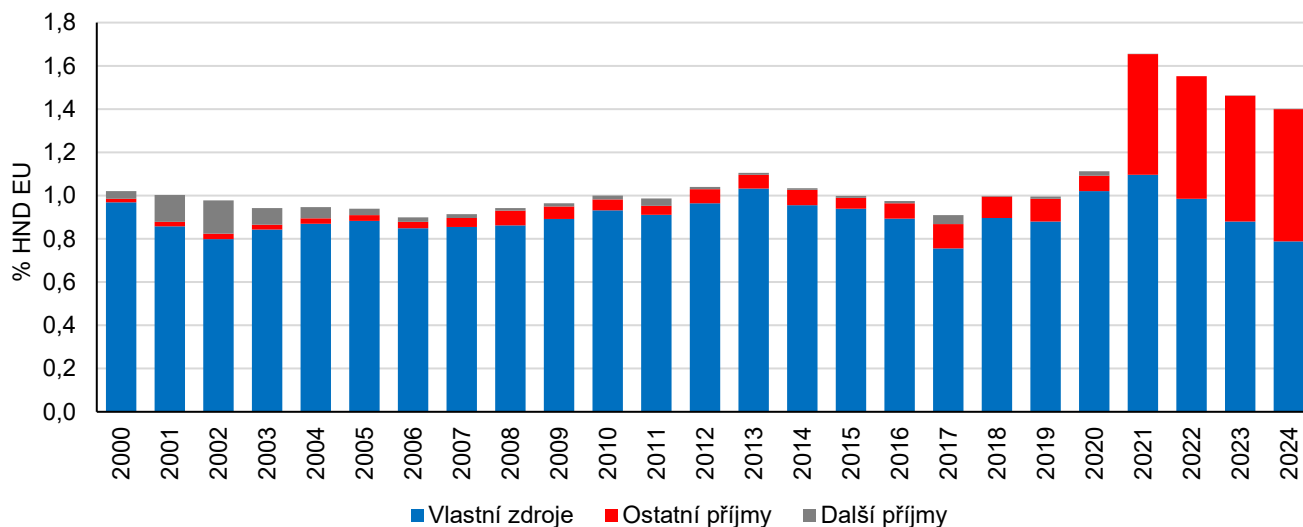
roku 2020 dosahovala tato část příjmů minimálního významu (nejvýše cca 10 % celkových příjmů). Od roku 2021 ostatní příjmy rostou na významu a v roce 2024 představovaly cca 35 % celkových příjmů. *Další příjmy* (reziduální položka příjmové strany rozpočtu) nepřesahovaly od počátku milénia (kromě let 2001 a 2002) 10% podíl na celkových příjmech a jejich význam byl vždy spíše okrajový. Tyto dvě položky (ostatní a další příjmy) obsahují mj. daně placené zaměstnanci EU ze svých platů, příspěvky zemí mimo EU na programy EU, úroky a pokuty placené společnostmi, které porušily právní předpisy EU, nebo případný přebytek z každého rozpočtového roku zaznamenaný do rozpočtu na následující rok jako příjem.

Nárůst významu položky ostatních příjmů od roku 2021 nastal díky „příjmům“ z nástroje NGEU (viz graf 14). Nejedná se však o příjmy v pravém slova smyslu. Do ostatních příjmů se totiž zaznamenávají i půjčky. A právě prostředky nástroje NGEU (s dominantním podílem RRF) Evropská unie získává výpůjčkami na finančních trzích. Nové půjčky by měly skončit na konci roku 2026, poté budou povoleny pouze refinanční operace. Od následujícího MFF (tj. od roku 2028) až do roku 2058 pak bude docházet ke splácení takto získaných prostředků, tj. splátky budou představovat jeden z výdajů rozpočtu EU (viz podkapitulu 4.1).

⁵² Systém vlastních zdrojů se rovněž používá k vyrovnávání rozpočtových nerovnováh mezi čistými příspěvky členských států (tzv. korekční mechanismus). Paušální korekce např. snižovala příspěvky Dánska, Německa, Nizozemska, Rakouska a Švédska v období MFF 2021–2027.

⁵³ Pojem *další příjmy* je obecný pojem a představuje reziduální část příjmů rozpočtu EU po odečtení vlastních zdrojů a ostatních příjmů. Slouží čistě pro snadnější analýzu příjmové strany rozpočtu EU. Detailní strukturu příjmů rozpočtu EU viz např. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en.

⁵⁴ Obsah položky *ostatní příjmy* se v čase měnil (např. před MFF 2021–2027 v sobě nezahrnoval např. přebytek z každého rozpočtového roku zapsaný do rozpočtu na následující rok jako příjem), i přesto platí základní charakteristiky vývoje popsané v textu.

Graf 14 Základní struktura příjmů rozpočtu EU

Zdroj: Evropská komise (2026); výpočty ÚNRR.

Hledání nových příjmů rozpočtu EU

Hledání nových zdrojů příjmů či alespoň reforma stávajících zdrojů příjmů se projevovaly přinejmenším již od dob Lisabonské smlouvy (konec první dekády nového milénia). Již v druhé dekádě nového milénia se objevovaly hlasy požadující snížení váhy zdrojů z HND jednotlivých členů. V prosinci 2016 byla publikována tzv. „Montiho zpráva“⁵⁵ o budoucím financování EU a na základě toho vznikl návrh na představení nových vlastních zdrojů (tj. příjmů) v květnu 2018. Ten nakonec nebyl přijat.

Intenzivnější hledání nových zdrojů zapříčinila pandemie COVID-19 a narůstající počet priorit v rozpočtu EU. V roce 2020 bylo dohodnuto, že v rámci MFF 2021–2027 vznikne nástroj NGEU (viz výše), zvýší se stropy pro platby jednotlivých členských států⁵⁶ a zavede se nový vlastní zdroj založený na nerecyklovaných plastových obalových materiálech (viz výše), který se bude uplatňovat od ledna 2021.

Následně byly v prosinci 2021 a červnu 2023 zveřejněny dva návrhy⁵⁷ Evropské komise. Tyto návrhy zahrnovaly vlastní zdroje založené na příjmech z aukcí povolenek v rámci systému EU pro obchodování

s emisemi (EU Emissions Trading System, EU ETS), příjmy z mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) a dočasný vlastní zdroj založený na ziscích společností. Tyto návrhy nebyly schváleny, a proto v červenci 2025 Evropská komise zveřejnila nový návrh systému vlastních zdrojů EU, který však čerpá inspiraci z neschválených návrhů. Nový návrh a intenzivnější diskuze o hledání nových vlastních zdrojů (příjmů) byly motivovány mj. blížícím se začátkem splácení prostředků z NGEU.

Evropská komise navrhuje úpravu stávajících vlastních zdrojů⁵⁸ a pět nových vlastních zdrojů:⁵⁹

- Zdroj ze systému EU pro obchodování s emisemi (ETS) – týká se vybraných odvětví ekonomiky, které musí nakupovat povolenky na kompenzaci emisí skleníkových plynů. Vzhledem k výkyvům ceny uhlíku jsou odhady příjmů poněkud nejisté.⁶⁰
- Zdroj z mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích (CBAM) – de facto obdoba zdroje ETS, akorát uplatňovaná na vybraná odvětví sídlící mimo EU, která do EU dovážejí.

⁵⁵ https://commission.europa.eu/system/files/2018-10/future-financing-hlgor-final-report_2016_en.pdf.

⁵⁶ Strop vlastních zdrojů stanoví maximální výši vlastních zdrojů, které může EU požadovat od členských států na financování svých výdajů. Strop nyní činí 1,40 % HND EU na období MFF 2021–2027 (nárůst z 1,23 % z období MFF 2014–2020). V období splácení NGEU (tj. 2028–2058) bude tento strop navýšen o 0,6 p. b. na 2,00 % HND EU.

⁵⁷ Viz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:570:FIN> a <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52023DC0330>.

⁵⁸ Např. snížení nákladů na výběr tradičních vlastních zdrojů na 10 %, indexace sazby na vlastní zdroj z nerecyklovaných plastových obalových odpadů, žádné mechanismy oprav vlastních zdrojů.

⁵⁹ Viz např. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/27/the-union-s-revenue> a [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/BUDG_BRI\(2026\)783556](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/BUDG_BRI(2026)783556).

⁶⁰ Ceny uhlíku se do léta 2020 pohybovaly mezi 0 a 30 EUR, poté začaly prudce stoupat a v únoru 2023 dosáhly rekordní hodnoty 105 EUR, aby v lednu 2026 opět klesly na přibližně 85 EUR. Příjmy členských států z prodeje povolenek ETS vzrostly z přibližně 3 miliard EUR v roce 2013 na přibližně 14 miliard EUR v roce 2020 a na více než 30 miliard EUR v roce 2023. Více např. box 1.1 v NRR (2024): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

- Zdroj založený na nesebraném elektroodpadu – kromě toho, že by tento zdroj měl mít pozitivní dopad na životní prostředí, tak by měl též podpořit větší snahu o recyklaci vzácných surovin (s omezením jejich importu). Sazba tohoto vlastního zdroje („daňová sazba“) bude podléhat indexaci (navázání na vývoj inflace).
- Zdroj ze spotřební daně z tabáku (TEDOR) – další snaha o snížení spotřeby tabákových výrobků.
- Korporátní zdroj pro Evropu (CORE) – jedná se o roční paušální příspěvek všech společností, které působí a prodávají v EU a mají roční obrat nad 100 mil. EUR. Výše příspěvku se zvyšuje dle velikosti obratu dané společnosti.⁶¹

Očekává se, že navrhovaný balíček vygeneruje cca 40 % současného ročního rozpočtu EU: přibližně 6 % by pocházelo z ETS, 1 % z CBAM, 10 % z elektronického odpadu, 7,5 % z tabáku (TEDOR), 4,5 % ze zdrojů podniků (CORE) a dalších 10 % z úprav stávajících vlastních zdrojů.

4.2.3 Mimorozpočtové položky nad limit MFF

Mimorozpočtové položky nad limit MFF představují různě zaměřené dodatečné fondy (nástroje) cílené na určité prioritní oblasti EU. Mezi tyto priority patří zelená tranzice, obrana a bezpečnost, ekonomická a finanční stabilita.

Fondy financující a podporující zelenou tranzici vznikly hlavně v rámci aktuálního MFF 2021–2027 a některé přesahují i do dalšího MFF 2028–2034. Jedná se např. o Inovační fond (Innovation Fund), Modernizační fond (Modernisation Fund) či Sociální klimatický fond (Social Climate Fund) a Mechanismus pro spravedlivou transformaci (Just Transition Mechanism). Finanční zdroje na tyto fondy jsou mj. z obchodování s emisemi skleníkových plynů, přímo od členských států, z MFF nebo půjčky od Evropské investiční banky.

Vznik mimorozpočtových fondů zaměřených na obranu a bezpečnost je opět spojen s aktuálním MFF 2021–2027. Jedná se o Evropský mírový nástroj (European Peace Facility, EPF) či Nástroj pro Ukrajinu (Ukraine Facility). Prostředky tyto fondy čerpají mj. přímo od členských zemí (nad rámec rozpočtu), z MFF nebo půjčkou od EU (financovanou EU dluhopisy, Nástroj pro Ukrajinu). V roce 2025 vznikl nový nástroj Bezpečnostní akce pro Evropu (Security Action for Europe, SAFE) s plánovanou dobou trvání do roku 2030.⁶²

Na ekonomickou a finanční stabilitu se trvale zaměřuje Makrofinanční pomoc (MacroFinance Assistance, MFA; vznik v roce 1990) či Nástroj finanční pomoci pro platební bilanci (Balance of Payments Facility, BoP, vznik 2002). Makrofinanční pomoc cílí na pomoc partnerským zemím vně EU, které postihla krize platební bilance (např. dočasný nástroj MFA+ to Ukraine). Nástroj finanční pomoci pro platební bilanci má tentýž účel, akorát cílí na země EU (avšak

vně eurozóny). Financování je zajištěno případnými půjčkami od EU (emise EU dluhopisů).

Jak již bylo řečeno, tak ekonomická a finanční stabilita vstoupila více do popředí kvůli globální finanční, a především dluhové evropské krizi (viz podkapitolu 4.2.1). Do období akutního řešení dopadů této krize tak spadá vznik již uváděného Evropského mechanismus finanční stabilizace, Evropského nástroje finanční stability a Evropského mechanismus stability. EFSM, EFSF a ESM jsou financovány z prostředků získaných na kapitálových trzích. V roce 2016 začal trvale působit Jednotný fond pro řešení krizí v bankovním sektoru (Single Resolution Fund, SRF) financovaný odvody (poplatky) z bankovního sektoru. Poskytnutá návratná pomoc vybraným zemím je splácena (v roce 2024 Španělsko, Řecko, Portugalsko).

Potřebu zajištění ekonomické a finanční stability s sebou přinesla pandemická krize. Do tohoto období spadá vznik Dočasné podpory na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19 (Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency due to the COVID-19 outbreak, SURE, působil v období 2020–2022) a především Nástroj EU příští generace (NGEU) aplikovaný v letech 2021–2026. Ten v sobě zahrnuje již zmiňovaný Nástroj pro oživení a odolnost, tvořící dominantní část NGEU, a dále RescEU (evropská rezerva zdrojů civilní ochrany, dočasně působení do roku 2023) a REACT-EU (Pomoc při oživení pro soudržnost a území Evropy, Recovery assistance for cohesion and the territories of Europe, dočasně působí 2021–2023). NGEU je financován emisí EU dluhopisů (viz dále problematiku EU dluhu).

Kromě těchto „velkých“ mimorozpočtových nástrojů existují ještě např. půjčky Euratomu (Euroatom

⁶¹ Zavedení této „daně“ je obhajováno tím, že společnosti jsou podporovány z různých zdrojů rozpočtu EU. Zde však vyvstává otázka, zda uvalení nové „daně“ nesníží konkurenceschopnost těchto firem.

⁶² V rámci SAFE si EU může půjčit až 150 mld. Kč, které následně půjčí členským státům na financování obraných projektů. Tato půjčka je dluhem členského státu. Projekty financované v rámci SAFE jsou považované za obranné v rámci evropského pravidla trajektorie čistých výdajů (viz též podkapitolu 3.5). Dne 25. března 2026 Evropská komise [schválila půjčku České republice](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_713) v rámci SAFE ve výši 2 mld. EUR. Více informací: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_713.

loans, od roku 1977), což jsou finanční nástroje poskytované Evropskou komisí za účelem financování projektů zaměřených na investice do jaderných elektráren a zařízení. V rámci MFF 2021–2027 se v kontextu mimorozpočtových položek jedná o dva typy nástrojů: a) tematické zvláštní nástroje (Rezerva pro solidaritu a nouzovou pomoc, Evropský fond pro

přizpůsobení se globalizaci, Rezerva pro přizpůsobení se Brexitu), b) netematické zvláštní nástroje.

Nad limitem a mimo Rámec 2028–2034 se navrhuje pět nástrojů (Nástroj pružnosti, Ukrajina, Katalyzátor Evropa, Krizový mechanismus, Evropský mírový nástroj – ten je již z MFF 2021–2027), které byly představeny v podkapitole 4.1.

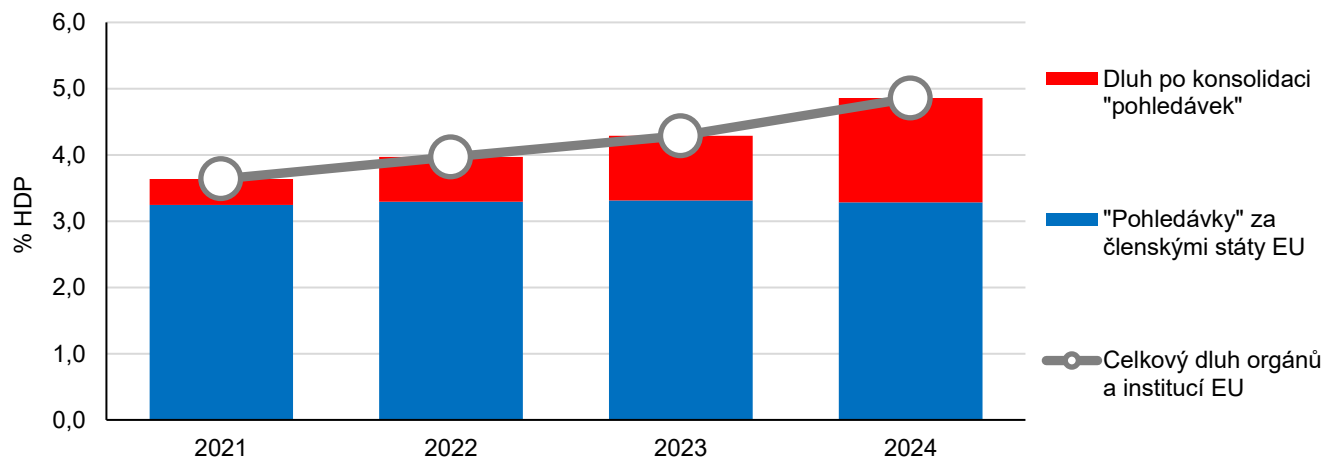
Problematika EU dluhu

Kromě „národního“ dluhu sektoru vládních institucí, který má každý členský stát EU, se také sleduje tzv. „EU dluh“, přesněji řečeno dluh orgánů a institucí EU⁶³ (viz graf 15, šedá čára). Tento EU dluh nepředstavoval do roku 2020 zásadní problém a vznikal kvůli emisi dluhových cenných papírů pro financování potřeb EFSM, BoP a MFA (viz text výše). S pandemickým obdobím 2020–2021 však nastal obrát a EU dluh od roku 2021 začal růst signifikantně. Emise dluhopisů pro pokrytí potřeb půjček v rámci SURE a NGEU (resp. RRF) začaly dosahovat významných hodnot. Prostředky k financování programů v rámci EFSM, BoP, MFA i půjček v rámci SURE a NGEU však byly v konečném důsledku financovány státy, kterých se tyto programy a půjčky týkaly.⁶⁴ EU jen emitovala dluhopisy, jejichž splacení (včetně úroků) náleželo na „národní“ úroveň jednotlivých států. Vybrané státy tedy jen participovaly na

obvykle výhodnějších výpůjčních podmínkách pro EU. Při poskytnutí půjčky určitému státu tak sice dochází k nárůstu „EU dluhu“, ale takto vzniklý dluh je pak snižován, když dochází ke splacení půjčky těmito státy. Z pohledu orgánů a institucí EU se poskytnutí těchto prostředků dá (nepřesně) označovat za „pohledávky“ za členskými státy (viz modrá část sloupců v grafu 3),⁶⁵ jež jsou těmito státy spláceny.

Separátní problém představují tzv. granty v rámci RRF, které nejsou spláceny na „národní“ úrovni, nýbrž vytváří významnou část „EU dluhu“, která musí být EU splácena ze společného rozpočtu (tj. MFF) v letech 2028–2058 (viz podkapitolu 4.1) z členských příspěvků. Tato část dluhu orgánů a institucí EU je v grafu 15 označena červenou barvou.

Graf 15 Dluh orgánů a institucí EU



Zdroj: Eurostat (2026); výpočty ÚNRR.

⁶³ Jedná se o dluh podsektoru S.1315. Tento podsektor institucí a orgánů EU v národních účtech zahrnuje instituce a orgány EU financované z rozpočtu EU, Evropský mechanismus stability (ESM), Evropský nástroj finanční stability (EFSS), Jednotnou radu pro řešení krizí/Jednotný fond pro řešení krizí (SRB/SRF), Modernizační fond, Společný systém nemocenského pojištění (JSIS) a Evropský mírový nástroj (EPF). Tyto instituce mají samostatné rozpočtové a účetní struktury a různé způsoby financování.

⁶⁴ Výjimku tvoří program MFA+ pro Ukrajinu, kdy EU ponese náklady na úrokové platby jako známku solidarity (bližší: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_228).

⁶⁵ Dominantní část „pohledávek“ tvoří dlouhodobé půjčky členskými státy, menší část pak ostatní položky (např. depozita, investiční instrumenty emitované členskými státy nakoupené podsektorem institucí a orgánů EU). Detailně viz https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Annual_statistical_accounts_of_the_EU_institutions_and_bodies_subsector.

5 Důchodový systém v roce 2025

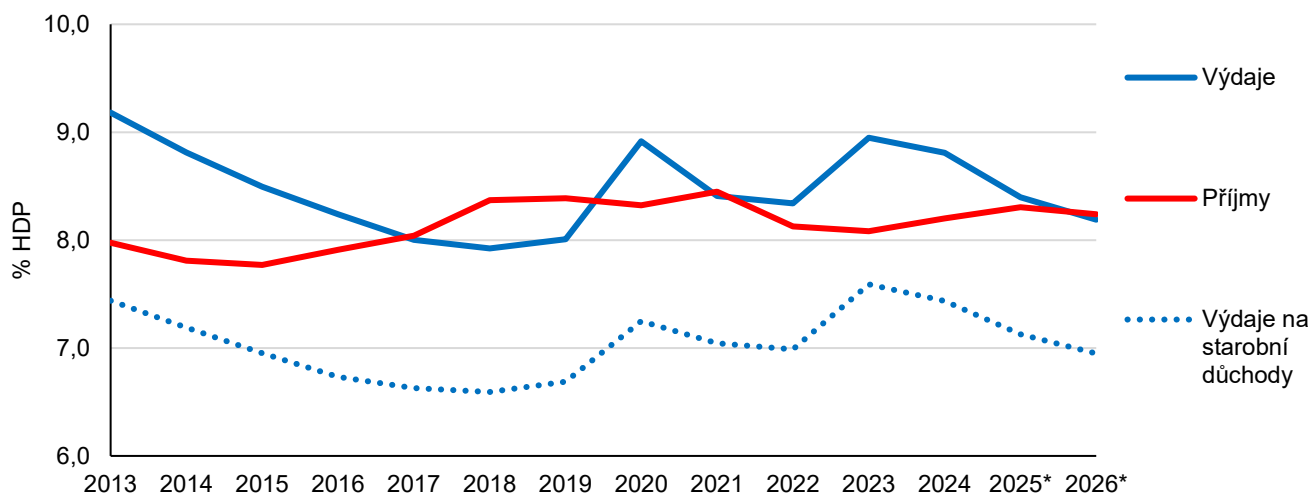
Dávky důchodového pojištění jsou v rámci státního rozpočtu objemově nejvýznamnější položkou, která má charakter mandatorního výdaje. Výdaje na důchody oscilovaly v posledním desetiletí mezi 8 a 9 % HDP (viz graf 16). I když hlavním problémem důchodového systému je stárnutí populace, které se v plné míře bude projevovat až v delším horizontu po roce 2040⁶⁶, důchodový systém podléhal v posledních letech kombinaci šoků, které výrazným způsobem ovlivnily jeho výdajovou stranu i v krátkém období. K tomu docházelo jak s ohledem na vývoj počtu důchodců (především starobních), tak vzhledem k vývoji průměrného důchodu. V průběhu covidové pandemie došlo z důvodu vysoké míry úmrtnosti k poklesu počtu starobních důchodců mezi koncem roku 2019 a polovinou roku 2023 o 2,3 %. Následně počet starobních důchodců do konce roku 2024 narostl o 0,4 %, v čemž se dočasně projevila mj. vlna žádostí o vyměření předčasného důchodu z konce roku 2022 a počátku roku 2023.⁶⁷ V roce 2025 se pak obnovil pokles počtu důchodců celkem o 0,9 %, především kvůli demografickým faktorům (do důchodového věku dospívají početně relativně slabší ročníky). Podíl předčasných důchodů na celkových starobních důchodech přítom od konce roku 2022 do

konce roku 2025 narostl z 28,7 % na 32,6 %, tedy o 3,9 p. b.

Vedle počtu důchodců v posledních letech výdaje na důchody významným způsobem ovlivnil také cenový a mzdový vývoj. V letech 2022 a 2023 výdaje na důchody nejprve zvyšoval inflační šok, kdy růst cen výrazně překonal růst nominálních mezd. Související vysoké řádné a mimořádné valorizace důchodů vedly k významnému zvýšení tzv. náhradového poměru (poměr průměrného důchodu a průměrné mzdy) z 40,2 % z konce roku 2021 až na 46,9 % v roce 2023. V letech 2024 a 2025 pak vzhledem k obnovení růstu reálných mezd, který se nepromítá do valorizace důchodů⁶⁸, náhradový poměr korigoval své dřívější nárůsty a poklesl až na 42,9 % ke konci roku 2025. Podobným způsobem se předpokládaný růst reálných mezd projeví v náhradovém poměru i v nadcházejících letech.

Zatímco tak v roce 2023 důchodový systém generoval poměrně výrazný deficit ve výši zhruba 0,9 % HDP, v roce 2025 byl již deficit poměrně nízký (cca 0,1 % HDP). V roce 2026 bude nejspíše pokles deficitu pokračovat, resp. důchodový systém se dokonce dostane do mírného přebytku cca 0,05 % HDP.

Graf 16 Příjmy a výdaje systému dávek důchodového pojištění



Zdroj: ČSSZ (2025), MF ČR (2025); výpočty ÚNRR.

Pozn.: *předběžný údaj, resp. projekce.

5.1 Novely zákona o důchodovém pojištění

V letech 2023 a 2024 došlo ve dvou krocích k aplikaci parametrických změn v nastavení I. pilíře

důchodového systému, k tzv. „důchodové reformě“. Nejprve byla v roce 2023 provedena první zásadní

⁶⁶ Podrobně viz NRR (2025): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

⁶⁷ Ke konci roku 2022 se zvýšila motivace požádat o předčasný důchod, neboť všechny důchody přiznané v roce 2022 byly automaticky valorizovány podle všech mimořádných valorizací provedených v roce 2022. Žádost o vyměření předčasného důchodu pak důchodcům umožnila „zmrazit“ si svou budoucí výši důchodů na vyšší úrovni roku 2022.

⁶⁸ V letech 2022 a 2023 došlo k poklesu reálných mezd. K další valorizaci důchodů podle růstu reálné mzdy dojde až tehdy, kdy reálné mzdy překročí svoji úroveň z roku 2021. K tomu by mělo dojít v roce 2027, valorizace důchodů podle reálných mezd tak započne až v lednu 2029.

změna zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (zákon č. 270/2023 Sb.), označovaná jako „malá důchodová reforma“. Příslušný zákon nabyl účinnosti 1. října 2023 a přinesl především zpřísnění mechanismu odchodů do předčasného starobního důchodu a úpravu mechanismu valorizace důchodů, kdy při valorizaci v pravidelném termínu budou důchody zvyšovány pouze podle jedné třetiny růstu reálné mzdy namísto dosavadní poloviny.

Další zásadní změnou v oblasti důchodů byl zákon č. 417/2024 Sb., kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (tzv. „velká důchodová reforma“) z listopadu 2023 s navrhovanou účinností většiny úprav od 1. ledna 2025. Hlavní změnou v rámci „velké důchodové reformy“ je úprava (nárůst) důchodového věku pro generace narozené po roce 1965 nad dosavadní maximální úroveň 65 let. Důchodový věk se pro generace narozené v roce 1966 a později bude zvyšovat nad 65 let vždy o jeden měsíc za každý pozdější rok narození. Zároveň došlo ke „zastropování“ důchodového věku na 67 letech pro všechny generace narozené po roce 1989.

Další významná opatření velké důchodové reformy směřují ke zpomalení růstu nově přiznávaných důchodů. V rámci výpočtu nově přiznaných důchodů dojde k postupnému snižování úrovně zápočtu příjmů do první redukční hranice ze současných 100 % na 90 % a ke snížení procenta započítaného za každý rok pojištění ze stávajících 1,5 % na 1,45 %. K obojímu bude docházet postupně mezi roky 2026 a 2035.

Spolu s již v roce 2023 schválenou nižší valorizací důchodů v návaznosti na růst reálných mezd budou tyto změny znamenat poměrně významné zlepšení stability důchodového systému (viz graf 17). Zatímco bez těchto úprav by důchodový systém generoval kolem roku 2060 deficit ve výši 3,8 % HDP, po změnách bude maximální deficit důchodového systému pouze 1,5 % HDP, tedy až o 2,4 % HDP méně.

I když byly obě části důchodové reformy na začátku roku 2025 účinné, v roce 2025 se zatím nemohly projevit. Tyto změny budou nabíhat až postupně. Jako první se bude projevovat vliv snížených zápočtů příjmů u nově přiznaných důchodů, který je účinný již od roku 2026. Jeho dopady se nicméně začnou promítat až postupně vzhledem k tomu, že se toto opatření týká pouze nově přiznaných důchodů (každoročně cca 4 % počtu důchodců). Maximální dopad snížených zápočtů bude cca 0,8 % HDP kolem roku 2060. Vliv snížené valorizace existujících důchodů třetinou, místo dosavadní

poloviny růstu reálné mzdy, začne působit až zhruba od roku 2029. Následně ale bude nabíhat poměrně rychle, neboť se dotýká všech důchodů a nikoli pouze nově přiznaných. Maximální dopad této změny bude cca 0,5 % HDP opět po roce 2060. Jako poslední začne působit vliv posunu důchodového věku, který se zvyšuje až po roce 2030. Náběh zvyšování důchodového věku bude zpočátku relativně pomalý, zvyšování důchodového věku ale bude zlepšovat saldo ze všech vlivů nejvýrazněji (v roce 2060 kolem cca 1,4 % HDP).⁶⁹

Velká důchodová reforma obsahuje i další změny, z nichž některé působí ve směru zvyšování stability důchodového systému, jiné směřují opačným směrem. Ve směru nižších výdajů působí například omezení tzv. „výchovného“ pro nově přiznávané důchody. Výpočet výchovného podle dosavadního nastavení zůstane pro třetí a další děti v rodině. Péče o první a druhé dítě bude místo výchovného oceněna ve formě fiktivních vyměřovacích základů, odvozených od průměrné mzdy v ekonomice. Celková změna v oblasti výchovného bude znamenat nižší výdaje důchodového systému o zhruba 0,1 % HDP.

Naopak ve směru vyšších výdajů důchodového systému bude působit rozšíření okruhu osob v náročných profesích, které mohou odcházet do důchodu bez krácení penzí až o pět let dříve před jejich oficiálním důchodovým věkem. Okruh osob dotčených touto změnou pokrývá nicméně pouze osoby pracující ve čtvrté kategorii prací, dotýká se tedy pouze cca 12 tisíc osob. Navíc by měl být mírně zvýšenými příspěvky zaměstnavatelů do důchodového systému pro tyto zaměstnance. Dopad uvedené změny do salda důchodového systému by tak neměl překročit 0,05 % HDP.

Významnou změnou je také umožnění dobrovolného sdílení vyměřovacích základů mezi manžely a registrovanými partnery na základě jejich dohody. Sdílení vyměřovacích základů bude zvyšovat výdaje důchodového systému, protože sice u většiny manželů bude přesun vyměřovacího základu znamenat symetrické změny důchodu v podobné výši (typicky nárůst důchodu manželky a obdobný pokles důchodu manžela), zřejmě ale bude směřovat k partnerovi, který v důchodu stráví vyšší dobu.

K vyšším výdajům na důchody směřuje rovněž zvýšení minimální procentní výměry důchodu na 10 % průměrné mzdy (ze současných 770 Kč), které povede ke zvýšení minimálního důchodu na 20 % průměrné mzdy. Počet osob s důchodem pod touto hranicí je ale nízký a fiskální náklady budou malé.

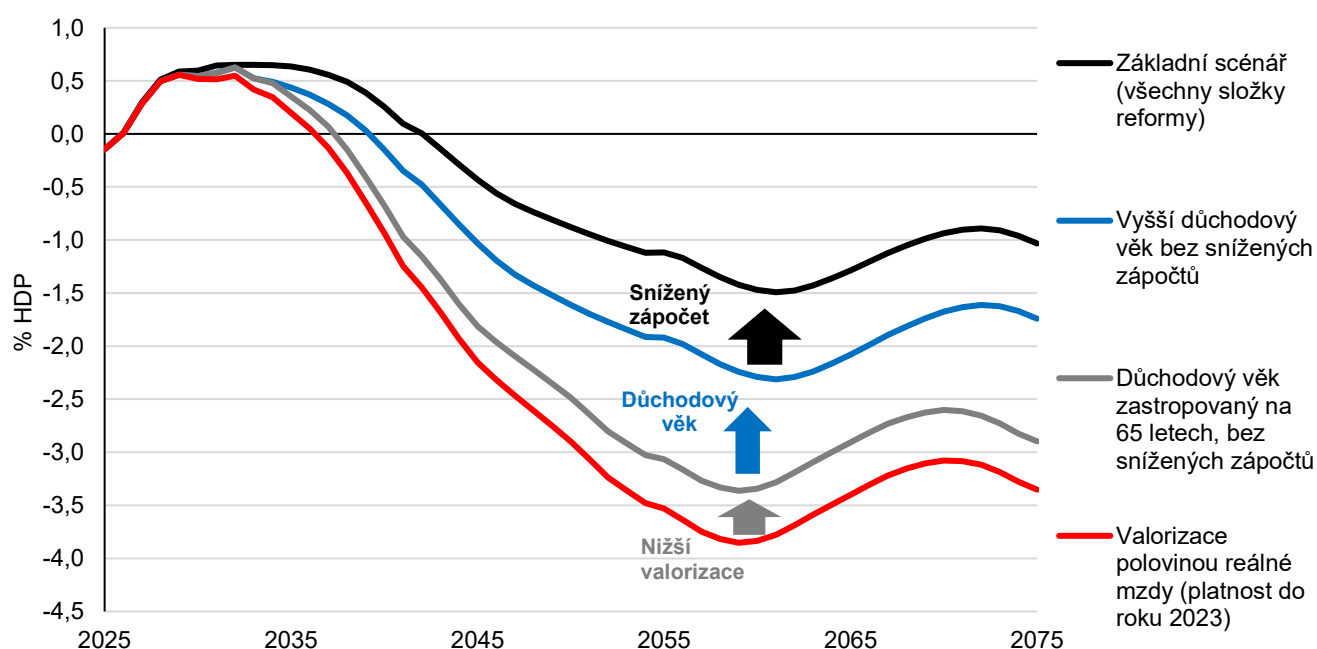
⁶⁹ Relativní vliv jednotlivých částí důchodové reformy závisí i na pořadí, v jakém jsou napočítávány. Vzhledem k historii schvalování jednotlivých částí jsme v grafu 17 započítali postupně nejprve vliv změny valorizačního vzorce, pak vliv důchodového věku, a nakonec vliv snížených zápočtů příjmů při výpočtu nově přiznávaných důchodů. Toto řazení relativně zvyšuje vliv nárůstu důchodového věku v porovnání s vlivem snížených zápočtů. Při odlišném řazení jednotlivých kroků důchodové reformy (a také při případném rušení jejich různých složek) by mohly dílčí dopady vycházet mírně odlišně. V sumě ale musí být celkový vliv shodný.

Důchodová reforma obsahuje i řadu dalších změn, například mírnější krácení předčasného starobního důchodu při získání 45 let pojištění, započítání doktorského studia jako náhradní doby pojištění, snížení věku potřebného pro vznik nároku na tzv. odložený starobní důchod, prodloužení lhůty pro obnovu nároku na vdovský/vdovecký důchod ze dvou na pět let a některé administrativní úpravy. V porovnání se změnami uvedenými výše budou ale dopady těchto úprav zanedbatelné.

Důchodová reforma s sebou přinesla i změnu Zákona. NRR bude nově vypracovávat a předkládat stanovisko k dopadu navrhovaných úprav v oblasti

důchodového pojištění na udržitelnost veřejných financí. První takovéto stanovisko zřejmě bude NRR zasílat již v roce 2026, protože nová vláda dle svého programového prohlášení hodlá ještě do konce roku většinu hlavních složek důchodové reformy zrušit. Konkrétně plánuje obnovit strop pro důchodový věk na 65 letech a zároveň navrátit valorizaci důchodů podle růstu reálných mezd zpět na jednu polovinu z jedné třetiny. Vedle toho zřejmě dojde ke změnám v oblasti náročných profesí, k rozšíření tzv. věkových valorizací (nárůst důchodů po 80 letech věku), či zvyšování starobních důchodů u pracujících starobních důchodců.

Graf 17 Dopady důchodové reformy



Zdroj: ČSSZ (2025), ČSÚ (2025), MPSV ČR (2025); výpočty ÚNRR.

6 Přehled činnosti za rok 2025

V září 2025 Rada publikovala Zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti („Zpráva o plnění pravidel“). Tato Zpráva o plnění pravidel hodnotila plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2024.

K jednotlivým pravidlům rozpočtové odpovědnosti zaujala Rada následující stanoviska:

Plnění výdajového pravidla sektorem veřejných institucí („pravidlo strukturálního salda“):

- Pravidlo bylo plněno, strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2024 nepřekročilo hodnotu odvozenou na základě novelizovaného znění Zákona (ustanovení § 10a Zákona).
- Při odvození výše výdajů státního rozpočtu a státních fondů pro rok 2024 byl dodržen technický postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů. Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2024 až 2026 však nebyla vládou schválena v termínu dle Zákona (odst. 3 ustanovení § 9 Zákona). Také nebyla konzistentní s ostatními materiály MF ČR (Konvergenční program České republiky, duben 2023, konsolidační balíček představený v květnu 2023) a zároveň užívala tehdy neschválenou novelu Zákona.

Plnění dluhového pravidla sektorem veřejných institucí („pravidlo dluhové brzdy“):

- Nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí definovaných v ustanoveních § 14 a § 16 Zákona.

Hospodaření územních samosprávných celků:

- Hranici 60 % výše dluhu územního samosprávného celku (ustanovení § 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 547 obcí a žádný kraj. V roce 2024 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem 11 obcí. Důvodem pro neplnění bylo většinou odložení splátek přijatých úvěrů nebo zápůjček, které bylo stanoveno platným splátkovým kalendářem.

NRR konstatovala, že považuje za klíčové, že aktuální podoba Zákona předpokládá postupnou redukci strukturálního deficitu až na hodnotu 1 % HDP platnou v původním znění Zákona a že pro rok 2024 byl limit dodržen. Dodržení trendu klesajícího strukturálního deficitu si však bude vyžadovat úpravy nastavení daňových a výdajových politik.

V říjnu 2025 Rada publikovala také již osmou Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

V průběhu roku 2024 bylo možné spatřit první náznaky postupného zlepšování fiskální nerovnováhy. NRR potvrdila, že náznaky z minulých let se přetavily ve znatelný nástup k udržitelnějším veřejným financím. V roce 2024 celkový schodek veřejných financí dosáhl hodnoty blízko 2 % hrubého domácího produktu (HDP) a v roce 2025 byl očekáván v obdobné výši tohoto poměru. To jsou zdaleka nejlepší výsledky hospodaření od roku 2019 a taktéž nejnižší schodky při bezprostředním srovnání se všemi sousedními zeměmi České republiky.

NRR však opět zdůraznila, že nutným předpokladem pro pokračování nastoleného příznivého trendu je zachování změn, které byly připraveny a schváleny v roce 2023 a uvedeny v život v roce 2024, a nezhoršování fiskální trajektorie novými nevhodnými příjmovými či výdajovými opatřeními. A nejen to – s výhledem na nejbližší roky je již nyní jasné, že pro dodržení národních fiskálních pravidel bude nutné, aby vláda představila nejpozději v návrhu státního rozpočtu na rok 2027 další konsolidační opatření, jež české veřejné finance definitivně vrátí na dlouhodobě udržitelnou dráhu. Tu česká legislativa definuje jako strukturální deficit veřejných financí maximálně na úrovni 1 % HDP a podle dnes platného znění Zákona se na tuto úroveň má Česká republika vrátit nejpozději v roce 2028. NRR ve Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti upozorňovala, že bez nových konsolidačních opatření nebude Česká republika schopna již v roce 2027 národní fiskální pravidla plnit.

Z dlouhodobého hlediska NRR uvedla, že velmi pozitivně vnímá změny, které byly provedeny v nastavení parametrů důchodového systému, pro něž se vžila označení „malá důchodová reforma“ a „velká důchodová reforma“ (viz též kapitolu 5).

Díky změnám v penzijním systému se dluh na konci projekce NRR v základním scénáři snížil z 217 % HDP na 178 % HDP. Okamžik nárazu na tzv. dluhovou brzdu (poměr veřejného dluhu k HDP na úrovni 55 %) se oproti Zprávě o dlouhodobé udržitelnosti z roku 2024 posunul jen nepatrně, a to z projektovaného roku 2038 na aktuálně projektovaný rok 2037, a to dominantně v důsledku očekávaných vyšších nákladů na obranu, které v základním scénáři projekce NRR rostou do roku 2030 až na 3 % HDP.

NRR v této souvislosti dále konstatovala, že stárnoucí populace bude rovněž vyžadovat zvýšené výdaje na zdravotní péči a opět upozornila na zhoršující se saldo hospodaření systému zdravotního pojištění, který se postupně od roku 2023 dostává do deficitu i přes nově kodifikovanou automatickou valorizaci plateb za státní pojištění.

Další bod, který NRR uvedla, je fakt, že rovnováhu veřejných financí v příštích letech ovlivní dva „nové“ druhy výdajů. První z nich jsou výdaje na obranu, druhým typem nového výdaje je financování výstavby jaderných bloků v Dukovanech.

V neposlední řadě NRR připomněla úpravy pravidel Evropské unie (EU). Jejich nová podoba byla sice schválena v první půli roku 2024, avšak členské státy EU se shodly na jejich částečném uvolnění. Výsledkem tedy sice je existence nových fiskálních pravidel, avšak EU se zároveň ocitá v situaci, kdy pravidla jsou oproti minulosti méně srozumitelná a predikovatelná.

Vedle výše uvedených zpráv Rada v roce 2025 průběžně sledovala vývoj hospodaření sektoru veřejných institucí. Svě postoje k aktuálnímu vývoji pravidelně publikovala ve svých čtvrtletních stanoviscích k vývoji hospodaření sektoru veřejných institucí a k nastavení fiskální a rozpočtové politiky.

Předseda NRR Mojmír Hampl využíval svého zákonného práva účastnit se jednání vlády. Nad rámec svých povinností také úzce spolupracoval s Národní ekonomickou radou vlády (NERV). Mojmír Hampl i další dva členové Rady, Jan Pavel a Petr Musil, v roce 2025 participovali na jednáních se zástupci

zahraničních nezávislých fiskálních institucí, se zástupci ratingových agentur nebo na jednáních se zástupci investorů, kteří pravidelně navštěvují Českou republiku a monitorují stav a výhled českých veřejných financí (viz mj. kapitolu 8).

NRR dále figuruje jako oficiální připomínkové místo k vládou předkládané legislativě. Rada se tak vyjadřuje k návrhům nebo novelizacím zákonů, nařízení vlády či ministerských vyhlášek.

Členové Rady a členové jejího analytického týmu se v roce 2025 také zúčastnili výročního setkání se zástupci ČSÚ (listopad 2025), výročního setkání se členy slovenské Rady pre rozpočtovú zodpovednosť (listopad 2025). Vedle toho se členové Rady podíleli na řadě dalších jednání v rámci různých odborných akcí (například konference fiskálních rad v Budapešti), besed se studenty středních a vysokých škol v ČR i v zahraničí apod. (opět viz mj. kapitolu 8).

Tak jako v předchozích letech se i v roce 2025 pracovníci Úřadu věnovali odborné činnosti a zpracovávali dílčí témata z oblasti veřejných financí podle zadání Rady a podle aktuálního vývoje (viz tabulku 9 pro přehled).

Tabulka 9 Publikace vypracované během roku 2025

Publikace	Vydáno
Informační, podkladové studie a edukační materiály	
<i>Délka života ve zdraví (aktualizace 2024)</i>	leden
<i>Dopad pandemie COVID-19 na veřejné výdaje na zdraví</i>	leden
<i>Hospodaření obcí a krajů a úročení jejich úspor</i>	březen
<i>Dopady důchodové reformy na stabilitu a udržitelnost veřejných financí v dlouhém horizontu</i>	duben
<i>Pravidla efektivního hospodaření územních samosprávných celků</i>	září
<i>Změny ve zdanění fyzických osob účinné od roku 2024 – distribuční dopady a vliv na ukazatele motivace k práci</i>	listopad
Zprávy	
<i>Zpráva NRR o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2024</i>	září
<i>Zpráva NRR o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí</i>	říjen

Zdroj: ÚNRR.

Pozn.: všechny uvedené publikace jsou dostupné na webových stránkách ÚNRR (<https://www.rozpocovarada.cz/publikace-nrr/>).

Cílem studie *Dopad pandemie COVID-19 na veřejné výdaje na zdraví* je podrobně analyzovat výdaje na zdraví tak, aby bylo možné rozklíčovat konkrétní položky, jejichž hodnoty přetrvávají na vyšší úrovni oproti původním před-covidovým hodnotám.

Studie *Hospodaření obcí a krajů a úročení jejich úspor* sleduje hospodaření českých obcí a krajů. Obce již od roku 2013 hospodaří s přebytkovým saldem, které má navíc rostoucí tendenci.

Ve studii *Dopady důchodové reformy na stabilitu a udržitelnost veřejných financí v dlouhém horizontu*

přinášíme přehled hlavních změn v oblasti důchodů v posledních dvou letech. Zároveň zkoumáme dopady této důchodové reformy a jejich hlavních částí na stabilitu a udržitelnost veřejných financí v dlouhém horizontu.

Informační studie *Pravidla efektivního hospodaření územních samosprávných celků* chce širší odborné veřejnosti, akademické sféře, zástupcům a představitelům územních samosprávných celků (obcí a krajů) a všem zájemcům o oblast jejich hospodaření stručně přiblížit základní pravidla zdravého

hospodaření, jak jsou definována legislativou či praxí MF ČR.

Studie *Změny ve zdanění fyzických osob účinné od roku 2024 – distribuční dopady a vliv na ukazatele motivace k práci* s využitím mikrosimulačního modelu EUROMOD analyzuje dopady přijatých opatření na efektivní zdanění fyzických osob a na ukazatele motivace k práci. Vedle těchto aspektů se věnuje i zhodnocení distribučních dopadů.

V uplynulém roce pracovníci dále udržovali a aktualizovali *Kalkulačku veřejných příjmů a výdajů státního rozpočtu*.⁷⁰ Jedná se o nástroj představený již v roce 2021, jehož účelem je přispět k racionalizaci debaty o úpravách výdajové strany státního

rozpočtu, kterou si vysoké deficity veřejných financí pravděpodobně vyžádají. Naopak na straně veřejných příjmů Kalkulačka umožňuje rámcově simulovat očekávané fiskální dopady změn v nastavení hlavních parametrů nejvýznamnějších daní/pojistného v České republice. V roce 2024 byla Kalkulačka dále rozšířena.

Vedle výše uvedených činností pak NRR spolupracovala se svými zahraničními partnery z řad mezinárodních organizací sdružujících nezávislé fiskální instituce, jednotlivých fiskálních rad, ratingových agentur, akademických pracovišť či Evropské komise (viz kapitolu 8).

⁷⁰ Viz na <https://www.rozpocetovarada.cz/o-verejnych-financich/kalkulacka-verejnych-prijmu-a-vydaju-sr/>.

7 Personální zajištění Úřadu

Ke dni 31. prosince 2025 měl Úřad celkem 13 zaměstnanců (fyzických osob), tj. 11,83 přepočtených pracovních úvazků z celkového počtu 12 plánovaných systemizovaných pracovních míst.⁷¹

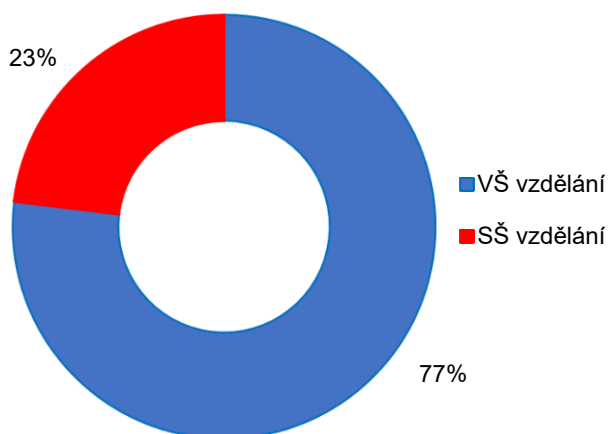
ÚNRR podporuje zaměstnávání lidí na částečné úvazky, vč. žen na mateřské či rodičovské dovolené. V současné době pracují na částečný úvazek v ÚNRR čtyři zaměstnanci. V minulém roce jsme jako náhradu za senior analytičku s dlouhodobou praxí, která odešla na mateřskou dovolenou, přijali nového senior analytika s vyšší kvalifikací a odborností s navýšeným úvazkem. Uvedené změny vedly mimo jiné k navýšení platových prostředků.

Z celkového počtu třinácti zaměstnanců ÚNRR je sedm žen a šest mužů. Celkem deset zaměstnanců ÚNRR má vysokoškolské vzdělání, tři zbývající mají ukončené středoškolské vzdělání (vzdělanostní

strukturu zobrazuje graf 18). Graf 19 zachycuje věkové složení zaměstnanců.

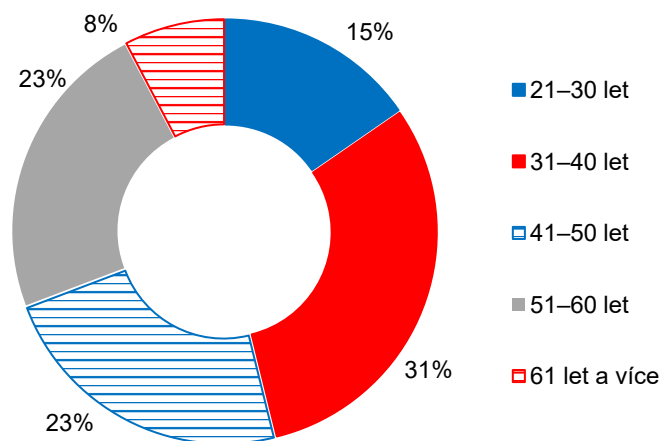
Zaměstnanci Úřadu si podle možností rozšiřují své vzdělání formou kurzů, školení, účasti na odborných seminářích nebo v některých případech i formou doktorského studia na vysoké škole. Zaměstnanec Úřadu na podzim absolvoval online kurz „Python Basics for Data Science“ od IBM prostřednictvím vzdělávací platformy edX. Pracovníci Úřadu se zúčastnili též dalších online kurzů pořádaných Mezinárodním měnovým fondem („MMF“) a jinými institucemi. Všichni zaměstnanci absolvovali kurz týkající kybernetické bezpečnosti. Své vzdělání si prohlubovali i zaměstnanci sekce správní (Gordic setkání – představení novinek v programu ekonomického systému, různá školení týkající se Integrovaného informačního systému státní pokladny, mzdové problematiky, problematiky GDPR⁷² apod.).

Graf 18 Vzdělání zaměstnanců



Zdroj: ÚNRR.

Graf 19 Věkové složení zaměstnanců



Zdroj: ÚNRR.

7.1 Organizační schéma

Úřad má dvě základní organizační jednotky – *sekcí správní* a *sekcí makroekonomických a fiskálních analýz*, jež jsou obě přímo podřízeny vedoucí Úřadu.⁷³

Sekce správní má na starosti zajišťování každodenního chodu Úřadu, vedení spisové služby, vedení účetnictví, personální agendu a další administrativní úkoly.

Sekce makroekonomických a fiskálních analýz odpovídá za přípravu odborných materiálů a podkladů důležitých pro plnění úkolů, jež Radě ukládá Zákon. Zaměstnanci zařazení do této sekce vytvářejí makroekonomické a fiskální analýzy, posuzují

ekonomické indikátory, vyhodnocují statistická data a plní další odborné úkoly. Významnou součástí činnosti sekce je podíl na přípravě klíčových dokumentů vydávaných Radou, zejména Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, která představuje jeden z nejdůležitějších analytických výstupů instituce. V rámci její přípravy se sekce zaměřuje především na projekce vývoje penzijního systému, příjmů a výdajů veřejného zdravotního pojištění, sociálních dávek, daňových příjmů, úrokových nákladů spojených s obsluhou státního dluhu a na projekci vývoje celkového zadlužení sektoru veřejných institucí. Sekce se také zabývá velikostí a vlivem cyklické pozice ekonomiky na hospodaření sektoru. Pro svoji práci

⁷¹ Jde pouze o pracovní poměry, nejsou zde zahrnuty dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

⁷² General Data Protection Regulation.

⁷³ Viz též <https://www.rozpocetvarada.cz/urad-nrr/o-uradu/>.

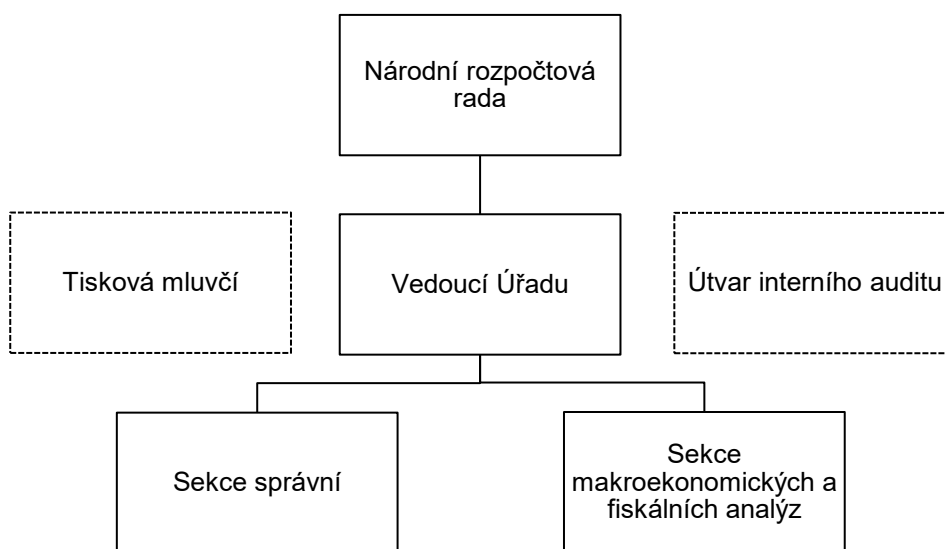
využívá demografické projekce ČSÚ a další veřejně dostupná data. Dlouhodobé projekce jsou primárně simulacemi, které vycházejí z poznatků teorie dlouhodobého ekonomického růstu, a do kterých vstupují parametry odvozené ze statistik minulého vývoje nebo z ekonometrické analýzy vybraných vztahů. Pro ad hoc analýzy sekce využívá mimo jiné nástroj EUROMOD, což je mikrosimulační model, který umožňuje rychle vyčíslit efekty navrhovaných úprav daně z příjmů fyzických osob, pojistného a vybraných sociálních dávek.

Mimo hlavní strukturu Úřadu stojí funkčně nezávislý útvar interního auditu (zajištěn vnějším pracovníkem). Útvar interního auditu zajišťuje provádění vnitřního auditu, který je pro Úřad, jakožto

organizační složku státu a samostatnou kapitolu státního rozpočtu (účetní jednotku), povinný ze zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů („zákon o finanční kontrole“). Útvar interního auditu je přímo podřízený vedoucí Úřadu. Stejně tak je přímo podřízená vedoucí Úřadu *tisková mluvčí*, jejímž úkolem je především komunikace s médii a veřejností.

V čele Úřadu stojí *vedoucí Úřadu*, která Úřad řídí a dle Zákona jedná jménem státu v pracovněprávních vztazích. Vedoucí Úřadu jmenuje a odvolává Rada a je přímo podřízená předsedovi Rady. Organizační strukturu zachycuje graf 20.

Graf 20 Organizační schéma



Zdroj: ÚNRR.

8 Zahraniční cesty a mezinárodní spolupráce

Vedle plnění svých zákonných povinností a domácích aktivit se členové Rady a zaměstnanci Úřadu tradičně zapojovali do řady činností s mezinárodním přesahem, a to jak v rámci spolupráce s mezinárodními institucemi, tak účastí na akcích v zahraničí.

Na úrovni Evropské unie se jednalo zejména o spolupráci s dobrovolnou sítí EU Independent Fiscal Institutions (EU IFIs), jejímž je NRR členem. Zaměstnanci i členové Rady se tak v rámci této sítě zúčastnili řady odborných seminářů, a to jak prezenční formou, tak online. Každoroční setkání členů sítě EU IFIs, které bylo tentokrát pořádáno v Madridu, se zúčastnil člen Rady Jan Pavel. Konference se věnovala implementaci nového evropského fiskálního rámce, transpozici novelizovaného znění směrnice EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států nebo tématu výdajů na obranu. Dále zaměstnanci Úřadu dodávali jako každý rok informace pro periodikum sítě EU IFIs (Fiscal Monitor) nebo na vyžádání poskytovali informace v rámci dotazníků. Zaměstnanci Úřadu se účastnili také každoroční konference pořádané Evropskou fiskální radou (EFB).

V březnu se předseda Rady Mojmir Hampl zúčastnil *Central European Conference* pořádanou v Londýně, kde vystoupil v panelu na téma *Inflation and Monetary Policy*. Na podzim se předseda zúčastnil každoroční konference pořádané Maďarskou ekonomickou společností a maďarskou fiskální radou v Budapešti, kde prezentoval téma fiskálních výzev a rizik pro Evropu a vyspělý svět. V prosinci se pak zúčastnil konferencí *23rd meeting of the Network of Independent Fiscal Institutions (EUNIFI)* a *5th Annual National Fiscal Frameworks Conference*, kde vystoupil k tématu procesu příprav novelizovaného zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti v souvislosti s transpozicí novelizovaného znění směrnice Rady EU o požadavcích na rozpočtové rámce a k rizikům fiskálního vývoje v České republice.

Z dalších mezinárodních aktivit lze uvést konference pořádané Organizací pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). V lednu v rámci pracovní skupiny *Working Party of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions* proběhla konference v Římě k tématu začlenění vlivů klimatických změn do dlouhodobé fiskální analýzy a byl představen analytický nástroj EDISON. Na této konferenci byla Rada zastoupena Petrem Musilem spolu s vedoucí

Úřadu Annou Urbanovou. V květnu byla pořádána konference *17th Annual Meeting of the OECD Working Party of Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions* v Chile, které se zúčastnil zaměstnanec Úřadu. Tato výroční konference se věnovala například zlepšení komunikace o rozpočtových otázkách s veřejností, dlouhodobé fiskální udržitelnosti nebo výdajům na obranu.

I v průběhu roku 2025 byla Rada kontaktována zástupci mezinárodních organizací, ratingových agentů a investičních skupin s žádostí o osobní setkání. Členové NRR se tak společně se zaměstnanci Úřadu zúčastnili jednání se zástupci několika investorských skupin (například Bank of America, HSBC, Société Générale, KBC, Erste Group) a ratingových agentur (Fitch Rating, S&P Global, Moody's). Předmětem jednání byla zejména udržitelnost českých veřejných financí ve střednědobém a dlouhodobém horizontu, a to v souvislosti se změnou vlády po volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu 2025. Velmi časté byly otázky k pravděpodobnosti revize změn v penzijním systému prosazených předchozí vládou nebo k odhadovaným rozpočtovým dopadům realizace vládního programového prohlášení nové vlády.

V létě se uskutečnilo diskusní setkání s MMF v rámci tzv. Article IV mise. Jedná se o tradiční misi zástupců MMF, jejímž výsledkem je hodnotící zpráva o české ekonomice. Zástupci MMF se zajímali zejména o dopady důchodové reformy, o rozsah a financování nových výdajů na obranu nebo o dopady konsolidačního balíčku.

V říjnu proběhlo také setkání se zástupci DG ECFIN při příležitosti pravidelné hodnotící mise v České republice. Setkání se věnovalo především střednědobému fiskálnímu výhledu, ale také aktuálnímu stavu přípravy státního rozpočtu a možným rizikům, které Rada v této souvislosti vnímá.

V listopadu se uskutečnilo již tradiční setkání s členy slovenské *Rady pre rozpočtovú zodpovednosť*. Setkání se konalo ve Žďáru nad Sázavou a věnovalo se například evropským fiskálním pravidlům, nedostatkům rozpočtového procesu v ČR nebo veřejným financím a hodnocení konsolidačních opatření na Slovensku. Rada tak pokračuje v tradici nadstandardních vztahů se slovenskou nezávislou fiskální institucí.

9 Komunikace s veřejností a médii

Nosným komunikačním tématem roku 2025 bylo zejména sestavení rozpočtu na rok 2026.

NRR v této oblasti apelovala na „přebývajících výdaje“ v návrhu rozpočtu, které nejsou kryty ani prognózovanými příjmy a ani schodkem, který je v souladu s vyžadovaným zákonným limitem. NRR dále shledala za neakceptovatelné, aby rozpočet Státního fondu dopravní infrastruktury nebyl předložen PSP ČR současně s návrhem státního rozpočtu, jak to vyžaduje platné znění příslušné legislativy, a zároveň byl navržen ve výši, která přesahuje hodnotu výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů.

Jako problematické NRR shledala i způsob aplikace výjimky na obranné výdaje. NRR apelovala na důslednější dodržování pravidel rozpočtové odpovědnosti. Po předložení návrhu zákona o státním rozpočtu na rok 2026 se NRR vyjádřila k problematickým oblastem předloženého návrhu, které nebyly v souladu s legislativou a logikou rozpočtového procesu České republiky. NRR se pokusila se vysvětlit, jak by tyto oblasti měly být řešeny v budoucnu, aby byla respektována nejlepší rozpočtová praxe, a jak by měly být adresovány při přípravě jakéhokoli dalšího návrhu státního rozpočtu na následující fiskální rok. Zároveň NRR zdůraznila a okomentovala problémy, které bez dalších změn naprosto nepochybně čekají veřejné finance v následujících letech. Tomuto tématu se věnovala i v komunikaci směrem k veřejnosti.

Ve veřejném prostoru se v souvislosti s přípravou státního rozpočtu na rok 2026 nejvíce diskutovalo téma platné národní legislativy a její dodržování či obranné výdaje zařazené do kapitoly ministerstva dopravy.

Dalším důležitým tématem z pohledu komunikace byla opět důchodová reforma a její dopady na

Komunikace s médii a veřejností

Komunikace nadále pokračuje dle komplexní komunikační strategie NRR pro roky 2024–2029. Řízena je interně tiskovou mluvčí, která zajišťuje obsahovou a formální konzistentnost napříč komunikačními kanály ve spolupráci s členy Rady či aparátem Úřadu.

Zástupci médií i nadále aktivně sledují účet Rady/Úřadu a také účty členů Rady a některých zaměstnanců na sociální síti X, což lze mj. vyvodit z obsahu jejich doplňujících dotazů či poptávek po rozhovorech a vyjádřeních. Vedle odpovědí na dotazy a požadavky Rada komunikovala s médii opět

stabilitu a udržitelnost veřejných financí, kterému jsme se mimo jiné věnovali také ve studii od analytika NRR Michala Hlaváčka

Rada se na komunikační úrovni zaměřila rovněž na téma vysokých úspor obcí a krajů. Tomuto se opakovaně věnoval analytik NRR Roman Kalabiška ve své studii „Hospodaření obcí a krajů a úročení jejich úspor“, a také ve studii „Pravidla efektivního hospodaření územních samosprávných celků“, od autorů Jakuba Kuneše a Romana Kalabišky.

Dále NRR komunikovala dopady pandemie COVID-19 na veřejné výdaje na zdraví. Vydali jsme celkem dvě studie od analytičky Lenky Lakotové, a to „Dopad pandemie COVID-19 na veřejné výdaje na zdraví“ a „Změny ve zdanění fyzických osob účinné od roku 2024 – distribuční dopady a vliv na ukazatele motivace k práci“. Ve druhé jmenované studii se autorka věnovala také dopadům zrušení superhrubé mzdy.

Důležitým tématem roku 2025 byly též výdaje na obranu, prioritizace výdajů a správná alokace prostředků z EU. Komunikace Rady zdůrazňovala, že nelze dlouhodobě financovat více extrémně drahých priorit zároveň.

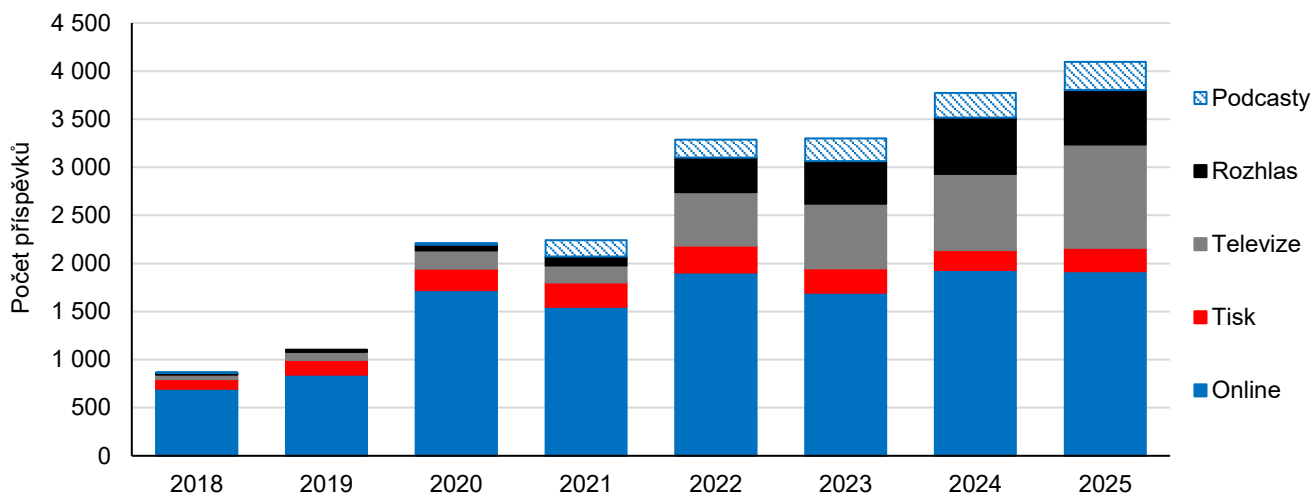
Jako neméně důležité téma, které NRR sledovala a komunikovala, byla tzv. Trumpova celní válka, zavedení nových cel a dopad na světový obchod a ekonomiku.

Během roku 2025 došlo k několika aktualizacím webu, ať už obsahovým či vylepšením grafiky.

Členové Rady se taktéž během roku 2025 vyjadřovali k dalším aktuálním tématům, která se týkala fiskální politiky, a to prostřednictvím pravidelných čtvrtletních stanovisek nebo formou reakcí na dotazy médií.

aktivně (a plošně) prostřednictvím tiskových zpráv, vyjádření, sdělení ke stanoviskům, studiím apod.

Tisková konference proběhla v roce 2025 v měsíci říjnu a stejně jako předešlý rok spojila prezentací obou zpráv, tj. Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a Zprávy o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti, které Rada dle Zákona povinně vypracovává a předkládá PSP ČR. Tisková konference byla opět živě streamována na YouTube kanálu Rady, aby se s jejím obsahem mohla napřímo seznámit i zainteresovaná veřejnost.

Graf 21 Mediální výstupy zmiňující NRR/ÚNRR

Zdroj: ÚNRR.

V roce 2025 nadále pokračoval trend komunikace důležitých témat v médiích formou rozhovorů, video-podcastů či autorských komentářů členů Rady nebo ekonomických analytiků ve (svým zásahem) významných ekonomických či celospolečenských médiích a podcastech. Celkem se v roce 2025 objevilo 4 099 výstupů v online médiích, tisku, televizi,

rozhlasu nebo v podcastech zmiňujících NRR či ÚNRR (viz graf 21).

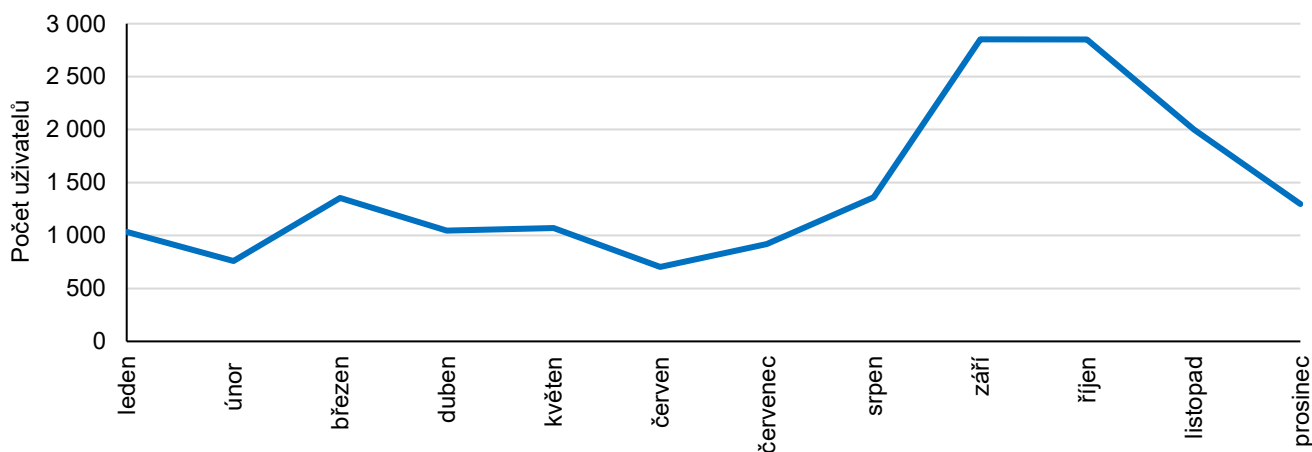
V roce 2025 pokračoval trend dotazů směřujících na členy Rady, buď přímo, nebo prostřednictvím tiskové mluvčí.

Webové stránky www.rozpocetvarada.cz

Jedním z hlavních komunikačních nástrojů, který používá NRR, jsou webové stránky. Soustřeďují se zde veškeré zásadní informace o Radě, Úřadu a jejich aktivitách. Zástupci médií, ale i ti, kteří se zajímají o oblast veřejných financí, mohou na webových stránkách najít informace o stavu a vývoji veřejných financí, novinky o aktuálním dění v Radě a Úřadu, jakož i veškeré zprávy, sdělení a stanoviska, studie a další oficiální materiály vydávané Radou. Dle dostupných dat o návštěvnosti slouží webové stránky jako kvalitní nástroj pomáhající k lepšímu

zorientování se v problematice veřejných financí a médiím k získání informací, které potřebují.

Web v roce 2025 zaznamenal přes 28,5 tisíce návštěv, které uskutečnilo více než 16 tisíc (unikátních) uživatelů, viz graf 22. Nejčastěji navštěvovanými stránkami po homepage jsou stránky *Vše o veřejných financích*, *Členové NRR* či *Aktuality*, na které uživatelé přicházejí nejčastěji přes vyhledávače, například zadáním URL či proklikem ze sociálních sítí.

Graf 22 Počet uživatelů webové stránky www.rozpocetvarada.cz v roce 2025

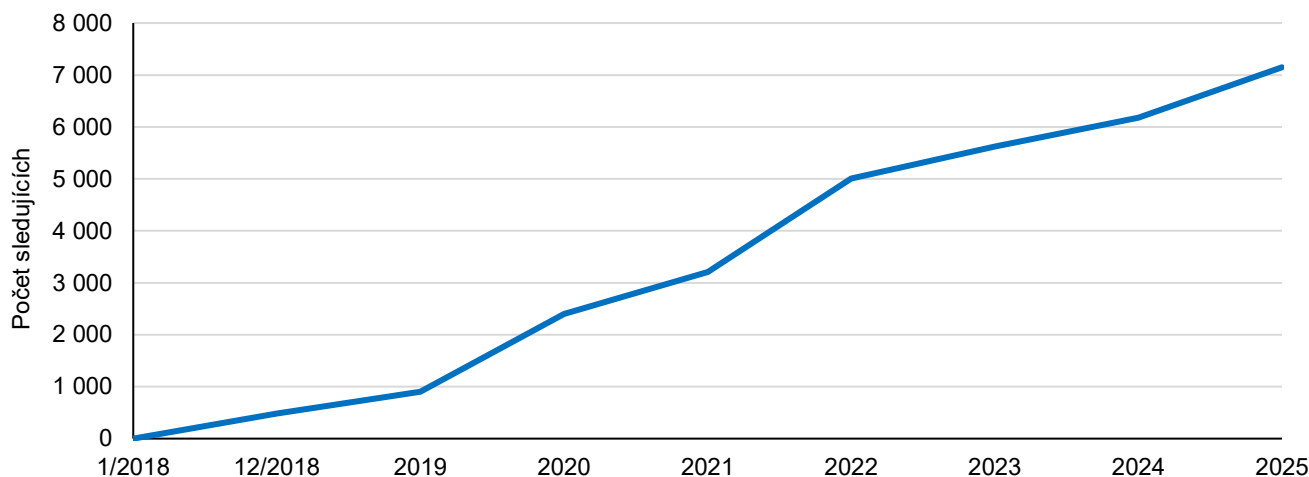
Zdroj: ÚNRR.

Komunikace na sociálních sítích

Hlavní sociální sítí sloužící ke komunikaci byla i v roce 2025 síť X. V tomto roce bylo publikováno 112 postů a počet sledujících vzrostl o 968 na 7 148 (viz graf 23). NRR dále komunikuje také na sociální síti LinkedIn, kde stejně jako na síti X, působí pouze organicky. Aktuálně sleduje účet Rady na LinkedInu 1 829 uživatelů, tj. o 395 více než v roce 2024, kteří si v roce 2025 mohli přečíst 112 postů.

Facebookový účet má Rada založen od roku 2022. Využívá jej zejména pro komunikaci o nejdůležitějších činnostech a událostech v oblasti veřejných financí (o kterých současně informuje i na ostatních sítích). Aktuálně má účet na Facebooku 222 sledujících, což je o 129 více než v roce 2024.

Graf 23 Počet sledujících na sociální síti X



Zdroj: ÚNRR.

Konference a přednášky

V neposlední řadě je třeba zmínit, že členové Rady i zaměstnanci Úřadu z řad analytiků se v roce 2025 účastnili řady konferencí, přednášek a dalších akcí, kam byli pozváni jako experti pro oblast veřejných

financí (viz mj. kapitulu 8). Současně se všichni členové Rady účastní besed a přednášek na vysokých a středních školách.

9.1 Poskytování informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím

Úřad patří podle ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, mezi subjekty, které mají povinnost poskytovat informace vztahující se k jejich působnosti. V souladu s ustanovením § 18 tohoto zákona zveřejňuje ÚNRR, jakožto povinný subjekt, tuto Výroční zprávu za rok 2025 o své činnosti v oblasti poskytování informací.

Úřad v roce 2025 postupoval v oblasti poskytování informací v souladu s uvedeným zákonem a dalšími platnými právními předpisy.

ÚNRR obdržel v roce 2025 celkem dvě podání podle tohoto zákona (viz tabulku 10). Žádost byla přijata prostřednictvím služby datové schránky.

Úřad neobdržel žádné stížnosti na postup při vyřizování žádosti o informace.

Všechny dotazy a odpovědi byly zveřejněny na webových stránkách Úřadu v sekci Zásady pro podávání žádostí o informace dle zákona č. 106/1999 Sb.

Tabulka 10 Žádosti o informace v roce 2025

	Počet
Obdržené žádosti o informace	2
Vydaná rozhodnutí o odmítnutí žádosti	0
Vydaná rozhodnutí o odložení žádosti	0
Podaná odvolání proti rozhodnutí	0
Opis podstatných částí každého rozsudku soudu	0 (žádný rozsudek nebyl vydán)
Stížnosti podané podle ustanovení § 16a	0
Poskytnuté výhradní licence	0

Zdroj: ÚNRR.

10 Hospodaření s rozpočtovými prostředky

Rozpočtové prostředky byly vynakládány na úkony vyplývající ze Zákona. Na základě rozhodnutí zaslanych Rozpočtovým výborem Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky svým usnesením č. 352 z 45. schůze ze dne 5. června 2024 rozhodl o celkových příjmech a výdajích ÚNRR pro rok 2025 ve výši 25 688,15 tis. Kč.

V mezidobí došlo v důsledku změn vyplývajících z aktuálně platných požadavků vlády k navýšení výdajů na platy představitelů státní moci a s nimi související příslušenství ve výši 844,06 tis. Kč. Další navýšení výdajů ve výši 537,67 tis. Kč představuje zvýšení objemu prostředků určených na platy zaměstnanců. Uvedené zvýšení platů představitelů státní moci i zaměstnanců bylo provedeno na základě výpočtu MF ČR, které v této souvislosti požádalo o navýšení rozpočtovaných mzdových prostředků zanášených do Integrovaného informačního systému Státní pokladny („IISSP“) pro rok 2025 o částku 1 505,85 tis. Kč (platy a příslušenství).

Finální podoba rozpočtu tak byla schválena ve výši 27 194 tis. Kč.

Zákon č. 434/2024 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2025, ve znění pozdějších předpisů („zákon o státním rozpočtu“), obsahuje pro kapitolu 359 – ÚNRR celkové příjmy ve výši 0 Kč a celkové výdaje ve výši 27 194 tis. Kč. Z celkového objemu výdajů bylo čerpáno 28 861,04 tis. Kč, tj. rozpočet kapitoly byl čerpán na 106,1 % rozpočtu po změnách. Počátkem ledna byly vyčísleny nároky z nespotřebovaných výdajů ve výši 10 535,17 tis. Kč a z toho bylo zapojeno do konečného rozpočtu pouze 6 535,17 tis. Kč Rozdíl ve výši 4 000 tis. Kč jsme nezapojili po dohodě s MF ČR, a nelze je tedy již nikdy využít. Na základě ustanovení § 25a zákona o rozpočtových pravidlech nebyly vázány žádné prostředky za neobsazené pracovní místo. Konečný rozpočet výdajů tedy dosáhl výše 33 729,17 tis. Kč.

Přehled poskytuje tabulka 11.

Všechny závazné ukazatele byly dodrženy.

V roce 2025 bylo ÚNRR přiděleno na platy zaměstnanců celkem výdajů z rozpočtu po změnách 8 376,24 tis. Kč a bylo čerpáno 9 314,91 tis. Kč, tj. 111,2 %. Byly zapojeny nároky z nespotřebovaných výdajů, a to ve výši 1 229,79 tis. Kč. Na základě ustanovení § 25a zákona č. 218/2000 Sb. nebyly vázány žádné prostředky za neobsazené pracovní místo. Konečný rozpočet tedy činil 10 210,43 tis. Kč.

Ke zvýšení výdajů na platy zaměstnanců došlo v důsledku dosažení vyšší odborné úrovně některých našich pracovníků, a to v důsledku přijmutí senior analytika s vyšší odborností.

Průřezový ukazatel „platy zaměstnanců v pracovním poměru vyjma zaměstnanců na služebních místech“ byl dodržen.

Ke dni 31. 12. 2025 měl ÚNRR celkem 13 zaměstnanců (fyzických osob), tj. 11,83 přepočtených pracovních úvazků z celkového počtu 12 plánovaných systemizovaných pracovních míst.⁷⁴

ÚNRR podporuje zaměstnávání lidí na částečné úvazky, vč. žen na mateřské či rodičovské dovolené. V současné době pracují na částečný úvazek v ÚNRR 4 zaměstnanci. Z celkového počtu 13 zaměstnanců ÚNRR je 7 žen a 6 mužů. Celkem 10 zaměstnanců ÚNRR má vysokoškolské vzdělání, 3 zbývající mají ukončené středoškolské vzdělání.

Na platy představitelů Národní rozpočtové rady byly ÚNRR přiděleny celkem výdaje rozpočtu po změnách 6 026,4 tis. Kč a čerpáno bylo 5 670 tis. Kč, tj. 94,1 %. Byly zapojeny nároky z nespotřebovaných výdajů ve výši 17,65 tis. Kč. Konečný rozpočet tedy činil 6 044,05 tis. Kč.

Na ostatní osobní výdaje byla přidělena částka rozpočtu po změnách 900 tis. Kč, která byla čerpána ve výši 577,9 tis. Kč, tj. 64,2 %. Byly zapojeny nároky z nespotřebovaných výdajů ve výši 644,68 tis. Kč. Konečný rozpočet tedy činil 1 544,68 tis. Kč. Tyto prostředky byly využity na dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr, zejména na úhradu činností odborníků v oblasti makroekonomických a fiskálních analýz, které si ÚNRR nemůže vzhledem k počtu systemizovaných míst a objemu prostředků na platy dovolit zaměstnat v pracovním poměru, a dále na činnost interního auditora dle zákona o finanční kontrole (č. 320/2001 Sb.). V neposlední řadě jsou alokovány na výdaje administrativních pracovníků, kteří pracují jako zástup či výpomoc pro ostatní zaměstnance.

K 1. lednu 2025 činil objem nároků z nespotřebovaných výdajů celkem 10 537,17 tis. Kč, z toho na profilující výdaje na platy a ostatní platby za provedenou práci kromě platů státních zaměstnanců připadalo 2 496,51 tis. Kč a na profilující výdaje na programové financování (programy podle ustanovení § 13 odst. 3 zákona o rozpočtových pravidlech) 0 Kč. Na

⁷⁴ Jde pouze o pracovní poměry, nejsou zde zahrnuty dohody o pracích konaných mimo pracovní poměr.

neprofilující výdaje připadalo 8 038,66 tis. Kč. Zapojených nároků bylo pouze 6 535,17 tis. Kč

Hlavním důvodem výše nároků z nespotřebovaných výdajů za rok 2025 jsou úspory v oblasti běžných výdajů z minulých let.

V roce 2025 jsme dokoupili potřebný drobný nábytek jako např. skříně a kancelářské stoly z důvodu zastarání, či dokonce z důvodu nebezpečnosti jejich používání. Původní vybavení kanceláří bylo z roku 2018 a bylo bezúplatně převedeno z NKÚ jako jejich nepotřebný majetek. Na tento nákup byly právě použity nároky z nespotřebovaných výdajů.

V dalších letech předpokládáme navýšení nákladů v oblasti služeb, neboť u uzavřených smluv budou končit jejich platnosti a budou se muset vysoutěžit znovu. K tomu využijeme nároky z nespotřebovaných výdajů.

Nároky z nespotřebovaných výdajů ÚNRR budou i nadále využívány k úhradě provozních výdajů, které se zvýší v důsledku inflace nebo vyšších cen energií oproti údajům uvedeným ve schváleném střednědobém výhledu rozpočtu na rok 2026. ÚNRR proto plánuje využít uspořené prostředky k pokrytí provozních výdajů v letech 2026 a 2027. S použitím nároků z nespotřebovaných výdajů bylo počítáno již při sestavování rozpočtu na roky 2026 a 2027.

Po dohodě s MF ČR jsme snížili v roce 2025 objem zapojených nároků z nespotřebovaných výdajů, a to o 4 miliony Kč.

V kapitole 359 – Úřad Národní rozpočtové rady bylo v roce 2025 v souladu s rozpočtovými pravidly provedeno celkem 10 rozpočtových opatření. Prostřednictvím rozpočtových opatření byly realizovány přesuny finančních prostředků v rámci schváleného rozpočtu, které sloužily k pokrytí rozpočtově nezajištěných potřeb a k hospodárnému využití rozpočtových prostředků

Tabulka 11 Přehled o plnění stanovených závazných ukazatelů v roce 2025 (v tis. Kč)

Ukazatel	2024		2025				Plnění (%)	
	Skutečnost	Schválený rozpočet	Rozpočet po změnách	Konečný rozpočet	Skutečnost	z toho mimorozpočtové zdroje	k rozpočtu po změnách	ke konečnému rozpočtu
SOUHRNNÉ UKAZATELE								
Příjmy celkem	15,91				16,07			
Výdaje celkem	26 096,66	27 194	27 194	33 729,17	28 861,04	3 489,77	106,10	85,60
SPECIFICKÉ UKAZATELE – PŘÍJMY								
Daňové příjmy								
Nedaňové příjmy, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem	15,91				16,07			
<i>v tom:</i>								
- příjmy z rozpočtu EU bez SZP								
- ostatní nedaň. příjmy, kapitál. příjmy a přijaté transfery celkem	15,91				16,07			
SPECIFICKÉ UKAZATELE – VÝDAJE								
Výdaje na zabezpečení plnění úkolů Úřadu Národní rozpočtové rady	26 096,66	27 194	27 194	33 729,17	28 861,04	3 489,77	106,10	85,60
PRŮŘEZOVÉ UKAZATELE								
Platy zaměstnanců a ostatní platby za provedenou práci	14 072,07	15 302,64	15 302,64	17 799,15	15 562,81	1 113,01	101,70	87,40
Povinné pojistné placené zaměstnavatelem	4 681,05	5 172,29	5 172,29	6 158,33	5 158,90	426,64	99,70	83,80
Základní příděl fondu kulturních a sociálních potřeb	80,85	84,26	84,26	97,37	93,15	13,11	110,50	95,70
Platy zaměstnanců v pracovním poměru výjma zaměstnanců na služebních místech	8 085,12	8 376,24	8 376,24	10 210,43	9 314,91	1 065,01	111,20	91,20
Platy zaměstnanců na služebních místech dle zákona o státní službě								
Platy zaměstnanců v pracovním poměru odvozené od platů ústavních činitelů								
Zajištění přípravy na krizové situace podle zákona č. 240/2000 Sb.								
Výdaje spolufinancované zcela nebo částečně z rozpočtu EU bez SZP celkem								
<i>v tom:</i>								
- ze státního rozpočtu								
- podíl rozpočtu Evropské unie								
Výdaje vedené v informačním systému program. financování EDS/SMVS celkem								

Zdroj: ÚNRR.

Pozn.: EU = Evropská unie, SZP = společná zemědělská politika, EDS/SMVS = evidenční dotační systém / správa majetku ve vlastnictví státu.

11 Kontrolní činnost

11.1 Vnitřní kontroly

ÚNRR zajišťuje v rámci vnitřního kontrolního systému finanční kontrolu vycházející ze současně platných legislativních ustanovení, konkrétně pak zákona o finanční kontrole a prováděcí vyhlášky MF ČR č. 416/2004 Sb.

Vnitřní kontrolní systém je na ÚNRR vymezen samostatným dokumentem *Směrnice k zabezpečení finanční kontroly a podpisová oprávnění Úřadu Národní rozpočtové rady*, v platném znění, která nastavuje koncepční rámec finanční kontroly na ÚNRR v podobě tří základních pilířů:

1. systému řídicí kontroly (příkazci operací, správci rozpočtu a hlavní účetní),
2. systému interního auditu,
3. systému vnitřní kontroly.

V roce 2025 probíhaly řídicí kontroly účelnosti a účelovosti použití finančních prostředků ze všech veřejných finančních podpor po linii řízení.

Následnou kontrolou prověřované doklady dokazují, že nebyly zjištěny případy, kdy by nebylo podpisem stvrzeno provedení řídicí kontroly příkazci operací před i po uskutečnění operace, kontroly správci rozpočtu před uskutečněním operace a hlavního účetního po uskutečnění operace.

O výsledcích předběžné a průběžné kontroly byla informována interním auditorem vedoucí Úřadu Národní rozpočtové rady, která výsledky těchto kontrol projednávala na poradách vedení Rady.

11.2 Vnější kontroly

V ÚNRR byly v roce 2025 provedeny dvě vnější kontroly. První z nich spočívala v provedení kontroly bezpečnosti a ochrany zdraví při práci. Další kontrolou byl pravidelný audit zpracování osobních údajů

11.3 Audit účetní závěrky

Účetní závěrka Úřadu za rok 2025 byla ověřena nezávislým auditorem s kladným výrokem.

Útvar interního auditu vykonával svoji činnost na základě schváleného ročního plánu.

1. Významným úkolem realizovaných auditních činností bylo prověření naplňování požadavku ustanovení § 26 („předběžná kontrola“) a § 27 („následná kontrola“) zákona o finanční kontrole u:
 - a. nákupu zboží a služeb za období:
 - i. červenec až prosinec 2024,
 - ii. leden až červen 2025,
2. Další auditní činnost byla zaměřena na prověření:
 - a. Předpisové základny Úřadu Národní rozpočtové rady,
 - b. Prověření ekonomiky provozu služebních vozidel v oblasti spotřeby PHM,
 - c. Audit vnitřního řídicího a kontrolního systému uvnitř ÚNRR.
3. Mimořádný audit byl zaměřen na Prověření zařazování majetku Úřadu Národní rozpočtové rady za období od 7. listopadu 2023 do 30. června 2025.
4. Nedílnou součástí činnosti interního auditu v roce 2025 byla i spolupráce s útvary MF ČR (Centrální harmonizační jednotkou a Auditním orgánem).

se zaměřením na soulad pracovních postupů a procesů s požadavky obecného nařízení o ochraně osobních údajů (EU) 2016/679 („GDPR“).

12 Záměry a předpokládaný vývoj do budoucna

Národní rozpočtová rada bude také v roce 2026 v první řadě plnit své zákonné povinnosti. V dubnu 2026 v souladu se Zákonem zveřejní výši dluhu sektoru veřejných institucí za předchozí kalendářní rok stejným způsobem, jakým se vyhláší zákony. Rada také v souladu se Zákonem vydá stanovisko Ministerstvu financí České republiky ke stanovení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na rok 2026. V září 2026 Rada plánuje zveřejnit Zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí a Zprávu o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2025. Rada bude podobně jako v předchozích letech zveřejňovat pravidelná čtvrtletní stanoviska k vývoji veřejných financí a nastavení fiskální a rozpočtové politiky.

Nad rámec povinností daných Zákonem pak NRR bude reagovat na aktuální dění v oblasti veřejných financí, ať již prostřednictvím odborných informačních studií nebo mediálních výstupů. Rok 2025 byl specifický, neboť se v říjnu konaly volby do PSP ČR a příprava státního rozpočtu na rok 2026 byla předáváním vládní moci ovlivněna.

Do jisté míry lze specifičnost očekávat také od přípravy státního rozpočtu na rok 2027. A to zejména

z důvodu novelizace Zákona, který se nejspíše více opře o fiskální pravidla EU. V době vydání této Výroční zprávy však stále platí stávající podoba Zákona, která předpokládá dodatečnou konsolidaci veřejných financí v podobě snížení strukturálního deficitu o 0,5 p. b. HDP na úroveň 1,25 % HDP.

Rada tak bude monitorovat a pozorně sledovat celý rozpočtový proces i v roce 2026. Českou republiku, stejně jako zbytek států EU, pravděpodobně čekají diskuse o konkrétní podobě navyšování výdajů na obranu země. Společně s výdaji na dekarbonizaci a energetiku se jedná o třetí významnou oblast, která bude do budoucna představovat zátěž pro veřejné finance.

Na mezinárodním poli bude NRR i nadále pokračovat ve spolupráci s ostatními nezávislými fiskálními institucemi, zejména na úrovni členských států Evropské unie nebo v setkáních s dalšími významnými stakeholdery (např. ratingové agentury). I v roce 2026 by se mělo uskutečnit setkání se slovenskou Radou pro rozpočtovou zodpovědnost, přičemž tentokrát budou v roli hostitelů naši slovenští kolegové.