

**Národní
rozpočtová
rada**

**ZPRÁVA
O PLNĚNÍ PRAVIDEL
ROZPOČTOVÉ
ODPOVĚDNOSTI
ZA ROK 2024**

září 2025

Národní rozpočtová rada

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2024

září 2025

č. j.: ÚNRR-0796/2025

Úřad Národní rozpočtové rady

Holečkova 31, 150 00 Praha 5

tel.: 277 771 010

e-mail: podatelna@unrr.cz

www.rozpoctovarada.cz

Obsah

ÚVOD	5
1 HOSPODAŘENÍ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ.....	6
2 PRAVIDLO LIMITU VÝŠE DLUHU	6
3 PRAVIDLO STANOVENÍ CELKOVÝCH VÝDAJŮ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ A ODVOZENÍ VÝDAJOVÉHO RÁMCE STÁTNÍHO ROZPOČTU A STÁTNÍCH FONDŮ.....	9
4 HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	18
4.1 VÝVOJ HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2021–2024	18
4.2 PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A JEHO DODRŽOVÁNÍ V ROCE 2024	19
SHRNUTÍ	26

Úvod

Vývoj českých veřejných financí v loňském roce lze hodnotit pozitivně. Ukazatel jejich střednědobé nerovnováhy, tedy strukturální saldo, se zlepšil zhruba o 0,8 p. b. Významně se také snížil objem jednorázových a přechodných výdajových opatření, což přispělo k redukci celkového deficitu z 3,7 % hrubého domácího produktu („HDP“) v roce 2023 na 2,2 % HDP v roce 2024. Pokles deficitu pod 3 % HDP zároveň znamenal, že od roku 2019 došlo poprvé ke splnění maastrichtských fiskálních kritérií. Důležitou pozitivní roli v tomto procesu jednoznačně sehrála i národní fiskální pravidla, kdy novela zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, („Zákon“) z roku 2023 definuje jasnou trajektorii snižování strukturálního deficitu o 0,5 % HDP ročně až do dosažení původní hodnoty 1 % HDP, tedy hodnoty neohrožující střednědobou udržitelnost veřejných financí.

Existence fiskálních pravidel je důležitá zejména kvůli silné tendenci představitelů politické sféry k trvale deficitnímu hospodaření, jež pak narušuje střednědobou i dlouhodobou udržitelnost veřejných financí. Jednou z klíčových podmínek jejich fungování je transparentnost a stabilita, což však nebylo v České republice v posledních letech respektováno. Dvě novelizace Zákona v roce 2020 otevřely prostor pro značný nárůst strukturálního deficitu. To se následně projevilo na růstu dluhového zatížení, které od roku 2019 vzrostlo o necelých 14 p. b. až na 43,3 % HDP v roce 2024. Poslední výše zmíněná novela Zákona z roku 2023 šla naštěstí opačným směrem a přinesla zpřísnění pravidla strukturálního deficitu. Lze ji tak označit za jeden z klíčových prvků přijatého konsolidačního balíčku.

Správné fungování fiskálních pravidel vyžaduje také jejich pravidelné vyhodnocování založené na relevantních datech. To je obsahem této Zprávy o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti („Zpráva o plnění pravidel“), jejíž vypracování je jedním z klíčových úkolů Národní rozpočtové rady („NRR“ nebo „Rada“) daných Zákonem. Striktní dodržování jasně stanovených a stabilních fiskálních pravidel by mělo významně napomoci k nastolení střednědobé a dlouhodobé udržitelnosti českých veřejných financí.

Vedle vyhodnocení plnění tří fiskálních pravidel definovaných v Zákoně rozhodla NRR do Zprávy o plnění pravidel zařadit další dílčí témata (boxy), která jsou zaměřena na aktuální problematiku, a zaslouží si pozornost. První z nich sleduje změnu dluhu sektoru veřejných institucí v zemích EU v období let 2020–2024 a analyzuje faktory, které stály za odlišným vývojem v jednotlivých zemích. Dále se zaměřujeme na dopady deficitního hospodaření subsektoru zdravotních pojišťoven na peněžní zůstatky na jejich účtech. Nemalý prostor věnujeme i novému fiskálnímu pravidlu EU založenému na trajektorii (dráze) čistých výdajů – box 3 se podrobněji zabývá jeho konstrukcí a také vlivu aplikace národní únikové doložky na pozici jednotlivých členských států EU. V případě územních samosprávných celků analyzujeme ve čtvrtém boxu vývoj aplikace tzv. místního koeficientu daně z nemovitých věcí u obcí a sledujeme, jak tento prostor využívají pro zvyšování (ale i snižování) vlastních příjmů.

Informace prezentované v této Zprávě o plnění pravidel potvrzují, že Česká republika v roce 2024 dodržovala jak národní, tak i evropská fiskální pravidla. Nicméně i přesto nelze české veřejné finance stále považovat za zcela uzdravené. I přes pokles deficitu dluhová kvóta vzlíná nahoru (pro rok 2025 se očekává růst z 43,3 % HDP na 44,2 % HDP) a strukturální saldo zůstává stále o zhruba 1 p. b. nepříznivější než cílová hodnota –1 % HDP. Projekce navíc ukazují, že pokračování konsolidace podle trajektorie stanovené Zákonem bude vyžadovat další úpravu nastavení veřejných příjmů i výdajů. Navíc platí, že poměr veřejných příjmů k HDP se ve srovnání s rokem před příchodem pandemie COVID-19 téměř nezměnil (40,7 % HDP v roce 2019 vs. 40,6 % HDP v roce 2024), zatímco objem veřejných výdajů je zhruba o 2,4 p. b. vyšší (40,4 % HDP v roce 2019 vs. 42,8 % HDP v roce 2024). Další konsolidaci navíc bude znesnadňovat potřeba alokace významných prostředků pro zvýšení obratyschopnosti a výpůjční potřebu státu dále zvýší i nutnost načerpání zdrojů pro výstavbu dalších bloků jaderné elektrárny Dukovany. To vše bude klást nemalé nároky na české veřejné finance a bude vyžadovat obezřetné rozhodování politické reprezentace při schvalování případných nových výdajových titulů či snižování daňové zátěže. Přitom je dobré mít na paměti, že zdravé veřejné finance jsou jedním z pilířů makroekonomické stability a vytvářejí vhodné podhoubí pro ekonomický růst. A právě stabilní a srozumitelná fiskální pravidla jsou vhodným a efektivním nástrojem pro dodržování fiskální disciplíny.

1 Hospodaření sektoru veřejných institucí¹

Česká republika se v roce 2024 dostávala z ekonomické stagnace. Domácí poptávka sice ožívala, avšak český průmysl byl omezen slábnoucí poptávkou ze zahraničí (především Německo). Negativně na českou ekonomiku dopadala i slabší investiční aktivita.

Reálný hrubý domácí produkt České republiky se v roce 2024 meziročně zvýšil o 1,2 %. Významně rostly výdaje na konečnou spotřebu – jak sektoru veřejných institucí (meziročně o 3,2 %), tak sektoru domácností (2,4 %). Meziroční nárůst 0,7 % zaznamenal též čistý export. Tvorba hrubého kapitálu se naopak snížila (–4,4 %). Tento pokles zapříčinilo jak utlumení investiční aktivity (tj. tvorby hrubého fixního kapitálu), tak i redukce zásob a ceností. Mezera výstupu zůstala v roce 2024 záporná (1,8 % pod úroveň potenciálního produktu). Saldo hospodaření sektoru veřejných institucí vykázalo deficit 2,2 % HDP (177,2 mld. Kč), strukturální saldo dosáhlo –1,9 % HDP.² Dluh sektoru meziročně vzrostl o 257,8 mld. Kč a na konci roku 2024 byl 3 491,9 mld. Kč. Poměr dluhu k HDP se oproti roku 2023 navýšil o 1,1 p. b. a dosáhl 43,3 % HDP.³

Pro rok 2025 Ministerstvo financí České republiky („MF ČR“) předpokládá dle své letní makroekonomické prognózy⁴ meziroční růst reálného HDP o 2,1 % a produkční mezeru –0,8 % potenciálního produktu. Saldo hospodaření sektoru veřejných institucí by mělo dosáhnout –1,9 % HDP a strukturální saldo –1,7 % HDP. Míra zadlužení sektoru vzroste na 44,2 % HDP.

2 Pravidlo limitu výše dluhu

Ustanovení § 13 až § 16 Zákona definuje tzv. dluhové pravidlo.⁵ Dle ustanovení § 13 Zákona se sleduje výše dluhu sektoru veřejných institucí (po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu) v poměru k HDP v procentech. Pokud takto definovaný poměr přesáhne 55% hranici (tzv. „dluhová brzda“, viz graf 1), pak se dle ustanovení § 14 aplikují Zákonem taxativně stanovená opatření. Tato opatření snižují možnost užití fiskální politiky ke stabilizaci ekonomického vývoje v rámci hospodářského cyklu a omezují činnost mnoha organizací sektoru veřejných institucí. Mimo to by růst míry zadlužení nad Zákonem stanovenou hranici mohl vysílat negativní signál finančním trhům o zhoršené situaci veřejných financí, jenž by se mohl materializovat do podoby zvýšené rizikové prémie požadované investory, a to by – za jinak stejných okolností – vedlo k dalšímu nárůstu zadlužení. Zákon v ustanovení § 16 uvádí, že pokud poměr dluhu k HDP přesáhne hranici 60 %, pak vláda navrhne opatření vedoucí ke snížení této výše.⁶

NRR ve svém sdělení z 25. dubna 2025⁷ dle údajů Českého statistického úřadu („ČSÚ“) a MF ČR vyhlásila hodnotu ukazatele dluhového pravidla ke dni 31. prosince 2024 na úrovni 43,59 % HDP. Na základě revize národních účtů z 27. června 2025 došlo ke zvýšení nominálního HDP⁸ za rok 2024, což způsobilo snížení tohoto ukazatele na 43,34 % HDP. Ani změna poměru tudíž nevedla k překročení hraničních hodnot dluhového pravidla dle Zákona (viz odstavec výše a graf 1).

Závěr: NRR konstatuje, že v roce 2024 nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí definovaných v ustanovení § 14 a § 16 Zákona.

¹ Ústředním termínem, který ve Zprávě o plnění pravidel používáme, je „sektor veřejných institucí“. Tento termín je zavedený Zákonem pro sektor vládních institucí (S.13 podle ESA 2010) a objevuje se i v oficiálních materiálech MF ČR. Termín „veřejné instituce“ podle Zákona a „vládní instituce“ podle ESA 2010 tedy vymezuje stejnou skupinu subjektů.

² Dle MF ČR (srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky je celkové saldo sektoru veřejných institucí za rok 2024 ve výši –161 mld. Kč (–2,0 % HDP). Tyto údaje však ještě nebyly notifikované Eurostatem v rámci tzv. druhých notifikací, proto v textu uvádíme údaje potvrzené Eurostatem v rámci tzv. prvních notifikací (viz <https://csu.gov.cz/rychle-informace/notifikace-deficitu-a-dluhu-vladnich-instituci-2024-prvni-notifikace-udaje-notifikovane-eurostatem>). Při výpočtu strukturálního salda za rok 2024 bylo užito celkové saldo sektoru veřejných institucí dle ČSÚ (2025): Notifikace deficitu a dluhu vládních institucí – 2024 (První notifikace, údaje notifikované Eurostatem) publikované 22. dubna 2025. Cyklická složka salda a jednorázové a jiné přechodné operace byly převzaty z MF ČR (srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky.

³ MF ČR (srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky.

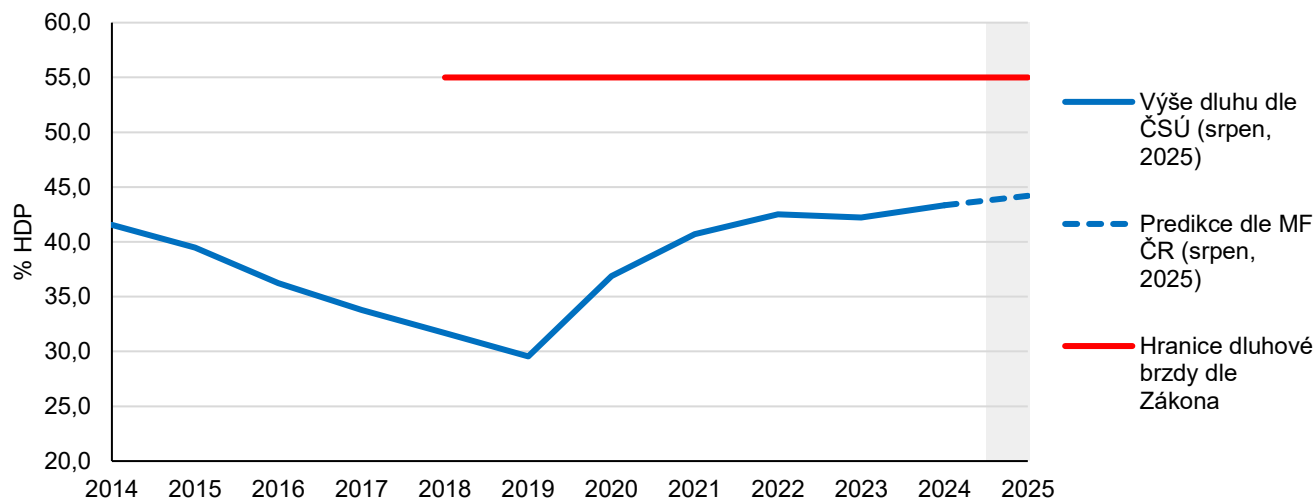
⁴ MF ČR (srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky.

⁵ Výklad dluhového pravidla dle Zákona NRR představila v: ÚNRR (2024): Výroční zpráva za rok 2023, viz podkapitolu 3.4. Problematice dluhu sektoru veřejných institucí se věnuje edukační materiál NRR (2024): Průvodce světem veřejného dluhu.

⁶ Přesná specifikata těchto opatření jsou obsažena v článku 2 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 1467/1997. Opatření definují především minimální tempo snižování poměru dluhu k HDP ke stanovené hranici 60 % v případě jejího překročení.

⁷ Sdělení č. 124/2025 Sb. Úřadu Národní rozpočtové rady o výši dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu.

⁸ Nominální HDP za rok 2024 se zvýšil z 8 010,7 mld. Kč na 8 057,0 mld. Kč. Více na https://apl.czso.cz/nufile/gid25t1j9zthj-hsdudz4hhgfd5d5gg/Komentar_27_06_2025.pdf.

Graf 1 Dluh sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu

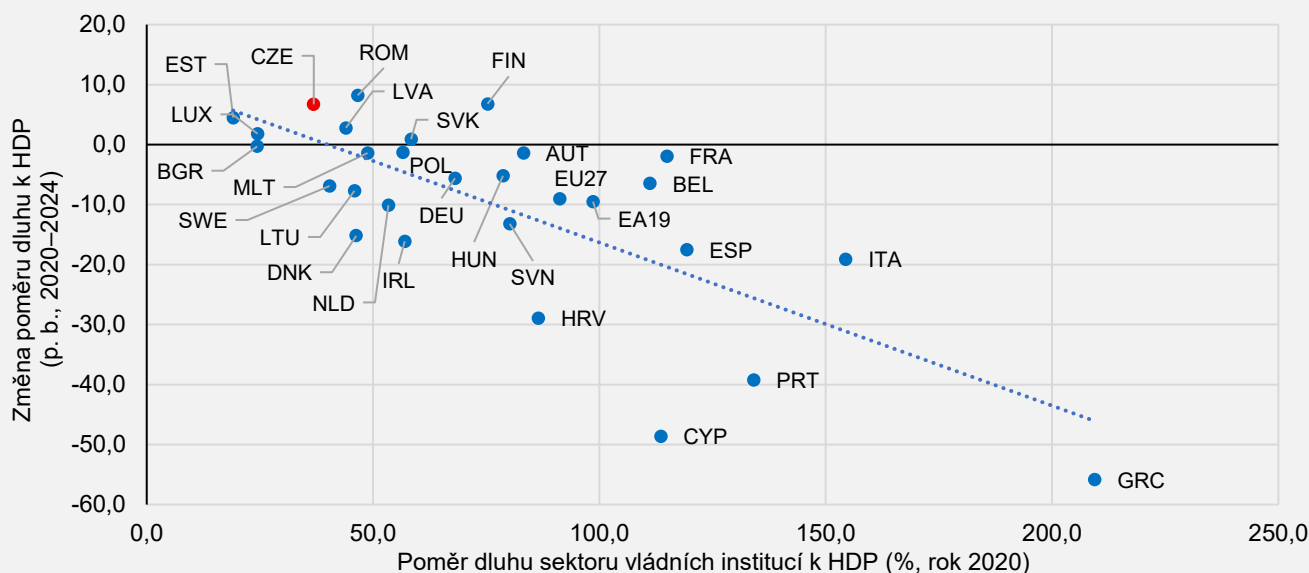
Zdroj: ČSÚ (2025), MF ČR (srpen, 2025); Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Dluh sektoru veřejných institucí v České republice sice nepřekročil limit dluhové brzdy, ale nárůst míry zadlužení se v posledních letech řadí k nejvyšším v zemích EU. Na vývoj poměru dluhu k HDP a důvody jeho změny pohledem rovnice dluhové dynamiky v zemích EU se zaměřuje následující box 1.

Box 1 Rozklad změny dluhu sektoru veřejných institucí zemí EU mezi lety 2020–2024

Česká republika patří mezi sedm zemí EU⁹, jejichž poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP (v %) se mezi lety 2020 a 2024 zvýšil. Česko zaznamenalo třetí největší nárůst tohoto poměru (o +6,7 p. b.)¹⁰ mezi zeměmi EU. Jen dvě země (Finsko o 6,8 p. b. a Rumunsko o 8,2 p. b.) dosáhly většího nárůstu míry zadlužení sektoru veřejných institucí. Ostatním 20 členům EU se poměr dluhu k HDP za sledované období snížil. Obecně tak lze usuzovat, že čím vyšší byla míra zadlužení v roce 2020, tím silnějšího poklesu míry zadlužení země dosáhla. Situaci zachycuje graf B1.1.

Graf B1.1 Poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP v roce 2020 a změna poměru mezi lety 2020–2024 v zemích EU



Zdroj: Eurostat (počátek června, 2025); výpočty NRR.

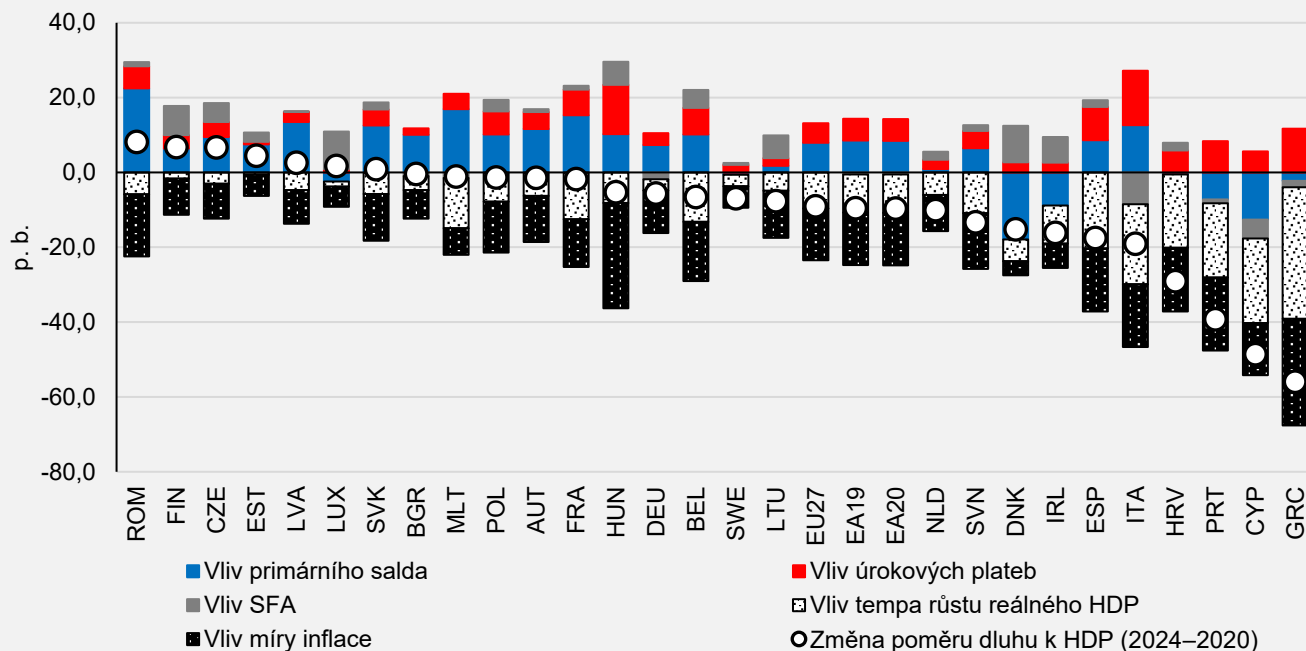
Pozn.: EA19 – členové eurozóny vyjma Chorvatska, EU27 – členové Evropské unie.

⁹ Jedná se o Rumunsko, Finsko, Česko, Estonsko, Lotyšsko, Lucembursko a Slovensko.

¹⁰ Data vstupující do tohoto boxu byla získána počátkem června 2025. Nezahrnují tudíž změny vyplývající z revize národních účtů zveřejněné v průběhu června 2025 a později.

Hlavní faktory, které působí na změnu tohoto poměru, zachycuje tzv. rovnice dluhové dynamiky. Mezi tyto faktory patří: *primární saldo*, *úrokové platby*, *tempo růstu reálného HDP*, *míra inflace* a „*přechod*“ mezi *saldem a dluhem* (tzv. stock-flow adjustment, „SFA“). Vliv těchto faktorů na změnu poměru dluhu mezi roky 2020 a 2024 zachycuje graf B1.2.

Graf B1.2 Faktory ovlivňující změnu poměru dluhu k HDP mezi lety 2020–2024



Zdroj: AMECO (počátek června, 2025); výpočty NRR.

Pozn.: země seřazeny sestupně dle změny poměru dluhu k HDP mezi lety 2020–2024. Numerický nárůst změny poměru dluhu k HDP znamená zvýšení míry zadlužení mezi lety 2020–2024.

Vliv poměru primárního salda¹¹ k HDP na vývoj poměru dluhu k HDP je relativně přímočarý. Za jinak stejných okolností přebytkové saldo dluh snižuje, a naopak deficitní saldo ho zvyšuje. Primární saldo mělo na dluh většiny ekonomik EU negativní vliv, kdy výrazné deficity zvyšovaly zadlužení sektoru (např. Rumunsko, Malta a Francie). U některých ekonomik, jako např. Dánsko, Kypr nebo Irsko, nastal za sledované období opačný jev – primární saldo přispívalo ke snížení poměru dluhu k HDP. V těchto ekonomikách tudíž střídá fiskální politika měla pozitivní dopad na míru zadlužení.

Výši úrokových plateb determinuje jednak velikost stávajícího dluhu sektoru veřejných institucí a také úroková míra (výnosnost) požadovaná investory, kteří nakupují cenné papíry emitované tímto sektorem. Obecně za běžných tržních podmínek platí, že se vzrůstajícím dluhem rostou úrokové náklady. To platí např. pro Řecko, Itálii a Francii, které měly v roce 2024 nejvyšší míru zadlužení v EU, což se odrazilo ve významném vlivu úrokových plateb na dynamiku poměru dluhu k HDP. K nejméně zadluženým ekonomikám EU v roce 2024 patřily Estonsko, Bulharsko a Lucembursko – u těchto zemí byl pak vliv úrokových plateb na změnu míry zadlužení nízký. Druhý faktor výše zadlužení – velikost úrokové míry (výnosnosti) cenných papírů – se stanovuje na finančním trhu interakcí nabídky a poptávky.¹² Požadovaná výnosnost cenných papírů odráží mnoho faktorů, mj. též tzv. rizikovou prémii¹³, kterou investoři požadují za držbu cenných papírů.¹⁴ Může se tak stát, že ekonomiky s přibližně stejnou mírou zadlužení mohou dosahovat významně rozdílných vlivů úrokových plateb. Např. vyspělé Finsko

¹¹ Primární saldo je rozdíl mezi celkovým saldem sektoru veřejných institucí a úrokovými náklady (tzv. dluhová služba).

¹² Nabídku představuje emise cenných papírů sektorem veřejných institucí na primárním trhu (případně též další obchodování s těmito cennými papíry na sekundárním trhu). Poptávku vytváří subjekty kupující tyto cenné papíry, tj. např. komerční banky, další instituce z finančního trhu nebo též centrální banky v rámci tzv. kvantitativního uvolňování. Prostředí nízkých úrokových sazeb stanovených centrálními bankami během pandemie COVID-19 a aplikované kvantitativní uvolňování Evropskou centrální bankou v rámci eurozóny přispělo k nižšímu příspěvku vlivu úrokových plateb na dynamiku dluhu. Po křehkém postcovidovém oživení ekonomik růst měnověpolitických úrokových sazeb naopak přispíval k vyššímu příspěvku vlivu úrokových plateb na dluhovou dynamiku.

¹³ Nárůst rizikové premie se projeví v požadované výnosnosti cenných papírů relativně rychle. Oproti tomu zvýšení implicitní úrokové míry (implicitní úroková míra je poměr mezi vynaloženými prostředky na úrokové platby v roce t a dluhem sektoru veřejných institucí na konci roku $t-1$ vyjádřený v %) nastane se zpožděním mj. kvůli tomu, že ji ovlivňují předchozí emise cenných papírů, u nichž dříve investoři nepožadovali zvýšenou rizikovou premii.

¹⁴ Detailnější informace poskytují publikace ÚNRR, např. NRR (2024): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí; Morda (2022): Vývoj státního dluhu České republiky; Tománková (2020): Vliv zadlužení sektoru vládních institucí na výnosovou míru státních dluhopisů.

zaznamenalo v průměru za sledované období lehce vyšší míru zadlužení nežli rozvíjející se Maďarsko, ale vliv úrokových plateb je v případě Maďarska vyšší.¹⁵

Tempo růstu nominálního HDP lze „rozdělit“ na dvě části: *růst reálného HDP* a *míru inflace* (aproximující deflátor HDP¹⁶). Růst reálného HDP napomáhá snižovat poměr dluhu k HDP, viz např. významné snížení míry zadlužení v Řecku, na Kypru a v Itálii. Míra inflace, jak by mohlo být patrné z grafu B1.2, snižuje míru zadlužení (viz např. Řecko, Maďarsko a Portugalsko). Dopad inflace na veřejné finance však nemusí být takto přímočarý a vždy pozitivní. Záleží mj. na reakci ekonomických subjektů a vlády, neboť může např. dojít ke snižování spotřeby z důvodu poklesu reálných příjmů, z čehož následně pramení nižší výběr daní ze spotřeby. To nakonec povede ke zhoršení primárního salda a zvýšení míry zadlužení. Vyšší míra inflace může též způsobit tlak na zavádění indexace u vybraných položek veřejných výdajů.¹⁷ Pokud např. dojde k růstu cenové hladiny, pak se také dle jasné stanoveného indexačního vzorce zvyšují výdajové položky navázané na její vývoj.

Dopad vysoké míry inflace na míru zadlužení sektoru veřejných institucí „skrz“ vyšší tempo růstu nominálního HDP a případné automatické valorizace (ať již aplikované nebo nově zaváděné) je relativně rychlý. V delším časovém horizontu však může nastat tlak na zvyšování požadované výnosové míry vládních dluhopisů (ať již z důvodu aplikované restriktivní měnové politiky a/nebo nárůstu míry zadlužení), což následně podněcuje postupný růst implicitní úrokové míry¹⁸.

Posledním faktorem, který ovlivňuje změnu míry zadlužení, je „přechod“ mezi *saldem a dluhem*, tzv. SFA (viz graf B1.2). Směr a výši tohoto příspěvku na poměr dluhu k HDP je obtížné jednoduše a předem odhadovat. SFA má tři základní komponenty: a) čisté pořízení finančních aktiv (obvykle nejvýznamnější část SFA), b) metodické úpravy (např. rozdíly způsobené z důvodu aktuálního a hotovostního principu, přecenění kvůli změnám měnového kurzu), c) statistická diskrepance. V rámci sledovaného období SFA nejvíce přispěl ke zvýšení zadlužení v Lucembursku, Dánsku a Finsku. Naopak v Itálii, na Kypru a v Německu měla položka SFA vliv na snížení míry zadlužení.¹⁹

3 Pravidlo stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů

Státní rozpočet na rok 2024 i rozpočty dalších relevantních subjektů sektoru veřejných institucí byly připravovány během roku 2023. V červnu 2023 MF ČR v rámci Rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí ČR na léta 2024 až 2026 („Strategie“) stanovilo celkové výdaje sektoru veřejných institucí ve výši 3 416 mld. Kč a výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM) v hodnotě 2 222 mld. Kč (viz tabulku 1, sloupec 1).

Postup odvození výdajových rámců obsažených ve Strategii byl v souladu se schválenou metodikou²⁰. Strategie však měla být dle odst. 3 ustanovení § 9 Zákona schválena vládou do 30. dubna 2023, namísto toho ke schválení došlo až 14. června 2023²¹. Strategie byla též nekonzistentní s ostatními výstupy MF ČR. Například Konvergenční program²² vydaný v dubnu 2023 předpokládal strukturální saldo pro rok 2024 ve výši –2,6 % HDP, zatímco Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů,²³ zveřejněná v květnu 2023, implikovala pro rok 2024 strukturální saldo ve výši

¹⁵ U Maďarska hraje roli – kromě nižší ekonomické vyspělosti nežli v případě Finska – také tamní hospodářská situace. Dále vyšší úrokových plateb významně ovlivňují emise „protiinflačních“ dluhopisů určených drobným investorům, jejichž výnos je navázan na vývoj maďarské míry inflace. Blíže např. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/efaf659e-7a26-4cbe-a427-dc82ea6b1a9d_en?file-name=ip284_en.pdf.

¹⁶ Deflátor HDP zachycuje všechny statky vyprodukované v dané ekonomice za určité období. Vypočítá se jako podíl HDP v běžných cenách a HDP ve stálých cenách.

¹⁷ Automatická indexace znamená, že položka veřejného výdaje podléhající této indexaci je navázána na vybraný ekonomický ukazatel a každoročně se upravuje o jeho vývoj (např. míra inflace nebo tempo růstu reálných mezd, % HDP, % průměrné mzdy apod.). Lze uvažovat též automatickou indexaci u veřejných příjmů.

¹⁸ Připomeňme, že implicitní úroková míra je poměr mezi vynaloženými prostředky na úrokové platby v roce t a dluhem sektoru veřejných institucí na konci roku $t-1$ vyjádřený v %.

¹⁹ Pro státy EU nabízí detailní přehlednou statistiku SFA včetně komentářů např. Eurostat (2025): Stock-flow adjustment for the Member States, the euro area and the EU, for the period 2021–2024 (as reported in the April 2025 EDP notification).

²⁰ MF ČR a NRR (2020): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů – 3. aktualizované vydání. Vypracování a zveřejnění této metodiky vyplývá ze Zákona (odst. 6 ustanovení § 10 a odst. 1 ustanovení § 12).

²¹ <https://www.mfcr.cz/cs/rozpoctova-politika/statni-rozpocet/rozpoctova-strategie/2023/rozpoctova-strategie-sektoru-verejnych-i-51633>.

²² MF ČR (2023): Konvergenční program České republiky (duben 2023).

²³ Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s konsolidací veřejných rozpočtů (<https://odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORNC3JLKC2/>).

–1,5 až –1,4 % HDP.²⁴ Argumentem pro pozdější vydání Strategie bylo zahrnutí vlivu chystaného konsolidačního balíčku na veřejné finance.²⁵ Strategie se při odvozování strukturálních sald opírala o tehdy ještě neschválenou novelu Zákona.

Tabulka 1 Vývoj klíčových ukazatelů výdajového pravidla a skutečně dosažené hodnoty v roce 2024 (v mld. Kč, pokud není uvedeno jinak)

	(1) Rozpočtová strategie (červen 2023)	(2) Návrh státního rozpočtu (srpen 2023)	(3) Návrh státního rozpočtu (září 2023)	(4) Schválený státní rozpočet (listopad 2023)	(5) Novela státního rozpočtu (říjen 2024)	(6) Skutečnost (srpen 2025)*
Výdaje sektoru veřejných institucí	3 416					3 444
Výdajový rámec SR a SF včetně EU	2 222	2 263	2 285			
Státní rozpočet		2 173	2 192	2 192	2 222	2 237
Státní fondy				243	243	238
Transfery ze státního rozpočtu státním fondům				128	128	142
Celkem státní rozpočet a státní fondy				2 307	2 337	2 332
HDP v běžných cenách	7 989	7 751	7 751	7 726		8 057
Strukturální saldo (% HDP)	–2,75	–2,1	–2,2	–2,0		–1,9
Produkční mezera (% pot. produktu)	–1,2	–0,1	–0,1	–1,0		–1,8

Zdroj: MF ČR (2023): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2024 až 2026, zákon č. 23/2017 Sb., MF ČR (duben, 2023): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR (2023): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024 včetně rozpočtové dokumentace: D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2024, K. Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2025 a 2026, MF ČR (2023): Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024: A. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2024, B. Zpráva k návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024, MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky, zákon č. 433/2023 Sb., MF ČR (listopad, 2023): Makroekonomická predikce České republiky, Sněmovní tisk 802 (novela státního rozpočtu na rok 2024), MF ČR (2025): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2024, Sešit C – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu, MF ČR (2025): Monitor státní poklady, MF ČR (2025): Pokladní plnění za leden–prosinec 2024, MF ČR (srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky, ČSÚ (2025): Databáze národních účtů; výpočty NRR.

Pozn.: SR = státní rozpočet, SF = státní fondy. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování. *Při výpočtu strukturálního salda za rok 2024 bylo užito celkové saldo sektoru veřejných institucí dle ČSÚ (2025): Notifikace deficitu a dluhu vládních institucí – 2024 (První notifikace, údaje notifikované Eurostatem) publikované 22. dubna 2025. Cyklická složka salda a jednorázové a jiné přechodné operace byly převzaty z MF ČR (srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky. V grafu 2 a 3 (viz níže) uvedena hodnota strukturálního salda a ostatní složky celkového salda pro roky 2024 a 2025 dle MF ČR (srpen, 2025).

Rada kvůli časovému zpoždění zveřejnění Strategie, nekonzistentnosti s jinými materiály MF ČR a užívání dosud neschválené novely Zákona vydala nesouhlasné stanovisko k tomuto dokumentu.²⁶ MF ČR na toto stanovisko reagovalo²⁷ v souladu s odst. 5 ustanovení § 12 Zákona. Následně pak NRR v srpnu 2023 reagovala²⁸ na stanovisko MF ČR, v němž Rada mj. zevrubně vysvětlila roli rozpočtové strategie a poukázala na její zásadní a čelní postavení v rámci rozpočtového procesu.

V souladu s ustanovením § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, byla v rámci přípravy státního rozpočtu provedena v srpnu 2023 úprava výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na úroveň 2 263 mld. Kč (sloupeček 2, tabulka 1).²⁹ Zvýšení výdajového rámce o zhruba 40 mld. Kč³⁰ nastalo zejména kvůli dodatečným daňovým a pojistným příjmům a též kvůli navýšení nedaňových

²⁴ NRR (2023): Stanovisko Národní rozpočtové rady č. 3/2023 ze dne 13. 6. 2023 ke stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na léta 2024 až 2026.

²⁵ Dále Strategie zahrnovala dodatečné výdaje z tehdy zvažované půjčky od Evropské komise v rámci tzv. Recovery and Resilience Facility.

²⁶ NRR (2023): Stanovisko Národní rozpočtové rady č. 3/2023 ze dne 13. 6. 2023 ke stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na léta 2024 až 2026.

²⁷ MF ČR (2023): Stanovisko Ministerstva financí České republiky ke stanovisku Národní rozpočtové rady č. 3/2023 ze dne 13. června 2023 ke stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na léta 2024 až 2026 (č. j. MF-19782/2023/37-2 ze dne 19. června 2023).

²⁸ Reakce Národní rozpočtové rady na Stanovisko Ministerstva financí ČR ze dne 19. 6. 2023.

²⁹ MF ČR (2023): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024 včetně rozpočtové dokumentace: D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2024 (<https://odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORNCV8KBV8T/>).

³⁰ MF ČR (2023): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024 včetně rozpočtové dokumentace: D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2024 (<https://odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORNCV8KBV8T/>) a Jednání Výboru pro rozpočtové prognózy dne 31. 8. 2023 (<https://www.mfcr.cz/cs/rozpoctova-politika/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy/2023/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy-dne-31-8-20-57649>).

příjmů (např. vyšší příjmy z emisních povolenek³¹). Následně Výbor pro rozpočtové prognózy („Výbor“) vydal k navýšení výdajových rámců souhlasné stanovisko³² s upozorněním, že hodnotí pouze daňové příjmy a že i nadále panují nejistoty kvůli nedokončenému legislativnímu procesu vládního úsporného (konsolidačního) balíčku.³³

V září 2023 došlo k opětovnému zvýšení výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na úroveň 2 285 mld. Kč (sloupec 3, tabulka 1).³⁴ Tento nestandardní krok narušil řádný rozpočtový proces.^{35,36} Zvýšení bylo odůvodňováno mj. dalším nárůstem daňových a pojistných příjmů.³⁷ Zářijové navýšení výdajového rámce nebylo však podloženo změnou očekávaného makroekonomického vývoje³⁸ a ani se během září neobjevily žádné nové zásadní informace o očekávaných daňových a pojistných příjmech pro rok 2024. Výbor posoudil změnu očekávaných příjmů až 9. října 2024,³⁹ tedy až po schvalování návrhu státního rozpočtu.

V listopadu 2023 došlo ke schválení státního rozpočtu s výdaji 2 192 mld. Kč (sloupec 4, tabulka 1).⁴⁰

Novelu zákona o státním rozpočtu⁴¹ schválenou na počátku října 2024 zapříčinily tehdejší zářijové povodně. Výdaje státního rozpočtu se zvýšily na 2 222 mld. Kč (sloupec 5, tabulka 1). Nárůst výdajů proběhl v kapitole Všeobecné pokladní správy v závazném ukazateli Vládní rozpočtová rezerva a zvýšení financování v kapitole Státní dluh o stejnou částku. Prostředky v téměř celé výši byly do konce roku 2024 rozděleny do jednotlivých kapitol, avšak pouze 15,6 mld. Kč souviselo s odstraňováním škod vzniklých po povodních. Zbýlých cca 14,4 mld. Kč bylo použito na posílení kapitol z jiných důvodů nežli odstraňování povodňových následků a škod. Prostředky na odstraňování povodňových škod z navýšené rozpočtové rezervy nebyly však zcela vyplaceny, a nezatížily tak hotovostní deficit státního rozpočtu v této plné výši. Objem skutečně utracených prostředků souvisejících s povodněmi tak byl dle údajů ze státní pokladny za rok 2024 zhruba 4 mld. Kč.⁴²

Nároky z nespotřebovaných výdajů („NNV“) k počátku roku 2024 činily 212,0 mld. Kč. V průběhu roku bylo započteno do rozpočtu nebo ukončeno 166,3 mld. Kč NNV. Skutečně vyčerpáno bylo 114,0 mld. Kč. K 1. lednu 2025 dosáhly NNV 201,7 mld. Kč.⁴³

Skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly 2 332 mld. Kč (sloupec 6, tabulka 1). To je zhruba o 25 mld. Kč více nežli výdaje uvedené ve schváleném rozpočtu (2 307 mld. Kč, sloupec 4, tabulka 1). Nárůst výdajů byl způsoben čerpáním NNV a vynaložením části prostředků získaných „povodňovou novelou“ státního rozpočtu v říjnu 2024.

Skutečné výdaje sektoru veřejných institucí v roce 2024 dosáhly 3 444 mld. Kč a skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů činily 2 332 mld. Kč (sloupec 6, tabulka 1). To je přibližně o 47 mld. Kč více nežli hodnota rámce aktualizovaného dle ustanovení § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, na základě srpnové makroekonomické predikce⁴⁴.

Do výpočtu výdajového rámce vstupují i salda hospodaření ostatních subsektorů sektoru veřejných institucí, tj. místních vládních institucí a fondů sociálního zabezpečení. Místní vládní instituce (obce a kraje) generují dlouhodobě přebytky, viz čtvrtá kapitola. Na druhou stranu subsektor fondů sociálního zabezpečení (zdravotní

³¹ ÚNRR (2025): Výroční zpráva za rok 2024 (podkapitola 3.6) poukazuje na výrazně nadhodnocené očekávané příjmy oproti skutečným příjmům z dražby emisních povolenek v roce 2024.

³² Jednání Výboru pro rozpočtové prognózy dne 31. 8. 2023 (<https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy/2023/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy-dne-31-8-20-57649>).

³³ Souhlasné stanovisko Výboru tak bylo podmíněno tím, že v daňových položkách nedejde při dokončování legislativního procesu k podstatným změnám proti verzi schválené vládou.

³⁴ MF ČR (2023): Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024: A. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2024 (<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=235995>).

³⁵ Viz Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

³⁶ NRR (2023): Vyjádření Národní rozpočtové rady k návrhu státního rozpočtu na rok 2024.

³⁷ MF ČR (2023): Vládní návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2024: A. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2024 (<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=235995>) a Jednání Výboru pro rozpočtové prognózy dne 29.9.2023 (per rollam) ([https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy-dne-29-9-20-57648](https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy/2023/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy-dne-29-9-20-57648)).

³⁸ V srpnu i září 2023 se užívala Makroekonomická predikce České republiky vydaná MF ČR v srpnu 2023.

³⁹ Jednání Výboru pro rozpočtové prognózy dne 29. 9. 2023 (per rollam) (<https://www.mfcr.cz/cs/rozpocetova-politika/makroekonomika/vybor-pro-rozpocetove-prognozy/jednani-vyboru-pro-rozpocetove-prognozy-dne-29-9-20-57648>). Výbor vydal k navýšení výdajových rámců souhlasné stanovisko opět s upozorněním, že stanovisko Výboru hodnotí pouze daňové příjmy a že panují nejistoty kvůli nedokončenému legislativnímu procesu vládního úsporného balíčku. Souhlasné stanovisko Výboru tak bylo podmíněno tím, že v daňových položkách nedejde při dokončování legislativního procesu k podstatným změnám proti verzi schválené vládou.

⁴⁰ Zákon č. 433/2023 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2024.

⁴¹ Sněmovní tisk 802 – Novela státního rozpočtu na rok 2024 (Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 433/2023 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2024).

⁴² ÚNRR (2025): Výroční zpráva za rok 2024, podkapitola 3.3.

⁴³ MF ČR (2025): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2024, Sešit C – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu.

⁴⁴ MF ČR (srpen, 2023): Makroekonomická predikce České republiky.

pojišťovny) se od roku 2020, s výjimkou drobného přebytku v roce 2022, propadl do deficitů. V roce 2024 deficit mírně přesáhl 20 mld. Kč. Záporné saldo hospodaření tohoto subsektoru se ve střednědobém horizontu jeví jako neudržitelné, čemuž se věnuje i box 2.

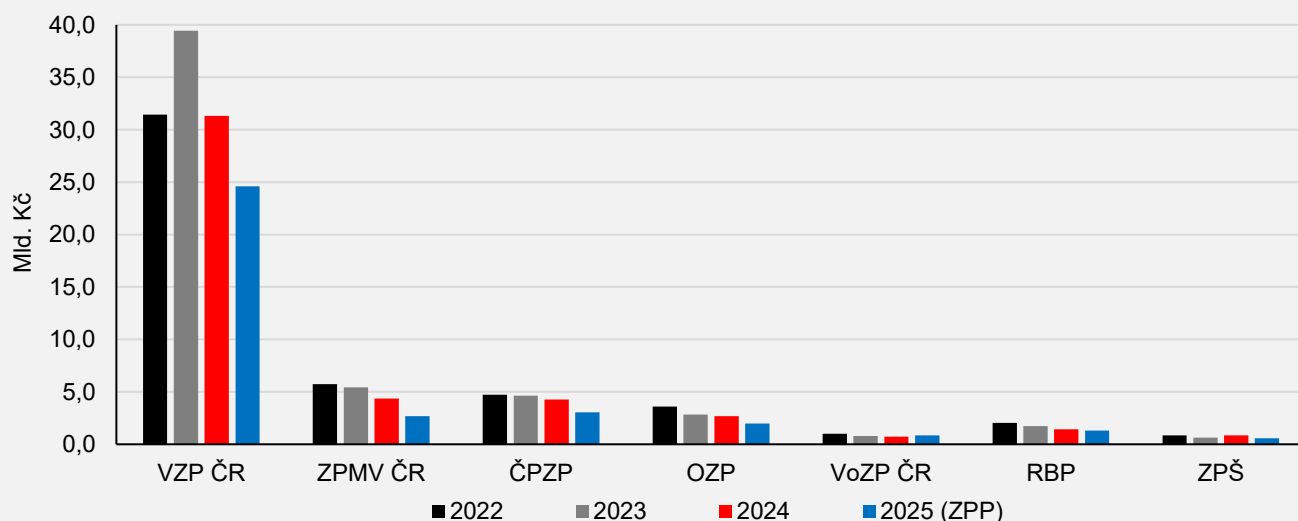
Box 2 Hospodaření zdravotních pojišťoven a problémy s krytím deficitního hospodaření

Zdravotní pojišťovny budou podle zdravotně pojistných plánů i podle našich projekcí hospodařit v roce 2025 i v následujících letech deficitně. Schodky byly dosud kryty z finančních rezerv minulých let, které se však postupně vyčerpávají.

V rámci svého hospodaření vytvářejí zdravotní pojišťovny fondy, do kterých rozdělují své finanční prostředky.⁴⁵ Salda zdravotních pojišťoven se následně promítnou do meziročních změn zůstatků fondů. Případné přebytky zůstávají k dispozici v konkrétních fondech zdravotních pojišťoven, což ovlivňuje schopnost financovat jejich případné deficitní hospodaření v budoucnosti. Z tohoto důvodu je pro fungování zdravotních pojišťoven nezbytné, aby každá jednotlivá pojišťovna disponovala dostatečnou výší zůstatků fondů pro krytí svých deficitů. Hodnota zůstatků fondů v úhrnu za všechny zdravotní pojišťovny je tedy jako agregátní ukazatel schopnosti krytí deficitů nedostačující, protože tyto zůstatky nejsou mezi zdravotními pojišťovnami rozděleny rovnoměrně.

Graf B.2.1 znázorňuje vývoj zůstatků na bankovních účtech jednotlivých zdravotních pojišťoven v letech 2022 až 2025. Je zřejmé, že většina prostředků náleží Všeobecné zdravotní pojišťovně České republiky (VZP ČR), téměř 25 mld. Kč v roce 2025. Naopak Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky (VoZP ČR) a Zaměstnanecká pojišťovna Škoda (ZPŠ) mají pouze zlomek celkového objemu zůstatků (cca 0,9 mld. Kč a 0,6 mld. Kč v roce 2025).

Graf B2.1 Vývoj zůstatků na bankovních účtech dle zdravotních pojišťoven



Zdroj: Hodnocení předpokládaného vývoje systému veřejného zdravotního pojištění na základě návrhů zdravotně pojistných plánů zdravotních pojišťoven na roky 2022, 2023, 2024 a 2025.

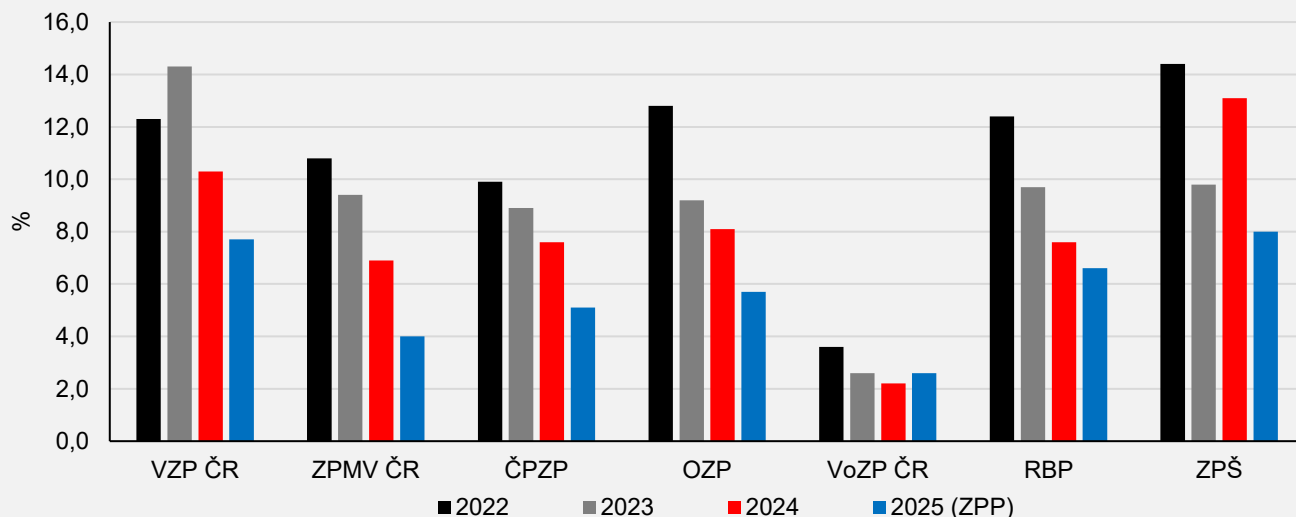
Pozn.: ZPP = zdravotně pojistný plán. VZP ČR = Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky, VoZP ČR = Vojenská zdravotní pojišťovna České republiky, ČPZP = Česká průmyslová zdravotní pojišťovna, OZP = Oborová zdravotní pojišťovna zaměstnanců bank, pojišťoven a stavebnictví, ZPŠ = Zaměstnanecká pojišťovna Škoda, ZPMV ČR = Zdravotní pojišťovna ministerstva vnitra České republiky, RBP = Revírní bratrská pokladna, zdravotní pojišťovna. V případě let 2022, 2023 a 2024 se jedná o skutečnost, pro rok 2025 předpoklad na základě zdravotně pojistných plánů. Zdravotní pojišťovny seřazeny sestupně dle počtu pojištěnců za rok 2025.

Vyjádření zůstatků v Kč může být zkreslující vzhledem k odlišné velikosti (počtu pojištěnců) jednotlivých zdravotních pojišťoven. V grafu B2.2 jsou proto zůstatky na bankovních účtech vyjádřeny jako poměr na celkových ročních výdajích jednotlivých pojišťoven. Z tohoto grafu je patrné, že z hlediska výše svých výdajů mají zdravotní pojišťovny vzájemně srovnatelnější hodnoty zůstatků než v nominálním vyjádření. Nejnížší rezervy má vzhledem ke svým výdajům VoZP ČR, což může naznačovat možné riziko pro budoucí potřebou krytí schodků. Dále je

⁴⁵ Jedná se o základní fond, rezervní fond, provozní fond, sociální fond, fond majetku a fond reprodukce majetku. Rezervní fond slouží ke krytí schodků základního fondu a krytí hrazených služeb při výskytu hromadných onemocnění a přírodních katastrof. Dále kryje hrazené služby i v případě významného poklesu výběru pojistného nezávislého zdravotní pojišťovnou. Musí být udržován ve výši minimálně 1,5 % průměrných ročních výdajů základního fondu za tři bezprostředně předcházející kalendářní roky. Je tvořen převáděním části zůstatků základního a dalších fondů.

zřejmé, že téměř všechny zdravotní pojišťovny čelí klesajícímu trendu vývoje zůstatků na bankovních účtech. Důvodem tohoto poklesu je již výše diskutovaná potřeba krytí schodky z posledních let.

Graf B2.2 Vývoj poměru zůstatků na bankovních účtech na celkových ročních výdajích dle zdravotních pojišťoven



Zdroj: Hodnocení předpokládaného vývoje systému veřejného zdravotního pojištění na základě návrhů zdravotně pojistných plánů zdravotních pojišťoven na roky 2022, 2023, 2024 a 2025; výpočty NRR.

Pozn.: v případě let 2022, 2023 a 2024 se jedná o skutečnost, pro rok 2025 předpoklad na základě zdravotně pojistných plánů. Zdravotní pojišťovny seřazeny sestupně dle počtu pojištěnců za rok 2025.

Na základě těchto trendů je zřejmé, že pokračování deficitního hospodaření zdravotních pojišťoven není dlouhodobě udržitelné a tedy možné. To platí i pro hospodaření jednotlivých zdravotních pojišťoven. Nerovnováha se může projevovat nejen poklesem zůstatků na bankovních účtech, ale i nárůstem závazků po splatnosti⁴⁶. Navíc deficitní hospodaření zdravotních pojišťoven přetrvává navzdory tomu, že do zdravotnictví plyne i po odeznění pandemie o jeden procentní bod HDP více prostředků než v období před vypuknutím pandemie.⁴⁷ Na tuto nerovnováhu by proto měla adekvátně reagovat buď restriktivnější podoba úhradové vyhlášky anebo úprava zdrojové části systému veřejného zdravotního pojištění.

Důvodem stanovování výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů dle Zákona je zamezit překračování definované meze strukturálního deficitu. Při vyhodnocování tohoto pravidla je tudíž zásadní monitorovat kromě postupu odvození výdajového rámce také výši strukturálního salda sektoru veřejných institucí a zda nedošlo k překročení Zákonem stanoveného limitu strukturálního salda. Ustanovení § 10a Zákona určilo limit strukturálního salda pro rok 2024 na -2,75 % HDP (graf 2, zelená přerušovaná čára). V roce 2024 strukturální saldo dosáhlo -1,9 % HDP (graf 2, modrá plná čára).⁴⁸

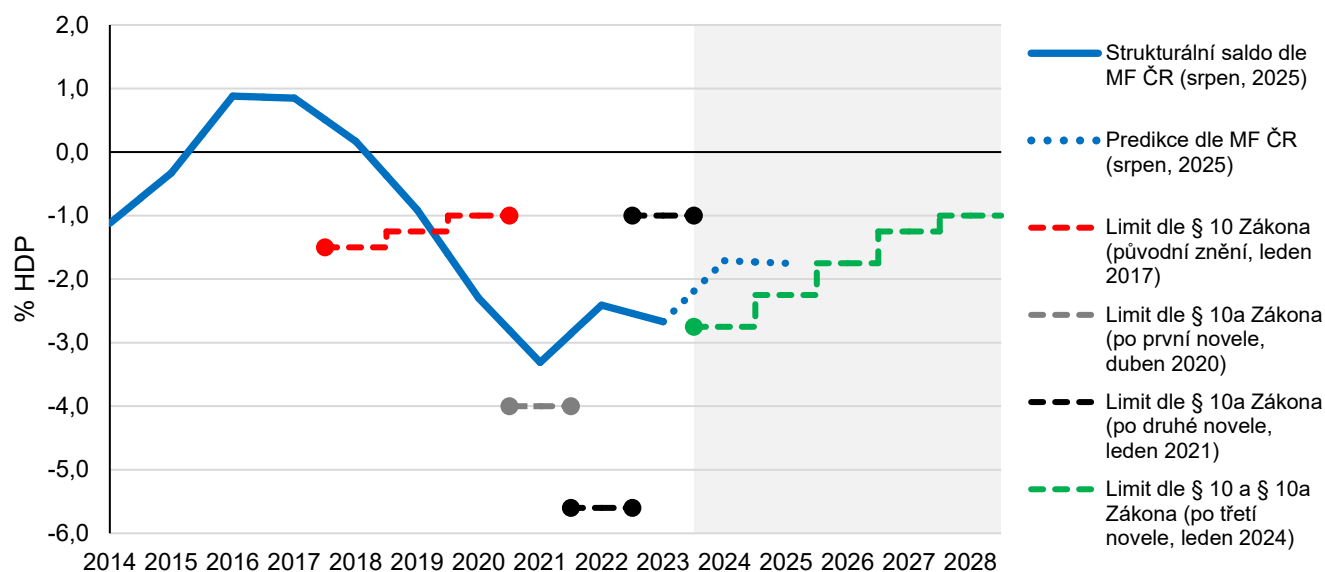
Dodržení limitu strukturálního salda nelze však vnímat výhradně pozitivně, ale je vhodné ho zasadit do širšího kontextu. Původní znění Zákona stanovovalo přísnější limit strukturálního salda (graf 2, červená přerušovaná čára). Rozvolnění limitu strukturálního salda nastalo kvůli dvojí novelizaci⁴⁹ Zákona během pandemie COVID-19 (graf 2, šedá a černá přerušovaná čára). Třetí významná novela Zákona, provedená v rámci tzv. konsolidačního balíčku z roku 2023, stanovila trajektorii zpřísňování limitu strukturálního deficitu v období 2024–2027 (ustanovení § 10a Zákona) a jeho následnou výši v dalších letech (odst. 1 ustanovení § 10, viz zelená přerušovaná čára v grafu 2), kdy se limit strukturálního deficitu opět „vrátí“ k 1% hranici aplikovanou v původním znění Zákona před jeho novelami. Z pohledu původního znění Zákona a jím stanoveného limitu pro strukturální saldo tak dosažený strukturální deficit 1,9 % HDP v roce 2024 nelze označit za zcela uspokojivý. Strukturální saldo sice dosáhlo lepších hodnot nežli během pandemie, ale naplno se ukazuje obtížnost rychlé redukce strukturálního deficitu.

⁴⁶ Viz Ministerstvo zdravotnictví České republiky: Hodnocení předpokládaného vývoje systému veřejného zdravotního pojištění na základě návrhů zdravotně pojistných plánů zdravotních pojišťoven na rok 2025.

⁴⁷ Viz informační studie ÚNRR (2025): Dopad pandemie COVID-19 na veřejné výdaje na zdraví.

⁴⁸ V poznámce pod čarou č. 2 v první kapitole je uveden postup odvození strukturálního salda za rok 2024.

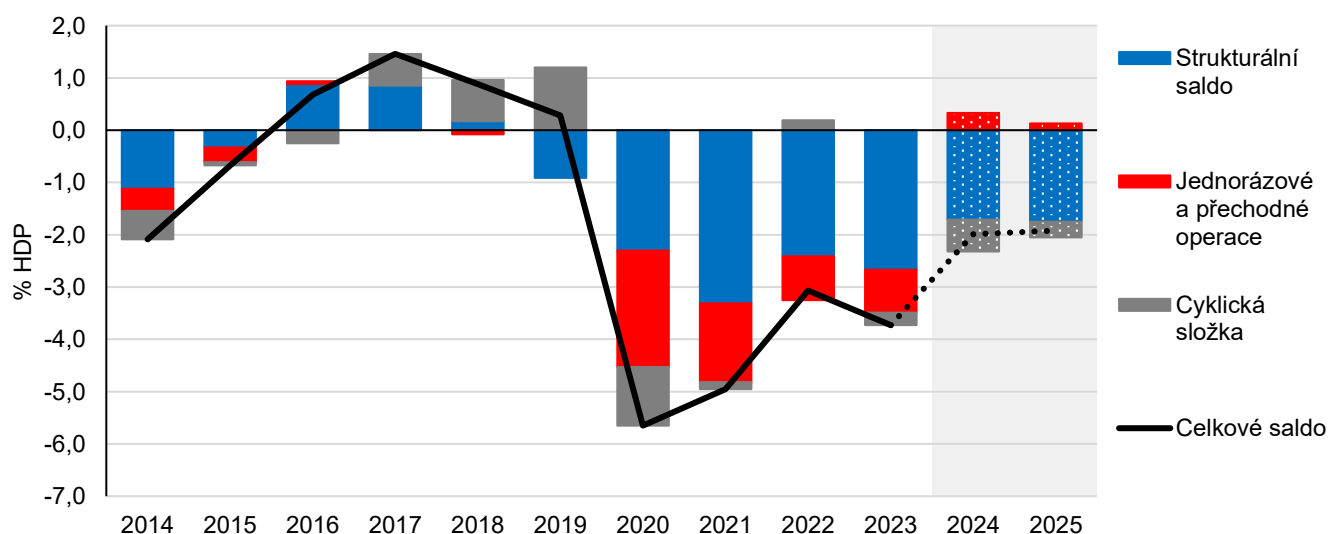
⁴⁹ Detailní informace o dvou novelách Zákona viz NRR (2022): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (box 2.1).

Graf 2 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí

Zdroj: MF ČR (srpen, 2024; srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

Pozn.: první novela Zákona (provedená zákonem č. 207/2020 Sb.) stanovila limit strukturálního salda pro rok 2021 ve výši $-4,0$ % HDP (viz šedá přerušovaná čára) s následným meziročním zlepšováním alespoň o $0,5$ % HDP v letech 2022–2027 (trajektorie pro toto období není z důvodu přehlednosti v grafu 2 zobrazena). V legendě grafu uváděn měsíc a rok účinnosti Zákona, resp. jeho novely. Strukturální saldo za rok 2024 je odvozeno z celkového salda sektoru veřejných institucí $-2,0$ % HDP dle MF ČR (srpen, 2025). Tato aktualizovaná hodnota salda pro rok 2024 ještě nebyla publikována ČSÚ v rámci tzv. druhých notifikací a ani nebyla notifikována Eurostatem (říjen 2025). Proto strukturální saldo pro rok 2024 uvedené v grafech 2 a 3 považujeme za predikci a v textu Zprávy o plnění pravidel uvádíme celkové saldo sektoru pro rok 2024 ve výši $-2,2$ % HDP (dle prvních notifikací z dubna 2025), resp. z něj odvozené strukturální saldo dle úprav uvedených v poznámce pod tabulkou 1.

Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí zachycuje graf 3. Od roku 2020 strukturální deficit dominantně ovlivňuje trvale záporné celkové saldo sektoru. Predikce MF ČR⁵⁰ ze srpna 2025 pro období 2024–2025 tento fakt potvrzuje. Naplno se tak projevuje obtížnost flexibilní změny ve struktuře výdajů a příjmů sektoru veřejných institucí. Setrvačnosti ve vývoji strukturálního salda kontrastuje relativně pružné a časově jasně ohraničené užívání jednorázových a přechodných opatření – ať již během pandemie COVID-19 (2020–2021) nebo během energetické krize a geopolitické nejistoty (2022–2023).

Graf 3 Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí

Zdroj: MF ČR (srpen, 2024; srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky; výpočty NRR.

⁵⁰ MF ČR (srpen, 2025): Makroekonomická predikce České republiky.

Závěr: NRR konstatuje, že při odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na rok 2024 byl dodržen *technický postup* stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce. Nebyl však dodržen Zákonem stanovený termín pro předložení Rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí, jejíž parametry také nebyly konzistentní s jinými materiály MF ČR (Konvergenční program České republiky vydaný v dubnu 2023 a konsolidační balíček představený v květnu 2023). Za velmi nestandardní lze označit zářijovou aktualizaci výdajového rámce, která nebyla založena na nové makroekonomické predikci. Skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů za rok 2024 překročily o zhruba 47 mld. Kč aktualizovaný výdajový rámec. Limit strukturálního salda v roce 2024 však překročen nebyl.

Box 3 se věnuje novému fiskálnímu pravidlu EU založenému na dráze čistých výdajů. Box též představuje konstrukci pravidla a také vliv aplikace národní únikové doložky na pozici jednotlivých členských států EU.

Box 3 Nový fiskální rámec EU a jeho fungování v praxi

Na konci dubna 2024 vstoupil v účinnost nový fiskální rámec Evropské unie⁵¹. Reforma fiskálního rámce zohledňuje specifické faktory jednotlivých členských států, tedy rozdílné fiskální pozice, úroveň veřejného zadlužení nebo hospodářské výzvy. Snahou reformy je zvýšení odpovědnosti jednotlivých členských zemí za fiskální a hospodářskou politiku (posílit tzv. national ownership). Rovněž je kladen větší důraz na střednědobý a dlouhodobý horizont fiskálních a také reformních a investičních cílů. Základní pravidla určující referenční hodnotu dluhu (60 % HDP) a deficitu (3 % HDP) sektoru veřejných financí však zůstala reformou nedotčena. Detailnějším popisem nového fiskálního rámce jsme se zabývali již v předešlých publikacích⁵².

Značných změn doznala především preventivní složka pravidel (tzv. preventive arm). Ústředními dokumenty nového rámce jsou národní střednědobé fiskálně-strukturální plány („FSP“), které jednotlivé členské země předkládají ke schválení Evropské komisi a Radě EU na období čtyř až pěti let v závislosti na řádné délce volebního období v dané zemi. FSP obsahují informace o nastavení fiskální politiky, strukturálních reformách a investicích, které by měly zajistit udržitelné veřejné finance a udržitelný a inkluzivní růst. Nahrazují tak konvergenční (resp. stabilizační) programy a národní programy reforem, na rozdíl od těchto dokumentů však nejsou vydávány každoročně. V „mezidobí“ jsou vydávány tzv. výroční zprávy o pokroku, které obsahují informace o plnění dráhy čistých výdajů stanovené Radou EU, ale také o provádění reforem a investic.

Jediným operačním ukazatelem nového fiskálního dohledu EU jsou zmíněné čisté výdaje – tedy výdaje sektoru veřejných institucí očištěné o úrokové výdaje, výdaje na programy EU (včetně vnitrostátních výdajů na spolufinancování programů EU), cyklickou část výdajů na dávky v nezaměstnanosti, jednorázová a přechodná opatření a o příjmová diskreční opatření. Čisté výdaje, respektive jejich dráha pokrývá minimálně období čtyř let (tzv. období korekce) s možností prodloužení až o tři roky. Toto prodloužení je možné v případě, že je podloženo souborem reforem a investic definovaných nařízením⁵³.

První FSP již předložily všechny členské země. Většina zemí odevzdala FSP na podzim roku 2024, pouze pět členských zemí tak učinilo v průběhu roku 2025⁵⁴, a to z důvodu voleb nebo formování nových vlád. Z šestadvaceti členských zemí, jejichž FSP byl posouzen Evropskou komisí nebo již schválen Radou EU, sedm zemí předložilo prodloužené období korekce ze čtyř na sedm let podpořené souborem reforem a investic. Jmenovitě se jedná o Rakousko, Belgii, Finsko, Francii, Itálii, Rumunsko a Španělsko. Německý FSP, který byl předložen v červenci 2025, a který obsahuje fiskální závazek pro roky 2025 až 2029, zatím nebyl Evropskou komisí posouzen.⁵⁵

Určitými změnami prošla také nápravná složka fiskálních pravidel (tzv. corrective arm). Postup při nadměrném schodku („EDP“) z důvodu neplnění kritéria poměru deficitu hospodaření veřejných institucí k HDP (3 %) zůstal nezměněn. Podmínky otevření EDP z důvodu neplnění kritéria poměru dluhu sektoru veřejných institucí k HDP (60 %) byly upraveny tak, aby lépe reflektovaly FSP a dráhu čistých výdajů. Nově je tak možné EDP z důvodu neplnění kritéria zadlužení otevřít v případech, kdy dluh sektoru veřejných institucí překračuje hodnotu 60 % HDP,

⁵¹ Jedná se o tři legislativní dokumenty: Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97, nařízení Rady (EU) 2024/1264 ze dne 29. dubna 2024, kterým se mění nařízení (ES) č. 1467/97 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku, směrnice Rady (EU) 2024/1265 ze dne 29. dubna 2024, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

⁵² Viz např. ÚNRR (2025): Výroční zpráva za rok 2024, kapitola 4 nebo NRR (2024): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023, box 2.

⁵³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1263 ze dne 29. dubna 2024 o účinné koordinaci hospodářských politik a mnohostranném rozpočtovém dohledu a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1466/97.

⁵⁴ Jedná se o Rakousko, Belgii, Bulharsko, Litvu a Německo.

⁵⁵ Stav k 26. srpnu 2025. Aktuální informace viz https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/stability-and-growth-pact/preventive-arm/national-medium-term-fiscal-structural-plans_en#germany.

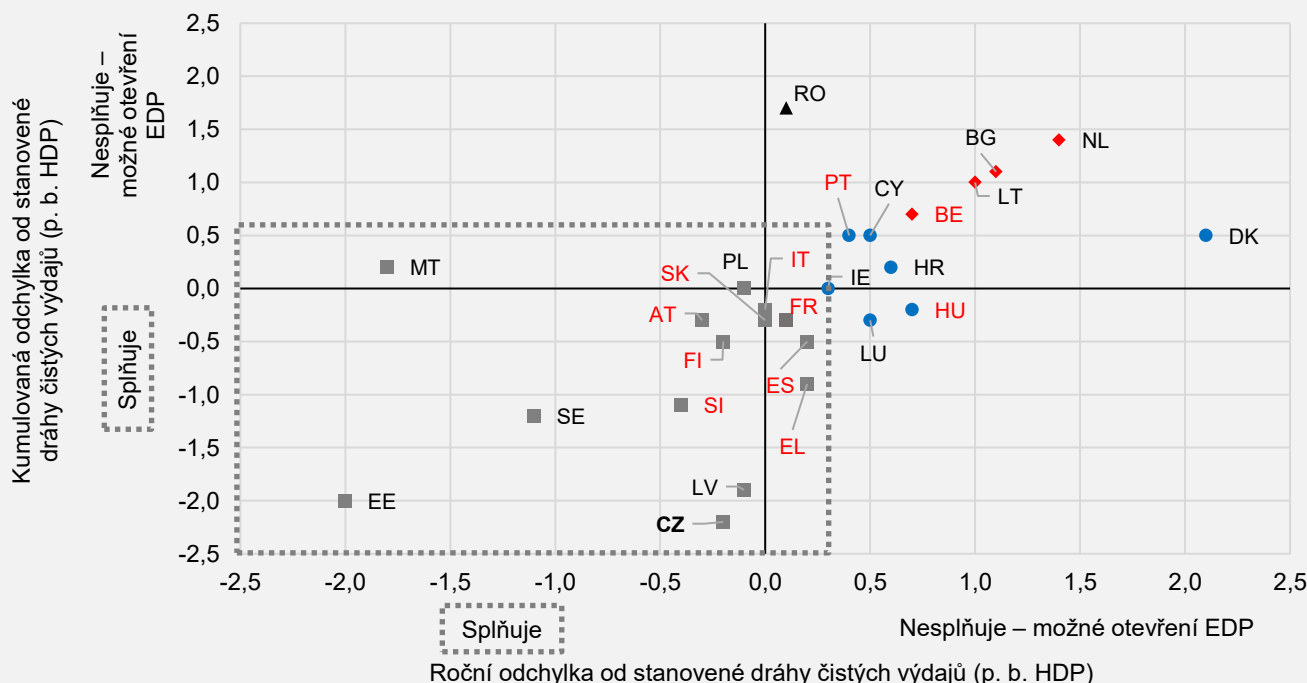
deficit veřejných financí je vyšší než 0,5 % HDP a odchylka od dráhy čistých výdajů stanovených Radou EU je vyšší než 0,3 p. b. HDP ročně, nebo 0,6 p. b. HDP kumulativně. Při posouzení o otevření EDP jsou nicméně zohledněny i další relevantní faktory (např. míra problémů s dluhem nebo zvýšení vládních investic do obrany).

Již v roce 2024 byl nově zahájen EDP se sedmi členskými zeměmi. Vzhledem k tomu, že v době zpracování zprávy Evropské komise⁵⁶, která posuzuje dodržování kritéria schodku a dluhu veřejných financí, nebyly předloženy FSP členskými státy, a nemohly tak být stanoveny Radou EU ani závazné dráhy čistých výdajů, bylo možné zahájit EDP pouze z titulu neplnění kritéria schodku. K Rumunsku, které je v EDP od roku 2020, se tak přidala nově také Belgie, Francie, Itálie, Maďarsko, Malta, Polsko a Slovensko.

S cílem zohlednit potřebu navýšení výdajů na obranu vyzvala Evropská komise v březnu 2025 členské státy k předložení žádosti o aktivaci národní únikové doložky („NEC“)⁵⁷. NEC umožňuje členským státům odchýlit se od stanovené dráhy čistých výdajů v letech 2025–2028, a to až do výše 1,5 % HDP. Žádost podalo 16 členských zemí včetně České republiky. 8. července Rada EU aktivovala NEC pro 15 členských států: Belgii, Bulharsko, Chorvatsko, Českou republiku, Dánsko, Estonsko, Finsko, Řecko, Maďarsko, Lotyšsko, Litvu, Polsko, Portugalsko, Slovensko a Slovinsko. Německá žádost o aktivaci NEC může být posouzena až po předložení FSP, což Německo učinilo až v druhé polovině července. Flexibilita ve výši 1,5 % HDP, kterou NEC umožňuje, musí být odůvodněna zvýšením výdajů na obranu (dle metodiky COFOG) ve srovnání s referenčním rokem, v případě České republiky se jedná o rok 2021. V praxi tak Evropská komise a Rada EU mohou rozhodnout, že neotevrou nové EDP u 15 členských států, jimž byla NEC aktivována. To může nastat i přesto, že tyto státy překročí vymezenou hodnotu odchylky od stanovené dráhy čistých výdajů, pokud bylo toto překročení způsobeno zvýšenými výdaji na obranu.

Na jaře 2025 byly vydány první výroční zprávy o pokroku a tzv. jarní balíček evropského semestru. Evropská komise v jarním balíčku mimo jiné předběžně posoudila soulad růstu čistých výdajů s dráhou čistých výdajů stanovenou Radou EU. Na základě predikce Evropské komise by v roce 2025 mělo plnit dráhu čistých výdajů 12 členských zemí⁵⁸. K případnému otevření EDP z titulu neplnění dluhového kritéria musí však odchylka od stanovené dráhy čistých výdajů být vyšší než 0,3 p. b. HDP ročně nebo 0,6 p. b. HDP kumulativně. Graf B.3.1 uvádí roční a kumulativní odchylky od stanovené dráhy čistých výdajů podle predikce Evropské komise v roce 2025.

Graf B3.1 Predikce roční a kumulované odchylky od stanovené dráhy čistých výdajů v roce 2025 před zohledněním NEC



Zdroj: Evropská komise (červen, 2025); výpočty NRR.

Pozn.: v důsledku absence německého FSP v době publikace jarního balíčku evropského semestru není zahrnuta odchylka od stanovené dráhy čistých výdajů Německa.

⁵⁶ Report under Article 126(3) of the Treaty on compliance with the deficit and debt criteria ze dne 19. června 2024.

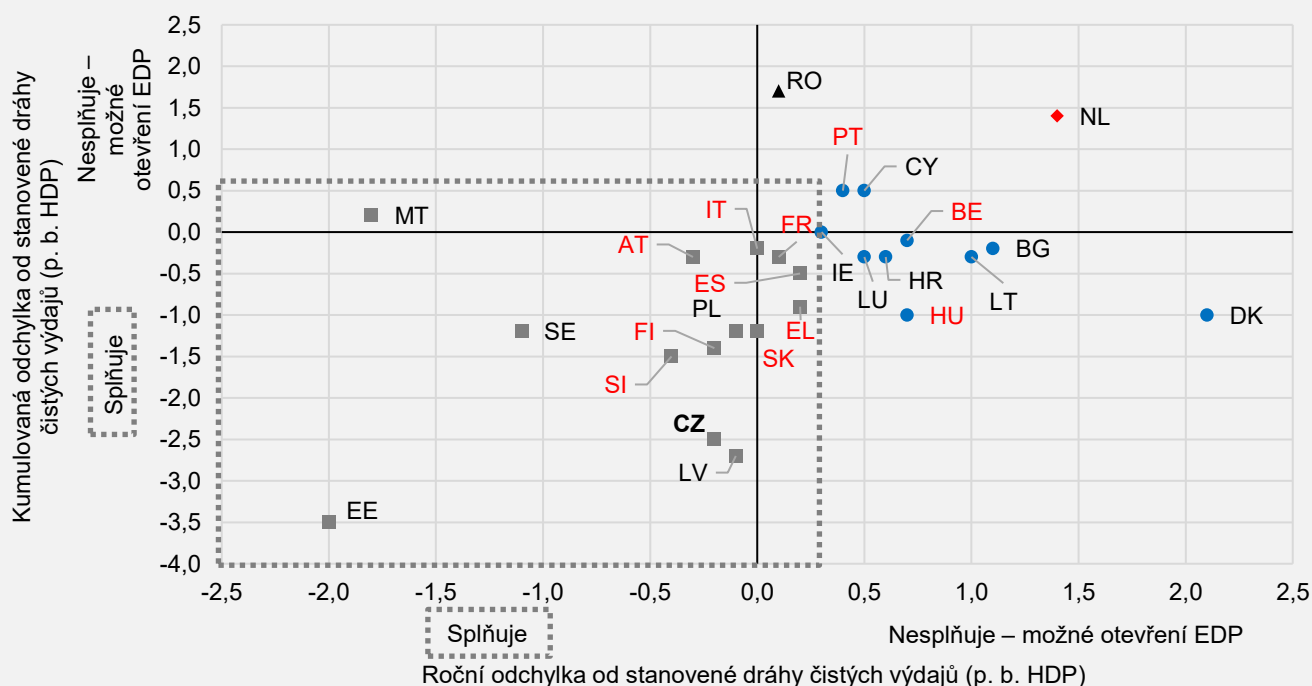
⁵⁷ Commission Communication on Accommodating increased defence expenditure within the Stability and Growth Pact, C(2025) 2000 final.

⁵⁸ V důsledku absence německého FSP a schválené dráhy čistých výdajů Radou EU v době publikace jarního balíčku není možné posoudit soulad růstu čistých výdajů u Německa.

Zvýrazněná oblast grafu (tmavě šedou přerušovanou čarou) označuje tolerované rozmezí roční a kumulované odchylky od stanovené dráhy čistých výdajů. Odchylka od stanovené dráhy čistých výdajů v roce 2025 států, které se nacházejí v této oblasti, tedy není dle predikce dostatečně vysoká, aby s nimi mohl být zahájen EDP z titulu dluhu. Státy, jejichž roční odchylka v roce 2025 dle predikce bude přesahovat stanovenou hranici 0,3 p. b. HDP, jsou označeny modrými body. Černým trojúhelníkem jsou označeny země, jejichž kumulativní odchylka v roce 2025 bude dle predikce přesahovat hodnotu 0,6 p. b. HDP. Červenými kosočtverci jsou označeny státy, jejichž odchylka od stanovené dráhy čistých výdajů přesahuje v roce 2025 dle predikce jak roční, tak kumulativní hodnotu tolerované odchylky k otevření EDP. Červeným popiskem jsou navíc označeny ty státy, jejichž dluh sektoru veřejných institucí by dle predikce Evropské komise měl v roce 2025 přesáhnout 60 % HDP. Z důvodu neplnění dluhového kritéria by tak dle predikce v roce 2025 bylo možné otevřít EDP před zohledněním relevantních faktorů s Belgií, Maďarskem a Portugalskem v případě, že jejich schodek veřejných financí nebude přebytkový nebo téměř vyrovnaný⁵⁹.

S přihlédnutím k NEC, která zvětšuje fiskální prostor pro zvýšení výdajů na obranu, je nicméně možné upravit kumulativní odchylku o flexibilitu poskytnutou aktivovanou NEC. Graf B3.2 uvádí roční a kumulovanou odchylku od stanovené dráhy čistých výdajů v roce 2025 podle predikce Evropské komise po započítání flexibility poskytnuté NEC. Odchylky států, jejichž dluh přesahuje dle predikce 60 % HDP, jsou tak v roce 2025 dle predikce v mezích flexibility poskytnuté NEC.

Graf B3.2 Predikce roční a kumulované odchylky od stanovené dráhy čistých výdajů v roce 2025 po zohlednění NEC



Zdroj: Evropská komise (červen, 2025); výpočty NRR.

Pozn.: v důsledku absence německého FSP v době publikace jarního balíčku evropského semestru, není zahrnuta odchylka od stanovené dráhy čistých výdajů Německa.

Konečné hodnocení dodržování stanovené dráhy čistých výdajů by však mělo proběhnout až na jaře 2026, kdy budou známy skutečné údaje o růstu čistých výdajů v roce 2025.

Součástí jarního balíčku bylo rovněž posouzení dodržování kritéria deficitu a dluhu veřejných financí a návrh pro zahájení EDP. Vzhledem k tomu, že pro vyhodnocení plnění kritéria dluhu je potřeba posoudit plnění dráhy čistých výdajů a velikost odchylky od ní na základě skutečných dat z roku 2025, není v současné době možné navrhnout zahájení EDP z důvodu neplnění kritéria dluhu. EDP tak bylo zahájeno pouze s Rakouskem, a to z důvodu neplnění kritéria deficitu veřejných financí.

⁵⁹ Přebytkové saldo veřejných financí je dle jarní predikce Evropské komise případ Portugalska. S Maďarskem a Belgií bylo otevřeno EDP již v roce 2024 z titulu kritéria schodku veřejných financí, nicméně u Maďarska je EDP v současné době pozastaveno.

Souběžně probíhá transpozice novelizované evropské směrnice upravující požadavky na rozpočtové rámce členských států⁶⁰. Úpravy se týkají především zdůraznění střednědobého zaměření rozpočtového plánování, posílení role nezávislých fiskálních institucí nebo oblasti dat (zveřejňování čtvrtletních údajů o dluhu a schodku sektoru veřejných institucí v metodice ESA 2010 nebo zveřejňování údajů o podmíněných závazcích souvisejících s katastrofami a změnou klimatu a fiskálních nákladech s nimi spojenými). Transpoziční lhůta pro úpravu národních fiskálních pravidel je stanovena do konce roku 2025. V některých případech je transpozice zkomplikována nutností úpravy ústavního zákona, jelikož národní fiskální pravidla mohou být zakotvena přímo v ústavě. To však není případ České republiky, neboť jde zejména o změnu „běžného“ zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové zodpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů, a o změnu dalších souvisejících zákonů.

4 Hospodaření územních samosprávných celků

Územními samosprávnými celky („ÚSC“) jsou dle Ústavy České republiky obce a kraje, pro jejichž hospodaření definuje Zákon v § 17 speciální pravidlo rozpočtové odpovědnosti. V rámci tohoto pravidla je sledováno kritérium výše dluhu a v případě jeho překročení dále tempo jeho snižování. Územní samosprávné celky dále zřizují velké množství dalších (zejména příspěvkových) organizací, jejichž hospodaření ovlivňuje celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. V rámci této kapitoly jsou nejprve prezentovány celkové výsledky hospodaření subsektoru místních vládních institucí a následně je zhodnocena četnost a významnost porušování fiskálního pravidla.

4.1 Vývoj hospodaření subsektoru místních vládních institucí v letech 2021–2024

Subsektor místních vládních institucí⁶¹ vykazoval v posledních čtyřech letech rozpočtové přebytky, a každoročně tak přispíval k lepším výsledkům hospodaření celého sektoru veřejných institucí. V roce 2024 dosáhly celkové příjmy tohoto subsektoru 1 021,4 mld. Kč a ve srovnání s předchozím rokem vzrostly o 29,6 mld. Kč. Příjmy subsektoru místních vládních institucí tvořily 31,3 % celkových příjmů sektoru veřejných institucí. Výdaje pak dosahovaly 28 % z celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Přebytek subsektoru místních vládních institucí se v roce 2024 meziročně snížil o 9,1 mld. Kč na úroveň 55,3 mld. Kč a dosáhl výše 0,7 % HDP. Příslušné údaje obsahuje tabulka 2.

Tabulka 2 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2021 až 2024

	2021		2022		2023		2024	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	818,7	13,0	906,3	12,9	991,8	12,9	1021,4	12,7
Výdaje	763,3	12,1	841,2	11,9	927,4	12,1	966,1	12,0
Saldo	55,5	0,9	65,1	0,9	64,4	0,8	55,3	0,7

Zdroj: ČSÚ (červenec 2025); výpočty NRR.

S přebytkem hospodaření místních vládních institucí zpravidla koresponduje i klesající trend jejich podílu na celkovém dluhu sektoru veřejných institucí. V posledních dvou letech se dluh subsektoru místních vládních institucí snížil dohromady o 6,2 mld. Kč, což je patrné z tabulky 3. Avšak vzhledem k výrazným přebytkům subsektoru v těchto dvou letech se stále jedná jen o malé snížení. V roce 2024 činil dluh subsektoru místních vládních institucí 82,9 mld. Kč (přibližně 1 % HDP), což představovalo 2,4 % z celkového dluhu sektoru veřejných institucí.

Tabulka 3 Dluh subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2021 až 2024

	2021	2022	2023	2024
Dluh (mld. Kč)	87,0	89,1	85,6	82,9
Poměr k HDP (%)	1,4	1,3	1,1	1,0
Podíl z celkového dluhu sektoru veřejných institucí (%)	3,4	3,0	2,6	2,4

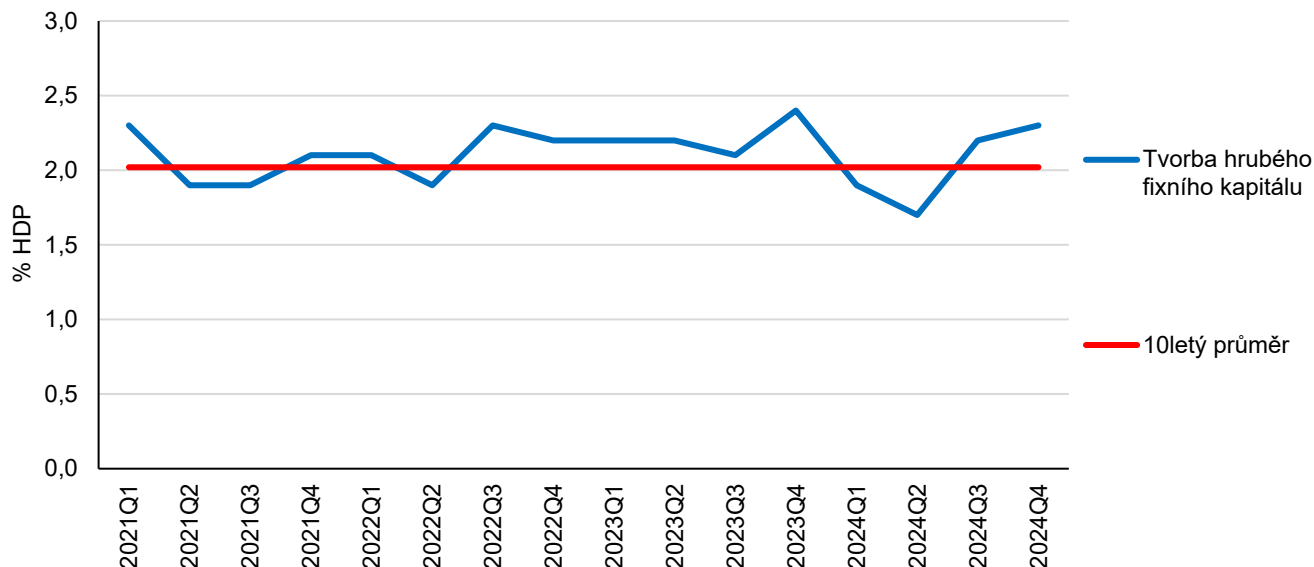
Zdroj: ČSÚ (červenec 2025); Eurostat (červenec 2025); výpočty NRR.

⁶⁰ Novelizovaná směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. listopadu 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.

⁶¹ Subsektor místních vládních institucí je částí sektoru vládních institucí v metodice ESA 2010. Zahrnuje orgány místní veřejné správy a organizace jimi přímo řízené, tj. všechny organizace, které mají místní kompetence a jsou financovány z místních rozpočtů.

V roce 2024 subsektor místních vládních institucí zaznamenal mírný meziroční pokles investiční aktivity, která přibližně odpovídala 163,3 mld. Kč, což je o 6,7 mld. Kč méně než v předchozím roce a o 39,4 mld. Kč více než desetiletý průměr za roky 2015–2024 (viz graf 4).⁶²

Graf 4 Investice subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2021 až 2024



Zdroj: ČSÚ (červenec 2025); výpočty NRR.

Závěr: Hospodaření územních samosprávných celků (a jejich podřízených organizací) nepřináší významná rizika pro celkové výsledky hospodaření sektoru veřejných institucí. Naopak již delší dobu přispívá k jejich stabilizaci. Také úroveň zadlužení územních samosprávných celků je velmi nízká, a jako celek nepředstavuje významný rizikový faktor růstu zadlužení sektoru veřejných institucí. Investiční aktivita územních samosprávných celků v roce 2024 meziročně stagnovala na úrovni odpovídající desetiletému průměru (2 % HDP).

4.2 Pravidlo rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků a jeho dodržování v roce 2024

Zákon (§ 17) stanovuje pro územní samosprávné celky toto pravidlo:

- Územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu⁶³ nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho ročních příjmů⁶⁴ za poslední 4 rozpočtové roky („dluhové kritérium“).
- Překročí-li dluh územního samosprávného celku k rozvahovému dni 60 % průměru jeho příjmů za poslední 4 rozpočtové roky, územní samosprávný celek je povinen jej v následujícím kalendářním roce snížit nejméně o 5 % z rozdílu mezi výší svého dluhu a 60 % průměru jeho příjmů v posledních čtyřech rozpočtových letech („pravidlo snižování dluhu“).

MF ČR provádí na základě finančních údajů a účetních záznamů předkládaných obcemi monitoring hospodaření územních samosprávných celků. Za rok 2024 bylo do monitoringu zahrnuto 6 261 územních samosprávných celků České republiky, tj. 6 248 obcí⁶⁵ vč. hl. m. Prahy a 13 krajů.

⁶² Tvorba hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí postupně narostla z 1,3 % HDP v roce 2016 až na 2,0 % HDP v roce 2024.

⁶³ Dluhem územního samosprávného celku se pro účely Zákona rozumí hodnota nesplacených závazků z vydaných dluhopisů, přijatých úvěrů, zápůjček a návratných finančních výpomocí, realizace plnění ze záruk, vystavených směn a od roku 2023 také veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů s dobou splatnosti delší než jeden rok, s výjimkou závazků z transferů a závazků, jejichž cílem nebylo odložení splacení dluhů (syntetický účet 459). Z důvodu změny Zákona tak může být meziroční srovnání zavádějící.

⁶⁴ Příjmy územního samosprávného celku se pro účely Zákona rozumí souhrn všech peněžitých plnění přijatých do rozpočtu v průběhu rozpočtového roku konsolidovaných podle jiného právního předpisu.

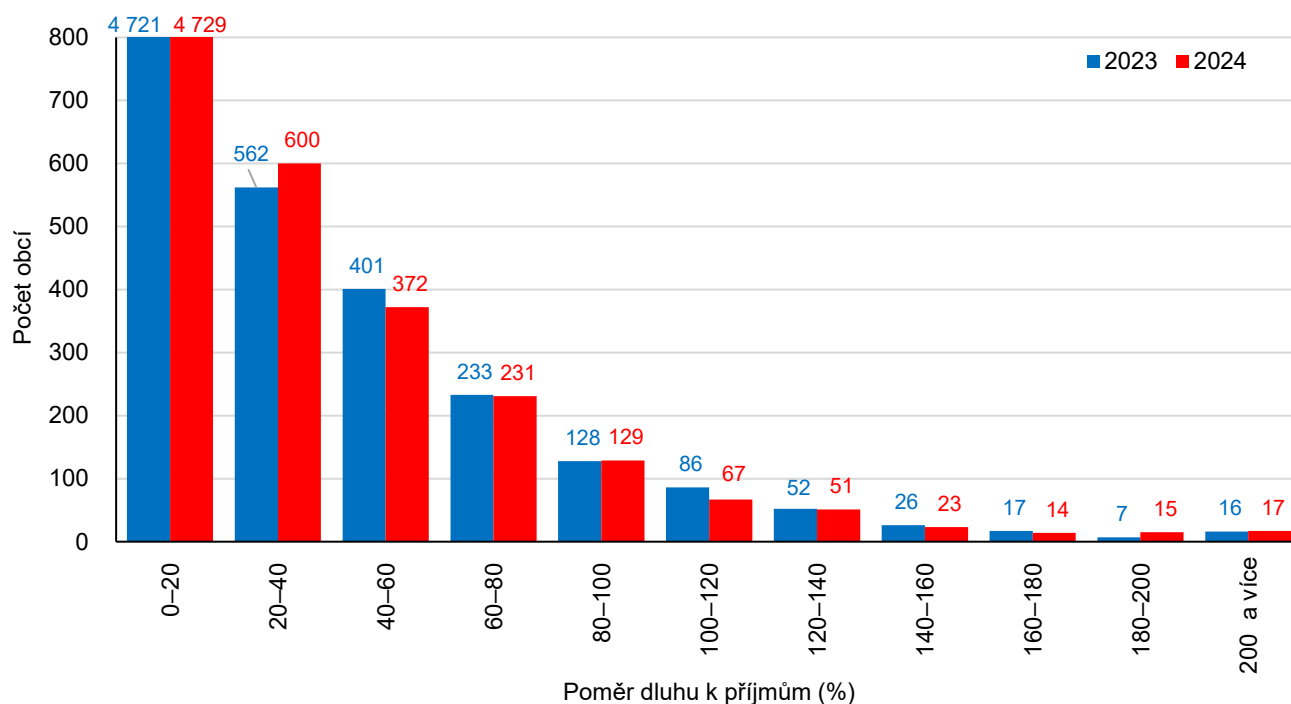
⁶⁵ Města Touškov, Napajedla, městys Pozlovice a obce Bohuslavice, Střížovice a Hnačov nejsou v monitoringu zahrnuty z důvodu nepředání finančních výkazů do Centrálního systému účetních informací státu (CSÚIS).

Z celkového počtu 565 obcí, jejichž dluh byl k 31. prosinci 2023 vyšší než 60 % průměru jejich příjmů za předešlé čtyři roky, nesplnilo pravidlo snižování dluhu celkem 11 obcí. Tři obce realizovaly na základě výzvy MF ČR v roce 2025 mimořádnou splátku dluhu, dvě obce splácí dle splátkového kalendáře své dluhy resortu MF ČR, kdy stanovené splátky jsou nižší než zákonné minimum. Dále šest obcí nesnížilo svůj dluh o zákonné minimum na základě odložení splátek přijatých úvěrů nebo zápůjček, které bylo stanoveno platným splátkovým kalendářem. Ministerstvo financí ani v jednom případě nerozhodlo o pozastavení převodu výnosu daní příslušným obcím.

Míra zadlužení ve vztahu k dluhovému ukazateli

Ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti (tedy podíl dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vyjádřený v procentech) byl k 31. prosinci 2024 vyšší než 60 % u 547 obcí z celkových 6 248 (tj. u 8,8 % všech obcí). Jedná se o meziroční pokles o 18 obcí. V těchto obcích žije 481 167 obyvatel, tedy přibližně 4,4 % české populace (v roce 2023 v obcích překračujících ukazatel žilo přibližně 5 % české populace).⁶⁶ Údaje jsou k dispozici také v grafu 5.

Graf 5 Počty obcí v intervalech dle procentní výše ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, srovnání let 2023 a 2024



Zdroj: MF ČR (2024): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2023, MF ČR (2025): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2024; výpočty NRR.

Celková výše dluhu obcí v roce 2024 činila 62,9 mld. Kč, tedy o 0,1 mld. Kč více než v roce 2023. Průměrná výše zadlužení obcí činila 16,3 % (v roce 2023 to bylo 16,5 %). Zcela bez dluhu hospodařilo 3 213 obcí, tj. 51,4 % všech obcí, o 45 obcí více než v roce 2023. Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 %, se meziročně zvýšil ze 16 na 17 obcí.⁶⁷

Z tabulky 4 vyplývá, že dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti v roce 2024 nejčastěji překračovaly obce s 201 – 2 000 obyvateli. Oproti roku 2023 klesl podíl obcí s méně než 200 obyvateli i obcí s více než 2 000 obyvateli, které překračovaly dluhové kritérium. Největší obcí, která v roce 2024 překračovala dluhové kritérium, bylo statutární město Kladno s 69 664 obyvateli. Meziročně se jeho poměr dluhu k průměrným příjmům mírně snížil z hodnoty 63 % v roce 2023 na 61 % v roce 2024. Z krajských měst měla v roce 2024 nejvyšší poměr dluhu k průměrným příjmům Olomouc (52 %). Nejlépe si z krajských měst v tomto ohledu vede Praha, jejíž poměr dluhu k průměrným příjmům v roce 2024 dosahoval 5,7 %.

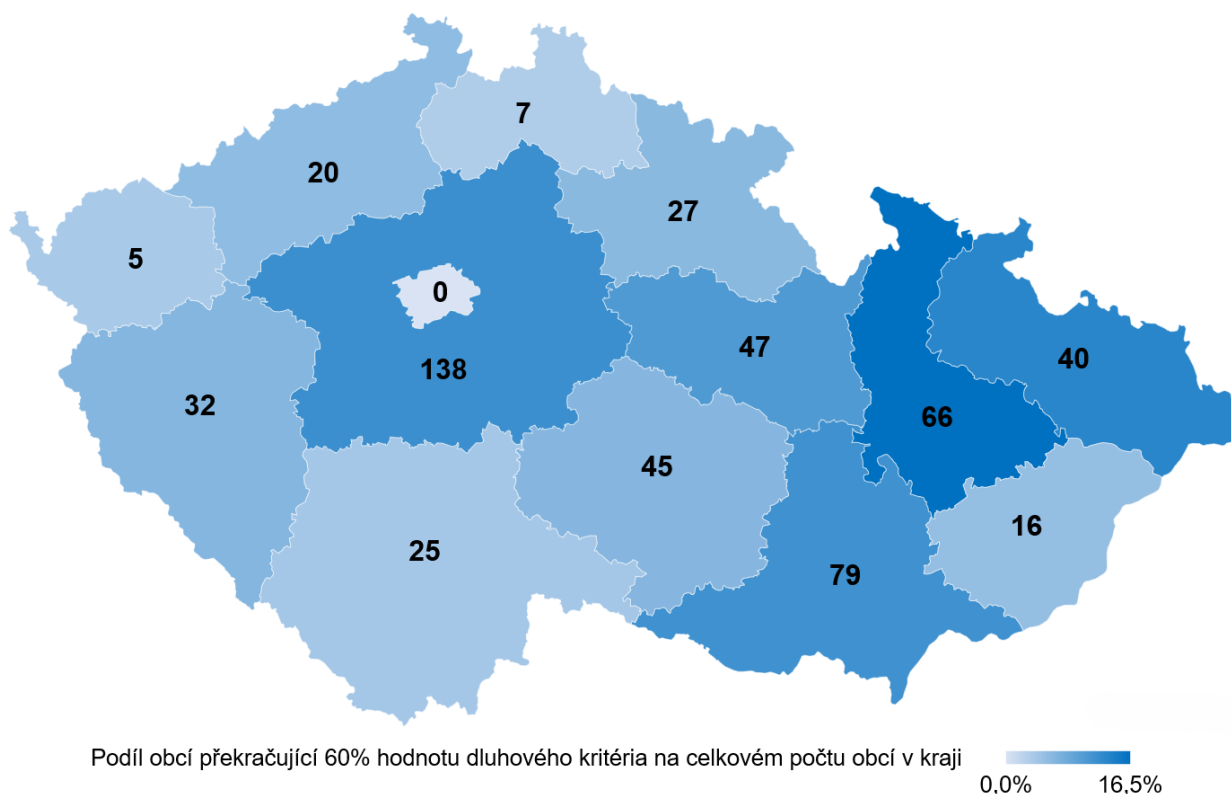
⁶⁶ V obcích, kde hodnota ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti překračuje 100 % (187, tj. 3 % obcí), žije 105 049 obyvatel, což je přibližně 0,96 % populace ČR (v roce 2023 to bylo 123 909 obyvatel, což bylo 1,14 % populace ČR).

⁶⁷ MF ČR (2025): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2024.

Tabulka 4 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti

Počet obyvatel obce	Počet obcí		Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria		Podíl obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria (%)	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
0 – 100	396	389	11	9	2,8	2,3
101 – 200	969	959	65	62	6,7	6,5
201 – 500	1 986	1 996	203	210	10,2	10,5
501 – 1 000	1 380	1 372	166	158	12,0	11,5
1 001 – 2 000	793	805	83	81	10,5	10,1
2 001 a více	725	727	37	27	5,1	3,7
Celkem	6 249	6 248	565	547	9,0	8,8

Zdroj: MF ČR (2024): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2023, MF ČR (2025): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2024; výpočty NRR.

Graf 6 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti

Zdroj: MF ČR (2025): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2024; výpočty NRR.

Z grafu 6 vyplývá, že absolutně nejvíce obcí, které překračují dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti, se nachází ve Středočeském kraji, na jehož území se však rovněž nachází největší počet obcí ze všech krajů. Největší podíl obcí, které překračují dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti, se tak nachází v Olomouckém kraji (16,5 % obcí). Více než 10 % obcí přesahujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti dále zaznamenal Moravskoslezský kraj (13,3 %), Středočeský kraj (12,1 %) a Jihomoravský kraj (11,8 %). Nejlépe se v tomto ohledu daří obcím v Libereckém kraji (3,3 %) a v Karlovarském kraji (3,8 %).

Vedle pravidla rozpočtové odpovědnosti daného Zákonem sleduje MF ČR u obcí další dva ukazatele, u kterých stanovuje jejich doporučenou úroveň. Jedná se o ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům a o ukazatel celkové likvidity. Tyto ukazatele jsou MF ČR pokládány za důležité proto, že na rozdíl od pravidla rozpočtové

odpovědnosti obsahují údaje o majetku a veškerých závazcích obcí a krajů. Přesto, že tyto ukazatele nesouvisí přímo se Zákonem, rozhodla se NRR brát je také v potaz, jelikož dokreslují kontext hospodaření obcí a krajů.

Ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům, který vyjadřuje, jaký podíl aktiv je kryt cizími zdroji, by podle doporučení MF ČR neměl být u obcí a krajů vyšší než 25 %. Tuto hranici v roce 2024 překračovalo celkem 257 ÚSC, z toho 255 obcí (4,1 % všech obcí) a dva kraje (Olomoucký a Karlovarský). Jedná se o meziroční pokles o šest ÚSC. Z obcí překračujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nesplňuje požadavek poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům 156 obcí, tj. 28,5 % obcí překračujících dluhové kritérium, resp. 2,5 % všech obcí. V obcích překračujících hodnoty obou kritérií žije 98 448 obyvatel (tedy 0,9 % všech obyvatel ČR). Nejvyšší hodnoty ukazatele podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům vykazují obce Turovice (517,92 %) a Prameny (270,09 %). Žádná další obec nepřekročila hranici 100 % poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům.⁶⁸

Ukazatel celkové likvidity vyjadřující poměr oběžných aktiv k objemu krátkodobých závazků ukazuje, nakolik je obec schopna plnit své krátkodobé závazky. Ze strany MF ČR je doporučeno, aby jeho hodnota byla vyšší než 1. Toto doporučení nedodržuje celkem 80 (tj. 1,3 %) obcí, jedná se o meziroční nárůst o 15 obcí.

Do kategorie ÚSC, které vykázaly překročení hraničních hodnot všech tří monitorovaných ukazatelů současně, a byly tak ze strany MF ČR vyhodnoceny jako ÚSC s vysokou mírou rizika hospodaření, bylo v roce 2024 zařazeno sedm obcí, jedná se o meziroční pokles o tři obce.

Celkový počet obyvatel žijících v těchto obcích je 4 040, což je necelých 0,04 % z celkové populace ČR (v roce 2023 to bylo 3 964 obyvatel). Příčinou překročení monitorovaných ukazatelů bylo především odložení splátek přijatých úvěrů nebo zápůjček v souladu se splátkovým kalendářem. Dotčené obce často disponují pouze nízkými bezprostředně použitelnými finančními rezervami a jejich hospodaření tak může být ohroženo těmito riziky:

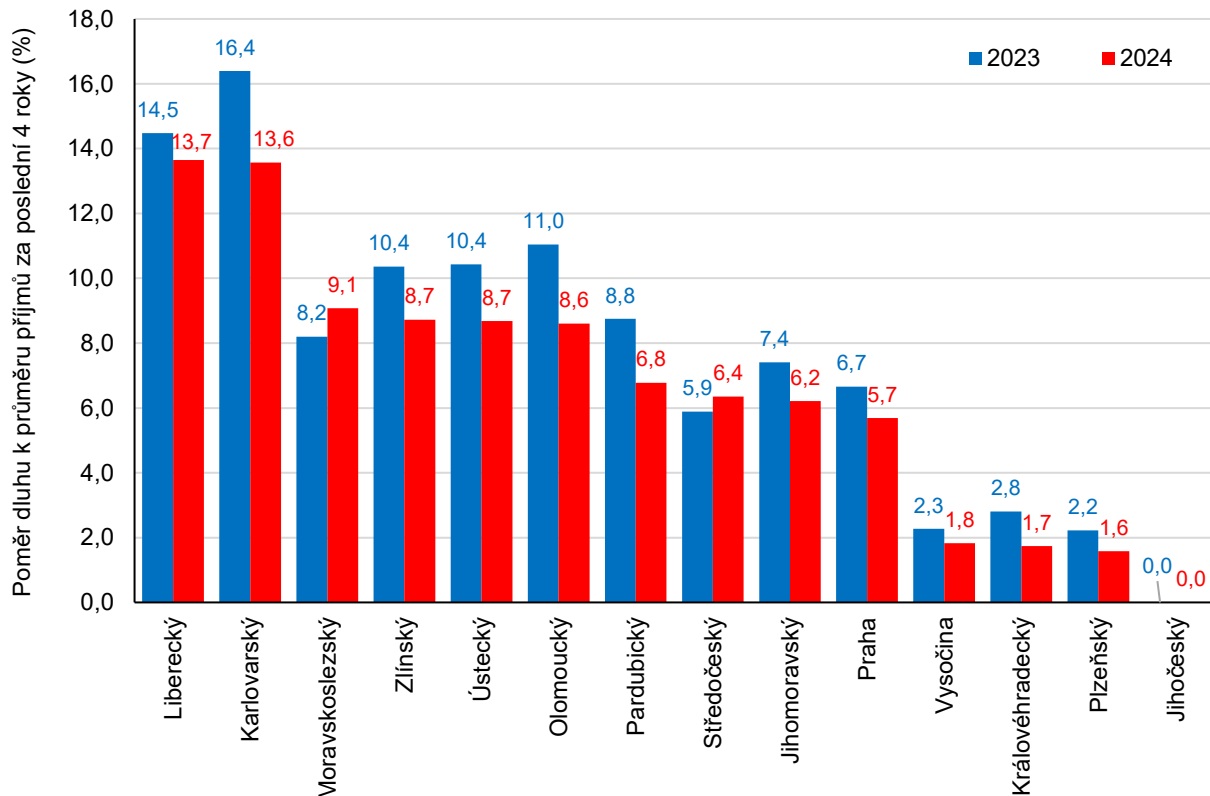
- a) riziko likvidity – obec nedokáže dostát svým dluhům v době jejich splatnosti nebo nezvládne financovat svá aktiva,
- b) legislativní riziko – nedodržení požadavků dle konkrétních podmínek přijaté dotace, dále nařízení EU, zákonů, předpisů a norem obecné platnosti, jejichž plnění je vyžadováno pro úhradu příslušné částky dotace dle ustanovení právního aktu ze strany obce,
- c) úvěrové riziko – nedodržení závazku, resp. riziko nesplacení přijatého úvěru obcí.

Kromě obcí překračujících hraniční hodnoty všech tří výše uvedených ukazatelů se potýkají s vážnými hospodářskými problémy ještě obce Prameny a Turovice, které sice nepřekračují hraniční hodnoty všech tří monitorovaných ukazatelů současně, ale vykazují ze všech obcí ČR nejvyšší hodnoty ukazatele poměru cizích zdrojů na celkových aktivech. Hlavní příčinou jejich problematického financování jsou nezdařené investiční projekty.

Na úrovni krajů je dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti plněno s rezervou. Nejvyšší hodnoty poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vykazuje Liberecký kraj (13,7 %). Po něm následují Karlovarský kraj (13,6 %) a Moravskoslezský kraj (9,1 %). Naopak Jihočeský kraj hospodařil v roce 2024 zcela bez dluhu. V porovnání s rokem 2023 vykázalo 12 krajů pokles poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky. Největší nárůst zaznamenal Moravskoslezský kraj, který v roce 2024 hospodařil s poměrem dluhu k celkovým příjmům ve výši 9,1 %. Celková výše dluhu krajů v roce 2024 činila 21 mld. Kč, což značí meziroční pokles o 0,9 mld. Kč. Údaje jsou v grafu 7.⁶⁹

⁶⁸ Pokud ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům překračuje 100 %, znamená to, že tato obec vykazuje záporné vlastní jmění.

⁶⁹ Součty v grafu mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

Graf 7 Kraje dle poměru dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky; v %, srovnání let 2023 a 2024

Zdroj: MF ČR (2024): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2023, MF ČR (2025): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2024; výpočty NRR.

Závěr: K 31. prosinci 2024 překračovalo dluhové kritérium definované v odst. 1 ustanovení § 17 Zákona celkem 547 obcí a žádný kraj. V roce 2024 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o zákonem definovanou minimální úroveň celkem 11 obcí. Ministerstvo financí České republiky ani v jednom případě nerozhodlo o pozastavení převodu výnosu daní příslušným obcím. Hospodaření územních samosprávných celků je stabilní.

Poslední box této Zprávy o plnění pravidel analyzuje vývoj aplikace tzv. místního koeficientu daně z nemovitých věcí u obcí a zaměřuje se též na to, jak tento prostor využívají pro zvyšování (ale též i snižování) vlastních příjmů.

Box 4 Místní koeficienty daně z nemovitých věcí

V tomto boxu 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 boxu zaměříme na místní koeficienty uplatňované na celém katastrálním území obce.

V letošním roce uplatňuje 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, a tedy v předchozím roce ho 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 B4.1.

Tabulka B4.1 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 NRR.

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 v daném roce⁷⁰, 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 B4.2.

Tabulka B4.2 Počet obcí a městských částí podle hodnoty místního koeficientu 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 NRR.

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

Podrobnější pohled na meziroční změny místních koeficientů zobrazuje tabulka B4.3. 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.

⁷⁰ U městských částí byl použit počet obyvatel ze Sčítání lidu, domů a bytů 2021 (SLDB, 2021) kvůli omezené dostupnosti dat.

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.

Tabulka B4.3 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 NRR.

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

V roce 2025 uplatňuje místní koeficient dle ustanovení § 22 zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, celkem 1 029 obcí na celém svém katastrálním území. Jedná se o meziroční nárůst o 54 obcí. Došlo však k významnému poklesu průměrné hodnoty místního koeficientu přibližně o 9 %. Pokles místního koeficientu zaznamenalo celkem 92 obcí a městských částí, ve kterých žije více než 1,5 milionu obyvatel. Z hlediska velikosti těchto obcí však nelze obecně tvrdit, že větší obce snížily svůj místní koeficient více než menší obce, protože tyto počty významným způsobem ovlivňují městské části hlavního města Prahy.

Shrnutí

Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2024:

- a) Pravidlo výše dluhu sektoru veřejných institucí (ustanovení § 14 a § 16 Zákona) bylo plněno.
- b) 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.
- c) Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2024 nepřekročilo hodnotu odvozenou na základě novelizovaného znění Zákona (ustanovení § 10a Zákona).
- d) Hranici 60 % výše dluhu územního samosprávného celku (ustanovení § 17 písm. a) Zákona) překračovalo celkem 547 obcí a žádný kraj.
- e) 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.
- f) Ministerstvo financí České republiky nepřistoupilo u žádného územního samosprávného celku k pozastavení převodu podílu na výnosu daní.

NRR 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.