

**Národní
rozpočtová
rada**

**ZPRÁVA
O PLNĚNÍ PRAVIDEL
ROZPOČTOVÉ
ODPOVĚDNOSTI
ZA ROK 2025**

září 2026

Národní rozpočtová rada

Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2025

září 2026

č. j.: ÚNRR-0900/2026

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 ZA ROK 2025 A VÝHLED NA DALŠÍ ROKY	7
2 PRAVIDLO LIMITU VÝŠE DLUHU	7
3 PRAVIDLO STANOVENÍ CELKOVÝCH VÝDAJŮ SEKTORU VEŘEJNÝCH INSTITUCÍ A ODVOZENÍ VÝDAJOVÉHO RÁMCE STÁTNÍHO ROZPOČTU A STÁTNÍCH FONDŮ.....	12
4 HOSPODAŘENÍ ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ	18
4.1 VÝVOJ HOSPODAŘENÍ SUBSEKTORU MÍSTNÍCH VLÁDNÍCH INSTITUCÍ V LETECH 2022–2025	18
4.2 PRAVIDLO ROZPOČTOVÉ ODPOVĚDNOSTI ÚZEMNÍCH SAMOSPRÁVNÝCH CELKŮ A JEHO DODRŽOVÁNÍ V ROCE 2025	20
SHRNUTÍ	26

Úvod

Vývoj českých veřejných financí v roce 2025 nelze hodnotit příliš pozitivně. Oproti roku 2024 totiž došlo k mírnému zhoršení jejich celkové bilance z -2% HDP na $-2,1\%$ HDP. Ještě výraznější propad však nastal u ukazatele jejich střednědobé nerovnováhy, tedy strukturálního salda. Strukturální schodek veřejných financí se mezi lety 2024 a 2025 prohloubil přibližně o 0,4 p. b., a to při současném mírném poklesu cyklické složky schodku a víceméně konstantním objemu jednorázových a přechodných operací.

Zhoršení strukturální i celkové bilance veřejných financí lze do jisté míry přičíst postupnému vyčerpání opatření efektů konsolidačního balíčku, který vláda pod vedením Petra Fialy prosadila v roce 2023 s účinností od roku 2024. Národní rozpočtová rada (NRR nebo Rada) proto opakovaně apelovala, že další konsolidační úsilí bude muset přijít nejpozději v roce 2026, aby bylo možné dodržet stanovené mantinely pro strukturální saldo v letech 2027, 2028 a dále stanovené zákonem č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů (Zákon).¹

V této souvislosti je třeba zmínit, že již v průběhu roku 2025 byla připravována novelizace národních fiskálních pravidel, konkrétně již zmiňovaného Zákona, a to kvůli novým fiskálním pravidlům Evropské unie, jež byla schválena na jaře roku 2024. Původně mělo jít pouze o transpozici evropské legislativy do legislativy české. Proces novelizace byl však přerušen volbami do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky (PSP ČR) v říjnu 2025, a tak musel začít prakticky znovu po ustavení dolní komory českého parlamentu v novém složení.

Nově zformovaná vládní většina se ovšem rozhodla jít v tomto ohledu nad rámec pouhé implementace unijního práva a jak do zákona č. 23/2017 Sb., tak do zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech,² došlo k razantnějším zásahům. Všechny směřovaly k výraznému rozvolnění národních fiskálních pravidel a to tak, že po konečném schválení novel příslušných zákonů³ (v srpnu 2026) jsou národní fiskální pravidla benevolentnější než ta evropská. Přitom do srpna 2026 tomu bylo přesně naopak.

Prakticky to znamená, že z národních fiskálních pravidel zmizela jasně daná trajektorie návratu ke střednědobé udržitelnosti veřejných financí definovaná jako strukturální deficit ve výši maximálně 1% HDP, přibyla nová úniková doložka z výdajových rámců na infrastrukturní projekty, byla prodloužena stávající úniková doložka z výdajových rámců na obranné výdaje a vláda získala možnost navýšit rozpočtové výdaje daného roku až o 10 procent bez souhlasu PSP ČR, navíc za velmi vágně definovaných okolností.

Podle NRR tímto krokem došlo k dramatické změně paradigmatu, podle kterého politická reprezentace přistupuje k veřejným financím a fiskální politice. Dochází k normalizaci takového vidění světa, ve kterém se fiskální pravidla přizpůsobují rozpočtovému procesu a nikoli rozpočtový proces fiskálním pravidlům. A to za situace, kdy Česká republika nečelí žádné ekonomické, zdravotnické nebo jiné krizi, nýbrž v situaci, kdy její hospodářství vykazuje solidní růst, setrvale nízkou nezaměstnanost a faktickou cenovou stabilitu.

Existence relativně striktních a stabilních fiskálních pravidel je přitom důležitá zejména kvůli silné tendenci představitelů politické sféry (bez ohledu na to, kdo právě vládne) k trvale deficitnímu hospodaření, jež následně narušuje střednědobou i dlouhodobou udržitelnost veřejných financí.

Právě transparentnost a stabilita fiskálních pravidel patří mezi klíčové podmínky jejich fungování. Ne vždy však byly tyto podmínky splněny. Již v roce 2020 došlo ke dvěma novelizacím fiskálních pravidel, čímž došlo k otevření prostoru pro značný nárůst strukturálního deficitu. To se následně projevilo na růstu dluhového zatížení, které již od roku 2019 setrvale (a v některých letech i rychle) roste. Novela Zákona v roce 2023, provedená v rámci tzv. „konsolidačního balíčku“, šla sice opačným směrem a slibovala postupnou fiskální konsolidaci, jak ale vývoj posledních měsíců ukázal, šlo nakonec jen o dočasnou epizodu, po níž následoval již zmíněný obrat.

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 ze základních úkolů NRR daných Zákonem. Bezpodmínečné dodržování jasně

¹ Dle odstavce (1) § 10 Zákona (po novele ze srpna 2026) se pro odvození výdajového rámce užije primární strukturální saldo sektoru veřejných institucí. Hodnoty salda vycházejí a jsou konzistentní s tzv. dráhou čistých výdajů, kterou stanovuje Fiskálně-strukturální plán České republiky pro období 2027 až 2030. Více informací nabízí 3. kapitola a box 2 v tomto textu nebo box 3 v NRR (2025): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2024.

² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

³ Novelou obou zákonů (č. 23/2017 Sb. a 218/2000 Sb.) byly provedeny zákonem č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

stanovených a stabilních fiskálních pravidel by mělo významně napomoci k nastolení střednědobé a dlouhodobé udržitelnosti českých veřejných financí.

Informace prezentované v této Zprávě o plnění pravidel potvrzují, že Česká republika v roce 2025 dodržovala fiskální pravidla.⁴ Přesto nelze české veřejné finance považovat za zcela uzdravené, zejména v kontextu rozvolnění fiskálních pravidel s účinností od 29. srpna 2026, návrhu státního rozpočtu na rok 2027 a v neposlední řadě nově vyjednaném Fiskálně-strukturálním plánu ČR na léta 2027 až 2030. Ten sice předpokládá konsolidaci veřejných financí ke konci uvedeného časového horizontu, ovšem její projektovaná razance a načasování (do volebního roku 2029) nebudí přílišnou důvěru v to, že by ke skutečné konsolidaci veřejných financí v nejbližších letech došlo.

Právě monitorování konstrukce fiskálních pravidel a posuzování jejich kredibility v kontextu avizované fiskální politiky je rovněž jeden z úkolů Národní rozpočtové rady. NRR se nemůže uchýlit jen ke konstatování, zda se fiskální pravidla dodržují, či nikoli. Rada musí rovněž zdůrazňovat, že – mají-li fiskální pravidla plnit svůj účel (tj. zajišťovat střednědobou a dlouhodobou udržitelnost veřejných financí) – musí být smysluplná a rovněž trvale závazná pro politickou reprezentaci, i kdyby jejich dodržování bylo pro volené zástupce lidu bolestivé a přinášelo značné politické náklady.

⁴ Zpráva o plnění pravidel hodnotí dodržování fiskálních pravidel za rok 2025, proto se v kontextu hodnocení fiskálních pravidel za rok 2025 vždy opírá a odkazuje na znění Zákona účinného v roce 2025.

1 Hospodaření sektoru veřejných institucí⁵ za rok 2025 a výhled na další roky

Česká republika v roce 2025 zaznamenala 2,6% meziroční růst reálného hrubého domácího produktu (HDP), což je nejvíce od roku 2022. Meziroční růst zaznamenaly výdaje na konečnou spotřebu domácností (2,7 %) i veřejných institucí (2,2 %). Tvorba hrubého kapitálu oproti roku 2024 vzrostla o 5,7 %. Export zboží a služeb se meziročně zvýšil také (3,2 %), avšak vzhledem k silné domácí poptávce import zboží a služeb vykázal vyšší růst (4,5 %). Domácí ekonomika se v roce 2025 stále pohybovala v záporné produkční mezeře (−0,5 % pod úroveň potenciálního produktu). Saldo hospodaření sektoru veřejných institucí skončilo v deficitu 2,1 % HDP, strukturální saldo dosáhlo −2,2 % HDP. Poměr dluhu sektoru k HDP se meziročně zvýšil o 0,9 p. b. na 44,2 %.⁶

Pro rok 2026 Ministerstvo financí České republiky (MF ČR) předpokládá dle své srpnové makroekonomické predikce⁷ meziroční růst reálného HDP o 1,9 % a produkční mezeru −0,5 % potenciálního produktu. Saldo hospodaření sektoru veřejných institucí by mělo dosáhnout −2,7 % HDP a strukturální saldo −2,5 % HDP. Míra zadlužení sektoru dle této predikce vzroste na 45,8 % HDP.

V letech 2027–2029 se očekává⁸ meziroční růst reálného HDP kolem 2,4–2,5 %. V roce 2027 se produkční mezeře po několika letech v záporných hodnotách „překlopí“ do kladných, a v letech 2028–2029 bude ekonomika operovat nad svým potenciálem (pro oba roky mezeře produktu dosáhne 0,6 % potenciálního výstupu). I přesto se v roce 2027 očekává celkové saldo sektoru veřejných institucí −3,5 % HDP a v dalších dvou letech kolem −3,0 % HDP. Strukturální saldo by se mělo pohybovat pod hranicí −3,0 % HDP (v roce 2027 např. −3,5 % HDP a další roky se odhaduje mírné zlepšení). Poměr dluhu sektoru veřejných institucí k HDP dle predikce naroste až na 49,5 % HDP v roce 2029.

2 Pravidlo limitu výše dluhu

Ustanovení § 13 až § 16 Zákona definuje tzv. dluhové pravidlo.⁹ 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.¹⁰

NRR ve svém sdělení z 10. dubna 2026¹¹ dle údajů Českého statistického úřadu (ČSÚ) a MF ČR vyhlásila hodnotu ukazatele dluhového pravidla ke dni 31. prosince 2025 na úrovni 44,25 % HDP. Na základě revize národních účtů z 30. června 2025 došlo ke zvýšení nominálního HDP¹² za rok 2025, což způsobilo snížení tohoto ukazatele na 44,16 % HDP. Ani změna poměru tudíž nevedla k překročení hraničních hodnot dluhového pravidla dle Zákona (viz odstavec výše a graf 1).

⁵ 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.

⁶ ČSÚ (2026): Veřejná databáze, ČSÚ (březen, 2026): Vývoj ekonomiky České republiky (rok 2025). MF ČR (srpen, 2026a): Makroekonomická predikce České republiky.

⁷ MF ČR (srpen, 2026a): Makroekonomická predikce České republiky.

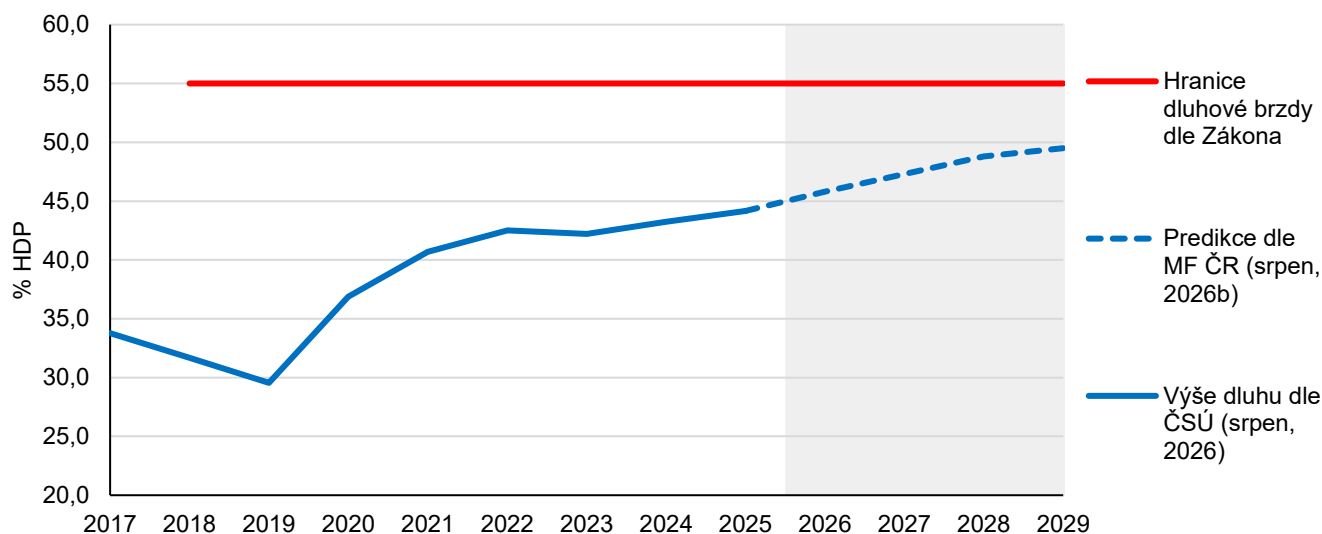
⁸ MF ČR (srpen, 2026b): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2027 – D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2027, K. Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2028 a 2029; MF ČR (srpen, 2026a): Makroekonomická predikce České republiky.

⁹ Výklad dluhového pravidla dle Zákona NRR představila v: ÚNRR (2024): Výroční zpráva za rok 2023, viz podkapitulu 3.4. Problematice dluhu sektoru veřejných institucí se věnuje edukační materiál NRR (2024): Průvodce světem veřejného dluhu.

¹⁰ 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.

¹¹ Sdělení č. 56/2026 Sb. Úřadu Národní rozpočtové rady o výši dluhu sektoru veřejných institucí po odečtení rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu.

¹² Nominální HDP za rok 2025 se zvýšil z 8 556,5 mld. Kč na 8 573,1 mld. Kč. Více na https://apl.czso.cz/nufil/gje26k1w9ggkf-dkg78fhker6d5g4u/Komentar_30_06_2026.pdf.

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

Zdroj: ČSÚ (2025), MF ČR (srpen, 2026b): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2027 – K. Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2028 a 2029; výpočty NRR.

Závěr: NRR konstatuje, že v roce 2025 nedošlo k překročení hraničních hodnot ukazatele výše dluhu sektoru veřejných institucí definovaných v ustanovení § 14 a § 16 Zákona¹³.

Dluh sektoru veřejných institucí v České republice sice nepřekročil limit dluhové brzdy, ale jeho poměr k HDP v roce 2025 dosáhl 44,16 % HDP, to je nejvyšší hodnota za dobu existence této statistiky pro ČR. V období 2020–2025 byl nárůst „české“ míry zadlužení třetí nejvyšší ze všech zemí EU, konkrétně o 7,3 p. b. Za toto období jen deset zemí EU zaznamenalo nárůst poměru, ostatní země naopak dokázaly tento ukazatel snížit. Lze argumentovat, že v ČR mezi lety 2008–2013 narostla míra zadlužení o necelých 16 p. b. (mj. dopady globální finanční krize a evropské dluhové krize) a v roce 2013 Česko vykázalo obdobnou hodnotu tohoto ukazatele (44,14 % HDP)¹⁴ jako v roce 2025. Avšak nárůst míry zadlužení tehdy zaznamenaly všechny státy EU a „český“ nárůst byl pod průměrem EU. Navíc, v letech 2014–2019 došlo ke snížení míry zadlužení o cca 12 p. b., zatímco průměrné snížení míry zadlužení v EU bylo „jen“ zhruba 9,4 p. b. V současné době však nejsou známy žádné zásadní změny, jež by napomohly významně zvrátit rostoucí míru zadlužení sektoru veřejných institucí v České republice, jako tomu bylo ve druhé dekádě tohoto století. Detailní informace k historickému vývoji dluhové dynamiky v ČR nabízí box 1.

Box 1 Vývoj dluhu sektoru veřejných institucí v České republice

Jak již bylo zmíněno, poměr veřejného dluhu k HDP dosáhl v roce 2025 nejvyšší hodnoty od doby sledování tohoto ukazatele pro Českou republiku. Výše ukazatele (44,2 %) je bagatelizována v kontextu průměrného zadlužení zemí EU27 (pro rok 2025 je to 81,7 %) nebo eurozóny (87,8 % HDP).¹⁵ Při detailnějším pohledu však vyniknou dva jevy, které upozorňují na „skryté“ problémy míry zadlužení. Zprvu, již bylo konstatováno, že nárůst tohoto ukazatele v ČR byl mezi lety 2020–2025 třetí nejvyšší v EU (na prvním místě skončilo Finsko, druhé bylo Rumunsko).¹⁶ Značný problém tedy představuje rychlost zadlužování. Zadruhé, finanční trhy zohledňují současnou geopolitickou situaci a (očekávaný) vývoj v České republice, což se odráží mj. v požadované výnosnosti 10letých státních dluhopisů emitovaných sektorem veřejných institucí České republiky. Takto vysoká požadovaná výnosnost představuje významné náklady na obsluhu dluhu, a za jinak stejných okolností tak přispívá k horším saldům hospodaření a rychlejšímu zadlužování tohoto sektoru v ČR.

Cílem boxu je přiblížit vývoj míry zadlužení v České republice pohledem rovnice dluhové dynamiky, která změnu poměru dluhu k HDP rozkládá na několik faktorů: *primární saldo, úrokové platby, tempo růstu reálného HDP, míra*

¹³ Připomeňme, že Zpráva o plnění pravidel hodnotí dodržování fiskálních pravidel za rok 2025, proto se v kontextu hodnocení fiskálních pravidel za rok 2025 vždy opírá a odkazuje na znění Zákona účinného v roce 2025.

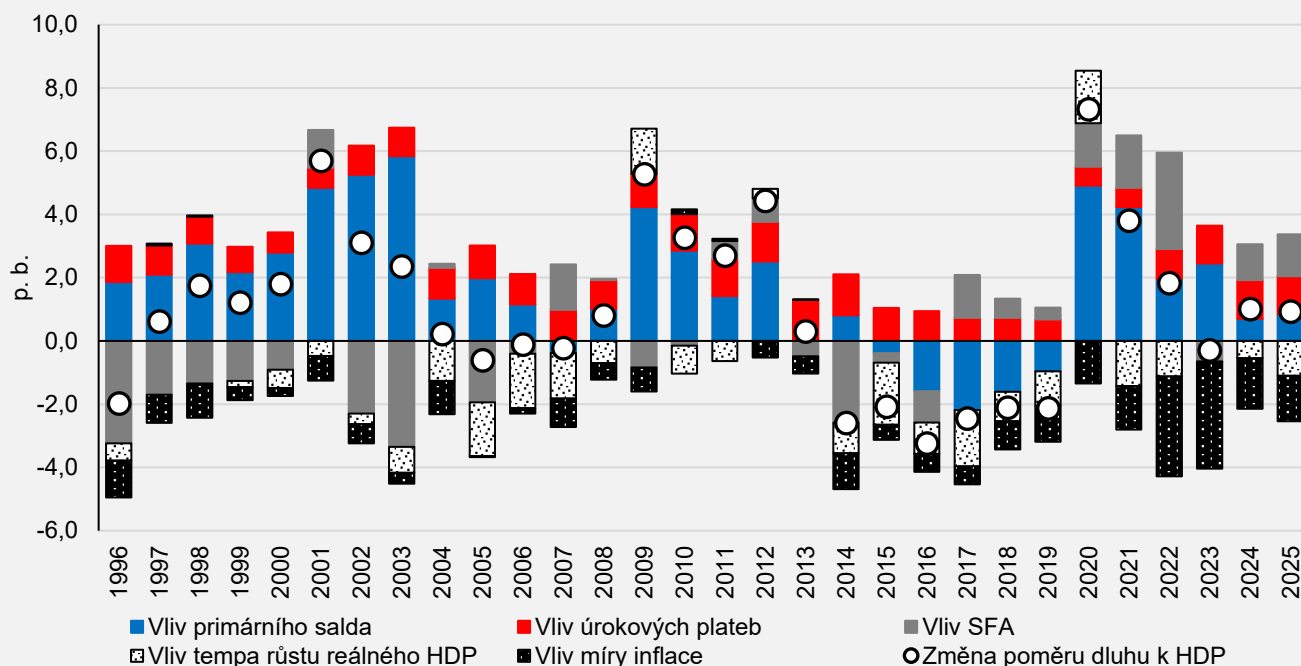
¹⁴ ČSÚ (2026): Veřejná databáze, Deficit/přebytek vládních institucí, stav dluhu a související údaje.

¹⁵ Jedná se o průměrnou hodnotu za 20 zemí eurozóny, tj. bez Bulharska, které je součástí měnové unie od počátku roku 2026. Data čerpána z databáze Eurostat a AMECO (srpen 2026).

¹⁶ Detailně o problematice růstu míry zadlužení pojednává např. box 1 v NRR (2025): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2024, proto zde není dále diskutována.

inlace a „přechod“ mezi saldem a dluhem (tzv. stock-flow adjustment, SFA). Vliv těchto faktorů na změnu poměru dluhu mezi roky 1996 a 2025 zachycuje graf B1.1.

Graf B1.1 Faktory ovlivňující změnu poměru dluhu k HDP mezi lety 1996–2025 v České republice



Zdroj: AMECO (srpen, 2026); výpočty NRR.

Pozn.: kladné hodnoty jednotlivých faktorů způsobující změnu poměru dluhu k HDP vyjadřují nárůst míry zadlužení, záporné hodnoty pokles míry zadlužení.

Dopad poměru primárního salda¹⁷ k HDP na vývoj míry zadlužení k HDP je celkem zřejmý. Za jinak stejných okolností přebytkové saldo dluh snižuje, a naopak deficitní saldo ho zvyšuje. Kromě let 2007, 2013 a 2015–2019¹⁸ primární saldo míru zadlužení zvyšovalo, tj. během analyzovaného období 1996–2025 převládalo deficitní hospodaření sektoru veřejných institucí. V druhé polovině 90. let se projevuje významný pokles příjmů sektoru veřejných institucí. V tom se zrcadlilo snižování daňové kvóty a horší růst ekonomiky (vliv měnových turbulencí z roku 1997 a následné recese). Zhoršení salda způsobily též zvyšující se transfery obyvatelstvu (důchody apod.), podobně z roku 1997 s následným odstraňováním škod a transformace bankovního sektoru. Po přelomu milénia (2001–2003) na saldo negativně dopadaly dobíhající náklady transformačního procesu, stabilizace bankovního sektoru, podobně roku 2002 a výdaje spojené s přípravami na vstup do EU. V následujícím období (do roku 2008) se saldo podařilo zlepšit mj. vlivem pozitivního ekonomického vývoje a díky provedené reformě veřejných financí, kdy v průběhu roku 2003 byla schválena řada legislativních norem a opatření konsolidujících veřejné výdaje s následnou plánovanou aplikací (2004–2007). Od roku 2009 na české veřejné finance negativně dopadala globální finanční krize a dluhová krize eurozóny. I přes tyto negativní šoky se podařilo – mj. díky aplikaci restriktivní fiskální politiky – veřejné finance stabilizovat, z čehož se „čerpalo“ prakticky až do propuknutí pandemie COVID-19. V období 2014–2019 docházelo ke snižování míry zadlužení vzhledem k HDP, k čemuž v letech 2015–2019 přispělo kladné primární saldo. I přesto však nedocházelo k dostatečnému využití takto příznivého období pro tvorbu „rezerv“ pro případ výskytu negativních šoků.¹⁹ Od roku 2020 na českou ekonomiku a její veřejné finance dopadá neočekávaná a globální pandemie COVID-19, energetická krize a s ní spojená zvýšená míra inflace nebo geopolitická nejistota. Ačkoliv tyto události vytvořily opodstatněnou potřebu intenzivnějšího provádění stabilizační funkce veřejných financí, jež s sebou přineslo zvýšené deficitní hospodaření sektoru veřejných institucí, tak přesto některé kroky fiskální politiky provedené po roce 2020 nelze hodnotit zcela pozitivně, a to především v kontextu jejich dopadu na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí (např. zrušení tzv. superhrubé mzdy apod., detailně viz minulé ročníky Zprávy o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti a Zprávy o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí vydávané NRR).

¹⁷ Primární saldo je rozdíl mezi celkovým saldem sektoru veřejných institucí a úrokovými náklady (tzv. dluhová služba).

¹⁸ V letech 2007 a 2017–2019 měla na saldo pozitivní vliv cyklická složka, tzn. vlivem ekonomického vývoje (kladná produkční mezera) došlo k vysokému výběru daní, a to především těch více citlivých na vývoj ekonomického cyklu, tj. daně z příjmů právnických a fyzických osob.

¹⁹ Detailně např. studie NRR Komárek a Šíma (2026): Nastavení fiskální politiky v hospodářském cyklu.

Výši *úrokových plateb* určuje jednak velikost stávajícího dluhu sektoru veřejných institucí a také úroková míra (výnosnost) požadovaná investory, kteří si pořizují cenné papíry emitované tímto sektorem. V případě České republiky došlo jednak ke zvýšení dluhu (v absolutním i relativním vyjádření, viz např. graf 1 v této Zprávě o plnění pravidel) a také ke zvýšení úrokové míry požadované investory. Růst míry zadlužení způsobilo především deficitní hospodaření sektoru (viz graf B1.1). Vyšší úrokové míry odráží jednak obecnou mezinárodní situaci na finančních trzích, na nichž v posledních letech došlo k nárůstu tržních úrokových sazeb (vliv mj. geopolitického napětí), a taktéž zrcadlí aktuální a očekávaný vývoj české ekonomiky (včetně nastavení měnověpolitických sazeb ČNB) a zhoršující se výsledky sald hospodaření veřejných institucí s dopadem do růstu zadlužení. Více informací podává box 1.2 v NRR (2026): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

Míra zadlužení sektoru veřejných institucí se definuje jako poměr dluhu sektoru k nominálnímu HDP. Jestliže nominální HDP roste, pak míra zadlužení klesá. Platí i opak. Změnu nominálního HDP lze „rozdělit“ na dvě části: *vývoj reálného HDP* a *míry inflace* (aproximující deflátor HDP).

Růst reálného HDP míru zadlužení snižuje prakticky v celém sledovaném období 1996–2025. Výjimku představují období, kdy na Českou republiku dopadaly negativní šoky, reálný HDP meziročně poklesl a poměr dluhu kvůli tomu vzrostl. Jedná se o roky 1997–1998 (měnové turbulence), 2009 a 2012–2013 (globální finanční krize a dluhová krize eurozóny) nebo 2020 (pandemie COVID-19). Nelze však automaticky předpokládat, že se „z dluhu vyrosté“ trvalým zvyšováním reálného HDP. Jednak existují přístupy zdůvodňující růst výdajů sektoru veřejných institucí právě růstem HDP²⁰ a rovněž je dobře empiricky patrný tzv. prahový efekt a efekt západky.²¹ Aktuální diskuze o potřebě vyšší investiční aktivity sektoru veřejných institucí, která sice bude dluh nyní zvyšovat, ale v budoucnu zajistí vyšší ekonomický růst, a napomůže tak zvrátit nepříznivý vývoj veřejných financí, je značně nerealistická.²²

Míra inflace, jak by mohlo být patrné z grafu B1.1, snižuje míru zadlužení (viz především roky 2022 a 2023). 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.²³ Tak např. do roku 2023 se (automatická) valorizace v České republice týkala jen dávek důchodového pojištění. Později – de facto v reakci na inflační vlnu z let 2021–2023 – se tento princip rozšířil na platby za státní pojištění, výdaje na obranu, platy učitelů v regionálním školství a odměny zastupitelům obcí a krajů.

Rozdíl mezi nominální úrokovou mírou²⁴ (r) z dluhu a meziroční změnou nominálního HDP (g)²⁵ se věnuje značná pozornost. Pokud je tento rozdíl kladný, pak dochází ke zvyšování poměru dluhu sektoru veřejných institucí k HDP, i kdyby bylo primární saldo ve sledovaném období vyrovnané.²⁶ Nastává tzv. efekt sněhové koule (též nazýváno jako dluhová past). Pokud je rozdíl kladný a sektor veřejných institucí chce alespoň stabilizovat míru zadlužení, pak musí dosáhnout přinejmenším takového přebytku primárního salda, jehož výše efekt sněhové koule vykompenzuje.

Graf B1.2 na příkladu České republiky poukazuje na vývoj rozdílu mezi nominální úrokovou mírou (konkrétně implicitní úrokovou mírou²⁷) a vývojem nominálního HDP. Výrazně kladný rozdíl mezi úrokovou mírou a tempem růstu nominálního HDP nejčastěji nastává v kontextu negativních ekonomických šoků (globální finanční krize,

²⁰ Mezi nejznámější patří např. Wagnerův zákon, který tvrdí, že s růstem důchodu na hlavu roste také podíl výdajů sektoru veřejných institucí. Dále je obecně přijímán tzv. Baumolův-Bowenův efekt. Ten tvrdí, že růst produktivity práce v soukromém odvětví (zpracovatelský průmysl) vyvolá „mzdovou náказu“ i do odvětví služeb, včetně těch netržních, kde je zvyšování produktivity obtížnější z důvodu charakteru poskytovaných výstupů (obtížná substituovatelnost výrobního faktoru práce kapitálem). Viz např. NRR (2026): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí, kde se v rámci projekce s konceptem Baumolova-Bowenova efektu pracuje.

²¹ Prahový efekt znamená, že sektor veřejných institucí „musí“ dočasně zvýšit výdaje z určitého důvodu (např. ekonomická krize apod.). Po odeznění tohoto důvodu však obvykle nedochází ke snížení výdajů. Nastupuje tedy tzv. efekt západky – již dříve zvýšené výdaje nelze většinou snížit zpět. Viz např. vývoj výdajů sektoru veřejných institucí v reakci na pandemii COVID-19: výdaje kvůli pandemii vzrostly, ale po odeznění pandemie se jejich výše již nevrátila na předpandemickou úroveň.

²² Hlubší vhled do problematiky poskytuje informační studie NRR – Bárta, Hampl, Komárek a Musil (2026): Investice a kapitálové výdaje ve veřejných financích.

²³ 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.

²⁴ Obvykle se uvažuje o implicitní úrokové míře nebo výnosnosti 10letého státního dluhopisu.

²⁵ V odborné literatuře se tento rozdíl zkracuje na „ $r-g$ “.

²⁶ Pokud je rozdíl záporný, pak dochází ke snižování poměru dluhu sektoru veřejných institucí i v případě vyrovnaného primárního salda. Vždy se odhlíží od ostatních faktorů mající vliv na míru zadlužení.

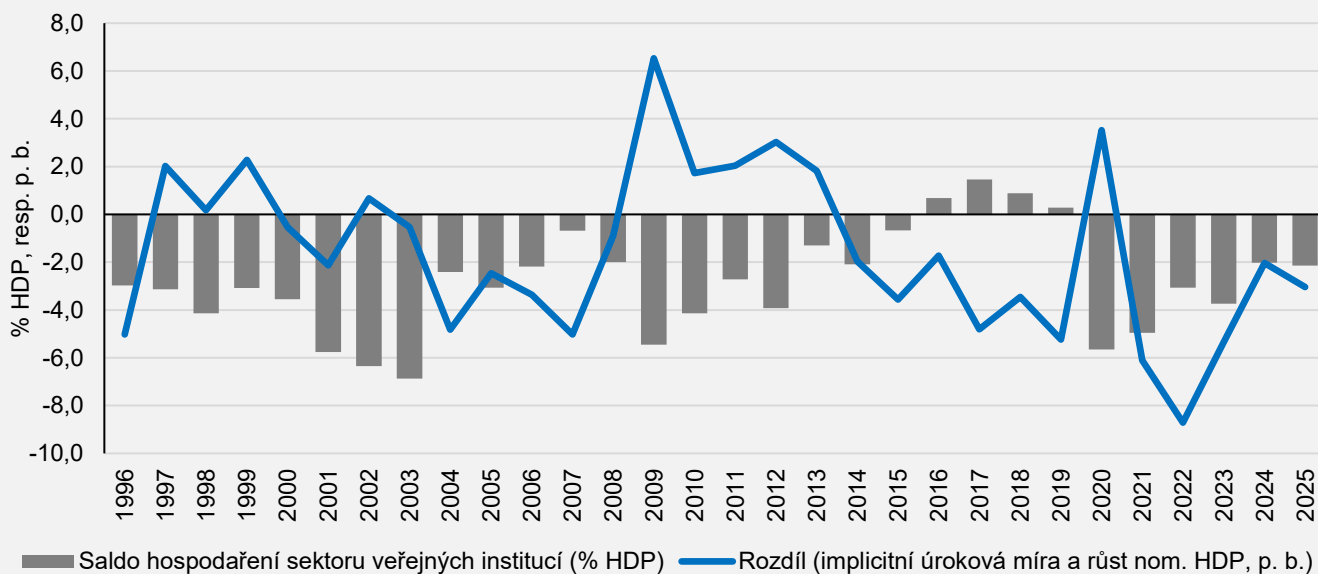
²⁷ Implicitní úroková míra je poměr mezi vynaloženými prostředky na úrokové platby v roce t a dluhem sektoru veřejných institucí na konci roku $t-1$.

evropská dluhová krize, pandemie COVID-19 apod.), kdy dochází k významnému meziročnímu poklesu HDP, viz též text dříve.

Nelze se však spoléhat na záporný rozdíl $r-g$, jež by napomohl „automaticky“ snížit míru zadlužení, a to přinejmenším ze dvou důvodů. Zaprvé, Česká republika je malá otevřená ekonomika, která příliš světovou situaci na finančních trzích neovlivní. Tudiž úroková míra z dluhu sektoru veřejných institucí závisí nejen na domácích faktorech, ale ovlivňuje ji i celosvětové dění (viz např. současná geopolitická fragmentace tlačící úrokové míry nahoru).²⁸ Otevřenost České republiky také znamená, že vývoj HDP je významně ovlivněn situací v zahraničí. V rámci ekonomického růstu se tudíž nemůže spoléhat pouze na domácí faktory. Zároveň nelze počítat s tím, že samotný růst ekonomiky kompletně vyřeší nepříznivý vývoj veřejných financí, viz diskuzi dříve. Zadruhé, pokud již rozdíl $r-g$ je záporný, tak přesto mnohdy dochází v těchto „dobrých časech“ k aplikaci fiskální politiky, která přispívá k prohlubování deficitů a zvyšování zadlužení, a není konzistentní s dlouhodobou udržitelností veřejných financí. Viz např. aplikovaná fiskální politika v České republice před globální finanční krizí a po pandemii COVID-19 (šedé sloupce v grafu B1.2). V minulosti se také stálo (typicky před pandemií COVID-19), že i přes záporný rozdíl $r-g$ docházelo k aplikaci procyklické expanzivní fiskální politiky, kvůli níž se relativně pozitivní období v letech 2017–2019 dostatečně nevyužilo k tvorbě „rezerv“ na horší časy (viz diskuze dříve).²⁹

Z těchto důvodů je proto nutné provádět zodpovědnou fiskální politiku – tj. snižovat deficitní saldo hospodaření a postupně dosahovat přebytků – v „dobrých časech“ (záporný rozdíl $r-g$), aby byl vytvořen dostatečný fiskální prostor pro „horší časy“ (kladný rozdíl $r-g$). V těchto „horších časech“ by fiskální politika měla dočasně stimulovat ekonomiku rozvážnými kroky, jež nepovedou k dlouhodobému dopadu na vývoj míry zadlužení, a tedy i udržitelnosti veřejných financí.

Graf B1.2 Saldo hospodaření sektoru veřejných institucí a vývoj rozdílu mezi implicitní úrokovou mírou a změnou nominálního HDP v České republice



Zdroj: AMECO (srpen, 2026), ČSÚ (srpen, 2026); výpočty NRR.

Intuitivně by bylo možné se domnívat, že pouhým součtem sald hospodaření sektoru veřejných institucí za předchozí roky by se měla získat konkrétní výše dluhu (neboli meziroční změna dluhu by měla být shodná s výší salda za konkrétní rok). V realitě tomu tak není a tento rozdíl (ať již kladný nebo záporný) mezi saldem hospodaření a změnou dluhu se nazývá „přechod“ mezi saldem a změnou dluhu (tzv. stock-flow adjustment, SFA). Ve výši SFA se mj. odráží následující faktory. V záporných hodnotách SFA koncem 90. let a přelomu milénia se zrcadlí prováděná privatizace. V letech 2011–2012 a v období pandemie (2020–2021) docházelo k emisi dluhových cenných papírů sektorem veřejných institucí, kdy výnos z emise nebyl zcela užít na financování současných výdajů, ale sloužil k vytvoření rezervy pro financování výdajů v budoucnu. Emise státních cenných papírů tak jen využívala vhodných podmínek na finančních trzích (prostředí nízkých úrokových sazeb), aniž by takto získané

²⁸ To ale rozhodně neznamená, že by Česká republika měla rezignovat na zodpovědnou fiskální politiku podporující udržitelnost veřejných financí.

²⁹ Procyklická expanzivní fiskální politika napomohla již před pandemií vytvořit inflační tlaky, které se – společně s rozvolněnou hospodářskou politikou během pandemie – naplno projeví po odeznění pandemie. Spolu s dalšími inflačními tlaky zavdaly příčinu pro aplikaci restriktivní měnové politiky, jež se posléze odrazila v nárůstu úrokových sazeb, tj. včetně těch, které požadují investoři při koupi státních dluhopisů.

prostředky byly aktuálně potřeba. SFA se významně zvýšila též v roce 2022, což bylo způsobeno především úvěrem, který vláda poskytla energetické společnosti ČEZ, a. s. na posílení její likvidity v důsledku vysokých cen energií. Též v roce 2022 došlo k navýšení položky SFA (metodické úpravy) vlivem nárůstu pohledávek Garančního systému finančního trhu souvisejících s likvidací Sberbank. V roce 2023 položka SFA působila ve směru snížení míry zadlužení a byla ovlivněna vyplacenou superdividendou.³⁰ Faktorem, který zvyšoval SFA hlavně v posledních několika letech (především po pandemii COVID-19), byla vyšší potřeba financování sektoru veřejných institucí, nežli by odpovídalo deficitnímu saldu hospodaření celého sektoru. Tento jev nastává kvůli tomu, že přebytky subsektoru místních vládních institucí (obce a kraje) nejsou zcela využity v rámci řízení likvidity v systému státní pokladny (tzv. systém cash-poolingu).³¹ Od roku 2024 SFA zvyšují též zálohové platby Ministerstva obrany České republiky.

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

Státní rozpočet na rok 2025 i rozpočty dalších relevantních subjektů sektoru veřejných institucí byly připravovány během roku 2024. Dne 24. dubna 2024 MF ČR v rámci Rozpočtové strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2025 až 2027 (Strategie)³² stanovilo celkové výdaje sektoru veřejných institucí ve výši 3 541 mld. Kč a výdajový rámec státního rozpočtu a státních fondů (včetně EU/FM) v hodnotě 2 364 mld. Kč (viz tabulku 1, sloupec 1). Postup odvození výdajových rámců obsažených ve Strategii byl v souladu se schválenou metodikou,³³ a proto NRR vyjádřila souhlasné stanovisko.³⁴

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 2024 úprava výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na úroveň 2 392 mld. Kč (sloupec 2, tabulka 1).³⁵ Na změnu výdajového rámce o 28 mld. Kč měly vliv hlavně dva faktory. Růst hodnoty výdajového rámce pro rok 2025 nastal především kvůli vyšším očekávaným příjmům z daní a pojistného a v menší míře též kvůli nárůstu ostatních příjmů (celkový efekt byl 42,3 mld. Kč). Naopak vlivem jednorázových a přechodných opatření (daň z neočekávaných zisků, humanitární dávka a příspěvek na ubytování pro osoby s dočasnou ochranou) došlo ke snížení výdajového rámce o 14,6 mld. Kč. Provedené úpravy výdajového rámce byly možné kvůli změnám v srpnové makroekonomické predikci a predikci příjmů sektoru veřejných institucí oproti predikcím vstupujícím do tvorby Strategie na jaře 2024. K oběma srpnovým predikcím vydal Výbor pro rozpočtové prognózy (Výbor) 29. srpna 2024 souhlasné stanovisko, avšak s jistými výhradami.³⁶

V prosinci 2024 došlo ke schválení státního rozpočtu s výdaji 2 327 mld. Kč (sloupec 3, tabulka 1).³⁷ Celková výše schválených výdajů státních fondů dosáhla 254 mld. Kč, a to při rozpočtovaném transferu ze státního rozpočtu (na příjmové straně rozpočtů fondů) 173 mld. Kč. Součet schválených výdajů státního rozpočtu a státních fondů

³⁰ Detailně NRR (2024): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2023.

³¹ Detailnější informace poskytuje edukační materiál NRR Musil a Bárta (2024): Průvodce světem veřejného dluhu.

³² Výbor pro rozpočtové prognózy již 16. dubna 2024 posoudil podklady MF ČR vstupující do sestavování Strategie (tj. odhady makroekonomického vývoje a příjmů veřejných institucí) a vyhodnotil je jako realistické, byť z drobnými připomínkami (viz https://mf.gov.cz/assets/attachments/2024-04-16_VRP-stanovisko-makro.pdf a https://mf.gov.cz/assets/attachments/2024-04-16_VRP-stanovisko-fiskal.pdf).

³³ MF ČR a NRR (2024): Metodika odvození výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů – 4. aktualizované vydání (<https://mf.gov.cz/cs/rozpoctova-politika/makroekonomika/metodiky/2024/metodika-odvozeni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpoc-54830>). Vypracování a zveřejnění této metodiky vyplývá ze Zákona (odst. 6 ustanovení § 10 a odst. 1 ustanovení § 12).

³⁴ NRR (2024): Stanovisko Národní rozpočtové rady číslo 2/2024 ze dne 18. 4. 2024 ke stanovení výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů na léta 2025 až 2027 (<https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/stanovisko-nrr-c-2-2024-ke-stanoveni-vydajovych-ramcu-statniho-rozpocetu/>).

³⁵ MF ČR (2024): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2025 včetně rozpočtové dokumentace: D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2025 (<https://odok.gov.cz/portal/veklep/material/KORND8MGFFHS/>).

³⁶ Makroekonomickou prognózu MF ČR pro období 2024–2025 ze srpna 2024 hodnotil Výbor (v přítomnosti sedmi členů) jednomyslně jako realistickou, většina členů Výboru ovšem upozornila, že očekává oproti prognóze odlišnou strukturu na straně poptávky. Několik členů Výboru také poukázalo na riziko nižšího růstu nominálního HDP v roce 2025. Blíže viz: https://mf.gov.cz/assets/attachments/2024-08-29_VRP-stanovisko-makro.pdf. Predikci příjmů sektoru veřejných institucí MF ČR 2024–2025 ze srpna 2024 hodnotil Výbor celkově jako realistickou (pět členů Výboru), avšak dva členové Výboru predikci považovali za optimistickou. Tito dva členové poukazovali na riziko nižšího než prognózaného inkasa zejména u daně z příjmu právnických osob a DPH vzhledem k odlišnostem v jimi očekávané struktuře HDP na straně poptávky oproti vyznění podkladové makroekonomické prognózy MF ČR (viz: https://mf.gov.cz/assets/attachments/2024-08-29_VRP-stanovisko-fiskal.pdf). Výbor se však jednomyslně shodl, že se ve svém hodnocení zaměřil především na prognózu výnosů z tradičních daňových příjmů úzce navázaných na makroekonomický vývoj. U zbylých typů příjmů (především daň z neočekávaných zisků a příjmů z prodeje emisních povolenek) Výbor pociťoval nedostatek podrobnějších a konkrétnějších informací, v jehož důsledku bylo hodnocení prognózy příjmů jako celku zatíženo velkou nejistotou.

³⁷ Zákon č. 434/2024 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2025.

po snížení o transferovou platbu činil 2 409 mld. Kč (sloupec 3). Pro účely srovnání této hodnoty s částkou upraveného výdajového rámce ze srpna je však nutné její snížení o 10 mld. Kč alokovaných na odstraňování povodňových škod (§ 8, odst. 2, písm. d, zákona 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech) a o 7,2 mld. Kč výdajů státních fondů krytých neutracenými prostředky z minulých let. Po této úpravě je tak hodnota schválených konsolidovaných výdajů státního rozpočtu a státních fondů 2 392 mld. Kč, což je v souladu s upraveným výdajovým rámcem.

Nároky z nespotřebovaných výdajů (NNV) k počátku roku 2025 činily 201,7 mld. Kč. V průběhu roku bylo započteno do rozpočtu nebo ukončeno 145,7 mld. Kč NNV. Skutečně vyčerpáno bylo 102,6 mld. Kč. K 1. lednu 2026 dosáhly NNV 178,0 mld. Kč.³⁸

Skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů dosáhly 2 453 mld. Kč (sloupec 4, tabulka 1). To je zhruba o 44 mld. Kč více nežli výdaje uvedeném ve schváleném rozpočtu (2 409 mld. Kč, sloupec 3, tabulka 1). Nárůst výdajů byl způsoben čerpáním NNV a navýšením výdajů krytých prostředky z EU.³⁹

Skutečné výdaje sektoru veřejných institucí v roce 2025 dosáhly 3 696 mld. Kč a skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů činily 2 453 mld. Kč (sloupec 4, tabulka 1). To je přibližně o 61 mld. Kč více nežli hodnota výdajového rámce aktualizovaného dle ustanovení § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, na základě srpnové makroekonomické predikce⁴⁰ (sloupec 2, tabulka 1).

Tabulka 1 Vývoj klíčových ukazatelů výdajového pravidla a skutečně dosažené hodnoty v roce 2025 (v mld. Kč, pokud není uvedeno jinak)

	(1) Rozpočtová strategie (duben 2024)	(2) Návrh státního rozpočtu (srpen 2024)	(3) Schválený státní rozpočet (prosinec 2024)	(4) Skutečnost (srpen 2026)
Výdaje sektoru veřejných institucí	3 541			3 696
Výdajový rámec SR a SF včetně EU	2 364	2 392		
Státní rozpočet		2 316	2 327	2 372
Státní fondy			254	259
Transfery ze státního rozpočtu státním fondům			173	178
Celkem státní rozpočet a státní fondy			2 409	2 453
HDP v běžných cenách	8 032	8 393	8 410	8 573
Strukturální saldo (% HDP)	-2,25	-2,0	-2,0	-2,2
Produkční mezera (% pot. produktu)	-0,4	-0,9	-0,9	-0,5

Zdroj: MF ČR (2024): Rozpočtová strategie sektoru veřejných institucí České republiky na léta 2025 až 2027, zákon č. 23/2017 Sb., MF ČR (duben, 2024): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR (2024): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2025 včetně rozpočtové dokumentace: D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2025, K. Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2026 a 2027, MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky, zákon č. 434/2024 Sb., MF ČR (listopad, 2024): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR (2026): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2025, Sešit C – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu, MF ČR (2026): Monitor státní poklady, MF ČR (2026): Pokladní plnění za leden–prosinec 2025, MF ČR (srpen, 2026): Makroekonomická predikce České republiky, ČSÚ (2026): Databáze národních účtů; výpočty NRR.

Pozn.: SR = státní rozpočet, SF = státní fondy. Součty v tabulce mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

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

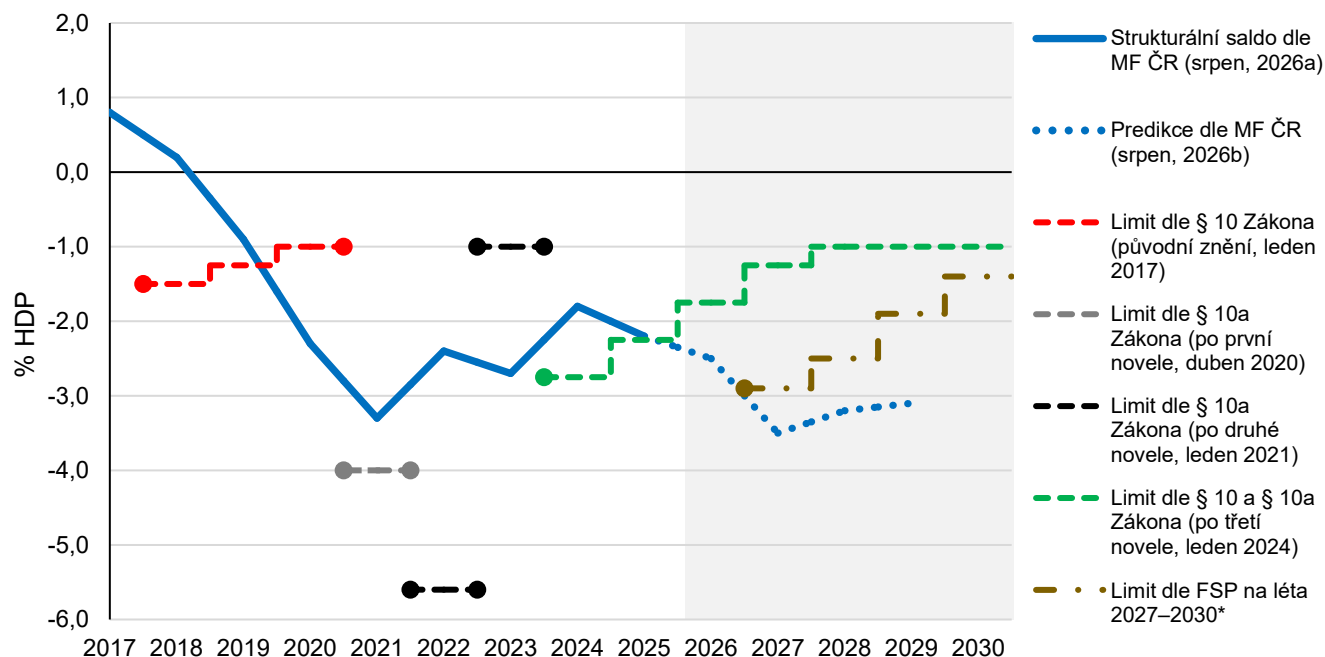
³⁸ MF ČR (2026): Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2025, Sešit C – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu.

³⁹ Text této Zprávy o plnění pravidel sice neuvádí kompletní hodnoty příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu bez/po očištění prostředků z Evropské unie a finančních mechanismů (EU/FM), avšak tyto prostředky hrály v roce 2025 významnou roli v kontextu interpretace salda státního rozpočtu. Příjmy a výdaje související s projekty EU/FM byly pro rok 2025 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 částí výdajů v rámci jednotlivých operačních programů, tak zhoršil hotovostní saldo státního rozpočtu o 40,8 mld. Kč. NRR již dlouhodobě apeluje na to, aby se uváděly hodnoty příjmů, výdajů a salda státního rozpočtu po očištění prostředků z EU/FM, viz např. <https://www.rozpocetovaraada.cz/publikace/pruvodce-svetem-deficitu-verejnych-rozpocetu/>.

⁴⁰ MF ČR (srpen, 2024): Makroekonomická predikce České republiky.

strukturálního salda pro rok 2025 na $-2,25\%$ HDP (graf 2, zelená přerušovaná čára). V roce 2025 strukturální saldo dosáhlo $-2,20\%$ HDP⁴¹ (graf 2, modrá plná čára).

Graf 2 Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí



Zdroj: MF ČR (srpen, 2026b): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2027 – D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2027, K. Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2028 a 2029, MF ČR (srpen, 2026a): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR (červen, 2026): Fiskálně-strukturální plán České republiky pro období 2027 až 2030, Zákon (různá znění); výpočty NRR.

Pozn.: (a) 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). (b) Čtvrtá novela Zákona v odstavci (1) § 10 uvádí, že pro odvození výdajového rámce (tj. fiskálního pravidla limitu strukturálního salda) se použije primární strukturální saldo sektoru veřejných institucí uvedené pro daný rok v posledním schváleném fiskálně-strukturálním plánu (FSP). Graf 2 zachycuje pro roky 2027–2030 limit strukturálního salda uvedeného přímo ve FSP z června 2026 z důvodu snadnější srovnatelnosti s předchozími zněními Zákona. Výše strukturálního salda vychází z primárního strukturálního salda (primární strukturální saldo je očištěné o úrokové výdaje). (c) V legendě grafu je uváděn měsíc a rok účinnosti Zákona, resp. jeho novely.

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 novelizaci⁴² 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 $2,20\%$ HDP v roce 2025 nelze označit za zcela uspokojivý. Strukturální saldo sice dosáhlo lepších hodnot nežli během pandemie, ale naplno se ukazuje obtížnost rychlé redukce strukturálního deficitu.

Pro rok 2026 MF ČR⁴³ odhaduje výši strukturálního salda na $-2,5\%$ HDP (viz tečkovanou modrou čáru v grafu 2), avšak zákonný limit je určený na $-1,75\%$ HDP (viz zelenou přerušovanou čáru v grafu 2). Vzhledem k obtížnosti uskutečnit významné meziroční zlepšení strukturálního salda tak patrně již v roce 2026 dojde k porušení fiskálního pravidla strukturálního salda.⁴⁴

⁴¹ MF ČR (srpen, 2026): Makroekonomická prognóza České republiky

⁴² Detailní informace o dvou novelách Zákona viz NRR (2022): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí (box 2.1). Číselné označení novel Zákona slouží pouze pro lepší orientaci popisovaných změn. Toto číselné označení nebere v potaz všechny novely Zákona.

⁴³ MF ČR (srpen, 2026): Makroekonomická prognóza České republiky.

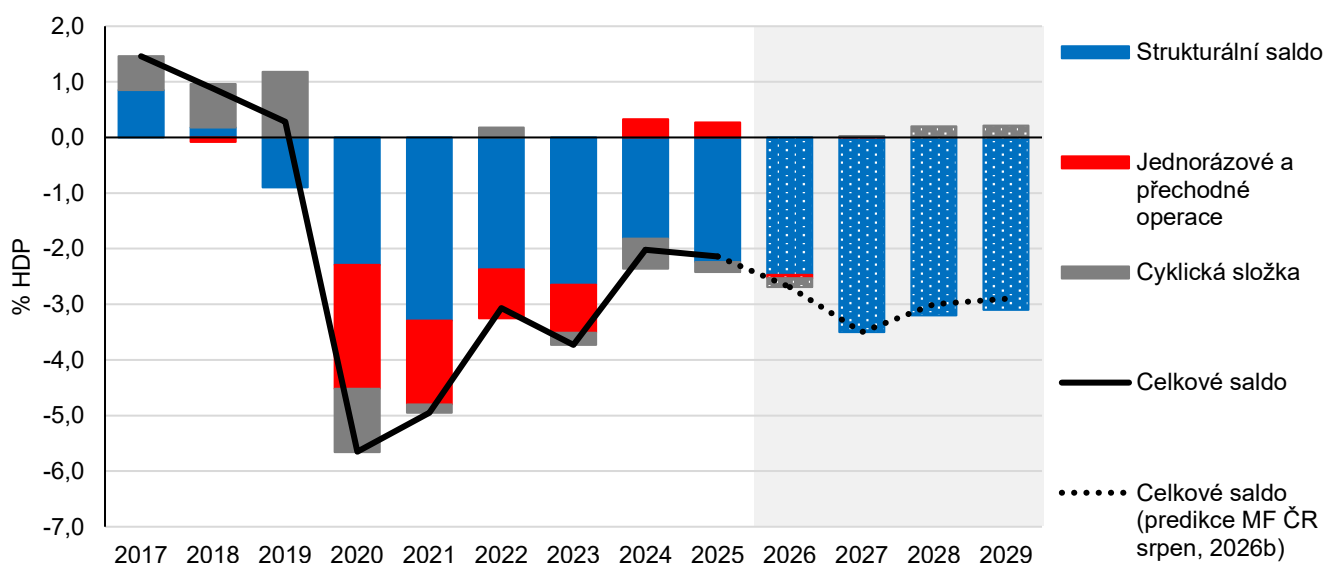
⁴⁴ Vyhodnocení plnění fiskálních pravidel za rok 2026 nebude brát v potaz změny fiskálního rámce přijaté v roce 2026 (zákonem č. 155/2026 Sb.).

Od roku 2027 je limit strukturálního salda (resp. primárního strukturálního salda) sektoru veřejných institucí odvozen dle čtvrté novely Zákona⁴⁵ (detaily viz box 2 v této Zprávě o plnění pravidel). Konkrétní hodnoty limitu jsou pak stanoveny v tzv. fiskálně-strukturálním plánu (FSP)⁴⁶ a v grafu 2 je zachycuje zlatá čerchovaná čára. I přes rozvolněnější stanovení pravidla pro následující období se pro rok 2027 předpokládá, že limit dle FSP (–2,9 % HDP) bude porušen, jelikož MF ČR odhaduje⁴⁷ strukturální saldo pro rok 2027 ve výši –3,5 % HDP.

Zároveň je z predikce MF ČR⁴⁸ patrné, že v roce 2028 a 2029 může opět dojít k překročení limitu fiskálního pravidla strukturálního salda (viz srovnání vývoje zlaté čerchované čáry a modré tečkované čárky v grafu 2). Např. stanovený limit pro strukturální saldo pro roky 2028 a 2029 činí dle MF ČR⁴⁹ –2,5 % HDP a –1,9 % HDP. Dle predikce MF ČR⁵⁰ by však strukturální saldo mělo v letech 2028 a 2029 dosáhnout –3,2 % HDP a –3,1 % HDP. Pro splnění tohoto fiskálního pravidla⁵¹ se tudíž musí provést opatření vedoucí ke snížení výdajů či zvýšení příjmů nebo kombinace obojího. V roce 2028 bude nutné provést konsolidaci ve výši zhruba 100 mld. Kč a v roce 2029 bude potřeba udělat další dodatečné kroky zlepšující strukturální saldo o dalších 50 mld. Kč.⁵²

Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí zachycuje graf 3.

Graf 3 Rozklad celkového salda sektoru veřejných institucí



Zdroj: MF ČR (srpen, 2026a): Makroekonomická predikce České republiky, MF ČR (srpen, 2026b): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2027 – D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2027, K. Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2028 a 2029; výpočty NRR.

Od roku 2020 strukturální deficit dominantně ovlivňuje trvale záporné celkové saldo sektoru. Predikce MF ČR⁵³ ze srpna 2026 pro období 2026–2029 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). Roky 2024–2025

⁴⁵ Viz zákon č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů.

⁴⁶ Aktuální FSP České republiky pro období 2027 až 2030 publikovalo MF ČR v červnu 2026.

⁴⁷ MF ČR (srpen, 2026b): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2027 – D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2027, K. Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2028 a 2029.

⁴⁸ Viz poznámku pod čarou č. 47 uvedou výše.

⁴⁹ MF ČR (červen, 2026): Fiskálně-strukturální plán České republiky pro období 2027 až 2030. Jedná se o strukturální saldo uvedené v citovaném dokumentu, které vychází z primárního strukturálního salda, jež se dle odstavce (1) § 10 Zákona (po čtvrté novele) použije pro odvození výdajového rámce (tj. fiskálního pravidla limitu strukturálního salda).

⁵⁰ Viz poznámku pod čarou č. 47 uvedou výše.

⁵¹ Připomeňme, že Zákon, resp. FSP stanovují maximální možné přípustné hodnoty (primárního) strukturálního salda. Nejedná se tedy o hodnoty „cílované“.

⁵² Jedná se pouze o velmi hrubý a rámcový výpočet rozsahu konsolidace. V textu se nebere v potaz aplikace žádných únikových doložek, uvažuje se akruální princip (tj. odhlíží se od možných rozdílů mezi hotovostním a akruálním principem) a do výpočtu vstupuje výše strukturálního salda (v Zákoně se odkazuje na tzv. primární strukturální saldo, tj. strukturální saldo očištěné o úrokové výdaje).

⁵³ MF ČR (srpen, 2026b): Návrh zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2027 – D. Makroekonomický rámec, fiskální politika a výdajový rámec na rok 2027, K. Návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu na léta 2028 a 2029.

poukazují na to, že jednorázová a přechodná opatření nemusejí saldo sektoru v souhrnu zatěžovat jen negativně (jak tomu bylo např. v letech 2020–2023), ale naopak mohou přispívat i k pozitivnímu vývoji salda.⁵⁴

Závěr: NRR konstatuje, že při odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na rok 2025 byl dodržen postup stanovování celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce. Skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů za rok 2025 překročily o zhruba 61 mld. Kč aktualizovaný výdajový rámec, avšak limit strukturálního salda (–2,25 % HDP) překročen nebyl.⁵⁵

Box 2 Novelizace Zákona a nová fiskální pravidla

Úprava evropského fiskálního rámce⁵⁶, která vstoupila v účinnost na konci dubna 2024, si vyžádala změny i národních fiskálních pravidel. Součástí evropských legislativních dokumentů reformy je totiž i směrnice Rady (EU) 2024/1265, kterou se mění směrnice 2011/85/EU o požadavcích na rozpočtové rámce členských států (Směrnice), která vyžaduje změnu české legislativy (zejména Zákona⁵⁷). Přestože byla transpoziční lhůta u Směrnice stanovena na konec roku 2025, legislativní proces změny českého fiskálního rámce byl dokončen až v roce 2026.

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. V prosinci pak dosluhující vláda schválila návrh novely Zákona včetně úprav vycházejících z mezirezortního připomínkového řízení a Legislativní rady vlády (LRV) a zaslala ho do Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR.

Po volbách do Poslanecké sněmovny v říjnu 2025 a jmenování nové vlády v prosinci téhož roku byl však připraven nový návrh, a to Návrh zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů (dále jen „Návrh zákona“), kterým se kromě Zákona mění i zákon č. 218/2000 Sb., 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 tento návrh zásadním způsobem mění fiskální rámec a pravidla České republiky, a určuje tak směřování hospodaření České republiky nejen v následujících letech, ale v následujících desetiletích.

Návrh zákona (po přijetí pozměňovacích návrhů během třetího čtení v PSP ČR) byl vrácen do PSP ČR Senátem s dalšími pozměňovacími návrhy; ty však přijaty nebyly, a Návrh zákona byl 8. července 2026 doručen prezidentovi republiky k podpisu v původním znění odhlasovaném PSP ČR. Prezident republiky 22. července 2026 Návrh zákona vetoval s odůvodněním⁵⁸ popisujícím obavy z dopadů, které tento zákon může způsobit v oblasti veřejných financí z hlediska jejich dlouhodobé udržitelnosti, a také významné oslabení nástrojů parlamentní kontroly nad rozpočtovými procesy.

26. srpna 2026 bylo prezidentské veto přehlasováno PSP ČR. Pro přehlasování zvedlo ruku 104 poslanců ze 176 přihlášených. Návrh zákona byl přijat jako zákon č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů a nabyl účinnosti 29. srpna 2026.

Zákon č. 155/2026 Sb. mění pravidlo odvození tzv. výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů. Toto pravidlo určuje maximální výši výdajů, které vláda může v daném roce vynaložit. Dosud byly tyto výdajové rámce odvozovány na základě strukturálního salda (salda hospodaření veřejných institucí po očištění o vliv hospodářského cyklu a jednorázové a přechodné operace), což navazovalo na evropské pravidlo střednědobého rozpočtového cíle (tzv. MTO, medium-term objective). Vzhledem k tomu, že evropský fiskální rámec opustil toto pravidlo a byl ustanoven nový operační ukazatel – tzv. čisté výdaje⁵⁹, bylo zákonem č. 155/2026 Sb. upraveno i české fiskální pravidlo. Nově tak tento zákon ustanovuje, že pro odvození výdajových rámců se použije primární

⁵⁴ Kladné saldo jednorázových a přechodných operací je v letech 2024 a 2025 silně ovlivněno na příjmové straně daní z neočekávaných zisků. Na straně výdajů se v těchto letech nachází jen položky spojené s humanitární krizí v kontextu válečného konfliktu mezi Ruskou federací a Ukrajinou a položky spojené s odstraňováním následků povodní ze září 2024.

⁵⁵ Připomeňme, že Zpráva o plnění pravidel hodnotí dodržování fiskálních pravidel za rok 2025, proto se v kontextu hodnocení fiskálních pravidel za rok 2025 vždy opírá a odkazuje na znění Zákona účinného v roce 2025.

⁵⁶ Viz například ÚNRR (2025): Výroční zpráva za rok 2024 (kapitola 4) nebo ÚNRR (2025): Zpráva o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2024 (box 3).

⁵⁷ Zkratka Zákon je v textu Zprávy o plnění pravidel užitá pro zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů. Tato zkratka nezastupuje zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a ani zákon č. 155/2026 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁸ Viz Sněmovní tisk 90/8: Stanovisko prezidenta k tisku 90/0 (<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=278576>).

⁵⁹ 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.

strukturální saldo sektoru veřejných institucí (tj. strukturální saldo upravené navíc o úrokové výdaje) uvedené pro daný rok v posledním schváleném fiskálně-strukturálním plánu⁶⁰. Srovnání limitu strukturálního salda stanoveného zněním Zákona před a po čtvrté novele (provedenou zákonem č. 155/2026 Sb.) poskytuje graf 2.

Upravené pravidlo odvození výdajových rámců (ustanovení § 10 Zákona po čtvrté novele) tak navazuje na současnou praxi a zároveň reflektuje evropský fiskální rámec. Členské státy při sestavování dráhy čistých výdajů a fiskálně-strukturálního plánu totiž dostávají od Evropské komise informaci právě o primárním strukturálním saldu, kterého by měly dosáhnout.

Změnou prochází i pravidlo tzv. dluhové brzdy. Zatímco hodnota maximální výše zadlužení (dluhu sektoru veřejných institucí v poměru k HDP) zůstává formálně nezměněna, tedy na 55 % HDP, výčet výjimek (tedy položek, které se do výše tohoto zadlužení nezapočítávají) se rozšiřuje. Vedle dosud odečítané rezervy peněžních prostředků při financování státního dluhu se podle návrhu odečítají i další položky, a to výdaje na financování výstavby nízkouhlíkové výroby (např. výstavba jaderné elektrárny Dukovany EDU II) a některé Zákonem definované výdaje uplatněné v předchozím roce, jako jsou například výdaje spojené s odstraňováním následků živelních pohrom nebo havárií značného rozsahu. Přestože se jedná o položky, které lze ekonomicky či věcně obhájit, dochází jejich uplatněním ke změkčení pravidla dluhové brzdy.

Změny, které zásadním způsobem upravují fiskální rámec České republiky, najdeme ale i v uvedeném zákoně č. 218/2000 Sb. (přesněji v ustanovení § 8). Úprava byla do zákona č. 155/2026 Sb. načtena pozměňovacím návrhem ministryně financí Aleny Schillerové. Jedná se o výjimky určující, které výdaje se nepočítají do zmíněné maximální výše výdajových rámců, tzn. celkových výdajů státního rozpočtu a státních fondů při jeho sestavování. Od ledna 2026 platí výjimka pro financování obrany, která byla pozměňovacím návrhem prodloužena o další tři roky (tzn. do roku 2036). Současně byla přidána i výjimka pro výdaje na financování dopravní infrastruktury v letech 2026 až 2036. Ta však není nijak kvantitativně omezená.

Přestože tyto výdaje budou zahrnuty ve výsledném schodku veřejných financí, nebudou započítány do limitu výdajového rámce při sestavování rozpočtu (do stanoveného primárního strukturálního salda), a tím pádem rámec navyšují. Je tak vytvořen dodatečný fiskální prostor pro jiné (běžné) výdaje. Tato změna je zásadním rozvolněním fiskálních pravidel, a zároveň způsobuje, že nebude ex ante možné jednoznačně určit výši schodku veřejných financí.

Zákon č. 155/2026 Sb. nově také umožňuje změnu rozpočtu tzv. parlamentních kapitol⁶¹, po dohodě jejich správců s ministerstvem financí. Tyto kapitoly mají vykazovat rozpočtovou nezávislost, a jejich správci tak předkládají návrh rozpočtu kapitol rozpočtovému výboru PSP ČR. Dosud byla změna v rozpočtu těchto kapitol omezena pouze z důvodu navýšení platů nebo z důvodu předpokládaného přijetí prostředků z rozpočtu Evropské unie nebo z finančních mechanismů; to však zákon č. 155/2026 Sb. odstraňuje. Zrušením podmínky souhlasu rozpočtového výboru se změnami jde de facto o posílení role MF ČR a omezení rozpočtové nezávislosti těchto kapitol.

Další uvolnění rozpočtových pravidel představuje ustanovení zvláštních pravidel rozpočtového hospodaření (ustanovení § 31 zákona č. 218/2000 Sb.). Toto ustanovení umožňuje vládě překročit výdaje stanovené zákonem o státním rozpočtu, a to až o 10 %. Jedná se nicméně pouze o případy stavu ohrožení státu nebo válečného stavu anebo na základě návrhu opatření k zajišťování bezpečnosti připraveného Bezpečnostní radou státu.

Úpravy obsažené v zákoně č. 155/2026 Sb. v konečném důsledku znamenají rozvolnění národních fiskálních pravidel. Vzhledem k novým výjimkám z výdajových rámců představuje pro české veřejné finance jedinou hranici evropské pravidlo maximální výše deficitu sektoru veřejných institucí ve výši 3 % HDP. Ani tento limit však nemusí být za určitých okolností závazný, jelikož jeho překročení může umožnit uplatnění evropské národní únikové doložky na obranu.⁶² To připouští i nový Fiskálně-strukturální plán ČR pro období 2027 až 2030, který odkazuje na

⁶⁰ Fiskálně-strukturální plán je klíčovým dokumentem pro evropský fiskální rámec. Obsahuje závazek konsolidace veřejných financí daného členského státu (tzv. dráhu čistých výdajů).

⁶¹ Jedná se o kapitoly: Poslanecká sněmovna, Senát, Kancelář prezidenta republiky, Ústavní soud, Nejvyšší kontrolní úřad, Kancelář veřejného ochránce práv a ochránce práv dětí a Úřad Národní rozpočtové rady.

⁶² Viz box 3.3 v NRR (2026): Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.

cíl vlády nepřekročit 3% hranici deficitu, ale současně dodává, že pokud by k takovému překročení došlo, mělo by kvantitativně odpovídat nárůstu výdajů na obranu ve smyslu únikové doložky na obranu.

4 Hospodaření územních samosprávných celků

Územními samosprávnými celky (ÚSC) jsou dle Ústavy České republiky obce a kraje, pro jejichž hospodaření definuje Zákon v ustanovení § 17 speciální pravidlo rozpočtové odpovědnosti. V rámci tohoto pravidla je sledováno kritérium výše dluhu a v případě jeho překročení dále tempo jeho snižování. ÚSC 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 2022–2025

Subsektor místních vládních institucí⁶³ 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 1 086,3 mld. Kč a ve srovnání s předchozím rokem vzrostly o 50,2 mld. Kč. Příjmy subsektoru místních vládních institucí tvořily 30,9 % celkových příjmů sektoru veřejných institucí. Výdaje pak dosahovaly 28,6 % z celkových výdajů sektoru veřejných institucí. Přebytek subsektoru místních vládních institucí se v roce 2025 meziročně snížil o 31,2 mld. Kč na úroveň 29,4 mld. Kč a dosáhl výše 0,3 % HDP. Příslušné údaje obsahuje tabulka 2.

Tabulka 2 Hospodaření subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2022 až 2025

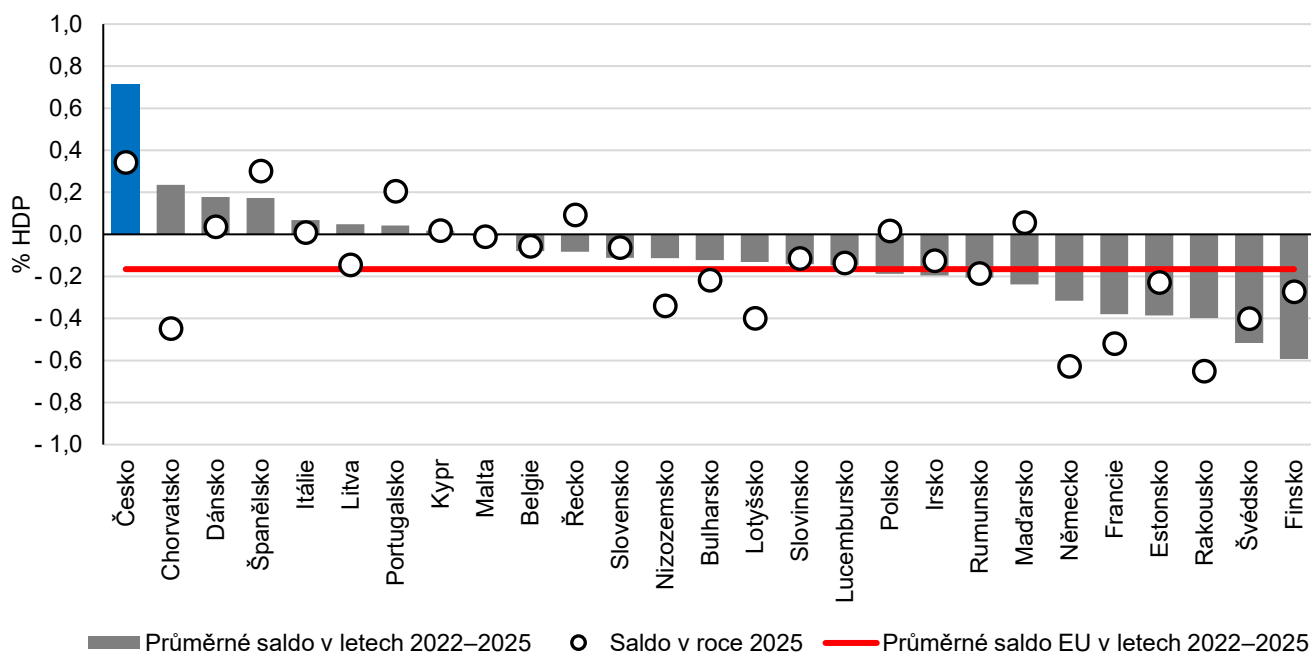
	2022		2023		2024		2025	
	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP	mld. Kč	% HDP
Příjmy	906,3	12,9	991,8	12,9	1036,2	12,9	1086,3	12,7
Výdaje	841,2	11,9	927,4	12,1	975,6	12,1	1056,9	12,4
Saldo	65,1	0,9	64,4	0,8	60,6	0,8	29,4	0,3

Zdroj: ČSÚ (červenec 2026), Eurostat (červenec 2026); výpočty NRR.

Navzdory tomu české municipality zaznamenaly nejvyšší přebytek ze všech států EU. Z údajů v grafu 4 je patrné, že v posledních čtyřech letech je Česká republika s průměrných přebytkem salda hospodaření tohoto subsektoru ve výši 0,7 % HDP značně nad evropským průměrem salda (ten činí necelých –0,2 % HDP). Česká republika je tak jedním z pěti států EU, jejichž subsektor místních vládních institucí ve sledovaném období hospodařil s přebytkem, zatímco celkový sektor vládních institucí s deficitem.⁶⁴

⁶³ Subsektor místních vládních institucí (označení S.1313 v metodice ESA 2010) je částí sektoru vládních institucí (S.13). Zahnuje orgány místní veřejné správy a organizace jimi přímo řízené, tj. všechny organizace, které mají místní kompetence a jsou financovány z místních rozpočtů.

⁶⁴ Těmi dalšími jsou Chorvatsko, Itálie, Litva a Španělsko.

Graf 4 Saldo subsektorů místních vládních institucí států Evropské unie v letech 2022 až 2025

Zdroj: Eurostat (červenec 2026); výpočty NRR.

S přebytkem hospodaření místních vládních institucí zpravidla koresponduje i klesající trend jejich podílu na celkovém dluhu sektoru veřejných institucí. V roce 2025 se dluh subsektoru místních vládních institucí oproti předchozím letům zvýšil, meziročně o 4,7 mld. Kč, což je patrné z tabulky 3. Vzhledem k výrazným přebytkům tohoto subsektoru v posledních několika letech se jedná o protichůdnou změnu. V roce 2025 činil dluh subsektoru místních vládních institucí 87,7 mld. Kč (přibližně 1 % HDP), což představovalo 2,3 % z celkového dluhu sektoru vládních institucí.

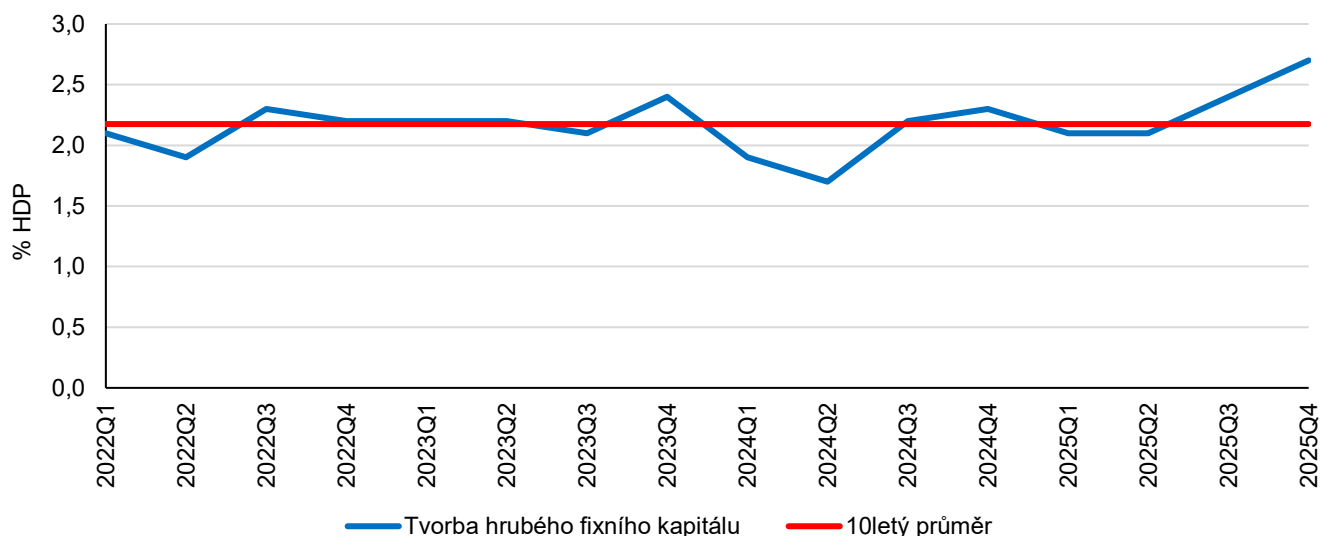
Tabulka 3 Dluh subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2022 až 2025

	2022	2023	2024	2025
Dluh (mld. Kč)	89,1	85,6	83,0	87,7
Podíl na HDP (%)	1,3	1,1	1,0	1,0
Podíl z celkového dluhu sektoru vládních institucí (%)	3,0	2,6	2,4	2,3

Zdroj: ČSÚ (červenec 2026), Eurostat (červenec 2026); výpočty NRR.

V roce 2025 subsektor místních vládních institucí zaznamenal meziroční nárůst investiční aktivity, která přibližně odpovídala 200,1 mld. Kč, což je o 34,3 mld. Kč více než v předchozím roce a o 67,3 mld. Kč více než desetiletý průměr za roky 2016–2025, který činí 132,8 mld. Kč (viz graf 5).⁶⁵

⁶⁵ Tvorba hrubého fixního kapitálu subsektoru místních vládních institucí postupně narostla z 1,3 % HDP v roce 2016 až na 2,3 % HDP v roce 2025.

Graf 5 Investice subsektoru místních vládních institucí ČR v letech 2022 až 2025

Zdroj: ČSÚ (červenec 2026); 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 2025 průměrně meziročně narostla na úroveň přibližně 2,3 % HDP.

4.2 Pravidlo rozpočtové odpovědnosti územních samosprávných celků a jeho dodržování v roce 2025

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

- Územní samosprávný celek hospodaří v zájmu zdravých a udržitelných veřejných financí tak, aby výše jeho dluhu⁶⁶ nepřekročila k rozvahovému dni 60 % průměru jeho ročních příjmů⁶⁷ za poslední 4 rozpočtové roky (dále jen 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 (dále jen pravidlo snižování dluhu).

MF ČR provádí na základě finančních údajů a účetních záznamů předkládaných obcemi monitoring hospodaření územních samosprávných celků. Za rok 2025 bylo do monitoringu zahrnuto 6 260 územních samosprávných celků České republiky, tj. 6 247 obcí⁶⁸ vč. hl. m. Prahy a 13 krajů.

Z celkového počtu 547 obcí, jejichž dluh byl k 31. prosinci 2024 vyšší než 60 % průměru jejich příjmů za předešlé čtyři roky, nesplnilo pravidlo snižování dluhu celkem 16 obcí. Dvě obce realizovaly na základě výzvy MF ČR v roce 2026 mimořádnou splátku dluhu, dvě obce splácí dle splátkového kalendáře své dluhy resortu MF ČR, kdy stanovené splátky jsou nižší než zákonné minimum, a dvanáct obcí nesnížilo svůj dluh o zákonné minimum na

⁶⁶ 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 směnek a od roku 2023 také veřejnoprávních a soukromoprávních vztahů s dobou splatnosti delší než 1 rok, s výjimkou závazků z transferů a závazků, jejichž cílem nebylo odložení splácení dluhů (syntetický účet 459). Z důvodu změny Zákona tak může být meziroční srovnání zavádějící.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Město Zbiroh, městys Pozlovice a obce Cekov, Hnačov, Hnojník, Huslenky a Střížovice nejsou v monitoringu zahrnuty z důvodu nepředání finančních výkazů do Centrálního systému účetních informací státu (ČSÚIS).

základě odložení splátek přijatých úvěrů nebo zápůjček, které bylo stanoveno platným splátkovým kalendářem. MF ČR ani v jednom případě nerozhodlo o pozastavení převodu výnosu daní příslušným obcím.

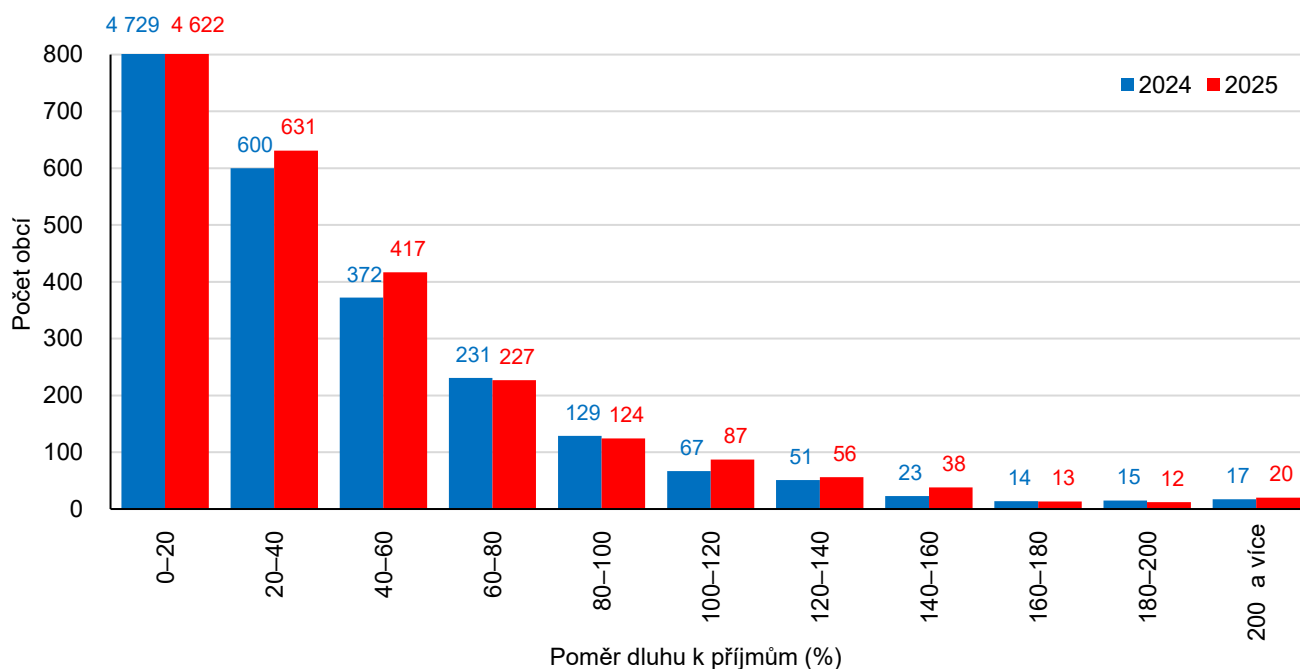
Míra zadlužení ve vztahu k dluhovému ukazateli

Ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti (tedy podíl dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky vyjádřený v procentech) byl k 31. prosinci 2025 vyšší než 60 % u 577 obcí z celkových 6 247 (tj. u 9,2 % všech obcí). Jedná se o meziroční nárůst o 30 obcí. V těchto obcích žije 450 327 obyvatel, tedy přibližně 4,1 % české populace (v roce 2024 v obcích překračujících ukazatel žilo přibližně 4,4 % české populace).⁶⁹ Údaje jsou k dispozici také v grafu 6.

Celková výše dluhu obcí v roce 2025 činila 68,7 mld. Kč, tedy o 5,8 mld. Kč více než v roce 2024. Průměrná výše zadlužení obcí činila 17,3 % (v roce 2024 to bylo 16,3 %). Zcela bez dluhu hospodařilo 3 163 obcí, tj. 50,6 % všech obcí, o 50 obcí méně než v roce 2024. Počet obcí, u nichž ukazatel pravidla rozpočtové odpovědnosti přesáhl 200 %, se meziročně zvýšil ze 17 na 20 obcí.⁷⁰

Z tabulky 4 vyplývá, že dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti v roce 2025 nejčastěji překračovaly obce s 201–2000 obyvateli. Oproti roku 2024 klesl podíl obcí s méně než 200 obyvateli, které překračovaly dluhové kritérium. Největší obcí, která v roce 2025 překračovala dluhové kritérium, bylo město Kyjov s 10 645 obyvateli. Meziročně se jeho podíl dluhu k průměrným příjmům mírně snížil z hodnoty 77,8 % v roce 2024 na 68,2 % v roce 2025. Z krajských měst měla v roce 2025 nejvyšší podíl dluhu k průměrným příjmům Olomouc (45,1 %). Nejlépe si z krajských měst v tomto ohledu vede Praha, jejíž podíl dluhu k průměrným příjmům v roce 2025 dosahoval 5 %.

Graf 6 Počty obcí v intervalech dle procentní výše ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti, srovnání let 2024 a 2025



Zdroj: MF ČR (2025): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2024, MF ČR (2026) Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2025; výpočty NRR.

⁶⁹ V obcích, kde hodnota ukazatele pravidla rozpočtové odpovědnosti překračuje 100 % (226, tj. 3,6 % obcí), žije 146 455 obyvatel, což je přibližně 1,34 % populace ČR (v roce 2024 to bylo 105 049 obyvatel, což bylo 0,96 % populace ČR).

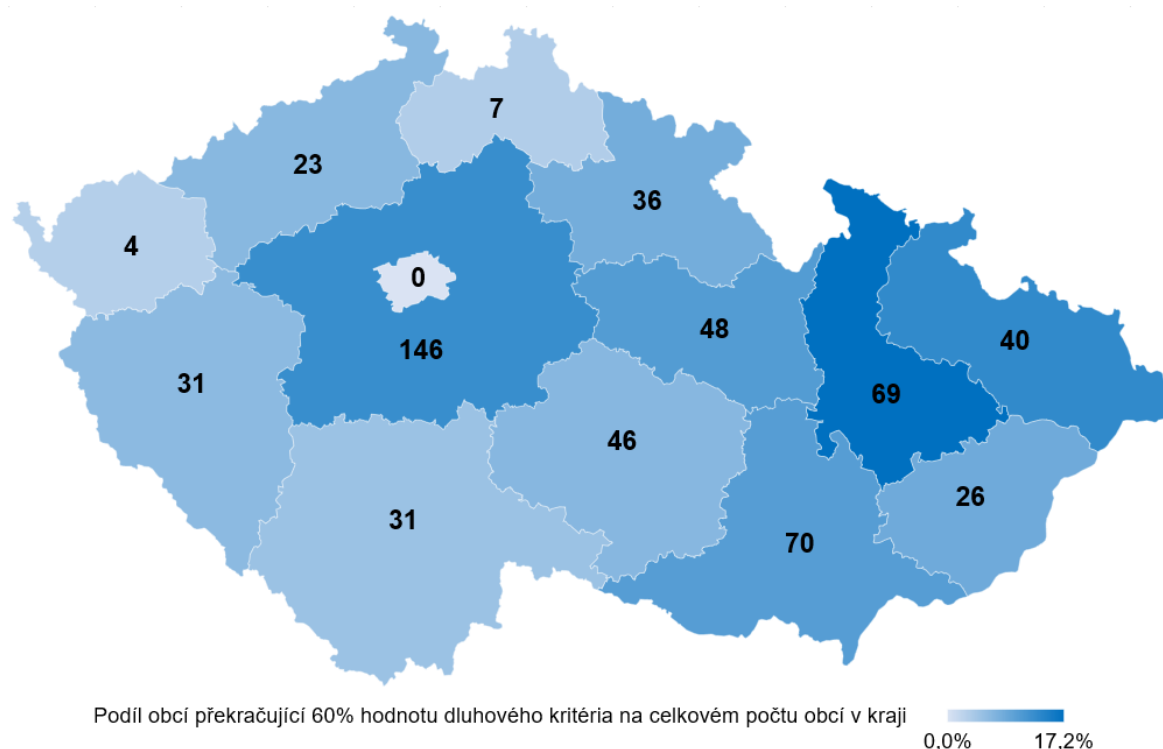
⁷⁰ MF ČR (2026): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2025.

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 (%)	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025
0 – 100	389	391	9	9	2,3	2,3
101 – 200	959	953	62	58	6,5	6,1
201 – 500	1 996	1 998	210	232	10,5	11,6
501 – 1 000	1 372	1 374	158	162	11,5	11,8
1 001 – 2 000	805	802	81	80	10,1	10,0
2 001 a více	727	729	27	36	3,7	4,9
Celkem	6 248	6 247	547	577	8,8	9,2

Zdroj: MF ČR (2025): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2024, MF ČR (2026): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2025; výpočty NRR.

Z grafu 7 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, se tak nachází v Olomouckém kraji (17,2 % obcí). Více než 10 % obcí přesahujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti dále zaznamenal Moravskoslezský kraj (13,3 %), Středočeský kraj (12,8 %) a Jihomoravský kraj (10,4 %). Nejlépe se v tomto ohledu daří obcím v Karlovarském kraji (3 %) a v Libereckém kraji (3,3 %).

Graf 7 Počet obcí překračujících 60% hodnotu dluhového kritéria pravidla rozpočtové odpovědnosti

Zdroj: MF ČR (2026): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2025; výpočty NRR

Vedle pravidla rozpočtové odpovědnosti daného Zákonem sleduje MF ČR u obcí další dva ukazatele, u kterých stanovuje jejich doporučenou úroveň. Jedná se o ukazatel podílu 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, bere je při svých analýzách NRR 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 2025 překračovalo celkem 275 ÚSC, z toho 273 obcí (4,4 % všech obcí) a dva kraje (Olomoucký a Středočeský). Jedná se o meziroční nárůst o 18 ÚSC. Z obcí překračujících dluhové kritérium pravidla rozpočtové odpovědnosti nesplňuje požadavek podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům 156 obcí, tj. 27 % obcí překračujících dluhové kritérium, resp. 2,5 % všech obcí. V obcích překračujících hodnoty obou kritérií žije 104 879 obyvatel (tedy 1 % všech obyvatel ČR). Nejvyšší hodnoty ukazatele podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům vykazují obce Turovice (486,39 %) a Prameny (256,59 %). Žádná další obec nepřekročila hranici 100 % podílu cizích zdrojů k celkovým aktivům.⁷¹

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 97 (tj. 1,6 %) obcí, jedná se o meziroční nárůst o 17 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 2025 zařazeno 16 obcí. Jedná se o meziroční nárůst o 9 obcí.

Celkový počet obyvatel žijících v těchto obcích je 13 193, což je přibližně 0,12 % z celkové populace ČR (v roce 2024 to bylo 4 040 obyvatel). Příčinou překročení monitorovaných ukazatelů byla především realizace různých investičních akcí financovaných zejména z přijatých úvěrů. Dotčené obce často disponují pouze nízkými bezprostředně použitelnými finančními rezervami, a jejich hospodaření tak může být ohroženo těmito riziky:

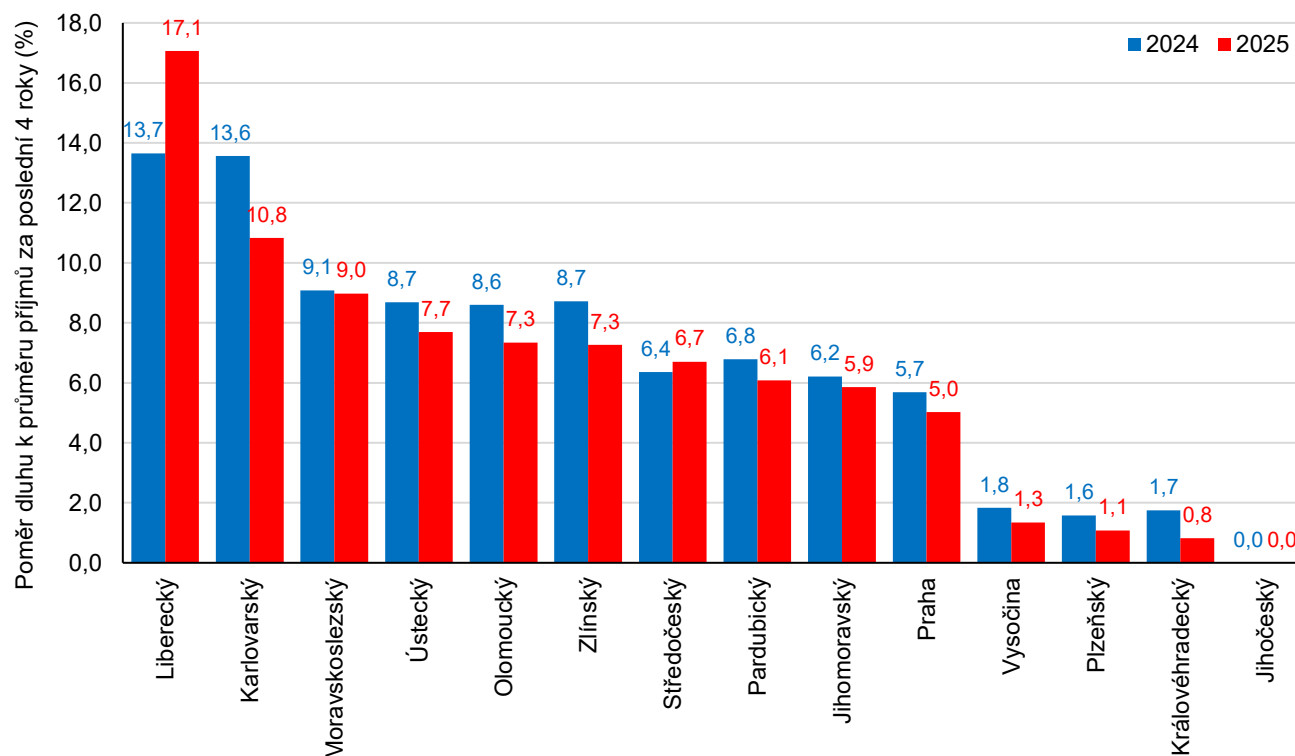
- a) riziko likvidity – obec nedokáže dostát svým dluhům v době jejich splatnosti nebo nezvládne financovat svá aktiva,
- b) legislativní riziko – nedodržení požadavků dle konkrétních podmínek přijaté dotace, dále nařízení EU, zákonů, předpisů a norem obecné platnosti, jejichž plnění je vyžadováno pro 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 již zmíněné obce Prameny a Turovice, které sice nepřekračují hraniční hodnoty všech tří monitorovaných ukazatelů současně, ale vykazují ze všech obcí ČR nejvyšší hodnoty ukazatele podílu 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 (17,1 %). Po něm následují Karlovarský kraj (10,8 %) a Moravskoslezský kraj (9 %). Naopak Jihočeský kraj hospodařil v roce 2025 zcela bez dluhu. V porovnání s rokem 2024 vykázalo 12 krajů pokles poměru dluhu k průměru příjmů za poslední čtyři roky. Největší nárůst zaznamenal Liberecký kraj, který v roce 2025 hospodařil s poměrem dluhu k celkovým příjmům ve výši 17,1 %. Celková výše dluhu krajů v roce 2025 činila 21 mld. Kč, což značí meziroční pokles o 0,02 mld. Kč. Údaje jsou v grafu 8.⁷²

⁷¹ Pokud ukazatel poměru cizích zdrojů k celkovým aktivům překračuje 100 %, znamená to, že tato obec vykazuje záporné vlastní jmění.

⁷² Součty v grafu mohou být zatíženy nepřesností vzhledem k zaokrouhlování.

Graf 8 Kraje dle podílu dluhu k průměru příjmů za poslední 4 roky; v %, srovnání let 2024 a 2025

Zdroj: MF ČR (2025): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2024, MF ČR (2026): Informace o monitoringu hospodaření územních samosprávných celků za rok 2025; výpočty NRR.

Závěr: K 31. prosinci 2025 překračovalo dluhové kritérium definované v odst. 1 ustanovení § 17 Zákona⁷³ celkem 577 obcí a žádný kraj. V roce 2025 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o zákonem definovanou minimální úroveň celkem 16 obcí. Ministerstvo financí České republiky ani v jednom případě nerozhodlo o pozastavení převodu výnosu daní příslušným obcím. Hospodaření územních samosprávných celků je stabilní.

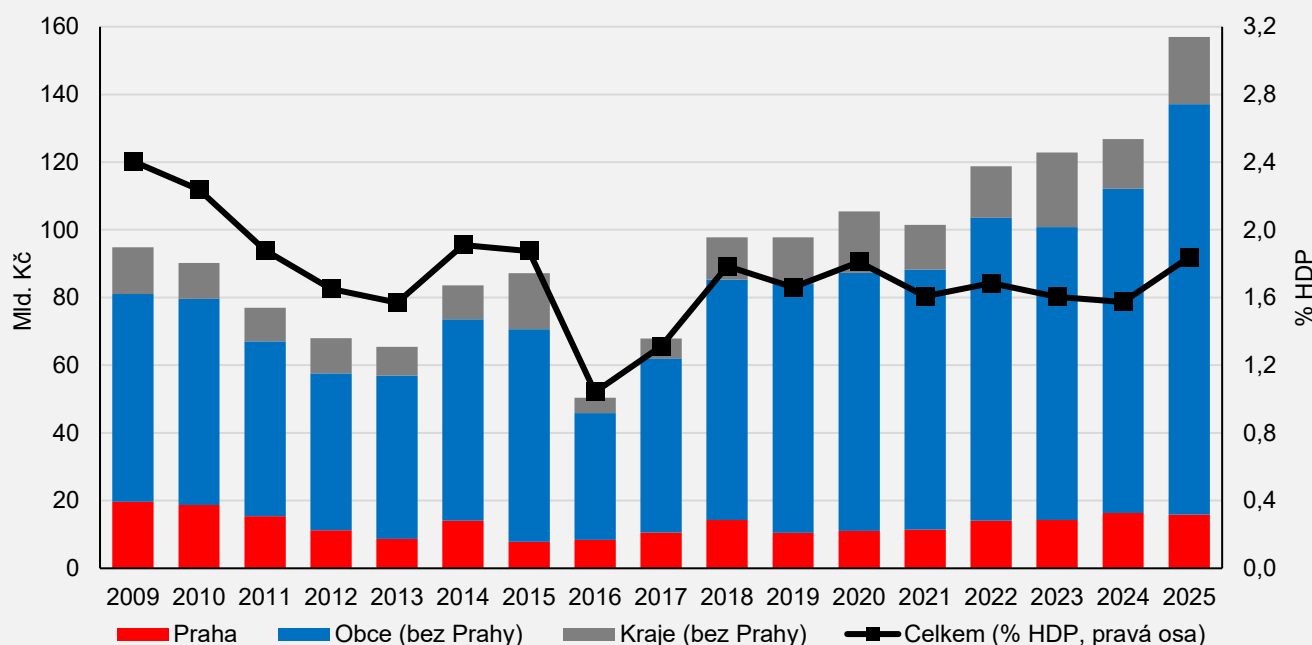
Box 3 Investiční aktivita územních samosprávných celků

Ve 4. kapitole jsme se věnovali hospodaření územních samosprávných celků z hlediska plnění fiskálních pravidel a jeho dopadu na veřejné finance jako celek a celkové finanční „zdraví“ obcí a krajů. Z textu výše mimo jiné plyne, že meziroční snížení salda subsektoru místních vládních institucí o 31,2 mld. Kč je doprovázeno mírným zvýšením dluhu o 4,7 mld. Kč a výrazným zvýšením investiční aktivity o 34,3 mld. Kč.

Cílem boxu je analýza investiční aktivity územních samosprávných celků se zaměřením na investiční nákupy (účetní skupina 61), které v roce 2025 dosáhly výše 157 mld. Kč, což je o 30,2 mld. Kč více než v roce předchozím. Nejčastější nárůsty investic územních samosprávných celků proběhly v oblasti výstavby mateřských a základních škol, sportovních zařízení či budování místní infrastruktury.

Přibližně desetinu z celkové investované částky tvoří investiční nákupy hlavního města Prahy (15,9 mld. Kč), o něco více pak všech ostatních krajů (19,9 mld. Kč) a největší část pak souhrnně ostatních obcí (121,2 mld. Kč). Zatímco investiční nákupy Prahy se meziročně téměř nezměnily, ostatní obce v roce 2025 investovaly přibližně o čtvrtinu více peněžních prostředků než v roce předchozím a ostatní kraje dokonce o třetinu více. Údaje jsou zobrazené v grafu B.3.1.

⁷³ Opět připomeňme, že Zpráva o plnění pravidel hodnotí dodržování fiskálních pravidel za rok 2025, proto se v kontextu hodnocení fiskálních pravidel za rok 2025 vždy opírá a odkazuje na znění Zákona účinného v roce 2025.

Graf B.3.1 Investiční nákupy územních samosprávných celků v letech 2009–2025

Zdroj: Státní pokladna MF ČR (2026); výpočty NRR.

Méně dramaticky tento meziroční nárůst investiční aktivity působí při pohledu na její dlouhodobý vývoj, zejména ve vztahu k růstu české ekonomiky. V poměru k HDP investiční nákupy územních samosprávných celků meziročně vzrostly o 2,6 p. b. na hodnotu 1,84 % HDP. To je také vyšší než hodnota investic z počátku koronavirové pandemie v roce 2020, kdy investiční nákupy územních samosprávných celků dosáhly 1,81 % HDP. V tomto ohledu může být současný nárůst investiční aktivity vnímán jako pozitivní korekce dosavadního klesajícího trendu této dekády.

Shrnutí

Národní rozpočtová rada konstatuje, že v roce 2025:

- a) Pravidlo výše dluhu sektoru veřejných institucí (ustanovení § 14 a § 16 Zákona⁷⁴) bylo plněno.
- b) Při odvození výdajového rámce státního rozpočtu a státních fondů na rok 2025 byl dodržen postup stanovení celkových výdajů sektoru veřejných institucí a odvození výdajového rámce. Skutečné výdaje státního rozpočtu a státních fondů za rok 2025 překročily o zhruba 61 mld. Kč aktualizovaný výdajový rámec.
- c) Strukturální saldo hospodaření sektoru veřejných institucí za rok 2025 nepřekročilo hodnotu odvozenou dle Zákona (ustanovení § 10a).
- d) Hranici 60 % výše dluhu územního samosprávného celku (ustanovení § 17 odstavec 1 Zákona) překračovalo celkem 577 obcí (meziročně o 30 více) a žádný kraj.
- e) V roce 2025 nesplnilo svou povinnost snížit dluh o Zákonem definovanou minimální úroveň celkem 16 obcí (meziročně o 5 více). Dvě obce realizovaly na základě výzvy MF ČR v roce 2026 mimořádnou splátku dluhu, dvě obce splácí dle splátkového kalendáře své dluhy resortu MF ČR, kdy stanovené splátky jsou nižší než zákonné minimum a dvanáct obcí nesnížilo svůj dluh o zákonné minimum na základě 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 (tedy po novelizaci v průběhu roku 2026) opouští v předchozí verzi stanovenou trajektorii návratu strukturálního deficitu zpět na hodnotu 1 % HDP. Jedná se tedy o vykročení zcela opačným směrem, než by princip dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí vyžadoval. Tím spíše, že Česká republika začne již v příští dekádě čelit negativním dopadům demografického stárnutí, a to zejména v podobě postupného zhoršování bilance penzijního systému a rostoucího tlaku na systém zdravotnický i systém dlouhodobé péče. Přestože nově vyjednaný Fiskálně-strukturální plán ČR publikovaný v červnu 2026 předpokládá konsolidaci na konci čtyřletého horizontu (konkrétně v letech 2029 a 2030), NRR vzhledem k aktuálnímu dění nepovažuje vytyčenou trajektorii za kredibilní z hlediska jejího naplnění.

⁷⁴ Zpráva o plnění pravidel hodnotí dodržování fiskálních pravidel za rok 2025, proto se v kontextu hodnocení fiskálních pravidel za rok 2025 vždy opírá a odkazuje na znění Zákona účinného v roce 2025.