CENTRUM
VEŘEJNÝCH
FINANCÍ

31. 8. 2026
Tomáš Holub
tomas.holub@fsv.cuni.cz

Institucionální rámec veřejných financí: v čem Česko zaostává?

Shrnutí

Zdravé veřejné finance se dlouhodobě neobejdou bez dobře nastaveného institucionálního rámce, tedy **numerických pravidel, nezávislých institucí a procesů**, jejichž smyslem je především přispívat k: (i) dlouhodobé udržitelnosti veřejných rozpočtů; (ii) efektivitě vládních výdajů.

Prvky institucionálního rámce směřující k zajištění dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí do určité míry **standardizují pravidla Evropské unie**, a jsou u nich tedy menší rozdíly mezi jednotlivými evropskými zeměmi. Má je zavedené i Česko, ale v některých ohledech jen formálně. Ve všech dostupných indexech tak zaostáváme za průměrem zemí EU i řadou srovnatelných zemí. Poměrně blízko průměru EU je přitom naše postavení pouze u Národní rozpočtové rady, zatímco u rozpočtových pravidel a závaznosti střednědobých rozpočtových rámců máme odstup větší. **Není tedy žádoucí tyto prvky rozvolňovat, což činí novela zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti**. Měli bychom je naopak do budoucna dále posilovat.

Prvky institucionálního rámce zaměřené na zvyšování efektivity vládních výdajů jsou spojeny zejména se zaváděním cíleného rozpočtování. Česko v této oblasti zaostává za většinou vyspělých zemí nejvíce a je třeba se v tomto ohledu výrazně posunout. Nově s doporučení reformy rozpočtování mířícími v tomto směru přišla i Evropská komise v rámci tzv. Country Specific Recommendations (CSR), výkonový princip bude zřejmě posílen též v novém víceletém finančním rámci EU pro roky 2028-2034. **Krokem správným směrem proto bylo zavedení přílohy „Státní rozpočet v kontextu výkonnosti"**. Na tento dílčí pokrok je však nezbytné v dalších letech navázat, aby systém začal vytvářet hmatatelné přínosy pro efektivitu vládních výdajů.

Účel institucionálního rámce a mezinárodní standardy

Veřejné finance jsou oblast hospodářské politiky, kde se střetává potřeba poskytovat dostatečný prostor pro realizaci záměrů vládnoucí většiny s rizikem, že zaměření se na příliš krátkodobé politické cíle povede k dlouhodobě nežádoucím výsledkům. Praktické zkušenosti ukazují, že **bez existence dobře nastaveného institucionálního rámce mají vlády tendenci vytvářet nadměrné schodky** a tím přenášet náklady svých kroků na budoucí generace. Rozpočtová politika také často prohlubuje výkyvy hospodářského cyklu místo toho, aby je pomáhala zmírňovat. **Vlády mají rovněž sklon soustředit se na příliš krátkodobý horizont a slabinou je též efektivita veřejných výdajů**.

Snaha omezit tyto nežádoucí jevy postupně přináší klíčové prvky moderního institucionálního rámce veřejných financí, mezi něž patří zejména:

- numerická pravidla pro výši deficitu, výdajové stropy či dluhové brzdy,
- pravidla posilující střednědobou orientaci rozpočtů[1],
- nezávislé fiskální instituce,
- cílené rozpočtování.

První tři uvedené prvky se zaměřují zejména na dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, tedy na makroekonomický pohled. Mají pomoci vyvarovat se situacím, kdy poměr veřejného dluhu k velikosti ekonomiky (HDP) v dlouhodobém horizontu setrvale roste až na úrovně, při nichž náklady na jeho obsluhu začínají paralyzovat fungování státu a nakonec tento vývoj donutí vládu přijímat drastická opatření na příjmové i výdajové straně rozpočtu (Dvořák a Holub, 2026).

Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí je přitom **důležitá nejen z pohledu jednotlivých zemí, ale v rámci EU i pro stabilitu celé unie** (a zejména eurozóny). To jasně ukázala evropská dluhová krize z let 2009-2012. V jejím průběhu proto EU přijala tzv. **„six-pack"** (jehož součástí je Směrnice Rady 2011/85/EU), který **od prosince 2011** zavedl minimální požadavky na fiskální rámce členských států unie.[2] Mezi ně patří i požadavek na vnitrostátní numerická fiskální pravidla a střednědobé rozpočtové rámce. Míra harmonizace těchto pravidel se přitom v průběhu času prohlubuje, naposledy v rámci **reformy Paktu stability a růstu, která vstoupila v platnost koncem dubna 2024** (Směrnice Rady 2024/1265/EU). Tato reforma zohlednila vývoj od roku 2011, přičemž se snažila mj. zajistit, aby nastavená pravidla nebyla příliš svazující pro časy hospodářských

[1] Střednědobá pravidla obvykle pokrývají 3-5 let do budoucna. Za krátkodobý horizont je možno považovat výhled na 1-2 nejbližší roky. Dlouhodobá udržitelnost veřejných financí se týká výhledu na období přesahujícím 5 let, často se však jedná spíše o výhled na desetiletí dopředu.

[2] Základy společného fiskálního rámce EU však byly položeny ještě dříve. Evropská numerická fiskální pravidla sahají k Maastrichtské smlouvě a Paktu stability a růstu z roku 1997, podstatnou reformou pak celý rámec prošel v letech 2005-2006.

recesí, aby měla více střednědobou orientaci a tudíž byla lépe dodržovaná v průběhu času (Dvořák a Holub, 2026). Zároveň vzala v potaz též **rostoucí význam nezávislých fiskálních institucí**, mezi něž spadá i naše Národní rozpočtová rada (Evropská komise, 2025; Komárek, 2026). Členské státy měly tyto změny vtělit do svých právních předpisů do konce roku 2025.[3]

Poslední z výše uvedených prvků institucionálního rámce veřejných financí, tedy **cílené rozpočtování, se zaměřuje** spíše na jejich vnitřní strukturu a „manažerské" řízení. Soustředí se totiž **na výdajovou stranu veřejných rozpočtů, jejich efektivitu a soulad se sledovanými cíli** hospodářské politiky. Cílené rozpočtování nebývá vždy vnímáno jako součást institucionálního rámce veřejných financí v užším pojetí, ale v širším slova smyslu do něj patří. Mimo jiné proto, že zavádění jeho prvků může pomoci nalézt úspory ve výdajích, které nejsou plošné, případně identifikovat prostor pro přesuny v rámci výdajů do více prioritních oblastí či efektivnějších programů. V ideálním případě na něj totiž navazují pravidelné, systematické revize vládních výdajů (Straka a kol., 2026). Tím **může podpořit jak dlouhodobou udržitelnost veřejných financí, tak vytvořit lepší podmínky pro realizaci hospodářských programů** jednotlivých vlád.

V oblasti cíleného rozpočtování dosud mezinárodní standardy nenastavovala EU, ale zejména OECD (viz např. OECD, 2019). Tyto standardy tak mají měkčí, více doporučující povahu. V poslední době však pozorujeme **tendenci jejich promítání i do koordinace hospodářských politik na úrovni EU**. Doporučení adresovaná Česku ze strany Evropské komise (tzv. **country-specific recommendations**, CSR) v roce 2026 obsahují mj. bod „Zvýšit účinnost veřejných výdajů, zejména systematickým využíváním přezkumů výdajů a ukazatelů založených na výsledcích". Doporučení sice nejsou právně závazná, jsou ale součástí systému koordinace politik EU. Mají jednak politickou váhu, jednak je jejich plnění v posledních letech částečně provázáno s čerpáním unijních fondů (Bělohradský, 2026a). Navíc **návrh nového Víceletého finančního rámce** (VFR) pro roky 2028–2034 **počítá pro část evropských prostředků s aplikací principů výkonového rozpočtování** a zároveň s tím, že **čerpání prostředků** skrz Národní a regionální partnerské plány (National and Regional Partnership Plans, NRPP) **bude podmíněno plněním reformních doporučení Komise**. Zavádění cíleného rozpočtování tak bude ve vzrůstající míře významné též z pohledu členství v EU.

Smyslem tohoto textu je přiblížit čtenáři jednotlivé prvky institucionálního rámce veřejných financí, jejich dostupné číselné indikátory a porovnat situaci Česka s průměrem EU a námi blízkými zeměmi. Rozebírá rovněž, kam posouvají náš institucionální rámec změny domácích pravidel rozpočtové odpovědnosti a zavedení pravidelné přílohy rozpočtové dokumentace „Státní rozpočet z pohledu výkonnosti".

[3] V Česku se tak děje opožděně v roce 2026 novelou zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, viz Bělohradský a kol. (2026). Dopadům této novely na český rámec veřejných financí se věnujeme níže.

Data o institucionálním rámci veřejných financí

Každý z výše uvedených prvků institucionálního rámce má řadu dílčích aspektů, které se mohou mezi jednotlivými zeměmi značně lišit. **Sběr detailních - převážně kvalitativních - informací provádějí mezinárodní instituce prostřednictvím dotazníkových šetření**. Evropská komise realizuje každoroční průzkumy v členských zemích EU zaměřené na prvky evropského institucionálního rámce veřejných financí. Ministerstva financí poskytují informace o numerických rozpočtových pravidlech a střednědobých rozpočtových rámcích. Dotazník zaměřený na nezávislé fiskální instituce (IFI) vyplňují přímo tyto instituce. Šetření týkající se cíleného rozpočtování provádí OECD obvykle ve víceletých intervalech (naposledy v roce 2023).

Detailní výsledky šetření obě uvedené mezinárodní instituce zveřejňují. Zároveň existují pokusy převést tuto mnohovrstevnatou problematiku do **souhrnných číselných indexů**. Snadno dostupné, ale v Česku obecně málo známé, jsou **indexy Evropské komise** pro země EU, zaměřené na prvky evropského fiskálního rámce. Jde konkrétně o:

- **The Fiscal Rules Index (FRI)**, tedy index zaměřený na numerická rozpočtová pravidla pokrývající období let 1990 až 2024. Hodnotí sílu jednotlivých národních pravidel na základě jejich počtu, pokrytí veřejných financí, právní síly, mechanismů monitorování, nápravných postupů a míry flexibility.
- **The Medium-Term Budgetary Framework Index (MTBF)** zaměřený na charakteristiky střednědobých rozpočtových rámců dostupný za roky 2006-2024. Hodnotí sílu těchto rámců na základě jejich působnosti, závaznosti pro každoroční rozpočty, zapojení klíčových aktérů a míry podrobnosti.
- **The Scope Index of Fiscal Institutions (SIFI)** shrnující fungování nezávislých rozpočtových institucí v letech 2015 až 2024. Zachycuje rozsah právního vymezení a činnosti IFI od monitorování dodržování rozpočtových pravidel až po tvorbu makroekonomických a rozpočtových prognóz a hodnocení dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí.[4]

Postavení IFIs alternativně měří i OECD Fiscal Advocacy Index (OECD, 2025, str. 133).

OECD v letech 2013-2016 publikovala svůj **Performance Budgeting Index** (OECD, 2014, str. 79-80). Následně ho však přestala používat, mimo jiné kvůli nejednotnosti způsobu, jakým odpovídaly na šetření jednotlivé země. Pro naše účely si však vystačíme s jednoduchým převodem souhrnné tabulky cíleného (resp. výkonového) rozpočtování ze studie Bělohradský (2025) na číselné hodnoty, viz Příloha. Tento **zjednodušený index cíleného rozpočtování (PBI) se vztahuje k roku 2023**. Vedle jednoduchosti a snadné rekonstruovatelnosti je jeho výhodou i to, že v použitém šetření za rok 2023 již OECD ve větší míře kontrolovala a sjednocovala odpovědi jednotlivých zemí, což posiluje vypovídací schopnost indexu.

[4] Některé země mají z historických důvodů více než jednu IFI, jejich celkový počet v zemích EU je tak 31 (Evropská komise, 2025). V těchto případech uvažujeme tu z nich, která je hodnocena jako silnější.

Je třeba upozornit, že **snaha o číselné vyjádření kvality a síly jednotlivých institucionálních prvků veřejných financí má řadu úskalí**. Vedle nutnosti převést množství kvalitativních ukazatelů na numerické hodnoty a přidělit jim smysluplné váhy jde o již zmiňované „sebe-reportovací zkreslení" spojené s tím, že ne každá země pohlíží sama na sebe stejně přísně. Sebraná data také často měří pouze existenci nějakého institucionálního řešení, nikoli jeho skutečnou účinnost. Přesto mohou indexy sloužit pro první vhled na to, jak si jednotlivé země stojí (podobně jako například u indexů měřících nezávislost či komunikaci centrálních bank v oblasti měnové politiky).[5] Navazovat by však vždy měla podrobnější diskuse konkrétních silných a slabých stránek institucionálního rámce dané země (pro Česko viz níže).

Zároveň nám existence indexů umožňuje analyzovat, zda mezi jednotlivými prvky fiskálního rámce existuje měřitelný empirický vztah. Tabulka 1 znázorňuje hodnoty korelačních koeficientů mezi jednotlivými indexy v průřezovém srovnání zemí EU. Z tabulky je vidět, že **statisticky významná korelace existuje mezi střednědobým rozpočtovým rámcem** na jedné straně **a numerickými rozpočtovými pravidly, resp. silou nezávislých fiskálních institucí** na straně druhé. Cílené rozpočtování má s ostatními indexy kladnou, ale statisticky nevýznamnou korelaci.[6] To zřejmě odráží jednak menší počet dostupných dat, jednak zaměření tohoto prvku fiskálního rámce na jinou oblast, než je dlouhodobá udržitelnost veřejných financí.
V souhrnu lze konstatovat, že **jednotlivé prvky fiskálního rámce sice mají mezi sebou mírně pozitivní souvislost, ale ta zdaleka není dokonalá**. Existují tedy země, jež v některém ohledu vynikají, v jiné oblasti fiskálního řízení jsou však průměrné či dokonce podprůměrné.

Tabulka 1: Korelační koeficienty mezi indexy institucionálního rámce veřejných financí

	Klasická korelace				**Spearmanova korelace**			
	MTBF	**FRI**	**PBI**	**SIFI**	**MTBF**	**FRI**	**PBI**	**SIFI**
Střednědobý rámec (MTBF)	x	**0,40**	0,36	**0,40**	x	**0,44**	0,30	**0,32**
Numerická pravidla (FRI)	**0,40**	x	0,22	0,07	**0,44**	x	0,26	0,08
Cílené rozpočtování (PBI)	0,36	0,22	x	0,04	0,30	0,26	x	0,21
Nezávislé rozp, instituce (SIFI)	**0,40**	0,07	0,04	x	**0,32**	0,08	0,21	x

Zdroj: Vlastní zpracování

Pozn.: Zvýrazněny jsou hodnoty statisticky významné na 5% resp. 10% hladině pravděpodobnosti.

[5] Jak uvádí sama Evropská komise, její „indexy poskytují občanům, výzkumným pracovníkům a tvůrcům hospodářské politiky nástroj pro měření silných a slabých stránek národního fiskálního rámce".
[6] Poměrně blízko statistické významnosti alespoň na 10 % je korelace s indexem pro střednědobé rozpočtové rámce (MTBF), což odpovídá skutečnosti, že cílené rozpočtování obvykle klade důraz na střednědobé plánování výdajů.

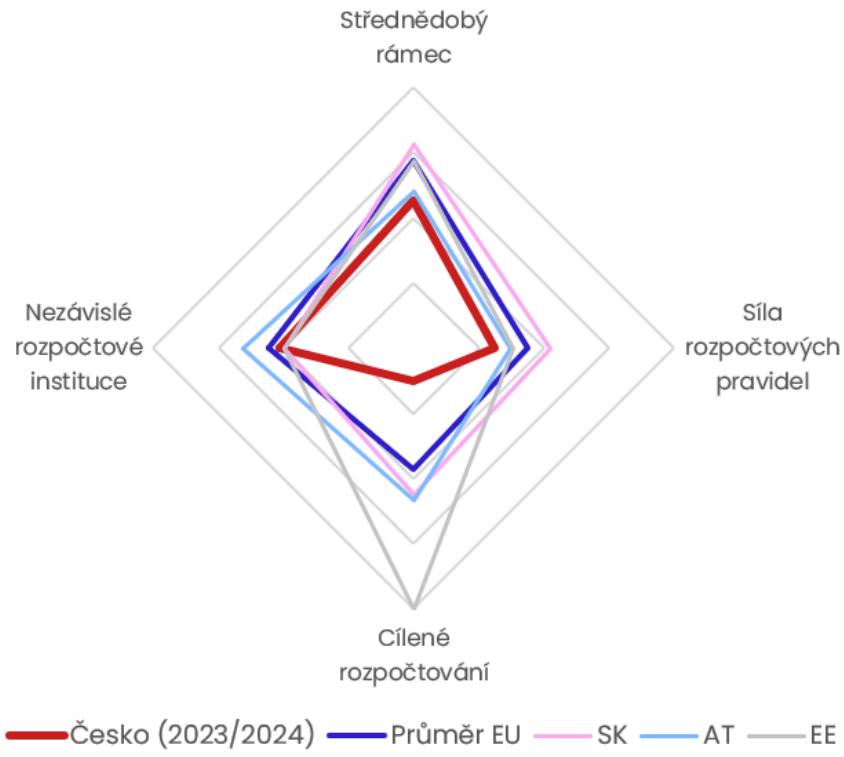
Jak si stojí Česko?

Graf 1 znázorňuje porovnání českého institucionálního rámce veřejných financí s průměrem EU, dvěma sousedními zeměmi (Slovenskem a Rakouskem) a Estonskem jakožto představitelem pobaltských zemí, které se vyznačují moderními rozpočtovými institucionálními prvky. Jak je vidět, **Česko v letech 2023-2024 zaostávalo za průměrem EU** (a převážně i za jednotlivými znázorněnými zeměmi) **ve všech parametrech**. **Nejmenší odstup přitom máme v oblasti síly IFI**, tj. v našem případě Národní rozpočtové rady (NRR), **největší u cíleného rozpočtování**. Implementovali jsme tedy uspokojivě, i když ne ideálně, ty prvky institucionálního rámce, které vyžaduje EU, zatímco oblast s měkkými standardy rozvíjenými OECD zůstávala dlouho opomíjena.

Graf 1: Česko zaostává ve všech prvcích institucionálního rámce, nejvíce v cíleném rozpočtování

Indexy pro jednotlivé prvky institucionálního rámce (rok 2024, resp. 2023 pro cílené rozpočtování)

(indexy normovány na: 0=zcela chybějící prvek; 1=příslušný index nabývá maximální hodnoty)



Zdroj: Evropská komise, OECD, vlastní výpočty a zpracování

Začneme-li podrobnější diskusi u relativně nejsilnější stránky Česka, tedy u **Národní rozpočtové rady**, její skóre (v indexu SIFI) je jen lehce pod průměrem EU a naopak nepatrně vyšší oproti Slovensku a Estonsku. Verbální shrnující **hodnocení NRR ze strany Evropské komise (2025)** je následující (str. 26): „Celkově se jedná o **dobře financovanou nezávislou fiskální instituci (IFI)**

s relativně úzkým mandátem, zaměřenou na monitorování dodržování národních rozpočtových pravidel a analýzu dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí. Makroekonomické a rozpočtové prognózy (zatím pouze prognózy příjmů) posuzuje Výbor pro rozpočtové prognózy, který není nezávislou fiskální institucí. (…) Časově rozložené jmenování členů NRR zajišťuje průběžnou obměnu jejího složení, přestože míra tohoto překrývání mandátů byla v poslední době omezena. **NRR má dobře rozvinutou komunikační strategii,** včetně specializovaného pracovníka a analýzy dopadu své činnosti na média. Instituce však uvádí **problémy s přístupem k informacím a dosud nebyla podrobena žádnému externímu hodnocení**."

Dobré postavení má naše NRR v OECD Fiscal Advocacy Index (OECD, 2025, str. 133). V něm se Česko celkově nachází **nad průměrem zemí OECD** i průměrem jím pokrytých zemí EU. Mírně podprůměrné postavení Česka v hodnocení počítaném Evropskou komisí (SIFI) tedy tento alternativní zdroj nepotvrzuje, což může odrážet rozdílný způsob konstrukce obou indexů. Při bližším pohledu hodnotí OECD **postavení NRR jako silné v oblasti nezávislosti a komunikačních nástrojů**, což odpovídá kvalitativnímu hodnocení ze strany Evropské komise. **Jako zhruba průměrnou hodnotí OECD naši NRR v oblasti analytické a také z hlediska jejího komunikačního impaktu**. K tomu lze doplnit, že NRR je sice v domácích debatách v oblasti své působnosti aktivní a je i veřejně slyšet, ale vláda její stanoviska v některých případech nebere příliš vážně a občas svůj nesouhlas ani příliš nevysvětluje (s výjimkou těch situací, kdy to výslovně vyžaduje zákon).

Přesuneme-li se k hodnocení střednědobých rozpočtových rámců (index MTBF), Česko poměrně výrazně zaostává za průměrem EU (českých 0,57 vs. průměrných 0,72) i za všemi zeměmi prezentovanými v Grafu 1 (byť za Rakouskem jen nepatrně). Z pěti oblastí, které Evropská komise při konstrukci indexu hodnotí, jsou **hlavní české slabiny u pokrytí střednědobého plánu, zapojení IFI a zejména faktického propojení střednědobého plánu s každoročním rozpočtem**. Naše střednědobé výhledy pokrývají pouze centrální úroveň, tedy státní rozpočet a státní fondy, nikoli celé veřejné finance. NRR se na jejich tvorbě podílí v omezeném rozsahu.[7] V oblasti propojení střednědobého plánu s každoročním rozpočtovým procesem existuje určitá dichotomie: **Česko má fakticky slabé střednědobé rozpočtové výhledy** (zavedené zákonem z r. 2000), které sice vláda formálně sestavuje, ale při tvorbě ročních rozpočtů se k nim prakticky nepřihlíží; **naproti tomu zákonné střednědobé výdajové rámce** (zavedené v r. 2017) **jsou poměrně závazné,** alespoň po právní stránce, i když fakticky jsou brány v potaz jen na rok, pro nějž se sestavuje rozpočet. Poukázat lze navíc na případ, kdy pro rok 2026 NRR konstatovala nesoulad návrhu

[7] NRR se formou stanoviska vyjadřuje k návrhu výdajových rámců státního rozpočtu a státních fondů a posuzuje jejich soulad s pravidly rozpočtové odpovědnosti. Formou vyjádření, tedy méně formálně, rovněž komentuje rozpočtové výhledy. Střednědobé makroekonomické prognózy a predikce příjmů NRR neposuzuje, jejich hodnocení je úlohou Výboru pro rozpočtové prognózy.

státního rozpočtu se zákonem kvůli překročení závazného výdajového rámce, aniž by takové konstatování vedlo ke korekci rozpočtu.[8]

Problematice střednědobého rozpočtování se věnovala **studie OECD** (Moretti a kol., 2023). Ta uvádí **u Česka tříletý horizont** střednědobého rozpočtového plánování s posuvným časovým oknem (viz Moretti, 2023: 38), což odpovídá skutečnosti. Tři roky jsou přitom **mezi srovnávanými zeměmi minimální standard**, převažuje horizont čtyři či případně i více let. Autoři zároveň **klasifikují Česko jako zemi, v níž jsou střednědobé výdajové rámce závazné**, oproti jejich pouze indikativnímu charakteru v některých zemích. Na rozdíl od Evropské komise ale nehodnotí slabou roli střednědobých rozpočtových výhledů v Česku (viz výše).

Numerická **rozpočtová pravidla** má, resp. donedávna mělo, Česko zavedeno **na úrovni strukturálního salda a dluhové brzdy** pro celý sektor vlády **a dluhového pravidla pro územní samosprávné celky**. Naše **podprůměrné skóre** v příslušném indexu (FRI) odráží mimo jiné skutečnost, že index zohledňuje i počet používaných fiskálních pravidel, přičemž **některé další země používají navíc** například i samostatné **výdajové nebo příjmové pravidlo**. Hlavní české pravidlo pro strukturální saldo hodnotí Evropská komise jako poměrně silné, i když ne v maximální možné míře. K jeho posílení **by přispělo ukotvení v ústavním zákoně, lépe nastavený korekční mechanismus** (způsob nápravy odchylek skutečného deficitu od pravidla) **a jasnější, méně zneužitelná konstrukce výjimek** pro mimořádné situace. Mírně slabší z hlediska její konstrukce je nastavení dluhové brzdy (ještě méně explicitní korekční mechanismy, chybějící flexibilita pro případ velkých šoků apod.). K její aktivaci na úrovni celého vládního sektoru však dosud nedošlo, takže praktické zkušenosti s jejím fungováním prozatím chybí.

Nejzjevnější je zaostávání Česka za vyspělými zeměmi v oblasti cíleného rozpočtování. Jak upozornila studie Bělohradský (2025), **patřili jsme** až do roku 2024 **mezi skupinu pěti zemí OECD** (resp. čtyř zemí EU) **bez systematických prvků cíleného rozpočtování** (spolu s Kostarikou, Maďarskem, Lucemburskem a Portugalskem). Jediný důvod, proč Česko nemá v tomto ohledu v Grafu 1 zcela nulové skóre, je skutečnost, že přehledová tabulka v Bělohradský (2025) přiznává Česku alespoň dílčí roli programů v rozpočtovém procesu, i když jen na úrovni dodatečné klasifikace (Příloha 1).[9] Mírný pokrok v tomto ohledu nastal až v posledních dvou letech (viz dále).

[8] Tento příklad ilustruje, že existence nějakého institucionálního prvku „na papíře" ještě nemusí zajišťovat jeho skutečnou účinnost v praxi. Další příklady z nedávného vývoje v Česku obsahuje následující kapitola.

[9] Česko mělo nenulové skóre i v Performance Budgeting Indexu OECD za rok 2016, a to dokonce na úrovni příliš nezaostávající za průměrem OECD. Tato skutečnost však spíše ilustruje výše zmíněný problém „sebereportovacího zkreslení" než reálný stav. Za rok 2023 Česko v dotazníku uvedlo, že cílené rozpočtování nepoužívá, což více odpovídá tehdejší skutečnosti.

Jdeme správným směrem?

Indexy měřící institucionální rámec veřejných financí se v případě Česka v posledních letech, za něž jsou dostupná data, **nezměnily**. Síla numerických pravidel (FRI) vrostla skokově v roce 2017 s přijetím zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti (č. 23/2017 Sb.), zavádějícího výdajové rámce, a od té doby stagnovala. U nezávislých institucí (SIFI) byl vývoj prakticky totožný, jen skokový nárůst nastal o rok později, tedy v roce 2018, kdy začala fungovat NRR (založená rovněž zákonem č. 23/2017 Sb.). U střednědobého rámce (index MTBF) byl nárůst více rozložený v čase, konkrétně do období let 2017-2020, od té doby se však jeho hodnota taktéž neměnila.

O to důležitější je diskuse, kam nás kvalitativně posouvají změny, které nastaly **po roce 2024** či jsou plánovány do budoucna. V tomto ohledu lze konstatovat převažující **negativní tendence u prvků** institucionálního rámce **zaměřených na dlouhodobou udržitelnost** veřejných financí **a naopak dílčí pokrok u cíleného rozpočtování**.

Největší zhoršování situace nastává v Česku u numerických rozpočtových pravidel. Na podzim roku 2025 kritizovala NRR ve svém stanovisku předchozí vládu za **využití únikové doložky** pro obranné výdaje převyšující 2 % HDP **i na výdaje s obranyschopností země přímo nesouvisející**, zejména na budování dopravní infrastruktury.[10] Tento kritizovaný přístup byl následně zachován i **ve schváleném státním rozpočtu na rok 2026** předloženém novou vládou. U něj navíc konstatovala NRR ve svém vyjádření z února 2026 přímý rozpor se zákonem o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a **překročení maximálního přípustného výdajového rámce o 64 mld. Kč** (zhruba 0,7-0,8 p.b. HDP). Vláda přitom tento postup obhajovala procesně, nikoli věcně, a to tvrzením, že na opakovaně předložený návrh zákona o státním rozpočtu se pravidla nevztahují. To **vrhá negativní světlo na faktickou účinnost numerického pravidla pro strukturální schodek**, které přitom Evropské komise doposud hodnotila jako poměrně solidní (viz předchozí kapitola).

Ještě zásadnější rozvolnění pravidel rozpočtové odpovědnosti přináší jejich novela, kterou 26. srpna 2026 schválila – navzdory zásadním pozměňovacím návrhům Senátu a vetu prezidenta republiky – Poslanecká sněmovna. Tento **zákon měl být původně čistě transpoziční** a převést do české legislativy revizi Paktu stability a růstu. Zákon **v takové podobě by byl pro kvalitu českého fiskálního rámce mírně pozitivní**. Nová evropská pravidla totiž kladou větší důraz na dlouhodobou udržitelnost vládního dluhu a posilují víceletý rozpočtový horizont.[11] Současně nový zákon lehce rozšiřuje a posiluje roli Národní rozpočtové rady i nezávislé hodnocení

[10] Tato kritika NRR byla následně potvrzena i vyhodnocením ze strany NATO.

[11] Součástí schváleného zákona je i změna ukazatele pro české fiskální pravidlo ze strukturálního schodku na primární strukturální schodek (definice pojmů viz v Dvořák a Holub, 2026). Původní vládní návrh počítal s využitím trajektorie čistých výdajů, ve Sněmovně však došlo ke změně, kterou je možno považovat za pozitivní. Odvození výdajových rámců bude totiž díky ní transparentnější a pro občany srozumitelnější.

makroekonomických předpokladů a predikce příjmů ze strany Výboru pro rozpočtové prognózy (Bělohradský a kol., 2026). Jak ale již v dubnu upozornilo ve svém stanovisku Centrum veřejných financí[12], do zákona se následně dostalo ze strany vlády a zejména formou poslaneckých pozměňovacích návrhů množství netranspozičních prvků. Z pohledu numerických fiskálních pravidel je problematické zejména **rozšíření únikové doložky na výdaje k financování výstavby „strategické" infrastruktury** a PPP projekty, **spolu se zavedením možnosti vlády zvýšit výdaje státního rozpočtu bez předchozího souhlasu Poslanecké sněmovny až o 10 % v případě „zhoršené bezpečnostní situace"**. To je přitom vágní pojem a navíc vyhlášení takové situace by bylo čistě v rukou výkonné moci (Bezpečnostní rady státu). Nejasně je nově upraven též „korekční faktor" českého rozpočtového pravidla. Tato ustanovení podstatným způsobem oslabují nejúčinnější prvek českých fiskálních pravidel a lze předpokládat, že se **projeví snížením FRI** indexu Evropské komise **pro Česko dále pod průměr EU**.[13]

Na okraj výše uvedeného je třeba připomenout i to, že se **česká vláda snaží uvolnit nejen domácí pravidla rozpočtové odpovědnosti, ale i závazky plynoucí z pravidel evropských.** Ta byla dosud poněkud volnější vůči národním pravidlům, po jejichž novelizaci však budou naopak více svazující pravidla EU. Nový fiskálně-strukturální plán Česka **odsouvá konsolidaci veřejných rozpočtů o dva roky**, aniž by bylo jasné, jak v mezidobí zvýšené výdaje podpoří hospodářský růst. Zároveň počítá s razantní konsolidací od třetího roku, avšak bez stanovení konkrétních konsolidačních opatření (Bělohradský, 2026b). Vzhledem k načasování avizovaného snížení rozpočtových schodků do období dalších parlamentních voleb existuje reálné riziko porušení evropských pravidel.

Přijatý zákon navíc zřejmě **oslabí i střednědobý rámec českých veřejných financí**. V rozpočtových pravidlech se totiž **omezuje míra detailu střednědobých rozpočtových výhledů** (Bělohradský a kol., 2026). Tento aspekt na rozdíl od oslabení numerických pravidel nevzbudil ve veřejné debatě větší pozornost, přitom může být pro kvalitu našeho fiskálního rámce podstatný. Mohl by se tudíž projevit i do **budoucího snížení MTBF indexu**.[14]

V oblasti cíleného rozpočtování představuje naopak posun pozitivním směrem nová příloha rozpočtové dokumentace s názvem **„Státní rozpočet v kontextu výkonnosti"** (tzv. sešit H).

[12] K dispozici je i aktualizovaná verze stanoviska Centra veřejných financí k 19. 8. 2026.

[13] Mechanický přepočet podle zveřejněné metodiky Evropské komise naznačuje, že změny rozpočtových pravidel by mohly snížit český FRI index zhruba o 5–11 % (podle způsobu jejich zakódování), především kvůli širším únikovým doložkám, výjimkám a méně jednoznačnému korekčnímu mechanismu. V Grafu 2 používáme střed uvedeného odhadu, i když věcně hodnotíme změkčení pravidel jako zásadní. Index však nepostihuje „přísnost" pravidla jako takovou, ale jeho institucionální konstrukci. Skutečnost, že nové výjimky a únikové doložky mohou umožnit desítky či stovky miliard dodatečných výdajů, tedy sama o sobě neznamená proporcionálně velký pokles indexu.

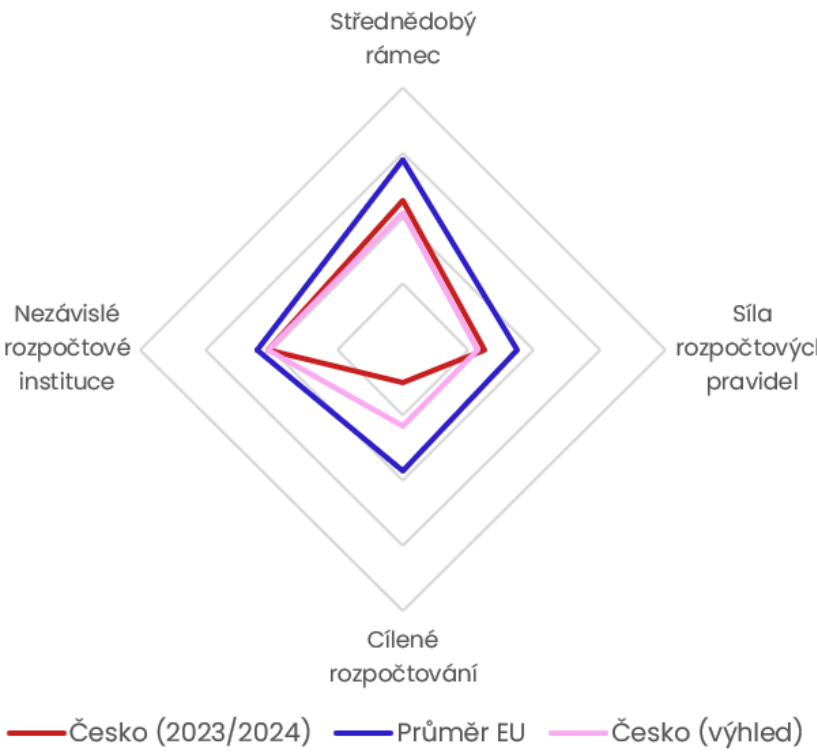
[14] Omezení detailu střednědobých rozpočtových výhledů by mohlo snížit MTBF index přibližně o 9 %, při přísnějším vyhodnocení až o 18 %. Jde o scénářový přepočet, nikoli o předjímání budoucího hodnocení EK. V Grafu 2 pracujeme s konzervativnější verzí odhadu (zhoršení hodnocení jen pro jednu podoblast indexu).

Jedná se o první pokus rozdělit výdaje státu v logice cílového rozpočtování, tedy nikoli podle ministerstev, ale podle věcných oblastí a témat, a těmto tématům přiřadit jasně definované cíle a měřitelné výkonové ukazatele. Ministerstvo financí přitom uvedenou přílohu zpracovalo jak pro původní návrh rozpočtu na podzim roku 2025, tak pro rozpočet upravený novou vládou. Jde o **nakročení k informativnímu typu cíleného rozpočtování**, jehož plnohodnotná implementace by posunula český index prezentovaný v Grafu 1 resp. v Příloze z velmi nízké hodnoty 0,13 v roce 2023 alespoň na 0,29. Česko by sice i tak zaostávalo za většinou zemí EU, ale již v menší míře. I takový posun však **bude vyžadovat pokračující úsilí ze strany vlády**, nejen prosté udržování stávající podoby přílohy rozpočtu. Ten je stále nutno vnímat jako pilotní projekt, který prozatím nevytváří hmatatelné přínosy pro efektivitu vládních výdajů a hledání dobře zacílených úspor.

V Grafu 2 shrnuje výše uvedenou diskusi vizuálně. Je v něm znázorněno oslabení českého střednědobého rozpočtového rámce a síly pravidel dále pod průměr EU kvůli novele zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, resp. rozpočtových pravidel, a naopak potenciál pro viditelné zmenšení odstupu v oblasti cíleného rozpočtování, pokud ho vláda bude dál rozvíjet.

Graf 2: Český institucionální rámec bude do budoucna oslabovat nová legislativa, dílčí pokrok naopak nastává u cíleného rozpočtování

Indexy pro jednotlivé prvky institucionálního rámce (0 = zcela chybějící prvek; 1 = maximální hodnota)



Zdroj: Evropská komise, OECD, vlastní výpočty a zpracování

Pozn.: Propočet výhledu síly pravidel a střednědobého rámce - viz poznámky pod čarou 13 a 14.

Shrnutí

Český institucionální rámec veřejných financí dle dostupných indikátorů **zaostává za průměrem EU ve všech svých parametrech**. Relativně méně je to v oblasti institucí a pravidel zaměřených na makroekonomické parametry veřejných financí a jejich dlouhodobou udržitelnost. K tomu přispěla i harmonizace v rámci EU. **Relativně nejsilnější stránku představuje postavení Národní rozpočtové rady**, kterou OECD dokonce hodnotí nadprůměrně (na rozdíl od její lehce podprůměrné hodnoty v indexu Evropské komise). **Velmi málo rozvinutý je však v Česku prvek cíleného rozpočtování.** Ještě v roce 2024 jsme patřili mezi poslední čtyři země EU (resp. pět zemí OECD), kde cílené rozpočtování jako systém prakticky absentovalo. To znamená **výrazné omezení pro schopnost státu zvyšovat efektivitu svých výdajů** a nasměrovávat je ke sledování priorit hospodářské politiky.

V poslední době navíc pozorujeme **tendence k oslabování našeho institucionálního rámce.** Již původní návrh státního rozpočtu na rok 2026 vztáhl výjimku určenou pro obranné výdaje i na investice do dopravní infrastruktury v rozsahu, který neodpovídá zákonnému vymezení. Při jeho opakovaném předložení do Poslanecké sněmovny pak nová vláda **vědomě porušila numerické fiskální pravidlo** pro strukturální schodek s odůvodněním, že na takovou situaci se toto pravidlo vůbec nevztahuje. V obou těchto případech vláda postupovala **navzdory negativním stanoviskům Národní rozpočtové rady**, navíc bez věcného vysvětlení nesouhlasu s jejím názorem. **Významné rozvolnění do budoucna navíc přináší novela zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti**, resp. rozpočtových pravidel. Tyto změny tedy míří nežádoucím směrem a mohly by české veřejné finance nasměrovat k vyšším deficitům.

Pozitivní změnu naopak přinesla nová příloha rozpočtové dokumentace **„Státní rozpočet v kontextu výkonnosti"**, jejímž prostřednictvím jsme nakročili k **informativnímu pojetí cíleného rozpočtování**. V této oblasti však **bude nezbytné další úsilí** vlády, aby se mohly začít projevovat první přínosy z hlediska zvyšování efektivity veřejných výdajů a hledání zacílených úspor. Pouhé replikování této přílohy totiž k dosažení očekávaných přínosů nepovede.

Reference

Bělohradský, A. (2025). *Návrh reformy řízení veřejných financí*, Centrum veřejných financí

https://centrumverejnychfinanci.cz/navrh-reformy-rizeni-verejnych-financi/

Bělohradský, A. (2026a). *Stanovisko k doporučením Evropské komise pro Česko 2026*, Centrum veřejných financí,

https://centrumverejnychfinanci.cz/stanovisko-k-doporucenim-evropske-komise-pro-cesko-2026/

Bělohradský, A. (2026b). *Stanovisko k návrhu nového Fiskálně-strukturálního plánu České republiky*, Centrum veřejných financí, https://centrumverejnychfinanci.cz/stanovisko-k-navrhu-noveho-fsp/

Bělohradský, A. a kol. (2026). *Stanovisko k novele zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti a dalších zákonů*, Centrum veřejných financí

https://centrumverejnychfinanci.cz/stanovisko-k-novele-zakona-o-pravidlech-rozpoctove-odpovednosti-a-dalsich-zakonu/

Dvořák, T., Holub, T. (2026). *Cesta z čím dál dražších dluhů: růst či konsolidace?* Centrum veřejných financí, https://centrumverejnychfinanci.cz/cesta-z-cim-dal-drazsich-dluhu-rust-ci-konsolidace/

Evropská komise (2025). *Report on the Capacity and Tasks of Independent Fiscal Institutions in the EU.* Institutional Paper 330, 18.12.2025, https://economy-finance.ec.europa.eu/publications/report-capacity-and-tasks-independent-fiscal-institutions-eu_en

Komárek, L. (2026). *Nezávislé fiskální instituce: strážci věrohodnosti veřejných financí.* Bankovnictví, 07.08.2026, https://www.rozpoctovarada.cz/bankovnictvi-komentar-l-komarka-nezavisle-fiskalni-instituce-strazci-verohodnosti-verejnych-financi/.

Moretti, D., Keller, A. , Majercak, M. (2023). *Medium-term and top-down budgeting in OECD countries*, OECD Journal on Budgeting, Vol. 23/3, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/39425570-en

OECD (2014). *Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries*, OECD Publishing. http://dx.doi.org/10.1787/9789264059696-en

OECD (2019), OECD Good Practices for Performance Budgeting, OECD Publishing, https://doi.org/10.1787/c90b0305-en

OECD (2025). *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/0efd0bcd-en

Straka, B., Valenta, J., Holub, T., Klimešová, M. (2026) *Revize výdajů: Nástroj k efektivnějšímu řízení veřejných financí*, Centrum veřejných financí https://centrumverejnychfinanci.cz/revize-vydaju-nastroj-k-efektivnejsimu-rizeni-verejnych-financi/

Příloha: Index cíleného rozpočtování

Země	Vazba na strategie* *(25 %)*				Typ výkonového rozpočtování *(váha 50%)*	Role programů *(váha 25 %)*	Hodnota indexu
	V	N	R	M			
Estonsko					Manažerský		1,00
Mexiko					Manažerský		1,00
Kanada					Manažerský	Dodatečná klasifikace	0,88
Francie					Výsledkově zaměřený	Struktura rozpočtu	0,83
Lotyšsko					Výsledkově zaměřený	Struktura rozpočtu	0,83
Jižní Korea					Výsledkově zaměřený	Dodatečná klasifikace	0,71
USA					Výsledkově zaměřený	Dodatečná klasifikace	0,71
Rakousko					Výsledkově zaměřený	Žádné programy	0,58
Turecko					Výsledkově zaměřený	Struktura rozpočtu	0,77
Litva					Výsledkově zaměřený	Dodatečná klasifikace	0,65
Německo					Výsledkově zaměřený	Žádné programy	0,52
UK					Manažerský	Struktura rozpočtu	0,88
Finsko					Manažerský	Žádné programy	0,63
Island					Výsledkově zaměřený	Struktura rozpočtu	0,71
Nový Zéland					Výsledkově zaměřený	Struktura rozpočtu	0,71
Španělsko					Výsledkově zaměřený	Struktura rozpočtu	0,71
Řecko					Informativní	Dodatečná klasifikace	0,42
Polsko					Informativní	Dodatečná klasifikace	0,42
Slovinsko					Informativní	Struktura rozpočtu	0,54
Norsko					Manažerský	Dodatečná klasifikace	0,69
Švýcarsko					Manažerský	Žádné programy	0,56
Chile					Výsledkově zaměřený	Dodatečná klasifikace	0,52
Nizozemsko					Výsledkově zaměřený	Žádné programy	0,40
Belgie					Informativní	Struktura rozpočtu	0,48
Austrálie					Informativní	Dodatečná klasifikace	0,35
Dánsko					Informativní	Žádné programy	0,23
Švédsko					Výsledkově zaměřený	Žádné programy	0,40
Slovensko					Informativní	Struktura rozpočtu	0,56
Česko					Žádný	Dodatečná klasifikace	0,13
Kostarika					Žádný	Žádné programy	0,00
Maďarsko					Žádný	Žádné programy	0,00
Lucembursko					Žádný	Žádné programy	0,00
Portugalsko					Žádný	Žádné programy	0,00

Zdroj: Bělohradský(2025), vlastní dopočet indexu

Pozn.: Index od 0 do 1, váhy jednotlivých oblastí viz záhlaví tabulky. Strategie: skóre 0; 0,25; 0,50; 0,75 či 1 dle počtu provázaných strategií. Typ rozpočtování: Manažerský přístup=1, Výkonově zaměřený=2/3, Informativní=1/3, Žádný=0. Role programů: Struktura rozpočtu=1 , Dodatečná klasifikace=0,5, Žádné=0.