CENTRUM
VEŘEJNÝCH
FINANCÍ

JAN PAVEL, DAVID KLIMEŠ

Stagnace, Haag, Dohánění: tři scénáře posilování obranných výdajů a jejich důsledky pro veřejné finance

Centrum veřejných financí
IES FSV UK

25. června 2026

Shrnutí

Studie Centra veřejných financí analyzuje aktuální stav financování obrany v Česku a modeluje dopady scénářů dlouhodobého zvýšení obranných výdajů na veřejné finance. Aktuálně je čím dál zjevnější, že se Evropa nenachází v situaci jednorázového šokového navýšení obranných výdajů, ale čelí otázce, jak zaplatit dlouhodobě vyšší náklady na zajištění bezpečnosti.
Z historického exkurzu vyplývá, že nízké výdaje na obranu v letech 1990-2014 byly spíše dějinnou výjimkou srovnatelnou s dvacátými lety minulého století. V delším pohledu jsou výdaje na armádu ve výši zhruba 3 % HDP standardní.

Trend navyšování obranných výdajů lze od roku 2019 zřetelně sledovat u většiny členských států NATO, přičemž je zde patrný vliv geografické blízkosti Ruska. **Přístupy států k financování obranných závazků jsou různé.** Dánsko je příkladem fiskálně odpovědného státu, který dokázal **kompenzovat navýšení obranných výdajů snížením nevojenských veřejných výdajů**. Estonsko představuje stát, který v souvislosti s naléhavou bezpečnostní situací **zvýšil daně** a tím omezil dopady na deficit. **Cestu dluhového financování** zvolilo Polsko. Posledním příkladem je **Česko, které si žádnou z uvedených cest**, jak kompenzovat zvýšené obranné výdaje, **zatím nevybralo.**

Aktuální český zákon o financování obrany je dobrým základem pro stabilní financování armády, nepochybně ale politickou reprezentaci čeká diskuze o navýšení hodnoty 2 % HDP. Zároveň je třeba skončit se snahou o začleňování mezi obranné výdaje i takové, které k posilování obranyschopnosti primárně neslouží.

Česko vykazuje relativně nízkou finanční hodnotu materiálního vybavení armády (ve srovnání s ostatními státy NATO) a to i po zohlednění ekonomické vyspělosti. Je to způsobeno nízkým podílem obranných výdajů a nákupů. **Zároveň projekce ukazují, že pokud by v dalších letech výše obranných výdajů setrvala pouze na úrovni 2 % HDP, materiální vybavenost armády by se ve srovnání např. s Polskem nebo Finskem i nadále relativně snižovala. Ani postupný nárůst obranných výdajů na úroveň 3,5 % HDP v roce 2035 nepovede k uzavření této mezery.**

Důležitým aspektem je dopad těchto scénářů na veřejné rozpočty. Většina scénářů naráží velmi rychle na národní či unijní fiskální pravidla. **Projekce ukazují, že dlouhodobé financování obranných výdajů nad 2 % HDP dluhem je vzhledem k současnému fiskálnímu prostoru neproveditelné.** To ukazuje nevhodnost posouvání platnosti národní výjimky až do roku 2036, které je nyní projednáváno v legislativním procesu. Je třeba otevřít debatu o stabilním financování obranných výdajů a **zakotvit jejich chápání jakožto běžného veřejného výdaje**, který má být krytý běžnými veřejných příjmy. V souvislosti s růstem obranných výdajů studie ukazuje, že **vzhledem k nízkým hodnotám multiplikátoru obranných výdajů nelze očekávat, že by jejich zvyšování významně akcelerovalo hospodářský růst Česka.**

Obsah

Shrnutí 2
Obsah 3
Úvod 4
1. Historie obranných výdajů: méně než 3 % HDP jsou výjimkou 6
2. Optimální nastavení systému financování obrany 10
3. Jak financovat zvyšování obranných výdajů? 16
4. Obranné výdaje v zemích NATO od roku 2019 21
5. Materiální vybavení armády a kvantifikace mezery 27
6. Dopady na saldo veřejných rozpočtů a veřejné zadlužení 35
7. Přinesou zvýšené obranné výdaje ekonomický růst? 38
Závěr 41
Poděkování 43
Reference 44

Úvod

Po ruském obsazení Krymu v roce 2014 a zejména pak po plošné invazi na Ukrajinu v únoru 2022 se posilování obrany stalo klíčovou politickou prioritou Evropy. Nejde však pouze o bezpečnostní téma, ale o strukturální ekonomickou a fiskální změnu, která bude formovat fungování českého státu i ekonomiky v příštích 10–20 letech.

Česko má zákonnou garanci obranných výdajů ve výši 2 % HDP, předchozí vláda Petra Fialy cílila na politický závazek 3 % HDP do roku 2030; na úrovni NATO byl přijat cíl až 3,5 % HDP výdajů na obranu do roku 2035.[1] Tyto cíle představují zásadní a pravděpodobně dlouhodobý posun v alokaci veřejných i reálných ekonomických zdrojů, nikoli pouze dočasné navýšení jednoho rozpočtového výdaje.

Přijaté obranné závazky však aktuálně nejsou doprovázeny jasným a dlouhodobě udržitelným finančním rámcem. Veřejné finance Česka jsou již nyní významně deficitní a zároveň budou čelit dalším strukturálním tlakům v budoucnosti, zejména stárnutí populace, růstu výdajů na zdravotnictví a nákladům spojeným s energetickou transformací. Zvýšené výdaje na obranu se tak stávají součástí širšího procesu, v němž se stát dostává do situace trvale vyššího objemu „kvazi-mandatorních" výdajů, což omezuje flexibilitu rozpočtu, vytváří tlak na prioritizaci a zvyšuje nároky na výši a stabilitu příjmové základny.

Dosavadní snahy řešit nárůst obranných výdajů prostřednictvím rozpočtových výjimek a kreativním rozšiřování definice obranných výdajů narážejí na limity transparentnosti a důvěryhodnosti. Z pohledu ekonomiky však klíčovou otázkou není jen účetní zachycení výdajů, ale to, zda je jejich financování dlouhodobě slučitelné s dluhovou udržitelností a makroekonomickou stabilitou. Trvalé výdaje financované dluhem představují jiný typ rizika než jednorázové investice do dlouhodobého majetku, což má důsledky pro strukturu financování obrany.

Zahraniční zkušenosti ukazují různé přístupy k této fiskální a ekonomické výzvě: financování prostřednictvím vyššího dluhu (např. Polsko) nebo skrze zvýšení daní spojené s jasným určením na obranu (pobaltské státy). Tyto přístupy se však liší nejen fiskálně, ale i z hlediska dopadů na soukromý sektor, investice a dlouhodobý růst.

Cílem této studie, která volně navazuje na již publikované analýzy Centra veřejných financí (Bahenský et al. 2025, 2025a), je zodpovědět tyto otázky:

[1] V souvislosti s jednáním NATO v Haagu, kde byla zavedena nová kategorie Výdaje související s obranou a bezpečností, se v některých dokumentech obranné výdaje označují jako jádrové a nová kategorie jako nejádrové. Studie se však věnuje dominantně první kategorii.

- Jakou úroveň obranných výdajů je potřebné dlouhodobě udržovat?
- Jaká kritéria má splňovat optimální systém financování armády a plní je český zákon o financování obrany?
- Kdy je vhodné financovat nárůst obranných výdajů pouze dluhově a jsme v této situaci?
- Jak je na tom česká armáda z hlediska finanční hodnoty materiálního vybavení ve srovnání s ostatními státy NATO?
- Přinese nárůst obranných výdajů významnější růstový stimul pro ekonomiku Česka?

1. Historie obranných výdajů: méně než 3 % HDP jsou výjimkou

Určení optimální velikosti veřejných výdajů na obranu v míru je obtížné, neboť výsledné číslo je do značné míry závislé na zvoleném metodickém přístupu i aktuální bezpečnostní situaci. Určitým vodítkem však může být obvyklá velikost veřejných výdajů na obranu, které evropské státy vynakládaly od začátku 20. století do současnosti. Toto období je možné rozdělit do několika etap.

První z nich pokrývá období před 1. světovou válkou, které je často spojováno s pojmem „závody ve zbrojení“ a jehož symbolem se stalo soupeření Velké Británie a Německa při stavbě a rozvoji mohutného válečného námořnictva. Ve skutečnosti však břemeno vojenských výdajů v této době rostlo poměrně pomalu a nedosahovalo ani nijak významně excesivních hodnot. Ačkoliv nejsou k dispozici přesná data (ve srovnání se současností), odhady prezentované například v publikaci Fergusona (2004) indikují, že kolem počátku 20. století vydávaly čtyři nejvýznamnější evropské mocnosti – Velká Británie, Francie, Německo a Rusko – na vojenské výdaje průměrně 3,3 % HDP a tento podíl se do začátku 1. světové války zvýšil pouze o cca 0,7 p. b. na 4 % HDP. Růst vojenských výdajů byl zároveň v tehdejších politických a společenských debatách předmětem časté kritiky, přičemž dominantním narativem bylo, že se jedná o jednorázový výkyv a po uklidnění situace dojde k návratu na původní úroveň.[2] Zvyšující se vojenské výdaje byly s výjimkou Velké Británie částečně kryty dluhovým financováním. Jejich konkrétní příspěvek k deficitům však nelze přesně kvantifikovat, neboť vysokou růstovou dynamiku měly i jiné části veřejných výdajů. I přes existenci deficitů však dluhové kvóty (poměr veřejného dluhu k HDP) jednotlivých států nerostly (většinou naopak klesaly), neboť ekonomiky vykazovaly vysokou růstovou dynamiku, která přesahovala úrokový výnos placený ze státních dluhopisů.[3]

Období mezi světovými válkami se od předválečného významně odlišovalo. Vyčerpání ekonomik i uklidnění mezinárodní situace vedlo ve 20. letech 20. století k významnému poklesu vojenských výdajů ve vyspělých státech až na úroveň okolo 1,5 % HDP. Toto snížení následně zakonzervovala velká hospodářská krize, na kterou většina států v souladu s tehdejším standardním makroekonomickým přístupem spočívajícím ve snaze o vyrovnané rozpočty reagovala významnou fiskální restrikcí, jejíž „obětí” byla velmi často právě armáda. Trend se začal

[2] Břemeno vojenských výdajů bylo citlivě vnímáno také proto, že se tehdy celkový objem veřejných prostředků ve vztahu k ekonomické výkonnosti pohyboval na podstatně nižší úrovni než v současné době - 15 % HDP versus 45 % HDP. Výdaje na obranu tak běžně představovaly pětinu až čtvrtinu veřejných výdajů.
[3] Pokud tempo růstu HDP přesahuje úrokový výnos ze státních dluhopisů, pak při nulovém primárním saldu hospodaření vládního sektoru (tj. bez úrokových plateb) dochází k autonomnímu poklesu dluhové kvóty (podílu veřejného dluhu na HDP). V analýzách udržitelnosti veřejných financí hraje tento tzv. úrokově-růstový diferenciál klíčovou roli.

lámat okolo roku 1934, kdy začaly vojenské výdaje opět růst k cca 3 % HDP. Trend jejich zvyšování pokračoval až do začátku války, kdy se jejich úroveň pohybovala mezi 4 a 5 % HDP (Eloranta, 1998). Jednalo se samozřejmě o reakci na zhoršující se mezinárodní situaci, ale také o nutnost snížit materiální deficit způsobený podfinancováním v období hospodářské krize. Takto razantní růst vojenských výdajů byl a vzhledem k ekonomikám oslabeným hospodářskou krizí zřejmě musel být částečně kryt deficitně.[4]

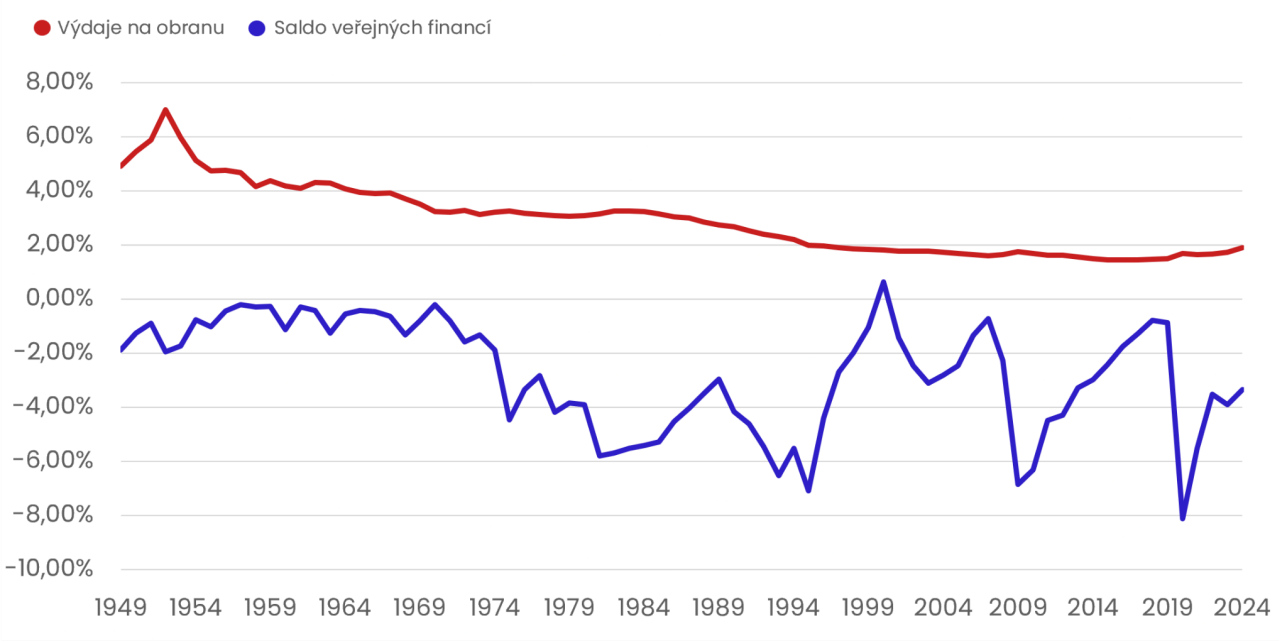
Z hlediska aktuální situace představuje studená válka datovaná zpravidla do období od konce 2. světové války do roku 1989 zřejmě nejrelevantnější časový úsek. Svět byl stejně jako nyní rozdělen na skupiny států, mezi kterými panovalo silné napětí. Konflikt mezi jednotlivými bloky nebyl pouze teoretickou možností, což samozřejmě ovlivňovalo velikost vojenských výdajů. Graf 1 ukazuje vývoj poměru vojenských výdajů k HDP od roku 1949 do současnosti v západoevropských státech.[5] Z prezentovaných dat je patrné, že průměrná úroveň vojenských výdajů se v 50. letech 20. století pohybovala kolem 4 % HDP. V následujícím období je zřejmý postupný pokles na úroveň okolo 3 % HDP, která se udržela v 70. i 80. letech. K významnější změně tak nepřispěla ani politika détente 70. let, ani zhoršení mezinárodní situace v 80. letech.

[4] Zvyšování vojenských výdajů přispělo ve většině zemí k dynamickému růstu HDP ve druhé polovině 30. let 20. století. Důvodem bylo, že tato fiskální expanze byla realizována zpravidla v situaci značné záporné produkční mezery, což zvyšovalo hodnotu multiplikátorů (podrobněji k této problematice viz kapitola Přinesou zvýšené vojenské výdaje ekonomický růst?).

[5] Historická analýza nepracuje s daty za státy tehdejšího socialistického bloku, neboť údaje o velikosti jejich obranných výdajů nejsou dostatečně spolehlivé a to jak z důvodu nižší transparentnosti tak i odlišného ekonomického systému.

Graf 1: V letech 1949 až 2024 nelze najít vztah mezi velikostí obranných výdajů a deficity veřejných rozpočtů

Vývoj výdajů na obranu a sald veřejných financí v letech 1949-2024 v západoevropských zemích (v % HDP)



Poznámka: Jedná se o vážené průměry (přes počty obyvatel) těchto států: Belgie, Dánsko, Finsko, Francie, Itálie, Lucembursko, Německo, Nizozemsko, Norsko, Portugalsko, Řecko, Spojené království, Španělsko, Švédsko.

Zdroj: SIPRI, IMF, vlastní výpočty

Vysoké výdaje na zbrojení (ve srovnání se současnou situací) v první polovině studené války nevyvolávaly významnější potřebu dluhového financování a byly tak kryty běžnými veřejnými příjmy. Veřejné finance jako celek vykazovaly pouze omezené deficity (zpravidla do 2 % HDP). To se výrazně změnilo v 70. a 80. letech 20. století, kdy se fiskální nerovnováha významně zhoršila. Nebylo to však z důvodu vojenských výdajů, neboť ty stagnovaly nebo dokonce mírně klesaly, ale jednalo se o důsledek ekonomické stagnace a růstu jiných než vojenských výdajových oblastí.

Po skončení studené války je patrný významný pokles vojenských výdajů v evropských zemích NATO až na 1,5 % HDP, což mimo jiné usnadňovalo ozdravování veřejných rozpočtů po různých krizových obdobích. Veřejné finance čerpaly tzv. mírovou dividendu, která se však v delším časovém horizontu začala nekompromisně projevovat v zastarávání zbraňových systémů a nedostatečně rozsáhlých nákupech munice a dalšího materiálního vybavení. Také docházelo ke snižování počtu uniformovaných členů armády, což bylo v některých státech spojeno s přechodem z armády založené na povinné vojenské službě na profesionální. Zejména v případě materiálního vybavení vznikl skrytý dluh, který se ve většině států stále nepodařilo zcela odstranit.

Nízká úroveň výdajů na obranu se překvapivě udržela i relativně dlouho po ruském obsazení Krymu v roce 2014 a k významnějšímu růstu došlo až v reakci na plnou invazi na Ukrajinu v roce

2022 a následně také kvůli tlaku americké administrativy. Zvyšování vojenských výdajů však přichází v situaci, kdy většina států vykazuje vysoké deficity veřejných rozpočtů.

Na základě výše uvedeného historického exkurzu lze shrnout, že standardní úroveň potřeby financování armády v evropských státech se pohybuje zhruba kolem 3 % HDP. Období nižších výdajů jsou krátká a jsou spojena se situací nízké pravděpodobnosti válečného konfliktu (1920-1933 a 1990-2014). Jejich důsledkem je však vznik významného deficitu v materiální vybavenosti armády, což pak následně vyžaduje rychlý růst výdajů zpravidla spojený s dluhovými financováním.

2. Optimální nastavení systému financování obrany

Předpokladem účinného a efektivního vynakládání veřejných prostředků na armádu (a tedy podmínkou pro jejich úspěšnou transformaci do vojenských schopností) je zejména jejich stabilita a propojenost s příslušnými strategickými dokumenty. Důvody jsou zejména následující:

- klíčové vojenské systémy jsou velmi nákladné a doba jejich dodání je zpravidla dlouhá,
- nákup klíčového vojenského systému (jako např. tanky, dělostřelectvo, nadzvukové letouny) předpokládá jeho používání po velmi dlouhou dobu (desítky let), takže rozhodnutí o jejich nákupu ovlivňuje podobu armády na mnoho let dopředu,
- je nutné udržovat určitou úroveň zásob munice a dalšího vojenského materiálu, kterou je potřebné vzhledem k omezené životnosti průběžně obnovovat,
- vzhledem k čím dál složitějším zbraňovým systémům roste náročnost výcviku vojáků, což zvyšuje potřebu investic do lidského kapitálu; náklady odchodu vycvičeného vojáka jsou značné a možnosti jeho rychlého nahrazení omezené.

Pořizování vojenského materiálu je ve srovnání s ostatními nákupy vládního sektoru značně specifické, a proto se na ně ve studii dále zaměřujeme. Stát zejména u sofistikovaných vojenských systémů nakupuje na oligopolním a někdy i monopolním trhu se všemi negativy z toho plynoucími. Při všeobecném (napříč většinou států) zvyšování vojenských výdajů dochází k převisu poptávky nad nabídkou, což s sebou nese tlak na růst cen. Často dodavatelé nedodržují lhůty, avšak možnost odstoupení od smlouvy je téměř nemožná z důvodu absence vhodného substitutu. Nakupované systémy také nejsou zpravidla zcela standardizované, neboť jednotlivé státy požadují specifické úpravy.[6] Důsledkem je nemožnost jednoduchého srovnání cenových nabídek s cenami pro jiné odběratele.[7] Konečně při specifických požadavcích, které vyžadují vyvinutí nového systému nebo významnější úpravy stávajících produktů, dochází často ke zpožděním, neboť dodavatel není vždy schopen splnit požadované parametry. Problémem někdy bývají i nejasnosti v zadání ze strany armády vyplývající z nejistoty budoucího vývoje.

Důsledkem výše uvedeného může být (a také v praxi je), že ačkoliv je v daném roce plánován určitý nákup, nemusí být realizován. Resort obrany tak vykazuje nevyčerpané prostředky, což pro správce státního rozpočtu představuje signál o nadrozpočtování a z toho implikující možnost snížit rozpočet v dalších letech. Redukce rozpočtu v důsledku neutracených výdajů z minulosti však rozvolňuje vztah mezi přijatými dlouhodobými strategiemi a zabraňuje možnosti zahájit další projekty, neboť část prostředků je blokována na úhradu minulých (zpožděných) akcí.

[6] Požadavky na specifické úpravy zbraňových systémů vyplývají například z potřeby jejich přizpůsobení taktické doktríně armády, klimatickým podmínkám, dosavadním bojovým zkušenostem, integrace do existujících systémů, zapojení domácího průmyslu atd.

[7] Tento aspekt nákupů vojenského materiálu výrazně komplikuje posuzování hospodárnosti nákupů, zvyšuje vyjednávací pozici dodavatele a v některých případech může usnadňovat i korupční jednání.

Na základě výše uvedeného je zřejmé, že **systém jednoročního rozpočtování obranných výdajů je zejména s ohledně na výše uvedená specifika akvizičního procesu ekonomicky neefektivní** a je nutné nastavit systém tak, aby splňoval následující podmínky:

- zajištění stabilní a předem známé částky na akviziční proces v časovém horizontu realizace nejvýznamnějších projektů,
- absence sankce za neutracení výdajů v podobě snížení rozpočtu na další rok či propadnutí neutracených prostředků,
- administrativně nenáročná možnost pro přesouvání prostředků mezi jednotlivými projekty.

Výše uvedený problém byl a je řešen v různých zemích různě. Například v německém císařství před 1. světovou válkou byly pro vojenské výdaje schvalovány speciální sedmileté či pětileté rozpočty. Velmi promyšlené řešení měla Československá republika v meziválečném období, kdy v roce 1927 došlo k oddělení běžných a akvizičních výdajů resortu obrany. Zatímco běžné byly standardně financovány ze státního rozpočtu z kapitoly Ministerstva národní obrany, akviziční byly převedeny do Fondu pro věcné potřeby národní obrany. Zákonem (č. 240/1926 Sb. z. a n.) byl stanoven každoroční příjem tohoto fondu ze státního rozpočtu ve výši 315 mil. Kč. Pokud nebyly všechny prostředky fondu utraceny, nepropadly a mohly být použity v dalších letech. Výdaje z fondu byly realizovány na základě výzbrojního programu, který sestavoval ministr obrany ve spolupráci s ministrem financí. Platnost tohoto systému byla stanovena na 11 let. Administrativně se nejednalo o komplikované řešení, neboť fond nebyl samostatnou právnickou osobou, ale pouze svého druhu evidenční položkou státu.

Výše uvedené nastavení naplňovalo hlavní parametry optimálního režimu specifikovaného výše: dlouhodobý horizont, fixace každoročního přídělu, nemožnost jeho snížení v důsledku nevyčerpaných prostředků z minulých let a flexibilita daná kontrolou výzbrojního programu ze strany Ministerstva národní obrany. Zároveň tento přístup nepracoval s akvizičními výdaji jako s jednorázovými, ale prostřednictvím fixního přídělu předpokládal jejich (v průměru) stabilní hodnotu. Zařazení přídělu jako povinné položky ve státním rozpočtu také implikovalo jeho chápání jako běžného výdaje, což předpokládalo krytí běžnými příjmy a nikoliv dluhem.

Takto nastavený systém bylo možné poměrně rychle transformovat v situaci, kdy při zhoršení bezpečnostní situace bylo nutné akcelerovat rozvoj a posílit materiální vybavenost armády. To bylo řešeno zákonem č. 127/1934 Sb. z. a n., který prodloužil fungování fondu o 10 let. Rozdílem oproti předešlému řešení byla možnost začít čerpat příděl za celé desetileté období ihned, což ale znamenalo potřebu jejich dluhového krytí. K umoření nově vzniklého dluhu měly být v budoucnu použity pravidelné příděly ze státního rozpočtu.[8]

Dalším příkladem vhodně nastaveného systému financování armády, který splňuje kritéria specifikovaná výše, je znění příslušné části polského zákona o obraně vlasti (Ustawa z dnia

[8] V první části životního cyklu měl fond generovat deficity a ve druhé přebytky. Podrobněji viz Pavel (2004).

11. marca 2022 r. o obronie Ojczyzny) - viz BOX 1. V článku 40 je zaručena garance minimálního přídělu (odstavec 1) a také možnost flexibilního přesunu prostředků mezi položkami (odstavce 7 a 8). Navíc je zde akcentována i potřeba podpory domácího obranného průmyslu a výdajů na výzkum a vývoj (odstavec 6).

BOX 1 - Část polského zákona o obraně vlasti

Čl. 40 – Podíl HDP určený na financování obrany
(1) Na financování obranných potřeb Polské republiky se každoročně vyčleňují výdaje ze státního rozpočtu ve výši ne nižší než:
1) 2,2 % hrubého domácího produktu – v roce 2022;
2) nejméně 3 % hrubého domácího produktu – v roce 2023 a v dalších letech.
(2) Hodnota hrubého domácího produktu se stanoví na základě hodnoty uvedené ve víceletých makroekonomických předpokladech používaných pro vypracování návrhu státního rozpočtu na daný rok a vztahuje se ke stejnému roku, pro který jsou plánovány výdaje uvedené v odst. 1.
(3) Výdaje uvedené v odst. 1 zahrnují: výdaje státního rozpočtu v kapitole „národní obrana" a výdaje v oblasti „národní obrana" i v jiných částech státního rozpočtu.
(4) Podíl kapitálových výdajů a kapitálových transferů na těchto výdajích činí nejméně 20 %.
(5) Ministr národní obrany při plánování výdajů na technickou modernizaci ozbrojených sil zohledňuje: polský obranný průmyslový potenciál a výdaje na vědecký výzkum a vývoj v oblasti obrany státu.
(6) Kritéria uvedená v odstavcích 1–5 zohledňuje Rada ministrů při přípravě návrhů zákona o státním rozpočtu nebo rozpočtového provizoria.
(7) Ministr veřejných financí může na shodný návrh ministra obrany a příslušného správce rozpočtové kapitoly provádět přesuny výdajů v oblasti „národní obrana" mezi jednotlivými částmi státního rozpočtu.
(8) Ministr veřejných financí může na návrh ministra obrany provádět přesuny výdajů v rámci kapitoly „národní obrana" mezi jednotlivými rozpočtovými oddíly klasifikace výdajů.

Současný systém financování armády v Česku je upraven zákonem č. 177/2023 Sb., o financování obrany, který ukládá vládě, aby v rámci návrhu státního rozpočtu stanovila výdaje na financování obrany alespoň ve výši 2 % HDP očekávaného v dalším roce (dle dubnové makroekonomické predikce). Za výdaje na financování obrany jsou považovány výdaje

a) kapitoly státního rozpočtu Ministerstva obrany a

b) kapitoly státního rozpočtu neuvedené v písmeni a), pokud spadají pod výdaje věcně plánované k zajištění potřeb ozbrojených sil České republiky, Vojenské policie, Vojenského zpravodajství, Organizace Severoatlantické smlouvy nebo jejích členských států v souladu s platnou definicí výdajů na obranu státu stanovenou v rámci obranného plánování Organizace Severoatlantické smlouvy.

BOX 2 - Definice obranných výdajů dle NATO

Obranné výdaje NATO jsou definovány v relevantních dokumentech NATO, především NATO Defence Expenditure Definition (PO(2018)0048) z 2. února 2018. Jsou specifikovány jako platby vynakládané na úrovni centrální vlády na zajištění potřeb svých ozbrojených sil, ozbrojených sil spojenců a Aliance. U každé položky musí existovat přímá vazba na potřeby ozbrojených sil, případně se může jednat o příspěvek do aliančního rozpočtu nebo programu, svěřenského fondu NATO nebo na operace a mise. Do obranných výdajů lze započíst i vojenskou část některých smíšených civilně vojenských aktivit (jejichž financování se může realizovat i prostřednictvím jiných kapitol než Ministerstvo obrany), avšak částka musí být korektně vyčíslena či transparentně a srozumitelně odhadnuta. Součástí obranných výdajů jsou také výdaje na výzkum a vývoj v oblasti obrany a penze a výsluhy vojáků.

V souvislosti s jednáním NATO v Haagu v roce 2025 byla nově zavedena i kategorie Výdaje související s obranou a bezpečností, jejichž charakteristiku objasňuje dokument The NATO Defence- and Security-Related Investments Definition (PO(2025)0174) ze 17. června 2025. Do kategorie nepřímých obranných výdajů spadají prostředky určené na podporu obranných a bezpečnostních závazků spojeneckých zemí, které však nelze zahrnout do standardních obranných výdajů podle stávající alianční definice. Zároveň však i tyto výdaje musí prokazatelně přispívat k plnění závazků státu v oblasti obrany a bezpečnosti a být provázány s aliančními nebo národními obrannými plány.

Do této skupiny patří například výdaje na zajišťování kybernetické bezpečnosti či boj proti terorismu. Lze sem zařadit i opatření směřující k posílení odolnosti státu a společnosti, ke zvýšení civilní připravenosti na zvládání krizových situací, na podporu zvyšování výrobních kapacit obranného průmyslu a také výdaje na tvorbu strategických zásob surovin.

Klíčovým prvkem zákona je také systém tzv. strategických projektů, což jsou fiskálně významné vojenské projekty s horizontem realizace přesahujícím jeden rok.[9] Na rozdíl od jiných projektů realizovaných prostřednictvím programového financování zákon o financování obrany úpravou zákona o rozpočtových pravidlech (č. 218/2000 Sb.) umožnil přesouvání neutracených prostředků (tedy v rámci nároků z nespotřebovaných výdajů) flexibilně mezi jednotlivými projekty.

Systém zavedený zákonem o financování obrany dobře plní hlavní kritéria optimálního systému, jak byla specifikována výše. Problémy však přináší nevhodný přístup vlád k zahrnování výdajů jiných kapitol státního rozpočtu do kategorie obranných. Ačkoliv je

[9] Aktuálně jsou do kategorie strategických projektů zařazeny: bojové vozidlo pěchoty (CV90), víceúčelový nadzvukový letoun F-35A, hlavní bojový tank (Leopard 2), střední transportní letoun a univerzální ženijní kolová platforma.

nezpochybnitelné, že některé tyto výdaje mohou zvyšovat obranyschopnost země, může dojít ke zneužití tohoto institutu v podobě kreativního účetnictví a „přebarvování" civilních výdajů na vojenské. Příkladem je situace při sestavování rozpočtu na rok 2026, kdy v prvním návrhu předloženém vládou Petra Fialy v září 2025[10] byly za obranné výdaje označeny výdaje na dopravní infrastrukturu v rozsahu 20 mld. Kč, a to ačkoliv jednoznačně nesplňovaly požadavky definované v metodice NATO (viz BOX 2). Hlavním problémem bylo, že nedošlo k vyčíslení vícenákladů vyvolaných vojenskými požadavky, ale do obranných výdajů byly zahrnuty výdaje na celé úseky dálnic a železnic se sporným argumentem tzv. duálního užití, či odkazy na tranzitní charakter země. Díky této klasifikaci mohlo dojít ke zvýšení výdajového rámce (a tedy i maximálně přípustného deficitu – viz BOX 3).

Ačkoliv na tento nesoulad upozornila Národní rozpočtová rada (2025a), tento přístup převzal i rozpočet předložený vládou Andreje Babiše v lednu 2026.[11] Rozdílem však bylo, že v důsledku snížení rozpočtu Ministerstva obrany posloužily tyto výdaje jako položka, která měla zajistit splnění ustanovení zákona o financování obrany o rozpočtování obranných výdajů minimálně ve výši 2 % HDP. Výdaje na dopravní infrastrukturu tak skutečné obranné výdaje vytlačily. Na základě veřejného vystoupení předsedy vlády Babiše[12] se však potvrdilo, že tento přístup není v souladu s metodikou NATO a tyto výdaje nebyly ze strany NATO jako obranné uznány.[13] Důsledkem je nejen to, že Česko v roce 2026 pravděpodobně nesplní cíl 2 % HDP výdajů na obranu předpokládaný zákonem o financování obrany a závazky NATO, ale zejména omezení zdrojů pro rozvoj armády.

Vzhledem k výše uvedené tendenci ke kreativnímu přístupu lze předpokládat, že potenciálním rizikem do budoucna může být také, že zákon o financování obrany označuje jako obranné výdaje všechny výdaje kapitoly Ministerstva obrany. Reálně hrozí přesouvání některých položek z jiných resortů do kapitoly obrana, čímž by se tyto výdaje dle našeho zákona automaticky klasifikovaly jako obranné.

Dosahování předem definovaných cílových podílových hodnot ve vztahu k HDP může být také komplikováno tím, že výše uvedená 2 % HDP jsou odvozována od hodnoty HDP predikované v dubnové makropredikci. Pokud je rozpočtovaná úroveň výdajů přesně na 2 % HDP predikované hodnoty a skutečný HDP je následně vyšší, může to vést ex-post k nesplnění požadované

[10] Sněmovní tisk 1010.
[11] Sněmovní tisk 94.
[12] Viz https://www.seznamzpravy.cz/clanek/domaci-zivot-v-cesku-babis-cesko-letos-nesplni-vydaje-2-procenta-hdp-na-obranu-304858
[13] Podobný přístup byl dodatečně aplikován i v rozpočtu na rok 2025, neboť došlo k začlenění staveb dopravní infrastruktury v hodnotě 8 mld. Kč do obranných výdajů rozpočtovým opatřením v prosinci 2025. Podle aktuálního vyjádření generálního tajemníka NATO ale tyto výdaje také uznány nebyly. Viz https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/cesko-loni-nesplnilo-zavazek-davat-na-obranu-dve-procenta-hdp-potvrdil-mark_2606171146_jva

hodnoty. Řešením je v návrhu státního rozpočtu navrhnout částku mírně přesahující 2 % predikovaného HDP a vytvoření rezervy pro dosažení požadovaného cíle.

Konečně diskutabilním materiálním aspektem zákona je nastavení hodnoty 2 % HDP, která se odvíjí od závazku z roku 2014 z Walesu. Zvolené procento nezohledňuje, že optimální úroveň obranných výdajů je již pravděpodobně výš a že na jednání v Haagu byly přijaty vyšší závazky.

Nastavení pravidelného a garantovaného přídělu na obranu má však i podstatnou nevýhodu, neboť dochází k růstu podílu mandatorních a kvazimandatorních výdajů na výdajích státního rozpočtu. Kapitola obrany má zajištěn svůj pravidelný příděl a nemusí tak soutěžit s ostatními kapitolami o zdroje. Také se snižuje manévrovací prostor pro diskreční rozhodování vlády. Zároveň však fixace na % HDP alespoň zaručuje, že výdaje nemají autonomní tendenci relativně narůstat, což jiné typy indexací (např. přes inflaci) vždy negarantují.

Na základě výše uvedeného lze uzavřít, že aktuální podoba zákona o financování obrany je dobrým základem pro stabilní a predikovatelné financování armády. Politická reprezentace se však musí vyhnout snaze o kreativní výklad pojmu obranné výdaje a respektovat, že cílem úpravy není plnění určitého čísla, ale získání obranných schopností, k čemuž jsou však potřebné dostatečné finanční potřeby. Vzhledem k posunu v úrovni optimálních obranných výdajů lze také v budoucnu očekávat diskusi o případné úpravě hranice 2 % HDP, jak k tomu došlo například v Polsku (viz kapitola Obranné výdaje v zemích NATO od roku 2019).

3. Jak financovat zvyšování obranných výdajů?

Při diskusi o aktuálním financování růstu vojenských výdajů je klíčovou otázkou, jaká jejich úroveň je standardem, neboť ta by neměla zatěžovat deficit veřejných rozpočtů. Pokud se současné výdaje na obranu pohybují pod svou dlouhodobě optimální úrovní, je tedy správnou cestou jejich krytí zvyšování daňové zátěže, či redukcí jiných výdajů (resp. kombinací obojího). Dluhové krytí připadá v úvahu pouze v následujících situacích:

1. výdaje jsou na své optimální úrovni, ale z důvodu rychlého zhoršování mezinárodní situace je nutné (například pro odstrašení) jejich zvýšení a vyzbrojení armády nad standardní úroveň; v delším období však lze předpokládat pokles na původní úroveň,
2. výdaje jsou pod svou optimální úrovní a je nutný rychlý návrat na tuto úroveň; vzhledem k tomu, že úprava daní a nastavení výdajových politik vyžaduje určitý čas (například politické vyjednávání, legislativní proces), či by změna ve struktuře veřejných výdajů mohla přinést problémy v některém ekonomickém odvětví, je vhodné tento proces s využitím dluhového financování rozložit v čase, přičemž rozsah tohoto přechodového období je maximálně 3 roky,
3. výdaje se dlouhodobě nacházely pod svou optimální úrovní a v důsledku toho čelí ozbrojené složky významnému materiálnímu deficitu, s cílem jeho eliminace je vhodné krátkodobě výdaje na obranu navýšit nad optimální úroveň a tento materiální deficit eliminovat. Ve své podstatě se jedná o převod implicitního dluhu na dluh explicitní.

V rámci NATO můžeme sledovat postupnou snahu o specifikaci standardní úrovně obranných výdajů. Zpočátku se jednalo o hodnotu 2 % HDP, která se postupně z podoby neformálního doporučení transformovala na summitu NATO ve Walesu v roce 2014 do konkrétního příslibu směřovat k dosažení tohoto cíle do roku 2024. Zhoršení bezpečnostní situace a také tlak nové americké administrativy Donalda Trumpa na větší zapojení ostatních členů NATO vedlo k formulaci daleko ambicióznějšího cíle, kterým je dosažení úrovně 3,5 % HDP v případě (jádrových) obranných výdajů a 1,5 % HDP v případě výdajů souvisejících s obranou a bezpečností v roce 2035.

Jak tedy cíle specifikované NATO, tak i historická analýza prezentovaná výše ukazují, že aktuálně se obranné výdaje nachází pod svou optimální úrovní. Případné deficitní financování růstu výdajů tak naplňuje pouze důvody číslo 2 a 3, ze kterých vyplývá časově omezený horizont tohoto přístupu. Tomu by měla zároveň odpovídat i podoba výjimek z existujících fiskálních pravidel, která jsou popsána v Boxech 3 a 4.

BOX 3 – Obranná výjimka v národních fiskálních pravidlech

Zohlednění zvýšených obranných výdajů v českém fiskálním rámci bylo realizováno v roce 2025 prostřednictvím doplnění § 8 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech. Ten specifikuje možné úpravy výdajového rámce odvozeného podle zákona č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, v Rozpočtové strategii sektoru veřejných institucí, kterou vláda každoročně schvaluje do konce dubna. Ustanovení specifikovaná v § 8 umožňují upravit maximální výši hotovostních výdajů státního rozpočtu a státních fondů pro následující rok o změny v očekávaných veřejných příjmech (na základě aktuální makroekonomické predikce) a dále navýšit tento rámec (a tedy i maximálně přípustný deficit) například o vliv následků živelních pohrom, nebo kvantitativně významného ekonomického poklesu. Dodatečně přidaný odstavec 3 upravuje možnost navýšit výdajový rámec o výdaje na obranu státu (definované dle zákona č. 177/2023 Sb., o financování obrany) v rozsahu, ve kterém přesahují 2 % HDP. Tato možnost je v zákoně časově omezena pro rozpočty na roky 2026 až 2033. Podoba výjimky implikuje, že obranné výdaje ve výši 2 % HDP jsou standardem a měly být kryty běžnými veřejnými příjmy bez negativního dopadu na saldo, zatímco výdaje nad touto hranicí jsou přechodné a mohou být kryty dodatečným zadlužením.

BOX 4 – Obranná výjimka v evropských fiskálních pravidlech

Aktuální evropský fiskální rámec je založen na kombinaci prvotních fiskálních limitů (3 % HDP maximální deficit a 60 % HDP maximální dluh) a sledování tzv. trajektorie čistých výdajů. Tu členskému státu stanovuje fiskálně-strukturální plán v podobě maximálních meziročních a kumulativních temp růstu čistých výdajů. Významnější odchýlení skutečných výdajů od této trajektorie (vyšší než 0,3 p. b. HDP ročně, nebo 0,6 p. b. HDP kumulativně) spolu s kombinací vyššího než 60% zadlužení spouští příslušné korekční mechanismy (procedura nadměrného deficitu – EDP).

S cílem umožnit rychlé zvyšování obranných výdajů získaly na jaře 2025 státy EU možnost aktivovat tzv. národní únikovou doložku. Její podstatou je možnost odchýlit se od dráhy čistých výdajů v letech 2025 až 2028 až o 1,5 % HDP, avšak toto odchýlení musí být způsobeno nárůstem obranných výdajů ve srovnání s referenčním rokem (kterým je pro Česko rok 2021). Za obranné výdaje jsou považovány výdaje spadající do kategorie obrana dle odvětvového členění COFOG[14] a dále i výdaje, na jejichž realizaci získal členský stát prostředky z nástroje

[14] Odvětvové členění COFOG (Classification of the Functions of Government) je mezinárodní klasifikace, která třídí veřejné výdaje podle jejich účelu (např. zdravotnictví, vzdělávání, obrana). Slouží k porovnávání struktury veřejných financí mezi státy a k analýze toho, na jaké funkce vlády vynakládají prostředky.

SAFE[15] (pokud zároveň nespadají do položky obrana v rámci členění COFOG). Žádost o aktivaci únikové doložky podalo 16 členských zemí včetně Česka.

Při podrobnější analýze lze konstatovat, že pouze výjimka specifikovaná v evropském pravidlu respektuje časovou (zde čtyřletou) omezenost deficitního financování nové úrovně obranných výdajů. Oproti tomu tuzemská výjimka je zakotvena na podstatně delší období a to až do roku 2033. Aktuálně se v legislativním procesu navíc nachází další úprava rozpočtových pravidel, která její platnost prodlužuje o další tři roky.[16] To jde však proti logice přípustnosti dluhového financování. **Pokud se předpokládá zhoršení bezpečnostní situace v takto dlouhém horizontu, pak se s vysokou mírou pravděpodobnosti jedná o trvalé zvýšení obranných výdajů a nikoliv jednorázové. Dlouhodobé financování části obranných výdajů na dluh je tak ve své podstatě dluhovým financováním běžných výdajů.**

BOX 5 - Dvě metodiky vykazování obranných výdajů

Ve veřejných dokumentech a také interních vládních materiálech se lze setkat se dvěma hodnotami výdajů na obranu/vojenských výdajů, které se zejména v posledních letech (viz graf 2) od sebe poměrně významně odlišují. První hodnota vychází z metodiky NATO a druhá z tzv. funkčního členění výdajů sektoru vládních institucí COFOG, se kterou pracuje systém národních účtů ESA. Také fiskální pravidla popsaná v boxech 3 a 4 ve svých únikových klauzulích pracují s odlišnými metodikami (české dle NATO, evropské dle COFOG).

Rozdíly mezi oběma přístupy vyplývají především z odlišného vymezení toho, co je považováno za výdaj na obranu, a také z odlišných způsobů časového zachycení finančních toků (koncept peněžních toků versus akruální přístup).

V případě obou metodik je výchozím bodem pro stanovení obranných výdajů shodně rozpočet kapitoly Ministerstva obrany. Metodika NATO tyto výdaje v zásadě zahrnuje celé do vojenských výdajů, a navíc k nim ještě přidává výdaje jiných kapitol, pokud lze prokázat jejich vazbu na vojenské schopnosti. Naproti tomu metodika COFOG zahrnuje pouze ty výdaje, které nezpochybnitelně souvisí s funkcí „obrana" (COFOG 02) a nepracuje s výdaji z jiných kapitol. Některé výdajové položky kapitoly Ministerstva obrany jsou proto přeřazovány do jiných

[15] SAFE (Security Action for Europe) je nástroj EU, který umožňuje členským státům získat výhodné půjčky na financování obranných investic. Jeho cílem je posílit evropský obranný průmysl a urychlit společné nákupy vojenské techniky, zejména v reakci na zhoršenou bezpečnostní situaci po roce 2022. Mohou z něj být financovány i výdaje, které nesplňují definici obranných výdajů dle NATO.

[16] Viz Pozměňovací návrh Poslankyně Aleny Schillerové k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti veřejných rozpočtů

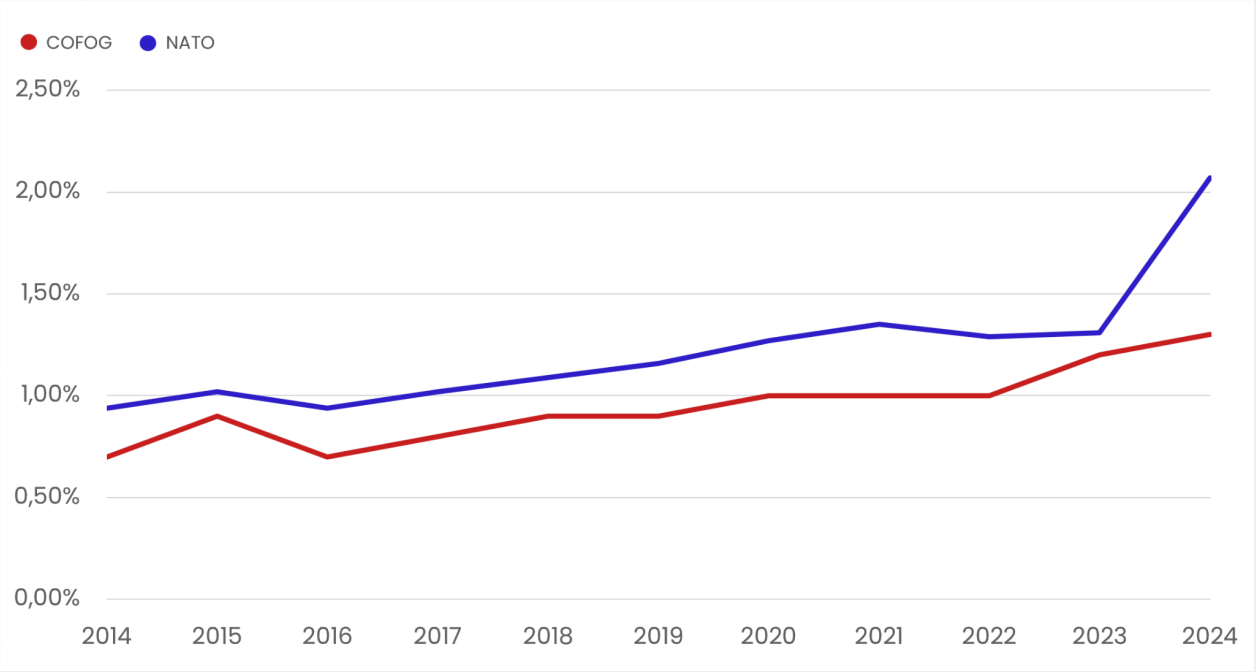
kategorií. Nejvýznamnější rozdíl vzniká u personálních výdajů, neboť COFOG do obranných výdajů nezahrnuje důchody a výsluhy bývalých vojáků, ke kterým přistupuje stejně jako k výdajům na důchody běžné populace a řadí je do odvětví sociální ochrana. Podobně výdaje na Univerzitu obrany jsou v COFOG evidovány jako výdaje na vzdělávání a transfery vojenským nemocnicím spadají do zdravotnictví. Diference plynoucí z této odlišné kategorizace se v posledních letech pohybovala kolem 15 mld. Kč

Další rozdíly (v posledních letech finančně významnější) vyplývají z odlišného přístupu zachycení jednotlivých transakcí. Zatímco metodika NATO vychází ze sledování hotovostních toků, COFOG je založen na principu akruálním, což má významné implikace zejména pro zachycení nákupů dlouhodobého majetku. Hotovostní koncept NATO znamená, že i zaplacení zálohy na nákup vojenského materiálu představuje obranný výdaj, ačkoliv ve chvíli jeho vynaložení se nijak nezvyšuje materiální vybavenost ozbrojených složek. V akruálním konceptu zaplacení zálohy výdaje dle COFOG nezvyšuje. K zachycení na straně výdajů (zpravidla jako hrubá tvorba fixního kapitálu) dojde až ve chvíli, kdy je daný statek převzat ze strany ozbrojených složek. Rozsah zálohových plateb přitom v posledních letech významně narostl, a to zejména v souvislosti s nákupem letadel F-35 (meziroční nárůst poskytnutých záloh přesáhl v letech 2024 a 2025 každoročně 30 mld. Kč).

Zachycování kapitálových výdajů v roce dodání vojenského materiálu v metodice COFOG lépe zohledňuje vazbu na materiální výbavu armády, zároveň však nezachycení záloh může vést opticky k podhodnocení snahy daného státu o modernizaci armády. Akruální koncept COFOG s sebou také přináší významnější volatilitu dopadů obranných výdajů do salda hospodaření sektoru vládních institucí. Poskytnutí záloh neovlivňuje vykazované saldo dle metodiky ESA (což je saldo standardně používané pro mezinárodní srovnávání či pro hodnocení plnění fiskálních pravidel), zatímco převzetí vojenského materiálu vede k prudkému prohloubení deficitu o celou jeho hodnotu. Vysoká úroveň poskytnutých záloh v případě Česka v letech 2024 a 2025 tak vedla ke snížení akruálních deficitů (ve srovnání s hotovostními), zatímco dodávky zbraňových systému v budoucnosti (zejména v případě letadel F-35 s vysokou hodnotou) povedou k jejich prohloubení.

Graf 2: Výdaje na obranu dle COFOG jsou dlouhodobě nižší než dle NATO

Výdaje na obranu v metodice COFOG a NATO v Česku v letech 2014-2024, v % HDP



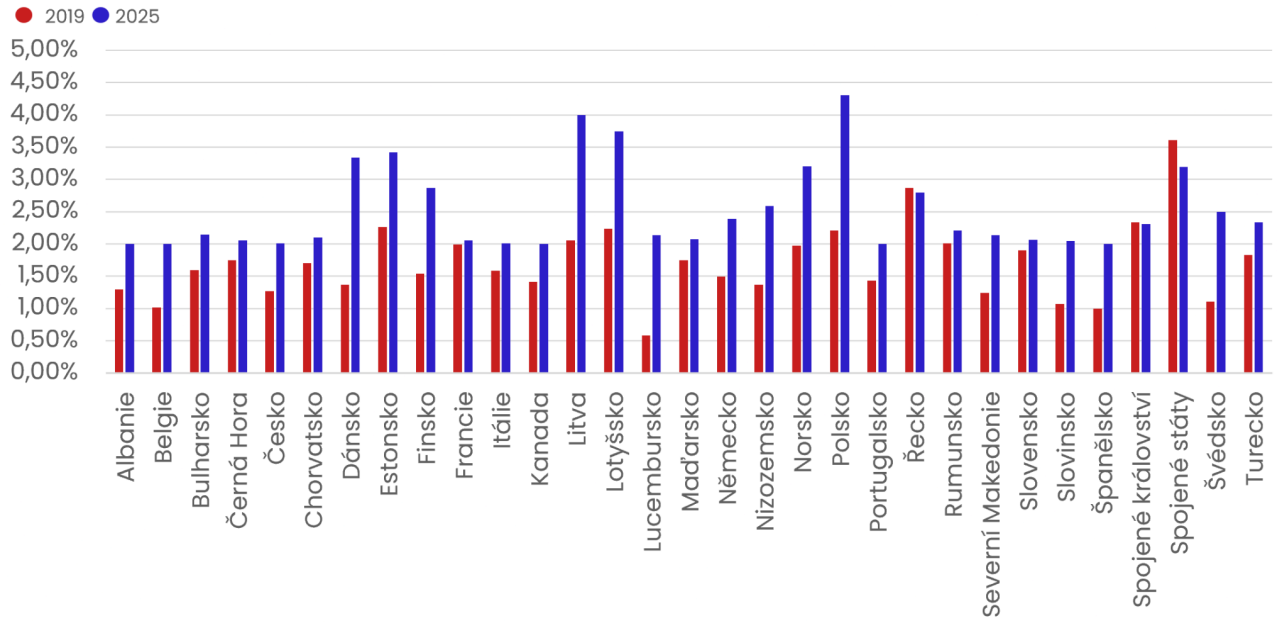
Zdroj: NATO (2026), Eurostat

4. Obranné výdaje v zemích NATO od roku 2019

V posledním roce před příchodem epidemie COVID-19 do Evropy (tedy v roce 2019) dosáhl prostý průměr výdajů na obranu v zemích NATO 1,6 % HDP. V následujících letech došlo k postupnému nárůstu až na 2,5 % HDP v roce 2025.[17] Při pohledu na situaci v jednotlivých státech (graf 3) je patrná snaha většiny z nich dosáhnout v roce 2025 alespoň 2 % HDP. **Podstatně vyšší výdaje vynakládají pobaltské země, Polsko, severské země a Nizozemsko. Vyšší úroveň vykazují také USA, kde jsou však hodnoty přesahující 3 % HDP dlouhodobým standardem.**

Graf 3: Obranné výdaje ve státech NATO rostou ke 2 % HDP, část států jde ale výš

Poměr obranných výdajů k HDP (v %) v zemích NATO v letech 2019 a 2025



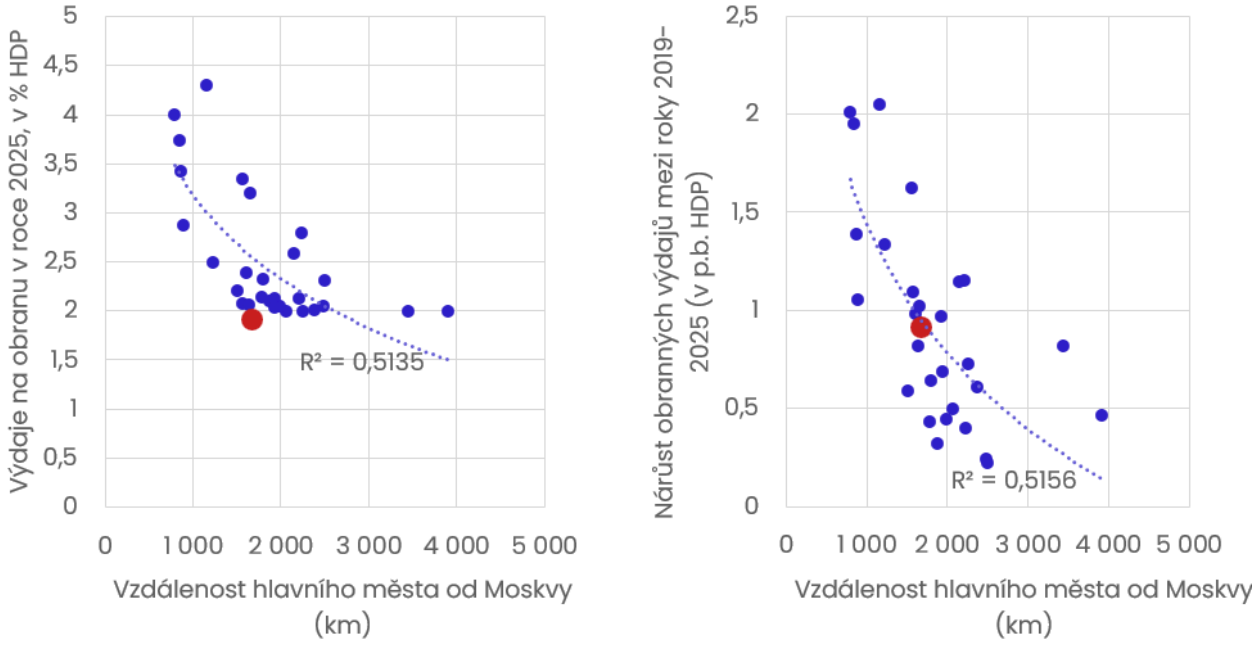
Zdroj: NATO (2026)

Nárůst obranných výdajů mezi roky 2019 a 2025 není významně ovlivněn jejich původní velikostí (tedy neplatí, že by státy s nižšími výdaji v roce 2019 přistoupily k většímu navýšení), ale klíčovým faktorem je geografická blízkost Ruska. To demonstrují následující grafy, ze kterých je patrný nepřímo-úměrný vztah mezi vzdáleností hlavních měst jednotlivých států a Moskvy a velikostí výdajů v roce 2025 (graf 4), případně jejich nárůstem mezi roky 2019 a 2025 (graf 5). Pocit ohrožení ze strany Ruska je tak v těchto státech značný, což se právě projevuje ochotou vydávat na obranu podstatně vyšší částky.

[17] Jedná se o předběžná čísla prezentovaná v NATO (2026), která budou ještě předmětem přezkumu. Minimálně v případě České republiky však dojde k jejich přehodnocení směrem dolů (viz výše zmíněný problém započítávání výdajů na dopravní infrastrukturu).

Grafy 4 a 5: Čím blíže Moskvě, tím vyšší výdaje na obranu

Vztah vzdálenosti hlavních měst evropských členů NATO a velikosti obranných výdajů v roce 2025 resp. jejich přírůstku mezi roky 2019 a 2025 (pozice České republiky zvýrazněna)



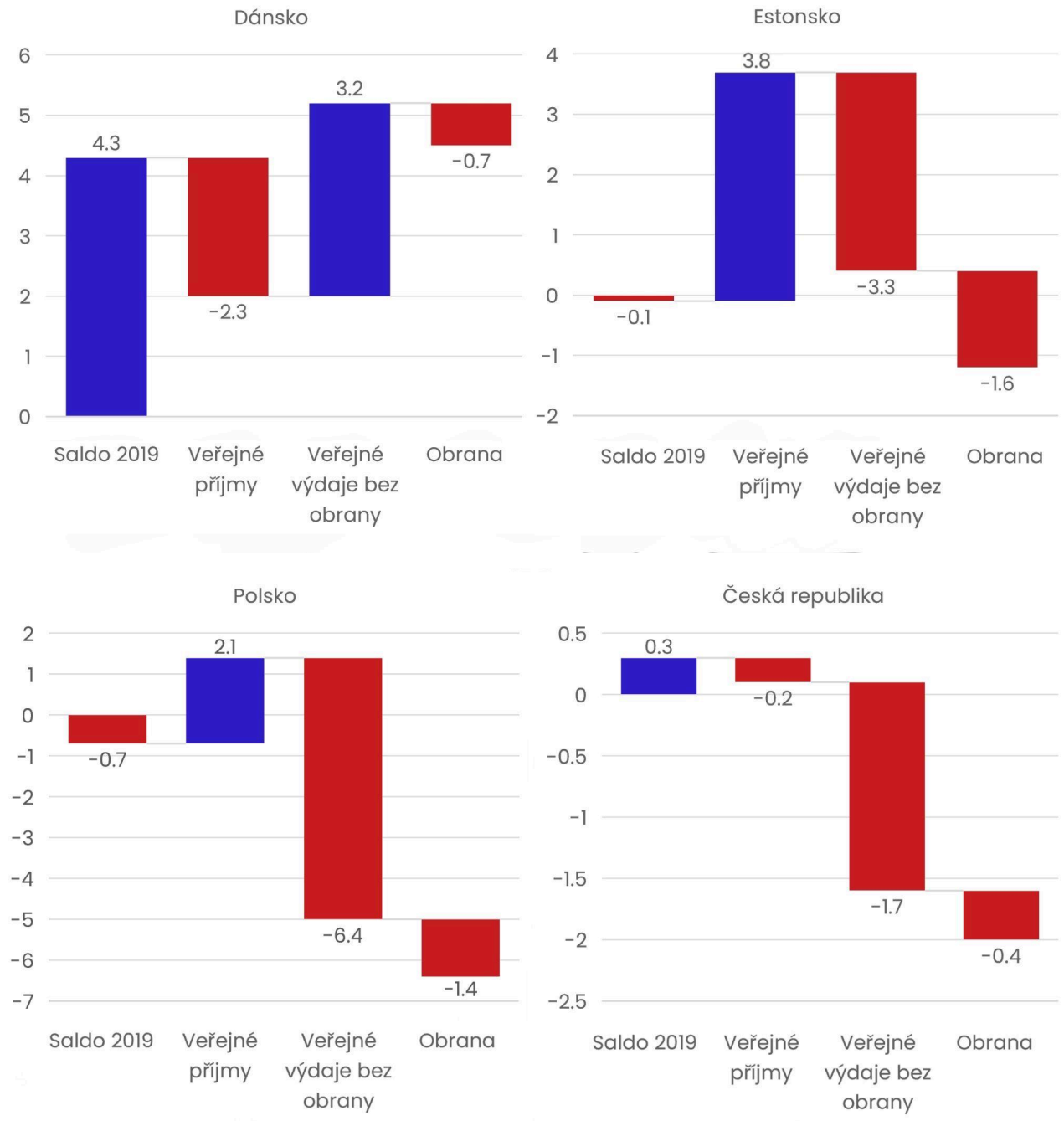
Zdroj: NATO (2026), vlastní výpočty

Nárůst obranných výdajů samozřejmě předpokládá určitý způsob jejich krytí. V evropských zemích je možné identifikovat několik přístupů, které jsou demonstrovány na čtyřech zemích v následujících grafech. Z nich je patrné, jaké faktory přispěly ke změně salda sektoru vládních institucí v jednotlivých státech mezi roky 2019 a 2024.[18]

[18] Za rok 2025 ještě nejsou dostupná data v členění COFOG, takže není možné vyčlenit vliv obranných výdajů.

Grafy 6-9: Prohloubení deficitů mezi roky 2019 a 2024 je většinou způsobeno jinými než obrannými výdaji

Rozklad změny salda (v p.b. HDP) mezi roky 2019 a 2024 ve vybraných zemích EU



Pozn. Data za Česko byla očištěna o vliv změn v platbách za státní pojištěnce.

Zdroj: EUROSTAT, vlastní výpočty

Dánsko je příkladem velmi zodpovědného fiskálního přístupu, který je však v EU přítomen pouze omezeně. Stejně jako v roce 2019 se zde podařilo udržet veřejné finance ve významném přebytku, a to i přes nárůst obranných výdajů o 0,7 % HDP. Důvodem byl především **značný pokles nevojenských veřejných výdajů (resp. jejich podílu na HDP)**, který dokonce kompenzoval pokles veřejných příjmů bez významnějšího dopadu na saldo.[19]

Dalším příkladem fiskálně relativně odpovědného přístupu je Estonsko, kde zvýšené výdaje na obranu o 1,6 % HDP více než kompenzují vyšší veřejné příjmy (+3,6 % HDP).[20] Spolu s obranou však rostly i jiné veřejné výdaje a celkový dopad na deficit je tak negativní (avšak celkový deficit je relativně umírněný).

Polsko je ukázkou státu, který zvyšoval obranné výdaje velmi masivně a ačkoliv vzrostly i veřejné příjmy, celkový deficit se významně prohloubil. Jeho tahounem však byly dominantně opět jiné než vojenské výdaje.

Příkladem státu, kde nedošlo ke kompenzaci vyšších výdajů růstem veřejných příjmů je Česko. Zhoršení salda také zde není významně způsobeno obrannou, ale jinými veřejnými výdaji. Celkové příjmy oproti roku 2019 dokonce mírně poklesly, což je dominantně důsledkem zrušení zdaňování superhrubé mzdy schválené v roce 2020, které ani zvýšení daní přijaté v rámci tzv. konsolidačního balíčku účinné od roku 2024 dostatečně nevykompenzovalo.

Aktuálně většina evropských států NATO nekompenzuje ve významnější míře vyšší obranné výdaje zvyšováním daní. Výjimkou jsou pobaltské státy, jejichž představitelé upozorňují na dlouhodobou neudržitelnost tohoto přístupu a postupně přistupují k úpravám daňových předpisů. **Například Estonsko v roce 2025 zvýšilo sazby obou příjmových daní o 2 p.b. Vedle toho byl připraven a projednán další balíček daňových zákonů, který byl označován jako „obranná daň".** Jeho obsahem bylo od července 2025 zvýšení DPH o 2 p. b., od roku 2026 dodatečná 2% daň z příjmů pro fyzické osoby i právnické osoby. Balíček zvýšených daní měl platit do roku 2028. Recipročně ministerstvo obrany transparentně veřejnosti oznámilo, jaké obranné prostředky chce pro Estonsko nakoupit. V polovině roku 2025 se ale balíček „obranné daně" ještě významně upravoval, zvýšení DPH se stalo permanentním, ale od dalšího zvyšování příjmových daní se upustilo.

[19] Snížení podílu veřejných výdajů na HDP se dotklo všech tří hlavních výdajových bloků - sociální zabezpečení (-1,8 p.b.), školství (-0,7 p.b.) a zdravotnictví (-0,4 p.b.). Faktory, které tuto redukci způsobily, byly zejména dynamický růst HDP a úpravy důchodového systému. K relativnímu poklesu veřejných příjmů (ve vztahu k HDP) přispěly zejména úpravy parametrů (odpočtů a slev) daně z příjmů fyzických osob, které vedly ke snížení zdanění práce.

[20] Značný nárůst podílu veřejných příjmů na HDP je způsoben kombinací pozice v ekonomickém cyklu i strukturálními opatřeními (např. v roce 2024 růst sazby DPH o 2 p.b. a zrušení slev na děti a manžela/manželku u daně z příjmů fyzických osob).

Lotyšsko v letech 2024–2026 zvyšovalo zdanění především sektorově a selektivně. Například v roce 2024 zavedlo 20% příplatek k dani pro banky a dočasně zvýšilo DPH na některé potraviny. O rok později zavedlo vyšší efektivní zdanění vysokých příjmů. Litva od roku 2026 zvýšila korporátní daň o 1 p.b. v obou sazbách pro právnické osoby a dále přešla na systém progresivního zdanění fyzických osob ve třech sazbách.

O daňovém financování rostoucích obranných výdajů se diskutuje v Nizozemsku. Zdejší vládní koalice plánuje zavést tzv. „daň za svobodu" v podobě přirážky k daním z příjmů fyzických a právnických osob. Zatím jde ale pouze o návrh nové vlády a její přijetí je nejisté, protože vláda nemá v parlamentu pevnou většinu a bude potřebovat podporu opozice.

Odlišný přístup k financování zvolilo Polsko, které se v reakci na plnohodnotnou invazi Ruska na Ukrajinu rozhodlo rychle a masivně vyzbrojit armádu. Zatímco ještě v roce 2022 dávalo dle metodiky NATO na obranu 2,2 % HDP, v roce 2025 to bylo již 4,5 % HDP. Po plošném vpádu Ruské federace na Ukrajinu v roce 2022 Polsko výrazně změnilo své dosavadní financování obrany. Byl přijat zákon, podle kterého od roku 2023 musí být vydáváno na obranu alespoň 3 % HDP.

Rozpočet však není jediný způsob financování polské obranyschopnosti. V roce 2022 polské ministerstvo obrany podepsalo kontrakt s tamní rozvojovou bankou BGK (Bank Gospodarstwa Krajowego) na vytvoření speciálního Fondu podpory armádních sil (AFSF). Fond je příjemcem unijních peněz, vystupuje jako partner pro investice do ozbrojených sil, ale především je financován dluhopisy, které pro fond spravuje rozvojová banka. Fond je tak vedle státního rozpočtu další významnou finanční podporou rychlého posilování polské obranyschopnosti. Kritika fondu může spočívat v tom, že jde o mimorozpočtové financování státních priorit bez náležité transparentnosti. Celkově je polské financování obranných závazků výrazně dluhové, zvyšování daní je v Polsku minimální, výjimkou je nové mírně vyšší zdanění bank.

Rychlá akcelerace výdajů na obranu, kterou vidíme například v Polsku nebo pobaltských republikách znamená i volbu jiné nákupní strategie než v případě dalších států. Podstatou tohoto přístupu je **rychlé zvýšení obranných schopností**, což je zejména u dražších a složitých zbraňových systémů komplikováno nedostatečnou kapacitou na nabídkové straně. Navíc není u této strategie možné významnější přizpůsobení specifickým požadavkům armády, ale **je nutné nakupovat do značné míry standardizovaný produkt**, který je již na trhu. Tento aspekt je možné demonstrovat na přístupu k nákupům dělostřeleckých systémů. Česko zvolilo systém Caesar, avšak se specifickými požadavky na úpravu (podvozek Tatra, jiný systém řízení palby). První smlouva byla podepsána v roce 2021 a první dodávky by měly proběhnout v roce 2026 a vše dokončeno v roce 2027. Naproti tomu polský přístup využívá standardizovaný produkt - jihokorejskou samohybnou houfnici K9 Thunder. Smlouva na nákup byla podepsána v červenci

(rámcová), resp. v srpnu (prováděcí) 2022 a první dodávky dorazily již v prosinci toho samého roku. Stejně rychlý proces bylo možné vidět u dodávek tanků K2 Black Panther.[21]

V případě rychlého vyzbrojování je logická aplikace dluhové cesty. Většina států včetně Česka však postupuje podstatně pomaleji. Z hlediska nejvýznamnějších zbraňových systémů Česko předpokládá dodání v poměrně značném časovém odstupu (F-35 2029-34, bojové vozidlo pěchoty 2026-30, hlavní bojový tank 2027-30 atd.). Pomineme-li otázku, jestli je tento časový harmonogram z hlediska vývoje mezinárodní situace dostatečný, je z něj zřejmé, že nárůst výdajů i přes potřebnost plateb záloh[22] není tak urgentní jako v případě polské strategie. **Je tedy zde dostatek prostoru pro přizpůsobení struktury veřejných výdajů a výše veřejných příjmů nové úrovni obranných výdajů a využití dluhového financování tak není významně nutné.**

[21] Nevýhodou tohoto přístupu může být závislost na mimoevropském výrobci, případně také komplikace s údržbou. Polsko se však tento problém snaží řešit smlouvami o lokalizaci části výroby a servisních služeb na své území.

[22] Vyšší rozsah zálohových plateb může vést k uspíšení termínu dodání. Zálohy také umožňují plynule rozložit hotovostní tok obranných výdajů a demonstrovat ochotu zvyšovat obranné výdaje v situaci, kdy rychlé dodání zbraňových systémů není z důvodu nedostatečné kapacity nabídkové strany možné.

5. Materiální vybavení armády a kvantifikace mezery

Většina států NATO - i přes zásadní navýšení po roce 2022 - nedosahovala v letech 2014 a 2025 v oblasti obranných výdajů hranice 2 % HDP , což se samozřejmě muselo podepsat na úrovni materiálního vybavení armády, rozsahu obranné infrastruktury či vycvičenosti vojáků. My se však zaměříme pouze na úroveň materiálního vybavení (obsahující zejména zbraňové systémy a zásoby munice) a provedeme srovnání, jak si jednotlivé státy stojí. Lze předpokládat, že její úroveň je významným faktorem bojeschopnosti armád. Případný nedostatek prostředků na nákupy vede k zastarávání zbraňových systémů a nedostatečným zásobám munice.[23]

Velikost materiálního zabezpečení v jednotlivých státech odhadujeme na základě objemu výdajů na nákupy v letech 2014 až 2025[24] zařazených dle metodiky NATO do skupiny „Vybavení (Equipment)". Dále předpokládáme, že průměrná míra amortizace nakoupených statků je 5 % ročně, což odpovídá 20leté životnosti.[25] Vzhledem k tomu, že munice a zbraňové systémy mají charakter obchodovatelného zboží, nelze předpokládat, že by se ceny, za které členské státy nakupují, nijak významně lišily. V analýze budeme pracovat pouze s evropskými státy NATO s výjimkou Albánie, Černé Hory a Turecka, kde nejsou k dispozici všechny potřebné údaje. Aby bylo možné materiální vybavenost mezinárodně srovnávat, pracujeme buď s hodnotou připadající na jednoho vojáka nebo na jednoho obyvatele.

Průměrná hodnota materiální vybavenosti připadající na jednoho vojáka činila v evropských zemích NATO na konci roku 2025 483 tis. euro (v cenách roku 2025) a na jednoho obyvatele 1 365 Euro. Graf 10 ukazuje pozici jednotlivých zemí z hlediska úrovně materiální vybavenosti armády (průměr = 100). Z něj je patrné, že významně nadprůměrnou úroveň vykazují Lucembursko, severské země, Velká Británie a Francie. Česko patří mezi státy s nízkou mírou materiální vybavenosti - v obou ukazatelích se pohybuje mírně nad 50 % průměru.[26]

[23] Lze předpokládat, že případná podfinancovanost v oblasti materiálního vybavení bude obdobná i v oblasti infrastruktury i ostatních výdajů.

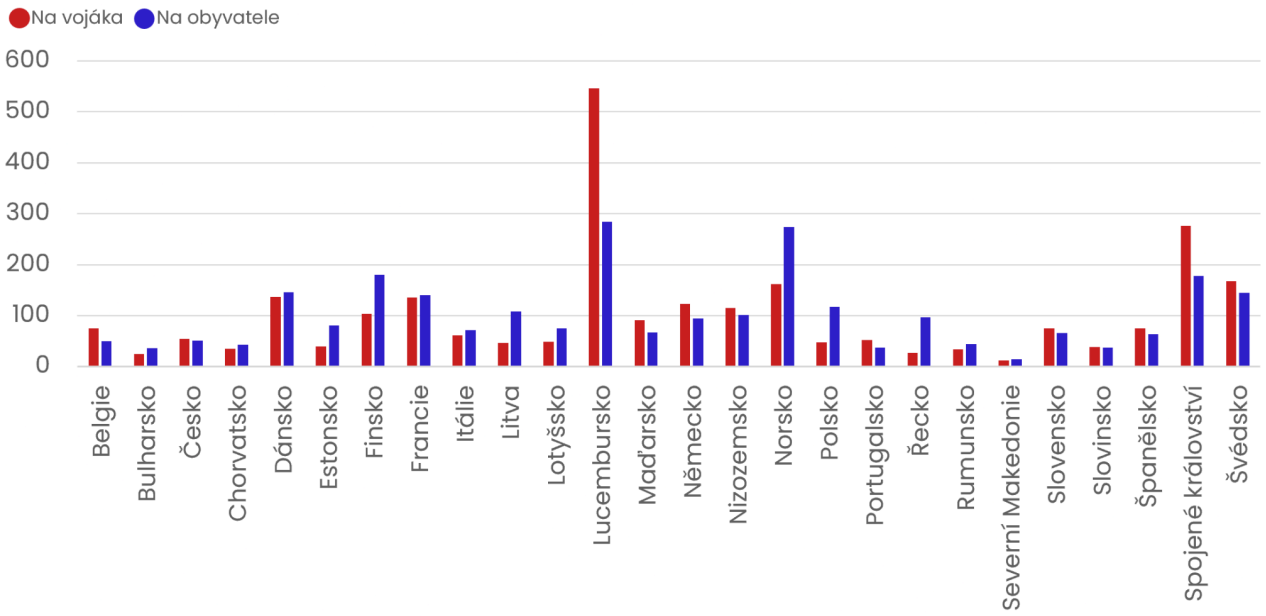
[24] Analýza je omezena na toto období z důvodu absence dostatečně podrobných dat o obranných výdajích před rokem 2014, což by mohlo vést k podhodnocení materiální vybavenosti armád států s vysokými výdaji před tímto datem. Nicméně vzhledem k postupnému odepisování minulých nákupů i velmi nízké hodnotě obranných výdajů před rokem 2014 je toto zkreslení velmi omezené.

[25] Boje na Ukrajině ukázaly, že i některé staré zbraňové systémy z období studené války, které jsou již za hranicí standardní ekonomické životnosti, mohou mít stále určitou bojovou hodnotu. Analýza tak může státy s většími zásobami těchto zbraní mírně penalizovat.

[26] Vzhledem k tomu, že použitá data vychází z hotovostních toků, může být hodnota materiální vybavenosti států, které v letech 2024 a 2025 vynakládaly významnější částky na zálohové platby, mírně nadhocena. To je příklad i Česka (viz BOX 5). V několika dalších letech však dojde v souvislosti s dodáním předplacených nákupů k odstranění této nepřesnosti.

Graf 10: Rozdíly v materiální vybavenosti armád NATO jsou značné

Materiální vybavenost armád států NATO na vojáka a na obyvatele (průměr = 100)

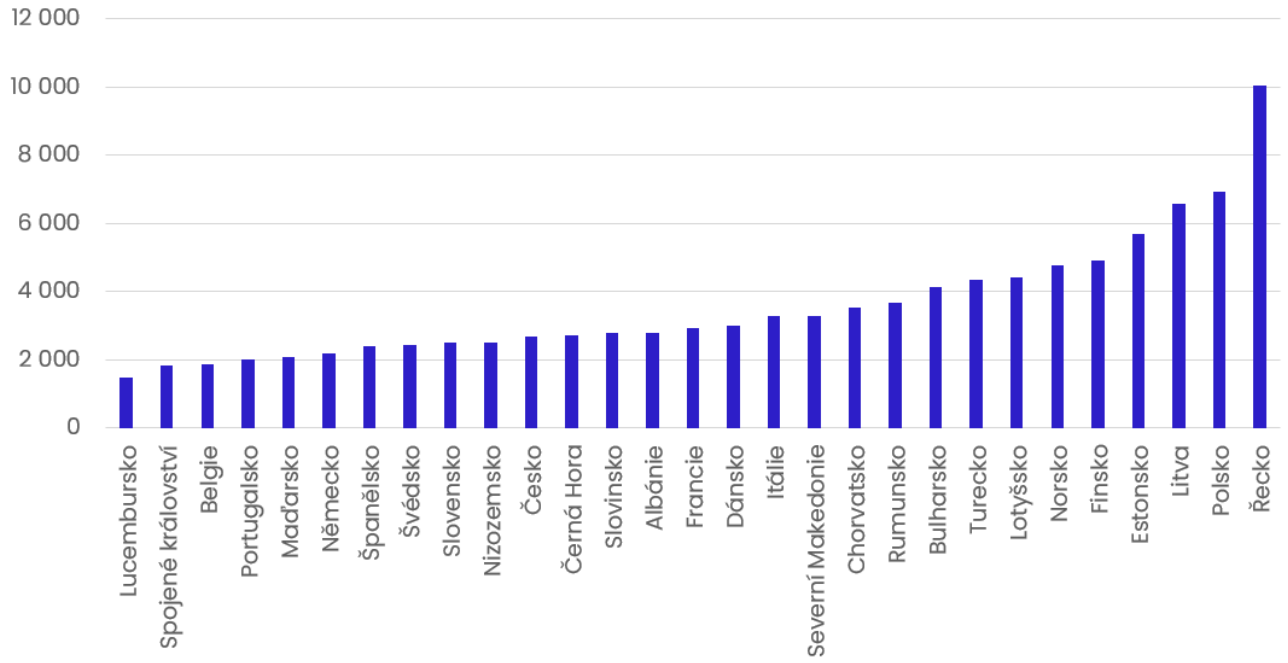


Zdroj: NATO (2026), Eurostat, vlastní výpočty

Rozdíly v ukazatelích na vojáka a na obyvatele jsou dominantně způsobeny velikostí ozbrojených složek a mohou ukazovat na odlišné koncepty armád. Některé státy mohou preferovat velké armády s relativně nízkou materiální vybaveností, zatímco jiné malé armády, kde rozsah vojenských schopností zajišťují tím, že vojáci mají k dispozici více sofistikovanějších (a tedy i dražších) zbraňových systémů. V grafu 11 jsou státy seřazeny podle toho, kolik vojáků připadá na jeden milion obyvatel. Česko aktuálně patří mezi státy s relativně malou armádou; nejvíce masové armády mají Řecko a Polsko. Rozdílné přístupy mohou ovlivňovat srovnatelnost finančních dat, a proto budeme následně pracovat jen s ukazatelem na jednoho obyvatele.

Graf 11: Ve velikosti armád se evropské státy NATO významně odlišují

Počet vojáků na milion obyvatel v evropských zemích NATO v roce 2025



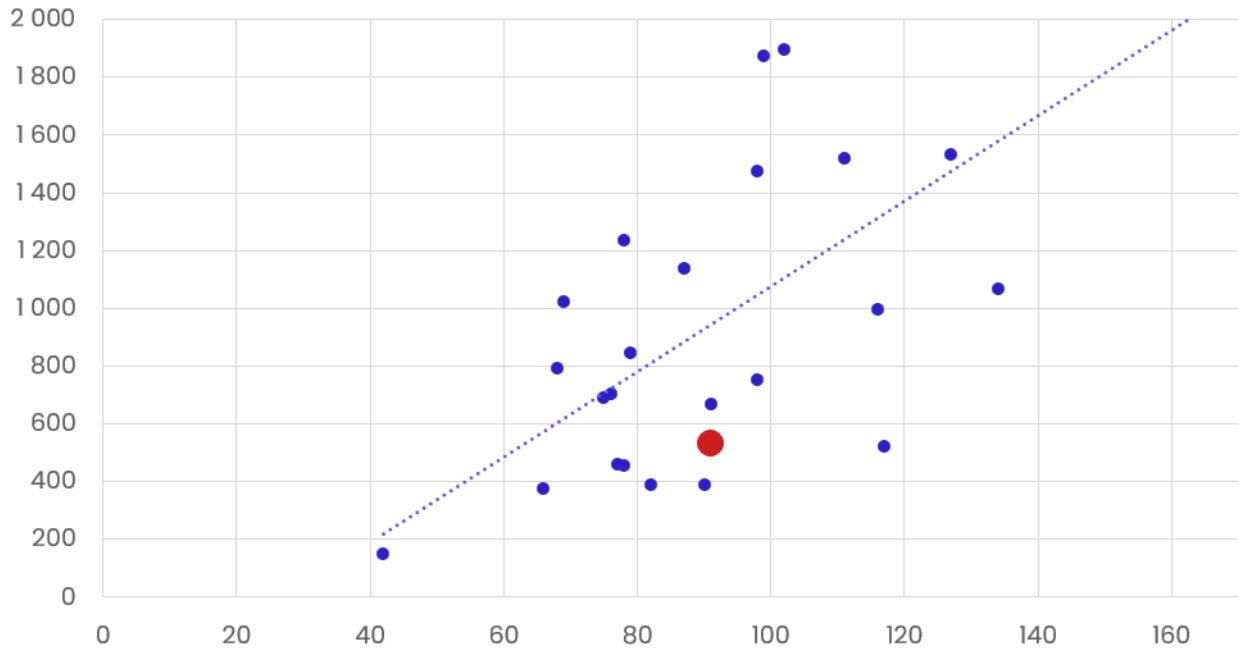
Zdroj: NATO (2026), vlastní výpočty

Výše materiální vybavenosti armády je funkcí několika proměnných. Tou první je podíl obranných výdajů na HDP, druhou je, jaké procento je vynakládáno na nákupy vybavení a konečně třetí je úroveň ekonomické vyspělosti. Zatímco první a druhou proměnnou může stát svým rozhodnutím rychle a přímo ovlivnit, u třetí to krátkodobě nelze a bylo by vhodné ukazatel materiální vybavenosti o tento faktor očistit.

Graf 12 zachycuje vztah mezi ekonomickou vyspělostí a úrovní materiální vybavenosti na jednoho obyvatele na konci roku 2025. Je zde patrný přímo úměrný vztah, který je naznačen proloženou regresní křivkou. Státy, které se nacházejí pod ní, vykazují nižší materiální vybavenost, než by odpovídalo jejich ekonomické vyspělosti, a státy nad křivkou naopak. **Česko se nachází poměrně výrazně pod regresní křivkou, což ukazuje, že nízká materiální vybavenost není důsledkem nižší ekonomické vyspělosti, ale je dána nízkým podílem obranných výdajů a nákupů.**

Graf 12: Materiální vybavenost Armády České republiky je nižší než by odpovídalo její ekonomické vyspělosti

Vztah mezi ekonomickou vyspělostí států NATO (HDP na hlavu v paritě kupní síly, průměr EU = 100) a materiální vybaveností armády v roce 2025 (EUR na obyvatele v cenách roku 2015), pozice Česka zvýrazněna



Zdroj: NATO (2026), Eurostat, vlastní výpočty

Pro ilustrativnější představu o stavu jednotlivých armád jsme provedli výpočet tzv. mezery vybavenosti a to ve dvou variantách (viz graf 13). První kvantifikuje rozdíl v materiální vybavenosti ve srovnání se situací, pokud by její úroveň odpovídala výše uvedenému vztahu mezi ekonomickou vyspělostí a materiální vybaveností.[27] Druhá mezera vybavenosti ukazuje rozdíl mezi aktuálním stavem a stavem, který by nastal, pokud by v letech 2014-2025 jednotlivé státy vydávaly na obranu přesně 2 % HDP a podíl výdajů na nákupy vybavení by činil 35 % obranných výdajů.[28] Záporná hodnota mezery znamená podfinancování, kladná nadstandardní vybavenost.

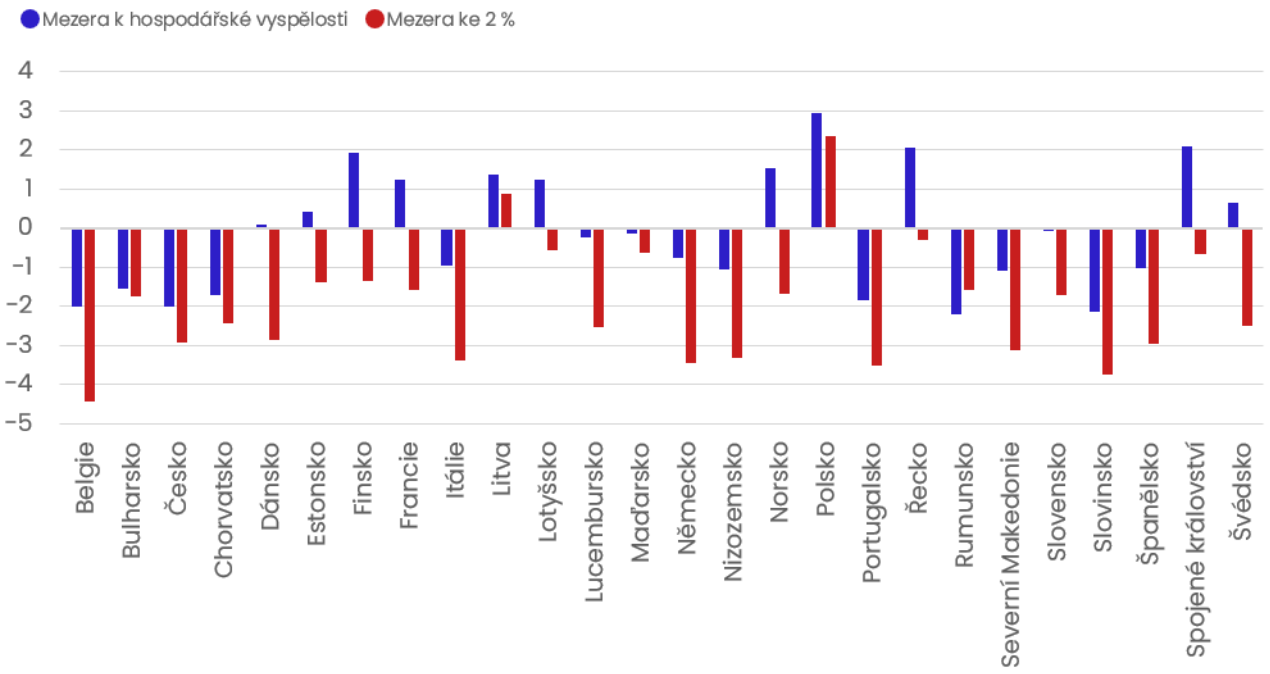
Z grafu 13 je zřejmé, že pouze Polsko a Litva aktuálně disponují vyšším materiálním vybavením, než pokud by během celého sledovaného období držely závazek NATO. Ostatní jsou často hluboko pod touto úrovní, přičemž největší rozdíly vykazují Belgie (4,4 % HDP) a Slovinsko (3,8 % HDP). **Česko patří do skupiny států s významnou mírou podvybavenosti a to podle obou ukazatelů.** V případě dodržování 2% závazku by nyní armáda měla k dispozici navíc oproti stávajícímu stavu vybavení v hodnotě odpovídající téměř 3 % HDP (tedy 255 mld. Kč), pokud by

[27] Tj. v grafu 12 by se pozice dané země nacházela přesně na regresní křivce.
[28] Odhadnuto na základě regresní analýzy vztahu mezi velikostí obranných výdajů a podílem výdajů na nákupy v zemích NATO v letech 2014-2025.

obranné výdaje alespoň odpovídaly naší ekonomické vyspělosti, pak by se jednalo o 2 % HDP (175 mld. Kč).

Graf 13: Česko patří ke státům s vysokým materiálním deficitem

Mezera vybavenosti armád států NATO v roce 2025, v % HDP



Zdroj: NATO (2026), vlastní výpočty

Výše uvedené hodnoty mezery vybavenosti mohou být možná považovány za příliš abstraktní, nicméně jejich výše se manifestuje v zastaralosti značné části vybavení armády či dokonce v absenci některých zbraňových systémů v její výzbroji. To vše významně ovlivňuje schopnosti armády i možnost plnění požadavků NATO. V této souvislosti je možné například zmínit vyjádření náčelníka generálního štábu Karla Řehky z února 2026, který uvedl, že armáda zaostává za požadovanými schopnostmi o šest až deset let.[29]

Jak se bude vyvíjet úroveň materiální vybavenosti Armády České republiky v budoucnu záleží na tom, jak vláda přistoupí k plnění závazků NATO. **Pro ilustraci možného vývoje konstruujeme na roky 2026-2035 tři scénáře. První označovaný jako „Stagnace" předpokládá udržování obranných výdajů přesně na úrovni stanovené zákonem o financování obrany, tedy 2 % HDP. V druhém scénáři s názvem „Haag" předpokládáme respektování závazku ze summitu z Haagu a tedy postupný nárůst obranných výdajů na 3,5 % HDP v roce 2035. A konečně**

29

https://vepozs.mo.gov.cz/aktuality/nesmi-se-opakovat-stav-kdy-obrana-ceska-smerovala-do-trosek-rekl-rehka

ve třetím scénáři s názvem „Dohánění" nastavujeme takové tempo růstu poměru obranných výdajů na HDP, aby v roce 2035 byla úroveň materiálního vybavení stejná jako v referenčním státě.

Analýzu scénářů provádíme na příkladu dvou referenčních států. Prvním je Polsko, jakožto představitel nám geograficky blízkého postsocialistického státu, který v posledních letech významně investoval do armády. Pro analyzované období předpokládáme, že reálný ekonomický růst Česka a Polska bude shodný a bude se pohybovat na úrovni 2,5 % ročně.[30] Dále předpokládáme, že v Polsku bude poměr obranných výdajů ze současných hodnot kolem 4,3 % HDP postupně klesat na 3,5 % HDP.[31]

V roce 2025 disponovala česká armáda materiální vybaveností na úrovni 43,3 % polské. Ve scénáři Stagnace se tento podíl za 10 let jen mírně zvýší o 6,3 p.b. a nepřesáhne 50 %.[32] Varianta Haag by znamenala postupné snižování mezery až na 79 %. **A pokud by naše armáda měla na konci období projekce dosáhnout stejného materiálního vybavení jako polská, pak by obranné výdaje musely meziročně růst o 0,3 p.b. a na konci by činily 4,5 % HDP.**

[30] Vzhledem k dlouholeté vyšší dynamice polské ekonomiky je toto spíše optimistický předpoklad.
[31] Při změnách poměru obranných výdajů na HDP pracujeme i s reakcí podílu výdajů na nákupy vybavení. Vztah mezi těmito dvěma veličinami jsme odhadli s využitím regresní analýzy na datech za země NATO v letech 2014-2025. Výsledky indikují, že s růstem poměru obranných výdajů na HDP roste podíl výdajů na nákupy vybavení.
[32] Důvodem, proč se podíl materiální vybavenosti zlepšuje (v relaci k Polsku) i ve scénáři Stagnace, je, že s postupným přesunem k roku 2035 polská vybavenost roste pomaleji, protože amortizace materiálu z let s vysokými hodnotami obranných výdajů je vysoká.

Tabulka 1: Scénáře vývoje materiální vybavenosti Armády ČR ve vztahu k Polsku

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Polsko - obranné výdaje jako % HDP	4,3	4,3	4,3	4,1	3,9	3,7	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Stagnace											
Česko - obranné výdaje jako % HDP	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Česko - materiální vybavenost jako % polské	43	41	41	42	43	44	45	47	48	49	50
Haag											
Česko - obranné výdaje jako % HDP	1,9	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,4	3,5
Česko - materiální vybavenost jako % polské	43	41	41	43	46	50	55	60	66	72	79
Dohánění											
Česko - obranné výdaje jako % HDP	1,9	1,8	2,1	2,4	2,7	3,0	3,3	3,6	3,9	4,2	4,5
Česko - materiální vybavenost jako % polské	43	41	42	44	49	54	62	70	79	89	100

Zdroj: vlastní výpočty

Druhým státem, který byl zvolen jako referenční, je Finsko, jehož armáda je obecně považována za moderní a velmi efektivní. Pro modelování předpokládáme, že Finsko jako více rozvinutá ekonomika poroste o 1 p.b. pomaleji než Česko a dále předpokládáme, že se výše finských obranných výdajů zastaví na 3,5 % HDP.

V roce 2025 vykazovala česká armáda materiální vybavenost na úrovni 28 % finské. Ve scénáři Stagnace dochází k dalšímu poklesu tohoto ukazatele na 25 %. Scénář Haag vede k postupnému nárůstu na úroveň 40 %. **Pokud by měla materiální úroveň české armády dosáhnout finské, znamenalo by to potřebu zvyšovat poměr výdajů na obranu meziročně o 0,64 % HDP, čímž by v roce 2035 dosáhly 7,6 % HDP.**

Tabulka 2: Scénáře vývoje materiální vybavenosti armády ČR ve vztahu k Finsku

	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	2035
Finsko - obranné výdaje jako % HDP	2,9	2,9	3,1	3,3	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
Stagnace											
Česko - obranné výdaje jako % HDP	1,9	1,8	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Česko - materiální vybavenost jako % finské	28	28	28	27	27	26	26	26	26	25	25
Haag											
Česko - obranné výdaje jako % HDP	1,9	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,4	3,5
Česko - materiální vybavenost jako % finské	28	28	28	28	29	30	31	33	35	38	40
Dohánění											
Česko - obranné výdaje jako % HDP	1,9	1,8	2,4	3,1	3,7	4,4	5,0	5,7	6,3	7,0	7,6
Česko - materiální vybavenost jako % finské	28	28	30	33	38	45	53	62	73	86	100

Zdroj: vlastní výpočty

Výše uvedené scénáře ukazují, jak významný problém vykazuje česká armáda z hlediska podfinancování ve srovnání se státy, které jsou považovány za zodpovědné. **Jednoznačně z nich vyplývá, že pouhé udržování úrovně obranných výdajů na 2 % HDP by vedlo k zakonzervování významné mezery v materiální vybavenosti. Naši vojáci budou mít k dispozici méně zbraní (případně s horšími parametry) a munice, což může samozřejmě ovlivnit pravděpodobnost jejich ztráty v případě nasazení. Území Česka také bude pravděpodobně disponovat nižší ochranou proti vzdušným útokům.**

Dále scénáře ukazují, že plnění Haagského závazku sice povede k uzavírání mezery v materiální vybavenosti, avšak ani za 10 let nedojde k vyrovnání. Tempo potřebného růstu obranných výdajů je zejména v případě Finska nereálné a ukazuje, jak velký problém si Česko za posledních 10 let nedodržováním závazků vyrobilo.

6. Dopady na saldo veřejných rozpočtů a veřejné zadlužení

Výše prezentované scénáře samozřejmě rozdílně ovlivňují vývoj relevantních fiskálních ukazatelů. V následující části modelujeme jejich dopady na vývoj salda a dluhu sektoru veřejných institucí při předpokladu ostatních nezměněných politik, který přebíráme z výpočtů Národní rozpočtové rady prezentovaných v NRR (2025). Zároveň je nutné upozornit, že nezohledňujeme případné další nároky na veřejné finance vyplývající z dosažení nepřímých obranných výdajů ve výši 1,5 % HDP. Důvodem je, že není jasné, jaká část již existujících výdajů splňuje kritéria na zařazení do této kategorie.

Pracujeme se dvěma scénáři vývoje ekonomiky a úrokových měr placených z vládního dluhu. První (dále označovaná jako 4,2-2,8) předpokládá vývoj dle dlouhodobé projekce NRR, která pracuje s průměrným nominálním růstem ekonomiky ve výši 4,2 % a nominálními úrokovými mírami z vládního dluhu ve výši 2,8 %, což znamená přítomnost z hlediska dluhové dynamiky příznivého růstově-úrokového diferenciálu. Druhý scénář (dále 4,5-4,7) předpokládá meziroční růst 4,5 % a úrokovou míru ve výši 4,7 %, což je hodnota, za kterou si v posledních měsících Česko standardně půjčuje.

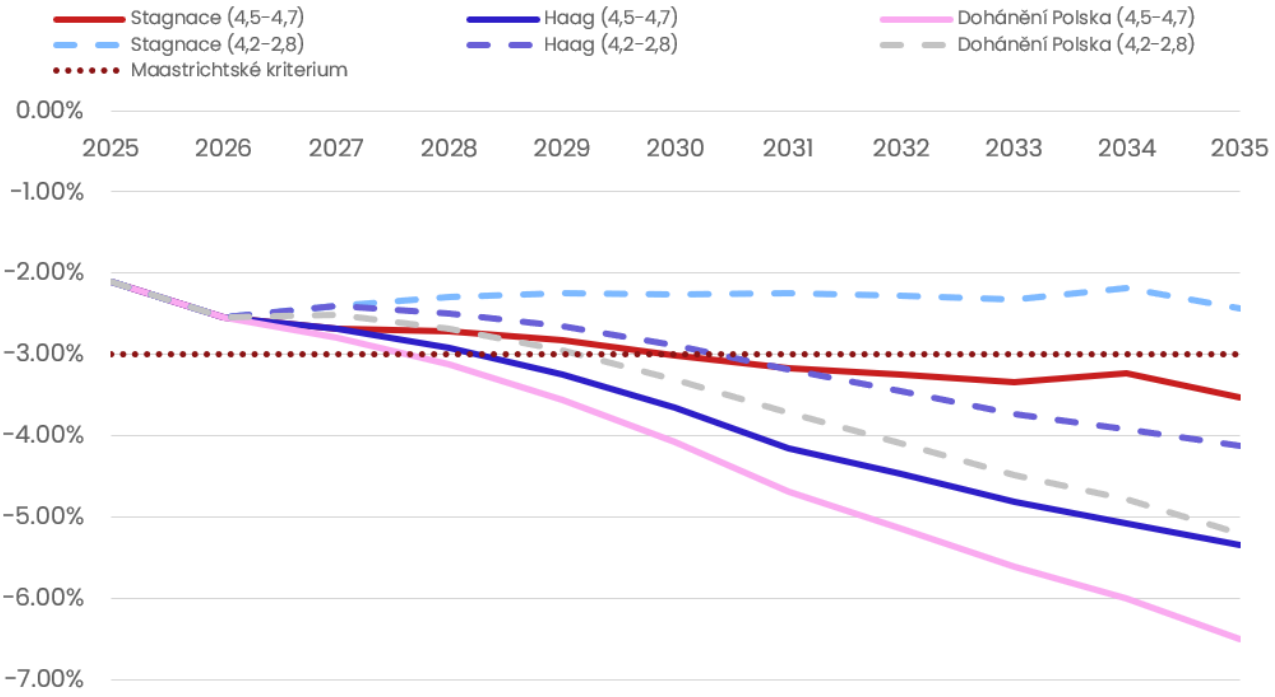
Při modelování nepředpokládáme, že by vláda prováděla kompenzaci vyšších obranných výdajů poklesem jiných výdajů či nárůstem daní, ale vše jde na vrub deficitu. Výsledky ukazují následující dva grafy, do kterých jsou zaneseny i hraniční hodnoty dle relevantních fiskálních pravidel, kterými jsou 3% maastrichtská hranice deficitu a tuzemská dluhová brzda na úrovni 55 % HDP.[33]

Z modelu vyplývá, že bez kompenzace ve formě zvyšování daní či redukce výdajů je možné bez porušení fiskálních pravidel realizovat pouze scénář stagnace ve variantě 4,2-2,8. V ostatních případech se deficity dostávají nad 3 % HDP. Pokud by byl respektován závazek z Haagu, prostor pro deficitní financování by se vyčerpal v případě varianty 4,5-4,7 již v roce 2028 nebo v optimističtějším případě (4,2-2,8) o dva roky později.

[33] V projekcích nepracujeme se scénářem dohánění Finska, který je potřebným nárůstem obranných výdajů nerealistický.

Graf 14: Ve většině scénářů dluhové financování obranných výdajů naráží na 3% pravidlo deficitu

Projekce vývoje salda sektoru vládních institucí pro jednotlivé varianty ekonomické vývoje a velikosti obranných výdajů (v % HDP)

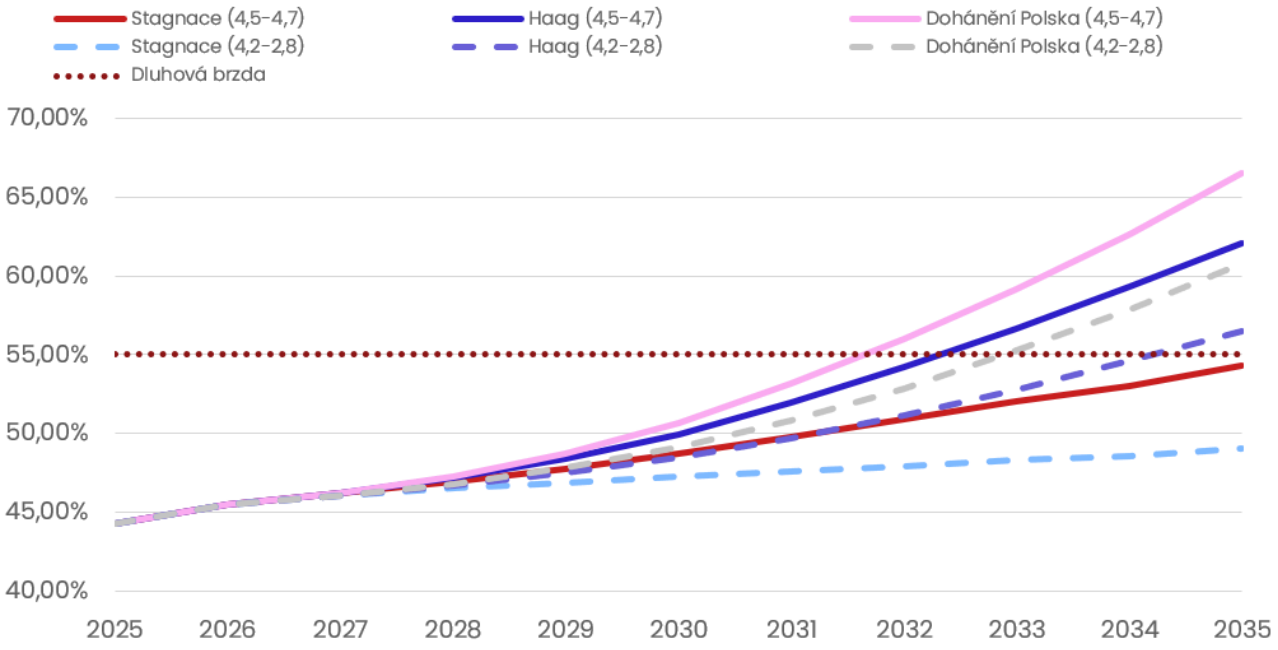


Zdroj: NRR (2025), vlastní výpočty

Také dopady na dluhovou kvótu ukazují ve všech scénářích její postupný nárůst, přičemž pouze u stagnační varianty nedojde do roku 2035 k nárazu na dluhovou brzdu. Scénář dohánění Polska pak znamená v konstelaci 4,5-4,7 náraz na dluhovou brzdu již v roce 2031.

Graf 15: Ve většině scénářů dluhové financování obranných výdajů naráží v horizontu 10 let na hranici dluhové brzdy

Projekce vývoje dluhové kvóty pro jednotlivé varianty ekonomické vývoje a velikosti obranných výdajů (v % HDP)



Pozn.: Simulace nepracuje s možným růstem dluhové kvóty z důvodu zajištění financování stavby dalších reaktorů v jaderné elektrárně Dukovany.

Zdroj: NRR (2025), vlastní výpočty

Výše uvedené projekce ukazují, že dlouhodobé dluhové financování obranných výdajů nad 2 % HDP je vzhledem k fiskálnímu prostoru nevhodné a pokud nemají být porušena existující fiskální pravidla i neproveditelné. To ukazuje na naprostou nevhodnost posouvání platnosti národní výjimky až do roku 2036, které je nyní projednáváno v legislativním procesu. Navíc je také třeba uvést, že výše uvedené modely jsou pravděpodobně optimistické, neboť vycházejí z nastavení daňových a výdajových politik platných v roce 2025. Vláda Andreje Babiše přitom přichází s ideou většího uvolnění, což termín kolize s některým fiskálním pravidlem přibližuje.

7. Přinesou zvýšené obranné výdaje ekonomický růst?

S výjimkou scénáře Stagnace jsou ostatní založeny na předpokladu růstu obranných výdajů, což samozřejmě může mít (vedle dopadů na fiskální veličiny diskutované výše) i vliv na ekonomický výkon země. To však závisí na několika faktorech. Tím prvním je způsob krytí. Pokud vláda zvolí kompenzaci v podobě zvyšování daní či redukce výdajů, bude výsledný dopad výsledkem rozdílu mezi hodnotou multiplikátorů zvýšených daní či snížených veřejných výdajů a multiplikátoru obranných výdajů. Pokud vláda zvolí dluhovou cestu, výsledný dopad bude funkcí hodnoty multiplikátoru obranných výdajů.

V případě Česka lze i vzhledem k prodlužování obranné výjimky ve fiskálních pravidlech očekávat spíše dluhové krytí. Z tohoto titulu se tedy na tento nárůst lze dívat jako na klasickou fiskální expanzi a dopady na ekonomiku je možné odhadnout jako násobek velikosti fiskálního impulsu (vyjádřené meziroční změnou obranných výdajů v % HDP) a hodnoty multiplikátoru.

Konkrétní odhady výše multiplikátorů obranných výdajů, které byly publikovány v zahraničních studiích, se mezi sebou významně odlišují.[34] Například ECB (2025) zveřejnila odhad dvouletého multiplikátoru obranných výdajů ve výši 0,93, naproti tomu metanalýza prezentovaná v Alptekin a Levine (2012) došla k závěru, že růst obranných výdajů má na ekonomický růst marginální dopady. Jiná studie, Simpart (2024), končí závěrem o negativní hodnotě multiplikátoru obranných výdajů, což znamená, že prorůstový efekt je přetlačen efektem vytěsňovacím.

V případě Česka lze očekávat spíše nižší hodnoty multiplikátorů, neboť většina faktorů ovlivňujících jejich hodnotu působí ve směru jejich snižování (viz Tabulka 3).

[34] Výsledky odhadů mohou být ovlivněny zvolenou metodikou, ekonomickou a institucionální charakteristikou analyzovaných zemí a také pozicí v hospodářském cyklu. Další odlišnosti může přinést typ (kumulovaný, vrcholový apod.) a časový horizont (jednoletý, víceletý) odhadovaného multiplikátoru.

Tabulka 3: Faktory ovlivňující hodnotu empirických fiskálních multiplikátorů

Faktor	Situace v Česku	Vliv na multiplikátor v Česku
Obecné		
míra otevřenosti ekonomiky	velká	snižuje
typ kurzového režimu	volný	snižuje
výše veřejného zadlužení	střední	neutrální
pozice v hospodářském cyklu	uzavírání záporné produkční mezery a přechod do kladné (2026)	snižuje
typ měnové politiky	režim cílování inflace	snižuje
Specifické pro vojenské výdaje		
míra importní náročnosti hlavních výzbrojních programů	vysoká	snižuje
podíl výdajů na VaV	nízký	snižuje

Zdroj: vlastní zpracování

Při stanovení velikosti multiplikátoru pro ilustraci možných dopadů zvyšování obranných výdajů na ekonomiku, je možné vyjít z odhadů ČNB (Němcová, 2026), které jsou 0,6 pro náhrady zaměstnancům, a 0,7 pro investice. V případě obranných výdajů bude však hodnota pro investiční výdaje pravděpodobně nižší, protože nejvýznamnější obranné nákupy (např. F-35) jsou více importně náročné než standardní veřejné investice. Klíčovým faktorem je ale také pozice v hospodářském cyklu, kdy absence záporné produkční mezery (a tedy i dostupnost volných výrobních faktorů) hodnotu multiplikátorů snižuje. Štodt (2025) dokonce dochází k závěru, že s výjimkou období recesí jsou tuzemské multiplikátory většinou nulové.

Na základě výše uvedeného tak lze aktuální hodnotu celkového multiplikátoru obranných výdajů odhadovat v intervalu 0,3–0,5. Pokud by vláda přistoupila k meziročnímu růstu těchto výdajů o 0,2 % HDP (což předpokládá scénář Haag), pak by se příspěvek k růstu pohyboval mezi 0,05 a 0,1 p.b. Pokud by se podařilo vládě zvýšit zapojení domácích producentů zejména v oblasti s vyšší přidanou hodnotou (např. prostřednictvím podpory vědy a výzkumu), mohl by být efekt vyšší.

Je tedy zřejmé, že zvyšování obranných výdajů není tím faktorem, který by mohl vést k razantní akceleraci tuzemské ekonomiky. **Podstatně významnější efekty na tuzemský růst bude mít zvyšování obranných výdajů na úrovni celé Evropy, které má potenciál se prostřednictvím dodavatelsko-odběratelských vztahů přelít i do tuzemské exportně orientované ekonomiky se silnou průmyslovou tradicí.**

Závěr

Ač od obsazení Krymu a východu Ukrajiny armádou Ruské federace uběhlo již více než 12 let a od plnohodnotného útoku na Ukrajinu více než 4 roky, tak až v loňském roce většina států NATO dosáhla úrovně obranných výdajů ve výši 2 % HDP. Závazky přijaté v Haagu v roce 2025 předpokládají další růst, tímto směrem se zatím vydaly zejména státy geograficky blízké Ruské federaci. Česko patří mezi ty země, kde není trend dalšího růstu zdaleka jasný. V politických diskusích přitom stále převládá představa, že se jedná o záležitost jednorázovou a je zjevná neochota kompenzovat růst obranných výdajů úpravami příjmové nebo výdajové strany veřejných rozpočtů.

Předložená studie však na základě analýzy historických dat a modelování ukazuje, že:

- standardní úroveň obranných výdajů se během posledních 130 let pohybovala kolem 3–3,5 % HDP a období nižších výdajů byla výjimečná a krátká,
- pokud jsou 3 % HDP obranných výdajů standardem, měly by být financovány běžnými veřejnými příjmy a nikoli dluhem,
- v důsledku nedostatečné velikosti obranných výdajů v minulých letech, kdy se často pohybovaly významně pod 2 % HDP, vykazuje česká armáda podstatně nižší materiální vybavenost než průměrné armády NATO, a to i po zohlednění ekonomické vyspělosti; ve vztahu k velikosti domácí ekonomiky lze finanční hodnotu této podvybavenosti odhadnout na 2 až 3 % HDP,
- nedostatečná vybavenost se negativně projevuje v obranných schopnostech, kterými Armáda ČR aktuálně disponuje,
- v případě, že nebudou v dalších letech obranné výdaje zvyšovány, dojde k dalšímu propadu obranných schopností ve srovnání s ostatními státy se všemi negativy vyplývajícími pro obranu naší země i schopnosti plnit smluvní závazky,
- vzhledem k výše uvedené materiální mezeře je nutné obranné výdaje směřovat do Armády ČR a nesnažit se o přebarvování civilních výdajů s cílem formálně závazky NATO plnit,
- ačkoliv dosavadní úpravy tuzemských fiskálních pravidel ukazují na snahu růst obranných výdajů financovat dluhově, nejedná se o vhodné řešení (viz bod k optimální úrovni výdajů),
- aplikace čistě dluhového financování by v desetiletém horizontu vedla ke kolizi se základními fiskálními pravidly a negativně ovlivnila udržitelnost veřejných financí,
- nelze očekávat, že by zvyšování obranných výdajů představovalo významnější růstový stimul pro tuzemskou ekonomiku; ta může spíše těžit z růstu výdajů na úrovni všech států NATO.

Výše uvedené závěry s sebou nesou implikace pro úpravu příslušných rozpočtových a obranných politik. Jejich kotvou by měla být **modifikace výjimky z tuzemského fiskálního pravidla tak, aby bylo možné navýšit přípustný deficit o obranné výdaje přesahující 3 % HDP a nikoliv 2 % HDP**, jako je tomu nyní. Tím by bylo dluhové financování umožněno pouze u části výdajů přesahujících dlouhodobě standardní úroveň a vedlo by to k tlaku na úpravu příjmových a výdajových politik. Snížila by se tak pravděpodobnost kolize relevantních fiskálních veličin s některým fiskálním pravidlem. Potřebné je též **přijetí dlouhodobého a kredibilního výhledu financování Armády České republiky**, jakož i **korektní přístup k začleňování výdajů z jiných kapitol státního rozpočtu do kategorie obranných výdajů**. Diskuse by také měla být vedena o postupném zvyšování úrovně obranných výdajů v zákoně o financování obrany ze stávající hodnoty 2 % HDP, jak k tomu přistoupilo například Polsko. Z hlediska budoucího ekonomické růstu je také vhodné **efektivně stimulovat domácí výrobce k produkci obranného materiálu s vysokou přidanou hodnotou.**

Centrum veřejných financí

Centrum veřejných financí působí na Institutu ekonomických studií Fakulty sociálních věd Univerzity Karlovy. Jeho cílem je přispět k modernějšímu státnímu rozpočtu prostřednictvím špičkového výzkumu a spolupráce s veřejnými i soukromými institucemi. Centrum prosazuje cílené, efektivní a vyhodnocované veřejné finance jako klíč k lepšímu životu v Česku.

Více informací naleznete na www.centrumverejnychfinanci.cz.

Kontakt pro otázky a komentáře: info@centrumverejnychfinanci.cz

Poděkování

Autoři by rádi poděkovali za poskytnutí podnětné zpětné vazby Vojtěchu Bahenskému a Luboši Komárkovi. Za spolupráci děkují též Tomáši Holubovi, Magdaléně Klimešové a dalším členům týmu Centra veřejných financí.

Reference

Alptekin, A., Levine, P. (2012). Military expenditure and economic growth: A meta-analysis. European Journal of Political Economy, 28(4), 636–650.

Bahenský, V., Bělohradský, A., Janský, P., Klimešová, M. (2025a). Výdaje na obranu: Scénáře efektivního navýšení. Centrum veřejných financí.

Bahenský, V., Bělohradský, A., Janský, P., Smetana, M. (2025). Výdaje na obranu: proč je potřeba je výrazně zvýšit a jak zajistit jejich financování. Centrum veřejných financí, 8.4.2025, https://centrumverejnychfinanci.cz/wp-content/uploads/2025/04/Vydaje_na_obranu.pdf

Best, K. L., Greenfield, V. A., Bond, C. A., Edenfield, N., Hvizda, M., Jackson, J. C., Long, D., Willcox, J. (2024). Beyond cost-per-unit: Economic analysis and metrics in defense decisionmaking. RAND Corporation. https://www.rand.org/

ECB (2025). Macroeconomic impacts of higher defence spending. https://www.ecb.europa.eu/press/economic-bulletin/articles/2025/html/ecb.ebart202506_01~d41c118e13.en.html

Eloranta, J. (1998). Different needs, different solutions: The importance of economic development and domestic power structures in explaining military spending in eight western democracies during the interwar period. University of Jyväskylä.

Ferguson, N. (2004). Nešťastná válka. Praha: Dokořán.

Komárek, L., Polák, P., Zeman, M. (2025). Ekonomické dopady obranných výdajů v Evropě: mezi růstem a fiskální zátěží. Česká národní banka, 3.11.2025, https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Ekonomicke-dopady-obrannych-vydaju-vEvrope-mezi-rustem-afiskalni-zatezi/

Murgia, N. (2024). The Role of Artillery in the Ukraine War. In: Calcagno, E., Marrone, A. (eds.). Artillery in Present and Future High-Intensity Operations (s. 16–22). Istituto Affari Internazionali (IAI). http://www.jstor.org/stable/resrep63163.5

Národní rozpočtová rada (2025). Zpráva o dlouhodobé udržitelnosti veřejných financí 2025. 9.10.2025, https://www.rozpoctovarada.cz/publikace/zprava-nrr-o-dlouhodobe-udrzitelnosti-verejnych-financi-2025/

Národní rozpočtová rada (2026a). Vyjádření Národní rozpočtové rady k dosavadním a očekávaným pracím na státním rozpočtu pro rok 2026, k procesu jeho vzniku a k výhledu veřejných financí na další léta.

NATO (2026). NATO Secretary General's Annual Report 2025. NATO. https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/publications-and-reports/annual-reports/sgar25-en.pdf [nato.int]

Němcová, (2026). Vývoj odhadů fiskálního impulzu v prognózách ČNB.

Pavel, J. (2004). Velikost a struktura vojenských výdajů na národní obranu v Československu v letech 1918–1938. Praha: Národohospodářský ústav Josefa Hlávky.

Simpart, J. (2024). Military Expenditure and Economic Growth: A Meta-Analysis. Charles University Prague, Faculty of Social Sciences, Institute of Economic Studies, Working Paper 2024/8.

Štodt, D. (2025). Non-Linearity of Government Spending Multiplier: The Case of a Small Open Economy. Česká národní banka, Working Paper 3/2025. https://www.cnb.cz/

EY (2025). Estonia abolishes temporary defense tax, increases several tax rates. https://www.ey.com/en_gl/technical/tax-alerts/estonia-abolishes-temporary-defense-tax-increases-several-tax-rates