VÝDAJE EU

Tento dokument vysvětluje, jak jsou strukturovány, financovány a řízeny výdaje EU. Rozpočtové výdaje schvaluje společně Rada a Parlament. Roční rozpočet EU musí být v souladu s výdajovými stropy stanovenými ve víceletém finančním rámci (VFR), což je dlouhodobý výdajový plán EU, pro řadu priorit. Zvláštní nástroje umožňují EU reagovat na neočekávané potřeby. Rozpočtové záruky a finanční nástroje rovněž zvyšují účinek výdajů EU. Nástroj NextGenerationEU dočasně doplňuje VFR na období 2021–2027.

PRÁVNÍ ZÁKLAD

— Články 310 až 325 a článek 352 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) a články 106a, 171 až 182 a 203 Smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii.

— Nařízení, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (finanční nařízení) (nařízení (EU, Euratom) 2024/2509 ze dne 23. září 2024).

— Nařízení, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 (nařízení o VFR) (nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093 ze dne 17. prosince 2020).

— Nařízení, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2020/2093, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 (nařízení Rady (EU, Euratom) 2024/765 ze dne 29. února 2024).

— Nařízení, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19 (nařízení Rady (EU) 2020/2094 ze dne 14. prosince 2020).

— Interinstitucionální dohoda ze dne 16. prosince 2020 mezi Evropským parlamentem, Radou Evropské unie a Evropskou komisí o rozpočtové kázni, spolupráci v rozpočtových záležitostech a řádném finančním řízení, jakož i o nových vlastních zdrojích, včetně plánu zavádění nových vlastních zdrojů.

CÍL

Celkovým cílem rozpočtu EU je financovat politiky Evropské unie v souladu se zásadami rozpočtové kázně a s platnými pravidly a postupy. Rozpočet EU je určen především na investice. Z tohoto důvodu EU přijímá dlouhodobé výdajové plány, známé jako víceleté finanční rámce, na období pěti až sedmi let (viz níže).

HLAVNÍ ZÁSADY

Rozpočet EU se řídí devíti obecnými zásadami – zásadou jednotnosti, správnosti rozpočtu, ročního rozpočtu[1], vyrovnanosti, zúčtovací jednotky (kterou je euro), univerzálnosti, specifikace (jednotlivé prostředky jsou přidělovány na konkrétní

[1]Zásada, že prostředky zapsané do rozpočtu se schvalují na dobu jednoho rozpočtového roku, který začíná 1. ledna a končí 31. prosince.

výdaje), řádného finančního řízení a transparentnosti –, které jsou stanoveny v článcích 6 až 38 nařízení, jímž se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet EU.

Zásadu ročního rozpočtu je nutno sladit s potřebou realizovat víceleté činnosti, jejichž význam v rámci rozpočtu vzrostl. Rozpočet proto obsahuje rozlišené prostředky, a to:

— prostředky na závazky, které pokrývají v daném rozpočtovém roce celkové náklady na právní závazky uzavřené na činnosti trvající několik let,

— prostředky na platby, které pokrývají výdaje spojené s plněním závazků uzavřených v daném rozpočtovém roce nebo v předchozích letech.

V interinstitucionální dohodě ze dne 16. prosince 2020 se stanoví, že Komise vypracuje výroční zprávu, v níž podá přehled finančních a rozpočtových důsledků různých činností EU, ať jsou financovány z rozpočtu EU, nebo z jiných zdrojů. Tato zpráva musí obsahovat informace o aktivech a závazcích EU a o různých výpůjčních a úvěrových operacích, – včetně Evropského mechanismu stability (ESM) a Evropského nástroje finanční stability (EFSF) (2.5.8) – a dalších možných budoucích mechanismech. Kromě toho musí zpráva uvádět informace o výdajích na klima, výdajích, které pomáhají zastavit a zvrátit úbytek biologické rozmanitosti, výdajích na prosazování rovného postavení žen a mužů a výdajích na plnění cílů OSN pro udržitelný rozvoj ve všech důležitých programech EU.

STRUKTURA A KATEGORIE VÝDAJŮ EU

A. Oddíly výdajů EU

Souhrnný rozpočet je rozdělen na deset oddílů, z nich se každý týká některé instituce nebo orgánu EU. Oddíl Komise (oddíl III) obsahuje provozní výdaje a správní výdaje na jejich provádění (technická pomoc, agentury a lidské zdroje), zatímco oddíly ostatních orgánů a institucí tvoří převážně správní výdaje.

Komise využívá rozpočtovou nomenklaturu, která zdroje člení podle oblastí politik a programů tak, že spojuje programové oblasti do okruhů nebo „skupin programů“ (viz níže). Díky tomu lze snadněji posoudit výdaje a účinnost každé politiky EU.

B. Víceletý finanční rámec (VFR) (1.4.3)

Od roku 1988 jsou výdaje EU stanovovány ve víceletém rámci, který rozděluje rozpočet do okruhů odpovídajících širokým oblastem politik a stanovuje výdajové stropy, jež představují hlavní rozpočtové priority pro dané období. První plánovací období trvalo pět let, délka následujících i nynějšího období je sedm let. Roční rozpočty musí dodržovat stropy stanovené ve víceletém finančním rámci.

Rozpočet EU podléhá přísné zásadě vyrovnanosti zakotvené v článku 310 SFEU a finančním nařízení. To v praxi znamená, že rozpočet EU je „řízen podle výdajů“. Jinými slovy, souhrnné příjmy se mohou zvýšit pouze tak, jak to předem umožňují stropy VFR plus velikost zvláštních nástrojů nad rámec těchto stropů. V souladu s ustanoveními článku 4 nařízení o víceletém finančním rámci podléhají tyto stropy nominální automatické úpravě směrem nahoru o 2 % ročně[2]. VFR na období 2021–2027 stanovil celkové prostředky na závazky ve výši 1 824,3 miliardy EUR v cenách roku 2018 a skládají se z 1 074,3 miliardy EUR na VFR a 750 miliard EUR na nástroj

[2]Stejná automatická úprava se používá pro účely provádění zvláštních programů NGEU.

na podporu oživení NextGenerationEU (NGEU), navýšené o dalších 11 miliard EUR v důsledku úprav specifických pro jednotlivé programy stanovených v článku 5 nařízení o VFR.

V návaznosti na legislativní návrh předložený Komisí dne 20. června 2023 dosáhly Parlament a Rada dne 6. února 2024 dohody, která připravila půdu pro vůbec první revizi VFR v polovině období. Tato dohoda ovlivní zbývající roky současného VFR tím, že umožní revizi stropů VFR i rozsahu a velikosti zvláštních nástrojů nad rámec těchto stropů. Dohoda konkrétně stanoví dodatečné výdaje ve výši 21 miliard EUR (v cenách roku 2024) v čistých nominálních hodnotách, včetně 17 miliard EUR ve formě grantů určených pro Ukrajinu, a to prostřednictvím nového zvláštního nástroje nad rámec stropů VFR[3]. Toto zvýšení odpovídá 2,8% zvýšení maximálních povolených výdajů po zbytek probíhajícího období víceletého finančního rámce.

Celkově lze říci, že navzdory nominálnímu zvýšení financování výdajů se celkové výdaje EU v reálných hodnotách v důsledku prudkého nárůstu inflace v období 2021–2023 výrazně sníží. Za prvních 2,5 let současného VFR na období 2021–2027 již kumulovaná inflace v EU činí 23,7 %. Jak bylo zdůrazněno v nedávné studii zadané Parlamentem o dopadu inflace na finance EU, očekává se, že pokud bude tento vývoj stejný, sníží se do konce období v roce 2027 objem VFR vyjádřený jako procentní podíl hrubého národního důchodu EU na 0,96 %. To je výrazně méně než 1,05 % hrubého národního důchodu, které měl VFR na období 2021–2027 při svém přijetí představovat.

Níže uvedená tabulka znázorňuje rozdělení rozpočtu na rok 2026 podle oblastí politik definovaných ve VFR 2021–2027.

	Rozpočet EU na rok 2026 (v milionech EUR)	
Okruhy	**Závazky**	**Platby**
Jednotný trh, inovace a digitální agenda	22 163,0	23 336,6
Soudržnost, odolnost a hodnoty	71 649,8	73 166,7
Přírodní zdroje a životní prostředí	56 529,4	52 577,3
Migrace a správa hranic	5 018,9	3 887,9
Bezpečnost a obrana	2 813,5	2 253,3
Sousedství a svět	15 600,0	16 569,7
Evropská veřejná správa	13 277,5	13 277,5
Zvláštní nástroje	5 715,9	5 022,5
Prostředky celkem	192 768,1	190 091,6
Prostředky jako % HND (hrubý národní důchod)	1,00 %	0,99 %

Zdroj: Rada EU. Tabulka o rozpočtu na rok 2026 přijatá v listopadu 2025 v nominálních eurech.

[3]Dohoda rovněž v souvislosti s nově dohodnutým nástrojem pro Ukrajinu stanoví pro tuto zemi půjčky „back-to-back" ve výši 33 miliard EUR.

C. Flexibilita a tematické zvláštní nástroje

Kromě plánovaných výdajů na financování politik EU v rámci víceletých programů byly v rozpočtu EU vyhrazeny finanční zdroje na reakce na neočekávané krize a situace. Tyto mimořádné nástroje pružnosti a tematické nástroje se mohou využívat v členských státech, kandidátských zemích nebo také mimo EU v případě hospodářských krizí (např. EFG – Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci), přírodních katastrof, krizí ohrožujících veřejné zdraví a humanitárních krizí (např. SEAR – rezerva na pomoc při mimořádných událostech) nebo na další neočekávané potřeby (např. nástroj pružnosti). Takové financování umožňuje pokrýt určité mimořádné finanční potřeby.

NÁSTROJ EVROPSKÉ UNIE NA PODPORU OŽIVENÍ – NEXTGENERATIONEU

Očekává se, že Komise v rámci tohoto nástroje uvolní dodatečně k dlouhodobému rozpočtu na období 2021–2027 částku 750 miliard EUR v cenách roku 2018, z níž až 390 miliard EUR může být použito na výdaje a až 360 miliard EUR na poskytování půjček na podporu oživení EU po koronavirové pandemii. Komise byla podle čl. 5 odst. 1 rozhodnutí o vlastních zdrojích oprávněna půjčovat si jménem EU na kapitálových trzích. Splacení jistiny těchto vypůjčených prostředků, jež mají být použity na výdaje (390 miliard EUR v cenách roku 2018), a související splatné úroky budou muset být financovány ze souhrnného rozpočtu EU, včetně dostatečných příjmů z nových vlastních zdrojů postupně zaváděných po roce 2021. (1.4.1)

Nástroj NGEU se zaměřuje a) na obnovu zaměstnanosti a vytváření pracovních míst; b) reformy a investice na oživení potenciálu udržitelného růstu a zaměstnanosti za účelem posílení soudržnosti mezi členskými státy a zvýšení jejich odolnosti; c) opatření pro podniky, zejména malé a střední podniky postižené hospodářským dopadem krize COVID-19, a posílení udržitelného růstu v EU, včetně přímých finančních investic do podniků; d) opatření pro výzkum a inovace v reakci na krizi COVID-19; e) zvýšení připravenosti na krize a posílení její schopnosti rychle a účinně reagovat na závažné mimořádné události, včetně vytvoření zásob nejdůležitějších potřeb a zdravotnického materiálu a vybudování nezbytné infrastruktury pro rychlou reakci na krizové situace; f) opatření, jejichž cílem je zajistit, aby krize COVID-19 nenarušila spravedlivou transformaci na klimaticky neutrální ekonomiku; a g) opatření k řešení dopadů krize COVID-19 na zemědělství a rozvoj venkova.

Dne 12. února 2021 byl schválen Nástroj pro oživení a odolnost, který má v členských státech podpořit investice a reformy. Původně se očekávalo, že tento nástroj bude disponovat 672,5 miliardami EUR (v cenách roku 2018) ve formě půjček a grantů pro členské státy, které je mají čerpat podle národních plánů pro oživení a odolnost[4]. Plány

[4]Zpětně a po zvážení aktualizovaných národních plánů pro oživení a odolnost, které zohledňují plán REPowerEU, odpovídají tyto částky 648 miliardám EUR v cenách roku 2022. Pozměněným nařízením o Nástroji pro oživení a odolnost byly členským státům poskytnuty dodatečné granty v rámci systému obchodování s emisemi a rezervy na vyrovnání se s důsledky brexitu. 357 miliard EUR ve formě grantů je proto nyní rozděleno na 338 miliard EUR v původních grantech Nástroje pro oživení a odolnost, 17,3 miliardy EUR ve formě grantů v rámci systému obchodování s emisemi a 1,6 miliardy EUR ve formě grantů z rezervy na vyrovnání se s důsledky brexitu. Kromě toho členské státy mohly do srpna 2023 požádat o podporu v podobě půjčky. Z celkového dostupného finančního krytí ve výši 385 miliard EUR bylo do konce roku 2023 přiděleno téměř 291 miliard EUR.

musí obsahovat reformy a investice, jež zahrnují klíčové oblasti politiky (šest pilířů[5]), podporovat zelenou a digitální transformaci a reagovat na doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru.

V souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu zveřejnila Komise dne 18. května 2022 „sdělení REPowerEU", které stanoví strategii pro snížení závislosti EU na dovozu energie z Ruska. Podle hodnocení Komise tato strategie vyžaduje další investice ve výši 210 miliard EUR, aby byla úspěšná. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhla Komise mimo jiná opatření[6] změnit nařízení o Nástroji pro oživení a odolnost tak, aby se pro účely plánu REPowerEU přerozdělilo až 225 miliard EUR zbývajících úvěrů z Nástroje pro oživení a odolnost a přidělilo až 7,5 % finančních prostředků dostupných v rámci Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu plus a Fondu soudržnosti. Kromě toho se očekává, že bude uvolněno až 20 miliard EUR v cenách roku 2022 z dražeb povolenek ze systému obchodování s emisemi podle směrnice 2003/87/ES a z převodů z rezervy na vyrovnání se s důsledky brexitu zřízené nařízením (EU) 2021/1755, přičemž uvolnění prostředků umožňuje nařízení o plánu REPowerEU. Očekává se, že z těchto zdrojů bude financována nová kapitola národních plánů pro oživení a odolnost, ve které budou určena konkrétní opatření k diverzifikaci dodávek energie a snížení závislosti na fosilních palivech, a to ve formě úvěrů (až 225 miliard EUR) a grantů (až 75 miliard EUR). Členské státy požádaly v souvislosti s revidovanými plány pro oživení a odolnost ve lhůtě stanovené v nařízení o plánu REPowerEU o úvěry ve výši 127,24 miliard EUR.

Výše uvedená dohoda o přezkumu VFR v polovině období zavádí zejména nový „kaskádový mechanismus", jenž má pokrýt překročení výdajů souvisejících s úrokovými platbami spojenými s nástrojem NGEU. Tento mechanismus může v krajním případě mobilizovat nový tematický zvláštní nástroj EU na podporu oživení nad rámec stropů VFR, a to pouze v případě, že částky, které již byly poskytnuty v rámci okruhu 2b, nejsou dostatečné, nad rámec zrušených závazků, změn priorit a zdrojů dostupných v rámci netematických zvláštních nástrojů.

ÚLOHA EVROPSKÉHO PARLAMENTU

Parlament tvoří společně s Radou rozpočtový orgán a rozpočtové pravomoci patřily k prvním pravomocem, které poslanci EP získali v 70. letech (1.2.5). Parlament je tak oprávněn rozhodovat o celkové částce a rozdělení ročních výdajů EU a kontrolovat plnění rozpočtu.

Rozpočtový výbor EP je pověřen jednáními o VFR a jménem Parlamentu schvaluje roční rozpočet. Tlumočí rovněž stanoviska Parlamentu při jednáních s Radou. Výboru se většinou daří prosadit navýšení prostředků v prioritních oblastech na základě svých pozměňovacích návrhů (ačkoli ne vždy v původně požadované výši).

Parlament během jednání o VFR na období 2021–2027 obhajoval a z velké části dosáhl a) zvýšení stropu VFR a posílení několika stěžejních programů; b) přijetí závazku zavést nové vlastní zdroje EU s cílem pokrýt přinejmenším náklady související s nástrojem

[5]Zelená transformace; digitální transformace; hospodářská soudržnost, produktivita a konkurenceschopnost; sociální a územní soudržnost; odolnost zdravotnictví a hospodářská, sociální a institucionální odolnost; politiky pro příští generace.
[6]Sdělení REPowerEU rovněž stanoví nové financování prostřednictvím přidělení povolenek v rámci systému obchodování s emisemi (ETS) v hodnotě 20 miliard EUR, které jsou drženy v rezervě tržní stability, a prostřednictvím převodů z fondů soudržnosti (až 12,5 % přídělů členských států) a převodů v oblasti rozvoje venkova (rovněž 12,5 % jejich přídělů).

NGEU (jistinu i úroky); c) zapojení Parlamentu do plnění nástroje na podporu oživení v souladu s metodou Společenství; d) přispívání rozpočtu EU k plnění cílů v oblasti klimatu, biologické rozmanitosti a rovnosti pohlaví; a e) zavedení nového mechanismu na ochranu rozpočtu EU před porušováním zásad právního státu (1.4.3).

Parlament rovněž systematicky trval na rozpočtové transparentnosti a řádné kontrole veškerých operací a nástrojů financovaných z rozpočtu EU.

Parlament je podle článku 319 Smlouvy o fungování Evropské unie orgánem příslušným pro udělení absolutoria a Výbor pro rozpočtovou kontrolu pro něj připravuje všechny podklady k politické kontrole plnění rozpočtu (1.4.5). Každý rok jsou na konci postupu udělování absolutoria zohledněny jeho závěry ohledně toho, jak Komise a ostatní orgány, instituce a subjekty využívaly rozpočet EU. Cílem je ověřit, zda byl rozpočet plněn v souladu s příslušnými předpisy (soulad), včetně zásad řádného finančního řízení (zejména požadavky související s výkonností).

Výbor pro rozpočtovou kontrolu koná každoročně schůzky se zástupci Evropské investiční banky (EIB) (1.3.15), aby zkontroloval její finanční činnosti, a každý rok také připravuje zprávu, v níž posuzuje výkon a výsledky EIB v uplynulém roce. Parlamentní Rozpočtový výbor a Hospodářský a měnový výbor se dohodly, že budou každý rok vypracovávat zprávu posuzující současné a budoucí činnosti EIB. V roli hlavního příslušného výboru se každý rok střídají. Parlament se domnívá, že finanční nástroje mohou být cenným nástrojem ke znásobení dopadu finančních prostředků EU, zdůraznil však, že by měly být využívány za přísných podmínek, aby byla omezena rizika pro rozpočet EU. Za tímto účelem byla do finančního nařízení začleněna podrobná pravidla pro využívání finančních nástrojů financovaných nebo zaručených z rozpočtu EU.

Za kontrolu Nástroje pro oživení a odolnost jsou společně odpovědné Rozpočtový výbor a Hospodářský a měnový výbor Evropského parlamentu, a to prostřednictvím pracovní skupiny a dialogů s Komisí o oživení a odolnosti, jež se uskutečňují každé dva měsíce.

Tento dokument vypracovalo oddělení Evropského parlamentu pro rozpočtovou podporu. Další informace naleznete na internetových stránkách Rozpočtového výboru a Výboru pro rozpočtovou kontrolu.

Francisco Padilla Olivares
04/2026