



Česká republika
Nejvyšší kontrolní úřad

EU REPORT 2025

ZPRÁVA O FINANČNÍM ŘÍZENÍ PROSTŘEDKŮ EVROPSKÉ UNIE
V ČESKÉ REPUBLICCE

ČÁST DRUHÁ

PŘÍPRAVA VÍCELETÉHO FINANČNÍHO RÁMCE NA OBDOBÍ PO ROCE 2027

OBSAH

Obsah	3
Úvod	5
1. Vývoj a stav přípravy příštího víceletého finančního rámce	6
1.1 Víceletý finanční rámec včera a dnes	8
1.2 Příprava víceletého finančního rámce na období po roce 2027	14
2. Pozice NKÚ k plánované podobě VFR28+	27
2.1 Kulaté stoly	29
2.2 Veřejné konzultace	37
3. Pozice Národní rozpočtové rady k plánované podobě VFR28+	41
4. Výsledky činnosti nejvyšších kontrolních institucí při auditech účinnosti fondů EU a související doporučení	42
Prameny a literatura části druhé	45
Seznam zkratek	46
Příloha části druhé	47

Redakční poznámky:

Redakční uzávěrka části druhé *EU reportu 2025* byla stanovena na 30. června 2025. V publikaci jsou uváděny (až na malé výjimky) souhrnné údaje, číselné hodnoty a kontextové informace dostupné do uvedeného data, případně i později, ovšem aktuální právě k uvedenému datu. Výjimky z této zásady se zde vyskytují pouze ve výjimečných případech, a to s ohledem na významnost a tematickou souvislost sdělovaných údajů. Tyto údaje však nejsou předmětem hlubších analýz ani srovnávání a mají pouze dokreslující charakter.

ÚVOD

Část druhá *EU reportu 2025* je celá věnována aktuální problematice přípravy nového víceletého finančního rámce /VFR/ Evropské unie /EU/. Vzhledem k tomu, že se jedná o velice „živé“ téma, byla redakční uzávěrka této části posunuta až na 30. června 2025¹.

Předkládaný text si klade za cíl především:

- prezentovat čtenáři hlavní doporučení, která na základě svých bohatých zkušeností v oblasti kontroly prostředků z rozpočtu EU dává k tématu přípravy VFR Nejvyšší kontrolní úřad /NKÚ/ z pozice nezávislé instituce;²
- stručně seznámit čtenáře s pravidly přípravy a tvorby VFR a poskytnout mu základní historický exkurz do oblasti dlouhodobých rozpočtových plánů EU;³
- popsat stav přípravy nového VFR k datu redakční uzávěrky této části EU reportu;⁴
- seznámit čtenáře s prvotními plány Evropské komise /Komise/ ve věci podoby nového VFR⁵ a rovněž s názory Evropského parlamentu /EP/⁶ a Evropského účetního dvora /EÚD/⁷ na tyto plány Komise;
- upozornit na vybrané aktivity vztahující se k přípravě nového VFR v prostředí České republiky /ČR/ a participaci NKÚ na těchto aktivitách;⁸
- přiblížit čtenáři tzv. veřejné konzultace, jichž se NKÚ rovněž zúčastnil;⁹
- prezentovat některé názory Národní rozpočtové rady /NRR/ jakožto další nezávislé instituce;¹⁰
- stručně shrnout poznatky nejvyšších kontrolních institucí /NKI/ členských států EU /ČS/ k problematice efektivity využívání rozpočtových prostředků EU.¹¹

Věříme, že informace uvedené na následujících stránkách přinesou čtenáři jasnější pohled na problematiku tvorby nového VFR a upozorní na významná rizika, která jsou s jeho nevhodným nastavením spojena.

1 Redakční uzávěrka „standardních“ oddílů I. a II. byla již 31. března 2025.

2 Viz úvodní část kapitoly 1.

3 Viz body 1.1.1 a 1.1.2.

4 Viz zejména infografika na stranách 12 a 13 a podkapitola 1.2.

5 Viz bod 1.2.1.

6 Viz bod 1.2.2.

7 Viz bod 1.2.3.

8 Viz podkapitola 2.1.

9 Viz podkapitola 2.2.

10 Viz kapitola 3.

11 Viz kapitola 4.

1. VÝVOJ A STAV PŘÍPRAVY PŘÍŠTÍHO VÍCELETÉHO FINANČNÍHO RÁMCE

Téma přípravy a podoby VFR je jedno z nejzásadnějších pro budoucí fungování a vývoj celé Evropské unie. Rozhodne se o tom, kam bude EU v příštích letech směřovat, investovat a co a koho bude podporovat. Diskuse nad zaměřením a cíli příštího VFR však neprobíhají jen na úrovni EU jako celku, ale i na úrovni jednotlivých členských států.

Nejvyšší kontrolní úřad se v České republice dlouhodobě a intenzivně zabývá kontrolou prostředků se vztahem k rozpočtu EU a dlouhodobě upozorňuje především na problémy s čerpáním těchto prostředků.

Kromě 225 kontrolních závěrů, které se týkaly prostředků rozpočtu EU a které NKÚ publikoval za posledních 22 let (viz příloha části druhé), vydává od roku 2008 každoročně „EU report – zprávu o finančním řízení prostředků Evropské unie v České republice“, kde nejen shrnuje svá kontrolní zjištění, ale přináší i významné kontextové informace a řadu svých doporučení k nápravě identifikovaných nedostatků. V neposlední řadě se problematikou „evropských peněz“ zabývá každoroční výroční zpráva NKÚ, která jí pravidelně věnuje celou kapitolu. Na základě těchto svých aktivit získal NKÚ řadu znalostí, které jej zavazují k tomu, aby formuloval určitá doporučení směřující k takovému nastavení nového VFR, které by České republice přineslo co možná největší užitek.

S využitím výstupů ze své kontrolní činnosti a pravidelného monitoringu oblastí evropských prostředků¹² se NKÚ zapojil do diskusí k přípravě nového VFR po roce 2027 /VFR28+/, a to na různých úrovních (mj. „kulaté stoly“¹³, veřejné konzultace¹⁴, Kontaktní výbor¹⁵ /KV/ nejvyšších kontrolních institucí členských států EU¹⁶), a v návaznosti na vyhodnocení těchto diskusí a předchozích svých zkušeností navrhuje níže svá doporučení pro další přípravu VFR28+:

prioritizovat oblasti nejvhodnější či nejpotřebnější pro podporu z veřejných zdrojů a dát důraz na řešení nových výzev (mj. obrana, bezpečnost a posílení konkurenceschopnosti EU) i na úkor některých dosud podporovaných oblastí;

omezit počet podporovaných oblastí a prostředky zacílit tam, kde mají nejvyšší potenciál dlouhodobého růstu a kde přinesou nejvyšší přidanou hodnotu;

zjednodušit strukturu VFR (roztříštěnost podpory do velkého množství programů, které se z hlediska cílů a nástrojů mnohdy překrývají, vede ke snížení její efektivity);

snížit byrokracii a složitost systému fondů EU a na národní úrovni optimalizovat administrativní kapacity (zefektivnění poskytování podpor);

zvýšit důraz na skutečný přínos a dopad podpořených projektů, např. stanovením jednoznačných pravidel pro jejich výběr;

zvýšit efektivitu dotačních prostředků cestou zjednodušení administrace podpor, např. snížením potřeby žadatelů/příjemců obracet se na specializované subjekty z „dotačního byznysu“;

průběžně hodnotit výkonnost jednotlivých politik a programů a flexibilně přijímat opatření na zvýšení jejich účinnosti;

zvýšit motivaci příjemců k hospodárnému, účelnému a efektivnímu využívání podpor, např. omezením maximálního podílu dotace na způsobilých nákladech;

zintenzivnit využívání finančních nástrojů a zjednodušených forem vykazování nákladů;

zvýšit flexibilitu VFR tak, aby umožňoval lepší reakci na krizi.

Konkrétní důvody, které vedly NKÚ k formulaci výše uvedených deseti doporučení, vyplývají z následujícího textu¹⁷.

¹² Viz též *EU report 2024*, kapitola A.

¹³ Viz podkapitola 2.1.

¹⁴ Viz podkapitola 2.2.

¹⁵ Kontaktní výbor je nezávislá a apolitická platforma, která sdružuje vedoucí představitele nejvyšších kontrolních institucí ČS a Evropského účetního dvora.

¹⁶ Viz kapitola 4.

¹⁷ Viz zejména kapitoly 2 a 4.

1.1 VÍCELETÝ FINANČNÍ RÁMEC VČERA A DNES

Víceletý finanční rámec je dlouhodobý rozpočtový plán EU, který stanovuje výdajové stropy pro různé oblasti politiky EU na období nejméně pěti let, obvykle však na sedm let, a má za úkol zajistit řádný vývoj výdajů EU v mezích vlastních zdrojů. Právním základem VFR je čl. 312 *Smlouvy o fungování Evropské unie*.

VFR představuje rámec pro každoroční rozpočty EU, které se musí držet schválených výdajových stropů. VFR slouží k tomu, aby bylo možné:

- zajistit stabilitu a předvídatelnost rozpočtu EU;
- plánovat financování politik a programů v delším časovém horizontu;
- stanovit maximální roční limity pro výdaje v jednotlivých kategoriích rozpočtu EU.

Nařízení o VFR stanovuje výdajové stropy pro obecné kategorie výdajů, tzv. okruhy.

1.1.1 PROCEDURA TVORBY VFR

Víceletý finanční rámec je dnes přijímán formou nařízení Rady, které stanovuje roční stropy výdajů na období alespoň pěti, ale obvykle sedmi let.¹⁸

První krok při tvorbě nového VFR je na straně Komise, jejímž úkolem je vypracovat legislativní návrh VFR a předložit ho Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie /Rada/, a to nejpozději jeden rok před skončením běžícího VFR (viz čl. 312 *Smlouvy o fungování Evropské unie*).

EP projednává Komisi předložený návrh v rozpočtovém výboru. Přijme příslušné usnesení a vysloví s návrhem formální souhlas, což je nutná podmínka pro pokračování legislativního procesu.

Následuje jednání Rady podle zvláštního legislativního postupu, kdy o návrhu musí hlasovat jednomyslně. Výsledkem tohoto hlasování je příslušné nařízení Rady, které přímo zavádí nové výdajové stropy EU pro nastávající VFR.

Do procedury tvorby VFR vstupuje rovněž Evropská rada (tj. hlavy členských států EU a jejich vlád), která poskytuje politické orientace a předběžně schvaluje stropy výdajů. Její závěry pak usměřují konečná jednání Rady s Evropským parlamentem.

Po formálním schválení nařízení Rady je toto nařízení publikováno v *Úředním věstníku Evropské unie* a vstupuje v platnost obvykle 1. ledna následujícího roku.

18 Viz též bod 1.1.3.

1.1.2 HISTORIE VFR

První interinstitucionální dohoda byla uzavřena v roce 1988 a obsahovala finanční výhled na období 1988–1992. Tento VFR je rovněž znám jako *Delorsův¹⁹ balíček I*; měl zajistit prostředky nezbytné pro plnění *Jednotného evropského aktu*²⁰.

Dne 29. října 1993 byla uzavřena nová interinstitucionální dohoda společně s finančním výhledem na období 1993–1999 (*Delorsův balíček II*), což umožnilo zdvojnásobení finančních prostředků na strukturální fondy a navýšení stropu vlastních zdrojů.

Třetí interinstitucionální dohoda o finančním výhledu na období 2000–2006, označovaná jako *Agenda 2000*, byla podepsána dne 6. května 1999 a jedním z jejích hlavních cílů bylo zajistit finanční prostředky nezbytné k rozšíření EU. Vzhledem k tomu, že ČR vstoupila do EU v roce 2004, přímo se jí týkala druhá polovina trvání tohoto VFR.

Čtvrté období, na které byla interinstitucionální dohoda uzavřena, tj. roky 2007–2013, se neslo ve znamení *Lisabonské strategie pro růst a zaměstnanost*²¹. V době trvání tohoto VFR vstoupila v platnost *Lisabonská smlouva*²², která zakotvila zvláštní legislativní postup přijímání VFR. Status VFR se tím změnil z původní interinstitucionální dohody na nařízení Rady, které musí být Radou přijato jednomyslně. Předmětné nařízení zároveň podléhá souhlasu EP.

Pátý VFR byl přijat na léta 2014–2020 a jeho nosnou strategií byla strategie *Evropa 2020*. Jednalo se o první VFR, u nějž došlo v polovině období k plánované revizi, která umožnila v průběhu uplatňování VFR znovu posoudit rozpočtové potřeby a upravit je²³. V porovnání s předchozími VFR poskytoval VFR na období 2014–2020 více flexibility, což usnadnilo plné využití plánovaných částek a otevřelo cestu ke skutečnému systému vlastních zdrojů pro EU.

¹⁹ Jacques Delors, předseda Evropské komise v období od 7. ledna 1985 do 24. ledna 1995.

²⁰ *Single European Act* byl podepsán 17. února 1986 v Lucemburku a 28. února 1986 v Haagu a vstoupil v platnost 1. července 1987. Představoval klíčový krok k vytvoření jednotného vnitřního trhu.

²¹ Jejími prioritami byly „konvergence“, „regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ a „evropská územní spolupráce“.

²² *Lisabonská smlouva* byla podepsána 13. prosince 2007 a vstoupila v platnost 1. prosince 2009.

²³ Dne 20. června 2017 byl přijat revidovaný VFR s dodatečnou podporou opatření souvisejících s migrací, zaměstnaností a růstem. Došlo též k posílení nástroje pružnosti a rezervy na pomoc při mimořádných událostech, což umožnilo přesun dalších prostředků mezi rozpočtovými okruhy i jednotlivými roky VFR, aby bylo možné účinněji reagovat na nepředvídatelné události a nové priority.

Víceletý finanční rámec na období 2021–2027

Zatím nejsložitější vyjednávání bylo spojeno s přijetím současného VFR na roky 2021–2027 /VFR21+/. Komise předložila své legislativní návrhy 2. května 2018 a počítala v nich s prostředky na závazky téměř 1 135 mld. €²⁴. Navrhovala zvýšit prostředky na správu hranic, migraci, bezpečnost, obranu, rozvojovou spolupráci a výzkum, naopak se škrtly počítala zejména u politiky hospodářské, sociální a územní soudržnosti /politika soudržnosti/ a společné zemědělské politiky /SZP/. Celková struktura VFR měla být zjednodušena (z 58 na 37 výdajových programů) a mělo dojít k modernizaci příjmové strany zavedením několika nových kategorií vlastních zdrojů. Komise rovněž navrhla začlenění *Evropského rozvojového fondu* do struktury VFR a vytvoření souboru zvláštních nástrojů mimo stropy VFR, aby bylo možné rozpočet EU sestavovat flexibilněji.

EP předložil k návrhům Komise pozměňující návrhy vč. navýšení prostředků na závazky na 1 324 mld. €, tj. o 16 %. Oproti návrhu Komise požadoval EP udržení objemu prostředků na politiku soudržnosti a SZP na předchozí úrovni (v reálných cenách) a zavedení dalších priorit (mj. programy *Horizont Evropa*, *Erasmus+* a *LIFE*). EP rovněž navrhl vytvořit novou „záruku pro děti“ a *Fond pro spravedlivou transformaci* a také více než čtyřnásobně navýšit financování decentralizovaných agentur působících v oblasti migrace a správy hranic. K plnění *Green Dealu* (*Zelené dohody pro Evropu*) navrhoval EP přispívat mj. alespoň 25 % výdajů VFR, přičemž se tento podíl měl do roku 2027 zvýšit na 30 %.

Jako poslední představila své návrhy Rada, která naopak počítala s výrazně menším objemem prostředků na závazky, a to 1 087 mld. €.

V reakci na vážné hospodářské dopady krize spojené s pandemií covidu-19 upravila Komise své původní návrhy, když mj. upravila objem VFR na 1 100 mld. € a zřídila dodatečný nástroj na podporu oživení *NextGenerationEU*²⁵ /NGEU/ v hodnotě 750 mld. €²⁶. Prostředky tohoto nástroje získala Komise formou půjček na kapitálových trzích, tzn. „na dluh“. Prostřednictvím tohoto nástroje tak bylo poprvé vedle financování investic poskytnuto i rozsáhlé financování reforem v jednotlivých ČS.

Dne 21. července 2020 přijala Rada většinu návrhů Komise, strop na závazky VFR21+ však snížila na 1 074 mld. € a zavedla tzv. princip podmíněnosti (ochrana peněžních prostředků EU před porušováním zásad právního státu). Rovněž byl dohodnut nový vlastní zdroj založený na nerecyklovaných plastových obalových odpadech a byly naplánovány práce na zavedení dalších vlastních zdrojů.

EP sice následně podpořil zavedení NGEU, vyjádřil však politování nad škrtly provedenými v programech zaměřených na budoucnost a trval na opětovném navýšení dotčených částek a na dohodě o reformě systému vlastních zdrojů EU tak, aby byly pokryty přinejmenším náklady související s NGEU.

24 Zde i dále v textu tohoto bodu jsou myšleny ceny roku 2018.

25 Jedná se o jednorázový dočasný nástroj s velmi krátkým časovým investičním rámcem. NGEU je doplňujícím nástrojem k VFR21+ a je financován ze společných výpůjček. Jeho hlavní složkou je *Nástroj pro oživení a odolnost*. Komise jej provádí v rámci tzv. přímého řízení, přičemž ČS jsou příjemci finančních prostředků (v případě grantů) a dlužníky (v případě úvěrů).

26 Vyjádřeno ve stálých cenách roku 2018.

Dne 10. listopadu 2020 došlo k završení třístranných jednání mezi EP, Radou a Komisí; samotné nařízení 2020/2093²⁷ bylo přijato 17. prosince 2020 po souhlasu EP. S vyjednanou podobou VFR souvisí i nový mechanismus podmíněnosti na ochranu rozpočtu EU a nástroje NGEU před porušováním zásad právního státu, tento mechanismus vstoupil v platnost 1. ledna 2021.²⁸ Všechny 27 členských států EU /EU-27/ ratifikovalo rozhodnutí o vlastních zdrojích do 31. května 2021, což EU umožnilo zahájit vydávání dluhopisů na kapitálových trzích v rámci nástroje NGEU.

Komise ve svém sdělení z 18. května 2022²⁹ uvedla, že „... nepředvídané potřeby vzniklé v důsledku války v Evropě značně přesahují prostředky dostupné v současném víceletém finančním rámci“. Následovala série opatření a složitých jednání, jež vyústila v revizi VFR³⁰, která zahrnuje škrtů v programech *Horizont Evropa* a *EU4Health* a přímé řízení SZP a politiky soudržnosti, jakož i omezené nové finanční prostředky pro *Platformu strategických technologií pro Evropu*³¹ /STEP/.

Revize VFR21+³² vedla mj. k:

- vyčlenění 50 mld. € na období 2024–2027 pro Ukrajinu postiženou invazí Ruska;
- navýšení finančních prostředků na oblast migrace, na vnější činnost a na *Evropský obranný fond* (v rámci platformy STEP);
- navýšení finančních prostředků pro zvláštní nástroje (nástroj pružnosti a rezerva solidarity EU pro obnovu po extrémních povětrnostních událostech a přírodních katastrofách);
- zřízení nelimitovaného zvláštního nástroje EURI³³, který chrání programy před významnými škrtů.

Stávající VFR musel reagovat na výzvy, na které v zásadě nebyl připraven, a to ani po věcné, ani po formální stránce. První z těchto výzev či krizí byla spojena s pandemií covidu-19 (nedostupnost zdravotních pomůcek a léků, omezen volný pohyb zboží a osob atp.).³⁴ Na podzim roku 2021 došlo k růstu cen energií (energetická krize) a v únoru 2022 následovala krize vyvolaná ruskou invazí na Ukrajinu. V důsledku této invaze došlo k dalšímu prudkému růstu cen energií a následoval všeobecný růst cen napříč všemi obory lidské činnosti, který zasáhl všechny ČS, byť s různou intenzitou. Všechny tyto výzvy/krize vyžadovaly rychlou reakci EU.

Z výše uvedeného popisu je dobře patrná extrémní složitost procedury tvorby VFR, neboť je výrazně limitována nutností široké politické dohody mj. na prioritách EU, které podléhají významným změnám v průběhu času.

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

28 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020, o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

29 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Pomoc Ukrajině a její obnova*, COM(2022) 233 v konečném znění ze dne 18. května 2022.

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

31 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/795 ze dne 29. února 2024, kterým se zřizuje Platforma strategických technologií pro Evropu (STEP) a mění směrnice 2003/87/ES a nařízení (EU) 2021/1058, (EU) 2021/1056, (EU) 2021/1057, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 223/2014, (EU) 2021/1060, (EU) 2021/523, (EU) 2021/695, (EU) 2021/697 a (EU) 2021/241.

32 Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: *Technická úprava víceletého finančního rámce pro rok 2024 v souladu s článkem 4 nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027, již se aktualizuje a nahrazuje sdělení COM(2023) 320 final*, COM(2024) 110 v konečném znění ze dne 29. února 2024.

33 Nástroj EURI (*European Union Recovery Instrument*) je mimořádný finanční mechanismus EU zřízený v rámci balíčku NGEU s cílem zmírnit socioekonomické dopady pandemie covidu-19 a podpořit obnovu ekonomik ČS.

34 Covidová krize si kromě významných národních zásahů vyžádala i výraznou finanční podporu na obnovení hospodářství EU prostřednictvím nástroje *NextGenerationEU*.

USKUTEČNĚNÉ KROKY PŘÍPRAVY VFR28+: AKTUÁLNÍ STAV A VÝVOJ

Proces schvalování dlouhodobého rozpočtu je několikafázový a vyžaduje aktivní součinnost všech tří hlavních institucí. Níže uvádíme hlavní kroky, ke kterým doposud došlo, a pozice jednotlivých aktérů.

30.–31. ledna 2025

Konference expertů k VFR

V rámci polského předsednictví Radě se konala mezinárodní expertní konference k VFR28+, kde zástupci ČS diskutovali o tom, co očekávají od návrhu nového VFR (např. posílení obrany a bezpečnosti, řešení migrace, podporu konkurenceschopnosti a politiky soudržnosti, přípravu na rozšíření EU či nové zdroje financování).

28. března 2025

Závěry Rady k politice soudržnosti

Ministři ČS (Rada pro obecné záležitosti ve složení pro kohezi) schválili závěry o budoucnosti politiky soudržnosti po roce 2027. Tyto závěry potvrzují, že cílem zůstává snižování regionálních rozdílů a že soudržnost a konkurenceschopnost EU se vzájemně doplňují. Rada pro obecné záležitosti zdůraznila nutnost zachovat osvědčené principy, jako jsou víceúrovňové partnerství a sdílené řízení s regiony, a připomněla, že soudržnost má nadále hrát klíčovou úlohu i v příštím VFR.

7. květen 2025

Usnesení Evropského parlamentu

EP přijal usnesení k prioritám VFR28+, kde žádá výrazně ambicióznější dlouhodobý rozpočet (současný strop na úrovni 1 % hrubého národního důchodu EU-27 podle něj nestačí) a kde zároveň představil svou vizi pro budoucnost: mimo jiné odmítl zjednodušení na jeden národní plán po vzoru *Nástroje pro oživení a odolnost* a vyzval k posílení krizových rezerv, dodržování zásad právního státu a zavedení nových vlastních zdrojů financování.

11. února 2025

Komunikační plán Komise

Komise vydala formou sdělení strategickou zprávu *Cesta k příštímu víceletému finančnímu rámci*. Toto sdělení nastiňuje východiska a hlavní priority unijního rozpočtu pro roky 2028–2034 (bezpečnost, prosperitu, udržitelný rozvoj) a zdůrazňuje potřebu jednoduššího a flexibilnějšího rozpočtu.

6. květen 2025

Přezkum č. 02/2025

EÚD vydal přezkum, v němž poměrně tvrdě zkritizoval systém financování, který Komise uplatňuje u *Nástroje pro oživení a odolnost* a hodlá jej ve velké míře aplikovat i na VFR28+ (jedná se o financování, které není spojeno s náklady).

16. června 2025

EÚD – přezkum č. 03/2025

EÚD vydal přezkum, ve kterém stanovil příležitosti, jež by Komise mohla zohlednit při finalizaci návrhu VFR. Mimo jiné v něm znovu zkritizoval systém „financování nesouvisejícího s náklady“ a identifikoval příležitosti k posílení zásady právního státu v příštím VFR.



1.2 PŘÍPRAVA VÍCELETÉHO FINANČNÍHO RÁMCE NA OBDOBÍ PO ROCE 2027

Aktuálně připravovaný VFR28+ je již sedmým v historii EU. Ačkoliv práce na jeho přípravě byly zahájeny relativně nedávno a první formální krok v této věci byl proveden 11. února 2025³⁵, je už nyní zřejmé, že vyjednávání o VFR28+ bude velmi složité a dlouhé.

Složitost a délka vyjednávání VFR28+ nejsou důsledkem pouze přísných legislativních pravidel tohoto procesu³⁶. Podoba nového VFR bude zásadním způsobem ovlivněna i těžkostmi a komplikacemi, se kterými se potýkala a potýká EU v průběhu VFR21+.

V současné době stojí Komise před zásadním milníkem, a to připravit VFR28+ v podobě, která bude:

- pružně reagovat na případné krize (ve VFR musí být dostatečná finanční rezerva);
- reagovat na nově vzniklé priority EU (např. obrana, bezpečnost);
- zohledňovat opatření přijatá v důsledku reakcí na krize (např. splátky NGEU);
- reagovat na klesající konkurenceschopnost EU;
- zachovávat cíle svobodné a demokratické Evropy (např. ochrana právního státu).

Z výše uvedeného je zřejmé, že není možné udržet stávající podobu a principy fungování VFR a že je potřeba v něm provést razantní změny, jinak EU „ujede vlak“.

V následujících bodech 1.2.1 až 1.2.3 shrnujeme aktuální postoje zainteresovaných evropských institucí (tj. Komise³⁷, EP³⁸ a Evropského účetního dvora³⁹) k plánované podobě VFR28+. Níže uvedené texty proto reprezentují názory těchto institucí a vzájemně nemusí být ve shodě. Rovněž nemusí vyjadřovat názory a postoje NKÚ k předmětné problematice.

35 Dne 11. února 2025 zveřejnila Komise sdělení nazvané *Cesta k příštímu víceletému finančnímu rámci* (sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Cesta k příštímu víceletému finančnímu rámci*, COM(2025) 46 v konečném znění ze dne 11. února 2025), v němž nastínila současné a budoucí klíčové politické a rozpočtové výzvy. Po veřejné konzultaci a „okružní cestě po Evropě“ komisaře pro rozpočet plánuje Komise předložit v červenci 2025 formální návrh VFR28+. Podle stávajícího nařízení o VFR je Komise povinná tak učinit do 1. července 2025.

36 Je třeba dosáhnout interinstitucionálního konsenzu na úrovni EU (Komise – Rada – EP), ale také souhlasu všech ČS, což je s ohledem na různorodost jejich priorit problematické.

37 Viz bod 1.2.1.

38 Viz bod 1.2.2.

39 Viz bod 1.2.3.

1.2.1 SDĚLENÍ KOMISE: CESTA K PŘÍŠTÍMU VÍCELETÉMU FINANČNÍMU RÁMCI

Dne 11. února 2025 vydala Komise sdělení s názvem *Cesta k příštímu víceletému finančnímu rámci*⁴⁰ /Sdělení/. Komise ve Sdělení hodnotí současný VFR a nastiňuje a zdůrazňuje hlavní politické a rozpočtové výzvy příštího VFR s cílem zahájit rozsáhlý dialog, který pomůže návrh VFR28+ lépe připravit a zacílit.

Komise uvedla, že v posledních letech musela čelit zásadním výzvám/krizím (viz výše), které vyžadovaly společnou a rychlou reakci v rámci celé EU. Tyto nové politické výzvy byly spojeny se značnými výdaji (např. financování nástroje NGEU prostřednictvím půjček na kapitálových trzích nebo podpora Ukrajiny) a nutnost jejich financování vyčerpala VFR21+ a vyžádala si jeho revizi (viz výše).⁴¹

Komise konstatuje, že s ohledem na geopolitickou situaci v Evropě (i jinde ve světě) je nutné přehodnotit stávající podobu VFR, reformovat ho a posílit. Příští VFR musí být schopen pružně reagovat na vývoj geopolitické situace a zároveň splácet půjčky z nástroje NGEU.

1.2.1.1 HLAVNÍ POLITICKÉ VÝZVY VFR28+

Komise uvedla, že VFR28+ by se měl zaměřit na společné výzvy, u nichž výdaje na evropské úrovni přinášejí nejvyšší přidanou hodnotu. Jde o následující výzvy:

- 1. Posílit konkurenceschopnost EU** – Konkurenceschopnost EU je omezena přetrvávajícími překážkami na jednotném trhu, nekalou mezinárodní soutěží, vysokými cenami energií, nedostatkem dovedností a pracovní síly atd. Budoucí konkurenceschopnost EU stojí na schopnosti zahájit nový věk vynálezů a umístit (posunout) výzkum a inovace do centra hospodářství EU.
- 2. Posílit bezpečnost a obranu EU** – EU musí reagovat na hrozby související s rostoucím geopolitickým napětím. Evropská technologická a průmyslová základna obrany trpěla několik desítek let nedostatečnými investicemi. Je potřeba zlepšit a sjednotit postup při ochraně státních hranic. Investice do obrany budou sloužit jako odstrašující prostředek pro možnou agresi, zejména prostřednictvím zlepšení vojenské mobility a podpory kosmických prostředků. To vše vyžaduje optimalizaci a zvýšení financování celé obrany EU.
- 3. Posílit řešení migrace** – Migrace zůstává prioritou EU i v dalším období. Geopolitická situace přispívá k nelegální migraci do zemí EU. Příští VFR by měl problémy s migrací řešit včetně účinné ochrany vnějších hranic EU.
- 4. Posílit jednotný trh EU** – Přestože se regionální a územní rozdíly snížily, žije 29 % občanů EU stále v regionech, kde HDP na obyvatele nedosahuje 75 % průměru EU, a přibližně 135 milionů lidí žije v místech, která v posledních dvou desetiletích pomalu zaostávala. Malé a střední podniky se potýkají s byrokratickými překážkami, složitými administrativními postupy, regulacemi atd. Je potřeba přistoupit k posílení a modernizaci politiky soudržnosti a investovat do vzdělávání lidí, a to vše ve spolupráci s vnitrostátními, regionálními a místními orgány.

40 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Cesta k příštímu víceletému finančnímu rámci*, COM(2025) 46 v konečném znění ze dne 11. února 2025.

41 Byla provedena revize výdajových stropů, která přinesla výrazné přerozdělení a vytvoření nových zvláštních nástrojů.

5. **Zlepšit potravinové zabezpečení EU** – Potravinové zabezpečení a ochrana přírody udržují kvalitu života v EU. Je potřeba zmodernizovat SZP v oblasti digitalizace, ekologické a energetické transformace. Nová SZP by měla poskytovat cílenou podporu zemědělcům, kteří ji nejvíce potřebují. Dále je potřeba zjednodušit pravidla a více cílit podporu na daný účel.
6. **Řešit dopady klimatické změny** – Náklady na řešení přírodních katastrof se za poslední desítky let výrazně zvýšily, např. v letech 2021 a 2022 přesáhly 50 mld. €, v roce 2023 to bylo 40 mld. €. Je potřeba zajistit odolnost vůči změně klimatu, vodohospodářskou odolnost a připravenost.
7. **Pokračovat v podpoře třetích zemí** – Globální politická a hospodářská situace představuje pro EU významnou výzvu. Finanční, politická, vojenská a humanitární podpora Ukrajiny ze strany EU musí pokračovat, neboť je to i investice do bezpečnosti Evropy.
8. **Pokračovat v procesu rozšiřování EU** – EU musí zintenzivnit podporu poskytovanou kandidátským zemím a jejich přípravě na perspektivní členství prostřednictvím investic a reforem.

Všechny uvedené výzvy vyžadují ambiciózní návrh VFR28+, pokud jde o jeho objem i koncepci.

1.2.1.2 HLAVNÍ OBLASTI PRO ZMĚNY VFR28+

Komise naznačila několik oblastí pro změny příštího VFR. Komise chce jednodušší, cílenější a účinnější rozpočet EU. Jde o následující oblasti:

Cílenější rozpočet EU – Komise chce zvýšit flexibilitu rozpočtu EU a lépe ho sladit se svými prioritami. Flexibilita je klíčem k zajištění schopnosti reagovat na dynamicky se měnící realitu. To však není možné, pokud jsou téměř všechny prostředky EU od počátku alokovány (např. VFR21+ měl alokováno více než 90 % svého celkového objemu).

Větší dopad rozpočtu EU – Primárně jde o zvýšení důrazu na výkonnost. Provádění investic a reforem pomocí národních plánů s využitím principu založeného na výkonnosti/výsledcích (využití modelu uplatňovaného v současné době u *Nástroje pro oživení a odolnost /RRF*⁴²). Zvýšení důrazu na výkonnost přináší potřebu administrativního zjednodušení. Je však nutné zohlednit také faktory odpovědnosti a sledovatelnosti prostředků EU.

Rozpočet plnící priority EU – Všechny investice podporované z rozpočtu EU, ať už jsou prováděny Komisí samostatně nebo společně s ČS a jejich regiony, by měly přispívat k plnění dohodnutých priorit. Žádné prostředky z rozpočtu EU by neměly být použity na činnosti, při nichž není zajištěna zásada právního státu nebo ochrana finančních zájmů EU.

Jednodušší rozpočet EU – Rozpočet EU stále zahrnuje více než 50 výdajových programů (a to další programy fungují i mimo něj). To na jednu stranu dokládá, že financování EU má velký rozsah, na druhou stranu to však zvyšuje riziko překrývání, snižuje dopady a transparentnost a z důvodu nedostatečně komplexních a koordinovaných přístupů k financování průřezových priorit, jako je konkurenceschopnost, může vytvářet velké mezery. Není zajištěno plynulé financování od výzkumu přes inovace až po vývoj a zavádění do praxe. Roztříštěnost spolu se složitostí a nepružností snižuje účinnost financování EU. Složitá administrativa dopadá na příjemce podpory, kteří mají problémy orientovat se v množství pravidel a kritérií.

Pružnější rozpočet EU – Příští VFR musí zajišťovat předvídatelnost dlouhodobých investic, ale také flexibilitu umožňující reagovat na krizi. Současný model má zabudovány určité finanční možnosti flexibility, které jsou však co do velikosti omezené a jejich využití je často nepružné. Neočekávané potřeby mohou pomoci řešit zvláštní nástroje nad rámec výdajových stropů.

1.2.1.3 FINANCOVÁNÍ VFR28+

Modernizace příjmové strany VFR je nutná, neboť VFR28+ bude čelit velkým změnám. Jednak bude v roce 2028 zahájeno splácení půjček z NGEU, které EU vždy dodrží, a jednak rozpočet EU odpovídající ambicím Komise nelze skloubit se stabilními vnitrostátními příspěvky bez přispění nových vlastních zdrojů.

Splátka jistiny a úroků dluhu v rámci NGEU může být pro VFR28+ na úrovni cca 25–30 mld. € ročně, tj. téměř 20 % současného rozpočtu EU, a splácení půjček z NGEU skončí až v roce 2058. Proto je potřeba uvažovat o zavedení nových vlastních zdrojů. Komise již v roce 2021 předložila balíček týkající se příští generace vlastních zdrojů, který byl v roce 2023 dále upraven. Balíček obsahuje návrhy týkající se systému obchodování s emisemi, mechanismu uhlíkového vyrovnání na hranicích a vlastního zdroje vázaného na zisky podniků. Komise v balíčku současně navrhuje reformu daňového rámce. Komise proto vyzývá Radu, aby v souladu s interinstitucionální dohodou z roku 2020 a *Budapeštským prohlášením o Nové dohodě pro konkurenceschopnost Evropy* urychleně obnovila práci na přípravě nových vlastních zdrojů.

1.2.1.4 KOMISE SHRNUJE: ZACHOVÁNÍ STÁVAJÍCÍHO STAVU NEPŘIPADÁ V ÚVAHU

Evropa prochází obdobím zásadních změn a událostí, které se týkají nejen její společnosti, bezpečnosti a ekonomiky, ale globálně i celé planety. Změny jsou natolik dynamické, že vyžadují společný postup jednotné EU.

Je nutné, aby na to reagoval i příští VFR. Ve VFR28+ musí mít zásadní roli podpora udržitelné prosperity EU, obrany a bezpečnosti, konkurenceschopnosti EU, sociální a územní soudržnosti atd. Všechny atributy musí být zároveň podpořeny ochranou standardů právního státu a demokratických hodnot.

Vzhledem k výzvám, které jsou uvedeny výše, není možné, aby jich VFR28+ dosáhl při zachování stávajícího stavu. Příští VFR musí řešit aktuální výzvy, nedostatky a nepružnost, musí maximalizovat dopad každého vynaloženého eura a zaměřit se na priority a cíle EU.

Komise proto navrhuje moderně orientovaný rozpočet, jehož jádrem jsou následující pilíře:

1. **Národní plán pro každý členský stát** s klíčovými investicemi a reformami, se zacílením na společné priority, podporující sociální, ekonomickou a územní soudržnost a s přiznáním centrální role evropským regionům, přičemž takový plán bude vytvářen ve spolupráci s národními, regionálními a místními orgány.
2. **Evropský fond konkurenceschopnosti**, který bude poskytovat investiční kapacity s cílem podpořit strategické a kritické technologie se zapojením vědy a výzkumu.
3. **Vnější činnost EU** představující podporu společné zahraniční politiky, která bude více v souladu se strategickými zájmy EU.
4. **Silné záruky ochrany právního státu.**
5. **Posílení a modernizace příjmů** zejména prostřednictvím nových vlastních zdrojů, cílem bude zajistit dostatečné a udržitelné financování společných priorit.

V závěru Sdělení uvedla Komise další kroky spojené s přípravou a vyjednáváním návrhu VFR28+. Komise zopakovala, že zásadní roli budou hrát dialogy s ČS na různých úrovních v celé EU, řada tematických veřejných konzultací, do kterých se mj. zapojil i NKÚ⁴³, diskuse s EP, EÚD, Výborem regionů aj.

Je však jisté, že VFR28+ musí položit základy silnější a na budoucnost lépe připravené EU.

1.2.2 VIZE A POŽADAVKY EVROPSKÉHO PARLAMENTU K VFR28+

Dne 7. května 2025 přijal EP usnesení⁴⁴ obsahující jeho vize a požadavky týkající se příštího VFR. Evropský parlament ve svém usnesení též reagoval na Sdělení⁴⁵.

Poslanci EP vyzývají Komisi k výrazně ambicióznějšímu rozpočtu, který bude schopen plnit rostoucí očekávání občanů EU v době složité globální situace. **EP uvádí, že současný strop výdajů ve výši 1 % hrubého národního důchodu /HND/ EU nestačí k řešení počtu krizí a výzev. EP ve svém usnesení již zohledňuje globální ústup USA ve vztahu k válce na Ukrajině, takže EU bude muset převzít větší podíl na řešení této války. EU navíc musí řešit náročnou ekonomickou a sociální situaci, propad své konkurenceschopnosti a prohlubující se klimatickou změnu.**

EP své priority ve stručnosti shrnul do následujících bodů:

EP nepodporuje formát národních plánů pro každý ČS –

Tento přístup nemůže být základem pro výdaje v ČS. EP odmítá kopírování modelu RRF (viz též nálezy EÚD⁴⁶). EP volá po struktuře, která zajistí transparentnost a odpovědnost a zapojí regionální a místní orgány i všechny zúčastněné strany. EP potvrzuje úlohu politiky soudržnosti při prohlubování jednotného trhu.

Splácení NGEU a společné půjčky –

EP trvá na tom, aby splácení NGEU neohrožovalo finanční priority EU. EP vyzývá k jasnému oddělení dluhu NGEU od výdajů na programy a (podobně jako Komise) apeluje na Radu, aby našla nové, skutečné zdroje příjmů. Společné půjčky představují schůdnou možnost, jak zajistit EU dostatečné zdroje pro reakci na krizi.

Zjednodušení, flexibilita a právní stát –

VFR28+ musí omezit zbytečnou byrokracii pro příjemce, ale nesmí vytvořit větší volný prostor Komisi bez nezbytné kontroly Evropským parlamentem. Jednodušší rozpočet EU musí být transparentnější. EP považuje za klíčovou flexibilitu výdajů. Do rozpočtu musí být pro každou oblast politiky EU zahrnuty kapacity pro reakci na krizi. Flexibilita pro účely humanitární pomoci má být účelově vázána. Příští VFR by měl zahrnovat dva zvláštní nástroje, a to jeden na pomoc při katastrofách a druhý na nepředvídatelné výzvy. EP zdůraznil, že přístup k fondům EU musí být vázán na dodržování hodnot EU a právního státu. EP prosazuje inteligentní mechanismus podmíněnosti, aby příjemci nebyli penalizováni za kroky své vlády.

EP podporuje

konkurenceschopnost a obranu –

EP považuje navrhovaný „fond pro konkurenceschopnost“, který by sloučil několik stávajících programů, za nedostatečný. EP požaduje zřízení nového fondu, jehož cílem by bylo za přispění EU podpořit soukromé a veřejné investice pomocí mechanismů snižování rizik. Zvýšení výdajů na obranu považuje EP za nezbytné, avšak dodává, že nesmí ohrožovat výdaje do sociální a environmentální oblasti, které jsou předmětem dlouhodobé politiky EU.

⁴⁴ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2025 o přepracovaném dlouhodobém rozpočtu Unie v měnícím se světě (2024/2051(INI)).

⁴⁵ Viz bod 1.2.1.

⁴⁶ Viz bod 1.2.3.

1.2.3 POZICE EVROPSKÉHO ÚČETNÍHO DVORA K PODOBĚ VFR28+

Evropský účetní dvůr se na problematiku nastavení nového VFR a související témata zaměřil zejména ve svých materiálech:

- přezkum 02/2025 ze dne 6. května 2025⁴⁷;
- přezkum 03/2025 ze dne 16. června 2025⁴⁸.

V souvislosti s VFR28+ je třeba zmínit i záležitosti související s nutností splácet úvěry, které si EU vzala na finančních trzích za účelem financování RRF. Problematice splácení těchto úvěrů se EÚD věnoval např. ve *Výroční zprávě o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2023*⁴⁹.

1.2.3.1. PŘEZKUM 02/2025: ORIENTACE NA VÝKONNOST, VYVOZOVÁNÍ ODPOVĚDNOSTI

A TRANSPARENTNOST – POUČENÍ Z NEDOSTATKŮ NÁSTROJE RRF

RRF⁵⁰ je založen na „financování nesouvisejícím s náklady“, což znamená, že kromě předběžného financování jsou všechny platby podmíněny dosažením příslušných milníků a cílů /MaC/ členskými státy. Ačkoli soulad výdajů RRF se všemi platnými pravidly EU a vnitrostátními pravidly není podmínkou pro to, aby ČS obdržel platbu, musí ČS spolu s Komisí zajistit ochranu finančních zájmů EU, přičemž konečnou odpovědnost nese Komise.

Jedním z cílů přezkumu bylo přispět k probíhající diskusi o VFR28+, zejména pokud jde o jakékoli budoucí nástroje založené na financování nesouvisejícím s náklady.

Nařízení Rady 2020/2094⁵¹ /nařízení RRF/ odkazuje na „podporu založenou na výkonnosti“, samo však „výkonnost“ nedefinuje. Podle definice EÚD a v souladu s finančním nařízením 2018/1046⁵² je výkonnost měřítkem toho, do jaké míry akce, projekty nebo programy financované EU splnily své cíle a zhodnotily vynaložené prostředky.

RRF zahrnuje širokou škálu výdajových oblastí, což zvyšuje riziko překrývání s jinými nástroji EU a nedostatečného zaměření. Systémy zřízené Komisí a ČS dosud nedostačují k tomu, aby odpovídajícím způsobem zmírnily zvýšené riziko dvojího financování z RRF a dalších fondů EU.

Komise přijímá nápravná opatření v případech závažných nesrovnalostí a systémových nedostatků, ale nemůže provádět opravy za jednotlivá porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek s výjimkou případů závažných nesrovnalostí. To znamená, že platby z RRF lze provádět v plné výši i v případě, že došlo k nesrovnalostem při zadávání veřejných zakázek.

47 Viz bod 1.2.3.1.

48 Viz bod 1.2.3.2.

49 Viz bod 1.2.3.3.

50 RRF má ve srovnání s „běžnými“ fondy EU řadu specifík:

- RRF je prováděn pod přímým řízením Komise a Rada je povinna schválit pro jednotlivé ČS plány pro oživení a odolnost a žádosti o platby, přičemž příjemci jsou přímo ČS.
- Model „financování nesouvisejícího s náklady“ je poprvé prováděn ve velkém měřítku. Platby jsou podmíněny uspokojivým splněním dříve dohodnutých MaC, nikoli úhradou nákladů.
- RRF financuje opatření související s výzvami (pro jednotlivé ČS) zjištěnými v rámci evropského semestru, a proto kromě investic zahrnuje i reformy.
- RRF je financován téměř výhradně půjčkami získanými na finančních trzích. Přibližně polovina finančních prostředků je poskytována členskými státy ve formě úvěrů.
- Neexistuje žádný právní požadavek na spolufinancování a maximální přiděl pro členský stát je omezen na celkové odhadované náklady na opatření zahrnutá do jeho „plánu pro oživení a odolnost“.

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

52 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012.

Klíče pro přidělování prostředků členskými státy nutně neodrážejí cíle RRF ani specifické výzvy a investiční potřeby ČS.

EÚD došel k závěru, že RRF byl navržen tak, aby vyplácení prostředků nemuselo nutně odrážet pokrok v provádění. V některých ČS dochází k tomu, že značná část finančních prostředků je vyplacena před dokončením opatření. To představuje riziko pro finanční zájmy EU, neboť nařízení RRF nestanoví možnost zpětného získání finančních prostředků v případech, kdy prostředky EU nebyly vynaloženy v souladu s pravidly EU nebo vnitrostátními pravidly nebo kdy opatření nebyla dokončena.

Příspěvek RRF k cílům EU na vyšší úrovni nebo k řešení strukturálních problémů popsaných v doporučeních Rady pro jednotlivé ČS byl dosud omezený.

Na základě svých předchozích auditů se EÚD domnívá, že RRF není nástrojem založeným na výkonnosti, neboť se zaměřuje spíše na pokrok v provádění než na výkonnost. Tento svůj názor opírá EÚD především o následující skutečnosti:

- MaC poskytují informace o pokroku při provádění opatření financovaných z RRF, ale zaměřují se spíše na výstupy než na výsledky, liší se v ambicích, někdy postrádají jasnost a nezahrnují vždy klíčové fáze provádění opatření, včetně jeho dokončení.
- Společné ukazatele se týkají především výstupů a nejsou dobře sladěny s cíli EU v příslušných oblastech politiky (např. ekologická a digitální transformace). Pro tyto společné ukazatele nebyly stanoveny ani výchozí, ani očekávané cíle.
- Účinnost využívání zdrojů, a tedy ani efektivnost nákladů nelze posoudit vzhledem k tomu, že Komise neshromažďuje ani nevyužívá informace o skutečných nákladech.

Podle názoru EÚD je pro budoucí nástroje založené na výkonnosti důležité, aby:

povinnosti Komise a ČS v oblasti dohledu a kontroly byly jasně definovány, aby byla zajištěna řádná odpovědnost, transparentnost a soulad s pravidly EU a vnitrostátními pravidly;
v ČS byly zavedeny vhodné kontrolní systémy, které Komise prověří před zahájením provádění. To zahrnuje stanovení minimálních požadavků na kontroly ze strany ČS a Komise; pokud kontroly zahrnují spoléhání se na stávající systémy ČS, musí jistota, kterou má Komise poskytnout, zahrnovat také účinnost těchto systémů;

časový rámec nástroje odpovídal jeho cílům a pravděpodobnému období provádění financovaných opatření; kromě toho musí být zavedeny mechanismy, které zajistí dokončení těchto opatření; oblast působnosti a cíle nástrojů byly jasně vymezeny s cílem maximalizovat dopad financování EU a zamezit překrývání mezi různými programy; tyto cíle je navíc třeba zohlednit při přidělování finančních prostředků; financování bylo jasně spojeno s výsledky; není-li to možné, neměl by být takový systém uplatněn; byly poskytovány včasné a transparentní informace o tom, jak finanční prostředky přispěly k dosažení cílů nástroje;

financovaná opatření řešila zjištěné problémy (např. v rámci evropského semestru) a dostatečně pokrývala klíčové cíle nástroje;
právní rámec jasně a komplexně definoval všechny podmínky platby a způsobilosti na základě objektivně ověřitelných kritérií, přičemž posouzení souladu s těmito kritérii nesmí umožňovat odchylky, čímž se sníží riziko rozdílných výkladů a subjektivního posouzení právních požadavků;
orientace na výkonnost šla nad rámec stanovení platebních podmínek, jako jsou MaC, a zahrnovala všechny prvky potřebné pro posouzení účinnosti a účelnosti, včetně informací o skutečných nákladech;

metodika pozastavení plateb byla založena spíše na objektivních kritériích než na subjektivních úvahách;
podmínky, za nichž mohou ČS obdržet platbu, zahrnovaly dodržování pravidel EU a vnitrostátních pravidel;
právní rámec zahrnoval možnost zpětného získání finančních prostředků v případech, kdy jsou nepřiměřené vzhledem k dosaženým výsledkům nebo pokud nebyly vynaloženy v souladu s pravidly EU či vnitrostátními pravidly;
nápravná opatření (v případě porušení pravidel EU a vnitrostátních pravidel) byla definována Komisí a uplatňována jednotně na všechny ČS;
definice dvojího financování a související požadavky na kontrolu byly upraveny tak, aby odrážely specifickou povahu modelu „financování nesouvisejícího s náklady“;

v případě, že je zvažována možnost výpůjčky, byla dostatečně zmírněna zejména rizika související s úroky a předem byl stanoven plán splácení úvěrů, v němž musí být uvedeno, odkud tyto peníze pocházejí.

1.2.3.2 PŘEZKUM 03/2025: PŘÍLEŽITOSTI VÍCELETÉHO FINANČNÍHO RÁMCE NA OBDOBÍ PO ROCE 2027

Sdělení Komise *Cesta k příštímu víceletému finančnímu rámci* je klíčovým milníkem pro koncepci VFR na období po roce 2027. Komise má v úmyslu předložit svůj návrh nového VFR v červenci 2025.⁵³

EÚD stanovil příležitosti, které by Komise mohla zohlednit při finalizaci návrhu VFR. V druhém pololetí roku 2025 plánuje předložit své připomínky k balíčku návrhů Komise pro příští VFR.

Komise ve Sdělení konstatuje, že rozpočet EU by měl být cílenější a měl by mít větší dopad. Příští VFR poskytne **příležitost navrhnout nový rámec pro měření výkonnosti, který se více zaměří na výsledky a spolehlivost údajů, a rovněž příležitost dohodnout se na definici přidané hodnoty EU a systematicky ji zohledňovat při rozhodování o financování.**

EU se musí vypořádávat s výzvami, které přináší řada krizí, což zvyšuje tlak na rychlé a účinné mechanismy reakce na úrovni EU. Podle názoru EÚD přináší příští VFR **příležitost přezkoumat flexibilitu rozpočtu EU s cílem zajistit jak dostatečnou míru předvídatelnosti, tak schopnost rychle a přiměřeně reagovat na měnící se okolnosti.** EÚD dále zdůrazňuje příležitost posílit vazbu mezi fondy EU podporujícími reformu opakujících se strukturálních problémů při současném zohlednění vnitrostátních a regionálních specifíků.

Pokud jde o financování nesouvisející s náklady, zjistil EÚD nedostatky v oblastech zaměření na výkonnost a financování opatření s nulovými náklady⁵⁴ a rovněž v definici podmínek platby a způsobilosti; v souvislosti s tímto modelem financování konstatoval také potřebu jasné odpovědnosti v oblasti dohledu a kontroly a nutnost ochrany finančních zájmů EU, včetně souladu s pravidly EU a vnitrostátními pravidly. EÚD rovněž identifikoval příležitosti k posílení zásady právního státu v příštím VFR.

53 Po datu redakční uzávěrky části druhé *EU reportu 2025* bylo Komisí vydáno sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Dynamický rozpočet EU pro priority budoucnosti – víceletý finanční rámec na období 2028–2034*, COM(2025) 570 v konečném znění ze dne 16. července 2025. Sdělení zdůrazňuje politické výzvy, jimž bude příští VFR čelit, a poskytuje pokyny k přípravě návrhu VFR.

54 Opatření s nulovými náklady jsou v rámci RRF takové reformy či kroky, které nevyžadují žádné dodatečné financování z fondů EU – nic se za ně tedy z RRF neplatí, přesto jsou jako milníky a cíle zakotveny v národních plánech. Typicky jde o:

- legislativní či strategické reformy (schválení zákona, vydání vyhlášky, přijetí strategie apod.),
- administrativní či procesní změny (zavedení e-portálu, zjednodušení povolovacích postupů),
- úpravy interních postupů ve veřejné správě financované z běžného rozpočtu.

Hlavní charakteristika:

- opatření se počítají do struktury plánu a plní svou roli jako milníky/cíle;
- v tabulce odhadovaných nákladů musí mít „0 €“ (resp. 0 Kč), protože k jejich plnění není třeba čerpat grant ani půjčku;
- přispívají k naplnění reformních a politických závazků EU (např. digitalizace, „zelené“ cíle), ale přitom nezvyšují finanční nároky na RRF.

Díky nim mohou ČS lépe vybalancovat poměr investic a reforem a naplňovat požadované procentuální limity výdajů na klimatická (min. 37 %) a digitální opatření (min. 20 %).

EÚD zdůraznil především následující problémové oblasti:

Měření výkonnosti

Rozpočet EU se silnějším zaměřením na výkonnost vyžaduje spolehlivé měření výsledků a dopadu. EÚD často poukazoval na nedostatek informací o dopadu opatření EU, neboť výkonnostní rámce se obvykle zaměřují na výstupy.

Dle zjištění EÚD byly výroční zprávy Komise o řízení a výkonnosti příliš pozitivní, pokud jde o pokrok dosažený při začleňování cílů.

Přidaná hodnota EU

Ve stávajících právních předpisech EU neexistuje žádná definice evropské přidané hodnoty, přitom by měla být chápána všemi orgány EU stejným způsobem a formulována ve vhodném politickém prohlášení nebo právních předpisech EU. Přidanou hodnotu EU lze účinně měřit pouze tehdy, je-li jasně definována, důsledně uplatňována a ex post hodnocena.

Využití rozpočtu EU ke zvýšení finanční kapacity EU

Podle Sdělení musí EU lépe využívat svůj rozpočet k mobilizaci soukromého a veřejného financování. Existuje další prostor pro zvýšení adicionality výdajů EU prostřednictvím programu *InvestEU*.

Flexibilita rozpočtu EU

Je důležité, aby ujednání o flexibilitě příštího VFR zajistila odpovědnost a transparentnost při využívání finančních prostředků EU a dosažení rovnováhy mezi předvídatelností a flexibilitou.

Zjednodušení rozpočtu EU a pravidel pro rozpočtové výdaje EU

Zjednodušení rozpočtových nástrojů, pravidel a postupů EU může zvýšit transparentnost, snížit administrativní zátěž a zlepšit čerpání finančních prostředků. Nemělo by to však být na úkor odpovědnosti, účinnosti, efektivity a hospodárnosti.

Správa zadávání veřejných zakázek se dle zjištění EÚD nezjednodušila a související administrativní zátěž je vnímána jako nadměrná jak ze strany uchazečů, tak ze strany veřejných zadavatelů.

Složitost pravidel spolu s pozdním přijetím regulačního rámce a operačních programů, překrýváním programových období a souběžným prováděním více toků financování může rovněž bránit včasnému čerpání finančních prostředků EU. Po zavedení RRF je čerpání finančních prostředků v období 2021–2027 obzvláště náročné.

Evropský semestr a rozpočet založený na politikách

V rámci RRF byly ČS povinny zahrnout do svých národních *plánů pro oživení a odolnost* reformy a investice, které řeší „všechny nebo významnou část“ výzev uvedených v příslušných doporučeních Rady pro jednotlivé ČS. Komise dospěla k závěru, že národní plány k naplnění cílů přispěly. Již dříve však EÚD konstatoval, že některé důležité prvky doporučení pro jednotlivé ČS – z velké části související s opakujícími se strukturálními problémy – zůstaly neřešeny. Navíc EÚD zjistil nedostatek harmonizovaného přístupu při stanovování MaC, což ovlivnilo srovnatelnost mezi ČS a představovalo riziko nerovného zacházení. Proto EÚD doporučil posílit vazbu mezi fondy EU na podporu reformy opakujících se strukturálních problémů v ČS a na naplnění doporučení Rady pro jednotlivé ČS.

Zásada právního státu v rozpočtu EU

Nařízení 2020/2092⁵⁶ posílilo rámec EU pro ochranu jejich finančních zájmů před porušováním zásad právního státu. EÚD však dospěl k závěru, že **formální dodržování nápravných opatření členským státem nemusí nutně vést k účinným zlepšením. Existuje také riziko zrušení nápravných opatření nebo zhoršení dalších aspektů právního státu.**

Ujednání o odpovědnosti

Je důležité, aby byla úloha EÚD jasně a s plnými auditními právy stanovena v každém legislativním aktu upravujícím jakýkoli nový nástroj, ať už v rámci příštího VFR, nebo mimo něj.

Financování nesouvisející s náklady⁵⁵

Komise se domnívá, že příští rozpočet EU by se měl více zaměřit na výkonnost a že model provádění financování nesouvisejícího s náklady zlepšuje výkonnost výdajů EU. Hlavním nástrojem v rámci tohoto modelu je v současné době RRF. **Audity EÚD však odhalily nedostatky, pokud jde o jeho koncepci, provádění a účinnost, jakož i odpovědnost. RRF se zaměřuje spíše na pokrok v provádění než na výsledky, a proto se nejedná o nástroj založený na výkonnosti.**

Nedostatky a nejasnosti v právním rámci RRF a vágně definované MaC vedly k rozdílným výkladům při posuzování jejich plnění.

S výjimkou závažných nesrovnalostí nevyžaduje nařízení RRF, aby ČS vymáhaly finanční prostředky v případech, kdy finanční prostředky EU nebyly vynaloženy v souladu s pravidly EU nebo vnitrostátními pravidly nebo kdy opatření nebyla zcela dokončena.

V rámci RRF rovněž neexistuje žádný požadavek na spolufinancování. Podle názoru EÚD by spolufinancování mohlo zvýšit závazek ČS nebo příjemců a jejich pocit odpovědnosti.

Financování rozpočtu EU

Financování stávajících politik na současné úrovni, přidávání nových priorit a plnění rostoucích závazků souvisejících s výpůjčkami bude vyvíjet značný tlak na finance EU. Kromě financování ze stávajících vlastních zdrojů by výdajové nástroje EU mohly být pokryty penězi získanými na kapitálových trzích, zvýšením současné úrovně vlastních zdrojů, zavedením nových vlastních zdrojů, zlepšením výběru cel a daně z přidané hodnoty nebo změnami priorit.

Dluh EU a její finanční závazky se během současného VFR výrazně zvýšily, zejména kvůli půjčkám v rámci nástroje NGEU⁵⁷. Pokud je či bude zvažována možnost vypůjčení dalších prostředků, EÚD zdůraznil nutnost jasně stanovit potřeby a zdroje financování, zmírnit rizika a předem vypracovat splátkový plán.

Zavedení nových vlastních zdrojů přináší výzvy, včetně kolísajících příjmů a potřeby spolehlivých účetních a auditních mechanismů k zajištění transparentnosti a odpovědnosti.

⁵⁵ Podrobněji viz bod 1.2.3.1.

⁵⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020, o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie.

⁵⁷ Splácení těchto úvěrů bude zahájeno do roku 2028 a musí být dokončeno do roku 2058. Výše jistiny a úroků, které mají být splaceny v příštím VFR, byla odhadnuta na 25–30 mld. € ročně. Kromě toho Komise odhadla, že v důsledku zvýšení úrokových sazeb se dodatečné náklady na výpůjčky pro granty NGEU v tomto VFR budou pohybovat v rozmezí od 17 do 27 mld. €.

1.2.3.3 PROBLEMATIKA SPLÁCENÍ ÚVĚŘŮ SLOUŽÍCÍCH K FINANCOVÁNÍ RRF

EÚD se záležitostí souvisejícím se splácením úvěrů určených k financování RRF věnoval zejména ve *Výroční zprávě o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2023* a ve zvláštní zprávě č. 16/2023: *Jak Komise spravuje dluh NGEU*.

Dluh EU z tržních výpůjček se ke konci roku 2023 výrazně zvýšil a dosáhl 458,5 mld. €, přičemž v roce 2022 činil 348,0 mld. €. Toto zvýšení dluhu jde na vrub především výpůjčkám pro NGEU (cca 60 %), které se mohou do roku 2026 ještě více než zdvojnásobit. **Vnější účelově vázané příjmy z dluhu NGEU tak mají významný negativní dopad na hospodářský výsledek.**

Splácení výpůjček v rámci NGEU musí být zahájeno nejpozději 1. ledna 2028, pokud v rozpočtové položce zůstanou k dispozici nevyužité prostředky na pokrytí nákladů na financování NGEU, a musí být dokončeno nejpozději do roku 2058. Většina splátek je odložena do budoucích VFR. Splácení výpůjček NGEU je zaručeno v rámci stropů vlastních zdrojů.

Veškeré náklady EU spojené s výpůjčkami finančních prostředků určených na půjčky z nástroje NGEU, včetně nákladů spojených s řízením rizik souvisejících s úrokovými sazbami a jiných finančních rizik, musí nést přijímající země. Veškeré náklady spojené s granty z nástroje NGEU a navýšením prostředků jsou hrazeny z rozpočtu EU.

Není vyloučeno, že dluhové nástroje s končící platností bude nutné refinancovat vydáním nástrojů nových, jejichž prostřednictvím splatí EU v okamžiku splatnosti ty staré. Změny tržních podmínek by mohly vést k nárůstu výpůjčních nákladů, které budou muset být v případě dluhu souvisejícího s granty a navýšením prostředků NGEU hrazeny z rozpočtu EU.

1.2.3.4 SHRUTÍ POZICE EÚD K PODOBĚ VFR28+

S odkazem na informace uvedené v bodech 1.2.3.1 až 1.2.3.3 dovozuje NKÚ, že EÚD vnímá značné riziko uplatnění „financování nesouvisejícího s náklady“ ve velkém měřítku.

EÚD akcentuje riziko zadlužování EU a připomíná, že objem splátek komerčních výpůjček na NGEU významně zatíží evropské rozpočty v následujících VFR. EÚD doporučuje maximální obezřetnost ve věci případného dalšího zadlužování EU.

Vzhledem k množství a závažnosti výzev, kterým je EU nucena čelit, upozorňuje EÚD rovněž na potřebu zjednodušení rozpočtu EU a posílení jeho flexibility ve VFR28+.

2. POZICE NKÚ K PLÁNOVANÉ PODOBĚ VFR28+

Evropská unie aktuálně sdružuje 27 členských států a je zřejmé, že se tyto státy nenacházejí v identické situaci. Vzájemné rozdíly jsou dány mj. strukturou ekonomiky, její vyspělostí (měřeno např. v paritě kupní síly na jednoho obyvatele), situací na trhu práce, vzdělaností populace, přírodními podmínkami atd. Všechny tyto rozdíly mají vliv na specifické priority, s nimiž jednotlivé ČS vstupují do procesu vyjednávání o následujícím VFR.

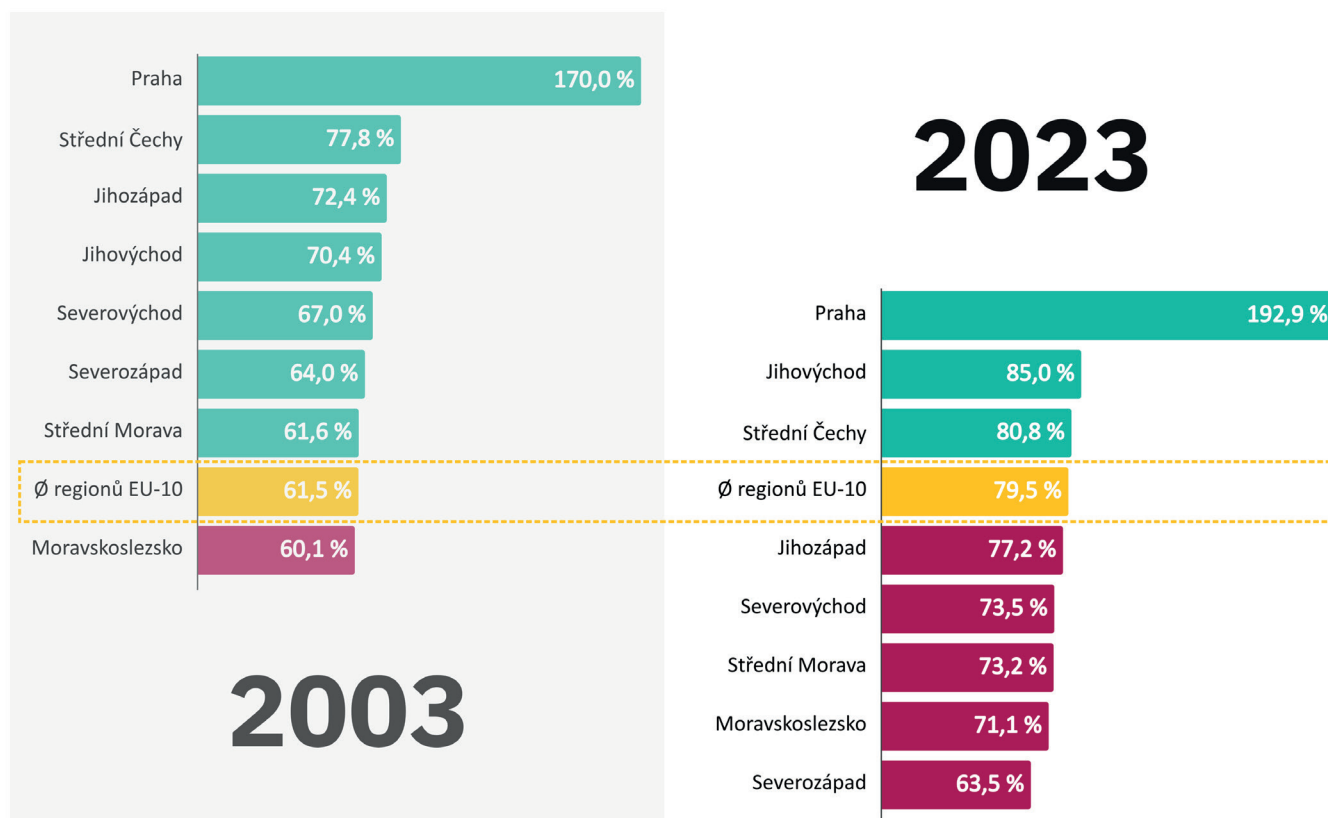
Je třeba vymezit a jasně formulovat priority ČR ve vztahu k návrhu VFR28+, který Komise plánuje zveřejnit v polovině července 2025.⁵⁸ ČR musí být na vyjednávání o podobě VFR28+ dobře připravena a musí vědět a jasně formulovat, co chce v předmětném období podporovat.

Na národní úrovni proběhlo v první polovině roku 2025 několik jednání (tzv. „kulatých stolů“), jejichž tématy byly právě příprava a podoba příštího VFR, priority ČR vůči němu, pohledy na směřování EU, na politiku soudržnosti atp. Účastníci kulatých stolů při těchto diskusích reagovali na Sdělení a předkládali svá stanoviska a pohledy.

NKÚ se v prostředí ČR zabývá kontrolami peněžních prostředků majících vztah k rozpočtu EU již více než 22 let, tedy po dobu trvání všech čtyř VFR, jichž se ČR účastnila (viz příloha části druhé). Za tu dobu ukončil NKÚ celkem 225 takových kontrolních akcí a opakovaně v nich poukazoval mj. na nedostatky systémového charakteru a neúčelnou podporu. Jsou to především opakující se zjištění tohoto typu, jež spolu s neuspokojivým průběhem konvergence regionů ČR (viz následující graf a též kapitola A části první *EU reportu 2025*) přiměly NKÚ k aktivnímu přístupu při přípravě nového VFR v České republice.

58 Po datu redakční uzávěrky části druhé *EU reportu 2025* bylo Komisí vydáno sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Dynamický rozpočet EU pro priority budoucnosti – víceletý finanční rámec na období 2028–2034*, COM(2025) 570 v konečném znění ze dne 16. července 2025.

Graf č. 1: HDP v paritě kupní síly v jednotlivých regionech ČR a v průměru regionů EU-10 oproti průměru EU (100 %) v letech 2003 a 2023



Zdroj: Eurostat; vypracoval NKÚ.

2.1 KULATÉ STOLY

NKÚ se zúčastnil dvou kulatých stolů a níže uvádí shrnutí hlavních názorových linií, jak na těchto fórech zazněly.

Kulatý stůl Národního konventu o Evropské unii⁵⁹

Dne 28. března 2025 se v Praze konal kulatý stůl pořádaný Národním konventem o Evropské unii s názvem *Česko a priority nového víceletého finančního rámce 2028–2034*.⁶⁰ Hlavními tématy byly otázky podoby příštího VFR, jeho hlavních priorit z pohledu ČR a způsobu reformy VFR s ohledem na priority nové. Kulatého stolu se účastnily desítky zástupců státní správy, akademické sféry a odborné veřejnosti. Odborným garantem kulatého stolu byl Institut pro evropskou politiku EUROPEUM ve spolupráci s Vysokou školou ekonomickou v Praze.

Pro potřeby kulatého stolu byl vypracován podkladový dokument s názvem *Česko a priority nového víceletého finančního rámce 2028–2034*,⁶¹ který se podrobně zabýval pěti základními tematickými okruhy (viz dále). Tyto okruhy určovaly hlavní body diskuse, jejichž obsah je shrnut na následujících stránkách.

1. Jak by měl vypadat VFR28+ a jaké by měly být jeho hlavní priority z pohledu ČR?

Délka VFR28+ by měla zůstat stejná, jako je tomu u současného VFR, tj. sedm let.

Velikost rozpočtu EU je v porovnání se sumou rozpočtů ČS malá, proto jsou jeho možnosti velmi omezené. Musí však současně financovat často si konkurující priority a pohledy všech 27 členských států. **Principiální odmítání navyšování unijního rozpočtu nemusí být ve stávající geopolitické a ekonomické situaci rozumným krokem. ČR by měla podpořit ambicióznější rozpočet, který bude zároveň jednodušší. Je potřeba sjednotit překrývající se programy a dotační tituly. Omezení jejich počtu zároveň sníží administrativní zátěž a uvolní prostředky na nové priority** (např. na obranu a bezpečnost).

V souvislosti s přípravou VFR28+ se diskuse ohledně evropské přidané hodnoty stočila zejména směrem k posílení principu tzv. „výkonnostní podmíněnosti“, který je uplatňován u RRF. Podmínění čerpání prostředků splněním konkrétních MaC by mělo přispět k efektivnějšímu využívání prostředků a také ke zrychlení jejich čerpání. Na rizika tohoto modelu však upozorňuje zejména EÚD⁶². **ČR by měla prosazovat takové nastavení principu podmíněnosti, kterým se dosáhne vyšší efektivity a rychlosti, tento model by však neměl zvyšovat administrativu a měl by být postaven na efektivních procesech.**

ČS čelí významné proměně ve vztazích mezi zeměmi v globálním světě, navíc do podoby VFR výrazně zasáhnou splátky NGEU. **Diskutující se však shodli na tom, že prioritou ČR je zachovat kohezní směr rozpočtu EU.**

Společná zemědělská politika by též měla zůstat výdajovou prioritou rozpočtu EU (jejím vyjmutím by vzniklo riziko nerovných podmínek mezi ČS).

ČR by měla být otevřena debatě o nových prioritách, hlavně o obraně a bezpečnosti a posilování konkurenceschopnosti EU.

59 Národní konvent o Evropské unii je stálá diskusní platforma, která od roku 2014 slouží jako prostor pro odborný dialog o evropských otázkách v České republice. Koordinuje ho Úřad vlády ČR a jeho cílem je formulovat doporučení pro českou evropskou politiku.

60 Podrobněji viz <https://vlada.gov.cz/cz/evropske-zalezitosti/narodni-konvent/narodni-konvent-125731/>.
Viz <https://tvorimevropu.cz/2025/03/28/kulaty-stul-cesko-a-priority-noveho-viceletho-financniho-ramce-2028-2034/>.

61 Viz <https://www.europeum.org/clanky-a-publikace/podkladovy-dokument-cesko-a-priority-noveho-viceletho-financniho-ramce-2028-2034/>.

62 Viz bod 1.2.3.

2. Jakým způsobem by měla EU reformovat fungování VFR v příštím období s ohledem na nové priority a jak k tomu může přispět ČR?

Dnes jsou cca dvě třetiny rozpočtu alokovány do dvou hlavních oblastí, a to do politiky soudržnosti a do SZP. Zároveň se v posledních třech VFR podíl těchto dvou oblastí snižoval a rostla důležitost nových priorit, např. vědy, výzkumu, vzdělávání, migrace atd. Tento trend se očekává i dále.

ČR by měla podporovat reformu SZP, která bude usilovat o sociální, environmentální a ekonomický rozvoj venkova a která sníží podíl neproduktivních výdajů.

Politika soudržnosti představuje hlavní investiční nástroj EU v řadě zemí. Pro ČR je dlouhodobě největším zdrojem příjmů z unijního rozpočtu. Zájmem ČR je udržet tuto výdajovou oblast i nadále mezi klíčovými prioritami rozpočtu; vzhledem k novým výdajům však bude sílit tlak na posílení příjmové strany rozpočtu.

Komise plánuje obě jmenované politiky zjednodušit, což by mělo zajistit ČR větší výdajovou flexibilitu a zároveň urychlit čerpání prostředků z rozpočtu EU. Z pohledu ČR by měla nová podoba politiky soudržnosti zachovat silný investiční charakter a měla by se dále zaměřovat na snižování regionálních rozdílů. **Zájmem ČR je podporovat vyšší flexibilitu politiky soudržnosti a zjednodušení administrativy.**

Celkově na unijní úrovni funguje cca 50 programů, což může vést k neefektivitě a překrývání oblastí. Z tohoto důvodu se očekává, že **jedním z hlavních prvků nového VFR bude zjednodušení, přičemž dle představeného Kompasu konkurenceschopnosti pro EU⁶³ má klíčovou roli sehrát Evropský fond pro konkurenceschopnost. Výrazného posílení se v příštím VFR dočká obranný průmysl.**

Následná diskuse potvrdila, že by se ČR měla soustředit na podporu konkurenceschopnosti evropského průmyslu, který čelí vysokým cenám energií a regulacím. Důležité jsou též investice do infrastruktury a lidského kapitálu.

3. Jaký by měl být postoj ČR vůči novým zdrojům rozpočtu EU? Lze očekávat znovuotevření debaty o společných evropských dluhopisech?

Komise předložila návrh na zavedení nových vlastních zdrojů rozpočtu. Součástí návrhu Komise je také tzv. „statistický zdroj rozpočtu“, který se počítá jako 0,5 % hrubého zisku firem (nemělo by se jednat o daň od firem, ale měl by být odváděn do rozpočtu EU členskými státy).⁶⁴ Je potřeba dodat, že ani jeden z nově navržených zdrojů není schválen a dohoda o příjmech bude mimořádně náročná, neboť vyžaduje jednomyslnost ČR.

Z diskuse vyplynulo, že nové priority EU a potřeba splácet půjčky NGEU otevírají debatu i o příjmové části VFR28+. Výše stropu pro vlastní zdroje je stanovena na 1,4 % HND, reálně je však rozpočet EU pod touto hranicí, pohybuje se cca na 1 % HND, nicméně po započtení splátek NGEU je na cca 1,7 % HND. Objevuje se tedy varianta stanovit strop nad 2 % HND. **ČR by se vzhledem ke své ekonomické vyspělosti a dosavadnímu konzervativnímu přístupu měla klonit k tomu, že je vhodnější podporovat financování prostřednictvím národních příspěvků podle ekonomické výkonnosti, resp. HND.**

63 Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Kompas konkurenceschopnosti pro EU*, COM/2025/30 v konečném znění ze dne 29. ledna 2025.

64 Tento zdroj by měl být pouze dočasný, než bude schválen balíček BEFIT, který přináší reformu korporátního zdanění.

4. Jakým způsobem by se měla ČR připravit na přesun z pozice čistého příjemce do pozice čistého plátce?

ČR získala od vstupu do EU přes jeden bilion korun (v čisté pozici, tedy po odečtení příspěvků do rozpočtu EU). Zároveň je zřejmé, že čistá pozice ČR vůči rozpočtu EU slábne, takže příští VFR28+ může být poslední, kdy bude ČR v pozici čistého příjemce. ČR překonala úroveň 60 % průměru evropského HDP na obyvatele, která je limitní pro čerpání některých dotačních titulů (např. *Modernizační fond*), či se blízko této úrovně pohybuje. V jiných oblastech však k žádné zásadní změně nedošlo (např. u *Evropského fondu pro regionální rozvoj /EFRR/*), takže **pro ČR je výhodné zachovat stávající kategorizaci regionů zejména ve vztahu k EFRR.**

Zároveň ČR musí více usilovat o větší zapojení českých subjektů do programů řízených přímo Evropskou unií (tzv. přímo řízené programy).

ČR musí rovněž změnit komunikační strategii vůči veřejnosti, protože argumentace přínosu evropského rozpočtu postavená na pozici čistého příjemce není dlouhodobě udržitelná. Navíc veřejnost nemá dostatečné či má dokonce mylné informace o tom, kolik ČR dává a dostává. **Efektivnější komunikační strategií je např. zdůrazňování evropských výdajů s přidanou hodnotou, které by se bez účasti/příspěvu unijních fondů neuskutečnily.**

5. Jakým způsobem se do příštího VFR promítne plánované rozšiřování EU?

Z aktuálních kandidátských zemí mají nejbližší vstupu do EU Černá Hora, Severní Makedonie a Srbsko. V prvních dvou případech jde však o země s menší ekonomickou silou, takže se společným rozpočtem příliš nezahýbou. Srbsko je ekonomicky silnější, nicméně jeho členství v příštím rozpočtovém období (2028–2034) je nepravděpodobné, což je způsobeno geopolitickou situací a také přístupem k podobě právního státu.

Nejbližší k členství má Černá Hora, dosažení členství v roce 2028 je možné. S rozšiřováním EU je nutná reforma zemědělské politiky, ale i politiky soudržnosti. Pokračující rozšiřování EU je v českém zájmu (stabilizace a větší bezpečnost regionu, ekonomické benefity – export).

Zástupci MF stručně představili české priority pro VFR28+. Byly zopakovány nové výzvy pro EU, tj. obrana, bezpečnost a posílení konkurenceschopnosti, a zároveň byly uvedeny přetrvávající priority, tj. politika soudržnosti a SZP.

Zástupci MF ve svém stanovisku uvedli, že ČR chce být konstruktivním a čitelným partnerem pro vyjednávání. MF ve spolupráci s Úřadem vlády ČR připravilo dokument s názvem *Východiska pozice ČR k víceletému finančnímu rámci 2028+*, který definuje hlavní priority a výzvy, které je třeba financovat z unijní úrovně a na které se ČR bude soustředit při vyjednávání. **ČR obecně souhlasí s myšlenkou Komise ohledně zjednodušení a zpřehlednění struktury rozpočtu. Naopak v otázce aplikace principu financování založeného na výkonnosti (tedy na dosažení stanovených MaC) zůstává ČR obezřetná, neboť tato cesta není ve vztahu k rozpočtu a jeho struktuře dostatečně prověřená. Navíc tento princip není vhodný pro všechny oblasti a dle EÚD má nedostatky ve vykazování. Obezřetně se ČR staví též k otázce navržených nových zdrojů či pokračování dluhového financování EU.**

Z pohledu ČR by měl návrh VFR28+ kumulativně:

- a) respektovat ekonomickou situaci ČS a snahu o konsolidaci národních rozpočtů;
- b) být přehledný a jednoduchý, bez administrativní náročnosti a bez překryvů programů a zdrojů financování;
- c) zprostředkovávat financování společných priorit i prostřednictvím soukromých zdrojů.

MF ve svém stanovisku uvedlo následující priority pro ČR:

- 1. politika soudržnosti a SZP,**
- 2. dopravní infrastruktura / investice v dopravě,**
- 3. obrana a bezpečnost,**
- 4. podpora konkurenceschopnosti,**
- 5. rozšíření EU.**

ČR bude s ohledem na snahu o konsolidaci národního rozpočtu prosazovat rozpočet EU ve výši cca 1 % HND Evropské unie. Je však připravena jednat o jeho případném omezeném navýšení v případě nových priorit, které odpovídají pohledu ČR a prokážou, že jsou nezbytné či efektivní k provádění z úrovně EU.

K novým vlastním zdrojům (příjmům EU) se ČR dlouhodobě staví rezervovaně zejména proto, že aktuální návrhy budou dopadat na chudší ČS či budou způsobovat vysokou administrativní zátěž. Za nejvhodnější kritérium pro stanovení výše příspěvku do rozpočtu EU považuje Česká republika HND, který nejlépe vystihuje ekonomickou úroveň ČS. Velmi skepticky se ČR staví k pokračování dluhového financování. **Pokračování zadlužování může vést k tomu, že obsluha dluhu se stane trvalou, což omezuje možnosti investic v budoucnu. ČR zdůrazňuje, že závazkům (splátka NGEU či případné navýšení rozpočtu) lze dostat bez nutnosti nových vlastních zdrojů, a to prostřednictvím národních odvodů.**

V rámci diskuse u kulatého stolu nezazněla jednoznačná shoda na úzce vymezených výdajových prioritách. Doporučení byla spíše obecnějšího charakteru. Shoda panovala na tom, že ČR má usilovat o pokračování politiky soudržnosti, následně se velké podpory dostalo prioritě obrany.

Kladně NKÚ hodnotí, že panuje shoda na nutnosti:

- podporovat nové priority EU, tj. obranu a bezpečnost a posílení konkurenceschopnosti EU, zároveň převažuje názor, že politika soudržnosti má být zachována mezi prioritami EU;
- stanovit si pro vyjednávání nového VFR národní priority, které bude ČR jako celek prosazovat;
- zlepšovat využívání finančních nástrojů a přímo řízených unijních programů.

Negativně NKÚ hodnotí, že:

- z žádné strany nezaznělo, že je nutné omezit či redukovat stávající hlavní priority a podpory na národní úrovni (disponibilní objem prostředků bude pravděpodobně nižší, tím více je třeba prostředky směřovat efektivněji);
- není předmětem jednání žádné omezení stávajícího množství priorit a evropských podpor na národní úrovni (není možné podporovat stále vše dokola bez efektu);
- resorty připravují své návrhy na prioritní oblasti dle svých potřeb, neprobíhá žádná koordinace při přípravě, mezi resorty panuje jednoznačná snaha udržet stávající podporované oblasti (při sníženém objemu prostředků bude snížen jejich přínos a efekt).

Na základě prezentovaných podkladů, stanovisek a následné diskuse u kulatého stolu vydal Národní konvent o EU dne 6. května 2025 následující doporučení:

1. ČR by si měla stanovit jasné priority. S ohledem na potřebu nových výdajů (posílení konkurenceschopnosti, obrany, obnova Ukrajiny a splátka dluhu NGEU) a také s ohledem na dopady potenciálního rozšíření EU roste tlak na prioritizaci v rámci evropského rozpočtu. Při stanovování priorit je potřeba tyto očekávané výdaje zohledňovat.
2. Vzhledem k rostoucímu počtu výdajových priorit nelze vyloučit také navýšení celkového objemu evropského rozpočtu (a případných navázaných mimorozpočtových nástrojů). ČR by měla být otevřena diskusi o možnostech. Nové zdroje by měly respektovat ekonomickou úroveň ČR. ČR by měla být otevřena také návrhům na financování obrany (včetně dluhových nástrojů).
3. ČR by se měla připravit na nové výzvy, které lze v rámci implementace VFR28+ očekávat. Komise plánuje v návrhu příštího VFR posílit prvek výkonnostního rozpočtu a širší využití finančních nástrojů. ČR by se měla snažit o nastavení programů evropského rozpočtu, které umožní co největší zapojení českých subjektů do centrálně řízených unijních programů. Roste významnost těchto programů, ČR by měla posilovat kapacity českých žadatelů.
4. ČR by měla do vyjednávání a příprav VFR28+ aktivně zapojit stakeholdery napříč skupinami. Aktivní meziresortní spolupráce, komunikace s obcemi, kraji, svazy či zájmovými skupinami může být pro vyjednávání a přípravu priorit ČR efektivní. Důležitá je i komunikace směrem k veřejnosti – je vhodné zdůrazňovat přidanou hodnotu evropského rozpočtu, nikoliv pouze pozici čistého příjemce.

Pohled NKÚ na doporučení, jak je zveřejnil Národní konvent o EU dne 6. května 2025:

NKÚ kladně hodnotí doporučení 1. a 2., která v určité podobě reflektují i dlouhodobé názory a hodnocení NKÚ a též jeho doporučení k VFR28+ pro ČR.⁶⁵

U doporučení 3. hodnotí NKÚ kladně jen tu část, která se týká potřeby zlepšení využívání přímo řízených programů EU v ČR.

U doporučení 3. se NKÚ (stejně jako EÚD⁶⁶) staví negativně k aplikaci principu financování postaveného na prvku výkonnosti.

Doporučení 4. hodnotí NKÚ neutrálně, dodává však, že pro jednoznačné stanovení priorit (a jejich redukci) je nutný určitý nadresortní přístup. Jen tak bude ČR schopna prostředky zacílit do strategických investic a projektů, které přinesou ČR co největší užitek.

Kulatý stůl MMR-NOK⁶⁷

Dne 16. 4. 2025 se v Praze uskutečnil kulatý stůl pořádaný Ministerstvem pro místní rozvoj – Národním orgánem pro koordinaci, nesl název: *Budoucnost evropských fondů: Vize a změny politiky soudržnosti po roce 2027*. Hlavním předmětem diskuse byla budoucnost politiky soudržnosti a směřování fondů EU po roce 2027. V rámci kulatého stolu vystoupila mj. ředitelka Generálního ředitelství Evropské komise pro regionální a městskou politiku Themis Christophidou, která např. upozornila na iniciativu veřejných konzultací k podobě příštího VFR a možnost zapojení se do této iniciativy⁶⁸.

Kulatý stůl byl rozdělen na dva panely:

1. Evropský panel – zaměřený na modernizaci politiky soudržnosti

Aktéři kulatého stolu se shodli, že EU čelí zásadním výzvám a je nutné se soustředit na nové priority, kterými jsou obrana a bezpečnost, demografické změny a posílení globální konkurenceschopnosti EU. Je důležité zvažovat, kam směřovat investice, a soustředit se na oblasti s nejvyšším dopadem. Politika soudržnosti by se měla více soustředit na výsledky, investiční reformy a snažit se maximálně využít veřejných i soukromých zdrojů a více využívat finanční nástroje. Aktéři též vnímají důležitost odpovědnosti za dosažené výsledky a intenzivnější spolupráce s relevantními partnery.

2. Národní panel – zaměřený na výzvy a tematické priority pro ČR

Aktéři druhého panelu soustředili pozornost zejména na představení tematických priorit a řešení výzev, které mohou pomoci ČR posílit konkurenceschopnost a zlepšit rozvoj regionů. Identifikované oblasti, do kterých by měly po roce 2027 směřovat investice, jsou např.: doprava a energetika, vzdělávání, výzkum a inovace, adaptace na změnu klimatu či posílení obrany státu. Podstatné je, aby prostředky, kterých bude v příštím programovém období méně, byly využity efektivně a směřovaly do projektů s dlouhodobým přínosem pro ekonomiku a kvalitu života v ČR.

Odborní aktéři kulatého stolu se shodli na tom, že politika soudržnosti prokázala svůj význam, ale je potřeba ji modernizovat s ohledem na nové výzvy. MMR připravuje pozici ČR pro vyjednávání v oblasti politiky soudržnosti – viz dále *Strategický rámec politiky soudržnosti 2028+ v ČR*.

⁶⁵ Viz první část kapitoly 1. a kapitola 2.

⁶⁶ Viz závěry EÚD uvedené v bodě 1.2.3.1.

⁶⁷ Ministerstvo pro místní rozvoj – Národní orgán pro koordinaci.

⁶⁸ Viz podkapitola 2.2.

V rámci tohoto panelu vystoupil mj. člen Národní rozpočtové rady /NRR/ Petr Musil a označil čtyři oblasti, které by dle názoru NRR měly být pro ČR prioritní z hlediska podpory spolufinancované z prostředků VFR28+. Jednalo se o:

- **bezpečnost** jakožto „prioritu č. 1“;
- **energetiku**, která bude podle všeho hlavním problémem po dobu následujících 10 let;
- **dopravu a mobilitu** ve smyslu posílení dopravních systémů a infrastruktury a též ve smyslu internetové konektivity;
- **demografické stárnutí** s dopady na penzijní systém, zdravotnictví a vzdělávání.

Aby se docílilo hospodářského vzestupu i v tzv. zaostalých regionech, vede cesta k prosperitě mj. přes vzdělávání, vědu a výzkum a zlepšení mobility.

Největší nebezpečí spatřuje NRR v „bezhlavém utrácení peněz z EU“⁶⁹ a rovněž v tom, že nejsou realizovány velké projekty v energetice či dopravě a mobilitě (viz výše). Podle názoru NRR má stát financovat takové projekty, které není dostatečně schopen financovat soukromý sektor, a vytvářet podmínky, aby soukromý sektor mohl lépe podnikat. Na to je třeba pamatovat při vyjednávání o novém VFR.⁷⁰

Kladně NKÚ hodnotí, že:

- panuje shoda na potřebě pokračovat v podpoře politiky soudržnosti, a souhlasí s názorem, že soudržnost a konkurenceschopnost EU jsou v podstatě dvě strany téže mince;
- za klíčové nové priority byly označeny především obrana, bezpečnost a globální konkurenceschopnost EU;
- byla zdůrazněna potřeba soustředit podporu do oblastí s největším pozitivním dopadem a dlouhodobým přínosem pro ČR (orientace na výsledek);
- zazněly výzvy ke zlepšení využívání finančních nástrojů.

Budoucí nastavení politiky soudržnosti v ČR bylo dne 23. června 2025 hlavním tématem jednání Rady pro fondy EU. Česko se musí připravit na snížení objemu prostředků z unijního rozpočtu a efektivněji zacílit podporu tam, kde přinese největší efekt (užitek). **MMR představilo v rámci tohoto jednání materiál s názvem *Strategický rámec politiky soudržnosti 2028+ v ČR***⁷¹. Tento materiál bude sloužit jako výchozí bod pro vyjednávání s Komisí ohledně představy ČR, do jakých oblastí zaměřit podporu z unijních fondů v dalším období.

Materiál vznikl jako reakce na vysoce pravděpodobné snížení prostředků z unijního rozpočtu pro ČR a zároveň jako poučení z předešlých dvaceti let využívání a čerpání prostředků z fondů EU. Materiál je zásadním podkladem pro přípravu dalšího programového období a vymezuje, kam by v budoucnu měla směřovat podpora z evropských fondů (kam by měla směřovat politika soudržnosti).

Materiál obsahuje dvě varianty postupu, jak nejlépe investovat unijní peníze. První varianta je tzv. „ekonomická“ a spočívá v soustředění investic pouze do klíčových oblastí s nejvyšším potenciálem pro posílení ekonomiky a inovací. Druhá varianta je založena na „širším počtu nástrojů“, spočívá v podpoře většího spektra oblastí s rozloženějšími investicemi. Cílem obou variant je maximální využití prostředků EU v době, kdy se očekává snížení jejich objemu.

69 Jako příklad uvedl Petr Musil opravy starých nádraží, nepoužívaných tratí či neefektivní cyklostezky vedené odnikud nikam.

70 Další informace o pohledu NRR na problémy v hospodářství EU a na přípravu VFR28+ v České republice jsou uvedeny v kapitole 3.

71 Viz https://www.dotaceeu.cz/getmedia/dcf7d3a1-60e7-47ba-a0e0-ad3dffa964a2/Material_Strategicky-ramec-politiky-soudrznosti-2028-_MPR_pro-M-Radu-23-6-2025.pdf.aspx?ext=.pdf.

Po datu redakční uzávěrky části druhého EU reportu 2025 vzala dne 2. července 2025 vláda ČR na vědomí navržený *Strategický rámec politiky soudržnosti 2028+ v ČR*. Vláda ČR odložila rozhodnutí o výběru varianty k dalšímu projednání předběžně na konec léta 2025.

Materiál též klade důraz na zlepšení využívání finančních nástrojů, jako jsou úvěry, záruky či kapitálové vstupy. Tyto nástroje fungují jako návratná forma podpory, vedou příjemce k efektivnějšímu využívání prostředků a zároveň zvyšují zájem soukromého sektoru o účast na projektech. ČR dlouhodobě ve využívání finančních nástrojů zaostává za průměrem EU. Zatímco v celé EU tvoří finanční nástroje více než 11 % podpory, v ČR jsou to jen pouhá tři procenta. K tomu MMR ještě dodává, že v době konsolidace veřejných rozpočtů je nutné hledat nové cesty financování, což zvýšení využívání finančních nástrojů nabízí.

Pohled NKÚ na doporučení jedné z variant postupu, jak byly zveřejněny ve *Strategickém rámci politiky soudržnosti 2028+ v ČR*

NKÚ ve shodě s NRR kladně hodnotí „ekonomickou“ variantu postupu. Podle názoru Nejvyššího kontrolního úřadu není možné efektivně podpořit široký záběr oblastí, naopak je třeba podporu koncentrovat do oblastí s největším růstovým potenciálem za současného respektování udržitelnosti investic.

MMR dále uvedlo, že materiál bude průběžně aktualizován dle vývoje vyjednávání s Komisí. Na materiál bude mít velký vliv návrh VFR28+ a legislativa k budoucnosti politiky soudržnosti, které Komise představí v druhé polovině roku 2025. Do 30. června 2026 pak ČR předloží podrobnější variantu rámce včetně konkrétních návrhů legislativy pro další programové období.

2.2 VEŘEJNÉ KONZULTACE

V návaznosti na zveřejnění svého Sdělení zahájila Komise iniciativu tzv. veřejných konzultací o podobě příštího VFR. Hlavním smyslem těchto konzultací bylo dát prostor státním autoritám, státním orgánům, příjemcům a žadatelům o podporu z evropských fondů, evropským podnikům a všem občanům EU k vyjádření jejich názoru/pohledu na to, jak by měl vypadat VFR28+, kam by měla EU směřovat, kde by se měla zlepšit atp. Tato iniciativa probíhala od 12. února 2025 do 6. května 2025.

Komise rozdělila iniciativu do sedmi tematických oblastí, ve kterých probíhaly on-line veřejné konzultace formou dotazníků. Jednalo se o následující oblasti:

1. využívání finančních prostředků EU společně s ČS a regiony;
2. financování z EU na civilní ochranu, připravenost a reakci na krize;
3. financování z EU v zájmu posílení konkurenceschopnosti;
4. finanční prostředky EU na podporu jednotného trhu a spolupráce mezi vnitrostátními orgány;
5. financování z EU na podporu přeshraničního vzdělávání, odborné přípravy, solidarity, mládeže, médií, kultury, kreativních odvětví, hodnot a občanské společnosti;
6. výkonnost rozpočtu EU;
7. využití finančních prostředků z VFR na vnější činnost.

Zapojení NKÚ do iniciativy veřejných konzultací

NKÚ se zúčastnil iniciativy veřejných konzultací, kterou vyhlásila Komise s cílem získat relevantní názory a podněty k specifikaci svého návrhu nového VFR od co nejširšího spektra respondentů.⁷² NKÚ na základě svých kontrolních zjištění a dalších šetření formuloval své příspěvky ke čtyřem z výše uvedených veřejných konzultací. Dále uvádíme stanoviska či doporučení NKÚ k těmto konzultacím:

1. Využívání finančních prostředků EU společně s ČS a regiony

- NKÚ doporučuje, **aby Komise již při přípravě návrhu VFR28+ a stanovování jeho hlavních priorit úzce spolupracovala a více komunikovala s ČS.** Vysoká míra transparentnosti a komunikace přispěje k vyšší kvalitě návrhu VFR28+ a předejde některým následným diskusím o jeho směřování a podobě a případným rozporům. Z minulosti víme, že vyjednávání o konečné podobě návrhu VFR je dlouhý a velmi náročný proces, neboť je nutné jednomyslné schválení ČS.
- V rozpočtu EU po roce 2027 již nebude dostatek prostředků pro poskytování podpory všem typům regionů a komunit tak, jak tomu bylo doposud, proto nelze zachovat současnou šíři podpory a k tomu přidávat další nové priority. Pokud se VFR28+ bude rozšiřovat o nové priority (a zároveň zachová všechny stávající), dojde k tomu, že podpora nebude mít v daných oblastech potřebný význam, efekt a dopad. Podpora a projekty nebudou mít pro EU potřebnou přidanou hodnotu. **Příští VFR proto musí jasně vymezit hlavní priority, tj. hlavní strategické oblasti podpory, a zredukovat podpory neprioritních oblastí, a to zejména ve vztahu ke klesající konkurenceschopnosti EU a geopolitické situaci (bezpečnost).** Redukce šíře priorit a podpor je nutná též s ohledem na splátky NGEU od roku 2028, které budou dosahovat cca 30 mld. € ročně. Tato částka představuje téměř 20 % aktuálního rozpočtu.

72

Z výsledků dotazníkového šetření NKÚ (viz kapitola 3.) vyplynulo, že se do iniciativy veřejných konzultací přímo zapojily nejméně čtyři z nejvyšších kontrolních institucí ČS.

- S ohledem na geopolitickou situaci ve světě je jasné, že **nové priority EU, jako jsou např. bezpečnost a obrana nebo konkurenceschopnost EU, musí mít zásadní prioritu (přednost) oproti prioritám dřívějším** (např. genderové politice, výrazné podpoře zemědělství, zelené transformaci či velmi široké podpoře politiky soudržnosti).
- **Komise musí v návrhu VFR28+ koncentrovat a cílit podporu do oblastí s nejvyšším potenciálem dlouhodobého růstu a přínosu** (koncentrace podpory do strategických oblastí, do oblastí s nejvyšší přidanou hodnotou pro EU, např. investice do inovací).
- **Příliš priorit a oblastí podpory na úrovni EU způsobuje výrazné rozmělnění podpor na úrovni ČS do velkého množství dotačních titulů a tisíců malých projektů nepřinášejících výrazný efekt.**
- Komise musí nutnost stanovení hlavních prioritních oblastí podpory, koncentraci podpory do těchto oblastí a redukci neprioritních oblastí podpory jasně komunikovat též směrem k ČS tak, aby jejich návrhy pro jednání o VFR28+ tento fakt již zohledňovaly.

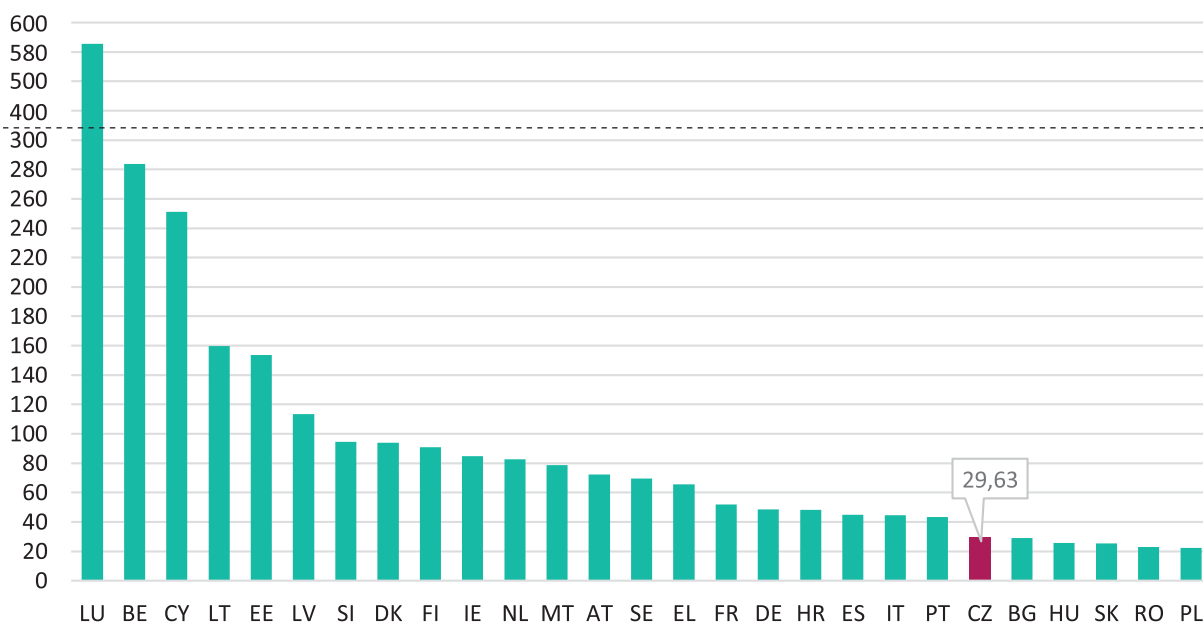
2. Financování z EU v zájmu posílení konkurenceschopnosti

NKÚ se v rámci této konzultace zabýval hlavně problematikou přímo řízených programů EU, investicemi do inovací a doporučeními pro VFR28+.

Přímo řízené programy EU

- **Pro VFR28+ doporučuje NKÚ více se zaměřit na možnost využívání podpory z přímo řízených programů EU** (dříve známých jako komunitární programy), které řídí a prostředky z nich rozdělují přímo Komise a její výkonné agentury. Zvýšením důrazu na přímo řízené programy a zlepšením jejich fungování bude VFR28+ lépe reagovat na snižující se objem prostředků směřujících do národních alokací jednotlivých ČS.
- NKÚ doporučuje zjednodušit využívání těchto programů na úrovni ČS.
- NKÚ doporučuje zlepšit informovanost a povědomí o možnosti využívání těchto programů na národní úrovni i v celkovém kontextu EU.
- **Složitost systému je v přímém rozporu s požadavkem orientovat se na výkonnost a výsledky.**
- Zlepšení informovanosti a zjednodušení využívání může mít pozitivní dopad na zapojení soukromého sektoru do jejich využívání, což přinese pozitivní ekonomický dopad.
- ČR se dlouhodobě nedaří čerpat prostředky z přímo řízených programů. Zjednodušení by tento problém mohlo odstranit.

Graf č. 2: Objem příjmů ČS z přímo řízených unijních programů v roce 2023 v přepočtu na obyvatele (v €)



Zdroj: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending-and-revenue_en, Komise, 2024; Eurostat, 14. března 2025.

Investice do inovací

- Pro zvýšení konkurenceschopnosti EU a jejích ČS je nutné zvýšit podporu investic do inovací, nových technologií, vědy a výzkumu.
- Vysoká administrativní zátěž a složitost dotačního systému vedou k tomu, že se žadatelé musejí obracet na specializované subjekty a nejsou schopni si zajistit vyřízení dotace sami. Důsledkem je narůstající „dotační byznys“, který odrazuje potenciální žadatele/příjemce a způsobuje jim zvýšené náklady na administraci dotací.
- Je třeba zvýšit možnost zapojení soukromých subjektů do této oblasti, což v praxi znamená také zjednodušení administrace dotací, neboť přílišná administrativní zátěž je výraznou překážkou pro potenciální žadatele/příjemce.
- ČR má stále velký prostor pro zlepšování své inovační výkonnosti. V žebříčku *European innovation scoreboard*⁷³ patří do skupiny „mírných inovátorů“ a je až na 23. místě (v rámci EU je na 19. místě).⁷⁴

⁷³ Tento žebříček zahrnuje všechny ČS, další evropské země a regionální sousedy.

⁷⁴ Viz https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/en/statistics/performance-indicators/european-innovation-scoreboard/eis#eis/countries/CZ?perf_indicators=3.

3. Finanční prostředky EU na podporu jednotného trhu a spolupráce mezi vnitrostátními orgány

NKÚ považuje za zásadní, aby Komise pro VFR28+:

- **stanovila jeho hlavní strategické priority** (není možné podporovat všechny stávající oblasti podpory a zároveň přidávat stále nové oblasti podpory);
- **redukovala (omezila) stávající a předešlé priority** (upřednostnila strategické oblasti, např. investice do inovací, energetiky, infrastruktury a konektivity);
- **koncentrovala podporu do strategických oblastí s nejvyšším potenciálem růstu, přínosu a dopadu** (s cílem zvýšit konkurenceschopnost EU);
- **zajistila prostředky pro investice do bezpečnosti a obranné připravenosti EU a pro řešení dopadů problematiky migrace;**
- **zjednodušila jeho strukturu** (současnou strukturu tvoří velké množství programů, které se z hlediska cílů a nástrojů překrývají; pro příjemce je široká škála administrativních pravidel pro podpory složitá);
- **zlepšila jeho flexibilitu** (lepší reakce na krize i na potřeby jednotlivých ČS/regionů).

4. Financování z EU na civilní ochranu, připravenost a reakci na krize

NKÚ spatřuje v této oblasti přinejmenším dva problémy, které je potřeba primárně řešit:

- **Nízké povědomí veřejnosti o této činnosti** – chybí propojení mezi politikami na úrovni EU na jedné straně a běžným životem občanů na straně druhé.
- **Nízká informovanost a nedostatečné zapojení veřejnosti** – neexistuje např. jednotný systém varování obyvatel EU, rovněž chybí potřebné kapacity, je značný nedostatek vybavení a v zásadě neexistuje koordinace mezi ČS (což se projevilo např. v době pandemie covidu-19).

3. POZICE NÁRODNÍ ROZPOČTOVÉ RADY K PLÁNOVANÉ PODOBĚ VFR28+

Vzhledem k charakteru a závažnosti tématu přípravy VFR28+, vytyčení priorit ČR pro toto období a stanovení vyjednávací pozice ve vztahu ke Komisi je jasné, že se mu na národní úrovni věnuje řada subjektů. Jedním z nich je i NRR, která je v této věci přirozeným partnerem NKÚ.

Člen NRR Petr Musil se zúčastnil kulatého stolu MMR-NOK, kde specifikoval priority, jež by měla Česká republika při jednáních o VFR28+ prosazovat.⁷⁵ NKÚ rovněž shledává tyto priority z pohledu potřeb financování velmi významnými.

NRR se k problematice VFR28+ vyjadřuje opakovaně, přičemž důraz oprávněně klade především na nutnost správného a zodpovědného stanovení prioritních oblastí pro investování veřejných prostředků s cílem maximalizovat výsledné efekty. Opakovaně zdůrazňuje, že jak z evropských, tak z národních veřejných rozpočtů není možné financovat všechno, aniž by došlo ke zvýšení veřejného dluhu nebo daňového zatížení. Důsledná výdajová prioritizace musí dle NRR vést k jasnému stanovení pořadí hlavních priorit a také k pojmenování těch, které bychom měli na nějaký čas odstavit na vedlejší kolej. NRR na první místo mezi prioritami, jež je třeba maximálně podporovat, staví bezpečnost; na pomyslnou „střídačku“ pak navrhuje posadit dekarbonizaci, která z pohledu aktuálního dění v Evropě a ve světě není tak urgentním problémem.

NRR dochází k obdobnému závěru jako NKÚ, když konstatuje, že „dosavadní zacházení s finančními zdroji z evropského rozpočtu nám ukázalo, jak se to dělat nemá“.⁷⁶ Odkazuje přitom na menší účinek získané podpory, než jaký by odpovídal sumě čisté pozice, tj. více než jednomu bilionu korun. Rovněž ve shodě s NKÚ kritizuje NRR rozdrobenost a vyšší administrativní náročnost a nákladovost programů určených k podpoře jednotlivých projektů.

NRR dále konstatuje, že existují oblasti, kde má EU značné rezervy, jejichž odstranění si však nemusí nutně vyžádat mnoho miliard z evropského rozpočtu. V této souvislosti upozorňuje především na obchodní překážky, které z EU-27 zbytečně dělají méně konkurenceschopný ekonomický blok, než jakým by mohla být. NRR zde však nemá na mysli překážky mezi EU a mimounijními zeměmi, ale obchodní překážky uvnitř jednotného evropského trhu.⁷⁷

⁷⁵ Viz podkapitola 2.1.

⁷⁶ Viz článek *Porcování příštího rozpočtu EU začíná. Najdeme své priority*; Hospodářské noviny, 4. července 2025.

⁷⁷ V článku *Porcování příštího rozpočtu EU začíná. Najdeme své priority* uvádí Petr Musil: „Garicano v textu připomněl odhady kvantifikací vnitřních obchodních překážek v rámci jednotného trhu EU v porovnání s překážkami mezi jednotlivými státy USA, jež v roce 2020 provedl Mezinárodní měnový fond. (...) Zatímco obchodní překážky mezi státy USA představují v rámci zpracovatelského průmyslu ekvivalent přibližně 10procentního celního tarifu, mezi členskými zeměmi EU je to asi 45 procent. V případě služeb toto pomyslné clo vzniklé přílišnou byrokratickou zátěží dosahuje dokonce 110 procent. Garicano pojmenoval tři hlavní příčiny: 1. v praxi de facto nefunguje vzájemné uznávání norem, 2. evropské směrnice nevedou k harmonizaci legislativy členských zemí EU, 3. Evropská komise dostatečně nevymáhá pravidla jednotného trhu.“

4. VÝSLEDKY ČINNOSTI NEJVYŠŠÍCH KONTROLNÍCH INSTITUCÍ PŘI AUDITECH ÚČINNOSTI FONDŮ EU A SOUVISEJÍCÍ DOPORUČENÍ

NKÚ ve spolupráci s NKI Nizozemského království Algemene Rekenkamer oslovil formou dotazníkového šetření všechny nejvyšší kontrolní instituce ČS a požádal je, aby s ním sdílely své zkušenosti z auditu rozpočtových fondů EU. Smyslem dotazníku, jenž byl určen kontrolním institucím, které se účastní shromáždění KV, bylo zmapovat jejich činnosti při auditu prostředků EU v členských státech v období let 2020–2024.

Hlavním cílem dotazníku bylo poskytnout přehled odpovědnosti za kontrolu fondů EU, vytvořit přehled kontrol a publikací NKI o vynakládání finančních prostředků EU v členských státech a shromáždit informace o nedostacích, nesrovnalostech a rizicích souvisejících s evropskými dotacemi.

Dotazníkové šetření se aktivně zúčastnilo celkem 22 z 27 oslovených NKI.⁷⁸

Dotazník se v některých svých otázkách zaměřil též na oblasti mající vztah k přípravě VFR28+. Jednalo se zejména o otázky týkající se:

- potřebných změn v systému fondů EU, tj. jaké změny by měly být provedeny na základě zjištění, která učinily NKI, včetně identifikace problémových oblastí (viz dále);
- zapojení do iniciativy Komise, tj. do tzv. veřejných konzultací o podobě VFR28+.⁷⁹

Níže prezentované požadavky na změny v systému fondů EU, jak je ve svých odpovědích uváděly jednotlivé NKI, jsou velmi často (a zcela logicky) v obecné rovině založeny na nejčastějších zjištěných nedostacích (zjištěné nedostatky v dané oblasti tedy implikují požadavek na změny v této oblasti).

Ze souhrnu odpovědí všech respondentů přináší NKÚ následující přehled vybraných nejčastějších problémů. Uváděný přehled je pouze demonstrativní a formulovaná doporučení pro VFR28+ představují vlastní vyhodnocení NKÚ z obdržených odpovědí:

1. Nejasná pravidla, nedostatečný dohled a kontrola umožňující podvody a nejasnosti při používání prostředků EU

Problémová oblast: monitoring, kontrola a evaluace

- Problém detekuje cca 52 % všech odpovědí NKI. Jde o nejčastěji identifikovaný problém.
- Zásadním nedostatkem fondů EU je slabý systém monitoringu neposkytující včasné a kvalitní informace.
- Nepřesné či nejasné indikátory dopadu a výsledku neumožňují smysluplné měření.
- Absence efektivních dohledových mechanismů a roztříštěnost kontrol vede ke zbytečné administrativě.

DOPORUČENÍ PRO VFR28+:
Zlepšit monitoring, dohled a indikátory dopadů.

⁷⁸ Pro informaci byl dotazník zaslán též EÚD, který je také členem KV.

⁷⁹ Viz podkapitola 2.2.

2. Nedostatečné plánování a nejasné priority

Problémová oblast: strategické plánování a koordinace

- Problém detekuje cca 46 % všech odpovědí NKI.
- Fondům EU chybí jasné a realistické cíle.
- Zdlouhavé plánování a vágní cíle snižují dopad a efektivitu podpory z prostředků EU.
- Prostředky z fondů EU jsou rozmělněny mezi mnoho různých priorit, čímž se snižuje dopad.

DOPORUČENÍ PRO VFR28+:

Snížit množství podporovaných oblastí a koncentrovat podporu do strategických oblastí s jasnými, realistickými cíli.

3. Komplikovaný proces výběru projektů způsobující nižší efektivitu využití fondů EU

Problémová oblast: výběr projektů a jejich dopady

- Problém detekuje cca 40 % všech odpovědí NKI.
- Kritéria výběru nejsou jednoznačná a nejsou ani v souladu s prioritami EU.
- Důraz je kladen především na výstupy, jen málo na skutečné dopady a přínosy.
- Náběh čerpání prostředků z fondů EU je tradičně výrazně zpožděný.

DOPORUČENÍ PRO VFR28+:

Stanovit jednoznačná pravidla pro výběr projektů a zvýšit důraz na skutečný přínos a dopad projektů.

4. Extrémní byrokracie a složitost způsobující administrativní zátěž převyšující přínosy

Problémová oblast: administrativní zátěž a složitost

- Problém detekuje cca 24 % všech odpovědí NKI.
- Zbytečná byrokracie a množství administrativních úkonů zatěžují obě strany implementačního procesu (tj. poskytovatele i žadatele, resp. příjemce).
- Nadbytečná administrativní zátěž a složitá pravidla způsobují zvýšení časové i finanční náročnosti na obou stranách.
- Výsledkem je klesající dopad a přínos podpory poskytované z fondů EU.

DOPORUČENÍ PRO VFR28+:

Snížit byrokracii a složitost systému fondů EU.

5. Složitý proces zadávání veřejných zakázek

Problémová oblast: veřejné zakázky, vč. oprávněnosti výdajů a řízení souvisejících rizik

- Problém detekuje cca 22 % všech odpovědí NKI.
- Složitá a nejasná pravidla pro zadávání veřejných zakázek zvyšují jak administrativní náročnost celého procesu, tak chybovost jednotlivých operací.
- Efektivita výdajů je posuzována nedostatečně.
- Rizika nejsou efektivně identifikována ani řízena.

DOPORUČENÍ PRO VFR28+:

**Zjednodušit a zpřesnit pravidla pro zadávání zakázek,
zvýšit důraz na hodnocení efektivity výdajů a zlepšit řízení rizik.**

Výše uvedené problémové oblasti se dlouhodobě shodují se závěry, které formuluje NKÚ ve vztahu k systému fondů EU v ČR. Řada zde uvedených doporučení je tak do značné míry shodná s doporučeními, která vůči VFR28+ formuluje NKÚ v první části kapitoly 1. a též v kapitole 2.

PRAMENY A LITERATURA ČÁSTI DRUHÉ

1. *Budoucnost Evropských fondů: Vize a změny politiky soudržnosti po roce 2027*, Ministerstvo pro místní rozvoj, 2025.
2. *Česko a priority nového víceletého finančního rámce 2028–2034*, Institut pro evropskou politiku EUROPEUM a Vysoká škola ekonomická v Praze, 2025.
3. EU reporty – předchozí ročníky, NKÚ.
4. *Sbírka zákonů*.
5. Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: *Cesta k příštímu víceletému finančnímu rámci*, COM(2025) 46 v konečném znění ze dne 11. února 2025.
6. *Úřední věstník Evropské unie*.
7. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 7. května 2025, o přepracovaném dlouhodobém rozpočtu Unie v měnícím se světě.
8. *Věstník Evropského účetního dvora*.
9. *Věstník Nejvyššího kontrolního úřadu*.
10. *Východiska pozice ČR k víceletému finančnímu rámci 2028+*, Ministerstvo financí a Úřad vlády ČR, 2025.
11. *Výroční zpráva o plnění rozpočtu EU za rozpočtový rok 2023*; *Úřední věstník Evropské unie*, Úřad pro publikace Evropské unie, 2024.
12. Výroční zprávy NKÚ za jednotlivé roky.

Použité internetové servery

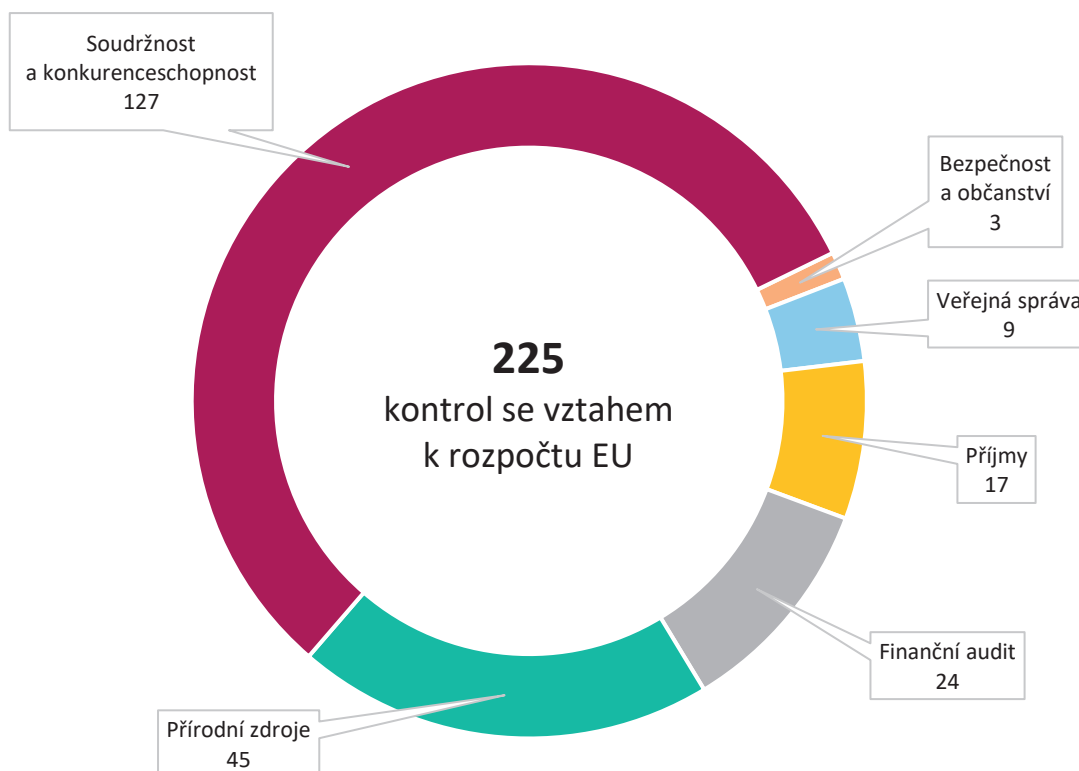
<https://commission.europa.eu/>
<https://www.consilium.europa.eu/>
<https://www.dotaceeu.cz/>
<https://ec.europa.eu/>
<https://ec.europa.eu/eurostat/>
<https://www.eca.europa.eu/>
<https://eur-lex.europa.eu/>
<https://www.europeum.org/>
<https://www.nku.cz/>
<https://projects.research-and-innovation.ec.europa.eu/>
<https://tvorimevropu.cz>
<https://vlada.cz/>

Seznam zkratk

ČR	Česká republika
ČS	členský stát EU
EFRR	<i>Evropský fond pro regionální rozvoj</i>
EP	Evropský parlament
EU	Evropská unie
EU-10	deset států, které vstoupily do EU v roce 2004 (Česká republika, Estonsko, Kypr, Litva, Lotyšsko, Maďarsko, Malta, Polsko, Slovensko a Slovinsko)
EU-27	27 členských států EU
EÚD	Evropský účetní dvůr
HDP	hrubý domácí produkt
HND	hrubý národní důchod
KA	kontrolní akce NKÚ
KV	Kontaktní výbor EU
Komise	Evropská komise
MaC	milníky a cíle
MF	Ministerstvo financí
MMR	Ministerstvo pro místní rozvoj
nařízení RRF	nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost
NGEU	nástroj na podporu oživení <i>NextGenerationEU</i>
NKI	nejvyšší kontrolní instituce členského státu EU
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
NRR	Národní rozpočtová rada
politika soudržnosti	politika hospodářské, sociální a územní soudržnosti
Rada	Rada Evropské unie
RRF	<i>Nástroj pro oživení a odolnost</i>
Sdělení	sdělení Komise Evropskému parlamentu, Evropské radě, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: <i>Cesta k příštímú víceletému finančnímu rámci</i> , COM(2025) 46 v konečném znění ze dne 11. února 2025
STEP	<i>Platforma strategických technologií pro Evropu</i>
SZP	společná zemědělská politika EU
USA	Spojené státy americké
VFR	víceletý finanční rámec
VFR21+	víceletý finanční rámec EU na roky 2021–2027
VFR28+	víceletý finanční rámec EU na období po roce 2027

PŘÍLOHA ČÁSTI DRUHÉ

Rozdělení kontrolních akcí NKÚ ukončených od 1. dubna 2004 do 31. března 2025, které mají vztah k prostředkům rozpočtu EU, podle oblastí kontroly



[Seznam provedených kontrol:](#)⁸⁰





Vydal Nejvyšší kontrolní úřad
2025