

Flexibilita rozpočtu EÚ

Umožnila riešiť nepredvídané výzvy, ale rámec je príliš zložitý



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV

@luzitaniya - adobe.stock.com

Obsah

Body

01 – 20 | **Hlavné body**

01 – 11 | Prečo je táto oblasť dôležitá

12 – 20 | Čo sme zistili a čo odporúčame

21 – 93 | **Bližší pohľad na naše pripomienky**

21 – 32 | Potreby flexibility sa dostatočne neurčili a neanalyzovali

33 – 56 | Flexibilita rozpočtu doteraz umožňovala EÚ reagovať na široký rad potrieb napriek intenzívnemu využívaniu

34 – 40 | Výška rozpočtovej flexibility EÚ bola väčšinou v rozsahu medzinárodných referenčných hodnôt

41 – 56 | Rámec flexibility umožnil financovanie širokého radu potrieb nad rámec núdzových a krízových situácií

57 – 93 | Rámec rozpočtovej flexibility EÚ je príliš zložitý a niektoré možnosti mobilizácie nie sú jasné

59 – 71 | Existencia viacerých nástrojov flexibility, ktoré sa občas prekrývajú a nemajú jasne stanovenú prioritu použitia, zvyšuje zložitosť rámca

72 – 85 | Pravidlá celkovo uľahčujú rýchlu mobilizáciu, ale nedosahujú maximálnu možnú efektívnosť

86 – 93 | Chýba štruktúrovaný prístup k dokumentácii analýzy týkajúcej sa alternatívnych možností financovania a súm

Prílohy

Príloha I – O tomto audite

Príloha II – Hlavné právne požiadavky

Príloha III – Využívanie nástrojov flexibility v rokoch 2021 – 2024

Skratky

Glosár

Odpovede Komisie

Harmonogram

Audítorský tím

01

Hlavné body

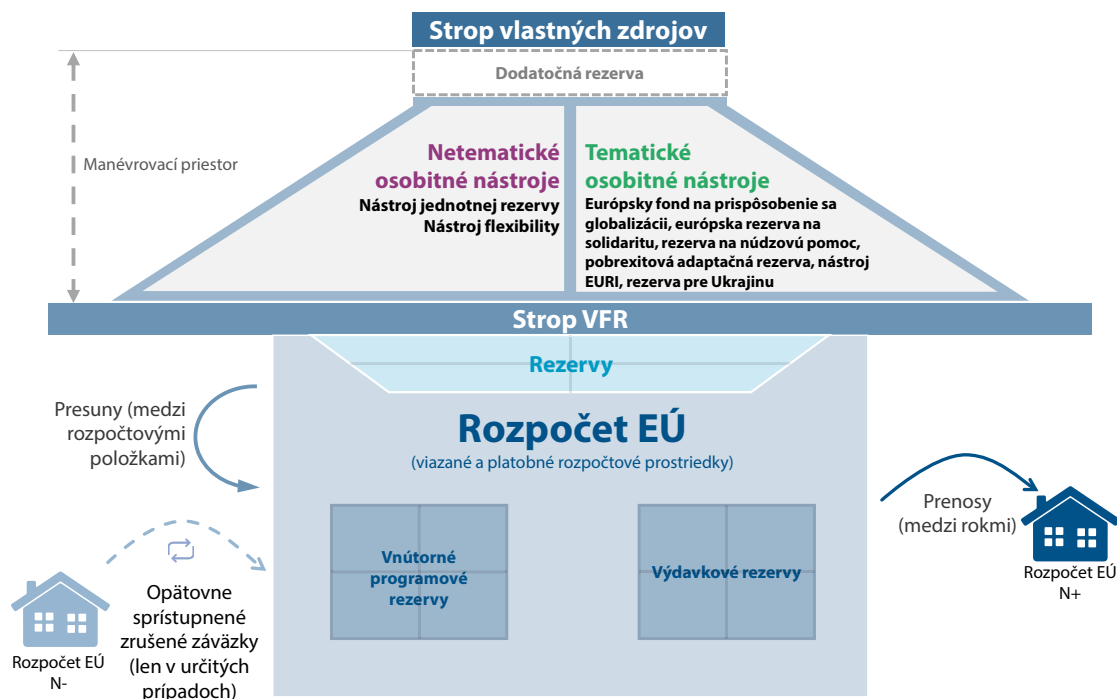
Prečo je táto oblasť dôležitá

- 01** EÚ používa dlhodobé rozpočty, ktoré v súčasnosti pokrývajú sedemročné obdobie a sú známe ako viacročné finančné rámce (VFR). Navrhovanie nového VFR sa zvyčajne začína približne tri roky pred jeho začiatkom, čo znamená plánovanie až na desať rokov dopredu. VFR fungujú v rámci právne záväzných ročných limitov: tzv. stropu vlastných zdrojov na strane príjmov EÚ a tzv. stropu VFR na strane výdavkov. Cieľom týchto stropov je zabezpečiť vysoký stupeň predvídateľnosti a stability.
- 02** Rozpočet EÚ musí byť zároveň dostatočne pružný, aby umožňoval reagovať na meniace sa okolnosti, najmä vzhľadom na viaceré nedávne krízy a politickú vôľu: i) posilniť reakciu a pripravenosť EÚ na krízy; ii) budovať a monitorovať odolnosť a iii) riešiť oblasti, v ktorých je EÚ vystavená riziku¹. Podľa Komisie by primeraná úroveň rozpočtovej flexibility mala umožniť účinné prideľovanie zdrojov a rýchlu reakciu EÚ na nepredvídané okolnosti a mimoriadne situácie².
- 03** Flexibilita rozpočtu EÚ sa dosahuje kombináciou štrukturálnych rozpočtových prvkov, ktoré umožňujú prerozdelenie zdrojov medzi rôznymi prioritami a rozpočtovými rokmi, doplnených o rezervy a osobitné nástroje, ktoré umožňujú k pôvodne plánovaným výdavkom pridať dodatočné prostriedky. Nástroje flexibility možno rozdeliť na tie, ktoré sa uplatňujú pod stropom VFR, a tie, ktoré presahujú rámec tohto stropu (pozri *ilustráciu 1*).

¹ Bod 8 záverov zo zasadnutia Európskej rady, 2021.

² Návrh nariadenia Rady, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027, Európska komisia, 2018.

Ilustrácia 1 | Nástroje rozpočtovej flexibility EÚ vo VFR na roky 2021 – 2027



Zdroj: EDA, na základe [nariadenia \(EÚ, Euratom\) 2020/2093](#), ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027 (nariadenie o VFR na roky 2021 – 2027), a [nariadenia \(EÚ, Euratom\) 2024/2509](#) o rozpočtových pravidlách, ktoré sa vzťahujú na všeobecný rozpočet Únie (nariadenie o rozpočtových pravidlách).

- 04** Pri svojom audite sme sa zamerali na nástroje flexibility, ktoré umožňujú financovať dodatočné výdavky pridaním viazaných rozpočtových prostriedkov k prijatému rozpočtu: i) rezervy a ii) osobitné nástroje. *Rezervy* sú nepridelené sumy, ktoré predstavujú rozdiel medzi stropmi VFR a plánovanými výdavkami v jednotlivých kategóriách výdavkov (tzv. okruhoch). *Osobitné nástroje* umožňujú mobilizovať dodatočné finančné zdroje nad rámec VFR.
- 05** Existujú dva typy osobitných nástrojov: tematické a netematické. *Tematické* osobitné nástroje možno využiť na zabezpečenie dodatočných zdrojov len na konkrétne vopred vymedzené udalosti, a to nasledovne:
- o Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii (**EGF**) slúži na podporu pracovníkov, ktorí prišli o zamestnanie v dôsledku veľkých reštrukturalizácií,
 - o rezervu na solidaritu a núdzovú pomoc (**SEAR**) tvorí i) európska rezerva na solidaritu, z ktorej sa poskytujú finančné prostriedky na veľké katastrofy kryté Fondom solidarity Európskej únie (**FSEÚ**), a ii) rezerva na núdzovú pomoc (**EAR**), z ktorej sa poskytuje pomoc v iných humanitárnych a občianskych núdzových situáciách,

- o pobrexitová adaptačná rezerva (**BAR**) slúži na podporu sektorov, ktorých sa dotklo vystúpenie Spojeného kráľovstva z EÚ,
- o cieľom dvoch nových nástrojov zavedených v roku 2024, nástroja EURI (Nástroj Európskej únie na obnovu) a rezervy pre Ukrajinu, je pokryť neplánované zvýšenie úrokových nákladov pôžičiek na zaplatenie balíka na obnovu hospodárstva [NextGenerationEU](#) a financovať novozavedený [Nástroj pre Ukrajinu](#).

06 *Netematické osobitné nástroje nie sú obmedzené na konkrétne tematické oblasti alebo vopred vymedzené udalosti:*

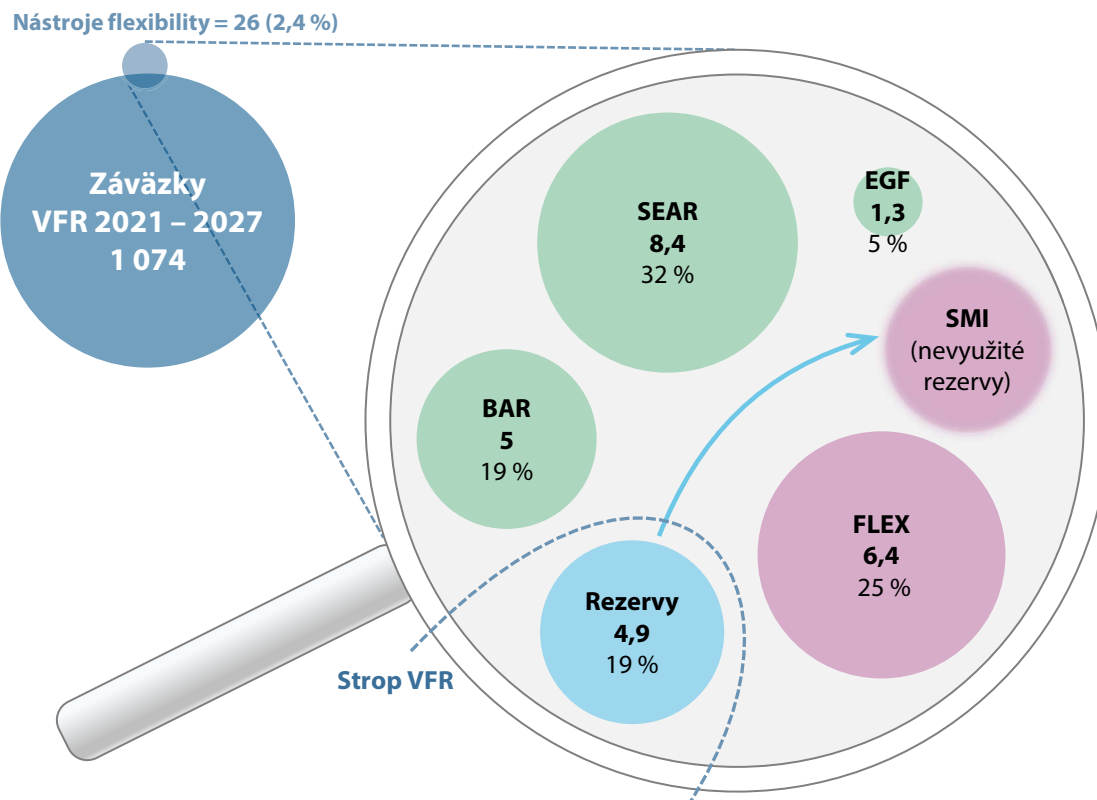
- o nástroj jednotnej rezervy (**SMI**) umožňuje presúvať dostupné rezervy medzi jednotlivými rokmi a okruhmi,
- o nástroj flexibility (**FLEX**) umožňuje financovať špecifické nepredvídané výdavky.

07 Podľa [Zmluvy o Európskej únii](#) je Komisia zodpovedná za navrhovanie nariadenia o VFR a navrhovanie a plnenie ročných rozpočtov vrátane príslušných opatrení flexibility a ich mobilizácie. Prijatie a revízia nariadenia o VFR si vyžaduje jednomyselnosť v Rade a súhlas Parlamentu. Prijatie rozpočtov si vyžaduje súhlas Parlamentu aj Rady, ktorá je „rozpočtovým orgánom“ EÚ (kvalifikovanou väčšinou).

08 Pôvodné sumy, ktoré boli k dispozícii pre rezervy a osobitné nástroje vo VFR na roky 2021 – 2027 (pozri [ilustráciu 2](#)), umožnili zvýšiť celkové výdavky VFR až o 2,4 % (26 mld. EUR). Pri [revízii VFR v polovici trvania v roku 2024](#) sa posilnili osobitné nástroje SEAR a FLEX, čím sa pôvodná flexibilita zvýšila až na 2,6 % celkových výdavkov VFR (približne 28 mld. EUR). Zaviedli sa takisto dva nové osobitné nástroje: nástroj EURI a rezerva pre Ukrajinu.

Ilustrácia 2 | Počiatočné sumy, ktoré sú k dispozícii na rezervy a osobitné nástroje vo VFR na roky 2021 – 2027

(sumy z roku 2020 v rámci VFR, mld. EUR, v cenách z roku 2018)



SMI Nástroj jednotnej rezervy

FLEX Nástroj flexibility

BAR Pobrexitová adaptačná rezerva

EGF Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii na pomoc pracovníkom, ktorí prišli o zamestnanie

SEAR Rezerva na solidaritu a núdzovú pomoc

Zdroj: EDA, na základe údajov Komisie, *The EU's 2021 – 2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures* a pôvodný návrh VFR na roky 2021 – 2027

09 V tomto audite sme posudzovali, či boli nástroje rozpočtovej flexibility EÚ pre VFR na roky 2021 – 2027 dobre navrhnuté a či bolo ich použitie opodstatnené, aby sa predišlo riziku nadmerného vyčerpania nástrojov počas prvých rokov VFR. V rámci auditu sme sa zamerali na návrh a mobilizáciu príslušných osobitných nástrojov a na využívanie rezerv v rokoch 2021 až 2024 vrátane revízie VFR v polovici trvania.

- 10** Komisia predloží do polovice roka 2025 návrh VFR na obdobie po roku 2027. S tým, ako bude EÚ riešiť výzvy vyplývajúce z vyvíjajúcich sa kríz, sa bude zvyšovať tlak na rýchle a účinné mechanizmy reakcie na úrovni EÚ. Naším cieľom je prispieť k následnej diskusii o návrhu budúceho VFR poskytnutím našej analýzy návrhu a používania nástrojov flexibility v súčasnom VFR.
- 11** Ďalšie základné informácie a podrobnosti o rozsahu auditu a audítorskom prístupe sú uvedené v [prílohe I](#). Podrobnosti o hlavných právnych požiadavkách sú uvedené v [prílohe II](#).

Čo sme zistili a čo odporúčame

- 12** Pri audite sme odhalili, že návrh Komisie VFR na roky 2021 – 2027 nebol založený na dostatočnej identifikácii a analýze potrieb a rizík, ktoré by mal byť rozpočet EÚ schopný riešiť. Hoci opatreniami rozpočtovej flexibility EÚ sa celkovo umožnilo rozpočtu EÚ reagovať na vznikajúce výzvy a priority, niektoré nástroje flexibility sa v prvej časti VFR každoročne vyčerpali. Okrem toho je rámec flexibility príliš zložitý, pričom používanie nástrojov flexibility nemá jasnú postupnosť a tieto nástroje sa občas prekrývajú. Preto je náročné utvoriť si jasný a úplný obraz o fungovaní rámca.

Potreby flexibility sa dostatočne neurčili a neanalyzovali

- 13** V pôvodnom návrhu VFR na roky 2021 – 2027 Komisia zdôraznila význam väčšej flexibility rozpočtu EÚ. V návrhu to odôvodnila intenzívnym využívaním osobitných nástrojov (nad rámec stropu VFR) počas VFR na roky 2014 – 2020 na riešenie bezprecedentných výziev spojených s nestabilitou v susedstve EÚ a masovými migračnými pohybmi. Návrh nástrojov flexibility dostatočne neodôvodnila podrobnou, do budúcnosti zameranou analýzou potrieb a rizík.
- 14** Pri zdôvodňovaní návrhu rezerv Komisia nevyhodnotila fungovanie všetkých predchádzajúcich nástrojov flexibility, keď vynechala nástroj jednotnej rezervy, FLEX a EAR. Pokiaľ ide o fondy EGF a FSEÚ, vo vykonaných hodnoteniach sa neanalyzovali budúce potreby v meniacom sa prostredí. Okrem toho Komisia nepoužila prognózu ani analýzu trendov, najmä v súvislosti s prírodnými katastrofami. Pozri body [21](#) až [32](#).



Odporúčanie 1

Lepšie podložiť rozhodovanie pri navrhovaní rámca flexibility budúceho VFR

Pri príprave budúcich VFR by Komisia mala podložiť návrh rámca flexibility vrátane jeho veľkosti poskytnutím týchto informácií:

- a) typ potenciálnych udalostí, ktoré by navrhovaná rozpočtová flexibilita EÚ mala umožňovať riešiť;
- b) kvalitatívne, a ak je to možné, aj kvantitatívne posúdenie potrieb flexibility s prihliadnutím na pravdepodobnosť a potenciálny vplyv udalostí, ktoré sa majú riešiť,
- c) a komplexné posúdenie existujúceho rámca flexibility rozpočtu EÚ.

Cieľový dátum vykonania: 2026 (a následne priebežne).

Flexibilita rozpočtu doteraz umožňovala EÚ reagovať na široký rad potrieb napriek intenzívnemu využívaniu

- 15** Hoci medzinárodné referenčné hodnoty sú primárne určené pre vnútroštátne rozpočty, môžu slúžiť ako usmerňujúce zásady aj pre rozpočet EÚ, ktorý má svoje osobitné charakteristiky. V rámci riadenia verejných financií sa pohotovostné fondy na nepredvídané udalosti zvyčajne pohybujú v rozmedzí 2 % až 3 % výdavkov a sumy flexibility rozpočtu EÚ boli vo všeobecnosti v súlade s týmito referenčnými hodnotami (pozri body [34](#) až [40](#)).
- 16** Napriek tomu sa flexibilita rozpočtu EÚ intenzívne využívala na uspokojovanie neustále vznikajúcich potrieb. Niektoré nástroje flexibility boli v prvej časti VFR neustále vyčerpané, čím sa rýchlo znížila ich dostupnosť na zvyšné obdobie. Kľúčovými udalosťami, ktoré najväčšmi zvýšili potrebu flexibility VFR, boli ruská útočná vojna voči Ukrajine, humanitárne a energetické krízy, časté a rozsiahle prírodné katastrofy a prudký rast inflácie. Pod stropom VFR sme zaznamenali nedostatok špecializovaných mechanizmov, ktoré by stlmili neistotu odhadu v súvislosti so splatnými úrokovými nákladmi. Okrem revízie VFR neexistuje ani žiadne ustanovenie v rámci VFR, ktoré by umožňovalo tvorbu krízového rozpočtu v prípade závažných a výnimočných núdzových situácií. Na riešenie zvýšeného vplyvu týchto výziev bola potrebná revízia VFR v polovici trvania. Pozri body [41](#) až [49](#).

- 17** V prípadoch v našej vzorke Komisia navrhla mobilizovať tematické osobitné nástroje v súlade s ich špecifickým účelom a rozsahom pôsobnosti. V právnom rámci sa nešpecifikuje, do akej miery by sa mali rezervy a netematické osobitné nástroje využívať na rôzne účely. To umožnilo Komisii navrhnúť ich použitie na riešenie širokého radu potrieb. V rokoch 2021 – 2024 zahŕňali nielen reakciu na mimoriadne situácie, ale aj riešenie vplyvu vyššej než očakávanej inflácie na plánované náklady, posilnenie existujúcich programov VFR a vytvorenie nových programov VFR súvisiacich so zmenami politických priorít. Tento rámcový návrh síce ponúka väčšiu flexibilitu, ale v konečnom dôsledku vedie k zníženiu súm, ktoré sú k dispozícii pre núdzové situácie. Pozri body 50 až 56.

Rámec rozpočtovej flexibility EÚ je príliš zložitý

- 18** Existencia viacerých nástrojov flexibility, ktoré sa občas prekrývajú a nemajú jasne stanovenú prioritu použitia, komplikuje finančné riadenie a rozhodovanie. Zistili sme, že sa prekrývajú i) netematické osobitné nástroje, ktoré možno použiť na široký rad potrieb, a ii) tematické osobitné nástroje a výdavkové programy VFR, z ktorých možno financovať rovnaký typ potrieb. Okrem toho nie je jasne stanovená postupnosť využívania integrovanej rozpočtovej flexibility, rezerv pod stropom VFR a osobitných nástrojov nad rámec stropu VFR (pozri body 59 až 71).
- 19** Zistili sme, že existujúce pravidlá a postupy uľahčovali rýchlu mobilizáciu nástrojov flexibility, ale neboli v maximálnej možnej miere efektívne (pozri body 72 až 85).



Odporúčanie 2

Zjednodušiť rámec flexibility VFR a rozhodovací proces

Bez toho, aby bolo dotknuté rozhodnutie zákonodarcov, by Komisia mala navrhnúť zjednodušenie rámca flexibility pre nasledujúci VFR. Konkrétne to môže dosiahnuť tak, že:

- a) spojí ročné dostupné rezervy pod stropom VFR do jedného nástroja a umožní ich použitie vo všetkých oblastiach politiky v ročnom rozpočte alebo opravnom rozpočte;
- b) vytvorí jeden osobitný nástroj nad rámec stropu VFR pre nepredvídané udalosti a núdzové potreby;
- c) stanoví jasnú postupnosť pri využívaní rezerv a osobitných nástrojov, pričom sa uprednostní využívanie súm, ktoré majú pôvod pod stropom VFR;
- d) začlení financovanie konkrétnych vopred stanovených udalostí, na ktoré sa vzťahujú odvetvové právne predpisy, do programových rezerv budúcich programov, namiesto toho, aby sa použili osobitné nástroje nad rámec stropu VFR.

Cieľový dátum vykonania: 2026.

- 20** Analýza Komisie týkajúca sa alternatívnych možností financovania prostredníctvom prerozdelenia a výpočtu potrebných súm na nové potreby nebola v niektorých prípadoch riadne zdokumentovaná. Tým sa znížila prehľadnosť procesu a uskutočnených rozhodnutí. Pozri body [86](#) až [93](#).



Odporúčanie 3

Zlepšiť postupy Komisie pri skúmaní možností prerozdelenia a zmeny priorít

Komisia by mala vymedziť kľúčové kroky a úlohy v postupoch prerozdelenia a zmeny priorít pri určovaní rozpočtových zdrojov na riešenie nových potrieb a mala by zdokumentovať preskúmanie rôznych možností.

Cieľový dátum vykonania: 2026.

Bližší pohľad na naše pripomienky

Potreby flexibility sa dostatočne neurčili a neanalyzovali

- 21** Čoraz zložitejšie, roztrieštenejšie a nepredvídateľnejšie prostredie si vyžaduje tvorbu politiky založenú na dátach, ktorá môže zohrávať kľúčovú úlohu pri navrhovaní, vykonávaní a realizácii lepších verejných politík³.
- 22** Účinné manažérstvo rizika⁴ spočíva vo využívaní najlepšie dostupných informácií na analýzu rizík na základe historických údajov, aktuálnych informácií a budúcich očakávaní. Zohľadňujú sa pri tom neistoty, zdroje rizika, dôsledky, pravdepodobnosť, udalosti a scenáre, ako aj vonkajší kontext organizácie.
- 23** Podľa Rady proaktívna pripravenosť na krízu si vyžaduje: prognózy, pravidelné prehodnocovanie a predvídanie rizík; identifikáciu vplyvov, ktoré tieto riziká môžu mať v rôznych sektoroch v jednotlivých členských štátoch aj v susedstve; a posúdenie, ako tieto vplyvy najlepšie zmierniť a riešiť⁵.

³ *Building capacity for evidence-informed policy-making: Lessons from country experiences*, OECD, 2020.

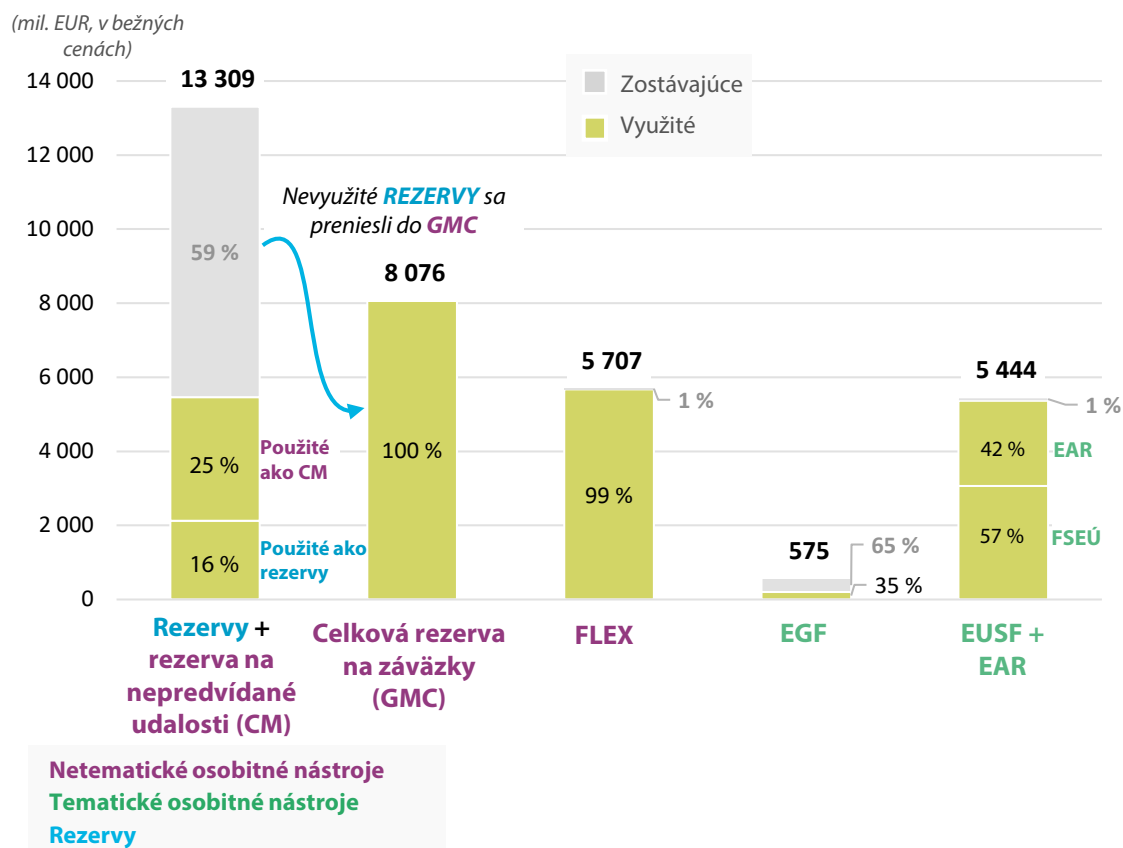
⁴ Medzinárodná norma ISO 31000:2018 Manažérstvo rizika – Návod.

⁵ *Závery Rady o zlepšovaní pripravenosti, schopnosti reagovať a odolnosti v prípade budúcich kríz*, 2021

- 24** V [zásadách rozpočtového riadenia OECD](#) sa uvádza, že neoddeliteľnou súčasťou rozpočtového procesu by mali byť výkonnosť, hodnotenie a pomer ceny a kvality (zásada 8).
- 25** Posúdili sme, či Komisia založila svoj návrh nástrojov rozpočtovej flexibility a navrhla zodpovedajúce sumy pre súčasný VFR na dôkladnej analýze potenciálnych potrieb a rizík so zohľadnením uvedených kritérií.
- 26** V pôvodnom návrhu viacročného finančného rámca na roky 2021 – 2027⁶ (v roku 2018) Komisia zdôraznila potrebu väčšej flexibility rozpočtu EÚ, čo odôvodnila intenzívnym využívaním osobitných nástrojov (nad rámec stropu VFR) počas VFR na roky 2014 – 2020 na riešenie bezprecedentných výziev spojených s nestabilitou v susedstve EÚ a masovými migračnými pohybmi. Našou analýzou sa potvrdilo vyjadrenie Komisie, že nástroje flexibility sa využívali intenzívne (pozri [ilustráciu 3](#)).

⁶ COM(2018) 322.

Ilustrácia 3 | Nástroje flexibility sa vo VFR na roky 2014 – 2020 využívali intenzívne



Poznámky: Ilustrácia znázorňuje celkové rezervy, ktoré sú skutočne k dispozícii počas VFR 2014 – 2020 (pozri bod 12 v prílohe I).

Vo VFR na roky 2014 – 2020 sa osobitnými nástrojmi „rezerva na nepredvídané udalosti“ a „globálna rezerva na záväzky“ umožnilo presúvanie dostupných rezerv medzi jednotlivými rokmi a položkami podobným spôsobom, ako je to v prípade nástroja jednotnej rezervy vo VFR na roky 2021 – 2027.

Zdroj: EDA, na základe nariadenia Rady (EÚ, Euratom) č. 1311/2013 (nariadenie o VFR na roky 2014 – 2020), návrhov rozpočtov, prijatých rozpočtov a opravných rozpočtov na roky 2014 – 2020 a údajov Komisie o osobitných nástrojoch.

- 27** V návrhu z roku 2018 Komisia navrhla pokračovať v rovnakej kombinácii nástrojov flexibility ako v predchádzajúcom VFR (pozri [ilustráciu 3](#)), ale so zvýšenými sumami. Po vypuknutí ochorenia COVID-19 v roku 2020 Komisia návrh VFR aktualizovala⁷, pričom opäť zvýšila sumy pre väčšinu nástrojov flexibility, aby zdôraznila potrebu flexibilnejšieho rozpočtu EÚ. Politické rokovania však viedli k zníženiu konečných súm dostupných pre tieto nástroje, no napriek tomu boli s výnimkou nepridelených rezerv vyššie ako v predchádzajúcom VFR (pozri [tabuľku 1](#)).

⁷ COM(2020) 443.

Tabuľka 1 | Sumy na osobitné nástroje sa medzi VFR na roky 2014 – 2020 a 2021 – 2027 zvýšili, zatiaľ čo nepridelené rezervy sa znížili

Nástroj flexibility	Priemerný VFR na roky 2014 – 2020 (pôvodný a revidovaný od roku 2017)/odsúhlasené rezervy	Návrh VFR na roky 2021 – 2027, 2018	Zmeny v porovnaní s predchádzajúcim VFR	Aktualizovaný návrh VFR na roky 2021 – 2027, 2020	Zmeny v porovnaní s predchádzajúcim VFR	Prijatý VFR/odsúhlasené rezervy	Zmeny v porovnaní s predchádzajúcim VFR
<i>a</i>	<i>b</i>	<i>c</i>	$d=(c-b)/b$	<i>e</i>	$f=(e-b)/b$	<i>g</i>	$h=(g-b)/b$
Ročné sumy (mil. EUR) v cenách z roku 2018							
EGF	172	200	16 %	386	124 %	186	8 %
SEAR	FSEÚ	574	4 %	1 000	74 %	1 200	32 %
	EAR	333	80 %	3 000	800 %		
FLEX	615	1 000	63 %	1 000	63 %	915	49 %
Celkové sumy na roky 2021 – 2027 (mil. eur) v cenách z roku 2018							
Rezervy	7 078	24 796	250 %	11 171	58 %	4 891	-31 %
BAR		–	–	5 000	–	5 000	–

Poznámka: V tabuľke sa porovnávajú rezervy, ktoré boli v prípade oboch VFR k dispozícii pôvodne pri ich prijatí. Rezervy, ktoré boli počas VFR na roky 2014 – 2020 skutočne k dispozícii, presiahli 13 mld. EUR.

Zdroj: EDA na základe návrhov Komisie a nariadení o VFR na roky 2014 – 2020 a 2021 – 2027.

28 Na základe preskúmania dokumentov Komisie sme zistili, že navrhované zvýšenia pre nástroje flexibility neboli odôvodnené podrobnou, do budúcnosti zameranou analýzou potrieb a rizík. Zmeny v sumách nástrojov FLEX, EGF, FSEÚ a EAR Komisia založila na predchádzajúcom použití týchto nástrojov bez ďalšieho odôvodnenia, zatiaľ čo trendy v ich využívaní rezerv neanalyzovala vôbec. Uvedené potreby flexibility a navrhované sumy neboli podložené riadnymi prognózami, predpoveďami, simuláciami ani referenčnými hodnotami.

- 29** Napriek tomu, že Komisia uvoľnila nemalé dodatočné výdavky na programy VFR, nevyhodnotila fungovanie rezerv, nástroja jednotnej rezervy a nástroja FLEX (netematické osobitné nástroje) ani nástroja EAR (tematický osobitný nástroj, ktorý nie je spojený s konkrétnym odvetvovým právnym aktom). Požiadavka nariadenia o rozpočtových pravidlách⁸ na vykonávanie hodnotení *ex ante* a retrospektívnych hodnotení sa na tieto nástroje flexibility nevzťahuje, pretože takéto hodnotenia sa vykonávajú pri výdavkových programoch, na ktorých podporu slúžia. V oznámeniach Komisie⁹ vrátane pracovných dokumentov útvarov Komisie sa uvádzal stručný opis predchádzajúceho využívania netematických osobitných nástrojov. Podľa nášho názoru to nepostačovalo na komplexné posúdenie toho, nakoľko účinne tieto nástroje flexibility splnili svoj účel a ako to možno zohľadniť v budúcnosti. Nie je to ani v súlade so zásadami účinného manažérstva rizika a tvorby politiky založenej na údajoch.
- 30** Naopak, tematické osobitné nástroje EGF a FSEÚ majú stanovené podrobné požiadavky na podávanie správ v súlade s nariadením o rozpočtových pravidlách¹⁰ a s príslušnými odvetvovými právnymi aktmi. Hoci Komisia vo svojich hodnoteniach¹¹ a výročných správach posúdila doterajšie skúsenosti s mobilizáciou týchto osobitných nástrojov, neanalyzovala budúce potreby týchto nástrojov v meniacom sa prostredí. Pôvodný návrh Komisie týkajúci sa sumy FSEÚ zodpovedal len predchádzajúcemu VFR bez zohľadnenia predpokladaného zvyšovania výskytu nepriaznivých poveternostných udalostí v Európe¹². Naopak, Komisia navrhla výrazné zvýšenie objemu EGF napriek klesajúcemu dopytu po tomto nástroji a bez analýzy trendov na trhu práce alebo v reštrukturalizácii podnikov.

⁸ Článok 34 nariadenia o rozpočtových pravidlách (2018/1046, tamže 2024/2509 (prepracované znenie)).

⁹ Oznámenie o strednodobom preskúmaní/revízii viacročného finančného rámca na roky 2014 – 2020, 2016; oznámenie o viacročnom finančnom rámci na roky 2021 – 2027, 2018.

¹⁰ Článok 34 nariadenia o rozpočtových pravidlách (2018/1046, tamže 2024/2509 (prepracované znenie)).

¹¹ *Ex post* hodnotenie Fondu solidarity Európskej únie na roky 2002 – 2016, Európska komisia, 2018; správa Komisie o strednodobom hodnotení Európskeho fondu na prispôsobenie sa globalizácii (EGF), Európska komisia, 2018; správa Komisie o *ex post* hodnotení Európskeho fondu na prispôsobenie sa globalizácii (EGF) 2014 – 2020, Európska komisia, 2021.

¹² *Overview of natural and man-made disaster risks the European Union may face*, Európska komisia, 2014, 2017; Vplyvy klímy v Európe (projekty Peseta II, III), Spoločné výskumné centrum, 2014 a 2018.

- 31** Počas rokovaní o VFR sa Európska rada v júli 2020 dohodla na zriadení dočasného tematického osobitného nástroja nad rámec stropov VFR a požiadala Komisiu, aby predložila legislatívny návrh¹³. Tento nástroj, pobrexitová adaptačná rezerva, bol navrhnutý ako nástroj solidarity na zmiernenie nepriaznivých dôsledkov vystúpenia Spojeného kráľovstva z EÚ a na zachovanie hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Keďže iniciatíva vyšla z Rady a vec bola naliehavá, Komisia pred vydaním návrhu nariadenia o pobrexitovej adaptačnej rezerve v decembri 2020 nevykonala posúdenie vplyvu. V dôsledku toho sa neuplatnili zásady lepšej tvorby práva¹⁴ a neposudzovali sa najlepšie prístupy a alternatívne riešenia financovania.
- 32** Konštatovali sme, že do 30. júna 2027¹⁵ sa musí vykonať hodnotenie pobrexitovej adaptačnej rezervy z hľadiska účinnosti, efektívnosti, relevantnosti, koherentnosti a pridanej hodnoty EÚ. To je dávno po uplynutí lehoty jún 2025, ktorú Komisia stanovila pre návrh VFR na obdobie po roku 2027, a len šesť mesiacov pred začiatkom nového VFR. Tým sa skomplikuje zohľadnenie získaných skúseností v ďalšom VFR.

Flexibilita rozpočtu doteraz umožňovala EÚ reagovať na široký rad potrieb napriek intenzívnemu využívaniu

- 33** Posudzovali sme, či dostupné sumy nástrojov flexibility na roky 2021 až 2024 celkovo umožnili rozpočtu EÚ riešiť vznikajúce potreby a zároveň zachovať dostatočnú flexibilitu pre zvyšok VFR. Okrem toho sme skontrolovali, či boli mobilizácie navrhované Komisiou odôvodnené v súlade s regulačnými požiadavkami a zamýšľaným účelom nástrojov.

¹³ Bod 134 záverov zo zasadnutia Európskej rady, 2020.

¹⁴ Body 12 až 18 Medziinštitucionálnej dohody medzi Európskym parlamentom, Radou Európskej únie a Európskou komisiou o lepšej tvorbe práva, 2016.

¹⁵ Článok 17 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2021/1755, ktorým sa zriaďuje pobrexitová adaptačná rezerva.

Výška rozpočtovej flexibility EÚ bola väčšinou v rozsahu medzinárodných referenčných hodnôt

- 34** Pri posudzovaní sme použili tieto kritériá: medzinárodné normy, najlepšie postupy a odporúčania týkajúce sa dobrej správy rozpočtu a riadenia verejných financií. Hoci tieto hodnoty sú primárne určené pre vnútroštátne rozpočty, môžu slúžiť ako usmerňujúce zásady aj pre rozpočet EÚ, ktorý má špecifické charakteristiky, ako sa opisuje v [prílohe I](#).
- 35** Pokiaľ ide o strednodobé rámce výdavkov, postupy riadenia verejných financií poukazujú na potrebu vytvoriť rezervy na zachovanie dôveryhodnosti rozpočtu, ktoré by slúžili na riešenie bežných odchýlok od rozpočtu a ktoré by predstavovali 2 % až 3 % výdavkov (okrem prostriedkov na katastrofy)¹⁶. Tieto rezervy sú porovnateľné s rezervami a rezervami operačných programov pod stropom VFR v rozpočte EÚ. Pri fondoch určených na katastrofy alebo podobné účely sa na určenie ich výšky vyžaduje posúdenie na základe rizika, zatiaľ čo väčšie odchýlky by sa mali riešiť úpravami rozpočtu. V prípade rozpočtu EÚ je to porovnateľné s osobitnými nástrojmi nad rámec stropu VFR a možnosťou revízie VFR¹⁷.
- 36** Okrem toho si významné krízy môžu vyžiadať krízové rozpočtovanie, pri ktorom sa tradičné rozpočtové postupy dočasne zmenia v dôsledku obrovského tlaku na zavedené politiky a postupy. Tieto tlaky môžu zahŕňať významné prírodné katastrofy, hospodárske problémy, zdravotné krízy a konflikty. Krízové rozpočtovanie sa môže uskutočniť prostredníctvom zmien rozpočtu, prerozdelenia, mimorozpočtových prostriedkov a rezervných fondov na nepredvídané udalosti¹⁸.
- 37** V [zásadách OECD pre dobrú správu rozpočtu](#) sa zdôrazňuje význam mechanizmov na zvýšenie odolnosti rozpočtových plánov a zmiernenie potenciálneho vplyvu rizík s finančnými dôsledkami, čím sa zabezpečí stabilita verejných financií. Príkladom takéhoto rizika je zvyšovanie inflácie, ktoré má vplyv na rozpočtové náklady.

¹⁶ Kapitola 10, *Medium-term expenditure frameworks*, James Brumby a Richard Hemming, v publikácii *The international handbook of public financial management*, 2013. Pozri tiež *Framework for assessing public financial management*, *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2019 a *Beyond the annual budget: Global experience with medium term expenditure frameworks*, Svetová banka, 2013.

¹⁷ Článok 13 nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027.

¹⁸ Kapitola 2 *Crisis Budgeting Tools and Trends*, *Global report on public financial management*, *Public Expenditure and Financial Accountability*, 2022.

- 38** Ako je znázornené na [ilustrácii 2](#), počiatočná flexibilita z VFR na roky 2021 – 2027 umožnila zvýšenie rozpočtových výdavkov EÚ až do výšky 26 mld. EUR v cenách z roku 2018 alebo 29,1 mld. EUR v bežných cenách, čo predstavuje 2,4 % stropu VFR. Táto rezerva sa delí na nepridelené rezervy pod stropom (0,45 %) a osobitné nástroje nad rámec stropu (1,95 %). Rezervy ako bežné rezervy sú nižšie ako typické 2 až 3 % výdavkov, ktoré sú bežné pri riadení verejných financií (pozri bod [35](#)). V tomto údaji sa však nezohľadňujú vnútorné núdzové rezervy v programoch VFR a skutočnosť, že rezervy sa môžu počas vykonávania VFR zvýšiť v dôsledku úspor, vymáhania prostriedkov, vnútorných pripísaných príjmov, preprogramovania alebo nedostatočného vykonávania určitých programov. Vnútorné programové rezervy programu predstavovali 18,5 mld. EUR (v bežných cenách)¹⁹, čo je 1,5 % stropu VFR. Rozpočtová flexibilita EÚ je v rámci medzinárodných referenčných hodnôt.
- 39** V prieskume v rámci nášho auditu sme sa Výboru Európskeho parlamentu pre rozpočet (EP BUDG) a zástupcov členských štátov EÚ v rozpočtovom výbore Rady pýtali na optimálne percento stropu VFR pre celkovú flexibilitu rozpočtu EÚ na začiatku každého VFR, s výnimkou významných programov finančnej pomoci, ako je napríklad rezerva pre Ukrajinu.
- 40** Z odpovedí vyplynulo očakávanie, že flexibilita rozpočtu EÚ by mohla presiahnuť hodnoty zvyčajne navrhované v rámci postupov riadenia verejných financií. EP BUDG neuviedol presnú sumu, ale domnieva sa, že v budúcnosti je potrebné flexibilitu výrazne zvýšiť, aby sa zabezpečilo udržateľné splácanie dlhu a možnosť účinne reagovať na krízy a nové politické potreby. Približne polovica zo 17 členských štátov, ktoré odpovedali, navrhla rozpätie od 2,1 % do 5,0 % stropu VFR.

Rámec flexibility umožnil financovanie širokého radu potrieb nad rámec núdzových a krízových situácií

- 41** Podľa nariadenia o VFR sú tematické osobitné nástroje určené na konkrétne účely, zatiaľ čo netematické osobitné nástroje a rezervy nie sú obmedzené na žiadny konkrétny účel (pozri [prílohu II](#)). Pravidlá mobilizácie pre dva osobitné nástroje, FLEX (netematický so širokým rozsahom pôsobnosti) a EAR (tematický s obmedzeným rozsahom pôsobnosti), vyžadujú, aby išlo o “nepredvídané” výdavky. Pojem „nepredvídané“ a typ nepredvídaných udalostí však nie sú vymedzené.

¹⁹ COM(2025) 46 a nariadenia o programoch.

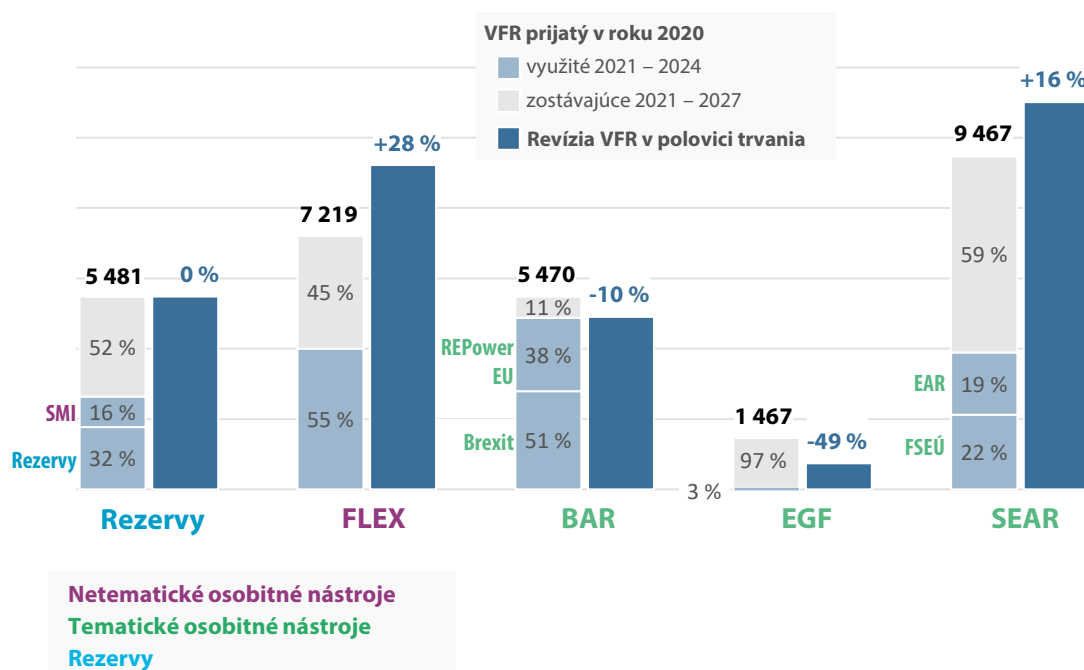
Intenzívne využívanie nástrojov flexibility

- 42** V prvých troch rokoch VFR na roky 2021 – 2027 sa použilo 12,4 mld. EUR, čo predstavuje 42 % pôvodnej sumy odsúhlasenej na osobitné nástroje a rezervy. Kľúčovými udalosťami, ktoré najväčšmi zvýšili potrebu flexibility VFR, boli ruská útočná vojna voči Ukrajine, humanitárne a energetické krízy, časté a rozsiahle prírodné katastrofy a prudký rast inflácie. Vzhľadom na bezprecedentné výzvy vyvolané ruskou útočnou vojnou voči Ukrajine a potrebu dlhodobej podpory pre Ukrajinu Komisia v roku 2023 navrhla revíziu VFR v polovici trvania²⁰. Rada prijala zmenený VFR vo februári 2024.
- 43** Pred zmenou VFR dosiahlo využívanie nástrojov flexibility po prijatí rozpočtu EÚ na rok 2024 približne polovicu celkovej disponibilnosti VFR na roky 2021 – 2027 (pozri [ilustráciu 4](#)). To dokazuje, že flexibilita rozpočtu EÚ celkovo umožnila riešiť narastajúci počet nových potrieb. Intenzívne využívanie niektorých nástrojov flexibility (najmä FLEX a SEAR) v prvej časti obdobia VFR však viedlo k rýchlemu zníženiu ich dostupnosti na zvyšné obdobie (pozri [prílohu III](#)). Ročné disponibilné prostriedky SEAR sa každý rok až do revízie VFR plne vyčerpali. Riziko ďalšieho vyčerpania sa ukázalo nielen v prípade SEAR, ale aj v prípade FLEX a rezerv, a to v dôsledku očakávaného vysokého využívania v nasledujúcich rokoch. Revízia VFR preto poslúžila ako zásadný moment konfrontácie s realitou a ako príležitosť riešiť riziko ďalšieho vyčerpania týchto nástrojov flexibility a prijať strategické rozhodnutie o dlhodobej podpore Ukrajiny.

²⁰ COM(2023) 336.

Ilustrácia 4 | Pri revízii v polovici trvania sa zvýšili dostupné sumy pre FLEX a SEAR na roky 2021 – 2027 na základe očakávania ich intenzívneho využívania

(mil. EUR, v bežných cenách)



Poznámka: Sumy čerpania na rok 2024 zahŕňajú sumy prijaté v ročnom rozpočte na rok 2024, ktorý je posledným rozpočtovým dokumentom pred prijatím revízie VFR vo februári 2024.

Zdroj: EDA, na základe [nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027](#), rozpočtových dokumentov a údajov Komisie.

- 44** Intenzívny dopyt po nástroji SEAR, ktorý zahŕňa FSEÚ a EAR, poukázal na zvýšené potreby súvisiace s účelom týchto nástrojov: výskyt a rozsah prírodných katastrof (FSEÚ) a núdzové situácie a humanitárne krízy v susedstve EÚ v dôsledku ruskej útočnej vojny voči Ukrajine (EAR). Finančné potreby v prípade obidvoch typov núdzových situácií výrazne prevyšujú dostupné zdroje, čo naznačuje, že akákoľvek pridelená suma by nemusela byť na uspokojenie dopytu dostatočná. FSEÚ a EAR sa v predchádzajúcom (pozri [ilustráciu 3](#)) aj v súčasnom období VFR takmer úplne vyčerпали, a to napriek zvýšeniu pridelených prostriedkov. V roku 2022 sa navyše pomoc pri katastrofách musela pre žiadajúce členské štáty znížiť z dôvodu zvýšeného dopytu po finančných prostriedkoch z FSEÚ. V rokoch 2021 až 2024 bolo potrebné posilniť humanitárnu pomoc nielen prostredníctvom EAR, ale aj prostredníctvom rezerv a FLEX. Tieto dve oblasti sú veľmi nestabilné a náročné, čo si vyžaduje strategické rozhodnutia o ich financovaní.

- 45** V rámci revízie VFR sa znížili sumy vyčlenené na tematické osobitné nástroje BAR (pobrexitová adaptačná rezerva) a EGF, keďže sa využívali veľmi málo, čo svedčí o nízkom dopyte. Okrem toho sa zmenou nariadenia o pobrexitovej adaptačnej rezerve²¹ umožnilo členským štátom previesť nevyužité prostriedky z tejto rezervy do plánu [REPowerEU](#).
- 46** Právne predpisy umožňujú, aby sa dostupné ročné rezervy použili len v konkrétnom okruhu, pričom nevyužité sumy sa v nasledujúcom roku sprístupnia na všetky okruhy v rámci nástroja jednotnej rezervy. V rokoch 2021 až 2024 boli rezervy v rámci okruhov 2b, 5 a 6 VFR (odolnosť a hodnoty, bezpečnosť a obrana a vonkajšia činnosť) neustále vyčerpané a využívali sa predovšetkým pri prijímaní ročných rozpočtov. V dôsledku toho boli v týchto okruhoch len obmedzené rezervy, ktoré by sa mohli použiť v opravných rozpočtoch v priebehu roka, alebo neboli žiadne. To je v rozpore s hlavnou zásadou zabezpečenia dostatočných nepridelených rezerv²². Následkom toho bolo v priebehu roka potrebné použiť na pokrytie nepredvídaných potrieb v týchto okruhoch osobitné nástroje. Všimli sme si, že pojem „dostatočné rezervy“ nie je v medziinštitucionálnej dohode bližšie vymedzený.
- 47** Okrem toho sme zaznamenali riziko, že finančné prostriedky nástroja jednotnej rezervy nemusia byť v závislosti od objemu vznikajúcich potrieb a dostupnosti ostatných osobitných nástrojov dostatočné na pokrytie dodatočných potrieb v posledných rokoch VFR. Na konci roka 2024 zostalo v nástroji jednotnej rezervy k dispozícii 0,7 mld. EUR, pričom v rokoch 2025 – 2027 by sa do tohto nástroja mohlo presunúť približne 1,6 mld. EUR nevyužitých rezerv²³. Komisia však už teraz odhaduje, že v rokoch 2026 – 2027 bude potrebné použiť osobitné nástroje pre okruh 7 (Európska verejná správa) vo výške 1,6 mld. EUR, čím by sa znížil objem dostupných prostriedkov na iné nepredvídané potreby.
- 48** Konštatovali sme, že na začiatku VFR sa nezaviedol žiadny mechanizmus na vytvorenie rezervy na úrokové náklady nástroja EURI, a to napriek prirodzenej neistote odhadu. Je to obzvlášť dôležité vzhľadom na to, že úrokové náklady sú úplne závislé od trhových podmienok a sú právnou povinnosťou EÚ. V rozpočte EÚ na rok 2023 bol rozdiel 27 % medzi revidovaným odhadom potrieb a sumou pôvodne plánovanou v rozpočtovom riadku nástroja EURI plne pokrytý z prostriedkov nástroja jednotnej rezervy, zatiaľ čo v rozpočte na rok 2024 bol rozdiel 57 % pokrytý z prostriedkov FLEX. Táto skutočnosť podčiarkla potrebu zaviesť v rámci revízie VFR nástroj EURI.

²¹ Článok 4 nariadenia (EÚ) 2023/435.

²² Bod 7 Medziinštitucionálnej dohody o rozpočtovej disciplíne, spolupráci v rozpočtových otázkach a správnom finančnom riadení, 2020

²³ Finančný program Komisie na rok 2025.

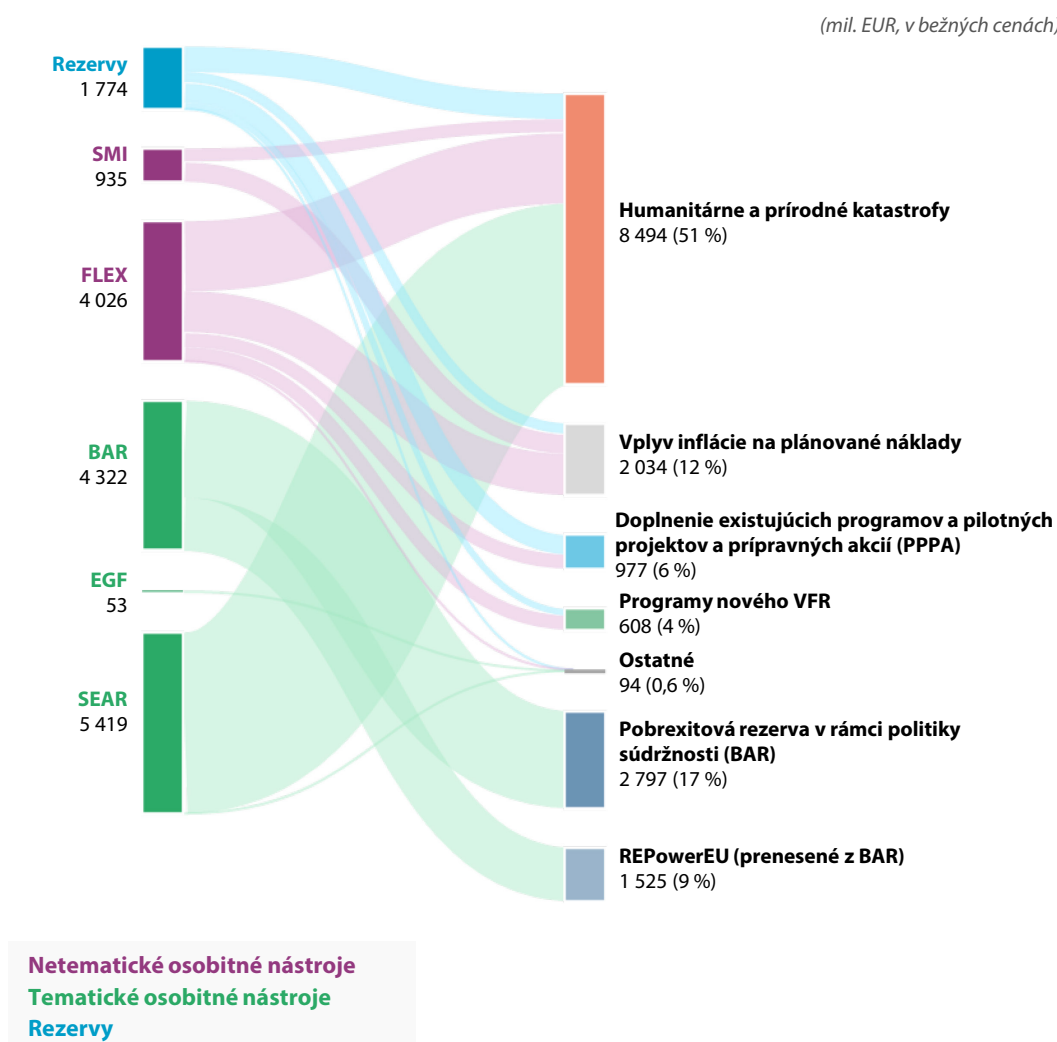
49 Ako sa uvádza v bodoch [35](#) a [36](#), z postupov riadenia verejných financií vyplýva, že významné a výnimočné krízy, ako je vojna, by sa nemali riešiť prostredníctvom bežných rezerv, ale je potrebné krízové rozpočtovanie. Konštatovali sme, že mimo revízie VFR, ktorou sa zaviedla rezerva pre Ukrajinu, chýba vo VFR mechanizmus na spustenie krízového rozpočtovania a reakciu na takéto potreby. Revízia VFR si vyžaduje jednomyselnosť v Rade. V prípade revízie VFR na roky 2021 – 2027 v polovici trvania Komisia vydala svoj návrh v júni 2023 a Rada ho prijala vo februári 2024 po viac ako siedmich mesiacoch zdĺhavých politických rokovaní. Bolo to neskôr ako požadovaný časový rámec prijatia „pred začatím rozpočtového postupu [júl 2023] pre daný rok alebo pre prvý z daných rokov [2024]“²⁴.

Nástroje flexibility sa využili na riešenie širokého radu potrieb

- 50** Pri všetkých prípadoch v rokoch 2021 až 2024, keď sa použili rezervy alebo mobilizovali osobitné nástroje, sme analyzovali dôvody mobilizácie uvedené v rozpočtových dokumentoch. Podrobnejšie sme preskúmali aj vzorku 26 prípadov mobilizácie, aby sme posúdili, či sa nástroje flexibility používali na zamýšľaný účel.
- 51** Z našej analýzy prípadov vo vzorke vyplynulo, že Komisia navrhovala mobilizáciu tematických osobitných nástrojov v súlade s ich špecifickým účelom a rozsahom pôsobnosti. Keďže rezervy a netematické nástroje majú všeobecnejší účel, Komisia mohla navrhnúť ich mobilizáciu na široký rad nových potrieb.
- 52** Zistili sme, že približne polovica z celkového objemu flexibilných prostriedkov sa použila na riešenie núdzových humanitárnych situácií a prírodných katastrof. Druhá polovica sa použila na i) podporu členských štátov pri riešení nepriaznivých dôsledkov brexitu a narušenia trhu s energiou spôsobeného ruskou útočnou vojnou voči Ukrajine (REPowerEU), ii) pokrytie zvýšenia plánovaných nákladov ovplyvneného vyššou než očakávanou infláciou a iii) financovanie vytvorenia nových programov VFR. Zistili sme však aj to, že 6 % objemu flexibilných prostriedkov sa použilo na doplnenie existujúcich programov VFR a na financovanie pilotných projektov a prípravných akcií bez konkrétnej nepredvídanej spúšťacej udalosti (pozri [ilustráciu 5](#)).

²⁴ Článok 13 ods. 2 [nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027](#).

Ilustrácia 5 | Nástroje flexibility sa v rokoch 2021 – 2024 použili na riešenie širokého radu potrieb

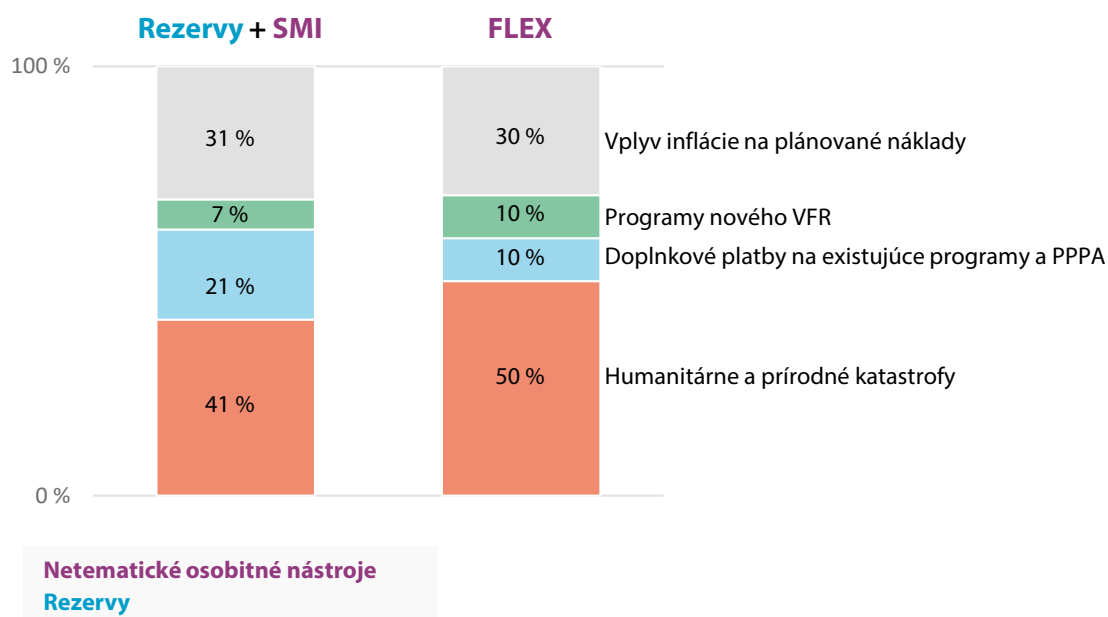


Zdroj: EDA, na základe rozpočtových dokumentov a údajov Komisie.

- 53** V prípade tematických osobitných nástrojov EGF, FSEÚ a BAR (pobrexitová adaptačná rezerva) sú účel a podrobné podmienky mobilizácie stanovené v konkrétnych nariadeniach o týchto nástrojoch. V rámci našej analýzy prípadov mobilizácie EGF a FSEÚ sa potvrdilo, že potreby boli priamo spojené s týmito podmienkami, pokiaľ ide o prepustenie zamestnaných osôb v dôsledku veľkých reštrukturalizačných udalostí (EGF) a prírodných katastrof (FSEÚ). Mobilizácia pobrexitovej adaptačnej rezervy si nevyžadovala vymedzenie špecifických potrieb a členské štáty získali až 73 % predbežného financovania, pričom mali k dispozícii výnimočnú flexibilitu pri rozhodovaní o primeraných vykonávacích opatreniach bez predchádzajúcej dohody s Komisiou.

- 54** Pokiaľ ide o tematický osobitný nástroj EAR, o ktorom neexistuje odvetvové nariadenie, návrhy na pridelenie prostriedkov vychádzajú z interného hodnotenia prioritných potrieb Komisiou. Tento nástroj sa využíval najmä na poskytovanie humanitárnej pomoci v tretích krajinách počas rôznych kríz (87 %). Zvyšok (13 %) sa prideliť v rámci EÚ na riešenie počiatočných potrieb po príleve utečencov z Ukrajiny a na reakciu na vtáčiu chrípku a zvýšenú intenzitu lesných požiarov. V prípadoch, ktoré sme vybrali do vzorky, sa žiadalo o posilnenie programov VFR zameraných na lesné požiare a vtáčiu chrípku (v celkovej výške 66 mil. EUR) na prípadné potreby v neskoršom období roka s cieľom zvýšiť kapacitu reakcie pri opakujúcich sa udalostiach, s ktorými sa v príslušných programoch úplne nepočítalo.
- 55** Rezervy a netematické osobitné nástroje sa používali na rôzne potreby, nielen na núdzové reakcie (pozri *ilustráciu 6*). Hoci v právnom rámci sa nešpecifikujú prípady a kritériá na použitie týchto nástrojov, financovaním širokého spektra potrieb sa môžu znížiť sumy, ktoré sú k dispozícii na mimoriadne situácie a krízy, keď nastanú.

Ilustrácia 6 | Z rezerv a netematických osobitných nástrojov sa v rokoch 2021 – 2024 nefinancovali len mimoriadne a nepredvídané udalosti



Zdroj: EDA, na základe rozpočtových dokumentov a údajov Komisie.

56 Z našej analýzy vyplynulo, že 21 % rezerv sa použilo na posilnenie hlavných programov EÚ, ako sú Horizont Európa, Erasmus+, Program pre životné prostredie a ochranu klímy, Program pre jednotný trh, Nástroj na prepájanie Európy a Digitálna Európa, napriek tomu, že v nich neexistovali nové potreby, a na financovanie pilotných projektov a prípravných akcií (PPPA, pozri [rámček 1](#)). Na podobné výdavky sa použilo aj 10 % z celkovej mobilizácie nástroja FLEX, hoci nástroj FLEX je určený na nepredvídané výdavky. Ďalším príkladom výdavkov, ktoré nesúvisia s mimoriadnymi udalosťami, ale Komisia ich považuje za nepredvídané, je zmena priorít investičných rozhodnutí vyvolaná novými politickými prioritami, ktoré viedli k vytvoreniu nových výdavkových programov VFR (napr. akt o programe Únie pre bezpečnú konektivitu a akt o čípoch). Okrem toho sa značná časť rezerv a netematických osobitných nástrojov (približne 30 %) použila na financovanie zvýšených administratívnych výdavkov a úrokových nákladov nástroja EURI v dôsledku inflačných tlakov, keďže neexistoval iný vhodný mechanizmus (pozri bod [48](#)).

Rámček 1

Pravidelné výdavky sa financovali z prostriedkov určených na nepredvídané udalosti

Parlament, Rada a Komisia môžu každý rok navrhnúť pilotné projekty a prípravné akcie (PPPA) na posúdenie uskutočniteľnosti a následné financovanie z ročného rozpočtu EÚ. V súčasnom VFR navrhol všetky PPPA Parlament.

V nariadení o rozpočtových pravidlách²⁵ sa povoľuje až 40 mil. EUR ročne na pilotné projekty a 100 mil. EUR na prípravné akcie. Keďže tieto sumy nie sú zahrnuté v počiatočnom finančnom plánovaní VFR, na PPPA by sa počas celého VFR mohli využiť dostupné rezervy až do výšky 980 mil. EUR, čo predstavuje 18 % celkových počiatočných rezerv.

V praxi smerovalo v rokoch 2021 – 2024 na PPPA z nástrojov flexibility 72 až 107 mil. EUR ročne, čím zostalo menej finančných prostriedkov na nové potreby alebo nepredvídané udalosti. V rokoch 2021, 2023 a 2024, keď boli rezervy v niektorých položkách vyčerpané, sa PPPA financovali z programu FLEX, ktorý je určený len na nepredvídané výdavky.

²⁵ Článok 58 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

Rámec rozpočtovej flexibility EÚ je príliš zložitý a niektoré možnosti mobilizácie nie sú jasné

- 57** Rozpočtové dokumenty a údaje môžu byť často veľmi náročné, zložité a pre bežných občanov, poslancov a pracovníkov pripravujúcich rozpočty ťažko zrozumiteľné a použiteľné. Podľa OECD²⁶, by mali byť otvorené, transparentné a prístupné, aby poskytovali informácie o kľúčových fázach formulovania, zvažovania, diskusie, vykonávania a revízie politik. Podrobné informácie o rozpočte musia byť zrozumiteľné aj v záujme prístupnosti.
- 58** V tejto časti sme posudzovali, či rámec rozpočtovej flexibility EÚ nie je zbytočne zložitý a či existujú opatrenia na zabezpečenie transparentnosti rozhodovacieho procesu.

Existencia viacerých nástrojov flexibility, ktoré sa občas prekrývajú a nemajú jasne stanovenú prioritu použitia, zvyšuje zložitosť rámca

- 59** Komisia vo svojom návrhu VFR na roky 2021 – 2027 z roku 2018 uviedla, že v budúcnosti by sa mal „klásť dôraz na konsolidáciu, posilnenie a zefektívnenie mechanizmov flexibility v záujme vytvorenia pružnejšieho rámca pri súčasnom zachovaní flexibility, ktorú viacročný finančný rámec ponúka“²⁷. Komisia nenavrhol skombinovať osobitné nástroje. Namiesto toho Komisia navrhla pokračovať v používaní rovnakej kombinácie nástrojov flexibility ako v predchádzajúcom VFR s niekoľkými návrhmi na zefektívnenie a doplnením dodatočných zdrojov financovania pre niektoré osobitné nástroje.
- 60** V júli 2020 Európska rada konštatovala, že by sa mali zjednodušiť a harmonizovať zložité pravidlá na presúvanie súm medzi osobitnými nástrojmi a prenos nevyužitých súm do nasledujúcich rokov, malo by sa predchádzať duplicita medzi tematickými osobitnými nástrojmi, ako aj ich duplicita s programovými výdavkami, a mali by sa preskúmať ďalšie synergie²⁸.

²⁶ Zásada 4 zo *zásad rozpočtového riadenia OECD*, oddiel H v dokumente *OECD Budget Transparency Toolkit*.

²⁷ COM(2018) 322.

²⁸ Závery zo zasadnutia Európskej rady, 2020.

- 61** V odpovedi na náš audítorský prieskum EP BUDG a 71 % zástupcov 17 členských štátov v rozpočtovom výbore Rady uviedli, že súčasná kombinácia osobitných nástrojov je podľa nich zložitá a treba ju zjednodušiť. Navrhli znížiť počet nástrojov, lepšie zosúladiť nástroje s potrebami a prioritami EÚ a harmonizovať a zefektívniť pravidlá.

Prekrývanie nástrojov flexibility

- 62** Komisia neposúdila riziko prekrývania a duplicity nástrojov flexibility. Podľa Komisie osobitné nástroje dopĺňajú rozpočtové výdavky VFR, takže duplicita nie je možná. Napriek tomu sme zaznamenali určité potenciálne možnosti prekrývania a duplicity, najmä pokiaľ ide o účel nástrojov flexibility.
- 63** Tematické osobitné nástroje slúžia na riešenie konkrétnych krátkodobých problémov, zatiaľ čo výdavkové programy VFR pokrývajú dlhodobé investície. Použitie EGF, FSEÚ a pobrexitovej adaptačnej rezervy je vymedzené príslušnými osobitnými nariadeniami a spúšťa sa na základe žiadostí členských štátov. Keďže členské štáty majú v prípade tých istých potrieb na výber podobné fondy, zistili sme, že ciele EGF, pobrexitovej adaptačnej rezervy a niektorých výdavkových programov VFR sa môžu prekrývať (pozri [rámcik 2](#)). To je v rozpore s výzvou predchádzať duplicite a poukazuje to na možnosť uprednostniť výhodnejšie alebo ľahšie realizovateľné možnosti financovania.

Rámček 2

Prekrývanie cieľov osobitných tematických nástrojov: príklady

EGF: čiastočne sa prekrýva s pobrexitovou adaptačnou rezervou. EGF slúži na pomoc prepusteným pracovníkom a samostatne zárobkovo činným osobám postihnutým veľkými reštrukturalizáciami. Pobrexitová adaptačná rezerva bola vytvorená s cieľom zmierniť nepriaznivé dôsledky brexitu vrátane prepúšťania a znižovania počtu zamestnancov. Podporovali sa z nej vytváranie a ochrana pracovných miest, programy skráteného pracovného času, rekvalifikácia a odborná príprava. Podľa Komisie by si členské štáty mohli vybrať, ktoré fondy sa použijú na rekvalifikáciu a odbornú prípravu prepustených pracovníkov v odvetviach, ktoré boli brexitom najviac zasiahnuté.

EGF: prekrýva sa s Európskym sociálnym fondom (ESF)/Európskym sociálnym fondom plus (ESF+). EGF bol navrhnutý na krátkodobé, na potreby zamerané reakcie na nepredvídané udalosti v dôsledku vplyvu globalizácie na podniky, zatiaľ čo ESF/ESF+ sa zameriava na dlhodobé investície. Niektoré členské štáty však považujú proces mobilizácie EGF za zložitý a pomalý a z dôvodu rýchlejšej reakcie a vyššej miery spolufinancovania uprednostňujú ESF/ESF+²⁹. Cieľom nariadenia o EGF pre VFR na roky 2021 – 2027 bolo riešiť tieto problémy, napríklad zosúladiť miery spolufinancovania z EGF a ESF+, zjednodušiť kritériá oprávnenosti a skrátiť lehoty na niektoré procesné kroky. Mobilizácia fondu však zostala nižšia, než sa očakávalo, a to aj napriek rozšíreniu jeho pôsobnosti.

Pobrexitová adaptačná rezerva: čiastočne sa prekrýva s ESF+ a Európskym fondom regionálneho rozvoja (ERDF). ESF+ slúži na podporu zamestnanosti, zvyšovania úrovne zručností a prispôbovania sa uchádzačov o zamestnanie zmenám, zatiaľ čo pobrexitová adaptačná rezerva je zameraná na vytváranie a ochranu pracovných miest vrátane programov skráteného pracovného času, rekvalifikácie a odbornej prípravy. ERDF umožňuje investície do malých a stredných podnikov s cieľom zachovať a vytvárať pracovné miesta, zatiaľ čo pobrexitová adaptačná rezerva slúži na podporu súkromných a verejných podnikov, najmä MSP, samostatne zárobkovo činných osôb a miestnych komunít. Komisia potvrdila, že členské štáty si môžu vybrať, ktorý fond použijú, ak sú opatrenia oprávnené na podporu z pobrexitovej adaptačnej rezervy aj z iného fondu v rámci zdieľaného riadenia.

²⁹ Správa o činnostiach EGF v rokoch 2015 a 2016, Európska komisia, 2017; správa o ex post hodnotení EGF 2014 – 2020, Európska komisia, 2021.

- 64** Zistili sme, že nástroj jednotnej rezervy a FLEX, dva netematické osobitné nástroje fungujúce nad rámec stropu VFR, by sa mohli využívať zameniteľne na tie isté potreby, čo zvyšuje zložitosť pre rozhodovacie orgány (pozri [rámček 3](#)). Podľa nariadenia o VFR sú obidva tieto netematické osobitné nástroje určené na financovanie „výdavkov, ktoré sa nemohli financovať v rámci limitov dostupných stropov“³⁰. Do nástroja jednotnej rezervy sa však získavajú finančné prostriedky z nevyužitých rezerv pôvodne odsúhlasených pod stropom VFR, zatiaľ čo FLEX poskytuje finančné prostriedky nad rámec odsúhlaseného stropu VFR. Komisia vysvetlila, že nástroj jednotnej rezervy a FLEX nemajú stanovenú žiadnu prioritu ani poradie použitia, pričom návrhy na mobilizáciu vychádzajú z okolností a potrieb.

Rámček 3

Prekrývanie netematických osobitných nástrojov SMI a FLEX: príklad

Nástroj jednotnej rezervy (SMI) a FLEX majú rôzne pravidlá prenosu nevyužitých súm, ktoré Komisia zohľadňuje pri návrhu na mobilizáciu. SMI umožňuje prerozdelenie rezerv vo všetkých okruhoch VFR bez obmedzenia prenosu nevyužitých súm do nasledujúcich rokov. FLEX poskytuje pevne stanovenú ročnú sumu nad rámec stropu VFR a nevyužité prostriedky sa môžu prenášať najviac dva roky, potom prepadnú. Podľa vlastného vyjadrenia by Komisia v prípade rizika prepadnutia súm navrhla mobilizáciu FLEX namiesto SMI, aby sa dostupné finančné prostriedky maximálne využili.

Ďalej to ilustruje skutočnosť, že v ročnom rozpočte na rok 2023 sa na pokrytie zvýšených potrieb rozpočtovej položky EURI mobilizoval nástroj SMI, zatiaľ čo v ročnom rozpočte na rok 2024 sa na ten istý účel použil nástroj FLEX. Obidve mobilizácie sa týkali zvýšenia plánovaných výdavkov v porovnaní s pôvodnými odhadmi.

- 65** V našom prieskume zástupcovia členských štátov v rozpočtovom výbore Rady, ktorí súhlasili s tým, že medzi osobitnými nástrojmi existuje určitá duplicita (47 % zo 17 odpovedajúcich), uviedli konkrétne FLEX a SMI. Dodali, že právny rámec pre tieto nástroje nie je presne vymedzený, čo spôsobuje, že výber medzi nimi je nejasný a subjektívny, a že ich použitie a účel sa už v štádiu návrhu značne prekrývajú.

³⁰ Článok 11 ods. 4 a článok 12 ods. 1 [nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027](#).

- 66** Všimli sme si tak isto, že na financovanie potrieb humanitárnych programov a programov súvisiacich s migráciou sa používa viacero nástrojov flexibility, ako napríklad zložka EAR tematického osobitného nástroja SEAR, netematické osobitné nástroje FLEX a SMI a rezervy. Okrem toho sme zaznamenali prekryvanie tematického osobitného nástroja EAR a vnútorných núdzových rezerv VFR zavedených v niektorých výdavkových programoch, ako je napríklad [Fond pre azyl, migráciu a integráciu](#) a [Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce – Globálna Európa](#) (NDICI – Globálna Európa).

Chýba jasná postupnosť pri využívaní rozpočtovej flexibility pod a nad stropom VFR

- 67** Neexistujú žiadne pravidlá, ktoré by určovali, či by sa mali pred rezervami použiť najprv vnútorné programové (núdzové) rezervy VFR, ako je napríklad núdzová rezerva nástroja [NDICI – Globálna Európa](#) s celkovými dostupnými prostriedkami vo výške 9,5 mld. EUR, alebo či by sa nástroje SMI, EAR a FLEX mali mobilizovať až po vyčerpaní týchto rezerv, keďže spadajú pod strop VFR. Komisia rozhoduje o použití týchto rezerv bez toho, aby potrebovala súhlas rozpočtového orgánu.
- 68** V našom audítorskom prieskume EP BUDG uviedol, že všetky druhy vnútorných núdzových rezerv VFR sa potenciálne prekývajú s kapacitami flexibility a reakcie v rámci osobitných nástrojov. Zástupcovia 17 členských štátov v rozpočtovom výbore Rady takisto upozornili na duplicitu rezervy nástroja NDICI – Globálna Európa na riešenie nových výziev a osobitného nástroja EAR a uviedli, že by privítali jasnejšie pravidlá, kedy sa má ktorý z nich mobilizovať.
- 69** V právnom rámci VFR sa nestanovuje postupnosť použitia alebo mobilizácie nástrojov s výnimkou toho, že budúce rezervy³¹ by sa mali mobilizovať až ako posledná možnosť. Ani v interných postupoch Komisie sa nestanovili konkrétne pravidlá postupnosti, v akej by sa mali nástroje flexibility používať. Podľa Komisie sa pri výbere možností financovania na riešenie neočakávaných potrieb uplatňuje zásada riadneho finančného hospodárenia.

³¹ Článok 11 ods. 1 písm. c) [nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027](#).

70 V prípadoch, ktoré sme vybrali do vzorky, sme našli príklad, keď sa mobilizoval tematický osobitný nástroj EAR nad rámec stropu VFR napriek tomu, že boli stále k dispozícii rezervy pod stropom VFR. V iných prípadoch sme zistili, že núdzové rezervy VFR sa využili len čiastočne alebo vôbec, a napriek tomu sa pristúpilo k rezervám alebo osobitným nástrojom (pozri [rámček 4](#)). Komisia tento prístup odôvodnila potrebou ponechať si núdzové rezervy na budúce použitie alebo na iné plánované opatrenia. Ak sa však namiesto vytvorených rezerv využívajú osobitné nástroje nad rámec stropu, kapacita riešiť núdzové potreby finančnými prostriedkami pod stropom VFR sa nevyužíva v plnej miere.

Rámček 4

Postupnosť pri využívaní zabudovanej flexibility, rezerv a osobitných nástrojov nie je jasne stanovená: príklady

Komisia navrhla financovanie darovania vakcín proti ochoreniu COVID-19 prostredníctvom [nástroja núdzovej podpory](#) a rezervy nástroja NDICI – Globálna Európa pod stropom VFR spolu s mobilizáciou nástroja FLEX nad rámec stropu VFR. EP BUDG poznamenal, že „v roku 2021 (po prijatí Komisiou predloženého návrhu opravného rozpočtu) bude v rezerve nástroja NDICI – Globálna Európa stále 188 mil. EUR“. Komisia vysvetlila, že chce zachovať finančné prostriedky v rezerve nástroja NDICI – Globálna Európa na iné potreby, a to napriek tomu, že v novembri 2021 sa schvaľoval opravný rozpočet. Komisia nakoniec v roku 2021 použila 168 mil. EUR z rezervy nástroja NDICI – Globálna Európa na posilnenie tematického programu Globálne výzvy v rámci nástroja NDICI – Globálna Európa v súvislosti s rôznymi prioritami³².

Komisia 31. mája 2023 navrhla mobilizáciu nástroja EAR pre [potravinovú zložku Programu pre jednotný trh](#) na riešenie núdzových potrieb súvisiacich s vtáčou chrípkou. V rámci zodpovedajúceho okruhu 1 VFR „Jednotný trh, inovácie a digitálna ekonomika“ však bolo stále k dispozícii 131 mil. EUR nepridelených rezerv. Nepridelené rezervy mohli plne pokryť sumu požadovanú na Program pre jednotný trh. Okrem toho vnútorné núdzové rezervy programu neboli pred predložením návrhu ešte vyčerpané, hoci bola v programe vyčlenená suma 102 mil. EUR na núdzové opatrenia v rokoch 2023 a 2024 týkajúce sa boja proti chorobám zvierat a škodcom rastlín.

Takisto sme si všimli, že v roku 2022 Komisia na riešenie rovnakých dodatočných potrieb Programu pre jednotný trh navrhla opravný rozpočet 05/2022 s využitím nepridelených rezerv.

³² Odôvodnenie 70 [nariadenia o nástroji NDICI – Globálna Európa](#).

- 71** Naše pozorovania poukazujú na zložitosť procesu finančného riadenia, keď sa na financovanie tej istej potreby môže použiť viacero nástrojov, čo vyvoláva otázky o potrebe a účinnosti existencie viacerých nástrojov. Hoci Komisia uznáva túto zložitosť, je presvedčená, že existencia viacerých nástrojov bez stanoveného poradia ich použitia poskytuje flexibilitu potrebnú na to, aby mohla navrhnúť vhodný nástroj na mobilizáciu.

Pravidlá celkovo uľahčujú rýchlu mobilizáciu, ale nedosahujú maximálnu možnú efektívnosť

- 72** Na mobilizáciu osobitných nástrojov, ktoré si vyžadujú dodatočné rozpočtové prostriedky nad rámec stropu VFR, je potrebný súhlas rozpočtového orgánu. Hoci Rada a Parlament tento prístup vo všeobecnosti uprednostňujú, proces sa tým predlžuje. Komisia vo svojom pracovnom dokumente z roku 2018³³ uznala, že „postupy mobilizácie finančných prostriedkov, ktoré sú mimo viacročného finančného rámca, sú veľmi zdĺhavé a zložité“.
- 73** Posudzovali sme, či pravidlá a postupy umožňujú rýchlu mobilizáciu nástrojov flexibility s cieľom reagovať na vznikajúce potreby.
- 74** Používajú sa dva rôzne postupy mobilizácie:
- a) Netematické osobitné nástroje (SMI, FLEX) sa mobilizujú a nepridelené rezervy sa využívajú prostredníctvom rozpočtového postupu, v rámci ktorého sa dodatočné zdroje pridelujú na príslušný program (príslušné programy) pri schvaľovaní ročných alebo opravných rozpočtov. Sumy navrhnuté v opravných rozpočtoch vedú po ich schválení k úprave príspevkov členských štátov.
 - b) Tematické osobitné nástroje (EGF, BAR, SEAR) sa mobilizujú prostredníctvom postupu presunu. Dostupné ročné sumy sa zapíšu do rozpočtu ako rezerva, ktorá sa stáva rozpočtovou rezervou, a mobilizujú ich spoločne Parlament a Rada na základe návrhu Komisie na presun z rezervy do operačnej rozpočtovej položky³⁴. Po prijatí rozpočtu EÚ pokrývajú príspevky členských štátov plnú výšku rezervy a jednotlivé rozhodnutia o presunoch počas rozpočtového roka nevedú k zmene ich príspevkov.

³³ *Spending review*, Európska komisia, SWD(2018) 171.

³⁴ Články 31 a 49 nariadenia o rozpočtových pravidlách.

- 75** V medziinštitucionálnej dohode³⁵ sa uvádzajú zásady účinnej medziinštitucionálnej spolupráce potrebné na rýchle rozhodovanie o opravných rozpočtoch. Napríklad „Európsky parlament a Rada zohľadnia relatívnu naliehavosť opravného rozpočtu, ako aj potrebu schváliť ho včas, aby sa mohol uplatňovať počas príslušného rozpočtového roka“. Pokiaľ ide o postup presunov, v nariadení o rozpočtových pravidlách sa vyžaduje, aby rozpočtový orgán prijal rozhodnutie o presune do šiestich týždňov od predloženia návrhu Komisie³⁶, v naliehavých prípadoch do troch týždňov.
- 76** V prípade nástrojov flexibility, ktoré sa riadia odvetvovými právnymi predpismi (EGF, BAR, FSEÚ), postupu presunu predchádza posúdenie žiadostí členských štátov Komisiou s cieľom overiť, či spĺňajú podmienky oprávnenosti na financovanie.
- 77** Podľa nášho prieskumu sa EP BUDG a zástupcovia 17 členských štátov v rozpočtovom výbore Rady domnievajú, že obidva postupy mobilizácie umožňujú rýchlo reagovať na nepredvídané udalosti a vznikajúce potreby. V súvislosti s mobilizáciou FSEÚ sa vyjadrili obavy, že vyplácanie finančných prostriedkov trvá príliš dlho a že celkový proces neumožňuje poskytnúť okamžitú pomoc po prírodných katastrofách.

Rýchlosť mobilizačných postupov

- 78** Pravidlá a časový harmonogram ročného rozpočtového postupu sú jasne vymedzené³⁷. Keďže návrh rozpočtu sa pripravuje a prijíma v roku, ktorý predchádza jeho plneniu, zvyčajne sa nepoužíva na riešenie bezprostredných núdzových situácií, a preto nie je harmonogram jeho schvaľovania rozhodujúci pre rýchlu mobilizáciu. Z preskúmania 11 prípadov mobilizovaných prostredníctvom ročných rozpočtov však vyplynulo, že od žiadosti o posilnenie po jej schválenie rozpočtovým orgánom uplynuli v priemere štyri mesiace.
- 79** V prípade opravných rozpočtov je rýchly schvaľovací postup rozhodujúci pre rýchlu mobilizáciu netematických osobitných nástrojov v priebehu roka s cieľom riešiť výnimočné a nepredvídané okolnosti. V právnom základe³⁸ sa nestanovujú lehoty na proces schvaľovania, čo by mohlo ovplyvniť rýchlosť mobilizácie.

³⁵ Článok 31 [medziinštitucionálnej dohody o rozpočtovej disciplíne](#), 2020.

³⁶ Články 31 a 32 [nariadenia o rozpočtových pravidlách](#).

³⁷ Článok 314 [Zmluvy o fungovaní EÚ](#).

³⁸ [Zmluva o fungovaní EÚ](#), [nariadenie o rozpočtových pravidlách](#), [nariadenie o VFR na roky 2021 – 2027](#), [Medziinštitucionálna dohoda o rozpočtovej disciplíne](#) (časť F).

- 80** Z našej analýzy vybraných prípadov vyplynulo, že rýchlosť mobilizácie bola pri postupoch opravných rozpočtov a presunov podobná, hoci postup presunov bol o niečo rýchlejší (pozri [tabuľku 2](#)). Absencia konkrétnych lehôt na mobilizáciu prostredníctvom opravných rozpočtov neovplyvnila rýchlosť mobilizácie.

Tabuľka 2 | V priemere trvá dohodnutie dodatočných výdavkov v opravnom rozpočte aj v postupoch presunu podobne dlho (prípady vybrané do vzorky, 2021 – 2024)

Príslušný postup a nástroj	Lehoty na schválenie/prijatie	Rezerva v schválenom rozpočte	Priemerný čas (v mesiacoch)		
			GR BUDG pripravuje návrh na základe internej žiadosti	Postupy v Rade a Parlamente	Celkový postup
Opravný rozpočet (SMI, FLEX, rezervy)	Nie, ale medziinštitucionálna dohoda požaduje, aby sa zohľadnila relatívna naliehavosť	Nie	0,9	2,1	3,0
Presun v rámci ročného rozpočtu (EGF, SEAR (dve časti: FSEÚ a EAR), BAR)	Áno, do šiestich týždňov od prijatia návrhu (alebo v naliehavých prípadoch do troch týždňov)	Áno	1,1	1,1	2,2

Poznámka: Z porovnania je vylúčený jeden netypický prípad, keď od internej žiadosti Komisie po prijatie opravného rozpočtu uplynuli takmer dva roky z dôvodu potreby politickej dohody o balíku na podporu sýrskych utečencov.

Zdroj: EDA, na základe právnych aktov a údajov Komisie.

Dĺžka posudzovania, ktoré predchádzalo návrhu na mobilizáciu

- 81** Analyzovali sme aj dĺžku posudzovania žiadostí členských štátov o príspevok z EGF a FSEÚ Komisiou, ktoré predchádza návrhu na rozpočtový presun. Na základe zákonných lehôt môže tento proces trvať až päť (EGF) alebo sedem (FSEÚ) mesiacov. Dĺžka postupu bola jedným z predmetov kritiky týchto nástrojov v hodnotiacich správach³⁹. Časový rámec môže byť príliš dlhý na to, aby sa dalo rýchlo reagovať na bezprostredné potreby. Okrem toho si mobilizácia vyžaduje, aby Rada a Parlament prijali dva právne akty, každý s vlastnými pravidlami hlasovania.

³⁹ *Ex post* hodnotenie Fondu solidarity Európskej únie na roky 2002 – 2016, Európska komisia, 2018; správa Komisie o *ex post* hodnotení Európskeho fondu na prispôsobenie sa globalizácii (EGF) 2014 – 2020, Európska komisia, 2021.

82 V prípadoch, ktoré sme vybrali do vzorky, sme analyzovali celkový čas od podania žiadosti členského štátu po rozhodnutia o mobilizácii EGF a FSEÚ (pozri [tabuľku 3](#)). Priemerný celkový čas bol päť mesiacov v prípade EGF a viac ako desať mesiacov v prípade FSEÚ, čo nie vždy zodpovedalo lehotám stanoveným v nariadení o FSEÚ. V prípade niektorých žiadostí trvalo Komisii rok, kým dokončila svoje posúdenie a požiadala o mobilizáciu FSEÚ, pričom v nariadení je stanovená šesťtýždňová lehota. Podľa Komisie to bolo spôsobené neistotou v súvislosti s dostupným rozpočtom pre FSEÚ, zoskupovaním žiadostí a dlhým procesom vyjasňovania záležitostí s členskými štátmi, pretože niekedy predložili neúplné žiadosti.

Tabuľka 3 | Proces mobilizácie EGF a FSEÚ na núdzovú pomoc nie je rýchly (prípady vybrané do vzorky, 2021 – 2024)

Mobilizácia tematických osobitných nástrojov s odvetvovými právnymi predpismi	Priemerný čas (v mesiacoch)				
	Čas do skompletizovania žiadosti členského štátu	Posúdenie žiadosti zodpovedným GR	GR BUDG pripraví návrh na základe internej žiadosti	Postupy v Rade a Parlamente	Celkový postup
EGF	1,2	1,8	0,8	1,5	5,3
FSEÚ: prírodné katastrofy	1,2	7,0	1,1	1,1	10,4
FSEÚ: núdzová zdravotná situácia	8,5*		1,1	1,1	10,7

* Keďže počet žiadostí o podporu z FSEÚ týkajúcich sa pandémie ochorenia COVID-19 bol bezprecedentný, nie je možné presne určiť, koľko času bolo potrebné venovať žiadostiam, kým sa dali považovať za kompletne, a koľko posúdeniu Komisie.

Zdroj: EDA, na základe právnych aktov a údajov Komisie.

- 83** Na rozdiel od postupu podávania žiadostí o príspevok z FSEÚ a EGF si návrh na presun v prípade pobrexitovej adaptačnej rezervy (BAR) nevyžadoval predchádzajúce posúdenie žiadosti členských štátov o financovanie Komisiou. Podľa nariadenia o pobrexitovej adaptačnej rezerve Komisia vypočítala predbežné príspevky pre každý členský štát⁴⁰ a vyplatila ich vo forme predbežného financovania až do výšky 73 % v troch ročných splátkach v rokoch 2021 až 2023, pričom posledná platba je naplánovaná na rok 2025. V rámci výnimky z nariadenia o rozpočtových pravidlách Komisia nemusela vo svojom rozhodnutí opisovať opatrenia na financovanie⁴¹. V roku 2025 bude v tejto súvislosti hodnotiť súlad výdavkov s nariadením o pobrexitovej adaptačnej rezerve *ex post*.
- 84** Rozpočtový orgán kontroluje návrh Komisie na mobilizáciu tematických osobitných nástrojov EGF, FSEÚ a BAR, ktorý sa riadi prísnyimi pravidlami vychádzajúcimi z odvetvových predpisov. Jediným dôvodom na zamietnutie alebo zmenu návrhu by bolo, keby obsahoval chyby alebo bol v rozpore s predpismi. Rozpočtový orgán nezmenil návrh Komisie v žiadnom z analyzovaných prípadov. Na základe našej vzorky sme zistili, že začlenenie týchto nástrojov do rozpočtu VFR ako rezerv spravovaných Komisiou by mohlo ušetriť na príprave presunov a rozhodovaní o nich v priemere 2,2 mesiaca.
- 85** To by sa nevzťahovalo na tematický osobitný nástroj EAR, keďže podmienky a kritériá jeho prideľovania sa neupravujú sektorovými právnymi predpismi. EAR sa mobilizuje prostredníctvom postupu presunu a zistili sme, že sa používa na financovanie rovnakého typu potrieb ako potreby financované prostredníctvom netematických osobitných nástrojov a rezerv (pozri bod 66), ktoré sa mobilizujú prostredníctvom rozpočtového postupu. Keďže v priemernom čase mobilizácie pri týchto dvoch postupoch nie je takmer žiadny rozdiel (bod 80), pričlenením EAR do FLEX by sa pravdepodobnosť rýchlej mobilizácie výrazne neznížila.

⁴⁰ [Vykonávacie rozhodnutie Komisie \(EÚ\) 2021/1803](#), ktorým sa stanovujú predbežné sumy pridelené každému členskému štátu zo zdrojov pobrexitovej adaptačnej rezervy, 2021.

⁴¹ Článok 8 ods. 5 [nariadenia o pobrexitovej adaptačnej rezerve](#).

Chýba štruktúrovaný prístup k dokumentácii analýzy týkajúcej sa alternatívnych možností financovania a súm

- 86** V [zásadách rozpočtového riadenia OECD](#) sa stanovuje, že vzhľadom na obmedzené zdroje tvorba rozpočtu zahŕňa stanovenie priorít, posúdenie pomeru ceny a kvality a prijímanie rozhodnutí.
- 87** Pred návrhom na mobilizáciu tematického osobitného nástroja EAR a netematických osobitných nástrojov FLEX a SMI musí Komisia preskúmať možnosti prerozdelenia rozpočtových prostriedkov v rámci prijatého ročného rozpočtu⁴². Možnosti prerozdelenia sa musia preskúmať aj v prípade návrhu na použitie nepridelených rezerv počas rozpočtového roka (prostredníctvom opravného rozpočtu)⁴³.
- 88** Pred mobilizáciou tematických osobitných nástrojov EGF, FSEÚ a BAR nie je potrebné skúmať možnosti prerozdelenia, pretože sa nimi financujú konkrétne výdavky v súlade s kritériami stanovenými v právnom akte každého nástroja.
- 89** V prípadoch, ktoré sme vybrali do vzorky, sme analyzovali dokumentáciu Komisie s cieľom skontrolovať, či obsahuje preskúmanie rozsahu prerozdelenia rozpočtových prostriedkov v rámci existujúcich programov, odôvodnenie potrieb, sumy, výber nástroja flexibility a zosúladenie účelu každej mobilizácie s požiadavkami špecifickými pre daný nástroj.
- 90** 20 z 26 vybraných prípadov sa týkalo použitia alebo mobilizácie rezerv, EAR, SMI a FLEX, ktoré si vyžadovali preskúmanie možností prerozdelenia. V 14 z 20 prípadov Komisia identifikovala alternatívne možnosti financovania na uspokojenie nových potrieb prostredníctvom prerozdelenia, ale aj prostredníctvom zmeny priorít a využívania zabudovanej flexibility a núdzových nástrojov pod stropmi VFR. V prípadoch v našej vzorke sa vďaka tomu znížili sumy potrebné z nástrojov flexibility. Tieto sumy sa pohybovali od 6 % do 68 % finančných prostriedkov potrebných na pokrytie dodatočných potrieb, čo naznačuje, že alternatívne možnosti financovania boli relevantným zdrojom financovania nových potrieb vrátane nových politických priorít a programov. V ostatných šiestich prípadoch zaradených do vzorky boli nástroje flexibility jediným zdrojom financovania.

⁴² Článok 9 ods. 1 písm. b), článok 11 ods. 1 písm. a) a c), článok 11 ods. 4 a článok 12 [nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027](#); odseky 10, 12 a 13 [Medziinštitucionálnej dohody o rozpočtovej disciplíne](#).

⁴³ Článok 44 ods. 2 nariadenia o rozpočtových pravidlách (2018/1046, tamže 2024/2509 (prepracované znenie)).

- 91** V uvedených 20 prípadoch sme zistili, že preskúmanie možností prerozdelenia nebolo jasne a sledovateľne zdokumentované. Nepodarilo sa nám overiť, či sa preskúmali a využili všetky možnosti prerozdelenia, pretože chýba riadny audítorský záznam (pozri [rámček 5](#)). Podľa Komisie je v niektorých prípadoch nedostatok štruktúrovaného prístupu k dokumentácii spôsobený naliehavou potrebou pripraviť návrh na mobilizáciu. Komisia vo svojich interných postupoch nestanovila žiadne konkrétne kroky ani kontrolný zoznam na preskúmanie možností prerozdelenia pred navrhnutím použitia rezerv alebo mobilizácie netematických osobitných nástrojov. Nevyžaduje ani, aby zamestnanci zdokumentovali tento proces a zvažované alternatívy.

Rámček 5

Nedostatočne zdokumentovaný postup rozhodovania: príklad

Nástroj FLEX sa mobilizoval v prípade dvoch nových legislatívnych iniciatív: [nástroj na posilnenie európskeho obranného priemyslu prostredníctvom spoločného obstarávania](#) (EDIRPA) (500 mil. EUR) a [akt na podporu výroby munície](#) (ASAP, 343 mil. EUR).

V návrhu nástroja EDIRPA, ktorý bol predložený v júli 2022 a prijatý v októbri 2023, sa neuvádzajú pokusy o využitie úspor alebo prerozdelenia na zabezpečenie finančných prostriedkov na túto iniciatívu. Komisia toto opomenutie pripísala časovým obmedzeniam a obmedzenému rozsahu okruhu 5 „Bezpečnosť a obrana“.

Naopak, ASAP, navrhnutý v máji 2023 a prijatý v júli 2023, bol financovaný s využitím i) prerozdelenia v rámci okruhu 5 (260 mil. EUR z Európskeho obranného fondu); ii) časti dohodnutého financovania nástroja EDIRPA (43 mil. EUR) a iii) nástroja FLEX (40 mil. EUR). V podporných dokumentoch, ktoré sme dostali k tomuto prípadu, sa neobjasňovalo, prečo sa možnosti prerozdelenia použité v prípade ASAP nepoužili aj predtým v prípade nástroja EDIRPA.

- 92** V našom audítorskom prieskume EP BUDG uviedol, že Komisia zvyčajne poskytla základné vysvetlenie iných preskúmaných možností financovania, ktoré však nebolo dostatočne podrobné a spoľahlivé a nevysvetľovalo vplyv na programy, z ktorých sa rozpočtové prostriedky čerpali. Niektorí respondenti z rozpočtového výboru Rady uviedli, že Komisia poskytuje takéto informácie vždy (6 % zo 17 odpovedajúcich) alebo zvyčajne (47 % zo 17 odpovedajúcich), zatiaľ čo iní (47 % zo 17 odpovedajúcich) uviedli, že ich poskytuje zriedka.

93 Okrem toho z našej analýzy vybraných prípadov vyplynulo, že odôvodnenie súm na financovanie nových potrieb nebolo dostatočne jasné alebo podrobné v 18 z 20 prípadov, ktoré sa týkali použitia a mobilizácie rezerv, netematických osobitných nástrojov FLEX a SMI a tematického osobitného nástroja EAR. Chýbali v ňom podkladové výpočty, ako sa tieto sumy odhadovali, a finančný rozpis konkrétnych činností, ktoré sa mali financovať. V 13 prípadoch boli tieto sumy spojené s politickými dohodami o primeranom financovaní príslušných potrieb. V ostatných piatich prípadoch boli navrhované sumy spojené s konkrétnymi spúšťacími udalosťami, ktoré si vyžadovali posilnenie určitých programov VFR, v oblastiach humanitárnej pomoci, zdravia a civilnej ochrany.

Túto správu prijala komora V, ktorej predsedá Jan Gregor, člen Dvora audítorov, v Luxemburgu na svojom zasadnutí dňa 8. júla 2025.

Za Dvor audítorov



Tony Murphy
predseda

Prílohy

Príloha I – O tomto audite

Flexibilita rozpočtu EÚ

- 01** EÚ používa dlhodobé rozpočty, ktoré sa nazývajú viacročné finančné rámce (VFR). Tie poskytujú stabilný rámec na zvýšenie predvídateľnosti financií EÚ prostredníctvom právne záväzných ročných limitov (tzv. stropov). Stropy sú stanovené na strane príjmov (tzv. strop vlastných zdrojov) aj výdavkov (tzv. strop VFR) a pre každú kategóriu výdavkov (tzv. okruh). Jedným z najnáročnejších aspektov úspešného viacročného finančného plánovania je dosiahnutie rovnováhy medzi stabilitou a predvídateľnosťou na jednej strane a flexibilitou na strane druhej¹.
- 02** V súčasnosti sa VFR vzťahuje na obdobie siedmich rokov, čo je dlhšie obdobie ako vo väčšine krajín OECD, kde strednodobé výdavkové rámce pokrývajú maximálne tri až päť rokov². Okrem toho príprava nového VFR trvá niekoľko rokov. Komisia strávi prípravou približne rok a svoj návrh musí predložiť dva a pol roka pred začiatkom VFR³.

¹ *How flexible is the EU budget? Flexibility instruments and mechanisms in the multiannual financial framework (MFF)*, Výskumná služba Európskeho parlamentu, 2020.

² Kapitola 4 *Budgeting practices and procedures, Government at a glance*, OECD, 2013.

³ Článok 21 nariadenia Rady (EÚ, Euratom) 2020/2093, ktorým sa stanovuje viacročný finančný rámec na roky 2021 až 2027 (nariadenie o VFR na roky 2021 – 2027).

03 Okrem trvania VFR a používania stropov vytvára niekoľko ďalších prvkov rozpočtu EÚ dojem nepružnosti, napríklad:

- o je viazaný rozpočtovými zásadami stanovenými v [Zmluve o fungovaní EÚ](#)⁴ a vysvetlenými v nariadení o rozpočtových pravidlách⁵; zásady ako jednotnosť, ročná platnosť a špecifikácia obmedzujú možnosti prideľovania dodatočných zdrojov a presunu pridelených prostriedkov v rámci VFR;
- o približne dve tretiny rozpočtu sú vopred pridelené členským štátom⁶, čo obmedzuje možnosť Komisie prerozdeľovať výdavky v rámci rozpočtových položiek.

04 Rozpočet si však zároveň vyžaduje aj flexibilitu, aby bolo možné reagovať na neočakávané výzvy – ako sú krízy a núdzové situácie – a meniace sa priority. VFR obsahuje osobitné ustanovenia a tzv. osobitné nástroje na sprístupnenie finančných prostriedkov za týchto okolností. Tieto opatrenia na zabezpečenie flexibility umožňujú odchyliť sa od záväzných stropov VFR a od rozpočtových zásad pridaním finančných prostriedkov a ich presunom medzi jednotlivými rokmi a okruhmi.

05 Viaceré krízy, ktoré postihli EÚ v predchádzajúcich rokoch, najmä hospodárske, migračné, bezpečnostné a zdravotné výzvy, prírodné katastrofy, vojny, inflácia a potreba riešiť nové politické priority, potvrdili potrebu flexibility rozpočtu EÚ. V reakcii na tento vývoj EÚ rozšírila svoje nástroje flexibility vo VFR na roky 2014 – 2020 aj vo VFR na roky 2021 – 2027. EÚ ešte väčšmi posilnila svoj súbor nástrojov flexibility pri revízii VFR v polovici trvania schválenej vo februári 2024⁷.

06 Pri pohľade na celkovú mieru rozpočtovej flexibility je potrebné rozlišovať medzi netematickými osobitnými nástrojmi spolu s rezervami a medzi tematickými osobitnými nástrojmi. Flexibilita tematických osobitných nástrojov je obmedzená ich veľmi špecifickým účelom, zatiaľ čo netematické osobitné nástroje a rezervy nie sú viazané konkrétnym účelom.

⁴ Článok 310 [Zmluvy o fungovaní EÚ](#).

⁵ Článok 6 [nariadenia o rozpočtových pravidlách](#).

⁶ [The EU's 2021 – 2027 long-term budget and NextGenerationEU](#), Európska komisia, 2021.

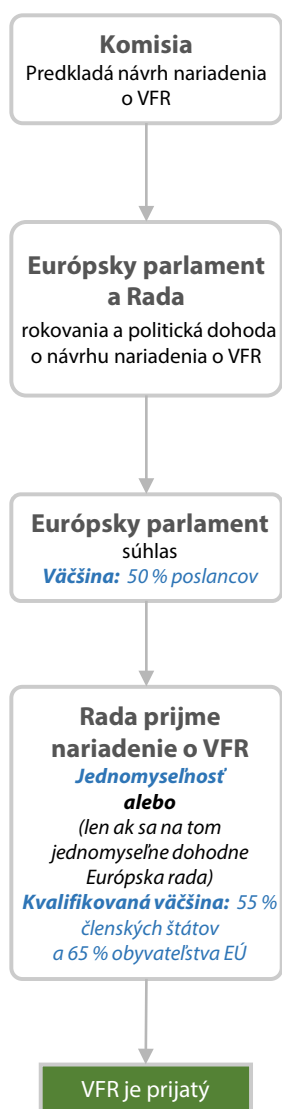
⁷ Článok 4 [nariadenia \(EÚ\) 2023/435](#).

Úlohy a zodpovednosti

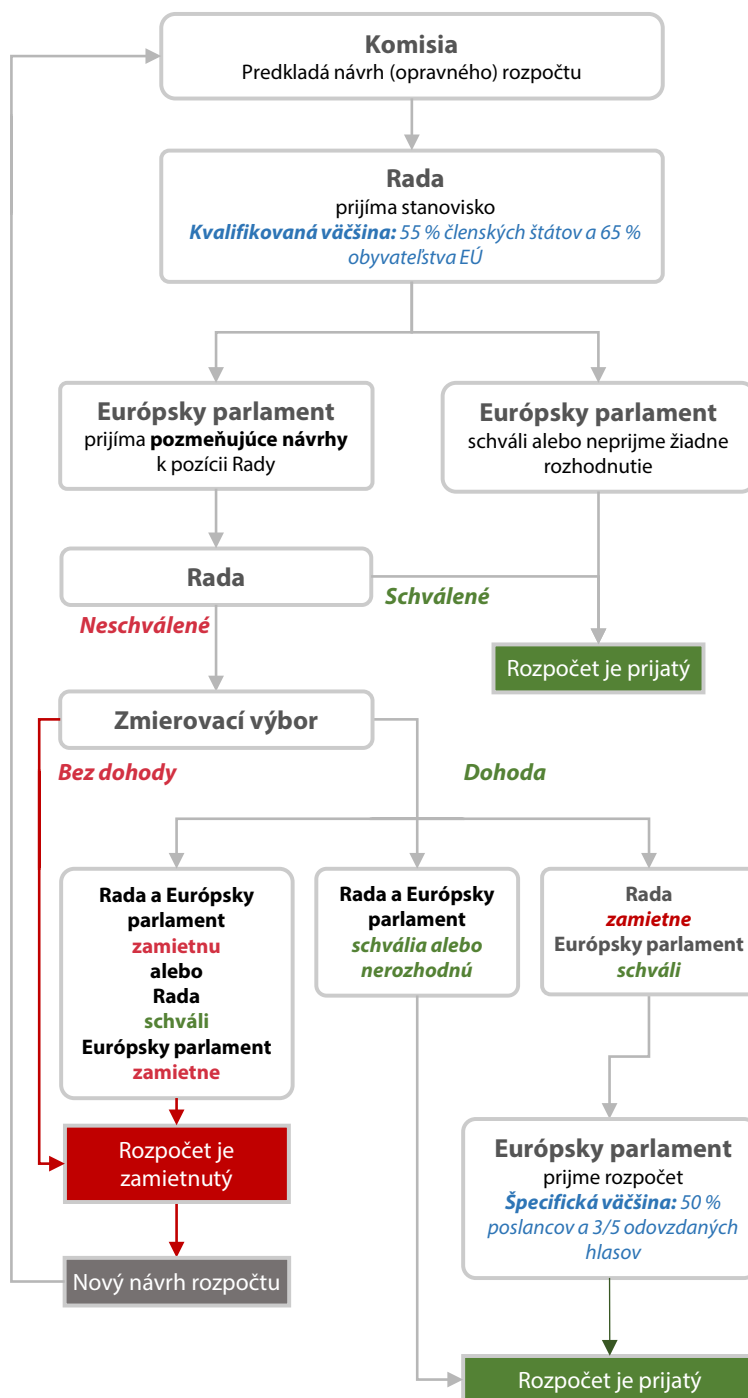
- 07** Na *ilustrácii 1* sú znázornené kľúčové kroky v procese schvaľovania nariadenia o VFR, ako aj ročného a opravného rozpočtu.

Ilustrácia 1 | Proces schvaľovania nariadenia o VFR a ročného a opravného rozpočtu

Nariadenie o VFR



Ročný rozpočet a opravné rozpočty



Zdroj: EDA, na základe článkov 312 a 314 Zmluvy o fungovaní EÚ, článku 21 nariadenia o VFR a legislatívneho harmonogramu Parlamentu.

- 08** Pokiaľ ide o osobitné opatrenia na využívanie nástrojov flexibility, rozhodnutie o mobilizácii tematických osobitných nástrojov prijímajú spoločne Parlament a Rada na základe návrhu Komisie na presun do príslušných rozpočtových položiek. O mobilizácii netematických osobitných nástrojov a použití rezerv sa rozhoduje v rámci rozpočtového postupu, ktorým sa pridelujú dodatočné zdroje na príslušný program (programy).

Rozsah auditu a audítorský prístup

- 09** Prostredníctvom tohto auditu sme posudzovali, či boli nástroje rozpočtovej flexibility EÚ pre VFR na roky 2021 – 2027 dobre navrhnuté a či bolo ich použitie opodstatnené, aby sa predišlo riziku nadmerného vyčerpania nástrojov počas prvých rokov VFR. Pri audite sme sa zamerali na návrh a mobilizáciu tematických (EGF, SEAR a BAR) a netematických (SMI a FLEX) osobitných nástrojov nad rámec stropu VFR a na využívanie rezerv pod stropom VFR v prebiehajúcom VFR za roky 2021 – 2024.
- 10** Z rozsahu auditu sme vylúčili rezervu pre Ukrajinu a nástroj EURI, pretože bolo príliš skoro na posúdenie ich fungovania v praxi. Audit sa nevzťahoval ani na štrukturálne prvky, ktoré poskytujú flexibilitu pod stropmi VFR (presuny, prenosi, vnútorné programové rezervy atď.), keďže týmito prvkami sa do prijatého rozpočtu nedopĺňajú ďalšie rozpočtové prostriedky.
- 11** Analyzovali sme:
- dokumenty, z ktorých vychádza VFR na roky 2021 – 2027 a jednotlivé nástroje flexibility, doplnené o ďalšie podrobnosti z rozhovorov so zamestnancami Komisie,
 - návrh nástrojov (vrátane pridelených súm) v porovnaní s medzinárodnými normami pre verejné rozpočty (kde to bolo možné vzhľadom na jedinečný charakter rozpočtu EÚ),
 - pravidlá a postupy mobilizácie,
 - vzorku 26 prípadov mobilizácie/využitia nástrojov flexibility v celkovej hodnote takmer 10 mld. EUR s pokrytím všetkých krokov od počiatočnej žiadosti až po konečné rozhodnutie.

- 12** Prezentácia údajov o využívaní rezerv a mobilizácii osobitných nástrojov odráža cieľ nášho auditu, ktorým je preskúmať, ako sa pomocou týchto nástrojov financovali z rozpočtu EÚ rôzne dodatočné potreby. Vychádzali sme zo skutočných potrieb, ktoré si vyžadovali financovanie, a na základe rozpočtových dokumentov sme určili, ako sa tieto potreby financovali z dostupných rezerv a osobitných nástrojov. Rezervy sa vypočítavajú na základe rozdielu medzi prijatými stropmi VFR a plánovanými výdavkami a v dôsledku úprav finančného plánovania sa môžu počas VFR meniť. Úspory a iné zmeny počas plnenia rozpočtu tak vedú k zvýšeniu dostupných rezerv v porovnaní s pôvodnými rezervami odsúhlasenými pri prijatí nariadenia o VFR. Tieto uvoľnené rezervy sme považovali za dostupné na riešenie nových potrieb.
- 13** Na doplnenie uvedených zdrojov informácií sme uskutočnili prieskum medzi zástupcami 27 členských štátov EÚ v rozpočtovom výbore Rady, ako aj v rozpočtovom výbore Parlamentu, aby sme získali ich názory ako zástupcov rozpočtového orgánu, ktorý rozhoduje o návrhu a používaní týchto nástrojov. Dostali sme odpovede od zástupcov 17 členských štátov vo výbore Rady a jednu odpoveď od parlamentného výboru, ktorá predstavuje súhrnné vyjadrenie názorov jeho členov. Otázky v prieskume sa týkali napríklad primeranosti súm, ktoré sú k dispozícii pre nástroje flexibility, zložitosti rámca flexibility, rýchlosti postupov mobilizácie a dostatočnosti informácií poskytovaných Komisiou v rozhodovacom procese.

Príloha II – Hlavné právne požiadavky

01 V [tabuľke 1](#) je uvedený prehľad kľúčových prvkov nástrojov rozpočtovej flexibility EÚ, na ktoré sa vzťahuje tento audit, ako sú stanovené v príslušných právnych predpisoch.

Tabuľka 1 | Prehľad kľúčových právnych požiadaviek na nástroje flexibility

Nástroj flexibility	Účel	Pravidlá mobilizácie/používania a právny základ
Rezervy	Nie je vymedzený žiadny účel.	Počas rozpočtového postupu a pri schvaľovaní všeobecného rozpočtu Únie sa musia v čo najväčšej miere ponechať dostatočné rezervy pod stropmi na rôzne okruhy VFR s výnimkou podokruhu Hospodárska, sociálna a územná súdržnosť. Právny základ: Odsek 7 medziinštitucionálnej dohody .
Netematické osobitné nástroje		
Nástroj jednotnej rezervy (SMI)	Umožniť presuny dostupných rezerv pod stropmi VFR medzi jednotlivými rokmi a okruhmi VFR.	Tri časti: a) rezervy, ktoré zostali k dispozícii v rámci stropov VFR na záväzky z predchádzajúceho roku; b) rozdiel medzi uskutočnenými platbami a stropom na platby z VFR v predchádzajúcom roku a c) v krajnom prípade dodatočné sumy, ktoré môžu byť k dispozícii, ak sa započítajú s rezervami na bežné alebo budúce roky. Maximálne ročné sumy: 0,04 % HND EÚ pre viazané rozpočtové prostriedky 0,03 % HND EÚ pre platobné rozpočtové prostriedky - pevná maximálna úprava stropu platieb v rokoch 2025 – 2027 Právny základ: Článok 11 nariadenia o VFR .
Nástroj flexibility (FLEX)	Financovanie špecifických nepredvídaných výdavkov na daný rozpočtový rok.	Maximálne ročné sumy: 915 mil. EUR v rokoch 2021 – 2023; 1 346 mil. EUR v rokoch 2024 – 2027. Prepadnuté sumy SEAR sa presunú do FLEX. Nevyužité sumy FLEX možno použiť do roku N+2. Právny základ: Článok 12 nariadenia o VFR .
Tematické osobitné nástroje		
Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii (EGF)	Podpora sociálno-ekonomických transformácií, ktoré sú výsledkom globalizácie a technologických a environmentálnych zmien, tým, že pomáha pracovníkom, ktorí prišli o zamestnanie , a samostatne zárobkovo činným osobám, ktoré ukončili činnosť, prispôbiť sa štrukturálnej zmene.	Maximálna ročná suma: 30 mil. EUR. Právny základ: Článok 8 nariadenia o VFR . Doplňujúci právny akt: Nariadenie (EÚ) 2021/691 o Európskom fonde na prispôsobenie sa globalizácii na pomoc pracovníkom, ktorí prišli o zamestnanie .

Nástroj flexibility	Účel	Pravidlá mobilizácie/používania a právny základ
Rezerva na solidaritu a núdzovú pomoc (SEAR)	Rezerva európskej solidarity: poskytovať pomoc v reakcii na núdzové situácie vzniknuté v dôsledku veľkých katastrof, na ktoré sa vzťahuje Fond solidarity Európskej únie (FSEÚ).	Maximálna ročná suma: 1 016 mil. EUR. Nevyužitú sumu vo FSEÚ sa môžu použiť do roku N+1. V poslednom štvrtroku musí vždy zostať k dispozícii 25 % ročnej sumy. Právny základ: Článok 9 nariadenia o VFR . Doplňujúci právny akt: Nariadenie Rady (ES) č. 2012/2002 z 11. novembra 2002, ktorým sa zriaďuje fond solidarity Európskej únie
	Rezerva na núdzovú pomoc (EAR): rýchla reakcia na špecifické núdzové potreby v Únii alebo mimo nej v dôsledku nepredvídateľných udalostí.	Maximálna ročná suma: 508 mil. EUR. Nevyčerpané sumy v EAR sa môžu použiť do roku N+1. Právny základ: Článok 9 nariadenia o VFR .
Pobrexitová adaptačná rezerva (BAR)	Poskytovať pomoc v prípade nepredvídaných nepriaznivých dôsledkov vystúpenia Spojeného kráľovstva EÚ v najviac dotknutých členských štátoch a odvetviach .	Maximálna celková suma na celý VFR: 4 491 mil. EUR. Právny základ: Článok 10 nariadenia o VFR . Doplňujúci právny akt: Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2021/1755 zo 6. októbra 2021, ktorým sa zriaďuje pobrexitová adaptačná rezerva

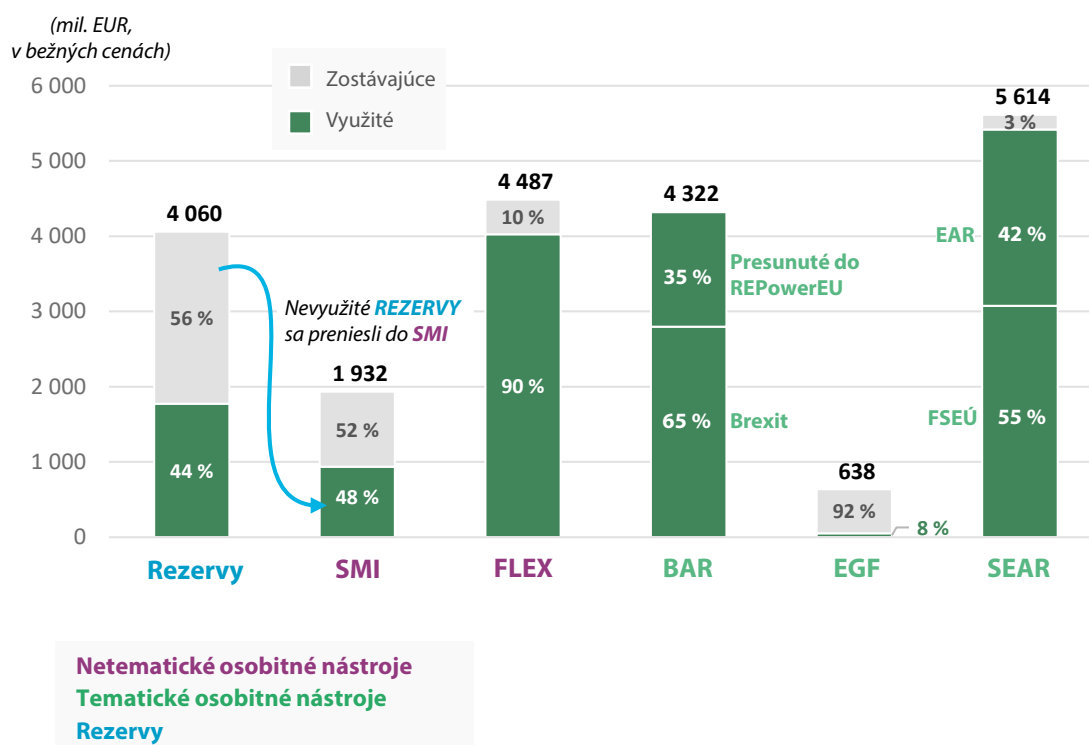
Poznámka: Všetky sumy sú v cenách z roku 2018.

Zdroj: EDA, na základe právnych aktov uvedených v tabuľke.

Príloha III – Využívanie nástrojov flexibility v rokoch 2021 – 2024

01 Analyzovali sme využívanie nástrojov flexibility v období rokov 2021 až 2024 (pozri [ilustráciu 1](#)). Niektoré nástroje sa využívali intenzívnejšie ako iné. Najžiadanejšími boli najmä SEAR a FLEX.

Ilustrácia 1 | FLEX a SEAR sa v rokoch 2021 až 2024 využívali intenzívne



Poznámka: Na ilustrácii sú znázornené celkové rezervy skutočne dostupné v rokoch 2021 – 2024. Celkové dostupné sumy pre nástroje FLEX, BAR, EGF a SEAR sú súčtom ročných pridelených prostriedkov na roky 2021 – 2024 vrátane zmien z roku 2024 prijatých v rámci revízie VFR v polovici trvania.

Zdroj: EDA, na základe [nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027](#), rozpočtových dokumentov a údajov Komisie.

Využívanie rezerv a netematických osobitných nástrojov.

02 Z analýzy využívania rezerv a netematických nástrojov FLEX a SMI v rokoch 2021 až 2024 vyplynulo, že rezervy sa najintenzívnejšie využívali v roku 2022, keď sa začala ruská útočná vojna voči Ukrajine. Dopyt po nástrojoch SMI a FLEX sa v rokoch 2023 a 2024 výrazne zvýšil v dôsledku vysokej inflácie, ktorá ovplyvnila administratívne náklady EÚ a úrokové náklady nástroja Európskej únie na obnovu (pozri [ilustráciu 2](#)).

Ilustrácia 2 | Od roku 2021 do roku 2024 sa nové potreby čoraz väčšími uspokojovali prostredníctvom rezerv a netematických osobitných nástrojov



Poznámka: Na ilustrácii sú znázornené celkové rezervy skutočne dostupné v rokoch 2021 – 2024. Celkové dostupné sumy v roku 2024 odrážajú zmeny z revízie VFR v polovici trvania.

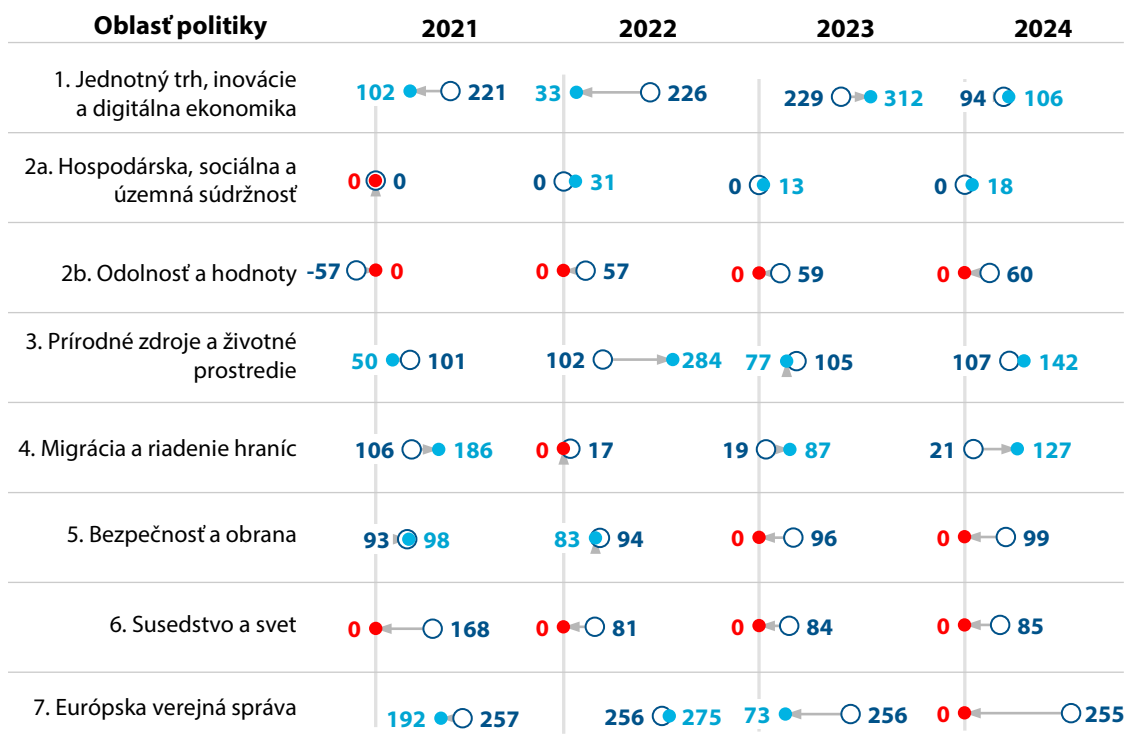
Zdroj: EDA, na základe [nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027](#), rozpočtových dokumentov a údajov Komisie.

03 Rezervy sa v niektorých oblastiach politiky VFR s väčšími novými potrebami vyčerpali, zatiaľ čo v iných oblastiach bol dopyt nižší; nevyčerpané rezervy sa premietli do SMI.

Z *ilustrácie 3* vyplýva, že **rezervy** v rámci okruhov 2b, 5 a 6 VFR (odolnosť a hodnoty, bezpečnosť a obrana a vonkajšia činnosť) boli neustále vyčerpané.

Ilustrácia 3 | Dostupné rezervy pre oblasti politiky spojené s odolnosťou, obranou a vonkajšou činnosťou boli neustále vyčerpané

(mil. EUR, v bežných cenách)



○ Počiatočná marža v súlade s prijatým nariadením o VFR

Zostávajúca marža na konci roka:

● Viac ako nula

● Žiadna zostávajúca marža

Zdroj: EDA, na základe údajov Komisie: *The EU's 2021 – 2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures*, GR BUDG, 2021 (počiatočné ročné rezervy); technická aktualizácia finančného plánovania na roky 2026 – 2027 po prijatí rozpočtu na rok 2025 (aktualizované rezervy v rokoch 2021 – 2024 a orientačné rezervy na roky 2025 – 2027).

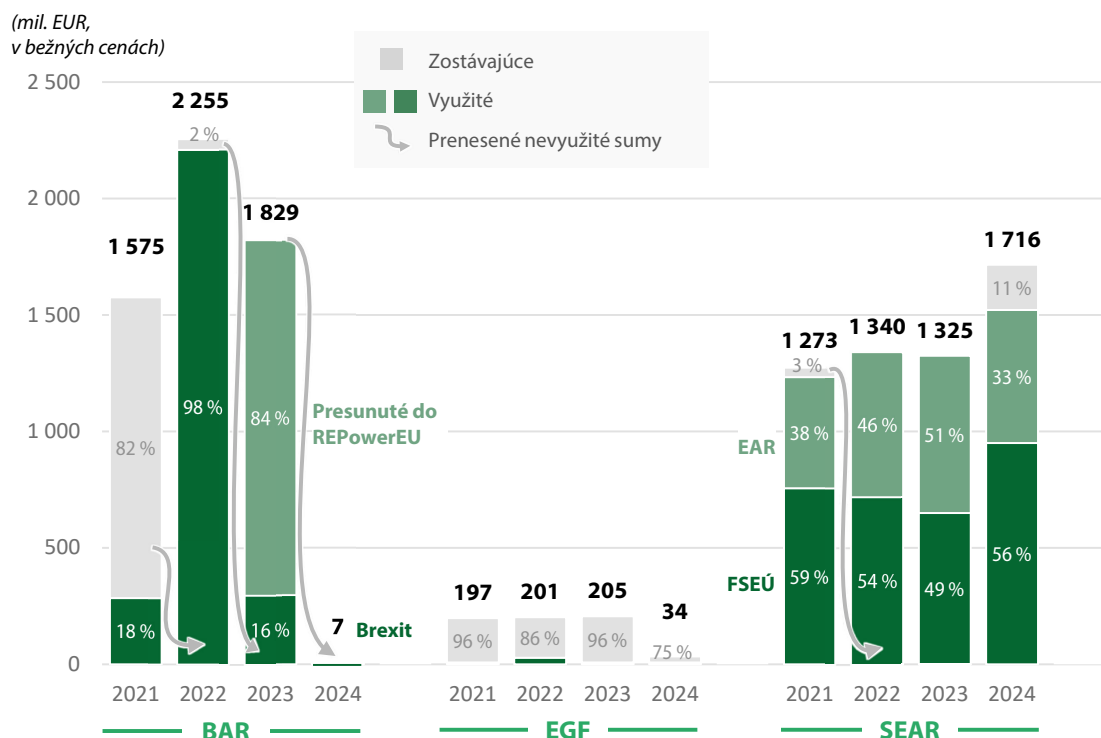
04 V rámci okruhu 5 VFR sa rezervy v rokoch 2023 – 2024 vyčerпали v dôsledku vytvorenia nástroja na posilnenie európskeho obranného priemyslu prostredníctvom spoločného obstarávania (EDIRPA) v reakcii na ruskú útočnú vojnu voči Ukrajine. V rámci okruhu 6 bolo potrebné posilniť programy vonkajšej činnosti EÚ v dôsledku zmeny politických priorít, čo si vyžiadalo vyššie finančné prostriedky na podporu sýrskych utečencov v Turecku a susedných krajinách na roky 2021 – 2024. Významné čerpanie rezerv v rámci iných okruhov bolo spôsobené zvýšenými nákladmi na pôžičky v rámci nástroja EURI (okruh 2b), podporou systémov prijímania osôb utekajúcich z Ukrajiny (okruh 4) a vplyvom inflácie na administratívne výdavky (okruh 7).

- 05** **SMI** sa mobilizovala len v rokoch 2023 a 2024. Zakaždým, keď sa použila, však išlo o značné sumy, v priemere okolo 200 mil. EUR. Šesťdesiat percent celkovej sumy SMI sa mobilizovalo na riešenie zvýšenia plánovaných výdavkov v porovnaní s pôvodnými odhadmi v dôsledku prudkého zvýšenia inflácie: i) výdavky na úrokové náklady na prostriedky požičané na kapitálových trhoch na financovanie nástroja EURI a ii) administratívne výdavky inštitúcií EÚ. Ďalšie prípady mobilizácie boli spojené s politickými dohodami na posilnenie opatrení v oblasti migrácie a humanitárnej pomoci.
- 06** Dopyt po nástroji **FLEX** nebol lineárny. V rokoch 2021 a 2022 sa využíval len mierne, pričom finančné prostriedky sa preniesli do nasledujúcich rokov. V rokoch 2023 a 2024 sa dopyt výrazne zvýšil, hoci nástroj **FLEX** sa nikdy úplne nevyčerpal.
- 07** Podobne ako v prípade SMI bolo hlavným účelom mobilizácie nástroja **FLEX** (45 %) riešiť zvýšené úrokové náklady na nástroj EURI v dôsledku zvyšovania inflácie. Okrem toho sa 25 % prostriedkov mobilizovalo na humanitárnu pomoc a 14 % sa použilo na riešenie krízy spôsobenej pandemiou ochorenia COVID-19 a prírodných katastrof. Zvyšné sumy (16 %) sa mobilizovali na nové politické priority a posilnenie programov VFR.

Využívanie netematických osobitných nástrojov

- 08** Z analýzy čerpania tematických osobitných nástrojov vyplynulo, že tematické osobitné nástroje **BAR** a **EGF** sa využívali veľmi málo, zatiaľ čo tematický osobitný nástroj **SEAR**, ktorý zahŕňa FSEÚ a EAR, sa od roku 2021 do roku 2023 využíval každoročne v plnej miere až do zavedenia zmien pri revízii VFR v polovici trvania v roku 2024 (pozri [ilustráciu 4](#)).

Ilustrácia 4 | Nástroje BAR a EGF sa využívali nedostatočne, ale dopyt po nástroji SEAR bol v rokoch 2021 – 2024 vysoký



Tematické osobitné nástroje

Poznámka: Celkové dostupné sumy v roku 2024 odrážajú zmeny z revízie VFR v polovici trvania. Suma pobrexitovej adaptačnej rezervy prevedená do REPowerEU v roku 2023 zahŕňa sumy vyplatené členským štátom v rámci predbežného financovania v roku 2021 (123 mil. EUR) a 2022 (335 mil. EUR). Tieto sumy sú vyňaté z dostupných a využitých súm v rokoch 2021 a 2022.

Zdroj: EDA, na základe [nariadenia o VFR na roky 2021 – 2027](#), rozpočtových dokumentov a údajov Komisie.

- 09** Do roku 2023 Komisia vyplatila predbežné financovanie vo výške 2,8 mld. EUR 17 členským štátom, ktoré požiadali o podporu z pobrexitovej adaptačnej rezervy, zatiaľ čo desať členských štátov o ňu nepožiadalo. V [správe Komisie o pokroku pri využívaní pobrexitovej adaptačnej rezervy](#) z júna 2024 sa uvádzajú oneskorenia a ich dôvody, ako napríklad požiadavka, aby členské štáty v prípade podporovaných opatrení preukázali jasnú súvislosť s brexitom. Okrem toho boli kapacity štátnej správy zaťažené v dôsledku rokovaní o národných plánoch a programoch politiky súdržnosti v [Mechanizme na podporu obnovy a odolnosti](#). Následne sa zmenou nariadenia o pobrexitovej adaptačnej rezerve¹ umožnilo členským štátom previesť nevyužitú sumu z tejto rezervy do plánu [REPowerEU](#). Začiatkom roka 2023 túto možnosť využilo 23 členských štátov v celkovej výške 2,1 mld. EUR.

¹ Článok 4 nariadenia (EÚ) [2023/435](#).

- 10** Využívanie **EGF** bolo napriek jeho rozšírenému rozsahu pôsobnosti vo VFR na roky 2021 – 2027 nízke a sumy EGF sa pri revízii VFR v polovici trvania znížili.
- 11** Intenzívny dopyt po nástroji **SEAR**, ktorý zahŕňa FSEÚ a EAR, poukázal na zvýšené potreby súvisiace s účelom týchto nástrojov: výskyt a rozsah prírodných katastrof (FSEÚ), humanitárna kríza v susedstve EÚ a núdzové situácie v dôsledku ruskej útočnej vojny voči Ukrajine (EAR).

Skratky

AMIF: Fond pre azyl, migráciu a integráciu

ASAP: akt na podporu výroby munície

BAR: pobrexitová adaptačná rezerva

BMVI: Nástroj na riadenie hraníc a víza

EAR: rezerva na núdzovú pomoc

EDIRPA: nástroj na posilnenie európskeho obranného priemyslu prostredníctvom spoločného obstarávania

EFRR: Európsky fond regionálneho rozvoja

EGF: Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii

EP BUDG: Výbor Európskeho parlamentu pre rozpočet

ESF: Európsky sociálny fond

ESF+: Európsky sociálny fond plus

EURI: Nástroj Európskej únie na obnovu

FLEX: nástroj flexibility

FSEÚ: Fond solidarity Európskej únie

GR BUDG: Generálne riaditeľstvo Európskej komisie pre rozpočet

NDICI – Globálna Európa: Nástroj susedstva a rozvojovej a medzinárodnej spolupráce – Globálna Európa

OECD: Organizácia pre hospodársku spoluprácu a rozvoj

PPPA: pilotné projekty a prípravné akcie

SEAR: rezerva na solidaritu a núdzovú pomoc

SMI: nástroj jednotnej rezervy

VFR: viacročný finančný rámec

Glosár

Celková rezerva na záväzky: Osobitný nástroj EÚ z VFR na roky 2014 – 2020, ktorý umožňuje zahrnúť do rozpočtu nevyužité viazané rozpočtové prostriedky z predchádzajúcich rokov.

Európska rezerva na solidaritu: Osobitný nástroj EÚ, ktorý umožňuje financovanie pomoci v reakcii na núdzové situácie vzniknuté v dôsledku veľkých katastrof, na ktoré sa vzťahuje Fond solidarity Európskej únie.

Európsky fond na prispôsobenie sa globalizácii: Fond zriadený na podporu prepustených pracovníkov a samostatne zárobkovo činných osôb, ktoré ukončili činnosť v dôsledku globalizácie a technologických a environmentálnych zmien.

Európsky fond regionálneho rozvoja: Fond EÚ určený na posilňovanie hospodárskej a sociálnej súdržnosti v EÚ financovaním investícií na zníženie nerovnováh medzi regiónmi.

Európsky sociálny fond plus: Fond EÚ pre politiky zamestnanosti, sociálne politiky, politiky vzdelávania a zručností vrátane štrukturálnych reforiem v týchto oblastiach. Nadväzuje na bývalý Európsky sociálny fond.

Európsky sociálny fond: Fond EÚ na vytváranie vzdelávacích a pracovných príležitostí a zlepšovanie situácie ľudí ohrozených chudobou. Nahradený Európskym sociálnym fondom plus.

Fond solidarity Európskej únie: Fond, ktorý podporuje členské štáty a prístupové krajiny EÚ pri reakcii na prírodné katastrofy a mimoriadne udalosti v oblasti verejného zdravia.

Nariadenie o rozpočtových pravidlách: Pravidlá upravujúce, ako sa rozpočet EÚ zostavuje a plní, a súvisiace procesy, ako je vnútorná kontrola, vykazovanie, audit a absolútorium.

Nástroj EURI: Osobitný nástroj EÚ, ktorý sa môže použiť na financovanie časti nákladov na platby splatné za prostriedky požičané na kapitálových trhoch na financovanie Nástroja Európskej únie na obnovu.

Nástroj Európskej únie na obnovu: Balík finančných prostriedkov na pomoc členským štátom EÚ, aby sa zotavili z hospodárskeho a sociálneho vplyvu pandémie ochorenia COVID-19, fungujúci najmä prostredníctvom Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti. Označuje sa aj ako NextGenerationEU.

Nástroj flexibility: Zdroj financovania špecifických nepredvídaných výdavkových položiek, ktoré nemožno financovať z ročného rozpočtu EÚ bez prekročenia príslušných výdavkových stropov.

Nástroj jednotnej rezervy: Osobitný nástroj EÚ, ktorý umožňuje zahrnúť do rozpočtu nevyužité rozpočtové prostriedky z predchádzajúcich rokov alebo v krajnom prípade zo súčasného roku a budúcich rokov.

Nástroj pre Ukrajinu: Nástroj EÚ na poskytovanie podpory Ukrajine v súvislosti s ruskou útočnou vojnou.

Nástroj susedstva a rozvoje a medzinárodnej spolupráce – Globálna Európa: Program EÚ, ktorý je súčasťou viacročného finančného rámca na obdobie 2021 – 2027, ktorý v sebe zlučuje niekoľko nástrojov vonkajšej činnosti.

Osobitný nástroj: Nástroj, ktorý EÚ umožňuje mobilizovať dodatočné finančné prostriedky nad rámec bežných výdavkových stropov v reakcii na nepredvídané udalosti, ako sú krízy a núdzové situácie.

Pobrexitová adaptačná rezerva: Fond na pomoc členským štátom, regiónom a priemyselným odvetviam najviac postihnutým vystúpením Spojeného kráľovstva z EÚ pri riešení jeho nepriaznivých dôsledkov.

REPowerEU: Iniciatíva EÚ zameraná na ukončenie závislosti od fosílnych palív, diverzifikáciu dodávok energie a urýchlenie prechodu na čistú energiu.

Rezerva na nepredvídané udalosti: Osobitný nástroj EÚ z VFR na roky 2014 – 2020, ktorý umožňuje financovanie v reakcii na nepredvídané okolnosti tým, že v krajnom prípade umožňuje zahrnúť do rozpočtu nevyužité rozpočtové prostriedky v rámci jednej alebo viacerých položiek VFR z aktuálneho alebo budúcich rozpočtových rokov.

Rezerva na núdzovú pomoc: Finančné prostriedky z rozpočtu EÚ vyčlenené na reakciu v prípade nepredvídaných humanitárnych a občianskych kríz v krajinách EÚ alebo mimo nej.

Rezerva na solidaritu a núdzovú pomoc: Osobitný nástroj EÚ na reakciu na núdzové situácie vyplývajúce z veľkých prírodných katastrof, kríz v oblasti verejného zdravia a ozbrojených konfliktov.

Rezerva pre Ukrajinu: Osobitný nástroj EÚ, ktorý sa môže použiť na financovanie Nástroja pre Ukrajinu.

Rezerva: Rozdiel medzi stropmi stanovenými vo viacročnom finančnom rámci a plánovanými výdavkami.

Rozpočet: Výkaz predpokladaných príjmov a výdavkov na stanovené obdobie.

Rozpočtové prostriedky: Suma, ktorá je v rozpočte vyhradená na určitý účel. Rozpočet EÚ sa skladá z viazaných a platobných rozpočtových prostriedkov.

Rozpočtový orgán: Termín, ktorým sa označuje Európsky parlament a Rada Európskej únie, keď vykonávajú svoje rozhodovacie právomoci v rozpočtových otázkach EÚ.

Viacročný finančný rámec: Výdavkový plán EÚ, v ktorom sú stanovené priority (na základe cieľov príslušnej politiky) a stropy, spravidla na sedemročné obdobie. Predstavuje štruktúru, v rámci ktorej sa stanovujú ročné rozpočty EÚ a ktorá obmedzuje výdavky v každej kategórii výdavkov.

Odpovede Komisie

<https://www.eca.europa.eu/sk/publications/SR-2025-18>

Harmonogram

<https://www.eca.europa.eu/sk/publications/SR-2025-18>

Audítorský tím

V osobitných správach EDA sa predkladajú výsledky jeho auditov, ktoré sa týkajú politík a programov EÚ alebo tém súvisiacich s riadením z konkrétnych rozpočtových oblastí. EDA vyberá a navrhuje tieto audítorské úlohy tak, aby mali maximálny vplyv, pričom sa zohľadňujú riziká z hľadiska výkonnosti či zhody, výška súvisiacich príjmov alebo výdavkov, budúci vývoj a politický a verejný záujem.

Tento audit výkonnosti uskutočnila audítorská komora V – Financovanie a správa Únie, ktorej predsedá člen EDA Jan Gregor. Audit viedol člen EDA Jorg Kristijan Petrovič, podporu mu poskytol vedúci kabinetu Martin Puc, atašé kabinetu Mirko Iaconisi, hlavná manažérka Bogna Kuczyńska, vedúca úlohy Ilze Ozola, audítorka Diana Voinea a audítori Miguel Ferrão a Thomas Frappaz. Jesús Nieto Muñoz poskytol grafickú podporu.



Zľava doprava: Thomas Frappaz, Jesús Nieto Muñoz, Martin Puc, Ilze Ozola, Jorg Kristijan Petrovič, Diana Voinea, Bogna Kuczyńska, Miguel Ferrão a Mirko Iaconisi.

AUTORSKÉ PRÁVA

© Európska únia, 2025

Politika týkajúca sa opakovaného použitia materiálov Európskeho dvora audítorov (EDA) je stanovená v [rozhodnutí EDA č. 6/2019](#) o politike otvoreného prístupu a opakovanom použití dokumentov.

Pokiaľ sa nestanovuje inak (napr. v osobitnom upozornení o autorských právach), obsah materiálov EDA vo vlastníctve EÚ podlieha licenci [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Vo všeobecnosti je preto opakované použitie povolené pod podmienkou, že sa náležite uvedie zdroj a označia prípadné zmeny. Tí, ktorí opakovane používajú obsah EDA, nesmú skresliť pôvodný význam alebo odkaz. EDA nenesie zodpovednosť za žiadne dôsledky opakovaného použitia.

V prípade, že konkrétny materiál zobrazuje alebo opisuje identifikovateľné súkromné osoby, napr. fotografie zamestnancov EDA, alebo ak obsahuje prácu tretej strany, je potrebné získať dodatočné povolenie.

Ak je tento súhlas udelený, ruší a nahrádza sa ním uvedené všeobecné povolenie a jasne sa vymedzí každé prípadné obmedzenie týkajúce sa použitia.

V prípade použitia či šírenia obsahu materiálov, ktoré EÚ nevlastní, je potrebné žiadať povolenie priamo od držiteľov autorských práv.

Fotografia na titulnej strane: © stock.adobe.com/luzitanija.

Ilustrácia 1 – ikona domu: © stock.adobe.com/Jahura.

Politika EDA týkajúca sa opakovaného použitia materiálov sa nevzťahuje na softvér ani dokumenty, ktoré podliehajú právam priemyselného vlastníctva, ako sú patenty, ochranné známky, zapísané dizajny, logá a názvy.

Webové sídla inštitúcií Európskej únie v rámci domény europa.eu obsahujú odkazy na sídla tretích strán. Keďže sú mimo kontroly EDA, odporúčame vám oboznámiť sa s ich politikami ochrany osobných údajov a autorských práv.

Použitie loga EDA

Logo EDA sa nesmie použiť bez predchádzajúceho súhlasu Európskeho dvora audítorov.

HTML	ISBN 978-92-849-5559-6	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/0951509	QJ-01-25-043-SK-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5560-2	ISSN 1977-5776	doi:10.2865/7692037	QJ-01-25-043-SK-N

AKO CITOVAŤ

Európsky dvor audítorov, [osobitná správa 18/2025](#): Rozpočtová flexibilita EÚ – Umožnila riešiť nepredvídané výzvy, ale rámec je príliš zložitý, Úrad pre vydávanie úradných publikácií Európskej únie, 2025.

EÚ používa dlhodobé rozpočty, ktoré v súčasnosti pokrývajú sedemročné obdobie a označujú sa ako viacročné finančné rámce (VFR). Tento audit bol zameraný na nástroje flexibility, ktoré umožňujú financovať z rozpočtu EÚ dodatočné výdavky vo VFR na obdobie 2021 – 2027. Posudzovali sme, či boli tieto nástroje navrhnuté dobre a či bolo ich použitie opodstatnené, aby sa predišlo riziku ich nadmerného vyčerpania počas prvých rokov VFR. Zistili sme, že napriek intenzívnemu využívaniu flexibilita rozpočtu umožňuje EÚ reagovať na široké spektrum potrieb. Rámec flexibility je však príliš zložitý a zahŕňa viaceré, občas prekrývajúce sa nástroje bez jasných priorít. Odporúčame, aby Komisia lepšie podložila rozhodovanie pri navrhovaní rámca flexibility v budúcnosti, navrhla jeho zjednodušenie a zlepšila postupy posúdenia alternatív pred tým, ako sa navrhne použitie nástrojov flexibility.

Osobitná správa EDA podľa článku 287 ods. 4 druhého pododseku ZFEÚ.



EURÓPSKY
DVOR
AUDÍTOROV



Úrad pre vydávanie publikácií
Európskej únie

EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Otázky: eca.europa.eu/sk/contact
Webová stránka: eca.europa.eu
Sociálne médiá: @EUauditors