EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 11.12.2025
COM(2025) 781 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

o podmíněných závazcích vyplývajících z rozpočtových záruk a finanční pomoci a o udržitelnosti těchto podmíněných závazků

Situace ke dni 31. prosince 2024

Obsah

1. Úvod 2

2. Analýza různých zdrojů podmíněných závazků 5

2.1 Rozpočtové záruky 5

2.2 Úvěry, k nimž se vytvářejí rezervy, na poskytnutí finanční pomoci zemím mimo EU 7

2.3 Úvěry zajištěné manévrovacím prostorem 9

2.4 Přehled podmíněných závazků na konci roku 2024 12

3. Posouzení udržitelnosti podmíněných závazků EU 14

3.1 Rámec posuzování 14

3.2 Posouzení udržitelnosti podmíněných závazků, pro něž se tvoří rezervy 14

3.3 Posouzení udržitelnosti podmíněných závazků zajištěných manévrovacím prostorem 20

4. Závěry 22

5. Přílohy: 24

Udržitelnost a manévrovací prostor, pokud jde o trvalý strop vlastních zdrojů (v miliardách EUR, v běžných cenách) 24

Udržitelnost a manévrovací prostor, pokud jde o dočasný strop vlastních zdrojů v rámci NGEU (v miliardách EUR, v běžných cenách) 25

1. Úvod

Tato zpráva se vydává v souladu s požadavky článku 256 finančního nařízení[1] a je třeba ji vykládat ve spojení s(e):

- konsolidovanou účetní závěrkou Evropské unie (rozpočtový rok 2024)[2],
- pracovním dokumentem XI, který je připojen k návrhu rozpočtu EU na rozpočtový rok 2026[3] a který poskytuje podrobné informace o rozpočtových zárukách EU a úvěrech finanční pomoci, k nimž se vytvářejí rezervy, (zpráva podle čl. 41 odst. 5)[4], a
- zprávou o dlouhodobé prognóze přítoku a odtoku prostředků z rozpočtu EU (2026–2034), s přihlédnutím k plánovaným rozpočtovým výdajům[5].

Prvním cílem této zprávy je poskytnout přehled o výši a složení podmíněných závazků, a to jak podmíněných závazků, **pro které jsou tvořeny rezervy**[6], tak podmíněných závazků **zajištěných manévrovacím prostorem**[7], které jsou hrazeny z rozpočtu EU, ke dni 31. prosince 2024[8]. Podmíněné závazky jsou možné finanční závazky, které vyplývají ze stávajících závazných závazků nebo dřívějších smluvních událostí[9]. To, zda tyto podmíněné závazky povedou ke skutečnému čerpání rozpočtu EU, či nikoli, a jejich případná výše bude záviset na budoucích událostech, které nelze s jistotou předvídat.

Na konci roku 2024 byl rozpočet EU vystaven podmíněným závazkům ve výši přibližně 300 miliard EUR v souvislosti s **úvěry** (255 miliard EUR na konci roku 2023). Z této částky 300 miliard EUR připadalo 252 miliard EUR na úvěry poskytnuté členským státům. Zbývajících 48 miliard EUR bylo určeno na úvěry zemím mimo EU (přičemž 42,4 miliardy EUR z těchto 48 miliard EUR tvořily úvěry Ukrajině). Z těchto úvěrů Ukrajině ve výši 42,4 miliardy EUR bylo 31,1 miliardy EUR zajištěno manévrovacím prostorem. Rozpočet EU byl rovněž vystaven podmíněným závazkům v souvislosti s **rozpočtovými zárukami** ve výši přibližně 110 miliard EUR (108 miliard EUR na konci roku 2023). Tyto rozpočtové záruky byly poskytnuty v rámci Evropského fondu pro strategické investice (EFSI)[10], Programu InvestEU[11], vnějšího zápůjčního mandátu EIB (ELM)[12], Evropského fondu pro

1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2024/2509 ze dne 23. září 2024, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie (přepracované znění) (Úř. věst. L 2024/2509, 26.9.2024).
2 COM(2025) 359 ze dne 25.6.2025
3 COM(2025) 300 ze dne 4.6.2025.
4 Pracovní dokument XI o provádění rozpočtových záruk, společného rezervního fondu a posouzení udržitelnosti podmíněných závazků vyplývajících z rozpočtových záruk a finanční pomoci podle čl. 41 odst. 5 finančního nařízení.
5 COM(2024) 573 final ze dne 16.7.2025.
6 V tomto dokumentu se pojem „tvorba rezerv“ používá ve smyslu finančního nařízení, zejména jeho článku 214. Jak stanoví čl. 214 odst. 2, míra tvorby rezerv musí pokrývat čisté očekávané ztráty a přiměřené bezpečnostní rezervy pro neočekávané ztráty. Za jiných okolností může mít pojem tvorba rezerv (např. v účetním kontextu) význam jiný.
7 „Zajištění manévrovacím prostorem“ znamená, že záruka za související podmíněné závazky zajišťuje manévrovací prostor v rozpočtu EU. V praxi to znamená, že pokud by se související podmíněné závazky realizovaly, mohly by být od členských států požadovány případné dodatečné prostředky nad rámec stropů VFR a až do výše stropu vlastních zdrojů.
8 Toto stanovené konečné datum je v souladu s konsolidovanou účetní závěrkou EU i s cílem zprávy posoudit udržitelnost vzniklých podmíněných závazků hrazených z rozpočtu EU. U podmíněných závazků vzniklých po tomto datu žádné prognózy vypracovány nejsou, protože jejich udržitelnost bude záviset na potřebách, tržních podmínkách a dostupnosti likvidity.
9 Samostatný zdroj podmíněných závazků představují „právní rizika“. Tato zpráva se jimi nezabývá.
10 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1017 ze dne 25. června 2015 o Evropském fondu pro strategické investice, Evropském centru pro investiční poradenství a Evropském portálu investičních projektů a o změně nařízení (EU) č. 1291/2013 a (EU) č. 1316/2013 (Úř. věst. L 169, 1.7.2015, s. 1).
11 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/523, kterým se zavádí Program InvestEU a mění nařízení (EU) 2015/1017 (Úř. věst. L 107, 26.3.2021, s. 30).
12 Přehled příslušných legislativních aktů a odpovídajících záručních dohod uzavřených mezi Komisí a Evropskou investiční bankou je k dispozici v přijetí souhrnného rozpočtu Evropské unie (EU, Euratom) 2021/417 na rozpočtový rok 2021 s konečnou platností (oddíl III – Komise, poznámky k bodu 14 20 03 02 výkazu výdajů nazvanému „Záruka pro vnější činnost pro nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci, evropský nástroj pro jadernou bezpečnost, NPP III a makrofinanční pomoc“) (Úř. věst. L 93, 17.3.2021, s. 959).

udržitelný rozvoj (EFSD)[13], fondu EFSD+[14] a Investičního rámce pro Ukrajinu, což je rozpočtová záruka na podporu investic na Ukrajině zřízená podle nařízení o zřízení nástroje pro Ukrajinu[15].

Celkové podmíněné závazky – zahrnující jak rozpočtové záruky, tak úvěry – vzrostly z 363 miliard EUR v roce 2023 na 410 miliard EUR v roce 2024, což představuje nárůst o 13 %. Tato míra růstu je do značné míry v souladu s mírou růstu pozorovanou v roce 2023 (+16 %) a je nižší než míra růstu pozorovaná v roce 2022 (40 %). Většina tohoto navýšení pochází z dodatečného čerpání úvěrů členskými státy v rámci Nástroje pro oživení a odolnost[16] a z finanční pomoci Ukrajině v rámci Nástroje pro Ukrajinu.

Za druhé, ve zprávě je rovněž uvedeno posouzení dlouhodobé udržitelnosti podmíněných závazků založené na kvalitativních i kvantitativních faktorech včetně zátěžových testů. Toto posouzení udržitelnosti bylo provedeno porovnáním podmíněných závazků vůči:

- tržní hodnotě stávajících rezerv držených v příslušných podfondech společného rezervního fondu[17] stanovené Komisí pro **podmíněné závazky, pro které jsou vytvořeny rezervy**, tj. pro podmíněné závazky, které vyplývají z rozpočtových záruk a finanční pomoci zemím mimo EU,
- mezím stropu vlastních zdrojů a dostupnému manévrovacímu prostoru pro **podmíněné závazky zajištěné manévrovacím prostorem**.

Hlavním závěrem analýzy udržitelnosti z konce roku 2024 je, že rozpočet EU má dostatečné zdroje, aby se vypořádal s možnou realizací podmíněných závazků vzniklých ke dni 31. prosince 2024. K tomuto závěru vedou tři hlavní důvody, které jsou uvedeny v následujících bodech.

- V případě podmíněných závazků vyplývajících z rozpočtových záruk a finanční pomoci zemím mimo EU jsou rezervy dostupné na konci roku 2024 přiměřené s ohledem na požadavky příslušných právních rámců[18].
- Finanční kapacita EU podle stávajícího právního rámce pro roky 2026 a 2027 (tj. stávající rozhodnutí o vlastních zdrojích[19] a nařízení o víceletém finančním rámci (VFR) na období 2021–2027[20]) a od roku 2028 podle navrhovaného nového rozhodnutí o vlastních zdrojích a nařízení o VFR na období 2028–2034[21] je dostatečná k pokrytí všech podmíněných závazků zajištěných manévrovacím prostorem, které vyplývají z dluhu emitovaného v rámci i) Nástroje pro oživení a odolnost, nástroje SURE a dalších úvěrů členským státům, ii) nástroje makrofinanční pomoci plus (MFA+) pro Ukrajinu a iii) Nástroje pro Ukrajinu, a to i za mimořádně nepříznivých okolností. Jinými slovy, manévrovací prostor má dostatečný finanční základ na to, aby zajišťoval robustnost finančního systému EU a jeho

13 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/1601 ze dne 26. září 2017 o zřízení Evropského fondu pro udržitelný rozvoj (EFSD), záruky EFSD a záručního fondu EFSD (Úř. věst. L 249, 27.9.2017, s. 1).

14 Fond EFSD+ byl zřízen nařízením o Nástroji pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci (NDICI) – Globální Evropa. Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/947 ze dne 9. června 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro sousedství a rozvojovou a mezinárodní spolupráci – Globální Evropa, mění a zrušuje rozhodnutí č. 466/2014/EU a zrušují nařízení (EU) 2017/1601 a nařízení Rady (ES, Euratom) č. 480/2009 (Úř. věst. L 209, 14.6.2021, s. 1).

15 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/792 ze dne 29. února 2024 o zřízení Nástroje pro Ukrajinu.

16 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/241 ze dne 12. února 2021, kterým se zřizuje Nástroj pro oživení a odolnost (Úř. věst. L 57, 18.2.2021, s. 17.).

17 Podrobné informace o společném rezervním fondu viz zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o společném rezervním fondu v roce 2024 (COM(2025) 400 final ze dne 6.června 2025) a přiložený pracovní dokument útvarů (SWD(2025) 100 final ze dne 6.června 2025).

18 Viz oddíl 3 zprávy podle čl. 41 odst. 5.

19 Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU, Euratom (Úř. věst. L 424, 15.12.2020, s. 1).

20 Nařízení Rady (EU, Euratom) 2020/2093, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 (Úř. věst. L 433 I, 22.12.2020, s. 11).

21 Návrh nařízení Rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2028–2034 (COM(2025)571 final); Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025)574 final).

úvěruschopnost i v případě extrémně nepříznivého scénáře, který kombinuje nepříznivé dopady na hospodářské podmínky, příjmy a výdaje[22].

Rizika vyplývající z podmíněných závazků jsou řízena a monitorována prostřednictvím obecného rámce napříč Komisí, který zahrnuje rozsáhlá opatření a záruky, jež může Komise použít na ochranu rozpočtu EU před možnými ztrátami vyplývajícími z podmíněných závazků[23]. Ústřední roli v tomto rámci zaujímá Řídící výbor pro podmíněné závazky[24]. Tento rámec byl na začátku roku 2025 posílen rozhodnutím Komise (EU, Euratom) 2025/369[25], které rozšířilo úlohu ředitele pro řízení rizika. Ředitel pro řízení rizika, který působí nezávisle na generálních ředitelstvích Komise odpovědných za finanční operace, zajišťuje klíčovou a specializovanou funkci dohledu nad finančními riziky ve vztahu ke všem finančním operacím, a to:

– výpůjčním operacím, operacím řízení dluhu a souvisejícímu řízení likvidity,

– úvěrovým operacím a rozpočtovým zárukám,

– správě aktiv, včetně správy rezerv společného rezervního fondu, které představují rezervy vyčleněné na pokrytí čerpání rozpočtových záruk EU[26].

Rámeček 1: VFR na období 2028–2034

Účelem této zprávy je posoudit udržitelnost podmíněných závazků hrazených z rozpočtu EU. Zatímco rozpočtové záruky a úvěry, pro které se tvoří rezervy, jsou testovány na základě tržní hodnoty rezerv držených ve společném rezervním fondu, podmíněné závazky zajištěné manévrovacím prostorem hrazené z rozpočtu EU se posuzují s ohledem na budoucnost, částečně na základě předpokládaného vývoje plateb VFR a stropu vlastních zdrojů. Pro roky 2028–2034 tedy posouzení zahrnuje navrhovaný strop vlastních zdrojů ve výši 1,75 % hrubého národního důchodu (HND) EU a předpokládané výdaje související s návrhem VFR na období 2028–2034, jak je uvedeno ve zprávě o dlouhodobé prognóze budoucího přítoku a odtoku prostředků rozpočtu EU (COM(2025)573). Výsledná prognóza manévrovacího prostoru představuje referenční úroveň, na jejímž základě jsou hodnoceny podmíněné závazky hrazené z rozpočtu na konci roku 2024.

Komise předložila svůj návrh příštího VFR dne 16. července 2025. Návrh předpokládá větší využívání finančních nástrojů, rozpočtových záruk a úvěrů zajištěných z rozpočtu EU s cílem: i) zvýšit aktivační účinek; ii) umožnit, aby rozpočet EU hrál významnější roli při snižování rizika soukromých investic, a iii) uvolnit financování ze strany institucionálních investorů.

Pokud jde o rozpočtové záruky a finanční nástroje, návrh obsahuje jednu rozpočtovou záruku EU pro vnitřní politiky, která je stanovena v základním právním aktu pro Evropský fond pro konkurenceschopnost (ECF), a jednu pro vnější politiky (s dílčím stropem pro Ukrajinu), která je stanovena v základním právním aktu pro Globální Evropu (GE). Záruky stanovené v ECF a GE mohou využívat i další programy v rámci vnitřních a vnějších politik.

Fondům ECF a GE byla poskytnuta maximální částka rozpočtových záruk ve výši 70 miliard EUR, respektive 143 miliard EUR (přičemž druhá částka zahrnuje 48 miliard EUR na rozpočtové záruky pro Ukrajinu financované prostřednictvím rezervy pro Ukrajinu). Jednotlivé programy mohou

22 Pokud nedojde k dohodě o legislativních návrzích na období 2028–2034, bude nadále platit stávající strop vlastních zdrojů ve výši 1,4 % HND EU a v souladu s ustanoveními čl. 312 odst. 4 SFEU se „prodlouží platnost stropů a dalších ustanovení odpovídajících poslednímu roku předcházejícího rámce“. V takovém případě bude udržitelnost manévrovacího prostoru v rámci trvalého stropu vlastních zdrojů zajištěna, i když s menší kapacitou výdajů na politiku, než je navrhováno a než je ve stávajícím VFR, s přihlédnutím ke splátkám NGEU.

23 Viz body 3.2 a 4.2 zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě o finančních nástrojích, rozpočtových zárukách, finanční pomoci a podmíněných závazcích – Stav k 31. prosinci 2020 (COM(2021) 676 final ze dne 5. listopadu 2021).

24 Řídící výbor pro podmíněné závazky (SCCL) se v roce 2024 sešel pětkrát.

25 Rozhodnutí Komise (EU, Euratom) 2025/369 ze dne 21. února 2025, kterým se zřizuje funkce ředitele pro řízení rizika pro dohled nad finančními riziky vyplývajícími z finančních operací Unie (Úř. věst. L, 2025/369, 25.2.2025).

26 Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o společném rezervním fondu v roce 2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0400

postupně vyčerpat celou tuto kapacitu. Maximální částka pro GE se bude vztahovat i na úvěry zemím mimo EU (např. makrofinanční pomoc, úvěry založené na politikách a Euratom).

Návrh dlouhodobého rozpočtu Komise rovněž počítá s dalším využíváním úvěrů členským státům a Ukrajině, které budou zajištěny manévrovacím prostorem v rozpočtu EU.

V případě Ukrajiny bude navrhovaná rezerva pro Ukrajinu ve výši 100 miliard EUR realizována formou úvěrů a grantů, přičemž úvěry budou financovány půjčkami a zajištěny manévrovacím prostorem, jako například v případě Nástroje pro Ukrajinu. O konkrétním podílu půjček a grantů bude rozhodováno na základě potřeb.

Komise rovněž navrhuje větší využívání úvěrů členským státům v rámci programu „Katalyzátor Evropa“, který je součástí plánů národního a regionálního partnerství. Program Katalyzátor Evropa by poskytl až 150 miliard EUR ve formě úvěrů financovaných půjčkami a zajištěných manévrovacím prostorem na podporu reforem a investic.

Komise rovněž navrhla nový mimořádný a dočasný mechanismus určený k reakci na důsledky závažných krizí, vážné nouze nebo vážných hrozeb nouze, které mohou postihnout EU nebo její členské státy. Tento nástroj umožní poskytování úvěrů členským státům zajištěných půjčkami EU v případě závažné krize, a to výhradně na období nadcházejícího dlouhodobého rozpočtu, na základě rozhodnutí Rady a po obdržení souhlasu Evropského parlamentu. Výpůjčky budou zajištěny zvláštním dodatečným podfondem v rámci stropu vlastních zdrojů ve výši 0,25 % HND EU, jehož jediným účelem bude zajištění těchto úvěrů, pokud bude mechanismus aktivován.

Udržitelnost budoucích podmíněných závazků v souvislosti s prováděním jak nových nástrojů navrhovaných v rámci příštího VFR, tak dalších nástrojů přijatých nebo prováděných v roce 2025 (tj. úvěrů v rámci mechanismu úvěrové spolupráce pro Ukrajinu a Bezpečnostní akce pro Evropu) závisí na skutečném čerpání úvěrové podpory a bude posouzena v příštích vydáních. Udržitelnost mimořádného mechanismu určeného k reakci na závažné krize bude posouzena až tehdy, když bude v rámci tohoto stropu poskytnuta skutečná finanční pomoc.

2. Analýza různých zdrojů podmíněných závazků

2.1 Rozpočtové záruky

Jedná se o záruky poskytnuté různým prováděcím partnerům v rámci mandátů pro ELM, EFSI, EFSD, InvestEU, EFSD+ a Investiční rámec pro Ukrajinu[27]). V rámci všech těchto nástrojů se EU prováděcím partnerům zaručuje[28], že pokryje poměrnou část potenciálních ztrát a nákladů[29] vyplývajících z jejich finančních a investičních operací (tj. dluhových nebo kapitálových operací).

Zmíněných šest programů záruk má různé geografické zaměření, které ovlivňuje rizika, jež nesou. Fond EFSI a Program InvestEU pomáhají překonávat investiční mezery v Evropské unii. Mandát ELM, fond EFSD a fond EFSD+ tvoří součást vnější politiky Evropské unie a podporují financován a investice v zemích mimo EU (přičemž mandát ELM a investiční okno 1 fondu EFSD+ se zaměřují především na státní protistrany, zatímco fond EFSD a otevřená struktura a investiční okno 4 fondu EFSD+ se zaměřují především na soukromé operace). Cílem Investičního rámce pro Ukrajinu je podporovat investice do obnovy a rekonstrukce na Ukrajině, které provádějí ukrajinské orgány, podniky soukromého sektoru, obce, státní podniky nebo jiné subjekty.

27 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/792 ze dne 29. února 2024, kterým se zřizuje Nástroj pro Ukrajinu https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/792/oj/eng

28 V roce 2024 poskytla EU rozpočtovou podporu ve formě záruk skupině EIB a dalším finančním institucím (včetně EBRD a národních podpůrných bank) v rámci různých stávajících programů záruk.

29 V některých případech může záruka pokrývat i další položky, jako jsou náklady na financování a další poplatky.

Tabulka 1: Stav rozpočtových záruk (k 31. prosinci 2024) (v milionech EUR)(*)

	Maximální dostupná záruka podepsaná s prováděcími partnery	Dostupná záruka týkající se operací podepsaných prováděcími partnery s konečnými příjemci	Dostupná záruka týkající se operací podepsaných prováděcími partnery a vyplacených konečným příjemcům
EFSI	25 373	22 998	21 033
EFSD	759	667	521
ELM	25 772	25 772	19 184
InvestEU	27 042	11 769	3 468
UIF	790	172	132
EFSD+	30 173	11 228	1 341
Celkem	**109 909**	**72 606**	**45 678**

(*) Záruka podepsaná s protistranami představuje výši záruky poskytnuté prováděcímu partnerovi na základě podpisu dohody o záruce. Záruka týkající se operací podepsaných protistranami zahrnuje částky záruky ve všech operacích podepsaných protistranami s konečnými příjemci / finančními zprostředkovateli. Záruka týkající se podepsaných a vyplacených operací zahrnuje částky operací vyplacené protistranou konečnému příjemci / finančním zprostředkovatelům.

a) Rozpočtové záruky na podporu investic mimo EU

Nejstarší rozpočtovou zárukou EU je **ELM**. Umožňuje Evropské investiční bance (EIB) provádět finanční operace v rizikovějším prostředí mimo EU v oblastech, jako je rozvoj socioekonomické infrastruktury.

V roce 2017 byla zavedena záruka **EFSD** s cílem podpořit investice a zlepšit přístup k financování – především v Africe a zemích sousedících s EU – a pomoci těmto zemím při plnění cílů OSN v oblasti udržitelného rozvoje.

Na základě zkušeností s mandátem ELM a fondem EFSD byl na období VFR 2021–2027 zřízen fond **EFSD+**, coby integrovaný finanční balíček, jenž poskytuje kapacitu financování subsaharské Africe, Asii, Tichomoří, Latinské Americe, Karibiku, zemím evropského sousedství a zemím procesu rozšíření. Podpora v rámci fondu EFSD+ je zaměřena na investice, které přispívají k(e): i) snižování socioekonomických nerovností; ii) udržitelnému a inkluzivnímu růstu; iii) přizpůsobení se změně klimatu a jejímu zmírnění; iv) ochraně a správě životního prostředí a v) vytváření pracovních míst.

Investiční rámec pro Ukrajinu je určen k poskytování finančních prostředků na priority stanovené v Plánu pro Ukrajinu[30]. Investiční rámec pro Ukrajinu je součástí nařízení o zřízení nástroje pro Ukrajinu, jehož cílem je: i) přilákat veřejné a soukromé investice na obnovu a rekonstrukci Ukrajiny a ii) podpořit Ukrajinu na cestě k přistoupení k EU[31].

b) Rozpočtové záruky na podporu investic v rámci EU

V roce 2015 byl spuštěn fond **EFSI** s cílem vyřešit problém dlouhodobě utlumených soukromých investic v EU v důsledku finanční krize. Má podobu rozpočtové záruky ve výši maximálně 26 miliard

30 https://enlargement.ec.europa.eu/proposal-council-implementing-decision-approval-assessment-ukraine-plan_en
31 https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-endorses-ukraine-plan-paving-way-regular-payments-under-ukraine-facility-2024-04-15_en

EUR z rozpočtu EU pro skupinu EIB, která je doplněna částkou 7,5 miliardy EUR přidělenou z vlastních zdrojů EIB.

Cílem Programu **InvestEU**, zahájeného v rámci VFR na období 2021–2027, je zajistit další podporu investic přispívajících k hospodářskému oživení, odolnosti, zelenému růstu a zaměstnanosti v EU v období 2021–2027. Tohoto cíle má dosáhnout mobilizací veřejných a soukromých zdrojů financování, aby bylo možné poskytovat dlouhodobé financování a podporu podnikům a projektům v souladu s prioritami EU v současné náročné hospodářské a sociální situaci.

c) Srovnávací analýza rozpočtových záruk

Těchto šest programů rozpočtových záruk se liší v několika ohledech, včetně různých fází jejich provádění. Zatímco mandát ELM (zřízený v roce 1977) má za sebou dlouhou historii, období zakládání fondů EFSI a EFSD skončilo teprve v roce 2022, resp. 2024. Zároveň investiční fáze Programu InvestEU, fondu EFSD+ a Investičního rámce pro Ukrajinu začala teprve nedávno. Tyto různé fáze provádění šesti programů rozpočtových záruk jsou uvedeny v tabulce výše. V případě ELM a EFSI údaje ukazují, že již téměř celá maximální částka záruk byla přislíbena prováděcím partnerům a ti se zavázali podporovat operace až do této maximální výše. Novější rozpočtové záruky, jako je fond EFSD+, Program InvestEU a Investiční rámec pro Ukrajinu, se naopak nacházejí v mnohem dřívější fázi svého rozvoje.

Nové rozpočtové záruky, jako je Program InvestEU, fond EFSD+ a Investiční rámec pro Ukrajinu, navazují na zkušenosti se staršími zárukami a mají podobné vlastnosti. Program InvestEU, fond EFSD+ a Investiční rámec pro Ukrajinu však mají větší počet prováděcích partnerů („otevřená architektura“) a širší škálu produktů.

2.2 Úvěry, k nimž se vytvářejí rezervy, na poskytnutí finanční pomoci zemím mimo EU

Podmíněné závazky v této položce vyplývají z finanční pomoci poskytované ve formě úvěrů v rámci **programu makrofinanční pomoci** (MFA)[32] a úvěrů **Euratomu** zemím mimo EU[33]. Úvěry poskytnuté Ukrajině v rámci programu makrofinanční pomoci+ a Nástroje pro Ukrajinu, které na konci roku 2024 dosáhly výše 31,1 miliardy EUR, jsou zajištěny manévrovacím prostorem a budou projednány v oddíle 2.3.

Finanční podpora zemím mimo EU ve formě dvoustranných půjček od EU byla poskytnuta především v rámci programu makrofinanční pomoci, který se zaměřuje na země mimo EU, jež procházejí krizí platební bilance. V roce 2024 byly vyplaceny nové úvěry makrofinanční pomoci ve výši 1,15 miliardy EUR[34].

V rámci investičního rámce pro západní Balkán (WBIF) byly v roce 2024 dojednány mechanismy umožňující poskytování úvěrů až do výše 4 miliard EUR šesti kandidátským zemím, přičemž první splátky měly být vypláceny od roku 2025. Pro Moldavsko byl rovněž zřízen samostatný úvěrový nástroj (1,5 miliardy EUR), jehož čerpání mělo být také zahájeno v roce 2025. Vedle úvěrů makrofinanční pomoci poskytované zemím mimo EU jsou ke dni 31. prosince 2024 dosud nesplacené úvěry Euratomu ve výši 300 milionů EUR, které byly poskytnuty na ukrajinský program jaderné energetiky.

32 Právním základem MFA třetím zemím s výjimkou rozvojových zemí je článek 212 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU). Pokud třetí země vyžaduje naléhavou finanční pomoc, lze jako právní základ použít článek 213 SFEU.

33 Úvěrový nástroj Euratomu pomáhá jak členským státům, tak zemím mimo EU při financování investic do jaderných elektráren a průmyslových zařízení v rámci jaderného palivového cyklu. Viz rozhodnutí Rady 77/270/Euratom ze dne 29. března 1977, kterým se Komise zmocňuje k tomu, aby za Euratom sjednávala půjčky za účelem přispění na financování jaderných elektráren (Úř. věst. L 88, 6.4.1977, s. 9), ve znění změn a doplňků.

34 Patří mezi ně 1 miliarda EUR poskytnutá Egyptu, 95 milionů EUR poskytnutých Moldavsku a 50 milionů EUR poskytnutých Severní Makedonii. Další podrobnosti, včetně zůstatků připadajících na jednotlivé příjemce, viz zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění makrofinanční pomoci zemím mimo EU v roce 2024 COM(2025) 330 final ze dne 23. června 2025 a doprovodný dokument SWD(2025) 166 final ze dne 23. června 2025.

Tabulka 2: Zůstatky úvěrů zemím mimo EU* (k 31. prosinci 2024) (v milionech EUR)

	Nesplacené úvěry	Naběhlé úroky	Celkem
MFA(*)	15 738	118	**15 856**
Euratom	300	1	**301**
Celkem	**16 038**	**119**	**16 157**

(*) Bez úvěrů MFA+ Ukrajině a úvěrů v rámci Nástroje pro Ukrajinu (zajištěných manévrovacím prostorem).

Úvěry zemím mimo EU jsou zpravidla financovány prostřednictvím tzv. back-to-back výpůjčních operací, tj. každý úvěr je financován odpovídajícím dluhopisem EU, který plně odpovídá úvěru EU, pokud jde o jeho splatnost, úrokovou sazbu a splátkový kalendář. Od ledna 2023 byl jako obecná metoda výpůjček pro dluhopisy EU zaveden rozdílný přístup – jednotný přístup k financování[35]. V rámci jednotného přístupu k financování Komise shromažďuje veškeré výnosy z cenných papírů v centralizovaném fondu financování a poté je interně přiděluje různým politickým programům. Investoři do dluhopisů EU jsou vystaveni úvěrovému riziku EU, a nikoli úvěrovému riziku země konečného příjemce. Závazek EU je podmíněný, protože přijímající země je smluvně povinna zajistit tok příjmů za účelem splacení dluhopisů EU. Dokud příjemce úvěru není v selhání, není k vyrovnání dluhu EU nutný žádný odtok zdrojů EU.

V rozpočtu EU jsou pro tyto úvěry vytvářeny rezervy pro případ, že by přijímající země úroky nebo jistinu z obdrženého úvěru nesplácela. Jako rezervy na makrofinanční pomoc nebo úvěry Euratomu zemím mimo EU se obvykle a v souladu s planými právními předpisy drží 9 % hodnoty úvěrů ve vyhrazených podfondech společného rezervního fondu. Úroveň tvorby rezerv k těmto úvěrům je dále popsána v oddíle 3.2.

Částky splátek uvedené v tabulce 3 je proto třeba považovat za maximální předpokládané částky, které by mohly být čerpány z rezerv v letech 2025–2030.

Tabulka 3: Roční splátkový kalendář nesplacených úvěrů, k nimž byly vytvořeny opravné položky, zemím mimo EU (jistina + úroky) v rámci stávajících programů na období 2025–2030 (k 31. prosinci 2024) (v milionech EUR)

Rok	Euratom	MFA	Všechny programy
2025	1	162	**163**
2026	1	410	**411**
2027	51	442	**493**
2028	51	441	**492**
2029	0	1 185	**1 185**
2030	100	308	**408**
Celkem	**204**	**2 948**	**3 152**

35 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2022/2434 ze dne 6. prosince 2022, kterým se mění nařízení (EU, Euratom) 2018/1046, pokud jde o zavedení diverzifikované strategie financování jako obecné výpůjční metody.

2.3 Úvěry zajištěné manévrovacím prostorem

Podmíněné závazky v této položce vyplývají z **úvěrů členským státům** (tj. úvěrů na platební bilanci[36], úvěrů v rámci evropského mechanismu finanční stabilizace (EFSM)[37], úvěrů v rámci nástroje Euratomu, úvěrů v rámci nástroje SURE[38] a úvěrů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, které jsou poskytovány na podporu investic a reforem). Rozpočtovým manévrovacím prostorem v rámci stropu vlastních zdrojů jsou navíc zajištěny i**úvěry Ukrajině** poskytnuté v letech 2023 a 2024 (18 miliard EUR v rámci úvěrů MFA+ Ukrajině a 13,1 miliardy EUR v rámci úvěrů poskytnutých v rámci Nástroje pro Ukrajinu).

Na podmíněné závazky vyplývající z úvěrů členským státům a z nedávných úvěrů Ukrajině se netvoří rezervy *ex ante*. Místo toho jsou zajištěny možností použití dodatečných „vlastních zdrojů" členských států v rámci rozpočtového rámce EU (až do výše stropu vlastních zdrojů, tj. s využitím „manévrovacího prostoru" rozpočtu).

To znamená, že pokud by příjemce nebyl schopen splnit své závazky vůči EU, byla by EU oprávněna – v krajním případě a jedině poté, co vyčerpá všechny ostatní možnosti k nalezení řešení v mezích stávajícího víceletého rozpočtového rámce – obrátit se na členské státy s výzvou, aby danou částku uhradily. Tyto výzvy k poskytnutí finančních prostředků by byly realizovány nad rámec stropů VFR, ale v plném souladu se stropy vlastních zdrojů.

Novější úvěry (úvěry v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a úvěry v rámci nástroje MFA+ pro Ukrajinu a v rámci Nástroje pro Ukrajinu) jsou financovány prostřednictvím jednotného přístupu k financování, kdy jsou půjčky příjemcům poskytovány na dlouhou dobu, obvykle na delší období, kdy není splácena jistina, po němž následuje dlouhé období s nízkými ročními splátkami jistiny[39].

V roce 2024 Komise, jednající jménem EU, provozovala čtyři programy, v jejichž rámci poskytovala půjčky členským státům: V rámci prvních tří programů nebyly v roce 2024 vyplaceny žádné nové půjčky. Podrobné údaje o těchto čtyřech programech jsou uvedeny v odrážkách níže.

- **Systém podpory platební bilance** byl vytvořen v roce 2002 s cílem pomoci zemím EU mimo eurozónu, které se potýkají s potížemi s platební bilancí nebo jim hrozí potíže s platební bilancí.
- Mechanismus **EFSM** byl zřízen v roce 2010 s cílem poskytnout finanční podporu členským státům, které jsou postiženy či ohroženy závažnými finančními obtížemi způsobenými mimořádnými událostmi, které nemohou ovlivnit.
- Program **SURE** byl schválen v červnu 2020 s cílem pomoci financovat náhlé a prudké zvýšení vnitrostátních veřejných výdajů v souvislosti s vnitrostátními režimy zkrácené pracovní doby a podobnými opatřeními v reakci na krizi COVID-19. Vzhledem k tomu, že tento nouzový nástroj byl zaveden předtím, než v roce 2020 vstoupila v platnost ustanovení o zvýšení stropu vlastních zdrojů[40] a o manévrovacím prostoru, všechny členské státy souhlasily s poskytnutím

36 Nařízení Rady (ES) č. 332/2002 ze dne 18. února 2002, kterým se zavádí systém střednědobé finanční pomoci platebním bilancím členských států (Úř. věst. L 53, 23.2.2002, s. 1).

37 Nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. května 2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace (Úř. věst. L 118, 12.5.2010, s. 1). Nařízení Rady (EU) 2015/1360 ze dne 4. srpna 2015, kterým se mění nařízení (EU) č. 407/2010 o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace (Úř. věst. L 210, 7.8.2015, s. 1).

38 Nařízení Rady (EU) 2020/672 ze dne 19. května 2020 o zřízení evropského nástroje pro dočasnou podporu na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) v důsledku rozšíření onemocnění COVID-19 (Úř. věst. L 159, 20.5.2020, s. 1).

39 Na konci roku 2022 byla diverzifikovaná strategie financování stanovena jako základní metoda provádění všech výpůjčních operací včetně programů makrofinanční pomoci. Umožňuje zcela oddělit konkrétní vyplácení úvěrů členskému státu nebo zemi mimo EU od vydávání konkrétních dluhopisů EU. Prostředky k financování nevratné podpory (včetně grantů poskytovaných v rámci Nástroje pro oživení a odolnost) si Komise v rámci nástroje NGEU půjčuje i na trzích. Splácení těchto výpůjčních operací je pokryto z prostředků budoucích ročních rozpočtů zastřešených VFR, a proto nepředstavuje pro EU podmíněný závazek. Výpůjční a úvěrové operace v rámci NGEU (tj. půjčky na financování úvěrů poskytovaných v rámci Nástroje pro oživení a odolnost) nicméně vedou k novým podmíněným závazkům a jsou předmětem této zprávy.

40 Rozhodnutí Rady (EU, Euratom) 2020/2053 ze dne 14. prosince 2020 o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí 2014/335/EU.

neodvolatelných nepodmíněných záruk na požádání pro 25 % maximální částky finanční pomoci[41]. Každý členský stát přispívá k celkové částce záruky úměrně svému poměrnému podílu na celkovém HND EU (na základě rozpočtu EU na rok 2020).

- **Nástroj pro oživení a odolnost** je ústředním pilířem programu NextGenerationEU (NGEU) (2020)[42] a dočasným nástrojem na podporu reforem a investic v členských státech se základním cílem usnadnit oživení po pandemii COVID-19 a zároveň podpořit zelenou a digitální transformaci. V rámci nástroje EU na podporu oživení si Komise půjčuje finanční prostředky, které pak Nástroj pro oživení a odolnost využívá k financování reforem a investic členských států. Financování může mít podobu úvěru (vratná podpora) nebo grantu (nevratná podpora). K podmíněným závazkům vedou pouze úvěry poskytnuté v rámci Nástroje pro oživení a odolnost (na rozdíl od grantů udělených v rámci uvedeného nástroje), a tudíž jsou pro účely této zprávy zohledněny pouze úvěry poskytnuté v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

Na konci roku 2024 vznikly v rozpočtu EU podmíněné závazky vyplývající ze dvou programů na podporu Ukrajiny, které byly zaúčtovány proti manévrovacímu prostoru. Prvním z těchto programů je nástroj **MFA+**, jehož zůstatky úvěrů dosáhly na konci roku 2023 výše 18 miliard EUR, přičemž v roce 2024 nebyly vyplaceny žádné další půjčky. Druhým z těchto programů je **Nástroj pro Ukrajinu** (na konci roku 2024 nebylo splaceno 13,1 miliardy EUR). Úrokové náklady v rámci obou programů jsou v období do konce roku 2027 dotovány, aby se zvýšila míra zvýhodnění těchto úvěrů, avšak prostřednictvím různých mechanismů. Členské státy hradí úrokové náklady úvěrů v rámci makrofinanční pomoci+ prostřednictvím vnějších účelově vázaných příjmů z rozpočtu EU, zatímco rozpočet EU hradí úrokové náklady na úvěry v rámci Nástroje pro Ukrajinu.

Tabulka 4: Vyplacené úvěry zajištěné rozpočtovým manévrovacím prostorem EU (k 31. prosinci 2024) (v milionech EUR)

	Vyplacené úvěry	Naběhlé úroky	Celkem
Systém podpory platební bilance	200	1	**201**
EFSM	42 000	380	**42 380**
SURE	98 355	104	**98 459**
RRF (úvěry)	108 686	1 434	**110 120**
MFA +	18 000	273	**18 273**
Nástroj pro Ukrajinu	13 112	205	**13 317**
Celkem	**280 353**	**2 397**	**282 750**

Mezi koncem roku 2023 a koncem roku 2024 došlo k nejvýznamnějšímu nárůstu u úvěrů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, které se zvýšily ze 79,6 miliardy EUR na 110,1 miliardy EUR, což představuje nárůst o 30,5 miliardy EUR od konce roku 2023 (+38,3 %). Celkový objem zůstatků úvěrů se zvýšil z 239,7 miliardy EUR na konci roku 2023 na 282,8 miliardy EUR na konci roku 2024, což představuje nárůst o 43,0 miliardy EUR (+17,9 %).

41 Kromě záruky poskytnuté všemi členskými státy je v nařízení o nástroji SURE stanovena řada záruk ke zmírnění rizika plynoucího z podmíněných závazků nástroje SURE. Patří mezi ně limit koncentrace pro tři největší úvěry ve výši 60 % maximální částky poskytnuté v rámci nástroje SURE, maximální roční expozice ve výši 10 % (tj. každoročně splatné platby nesmí přesáhnout 10 miliard EUR) a možnost, aby Komise v případě potřeby své výpůjčky refinancovala.

42 Nařízení Rady (EU) 2020/2094, kterým se zřizuje Nástroj Evropské unie na podporu oživení, jehož účelem je podpořit oživení po krizi COVID-19 (Úř. věst. L 433 I, 22.12.2020, s. 23).

V tabulce 5 níže jsou uvedeny částky celkových ročních splátek (jistiny plus úroků) splatných všemi příjemci úvěrů EU poskytnutých v rámci: i) finanční pomoci členským státům a ii) finanční pomoci Ukrajině v rámci nástrojů makrofinanční pomoci+ a Nástroje pro Ukrajinu.

U každého ze sledovaných roků tyto částky představují ukazatel teoretického maximálního odtoku, který má být pokryt z rozpočtu EU v souvislosti s podmíněnými závazky vyplývajícími z finanční pomoci členským státům a Ukrajině na konci roku 2024.

V časovém horizontu příštího VFR (do roku 2034) činí splátky jistiny a úroků příjemců úvěrů (tj. bez úvěrů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost), které jsou relevantní pro trvalý strop, v průměru 9,2 miliardy EUR ročně. Splátky jistiny a úroků příjemců úvěrů zajištěných stropem NGEU (tj. úvěrů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost) činí v období 2025–2034 v průměru 2,8 miliardy EUR ročně.

Tabulka 5: Roční splátkový kalendář nesplacených úvěrů zajištěných manévrovacím prostorem (kapitál + úroky) v rámci stávajících programů na období 2025–2030 (k 31. prosinci 2024) (v milionech EUR)

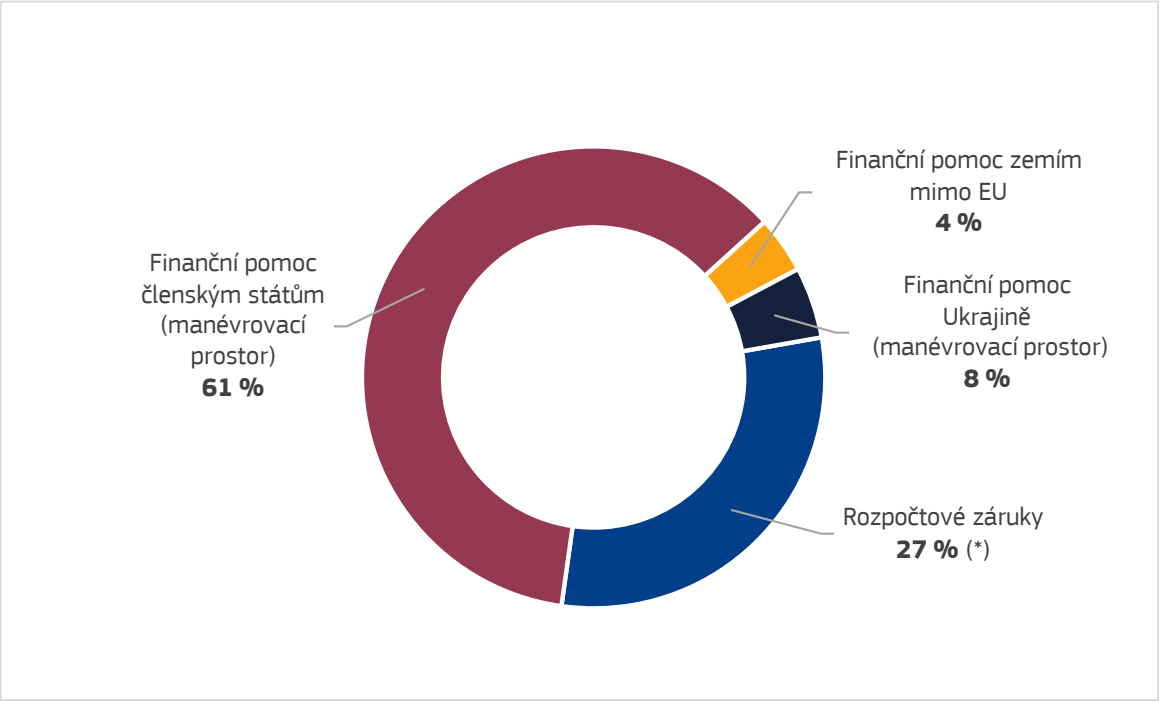
Rok	Platební bilance	EFSM	SURE	RRF úvěry (*)	MFA+ (**)	Nástroj pro Ukrajinu(***)	Všechny programy
2025	206	306	8 217	2 215	570	320	11 834
2026	0	6 913	8 327	2 216	570	391	18 417
2027	0	3 587	327	2 216	570	391	7 091
2028	0	4 612	10 327	2 219	571	392	18 121
2029	0	1 790	8 464	2 218	571	391	13 434
2030	0	371	10 327	2 216	570	391	13 875
Celkem	**206**	**17 579**	**45 989**	**13 300**	**3 423**	**2 277**	**82 772**

(*) Úrok z úvěrů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost spadajícího pod nástroj NGEU se vypočítává průběžně podle zvláštní metodiky (viz prováděcí rozhodnutí Komise C(2022) 9701 final ze dne 19. prosince 2022). Výše uvedené roční úroky z těchto úvěrů jsou proto odhadem založeným na současných podmínkách financování. (**) V souladu s článkem 17 nařízení (EU) 2022/2463 může EU na žádost Ukrajiny každoročně poskytnout subvenci úrokových sazeb na pokrytí úrokových nákladů spojených s půjčkami v rámci makrofinanční pomoci plus.
(***) V souladu s článkem 23 nařízení (EU) 2024/792 může Ukrajina každoročně požádat o subvenci úrokových sazeb na pokrytí úrokových nákladů spojených s úvěry poskytnutými v rámci Nástroje pro Ukrajinu.

2.4 Přehled podmíněných závazků na konci roku 2024

Na konci roku 2024 byl rozpočet EU vystaven podmíněným závazkům v celkové výši 410 miliard EUR, které lze rozdělit na: i) více než **300 miliard EUR** v souvislosti s úvěry poskytnutými členským státům a zemím mimo EU a ii) **110 miliard EUR** v souvislosti se zárukami poskytnutými prostřednictvím fondů EFSI, InvestEU, ELM, EFSD, EFSD+ a Investičního rámce pro Ukrajinu. Největší soubor expozic pro rozpočet EU vyplývá z úvěrových programů poskytovaných členským státům.

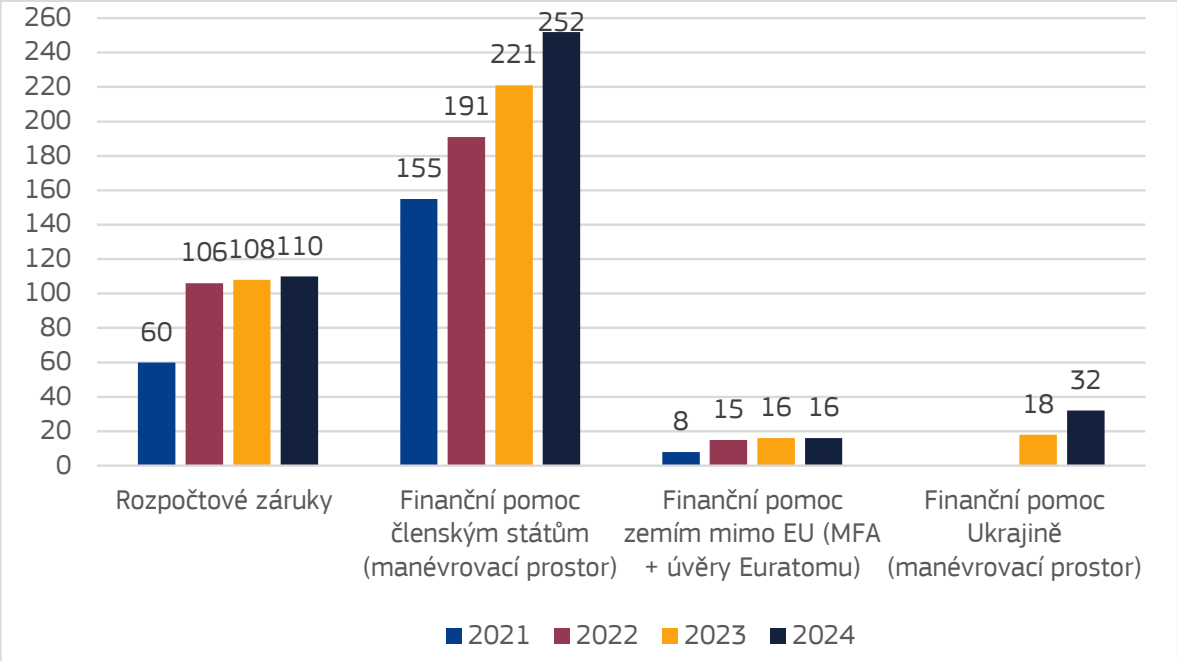
Obrázek 1: Struktura podmíněných závazků podle zdroje (k 31. prosinci 2024)



(*) Na základě celkové částky „maximální dostupné záruky podepsané s prováděcími partnery" (viz tabulka 1).

O rostoucím významu rozpočtových záruk a programů finanční pomoci pro provádění politik EU svědčí stálý vzestupný trend v období 2021–2024. Nárůst zaznamenaný v roce 2024 (+13 % oproti předchozímu roku) je v souladu s nárůstem zaznamenaným mezi koncem roku 2022 a koncem roku 2023, +16 %). To je srovnatelné s výrazným 40% nárůstem mezi koncem roku 2021 a koncem roku 2022, který vychází z nižšího základu.

Obrázek 2: Struktura nevyrovnaných podmíněných závazků podle zdroje v období 2021–2024 (v miliardách EUR)



Převážnou část nárůstu v roce 2024 lze přičíst dodatečnému čerpání úvěrů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a finanční pomoci Ukrajině. Podmíněné závazky vyplývající z programů rozpočtových záruk zůstaly v roce 2024 do značné míry stabilní. Nárůst závazků vyplývajících z programů rozpočtových záruk v důsledku zahájení prováděcí fáze Programu InvestEU, fondu EFSD+ a Investičního rámce pro Ukrajinu byl téměř zcela kompenzován poklesem expozic v rámci mandátu ELM, fondu EFSI a fondu EFSD v důsledku splatných nebo zrušených expozic.

Podmíněné závazky EU se v roce 2025 dále zvýšily v souvislosti s:

i) dodatečnou podporou zemím mimo EU (zejména podporou Ukrajině v rámci Nástroje pro Ukrajinu a úvěry v rámci „urychlení mimořádných příjmů“ v rámci makrofinanční pomoci[43]);

ii) dodatečným čerpáním úvěrů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost členskými státy;

iii) dalším pokrokem při provádění programů rozpočtových záruk (InvestEU, EFSD+ a Investiční rámec pro Ukrajinu) a

iv) prováděním nově schválených programů makrofinanční pomoci Egyptu[44] a Jordánsku[45], spolu s prováděním investičního rámce pro západní Balkán (WBIF)[46] a Nástroje pro reformy a růst pro Moldavsko[47].

43 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/2773 ze dne 24. října 2024, kterým se zřizuje mechanismus úvěrové spolupráce pro Ukrajinu a poskytuje mimořádná makrofinanční pomoc Ukrajině.
44 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2025/1267 ze dne 24. června 2025 o poskytnutí makrofinanční pomoci Egyptské arabské republice.
45 Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2025/793 ze dne 14. dubna 2025 o poskytnutí makrofinanční pomoci Jordánskému hášimovskému království.
46 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1449 ze dne 14. května 2024 o zřízení nástroje pro reformy a růst pro země západního Balkánu.
47 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2025/535 ze dne 18. března 2025 o zřízení Nástroje pro reformy a růst pro Moldavskou republiku.

Vyplácení úvěrů členským státům v rámci nástroje Bezpečnostní akce pro Evropu (SAFE) bude zahájeno počátkem roku 2026[48].

3. Posouzení udržitelnosti podmíněných závazků EU

3.1 Rámec posuzování

Aniž je dotčeno posuzování tvorby rezerv k určitým finančním závazkům po celou dobu jejich trvání, které je vyžadováno, jakmile závazky vzniknou, ustanovení čl. 213 odst. 3 finančního nařízení stanoví, že se „*podmíněné závazky vyplývající z rozpočtových záruk nebo finanční pomoci a hrazených z rozpočtu považují za udržitelné, pokud je jejich předpokládaný víceletý vývoj slučitelný s mezemi stanovenými v nařízení, kterým se stanoví VFR, podle čl. 312 odst. 2 Smlouvy o fungování EU a se stropem ročních prostředků na platby stanoveným v čl. 3 odst. 1 rozhodnutí (EU, Euratom) 2020/2053*.“ (tj. stropy VFR a strop vlastních zdrojů).

To znamená, že zdroje, z nichž je EU schopna čerpat během jednoho roku v rámci stávajícího VFR a stropu vlastních zdrojů, by měly být dostatečné k financování výdajů vzniklých v rámci VFR, jakož i veškerých případných vzniklých podmíněných závazků.

Zejména platby týkající se **podmíněných závazků** vyplývajících z rozpočtových záruk a finanční pomoci třetím zemím, **k nimž byly vytvořeny rezervy**, musí být financovány z vytvořených rezerv a veškerých dalších plateb plánovaných v rámci VFR. Oddíl 3.2 této zprávy obsahuje posouzení přiměřenosti dostupných rezerv k pokrytí očekávaných i neočekávaných plateb vyplývajících z rozpočtových záruk a finanční pomoci zemím mimo EU u závazků, které existovaly ke konci roku 2024.

Platby související s realizací podmíněných závazků vyplývajících z **finanční pomoci zajištěné manévrovacím prostorem** členským státům a Ukrajině mohou být financovány za použití dodatečných vlastních zdrojů až do výše stropu stanoveného rozhodnutím o vlastních zdrojích, a to jako poslední možnost po použití jiných prostředků k úhradě těchto plateb nebo přeplánování souvisejících závazků. Manévrovací prostor (tj. rozdíl mezi stropem vlastních zdrojů a vlastními zdroji, které jsou potřebné k financování rozpočtových výdajů EU) představuje finanční kapacitu EU k pokrytí dodatečných odtoků souvisejících s realizací podmíněných závazků vyplývajících z finanční pomoci zajištěné manévrovacím prostorem[49]. Výsledky posouzení udržitelnosti podmíněných závazků zajištěných manévrovacím prostorem existujících ke konci roku 2024 jsou uvedeny v oddíle 3.3 níže. Rozhodnutí o vlastních zdrojích z roku 2020 dočasně zvyšuje strop vlastních zdrojů (o dalších až 0,6 % HND do roku 2058), aby bylo možné pokrýt závazky vzniklé během uplatňování nástroje NGEU, a to včetně podmíněných závazků zajištěných manévrovacím prostorem vyplývajících z úvěrů poskytnutých členským státům v rámci Nástroje pro oživení a odolnost.

3.2 Posouzení udržitelnosti podmíněných závazků, pro něž se tvoří rezervy

a) Rezervy dostupné na konci roku 2024

Na podmíněné závazky vyplývající z rozpočtových záruk a z finanční pomoci zemím mimo EU jsou v rozpočtu EU tvořeny rezervy vypočtené na základě konzervativního posouzení očekávaných ztrát u jednotlivých nástrojů s navýšením o doplňkovou bezpečnostní rezervu (na pokrytí neočekávaných ztrát). Rezervy na ochranu rozpočtu EU před ztrátami, které mohou vzniknout z rozpočtových záruk a finanční pomoci zemím mimo EU, jsou v držení společného rezervního fondu.

48 Nařízení Rady (EU) 2025/1106 ze dne 27. května 2025, kterým se zřizuje nástroj Bezpečnostní akce pro Evropu (SAFE) prostřednictvím posílení evropského obranného průmyslu.

49 Rámec posuzování tohoto souboru podmíněných závazků byl podrobně popsán ve vydání této zprávy z roku 2021, tj. COM(2021) 676 final ze dne 5.11.2021.

K 31. prosinci 2024 činila tržní hodnota čistých aktiv ve společném rezervním fondu 23,2 miliardy EUR, zatímco na konci roku 2023 činila pouze 18,8 miliardy EUR[50]. Pro zbývající roky tohoto víceletého finančního rámce Komise pro společný rezervní fond vytvoří dodatečné rezervy (zejména rezervy týkající se InvestEU, EFSD+ a Nástroje pro Ukrajinu), což povede k dalšímu navýšení objemu společného rezervního fondu.

V souladu s pokyny pro správu aktiv udržuje fond likvidní diverzifikované portfolio a investuje především do dluhových nástrojů s vysokým ratingem, jako jsou dluhopisy vydané vládami, nadnárodními subjekty, státními orgány a podniky, s cílem zajistit zachování kapitálu v investičním horizontu fondu. Portfolio fondu je na konci roku dobře diverzifikováno napříč různými třídami aktiv v rámci způsobilého portfolia dluhopisů s pevným výnosem, včetně určité omezené expozice vůči cenným papírům denominovaným v jiné měně než v euru, akciovým fondům obchodovaným v obchodním systému (ETF) a peněžním prostředkům a peněžním ekvivalentům.

V roce 2024 dosáhl fond roční výnosnosti ve výši +3,57 %, čímž překonal referenční hodnotu jeho portfolia (+3,31 %)[51].

Zatímco prostředky držené ve fondu jsou spravovány v souladu s jednotnou investiční politikou a s využitím společné infrastruktury, rezervy jsou určeny pro program (nebo členský stát), který je zdrojem rozpočtových rezerv.

Společný rezervní fond se ke dni 31. prosince 2024 skládal z osmnácti podfondů (z nichž patnáct bylo plně funkčních a obsahovalo finanční prostředky), včetně podfondů pro všechny probíhající programy záruk a podfondu Záručního fondu pro vnější vztahy (GFEA) (který zahrnuje starší úvěry pod mandátem ELM, úvěry Euratomu a úvěry makrofinanční pomoci) a podfondů pro úvěry makrofinanční pomoci a Euratomu po roce 2020. Z těchto osmnácti podfondů se jedenáct týkalo expozic EU a v sedmi případech šlo o podfondy členských států v rámci Programu InvestEU, kde přispívající členské státy vlastní rezervy a nesou výhradní odpovědnost za související podmíněné závazky.

Rezervy na úvěry makrofinanční pomoci a úvěry Euratomu jsou rozděleny do několika různých podfondů společného rezervního fondu:

- starší expozice (úvěry makrofinanční pomoci ve výši 7,3 miliardy EUR a úvěry Euratomu ve výši 300 milionů EUR) jsou součástí podfondu GFEA,
- nové úvěry makrofinanční pomoci (2,7 miliardy EUR) přislíbené po roce 2020, včetně nouzové makrofinanční pomoci Ukrajině ve výši 1,2 miliardy EUR v roce 2022, jsou kryty z podfondu makrofinanční pomoci po roce 2020,
- úvěry mimořádné makrofinanční pomoci Ukrajině ve výši 6 miliard EUR (mimořádná makrofinanční pomoc I a II) jsou v samostatném podfondu, neboť tyto úvěry využívají dodatečného krytí rizik (tj. u tohoto balíčku úvěrů mimořádné makrofinanční pomoci Ukrajině je požadována míra krytí ve výši 70 %: 9 % splacených rezerv z rozpočtu EU a 61 % ve formě splatných záruk od členských států).

50 V roce 2024 fond obdržel čisté příspěvky ve výši 3,6 miliardy EUR z rozpočtu EU nebo příspěvků zúčastněných členských států a zemí Evropské zóny volného obchodu (ESVO).

51 Další informace naleznete ve zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o společném rezervním fondu v roce 2024.

Tabulka 6: Podfondy společného rezervního fondu (k 31. prosinci 2024)

Podfond	Tržní hodnota v EUR
Podfondy zřízené v roce 2021	
EFSI	8 880 303 796
Záruční fond pro vnější vztahy[52]	3 225 691 236
EFSD	761 545 053
Program InvestEU[53]	5 530 142 834
Podfondy zřízené v roce 2022	
EFSD+	2 942 175 755
Makrofinanční pomoc po roce 2020	128 662 218
Mimořádní makrofinanční pomoc pro Ukrajinu[54]	240 575 443
Úvěry Euratomu po roce 2020	–
Úvěry v rámci ELM přidělené Ukrajině	–
Záruka Programu InvestEU pro Rumunsko	187 974 119
Záruka Programu InvestEU pro Česko	44 099 187
Záruka Programu InvestEU pro Finsko	30 657 774
Záruka Programu InvestEU pro Řecko	252 204 112
Operace kombinování zdrojů Programu InvestEU	667 045 123
Podfondy zřízené v roce 2023	
Záruka Programu InvestEU pro Bulharsko	79 674 706
Záruka Programu InvestEU pro Maltu	7 939 418
Podfondy zřízené v roce 2024	
Záruka pro Ukrajinu	201 878 310
Záruka Programu InvestEU pro Španělsko	–
CELKEM	**23 180 569 085**

52 Záruční fond pro vnější vztahy (GFEA), v němž jsou uloženy rezervy pro vnější zápůjční mandát (ELM), starší programy makrofinanční pomoci a program Euratom.

53 Podfond EU.

54 Na základě rozhodnutí (EU) 2022/12018 a rozhodnutí (EU) 2022/1628 o poskytnutí mimořádné makrofinanční pomoci Ukrajině.

b) Posouzení udržitelnosti rozpočtových záruk

Jak je vysvětleno v oddíle 2.1, rozpočtové záruky EU se podstatně liší, pokud jde o politické cíle, struktury sdílení rizik a rizikový profil základních operací. To může u jednotlivých programů následně vést k rozdílné míře tvorby rezerv na základě hodnoty v riziku (VaR) za dobu trvání[55], která zajišťuje odpovídající pokrytí potenciálních ztrát při určité (předem definované) míře jistoty. Analýza provedená v rámci poslední zprávy podle čl. 41 odst. 5 finančního nařízení potvrzuje, že dostupné částky rezerv pro příslušné podfondy společného rezervního fondu jsou v souladu s požadavky příslušných nařízení. U programů EFSI a EFSD byl zjištěn přebytek rezerv.

Z dostupných údajů o čistých ztrátách za dobu trvání vyčíslených k 31. prosinci 2024, které se týkají rozpočtových záruk platných k tomuto datu, lze vyvodit tyto závěry:

- Fond **EFSI** představuje plně vytvořenou rozpočtovou záruku, jejíž způsobilé období pro podpisy vypršelo na konci roku 2022. Komise proto musí provést posouzení přebytku/doplnění podle čl. 216 odst. 4 finančního nařízení. Komise v tomto roce dospěla k závěru, že cílová míra tvorby rezerv EFSI ve výši 35 % je stále přiměřená (tj. na základě posouzení rizika založeného na analýze hodnoty v riziku (VaR) s úrovní spolehlivosti 95 % navrhla požadovanou míru tvorby rezerv ve výši 34 % (oproti 31 % v předchozím roce)). Současná tvorba rezerv k expozicím v rámci mandátu EFSI (38,7 %) překračuje cílovou míru tvorby rezerv ve výši 35 %. Podle zákona může být tento přebytek rezerv v rámci fondu EFSI ve výši 853 milionů EUR použit na financování nákladů na zajištění záruky EU v rámci Programu InvestEU a zbývající část bude použita na financování úvěrového nástroje pro veřejný sektor.
- Fond **EFSD** byl na konci roku 2024 rovněž plně vytvořen. Analýza rizik ukazuje, že v této chvíli je cílová míra tvorby rezerv ve výši 50 % stále přiměřená. V porovnání s příslušnou referenční hodnotou[56] existuje přebytek rezerv ve výši 321,4 milionu EUR a na základě cílové míry tvorby rezerv činí tento přebytek 405 milionů EUR.
- Fond **GFEA**, v němž jsou drženy rezervy na úvěry makrofinanční pomoci poskytnuté před rokem 2021, úvěr Euratomu a ELM, má v současné době faktickou míru tvorby rezerv ve výši 9,96 % (bez zohlednění přesměrovaných úvěrů v rámci ELM poskytnutých Ukrajině), což odpovídá cílové míře tvorby rezerv stanovené v nařízení o GFEA ve výši 9 %. U přesměrovaných úvěrů v rámci ELM poskytnutých Ukrajině se Komise domnívá, že míra tvorby rezerv ve výši 70 % je stále přiměřená.
- **InvestEU**, **EFSD+** a **Investiční rámec pro Ukrajinu** jsou stále v počáteční fázi, což znamená, že základní portfolia a rezervy ještě nejsou plně vytvořeny. Proto je příliš brzy na to, aby bylo možné u těchto záruk vyvozovat závěry o přiměřenosti míry tvorby rezerv.

c) Posouzení udržitelnosti úvěrů, k nimž se vytvářejí opravné položky, poskytovaných třetím zemím

Portfolio nesplacených úvěrů makrofinanční pomoci zemím mimo EU tvoří půjčky diverzifikovanému souboru: i) kandidátských a potenciálních kandidátských zemí EU; ii) zemí a území, na které se vztahuje evropská politika sousedství; a iii) dalších zemí mimo EU, které hrají rozhodující roli v oblasti regionální stability, mají pro EU strategický význam a jsou jí politicky, hospodářsky a geograficky blízké.

Aspekty uvedené ve třech odrážkách níže podporují trvající adekvátnost celkové cílové 9% míry tvorby rezerv k úvěrům makrofinanční pomoci:

- ekonomická situace příjemců makrofinanční pomoci s ohledem na faktory, jako je HDP na obyvatele, relativní vyspělost ekonomiky, blízkost k ekonomice EU atd.,

55 VaR lze definovat jako úroveň ztráty portfolia, která statisticky nebude v určitém časovém horizontu s určitou mírou jistoty překročena. Příslušné míry jistoty pro vnitřní programy (EFSI, InvestEU) a vnější programy (EFSD, EFSD+) činí 95 %, resp. 90 %, a zohledňují faktory, jako jsou různé cíle politiky a příslušné rámce.

56 Hodnota v riziku s 90% mírou jistoty.

- vazba programů makrofinanční pomoci na stávající program Mezinárodního měnového fondu a závislost na tomto programu a uspokojivé výsledky jeho provádění, což by mělo zajistit finanční životaschopnost země mimo EU, a tedy i konečné splacení finančních prostředků Unie;
- posouzení hospodářské situace příjemců makrofinanční pomoci a nedávného makroekonomického vývoje v partnerských zemích.

Pokud jde o riziko likvidity, je třeba mít na paměti, že současná struktura úvěrů makrofinanční pomoci, jejich splatnost a splátky od příjemců jsou v rámci současného a následujících víceletých finančních rámců dobře rozloženy (jak je uvedeno v konsolidované účetní závěrce EU[57]), čímž se snižuje rozsah rizika pro rozpočet EU, dokonce i v případě prodlení se splácením nebo selhání. Likvidita ve společném rezervním fondu navíc slouží jako rezerva, která zajišťuje, že je k dispozici dostatečná likvidita pro případné finanční výkyvy.

Rámeček 2: Podmíněné závazky EU vyplývající z finanční podpory Ukrajině – hlavní vývoj v letech 2024–2025

EU od ruské invaze na Ukrajinu v roce 2022 Ukrajině důsledně poskytuje silnou politickou, hospodářskou, vojenskou, finanční a humanitární podporu. Úplný soubor přímých a nepřímých finančních expozic vůči Ukrajině v rámci stávajících programů k 30. červnu 2025 je uveden v tabulce 7 níže.

Hlavním nástrojem pro poskytování finanční podpory Ukrajině na období 2024–2027 je **Nástroj pro Ukrajinu** s celkovou kapacitou až 50 miliard EUR na období 2024–2027[58].

V roce 2024 se EU zavázala poskytnout další úvěr v rámci makrofinanční pomoci ve výši 18,1 miliardy EUR v souvislosti s iniciativou skupiny **G7 „Úvěry v rámci urychlení mimořádných příjmů pro Ukrajinu“**[59]. Úvěr, který má být plně vyplacen v průběhu roku 2025, bude splacen z výnosů z imobilizovaných ruských státních aktiv v EU prostřednictvím **mechanismu úvěrové spolupráce pro Ukrajinu**[60] spravovaného Evropskou komisí. Výnosy z imobilizovaných aktiv pokryjí i úrokové náklady těchto úvěrů.

Úvěry v rámci Nástroje pro Ukrajinu (33 miliard EUR na období 2024–2027) a úvěr v rámci urychlení mimořádných příjmů v rámci makrofinanční pomoci (18,1 miliardy EUR na období 2024–2027) jsou poskytovány s vysokou mírou zvýhodnění vzhledem k subvenci úrokových sazeb a dlouhé lhůtě splatnosti 35 let, respektive 45 let, s desetiletou odkladnou lhůtou. Tím se sníží roční zátěž ukrajinských veřejných financí a zároveň se minimalizují rizika pro rozpočet EU. Ke konci června 2025 byly v rámci Nástroje pro Ukrajinu nesplacené úvěry v celkové výši 16,2 miliardy EUR, přičemž z úvěru v rámci urychlení mimořádných příjmů v rámci makrofinanční pomoci bylo v první polovině roku 2025 vyplaceno 7 miliard EUR.

Rozpočtové krytí podmíněných závazků vyplývajících z úvěrů Ukrajině od roku 2023 je zajištěno rozpočtovým manévrovacím prostorem (o němž pojednává následující oddíl). Na úvěry

57 https://commission.europa.eu/publications/consolidated-annual-accounts-european-union-financial-year-2024_en

58 Podrobnosti viz rámeček 1 ve zprávě z roku 2024.

59 V červnu a říjnu 2024 oznámila skupina G7 dohodu o zahájení *iniciativy „Úvěry v rámci urychlení mimořádných příjmů pro Ukrajinu“*, v rámci které se členové skupiny G7 dohodli, že poskytnou Ukrajině úvěry až do výše 45 miliard EUR (přibližně 50 miliard USD) za nevratnou finanční podporu z mechanismu úvěrové spolupráce pro Ukrajinu. Finanční část iniciativy se skládá z individuálních dvoustranných úvěrů od USA, Spojeného království, Kanady a Japonska a z mimořádného úvěrového nástroje makrofinanční pomoci poskytnutého Evropskou unií. Iniciativa Úvěry v rámci urychlení mimořádných příjmů pro Ukrajinu byla navržena tak, aby tyto úvěry mohly být spláceny bez nutnosti obracet se na Ukrajinu, přičemž prostředky na obsluhu a splácení úvěrů budou získány z mechanismu úvěrové spolupráce pro Ukrajinu. Mechanismus úvěrové spolupráce pro Ukrajinu, spravovaný Evropskou komisí, bude sám financován z mimořádných čistých zisků centrálních depozitářů cenných papírů v Evropské unii a (případně) v dalších zemích G7 z aktiv a rezerv Ruské centrální banky, které byly v mezinárodních clearingových systémech imobilizovány krátce poté, co Rusko zahájilo svou nezákonnou útočnou válku.

60 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/2773 ze dne 24. října 2024, kterým se zřizuje mechanismus úvěrové spolupráce pro Ukrajinu a poskytuje mimořádná makrofinanční pomoc Ukrajině.

poskytnuté Ukrajině koncem roku 2022 (makrofinanční pomoc ve výši 6 miliard EUR a přesměrované úvěry pod mandátem ELM ve výši 1,59 miliardy EUR) se vztahuje rozpočtové krytí ve výši 70 %[61].

V souladu s článkem 13 rozhodnutí o makrofinanční pomoci (EU) 2022/1628 Komise na konci června 2025 přezkoumala přiměřenost 70% míry tvorby rezerv v kontextu zprávy podle čl. 41 odst. 5 finančního nařízení. Na základě tohoto přezkumu dospěla Komise k závěru, že pro posuzované období neexistují žádné nové trvalé a významné prvky dostatečné pro to, aby odůvodňovaly změnu míry tvorby rezerv ve výši 70 %. Nejnovější vývoj, včetně výsledků osmého přezkumu MMF týkajícího se rozšířeného ujednání v rámci rozšířené finanční facility pro Ukrajinu potvrzuje, že 70% míra tvorby rezerv na poválečné expozice vůči této zemi je stále přiměřená[62].

Tabulka 7: Nesplacené přímé a nepřímé expozice vůči Ukrajině (kapitálové) v rámci stávajících programů (k 30. červnu 2025) (v milionech EUR)

Přímé expozice	Zůstatek	Rozpočtové krytí
Starší úvěry MFA	3 810	9 %
Starší úvěry Euratomu	300	9 %
Nouzová MFA	1 200	9 %
Mimořádná MFA I + II	6 000	9 % (+61 % záruk členských států)
MFA+	18 000	Manévrovací prostor
Nástroj pro Ukrajinu – pilíř I	13 200	Manévrovací prostor
Úvěr v rámci urychlení mimořádných příjmů MFA	7 000	Manévrovací prostor
Celkem	**49 510**	
Nepřímé expozice		
Úvěry pod mandátem ELM vyplacené před únorem 2022	1 708	9 %
První balíček EIB pod mandátem ELM	668	9 %
Druhý balíček EIB pod mandátem ELM	1 338	70 %
EFSD+ IW1	103	70 %
Záruka pro Ukrajinu	1 489	70 %
Celkem	**5 306**	

61 U přesměrovaných úvěrů pod mandátem ELM bude mít krytí podobu splacených rezerv financovaných z rozpočtu EU. U mimořádné makrofinanční pomoci se stejného účinku dosáhne doplněním míry splacených rezerv na úrovni 9 % o záruky členských států na pokrytí druhé ztráty ve výši až 61 % úvěrových expozic.

62 Viz https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2025/06/30/Ukraine-Eighth-Review-Under-the-Extended-Arrangement-Under-the-Extended-Fund-Facility-568152

3.3 Posouzení udržitelnosti podmíněných závazků zajištěných manévrovacím prostorem

Kapacita rozpočtu EU reagovat na situaci, kdy se reálně projeví expozice vyplývající z podmíněných závazků zajištěných manévrovacím prostorem, se posuzuje pomocí rámce uvedeného v bodě 3.1 výše.

U závazků, které jsou kryty trvalým stropem vlastních zdrojů, se při ročním posouzení zohledňují expozice nesplacené k 31. prosinci 2024. Jak je vysvětleno v rámečku 1, zahrnuje to podmíněné závazky související s aktuálním stavem výpůjček a úvěrů v rámci: EFSM, nástroje na podporu platební bilance, programu SURE, MFA+ pro Ukrajinu, A Nástroje pro Ukrajinu. Novější podmíněné závazky, jako jsou závazky vyplývající z úvěru v rámci urychlení mimořádných příjmů v rámci makrofinanční pomoci a nástroje SAFE, budou posouzeny v budoucích ročních posouzeních[63].

U závazků NGEU v rámci VFR na období 2021–2027 byl strop vlastních zdrojů zvýšen o 0,6 % HND EU výhradně za účelem zajištění těchto emisí. Tím je zajištěno, že EU má prostředky ke splácení úroků a jistiny dluhu emitovaného na financování nevratné podpory NGEU (grantů poskytovaných v rámci Nástroje pro oživení a odolnost) a vratné podpory (úvěrů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost) členským státům. Vzhledem k tomu, že úrokové náklady a splátky grantů jsou zahrnuty do budoucího ročního rozpočtového plánování, představují podmíněné závazky pro rozpočet pouze úvěry v rámci Nástroje pro oživení a odolnost. Kromě toho se v zátěžových testech v zájmu uplatnění konzervativního přístupu zohledňují i splatné dluhopisy, u nichž se plánuje refinancování.

Prvním krokem je stanovení základního scénáře (referenční úroveň), který odpovídá očekávanému vývoji výdajů a finanční kapacity EU v nadcházejících letech. Za tímto účelem vychází tato zpráva ze zveřejněného návrhu rozpočtu na rok 2026[64] a z dlouhodobé prognózy přítoku a odtoku prostředků z rozpočtu EU[65], která předpovídá příjmy a výdaje vyplývající z VFR na období 2021–2027, nástroje NextGenerationEU a z příštího VFR a rozhodnutí o vlastních zdrojích podle návrhu Komise.

V tomto základním scénáři je tedy trvalý strop vlastních zdrojů stanoven na 1,4 % HND EU v letech 2026 a 2027 a na 1,75 % HND EU od roku 2028[66]. V případě nástroje NextGenerationEU předpokládá základní scénář splácení od roku 2028 s pevnou roční částkou ve výši 24 miliard EUR, což je v souladu s návrhem víceletého finančního rámce Komise.

Tento scénář poskytuje základní prognózu manévrovacího prostoru, na jejímž základě se posuzuje udržitelnost podmíněných závazků vzniklých k 31. prosinci 2024 podle článku 256 finančního nařízení. Novější výpůjční a úvěrové operace budou zahrnuty do budoucích výročních zpráv.

Podle tohoto výchozího scénáře a bez současného rozpočtového roku 2025 činí manévrovací prostor pro krytí stávajících a nových podmíněných závazků v období 2026–2034 v průměru přibližně **128,5 miliardy EUR** ročně, pokud jde o rozpětí v rámci trvalého stropu vlastních zdrojů, a přibližně **111,4 miliardy EUR** ročně pro dočasný strop ve výši 0,6 % HND EU. Tento základní scénář tedy předpokládá, že se žádný podmíněný závazek neprojeví.

Doplňkové zátěžové testy posuzují udržitelnost stávajících podmíněných závazků v rámci extrémních scénářů v období 2026–2034. Na základě jednotného přístupu k financování jsou podmíněné závazky související s výpůjčkami v rámci různých programů vykazovány integrovaně bez ohledu na to, zda se týkají rizika výdajů (plánované refinancování dluhopisů u grantů nástroje NGEU) nebo rizika příjmů (plánované refinancování dluhopisů u úvěrů členským státům v rámci nástroje NGEU nebo Ukrajině v rámci makrofinanční pomoci+ a Nástroje pro Ukrajinu). Z tohoto

63 Návrh nařízení Rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2028–2034 (COM(2025)571 final); Návrh rozhodnutí Rady o systému vlastních zdrojů Evropské unie a o zrušení rozhodnutí (EU, Euratom) 2020/2053 (COM(2025)574 final).

64 Včetně návrhu na změnu č. 1/2026 (COM(2025)851).

65 COM (2025) 573 final.

66 Návrh Komise na budoucí rozhodnutí o vlastních zdrojích zahrnuje také možnost dočasného zvýšení stropu vlastních zdrojů o dalších 0,25 % HND EU, pokud bude aktivován „krizový mechanismus“. Pokud však tento mechanismus během příštího víceletého finančního rámce aktivován nebude, nemá toto ustanovení vliv na hodnocení, které je zde uvedeno.

důvodu je zátěžové testování příjmů a výdajů oproti předchozím vydáním zprávy sloučeno do společného testu. Zátěžové testování zahrnuje tři typy zátěžových testů, které jsou popsány v následujících odstavcích.

1) **Zátěžový test ekonomiky.** V základním scénáři se HND EU řídí prognózami reálného růstu a inflace uvedenými v evropské hospodářské prognóze Komise z jara 2025[67]. U zátěžového testu jsou předpokládané nominální míry růstu nižší než referenční úroveň o jeden procentní bod za každý rok vykazovaného období[68].

   Tím se snižuje nominální hodnota stropu vlastních zdrojů, a tedy i dostupný manévrovací prostor, v průměru o **18,6 miliardy EUR** ročně v případě částek „nezahrnutých do rozpočtu" (manévrovacího prostoru) v rámci trvalého stropu vlastních zdrojů a o **6,5 miliardy EUR** v rámci dočasného stropu pro NGEU v období 2026–2034.

2) **Zátěžový test na výdajové a příjmové straně rozpočtu.** Podle tohoto scénáře se výdaje v rámci víceletého finančního rámce prognózují ve výši jejich teoretického maxima (tj. maximálních možných stropů pro platby VFR a všechny jednotlivé zvláštní nástroje, včetně rezervy pro Ukrajinu). Je důležité zdůraznit, že: i) to neodráží prognózu zdola nahoru a nesouvisí to se současnými očekáváními ohledně vývoje plateb EU a ii) na výdajové straně rozpočtu je rozhodnutí o zvýšení výdajů (v rámci stropů VFR) podmíněno návrhem Komise a schválením Evropským parlamentem a Radou jako rozpočtovým orgánem.

   V případě nákladů na financování nástroje NGEU tento scénář předpokládá, že překročení nákladů v porovnání s technickou aktualizací finančního plánování v roce 2027 bude z 50 % pokryto z jiných dostupných rozpočtových zdrojů a z dalších 50 % z nástroje EURI.

   Tento extrémní scénář rovněž posuzuje, zda by manévrovací prostor byl dostatečný, pokud by se ve stejnou chvíli realizovaly veškeré podmíněné závazky zajištěné manévrovacím prostorem. V praxi by to znamenalo, že všechny země, které využívají programy finanční pomoci (většinou členské státy), by při splatnosti neuhradily své splátky. U programů financovaných prostřednictvím jednotného přístupu k financování (jak NGEU, tak příslušné programy VFR) se v tomto zátěžovém testu vychází z předpokladu, že veškeré úrokové náklady jsou hrazeny z rozpočtu a všechny emise splatné v daném roce jsou splaceny. V této hypotetické situaci se proto nepočítá s plánovanou konverzí dluhu.

   Upozorňujeme, že se jedná o mimořádně nepravděpodobný scénář, který nezohledňuje všechna opatření, která může Komise přijmout, aby se takové situaci vyhnula (např. úprava splátkového kalendáře a aktivní řízení hotovosti).

   Tento zátěžový test ukazuje, že manévrovací prostor je dostatečný i v případě, že výdaje dosáhnou teoretického maxima a žádný příjemce své úvěry nesplácí. Výsledný manévrovací prostor v rámci trvalého stropu vlastních zdrojů by v období 2026–2034 činil v průměru **101,7 miliardy EUR**, tj. o **26,7 miliardy EUR** méně než v základním scénáři.

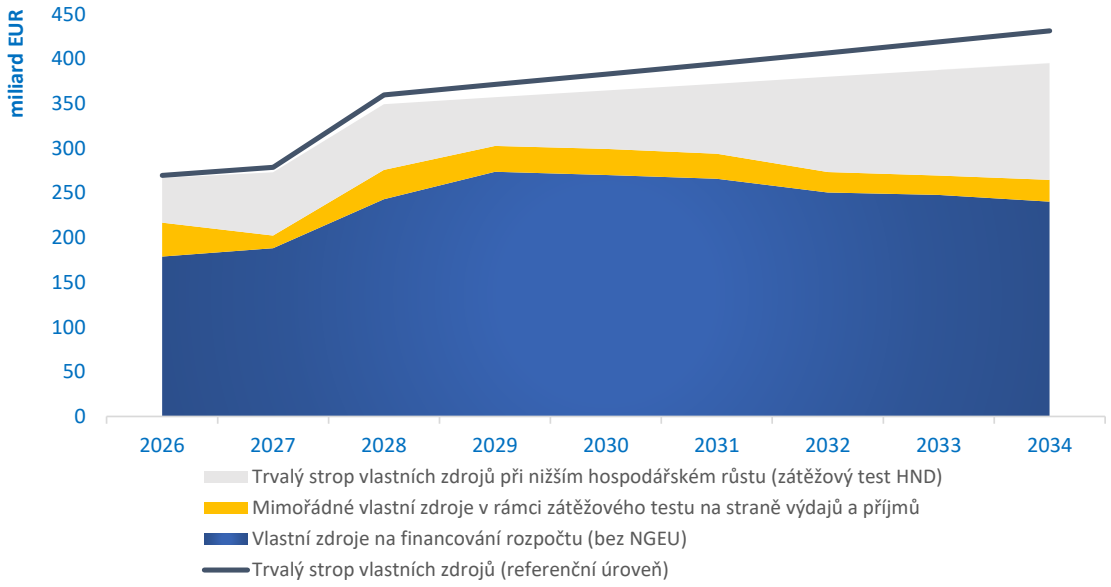
   Manévrovací prostor v rámci dočasného stropu vlastních zdrojů ve výši 0,6 % HND EU, který zaručuje emise NGEU, by se v období 2026–2034 snížil v průměru o **43,0 miliardy EUR** ročně na **průměrnou úroveň 68,4 miliardy EUR**.

3) **Kombinovaný zátěžový test týkající se hospodářských podmínek, příjmů a výdajů.** Jedná se o extrémní scénář, který kombinuje nepříznivé scénáře popsané ve dvou výše uvedených testech. Manévrovací prostor v rámci trvalého stropu v období 2026–2034 by se snížil v průměru na **83,1 miliardy EUR** a v případě dočasného stropu na **62,0 miliardy EUR**. Zdá se, že tyto částky představují velkou bezpečnostní rezervu pro finanční kapacitu EU pokrýt své závazky (vyplývající jak z operací mimo NGEU, tak z operací NGEU).

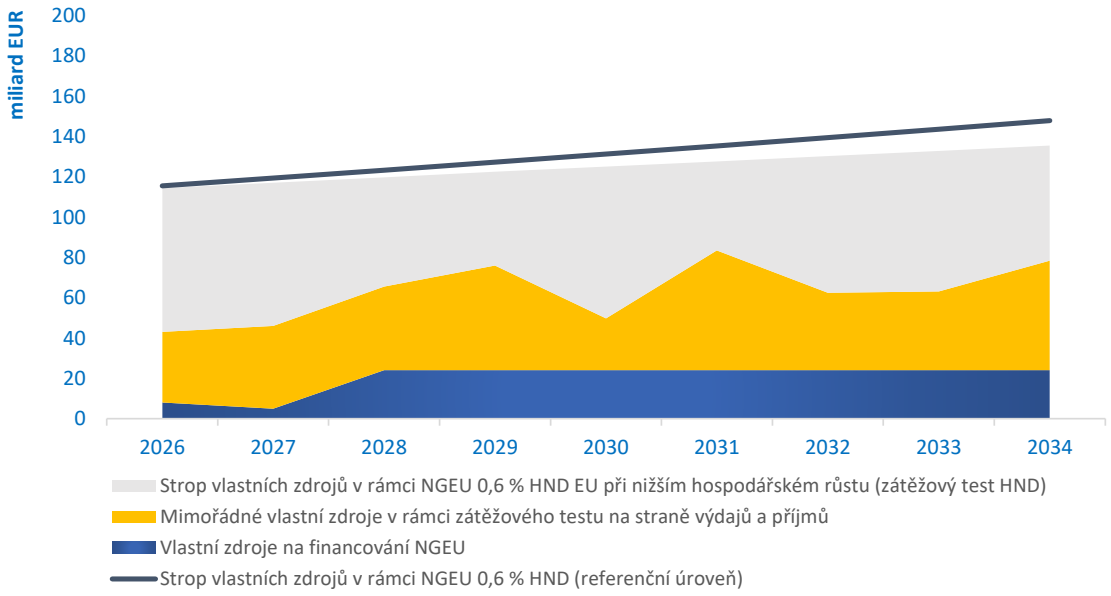
67 Evropská komise, Evropská hospodářská prognóza, jaro 2025. Institutional paper 318, květen 2025. Jarní hospodářská prognóza 2025:Mírný růst v prostředí globální ekonomické nejistoty – Evropská komise.

68 To je podobné zátěžovému testu „nepříznivého scénáře r-g" ve zprávě Komise o sledování udržitelnosti dluhu (Debt Sustainability Monitor): 2024. European Economy, Institutional Paper 306, březen 2025.

Podrobné výsledky pro referenční úroveň a scénáře zátěžových testů jsou uvedeny v příloze a shrnuty na obrázcích 3 a 4 níže.



Obrázek 3: Strop vlastních zdrojů a potřeby vlastních zdrojů v rámci referenční úrovně a zkoušky kombinované citlivosti vůči trvalému stropu.



Obrázek 4: Strop vlastních zdrojů a potřeby vlastních zdrojů v rámci referenční úrovně a zkoušky kombinované citlivosti vůči dočasnému stropu v rámci NGEU.

4. Závěry

Na konci roku 2024 rozpočet EU podporoval více než 410 miliard EUR podmíněných závazků, z nichž **300 miliard EUR** představovaly podmíněné závazky vyplývající z úvěrů poskytnutých členským státům a zemím mimo EU. Z toho 252 miliard EUR připadá na úvěry členským státům EU a 48 miliard EUR na úvěry třetím zemím. Dalších **110 miliard EUR** podmíněných závazků navíc vyplynulo z investičních záruk poskytnutých v rámci programů ELM, EFSI, EFSD, InvestEU, EFSD+ a Investičního rámce pro Ukrajinu.

S ohledem na četné záruky poskytnuté v rámci EU pro monitorování a řízení rizik v souvislosti s podmíněnými závazky, k nimž byly vytvořeny rezervy, i s podmíněnými závazky zajištěnými manévrovacím prostorem a s ohledem na posouzení udržitelnosti uvedené v této zprávě je možné vyvodit tři hlavní závěry. Tyto závěry jsou uvedeny ve třech odrážkách níže.

- Rizika vyplývající z nástrojů, pro které se tvoří rezervy (tj. rozpočtových záruk a finanční pomoci zemím mimo EU), jsou pečlivě řízena a jsou vytvořeny odpovídající rezervy. Toto posouzení zohledňuje: i) údaje o minulém nesplácení a očekávaných ztrátách; ii) platná opatření, která mají zajistit, aby ztráty nepřekračovaly předem stanovené úrovně tolerance, a iii) a rozpočtové rezervy, jež jsou k dispozici ke krytí možných plateb.
- Finanční kapacita EU podle stávajícího a navrhovaného právního rámce (tj. stávající rozhodnutí o vlastních zdrojích a nařízení o VFR a navrhované nařízení o VFR a rozhodnutí o vlastních zdrojích od roku 2028) je z velké části dostatečná k pokrytí vzniku ztrát, ke kterým může v období od nynějška do konce roku 2034 dojít v souvislosti s úvěry zajištěnými manévrovacím prostorem.
- Manévrovací prostor má dostatečný finanční základ na to, aby zajišťoval robustnost finančního systému EU a jeho úvěruschopnost i v případě extrémně nepříznivého scénáře, který kombinuje nepříznivé dopady na hospodářské podmínky, příjmy a výdaje. V případě takového nepříznivého scénáře by zbývající manévrovací prostor v rámci trvalého stropu vlastních zdrojů činil v období 2026–2034 v průměru **83,1 miliardy EUR** ročně a v rámci dočasného stropu v rámci NGEU ve výši 0,6 % HND EU ve stejném období v průměru **62,0 miliardy EUR** ročně. Tyto částky představují bezpečnostní rezervu pro případ dalších negativních hospodářských otřesů, potenciálních nových potřeb a budoucích podmíněných závazků vyplývajících jak z operací mimo NGEU, tak z operací NGEU. Tento výsledek vychází ze zvýšení stropu vlastních zdrojů na 1,75 %, jak navrhuje Komise v rámci balíčku VFR na období 2028–2034, a zdůrazňuje jeho význam.

5. Přílohy:

Udržitelnost a manévrovací prostor, pokud jde o trvalý strop vlastních zdrojů (v miliardách EUR, v běžných cenách)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referenční úroveň										
Strop vlastních zdrojů (% HND)		1,40	1,40	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75	1,75
Strop vlastních zdrojů (v mld. EUR)	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Vlastní zdroje na financování rozpočtu (bez NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Manévrovací prostor v rámci trvalého stropu	a–b	90,8	90,5	116,7	97,7	112,9	128,9	156,3	171,2	191,2
Zátěžové testy										
1) Zátěžový test ekonomiky										
Strop pro vlastní zdroje	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Vlastní zdroje na financování rozpočtu (bez NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Manévrovací prostor	a–b	88,2	85,1	106,4	83,6	94,7	106,5	129,5	139,8	154,9
2) Zátěžový test na straně výdajů a příjmů										
Strop pro vlastní zdroje	a	269,6	278,7	359,7	371,5	383,1	394,8	406,8	419,0	431,5
Vlastní zdroje na financování rozpočtu (bez NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Dodatečné vlastní zdroje (až do maximální výše stropu VFR a do maximální výše zvláštních nástrojů) (*)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Mimořádné vlastní zdroje na krytí podmíněných závazků nesouvisejících s NGEU (**)	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Manévrovací prostor	a–b–c–d	52,8	76,2	83,8	68,8	83,7	100,9	133,3	149,4	166,6
3) Kombinovaný negativní otřes										
Strop pro vlastní zdroje	a	267,0	273,3	349,4	357,3	364,9	372,5	380,0	387,6	395,3
Vlastní zdroje na financování rozpočtu (bez NGEU)	b	178,8	188,2	243,0	273,8	270,2	265,9	250,5	247,8	240,4
Dodatečné vlastní zdroje (až do maximální výše stropu VFR a do maximální výše zvláštních nástrojů)	c	20,8	7,1	16,6	17,1	17,0	16,9	16,6	16,6	16,7
Mimořádné vlastní zdroje na krytí podmíněných závazků nesouvisejících s NGEU	d	17,2	7,1	16,4	11,8	12,2	11,1	6,4	5,2	7,8
Manévrovací prostor	a–b–c–d	50,2	70,9	73,5	54,7	65,5	78,5	106,5	118,0	130,4

(*) Výdaje se prognózují ve výši teoretického maxima pro: 1) strop plateb VFR v letech 2026–2027, jak bylo stanoveno v nejnovější technické úpravě a budoucích úpravách, až do možné maximální výše v každém jednotlivém roce, a 2) roční stropy zvláštních tematických nástrojů (nástroj pružnosti, Evropský fond pro přizpůsobení se globalizaci, rezerva na solidaritu a pomoc při mimořádných událostech a rezerva pro Ukrajinu). Od roku 2028 to zahrnuje plnou mobilizaci nástroje pružnosti a rezervy pro Ukrajinu ve formě grantů.
(**) Zahrnuje výpůjčky na úvěrovou podporu prostřednictvím EFSM, SURE, MFA+ a nástroje pro Ukrajinu. Posouzení rizik v souvislosti s nástrojem SURE zohledňuje zvláštní protizáruku poskytnutou všemi členskými státy ve výši 25 % maximální částky finanční pomoci.

Udržitelnost a manévrovací prostor, pokud jde o dočasný strop vlastních zdrojů v rámci NGEU

(v miliardách EUR, v běžných cenách)

		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034
Referenční úroveň										
Strop vlastních zdrojů (0,6 % HND)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Vlastní zdroje na financování NGEU (*)	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Manévrovací prostor	a–b	107,5	114,4	99,3	103,4	107,3	111,4	115,5	119,7	123,9
Zátěžové testy										
1) Zátěžový test ekonomiky										
Strop vlastních zdrojů (0,6 % HND)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Vlastní zdroje na financování NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Manévrovací prostor	a–b	106,4	112,2	95,8	98,5	101,1	103,7	106,3	108,9	111,5
2) Zátěžový test na straně výdajů a příjmů										
Strop vlastních zdrojů (0,6 % HND)	a	115,6	119,4	123,3	127,4	131,3	135,4	139,5	143,7	147,9
Vlastní zdroje na financování NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Dodatečné mimořádné vlastní zdroje pro NGEU (překročení nákladů, podmíněné závazky)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Manévrovací prostor	a–b–c	72,5	73,5	57,8	51,3	81,6	51,9	77,0	80,5	69,5
3) Kombinovaný negativní otřes										
Strop vlastních zdrojů (0,6 % HND)	a	114,4	117,1	119,8	122,5	125,1	127,7	130,3	132,9	135,5
Vlastní zdroje na financování NGEU	b	8,0	5,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Dodatečné mimořádné vlastní zdroje pro NGEU (překročení nákladů, podmíněné závazky)	c	35,0	41,0	41,5	52,0	25,7	59,5	38,4	39,1	54,4
Manévrovací prostor	a–b–c	71,4	71,2	54,3	46,5	75,4	44,2	67,9	69,8	57,1

(*) Pro rok 2026 částka odráží prostředky na závazky v návrhu rozpočtu na rok 2026. Pro rok 2027 odpovídá částka finančnímu plánu rozpočtové položky EURI. Částky pro roky 2028 a 2029 vycházejí z návrhu Komise na příští víceletý finanční rámec, který je součástí dlouhodobé zprávy o přítocích a odtocích prostředků z rozpočtu (COM(2024) 573 final).