

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Bakalářská práce

Právní analýza NGEU

Eliška Beránková

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2023/2024

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Eliška BERÁNKOVÁ**
Osobní číslo: **R21B0013P**
Studijní program: **B0421A220009 Právní specializace**
Téma práce: **Právní analýza NGEU**
Zadávací katedra: **Katedra ústavního a evropského práva**

Zásady pro vypracování

Hlavní hypotézou této práce je, že nový nástroj Evropské unie nazývaný Next Generation EU (NGEU) vytvořený pro ekonomickou obnovu a zajištění finanční stability bude mít významný dopad na evropské členské státy a ekonomiky, a to jak z hlediska krátkodobých ekonomických výsledků, tak i z dlouhodobé perspektivy udržitelnosti.

Cíle práce jsou mimo jiné zdůraznit význam a cíle NGEU, zahrnující ekonomickou obnovu, posílení finanční a sociální stability. Provést důkladnou analýzu finančních mechanismů NGEU a jeho vztahu k rozpočtu Evropské unie.

Podrobně prozkoumat mechanismy financování rozpočtu Evropské unie, včetně příspěvků členských států a základních výpočtů. Zvážit, jaké politiky a programy EU jsou financovány těmito příspěvky a jaký je jejich význam pro evropskou integraci.

Detailně rozebrat použití společných dluhopisů EU jako klíčového prostředku financování NGEU. Zkoumat právní a ekonomické aspekty těchto nástrojů a posoudit, jaký dopad mají na ekonomiky členských států.

Hodnocení Nařízení 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti: prozkoumat vztah mezi NGEU a tímto nařízením a analyzovat, jak oba nástroje společně zajišťují odpovědné financování EU. Zohlednit dopady tohoto nařízení na zachování právního státu v EU.

Úvod

-Vymezení tématu

-Hypotéza

-Cíle práce

1. Úvod do NGEU

1.1. Cíle a důvody vzniku NGEU

1.2. Politický kontext, právní rámec EU

1.3. Finanční nástroje

2. Financování rozpočtu Evropské Unie

2.1. Příspěvky členských států

2.2. Základní mechanismy výpočtu příspěvků

2.3. Využití členských příspěvků pro financování politik a programů EU

3. Nestandardní finanční nástroje NGEU

3.1.1. Společné dluhopisy EU jako základ financování NGEU

3.1.1.1. Čl. 122 SFEU

3.1.1.2. Zajištění půjček na finančních trzích

3.1.1.3. Využití půjček pro podporu investic a reformních opatření

4. Nařízení 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Evropské Unie

4.1. Cíle a důvody vytvoření

4.2. Souvislosti mezi NGEU a Nařízením 2020/2092 obecném režimu podmíněnosti

4.2.1. Význam obou nástrojů pro zajištění odpovědného financování EU

4.2.1.1. Společný přístup ke správě a kontrolám finančních prostředků EU

4.2.2. Dopady NGEU a Nařízení 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti

4.2.2.1. Zajištění odpovědného a efektivního využití finančních prostředků

4.2.2.2. Ochrana rozpočtu a zvyšování důvěryhodnosti EU

4.2.3. Žaloba Polska a Maďarska na spojení právního státu a evropských fondů

4.2.3.1. Přehled argumentů Polska a Maďarska

4.2.3.2. Postoj Soudního dvora Evropské Unie

4.2.3.2.1. Důsledky rozhodnutí SDEU

4.2.3.2.2. Politické a právní následky pro Polsko, Maďarsko a EU

4.2.3.3. Spory před ústavními soudy v souvislosti s reformou financování EU

5. Cíle a důvody vytvoření NGEU

5.1. Ekonomická obnova

5.1.1. Identifikace zranitelnosti evropských ekonomik a posílení odolnosti

5.2. Rozdíly v dopadu pandemie Covid-19 na členské státy

5.3. Podpora zaměstnanosti a sociální stability

5.4. Zajištění finanční stability EU

5.4.1. Společná reakce na mimořádné události a krize

6. Zhodnocení a dopady NGEU

6.1. Očekávané přínosy a výsledky NGEU

6.2. Zhodnocení úspěchu a dosažení cílů

6.3. Dopady NGEU na evropské členské státy a jejich ekonomiky

6.4. Udržitelnost, jako právní výzva

7. Závěr

8. Seznam použité literatury

Rozsah bakalářské práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **elektronická**

Seznam doporučené literatury:

- EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR. Jak Komise spravuje dluh nástroje Evropské unie na podporu oživení (NGEU): Povzbudivý začátek, ale je zapotřebí další harmonizace s osvědčenými postupy. Evropský účetní dvůr [online]. Lucemburk: Úřad pro publikace Evropské unie, 7. 6. 2023 [cit. 2023-06-23]. Dostupné z: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-16/SR-2023-16_CS.pdf
- European Commission [online]. Brusel: Directorate-General for Communication, c2023 [cit. 2023-06-23]. Dostupné z: https://commission.europa.eu/index_en
- PFEIFFER, Philipp, Janos VARGA a Jan In't VELD. Quantifying spillovers of coordinated investment stimulus in the EU. Cambridge University Press [online]. Cambridge: Cambridge University Press, c2023, 2022, 2022, 1-23 [cit. 2023-06-23]. Dostupné z: [doi:https://doi.org/10.1017/S1365100522000487](https://doi.org/10.1017/S1365100522000487)
- ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY, Sekce pro evropské záležitosti. Příprava národního plánu obnovy ČR. Vláda České republiky [online]. Praha: Vláda ČR, c2009-2023, 18. 2. 2021 [cit. 2023-06-23]. Dostupné z: <https://www.vlada.cz/scripts/file.php?id=279694>
- KANIOK, Petr. Next Generation EU. New Direction [online]. Bruxelles: New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2023-06-23]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>

Vedoucí bakalářské práce: **Mgr. Tomáš Křivka, Ph.D.**
Fakulta právnická

Datum zadání bakalářské práce: **18. ledna 2023**
Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2024**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



Doc. JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.
vedoucí katedry

V Plzni dne 29. srpna 2023

Prohlašuji, že jsem tuto bakalářskou práci vypracovala samostatně pod vedením Mgr. Tomáše Křivky, Ph.D., a že jsem v seznamu literatury uvedla všechny použité tištěné i internetové zdroje.

V Plzni, dne 31. 3. 2024

Eliška Beránková

Úvod

V roce 2020 postihla svět pandemie viru COVID-19, která byla příčinou nejen ztrát na životech lidí, ale také byla pro mnohé státy problémová ve vztahu k socioekonomickým otázkám. Tato práce pojednává zejména o reakci Evropské unie na tuto pandemii, ve vztahu koordinace postupů jednotlivých členských zemí a s ní spojené přípravě okamžitých opatření za účelem zmírnění socioekonomických dopadů krize.

Například ve Spojených státech amerických řešili krizi prostřednictvím rozsáhlého stimulačního balíčku, který je obsažen v Zákoně o snižování inflace, jenž byl přijat v srpnu 2022. Evropská unie zase představila program pod názvem Next Generation EU (NGEU), o kterém pojednává tato práce.

Tento Nástroj pro obnovu a odolnost Evropy, byl vytvořen v roce 2020 Evropskou Unií, na podporu hospodářské obnovy a zvládnutí ekonomických a sociálních důsledků pandemie COVID-19. Jedná se o balíček opatření a finančních prostředků se zaměřením na podporu členských států EU, při překonávání ekonomických a sociálních důsledků a jehož hlavním cílem je podpořit investice do klíčových oblastí jako je zdravotnictví, digitalizace, vzdělávání, výzkum a inovace.

NGEU představuje unikátní kombinaci finančních nástrojů a právních opatření, které mají výrazně ovlivnit evropskou ekonomiku a podobu integrace v EU.

Práce se věnuje politickému kontextu, ve kterém NGEU vznikl a právnímu rámci EU, který stanovuje jeho činnost, pro lepší pochopení základních principů, na nichž NGEU stojí.

Další část se zabývá analýzou finančních nástrojů NGEU, která zahrnuje financování rozpočtu Evropské Unie. Je zde rozebrána role příspěvků členských států a nestandardní finanční nástroje, jako jsou společné dluhopisy EU a obecný režim podmíněnosti na ochranu rozpočtu, včetně jejich dopadů na správu a kontrolu finančních prostředků.

V práci se snažím zhodnotit účinnost NGEU v kontextu obnovy a odolnosti Evropy, analyzovat dosažené výsledky a identifikovat potenciální výzvy a problémy. Zároveň mě bude také zajímat i vliv NGEU na jednotlivé členské státy a jejich ekonomiky s důrazem na udržitelnost těchto opatření.

Hypotézou této bakalářské práce je zájem Evropské unie o větší a snadnější kontrolu členských zemí nad čerpáním grantů a půjček ve vztahu k aplikaci NGEU.

Evropská komise projevila zájem na tom, aby mohla lépe a snadno kontrolovat členské státy, ve vztahu k aplikaci NGEU, aby disponovala možností případného zamítnutí poskytnutí finančních prostředků i přes to, že jedna z alokačních uvedených podmínek je již základní

podmínkou pro vstup do Evropské unie. Tato podmínka je spojena s dodržováním základních demokratických principů, právních norem a hodnot v rámci členských států EU. Tím dává najevo stanovisko potvrzující obavy ohledně ústupu demokracie a právního státu v některých členských státech, jako je Polsko či Maďarsko. EU tak nepřímo působí právní normou na rozhodování členských států, aby poskytnuté finanční prostředky nebyly využívány k posílení nedemokratických režimů.

Pro dosažení úspěšné aplikace balíčku je nezbytné, aby se správně a transparentně uplatňovaly s ním spojené právní předpisy a také účinný dohled a koordinace mezi členskými státy a Evropskou komisí.

Účelem práce je napomoci k pochopení a zhodnocení právního významu NGEU, jako nástroje pro obnovu a odolnost Evropy v době, kdy se EU potýká s výzvami, které vyvolala pandemie COVID-19.

1 Úvod do NGEU

Evropská Unie se v roce 2020 ocitla v neočekávané situaci, kdy během celosvětové pandemie COVID-19 bylo zasáháno nejen zdraví občanů, ale také společný hospodářský prostor EU i jednotlivé ekonomiky členských států.

V této nejisté době se EU postavila výzvě, jak co nejrychleji obnovit své ekonomiky, zaměstnanost a podnikání a zároveň zabezpečit odolnost vůči budoucím krizím. Vedoucí představitelé členských států se 23. dubna 2020 dohodli na vytvoření fondu pro podporu a oživení. Na základě tohoto mandátu předložila Evropská komise balíček návrhů k tzv. plánu na podpory oživení, složený z upraveného návrhu víceletého finančního rámce na roky 2021-2027 (1 100 mld. EUR) a z Nástroje na podporu oživení¹ (750 mld. EUR). Součástí návrhu bylo i využít rozpočet EU k mobilizaci finančních prostředků na podporu a oživení a předsunutí této podpory do prvních let oživení (2021-2024).²

Tento komplexní balíček opatření a finančních nástrojů se skládá z různých prvků, včetně grantů, půjček a programů, které mají financovat širokou škálu iniciativ v mnoha oblastech jako je například sociální odolnost. Unikátnost programu spočívá v jeho silných sektorových vazbách a faktu, že jedním z hlavních cílů je usnadnění podmínek pro digitální přechod a podporu zelené ekonomiky.³

1.1 Důvody vzniku NGEU

Důvodů, které vedly k vytvoření NGEU, je více. Pandemie odhalila skutečnou zranitelnost evropských ekonomik a její nesouměrné dopady na členské státy Evropské Unie. Kvůli plošnému zavírání ekonomik měla dopad napříč celou Evropou. Od začátku jara 2020 se začal projevovat raketový nárůst státních dluhů a veřejných výdajů, které byly způsobeny hlavně velkými skoky ve výdajích v oblasti zdravotnictví a podpory zasažených sektorů ekonomik.⁴

¹ Oficiální název: Next Generation EU (NGEU)

² SMETANKOVÁ, Daša; KRČEK, Tereza a PALÁN, Josef. *Plán na podporu oživení a odolnosti EU a stav jeho projednávání*. 2. Poslanecká sněmovna České republiky, Parlamentní institut, 2020.

³ Alejandro Fernández-Cerezo, Enrique Moral-Benito, Javier Quintana, On the macroeconomic impact of NGEU funds and its propagation through the production network, *Economic Modelling*, Volume 132, 2024, 106669, ISSN 0264-9993, [cit. 2024-02-05] Dostupné z: <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2024.106669>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999324000257>)

⁴ KANIOK, Petr. Next Generation EU. *New Direction*[online]. Bruxelles: New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>

Nejvýraznějším důvodem vzniku je pravděpodobně tzv. ekonomická obnova. Ta se týká poskytnutí finančních prostředků na podporu rychlé obnovy ekonomiky EU po recesi způsobené pandemií. Dalším důvodem je posílení odolnosti evropských ekonomik vůči budoucím krizím pro efektivnější reagování na nečekané události.

Projevily se také silné reakce členských států v podobě adresování nerovnoměrných dopadů pandemie na jednotlivé členské státy, jelikož některé byly zasaženy více než jiné.

NGEU reaguje i na těžce udržitelnou zaměstnanost a sociální stabilitu v období ekonomických turbulencí.

Komplexním důvodem pro vznik NGEU je zajištění společné reakce EU pomocí koordinovaného přístupu k řešení krize a následné obnově, což by mělo posílit jednotu Unie.

1.2 Politický kontext – právní rámec EU

Vytvoření Nástroje pro obnovu a odolnost Evropy bylo výsledkem politického jednání mezi členskými státy EU a jejími orgány, jako reakce na vznik potřeby projevit solidaritu mezi členskými státy a ukázat, že EU může efektivně reagovat na krize. Byl začleněn do rámce právních nástrojů Evropské Unie tak, aby zajišťoval transparentnost, správné využívání finančních prostředků a koordinaci mezi členskými státy a institucemi EU.

Na základě článku 122 Smlouvy o fungování EU (SFEU) byl dočasně začleněn do rozpočtu EU na období 2021-2027. Členské státy byly pověřeny přípravou Národního plánu obnovy a odolnosti (NRRP).

Evropská komise hraje klíčovou roli v dohledu a monitorování provádění NGEU a zajišťuje, že členské státy dodržují jeho pravidla a cíle. Soudní dvůr pak může být případně zapojen do sporů týkajících se NGEU a jeho dodržování.⁵

Více než 50 % dlouhodobého rozpočtu pro roky 2021-2027 a NGEU půjde na nové priority. Těmi jsou především výzkum a inovace prostřednictvím Horizon Europe, přechod na digitální technologie prostřednictvím programu Just Transition Fund a programu Digitální Evropa. Finanční nástroje dále půjdou na Recovery and Resilience Facility, EU Civil Protection Mechanism (rescEU) a na zdravotnický program nesoucí název EU4Health (EU pro zdraví).

⁵ EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR – Ochránce financí EU*. Online. Dostupné z: <https://www.eca.europa.eu/cs/next-generation-eu>. [cit. 2024-03-15].

Dalších 30 % bude vynaloženo na boj proti změně klimatu – nejvyšší podíl z historicky největšího rozpočtu EU. Tyto prostředky jsou součástí rozsáhlého investičního plánu za účelem ekologizace ekonomiky. Unie bude kombinovat veřejné prostředky EU a členských států společně s veřejnými i soukromými investicemi na podporu EU na cestě ke klimatické neutralitě do roku 2050. ⁶

⁶ EUROPEAN UNION. *The EU's 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU: FACTS AND FIGURES*. Online. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. ISBN 978-92-76-30627-6. Dostupné z: <https://doi.org/10.2761/808559>. [cit. 2024-02-27].

2 Rozpočet EU

Evropská unie je specifickou organizací, která sdružuje řadu evropských států. Od většiny mezinárodních organizací se liší svými cíli a charakterem provázaností mezi členskými státy. Její smysl spočívá především v hlubší integraci mezi jednotlivými členy.

Výjimečnosti Unie odpovídá i její rozpočet z něhož jsou financovány například výdaje na zvýšení prosperity jednotlivých evropských regionů a k překonání rozdílů mezi nimi anebo na posílení bezpečnosti či podporu životního prostředí.

Každý rok schvalují rozpočtové orgány (Rada EU a Evropský parlament) na návrh Evropské komise rozpočet Evropské unie. Jeho sestavení je podmíněno skutečností vyvážanosti, tj. příjmy se musí rovnat výdajům. V případě dohody mají Rada a Evropský parlament 14 dní na to, aby návrh formálně schválili. Postup přijímání rozpočtu je stanoven v článku 314 Smlouvy o fungování EU.¹³

Dlouhodobý rozpočet, tedy tzv. víceletý finanční rámec (dále také „VFR“), je definován v článku 312 SFEU. Finanční rámec stanovuje také pojmy jako jsou závazky a platby. Maximální výše právních závazků, které může EU v daném roce uzavřít nemusejí

být vypláceny v témže roce, ale mohou být vynakládány v průběhu několika rozpočtových let. Platby jsou právě ty skutečné částky, které jsou v daném roce vypláceny. Vyplývají z právních závazků, které předtím EU uzavřela.¹⁴

Roční výdaje nesmí přesáhnout určité finanční stropy, které jsou stanoveny na několik let dopředu v rámci víceletého finančního rámce. Existuje i stanovený limit pro vlastní zdroje, který také nesmí být překročen. Jeho hodnota činí 1,40 % HND EU. Tento limit může být výjimečně zvýšen na 2 % HND EU, pro účely pokrytí výpůjček právě v rámci NGEU.¹⁵

V zájmu efektivní organizace financování je rozpočet EU rozdělen do několika okruhů, jinak také tzv. výdajových kategorií. V zásadě každý program podporuje jinou oblast politiky

¹³Roční rozpočet EU: Roční rozpočet EU stanoví všechny výdaje a příjmy Evropské unie na jeden rok. Zajišťuje financování politik a programů EU v souladu s jejími politickými prioritami a právními závazky. Online. EVROPSKÁ UNIE. Evropská rada Evropské unie. Evrops, c2023. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-annual-budget/>. [cit. 2024-02-02].

¹⁴Kolektiv autorů. Evropská politika vlády: Studijní podklad k úřednické zkoušce. Online. In: Úřad vlády České republiky, Sekce pro evropské záležitosti, s. 127. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>. [cit. 2024-03-26].

¹⁵Rozpočet EU: Informace o rozpočtu Evropské unie, přehledy ročních rozpočtů EU. Online. Ministerstvo financí České republiky. C2023. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/rozpocet-eu>. [cit. 2024-02-02].

a skupinu příjemců. Existují však některé průřezové prioritní oblasti, které mohou získat finance z vícero programů.

Cílem VFR je především zvýšit předvídatelnost prostředků EU. Zároveň se vždy odvíjí od aktuálních potřeb Unie v závislosti na měnící se politické, sociální a ekonomické podmínky. Pro Evropskou komisi je prioritou chránit daňové poplatníky a zajistit, aby každé euro z rozpočtu bylo vynaloženo v souladu s pravidly a předpisy. Úzce spolupracuje s členskými státy a ostatními orgány, aby tohoto účelu dosáhla v souladu se zásadami finančního řízení.

Členské státy plní okolo ¾ rozpočtu. Konečnou odpovědnost za jeho plnění nese Evropská komise. Všechny subjekty podílející se na plnění rozpočtu musejí dodržovat pevný soubor pravidel vymezeným normami Evropské Unie.¹⁶

Sestavování rozpočtu je korigováno zásadami uvedenými v nařízení č. 2018/1046, ze dne 18. července 2018, kterým se stanovují finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie. Mění tak nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014 a (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU, a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012. Tyto zásady zní: zásada jednotnosti a správnosti rozpočtu (principle of unity and accuracy), zásada ročního rozpočtu (principle of annuality), zásada vyrovnanosti (principle of equilibrium), zásada zúčtovací jednotky (principle of unit of account) – euro, zásada univerzálnosti (principle of universality), zásada specifikace (principle of specification), zásada řádného finančního řízení (principle of sound financial management) a jako poslední zásada transparentnosti (principle of transparency).¹⁷

Původní návrh Komise z roku 2018 víceletého finančního rámce pro roky 2021-2027 pojednával o tom, jak by se měla Unie vypořádat s odchodem Velké Británie (BREXIT) a s tím spojeným výpadkem britských příspěvků. V souvislosti s koronavirovou krizí předložila v roce 2020 revidovaný návrh VFR 2021+ a plán hospodářské obnovy, tzv. EU příští generace (Next Generation EU), který obsahoval také reakci na potřebu větší

¹⁶Roční rozpočet EU: Roční rozpočet EU stanoví všechny výdaje a příjmy Evropské unie na jeden rok. Zajišťuje financování politik a programů EU v souladu s jejími politickými prioritami a právními závazky. Online. EVROPSKÁ UNIE. Evropská rada Evropské unie. Evrops, c2023. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-annual-budget/>. [cit. 2024-02-02].

¹⁷Rozpočet EU: Informace o rozpočtu Evropské unie, přehledy ročních rozpočtů EU. Online. Ministerstvo financí České republiky. C2023. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/rozpocet-eu>. [cit. 2024-02-02].

akceschopnosti a flexibility rozpočtu EU.¹⁸ Členské státy se nakonec dohodli na vytvoření jednoho nástroje rozpětí („Single Margin Instrument“, také „SMI“), který má nahradit stávající celkové rozpětí pro závazky, platby a pro financování nepředvídatelných výdajů. Roční strop SMI je stanoven na 772 mil. EUR.¹⁹

Komise může předložit návrh opravného rozpočtu, který se přijímá stejným způsobem, jako ten roční. Může se pozměnit, pokud jsou nezbytné další prostředky na pokrytí neočekávaných výdajů nebo kvůli potřebě začlenění rozpočtového přebytku z předchozího roku či za účelem úpravy předpokládaných podílů příjmů z různých druhů vlastních zdrojů.²⁰

2.1 Finanční prostředky rozpočtu EU

Finanční prostředky rozpočtu Evropské unie pocházejí z různých zdrojů. Jedním z hlavních způsobů financování jsou příspěvky členských států, které jsou stanoveny pomocí různých mechanismů pro jejich výpočet a alokaci. Každý rok Evropská komise připravuje návrh rozpočtu na následující rok. Tento návrh je projednáván a schvalován Evropským parlamentem a Radou EU. Státy pak přispívají do rozpočtu podle svých ekonomických možností, jako určitý procentuální podíl v rámci jednání a dohod mezi členskými státy. Obvykle jsou částky distribuovány v průběhu roku na základě stanovených platebních harmonogramů. Poté dochází k vyúčtování, při kterém se porovnávají skutečné příjmy s plánovanými částkami a provádí se i případná korekce.

Příspěvky se vypočítávají na základě hrubého národního důchodu (HND) každého členského státu. Ten představuje celkovou hodnotu všech výrobků a služeb, které vytvořila ekonomika daného státu za určité období. Je stanoven na základě statistických dat a ekonomických ukazatelů, které shromažďují národní statistické úřady a EUROSTAT (Evropský statistický úřad).²²

¹⁸ Kolektiv autorů. Evropská politika vlády: Studijní podklad k úřednické zkoušce. Online. In: Úřad vlády České republiky, Sekce pro evropské záležitosti, s. 127. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>. [cit. 2024-03-26].

¹⁹ SMETANKOVÁ, Daša; KRČEK, Tereza a PALÁN, Josef. *Plán na podporu oživení a odolnosti EU a stav jeho projednávání*. 2. Poslanecká sněmovna České republiky, Parlamentní institut, 2020.

²⁰ *Roční rozpočet EU: Roční rozpočet EU stanoví všechny výdaje a příjmy Evropské unie na jeden rok. Zajišťuje financování politik a programů EU v souladu s jejími politickými prioritami a právními závazky*. Online. EVROPSKÁ UNIE. Evropská rada Evropské unie. Evrops, c2023. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-annual-budget/>. [cit. 2024-02-02].

²² *Rozpočet EU*. Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. Tvoříme Evropu. C2005-2024. Dostupné z: <https://tvorimeevropu.cz/evropska-unie/rozpocet-eu-2/>. [cit. 2024-03-30].

Jsou založeny na principu solidarity a spravedlnosti, který zohledňuje ekonomickou sílu a přínos jednotlivých členských států k rozpočtu EU. Tento systém umožňuje financovat projekty a programy, které přinášejí prospěch napříč celou Unií a podporují tak společné cíle.

Celkově lze říci, že výpočet příspěvků členského státu je poměrně složitý proces, který zahrnuje analýzu ekonomických ukazatelů a vzájemné dohody mezi státy Unie.

Kromě příspěvků získává EU finance také z tzv. vlastních zdrojů v podobě cla, zdroje založených na dani z přidané hodnoty (DPH) nebo zdroj z nerecyklovatelných plastových obalových materiálů (jinak také „zdroj z plastů“).

Dále se k nim řadí především přebytky z předcházejícího roku, daně za mzdy zaměstnanců EU, příjmy institucionálních administrativních operací, příspěvky třetích států na programy EU, společně s příspěvkem Velké Británie na úhradu jejího podílu na závazcích vzniklých v době členství. Patří sem i úroky z opožděných splátek, pokuty apod.²³

Tyto mechanismy společně tvoří složitý systém financování EU, který je určen k podpoře hospodářského růstu, soudržnosti a inovací v rámci Unie.

2.1.1 Využití finančních prostředků rozpočtu EU

Prostředky rozpočtu jsou využívány k financování širokého spektra aktiv a programů, které mají za cíl podporovat ekonomický růst, sociální soudružnost a politickou integraci členských států. Jsou alokovány dle priorit a aktuálních potřeb jednotlivých regionů a ekonomických sektorů.

Jedním z hlavních pilířů je tzv. kohezní politika, která se zaměřuje na snižování rozdílů v rozvoji mezi jednotlivými regiony a na zajištění hospodářské, sociální a teritoriální soudružnosti. Finanční prostředky jsou využívány hlavně na podporu infrastruktury, výzkumu a inovací, vzdělávání, zaměstnanosti, ochrany životního prostředí a sociálního rozvoje. Konkrétně jsou směřovány do tzv. Strukturálních fondů a Fondů soudružnosti.

Dalším významným odvětvím využití finančních prostředků je například ochrana společných politik EU, prostřednictvím různých fondů (např. Evropský fond pro sociální rozvoj), ochrana spotřebitelů nebo společná zemědělská politika, která poskytuje přímé platby zemědělcům na podporu a rozvoj venkova v členských státech.

²³ *Rozpočet EU: Informace o rozpočtu Evropské unie, přehledy ročních rozpočtů EU*. Online. Ministerstvo financí České republiky. C2023. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/rozpocet-eu>. [cit. 2024-02-02].

Součástí principu využívání financí z rozpočtu je také tzv. pravidlo N+3. Toto pravidlo stanovuje, že prostředky vyčleněné na určitý projekt nebo program musí být využity do tří let od přidělení. V opačném případě mohou být tyto prostředky vráceny zpět do rozpočtu EU.²⁴

Lze konstatovat, že finanční prostředky rozpočtu Evropské unie jsou využívány na podporu různorodých aktivit a politik, které mají za cíl posílení integrace a konkurenceschopnosti EU, podporu udržitelného rozvoje, ochranu životního prostředí a celkové zlepšení životních podmínek občanů. Tímto způsobem hraje EU klíčovou roli v podpoře prosperity a soudružnosti mezi svými členskými státy a regiony.

²⁴ FAJNOROVÁ, Michaela. *Rozpočet EU*. Online, Diplomová, vedoucí Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/dj1ic/diplomova_prace-kon..pdf. [cit. 2024-03-27].

3 Nestandardní finanční nástroje NGEU

Rozdíl mezi NGEU a VFR panuje také ve zdrojích financování. Zatímco VFR je klasicky financováno obvyklými nástroji rozpočtu EU (cla, příspěvky členských států na základě DPH a příspěvky založené na HND), pro financování NGEU si bude Evropská komise jménem EU poprvé v historii půjčovat na světových finančních trzích, za výhodnějších úrokových sazeb se zárukou svého rozpočtu.

Státy Unie pak tyto prostředky budou splácet v období mezi lety 2028-2050 a to prostřednictvím navýšených odvodů do rozpočtu EU nebo zavedením nových zdrojů. Tato varianta musela být, pro účel NGEU, schválena ve všech členských státech v souladu s jejich ústavními požadavky. Aby mohlo dojít ke zmírnění zátěže pro národní rozpočty, rozhodla se Komise navrhnout několik nových vlastních zdrojů jako je například příspěvek z nerecyklovaných platových obalů, digitální daň, příjem z emisních povolenek, daň z finančních transakcí nebo zavedení uhlíkového cla na dovozy třetích zemí.²⁸

Středobodem Nástroje na podporu oživení, jsou finanční prostředky v celkové výši 750 mld. EUR. Část těchto prostředků (390 mld. EUR) bude poskytována formou grantů. Zbývající část (360 mld. EUR) ve formě půjček jednotlivým členským státům, které budou v budoucnu splaceny za zvýhodněných podmínek.²⁹ Prostředky budou rozděleny podle národních plánů obnovy a odolnosti připravenými jednotlivými členskými státy, ve spolupráci s Evropskou komisí.

Na financování Next Generation EU si Evropská Unie půjčí na světových trzích. Splácení bude trvat v dlouhodobém horizontu do roku 2058. To zabrání okamžitému tlaku na členské státy a umožní jim soustředit úsilí na svou obnovu.³⁰

Finanční prostředky mají být investovány do tří pilířů. Prvním z nich je podpora členských států v oblasti investic a reforem. Facilita na podporu oživení a odolnosti (RRF) v celkové výši 672,5 mld EUR má za cíl podpořit členské státy při investicích a reformách potřebných pro oživení ekonomiky, sociální odolnosti a zelené a digitální transformace. NGEU navíc posílí i některé stávající programy politiky EU, a to politiku soudržnosti v rámci

²⁸ Kolektiv autorů. Evropská politika vlády: Studijní podklad k úřednické zkoušce. Online. In: . Úřad vlády České republiky, Sekce pro evropské záležitosti, s. 127. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>. [cit. 2024-03-26].

²⁹ SMETANKOVÁ, Daša; KRČEK, Tereza a PALÁN, Josef. *Plán na podporu oživení a odolnosti EU a stav jeho projednávání*. 2. Poslanecká sněmovna České republiky, Parlamentní institut, 2020.

³⁰ Evropská komise, Generální ředitelství pro rozpočet, (2021) *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU : facts and figures*. Úřad pro publikace Evropské unie, Dostupné z: <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>, [cit. 2024-03-26].

nové iniciativy REACT-EU (47,5 mld. EUR), ze které šli dodatečné prostředky také do programů, jako je Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond a Fond evropské pomoci nejchudším osobám (FEAD).³¹ Součástí plánu je také posílení Fondu pro spravedlivou transformaci v hodnotě 10 mld. EUR a navýšení prostředků Evropského zemědělského fondu pro rozvoj venkova (7,5 mld. EUR).³²

Druhý z pilířů se věnuje nastartování ekonomiky EU prostřednictvím pobídek pro soukromé investice v rámci programu InvestEU. Tento jediný unijní mechanismus na podporu investic pro vnitřní činnost má nahradit všechny stávající finanční nástroje.

Třetí pilíř vychází z ponaučení se z krize. Mechanismus civilní obrany Unie rescEU vznikl, jako příprava na zvládnutí potenciálních budoucích krizí a program Horizont Evropa cílí finanční prostředky zejména na výzkum v oblasti zdraví a již zmiňované transformace.³³

3.1 Společné dluhopisy EU jako základ financování NGEU

Smyslem společných dluhopisů měl být vznik společného evropského dluhu, který podníká mechanismus solidarity a přerozdělení dopadů krize napříč EU.³⁴

Společné dluhopisy Evropské unie představují klíčový nástroj pro financování Nové generace EU (NGEU). Jejich implementace však naráží na politické i ekonomické výzvy, které je nezbytné pečlivě zvážit a adresovat. Zároveň je důležité, aby byly společné dluhopisy EU součástí širšího plánu na obnovu a odolnost evropské ekonomiky, který zahrnuje také strukturální reformy a posílení fiskální disciplíny.

Výhody společných dluhopisů spočívají v poskytování širších finančních možností, díky kterým může Unie získat finanční prostředky na trzích s nízkými úrokovými sazbami, což snižuje náklady na financování a umožňuje tak větší flexibilitu v alokaci zdrojů. Společné dluhopisy slouží jako důkaz jednoty a společného závazku k obnově a posílení evropské ekonomiky.

³¹Kolektiv autorů. Evropská politika vlády: Studijní podklad k úřednické zkoušce. Online. In: . Úřad vlády České republiky, Sekce pro evropské záležitosti, s. 127. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>. [cit. 2024-03-26].

³² SMETANKOVÁ, Daša; KRČEK, Tereza a PALÁN, Josef. *Plán na podporu oživení a odolnosti EU a stav jeho projednávání*. 2. Poslanecká sněmovna České republiky, Parlamentní institut, 2020.

³³ SMETANKOVÁ, Daša; KRČEK, Tereza a PALÁN, Josef. *Plán na podporu oživení a odolnosti EU a stav jeho projednávání*. 2. Poslanecká sněmovna České republiky, Parlamentní institut, 2020.

³⁴ KANIOK, Petr. Next Generation EU. New Direction[online].Bruxelles:New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>

Tato myšlenka byla podpořena státy, jako jsou Řecko, Slovinsko či Portugalsko. Některé členské státy (Německo, Nizozemsko, Dánsko, Švédsko)³⁵ ale projevíly jistý odpor vůči vydávání společný dluhopisů z důvodu preference zachování vlastní národní suverenity nad finančními otázkami a obavy z možného zvýšení dluhu na evropské úrovni.

Další riziko spojené se společnými dluhopisy EU je, že mohou vytvořit tzv. moral hazard³⁶, kdy by z tohoto důvodu mohli mít členské státy tendenci přijímat rizikovější politiky s očekáváním finanční pomoci EU.

Někteří odborníci, ke kterým se řadí například Jens Weidmann (prezident Německé centrální banky) nebo Oliver Blanchard (bývalý hlavní ekonom Mezinárodního měnového fondu), projevíly spíše negativní pohled na věc. Obávají se, že vydání společných dluhopisů EU by mohlo mít negativní dopad na tržní důvěryhodnost některých členských států, zejména těch s vysokým zadlužením nebo slabou fiskální politikou.³⁷

3.2 Nástroj pro řešení krizí v EU

Nová Facilita na podporu oživení a odolnosti je ústředním bodem plánu ve výši 672,5 mld. EUR (312,5 mld. EUR formou grantů a 360 mld. EUR formou půjček). Mezi lety 2021-2022 bylo poskytnuto 70 % prostředků formou grantů. Zbytek až v roce 2023, kdy se alokační klíč pro granty a půjčky změnil z kritéria nezaměstnanosti na kritérium propadu reálného HDP zaznamenaného v roce 2020 a na hodnotu kumulativní ztráty, zaznamenané mezi lety 2020-2021. Maximální objem úvěrů pro jednotlivé státy nesmí přesáhnout 6,8 % jejich HND.

Tento nástroj má směřovat finance hlavně do těch nejvíce postižených zemí s cílem zmírnit prohlubování rozdílů mezi jednotlivými členy EU.³⁸

³⁵ KANIOK, Petr. Next Generation EU. New Direction[online].Bruxelles:New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>

³⁶ Moral hazard – riziko nemravného chování společně s poškozováním zájmů druhé osoby, jestliže nebude hrozit postih za takovéto nemorální chování (zdroj: <https://slovník-cizich-slov.abz.cz/web.php/slovo/moralni-hazard>)

³⁷ *Evropský plán obnovy a jeho význam pro budoucnost evropské integrace*. Online. Česká národní banka. C2024. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Evropsky-plan-obnovy-a-jeho-vyznam-pro-budoucnost-evropske-integrace/. [cit. 2024-03-24].

³⁸ SMETANKOVÁ, Daša; KRČEK, Tereza a PALÁN, Josef. *Plán na podporu oživení a odolnosti EU a stav jeho projednávání*. 2. Poslanecká sněmovna České republiky, Parlamentní institut, 2020.

³⁸Official Journal of the European Union, C 202/98 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E122> [cit. 2024-03-24].

Čerpání prostředků je podmíněno vytvořením jednotlivých konkrétních plánů pro jejich využití, které museli členské státy předložit do roku 2023. Programy vnitrostátních investic a reforem musejí být samozřejmě v souladu se zásadami politik EU – udržitelný růst, produktivita, spravedlnost a makroekonomická stabilita.

V rámci těchto národních plánů, na podporu oživení a odolnosti, si jednotlivé země stanovily priority investic a reforem související investiční balíčky, které mají být financovány v rámci Facility. Finance pak mají být postupně uvolňovány v závislosti na dosaženém pokroku a předem stanovených kritérií.³⁹

3.2.1 Využití článku 122 SFEU

Článek 122 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU)⁴⁰ je klíčovým právním nástrojem, který umožňuje Evropské unii reagovat na mimořádné události a krize, které ohrožují stabilitu a fungování evropského hospodářství. Tato kapitola se zaměřuje na význam a fungování článku 122 SFEU a jeho využití v průběhu času.

Vznikl jako součást Lisabonské smlouvy, která vstoupila v platnost dne 1. prosince 2009. Jeho cílem bylo poskytnout EU právní základ pro poskytování finanční pomoci členským státům v případě závažných narušení jejich ekonomik způsobených mimořádnými událostmi, jako je například hospodářská krize nebo přírodní katastrofa.

Článek umožňuje Evropské unii přijmout opatření ke koordinaci politik členských států v případě mimořádných událostí, které mají vážné důsledky na hospodářství EU jako celek. To může zahrnovat poskytnutí finanční pomoci, technickou podporu nebo jiné formy solidarity.

41

3.2.1.1 Globální finanční krize 2008

Po vypuknutí globální finanční krize v roce 2008 byl článek 122 SFEU poprvé aktivován. Evropská unie poskytla finanční pomoc několika členským státům,

³⁹ SMETANKOVÁ, Daša; KRČEK, Tereza a PALÁN, Josef. *Plán na podporu oživení a odolnosti EU a stav jeho projednávání*. 2. Poslanecká sněmovna České republiky, Parlamentní institut, 2020.

⁴⁰ Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART THREE: UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS - TITLE VIII: ECONOMIC AND MONETARY POLICY - Chapter 1: Economic policy - Article 122 (ex Article 100 TEC): *Official Journal* 115, 09/05/2008 P. 0098 – 0098, Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E122>

⁴¹ ŠLOSARČÍK, IVO. Pravomoci Evropské unie reagovat na covidovou krizi. Online. *JURISPRUDENCE*. Č. 3/2022, s. 6. Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/pravomoci-evropske-unie-reagovat-na-covidovou-krizi.m-579.html> [cit. 2024-03-27].

včetně Maďarska, Lotyšska a Rumunska, aby pomohla stabilizovat jejich hospodářství a zabránila šíření krize do celého eurozóny.⁴²

3.2.1.2 Důsledky pandemie COVID-19

V roce 2020 čelila Evropská unie jedné z největších krizí v novodobé historii – pandemii COVID-19. Článek 122 SFEU byl opětovně použit pro mobilizaci finančních zdrojů a koordinaci reakce na pandemii, včetně zřízení Evropského fondu pro obnovu a odolnost (NGEU), o kterém pojednává tato práce.⁴³

3.2.2 Zajištění půjček na finančních trzích

Princip využívání půjček, na finančních trzích EU, je klíčovým prvkem financování Nové generace EU (NGEU). Jejich zajištění probíhá prostřednictvím emise společných dluhopisů, které jsou financovány z prostředků Evropské unie a záruk členských států. Tento proces je koordinován Evropskou komisí a Evropskou centrální bankou a zahrnuje nákup dluhopisů na sekundárním trhu.

Jedním z pozitiv těchto půjček, je nově vzniklá možnost EU získat finanční prostředky za výhodných podmínek díky nižším úrokovým sazbám a tím podněcené větší důvěře investorů. Diversifikací zdrojů financování EU se snižuje závislost na tradičních formách financování, jako jsou například rozpočtové příspěvky členských států.⁴⁴

Toto opatření čelí jak politickým, tak ekonomickým výzvám (např. obava z nekontrolovatelného zadlužování), které je třeba řešit prostřednictvím koordinovaného přístupu a zohledněním potřeb a obav všech zúčastněných stran.

V návaznosti na bezprecedentní rozsah výpůjčních operací v rámci NGEU bylo Evropskou komisí zavedeno nové řízení pro realizaci půjček a řízení dluhu.

⁴² HOLUB, Petr. Vzpomínáte na krizi 2008/2009? Vzorec se opakuje, teď nás čeká růst: Tři lockdowny během jednoho roku si vybraly krutou daň v podobě historického ekonomického propadu. Teď se však Česko může svést na vlně rychlého ekonomického růstu – stejně jako po krizi v roce 2008. Online. SEZNAM ZPRÁVY, A. S. *Seznam zprávy*. C2024, roč. 2021. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/vzpominate-na-krizi-2008-2009-vzorec-se-opakuje-ted-nas-ceka-rust-152750>. [cit. 2024-03-31].

⁴³ HOLUB, Petr. Vzpomínáte na krizi 2008/2009? Vzorec se opakuje, teď nás čeká růst: Tři lockdowny během jednoho roku si vybraly krutou daň v podobě historického ekonomického propadu. Teď se však Česko může svést na vlně rychlého ekonomického růstu – stejně jako po krizi v roce 2008. Online. SEZNAM ZPRÁVY, A. S. *Seznam zprávy*. C2024, roč. 2021. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/vzpominate-na-krizi-2008-2009-vzorec-se-opakuje-ted-nas-ceka-rust-152750>. [cit. 2024-03-31].

⁴⁴ Christie, R., G. Claeys and P. Weil (2021) 'Next Generation EU borrowing: a first assessment' *Policy Contribution 22/2021*, Bruegel

Výsledkem bylo rozhodnutí o správě a řízení, stanovující rámec těchto operací, jež jsou prováděny v rámci strategie diverzifikovaného financování.⁴⁵

⁴⁵ Malůšková, Z. Implementation of NGEU borrowing, debt management and lending operations. *ERA Forum* **23**, 463–476 (2023). <https://doi.org/10.1007/s12027-023-00736-x> [cit. 2024-03-31].

4 Nařízení 2020/2092 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Evropské Unie

Nařízení 2020/2092, o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu EU, vstoupilo v platnost jako reakce na potřebu zajištění dodržování právních principů, jako je právní stát a nezávislost soudnictví, ve vztahu k výplatě finančních prostředků členským státům EU. Toto nařízení bylo přijato v rámci nového rozpočtu Evropské unie a NGEU, aby byla zajištěna správná a transparentní alokace finančních prostředků EU.

4.1 Cíle a důvody vytvoření

Pro nynější rozpočet EU (2021-2027) byl vytvořen nový ochranný prostředek. V roce 2020 bylo odsouhlaseno nařízení 2020/2092, o obecném režimu podmíněnosti pro ochranu rozpočtu Unie. Má soužit primárně k zajištění efektivnějšího vypořádání s případným porušením zásad právního státu a zabránit tak ovlivnění daného rozpočtu.⁴⁶

Důvodem vzniku tohoto nařízení byla potřeba stanovit jasná a důkladná pravidla pro správu a kontrolu nemalých finančních prostředků, které byly alokovány na podporu obnovy a odolnosti evropských ekonomik v důsledku pandemie COVID-19.

Nařízení 2020/2092 stanovuje specifická pravidla a postupy pro správu a kontrolu financí, přičemž zahrnuje i několik klíčových aspektů. Jsou zde definována kritéria pro přidělování finančních prostředků, jako jsou ekonomické a sociální potřeby daných zemí a regionů, společně se strategickými podmínkami a opatřeními pro dosažení cílů NGEU.

Dále charakterizuje postupy pro správu a realizaci projektů, jejich charakteristický proces výběru a hodnocení, zajištění transparentnosti a otevřenosti při rozhodování o projektech a způsoby zapojení relevantních subjektů a stakeholderů. Upravuje také mechanismy pro kontrolu a audit finančních prostředků NGEU, které nyní zahrnují zavedení pravidelných kontrolních procesů a auditů s cílem zajistit dodržování stanovených pravidel, minimální riziko chybného či neoprávněného využití financí a efektivní hospodaření s fondy.

Nařízení funguje tedy jako rámec pro správu a kontrolu finančních prostředků NGEU, jak na úrovni EU, tak na té národní. Členské státy musí dodržovat stanovená pravidla a postupy při přidělování a správě fondů a zajišťovat pravidelné kontroly v souladu s tímto nařízením. Evropská komise má na starosti dohled nad dodržováním pravidel a může provádět vlastní

⁴⁶ Evropská komise, Generální ředitelství pro rozpočet, (2021) The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures. Úřad pro publikace Evropské unie. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [cit. 2024-03-30].

audity využití prostředků na úrovni členských států. Stanovuje mechanismus, který umožňuje Unii zastavit nebo omezit výplatu finančních prostředků členským státům v případě, že tyto státy porušují základní právní zásady EU, jako je právní stát, demokracie a dodržování lidských práv. Tímto způsobem se zajišťuje, že peníze z NGEU jsou použity v souladu s hodnotami a principy Evropské unie.⁴⁷

NGEU představuje obrovský balík finanční pomoci určený pro obnovu a posílení evropské ekonomiky po pandemii COVID-19. Nařízení 2020/2092 zavádí podmíněnost této finanční pomoci, což znamená, že členské státy musí dodržovat určité právní normy a principy, aby mohly čerpat prostředky z NGEU.

Posiluje tak mechanismy kontroly a zajištění dodržování právních zásad EU, které jsou klíčové pro fungování evropské integrace a solidarity. Tímto způsobem se NGEU stává nástrojem nejen ekonomické obnovy, ale i posilování právního státu a ochrany základních hodnot EU.

4.2 Význam obou nástrojů pro zajištění odpovědného financování EU

Jak NGEU, tak Nařízení 2020/2092 mají klíčový význam při zajišťování odpovědného financování Evropské unie. NGEU slouží jako nástroj pro poskytování finanční pomoci členským státům, které čelí ekonomickým obtížím způsobeným pandemií COVID-19, a tím přispívá k obnově evropské ekonomiky. Nařízení 2020/2092 pak zajišťuje, že finanční prostředky EU jsou alokovány pouze členským státům, které dodržují základní právní a hospodářské principy Evropské unie, jako je právní stát, demokracie a transparentnost.

Společně pomáhají chránit právní stát a demokratické hodnoty EU, minimalizovat riziko *moral hazard* a posilují důvěryhodnost EU na finančních trzích. Jejich význam spočívá v tom, že přispívají k udržitelnému a stabilnímu ekonomickému růstu EU a ochraně základních principů evropské integrace.

4.3 Soudní spory v souvislosti s reformou financování prostřednictvím NGEU

Unijní změna ve formě neobvyklé podmínky v souvislosti s poskytnutím financí prostřednictvím Nástroje na obnovu a odolnost, vyvolala řadu sporů před soudy mezi členskými státy, institucemi EU a dalšími zúčastněnými stranami.

⁴⁷ EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: o uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. In: . Brusel, 2024, 1-4 s.

Po několikadenním vyjednávání přijaly Evropský parlament a Rada nařízení, umožňující omezit či přerušit unijní financování, a to pouze v takových případech, kdy v daném členském státě dochází k závažnému porušování právního státu a nedodržování zásad právního řádu EU. Některé členské státy upozornili na možný výskyt porušení zásady subsidiarity a nezávislosti soudních systémů. To vedlo Polsko a Maďarsko k podání žaloby a následným soudním řízením před Evropským soudním dvorem, který měl posoudit právní platnost a soulad s evropskými smlouvami.

Některé země také argumentovaly, že plánované financování prostřednictvím emisí společných dluhopisů (tzv. eurobondy) ohrožuje fiskální suverenitu a není v souladu s principem solidarity a spravedlnosti. Tato otázka vedla k právním sporům a diskusím o pravomoci EU a ochraně národních zájmů.

Důležitým aspektem sporů byla také otázka transparentnosti a odpovědnosti při alokaci a využití finančních prostředků NGEU. Objevili se požadavky na větší zapojení členských států do rozhodovacích procesů a kontrolu nad využitím prostředků, za účelem minimalizace rizika korupce a neefektivního využití fondů.

Záležitosti týkající se financování, podmínek a transparentnosti NGEU byly předmětem intenzivních debat a jednání mezi členy EU a měly významný vliv na budoucí směřování evropské integrace a hospodářské politiky.⁴⁸

4.4 Žaloba Polska a Maďarska na spojení právního státu a evropských fondů

Mechanismus podmíněnosti přidělování finančních prostředků spočívá v podmínce dodržování právního státu a demokratických principů jako zásadní podmínky. Většina západoevropských a severoevropských států začlenění této podmínky podporovaly. Česká republika, Slovensko, Polsko a Maďarsko vládu práva jako podmínku čerpání odmítaly pro nadbytečnost a nezákonnost. ČR a Slovensko se ale nakonec od kritiky distancovaly.⁴⁹

Polsko a Maďarsko, se ocitly v centru pozornosti kvůli svému postoji ke spojení právního státu s přidělováním evropských fondů. Tyto země se postavily proti snaze

⁴⁸ ŠLOSARČÍK, IVO. Pravomoci Evropské unie reagovat na covidovou krizi. Online. *JURISPRUDENCE*. Č. 3/2022, s. 6. Dostupné <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/pravomoci-evropske-unie-reagovat-na-covidovou-krizi.m-579.html>

⁴⁹ KANIOK, Petr. Next Generation EU. New Direction [online]. Bruxelles: New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>

Evropské unie, která chtěla navázat přidělování finančních prostředků na dodržování právního státu a demokratických hodnot.

Obě země zdůrazňují svou suverenitu a subsidiaritu jako základní principy evropské integrace. Argumentují, že rozhodování o vnitřních záležitostech, včetně fungování právního systému, by mělo být výhradně v jejich pravomoci a že by Evropská unie neměla zasahovat do těchto oblastí.

Upozorňují také na nedostatek jednoznačných kritérií pro hodnocení dodržování právního státu. Argumentují, že tyto kritéria jsou často subjektivní a mohou být použity k politickému tlaku na určité členské státy.⁵⁰

4.4.1 Postoj Soudního dvora Evropské Unie

Evropský soudní dvůr ve svém rozhodnutí potvrdil platnost a legitimitu mechanismu. Trvá na spojení dodržování právního státu s přidělováním evropských fondů. Argumentuje, že stanovené podmínky jsou součástí základních principů EU a že členské státy by měly tyto hodnoty respektovat.

EU také nevyloučila možnost sankcí vůči Polsku a Maďarsku, pokud nebudou dodržovat právní zásady EU. Tyto sankce by mohly zahrnovat omezení nebo pozastavení evropských fondů nebo jiných sankcí.⁵¹

4.4.2 Důsledky rozhodnutí SDEU

Existuje riziko politického patového stavu mezi Polskem, Maďarskem a Evropskou unií, který by mohl vést k zablokování důležitých legislativních a rozpočtových opatření, a tím ohrozit schopnost EU reagovat na aktuální výzvy a krize.

Tato žaloba odráží napětí mezi suverenitou členských států a zájmy Evropské unie jako celku a ukazuje, že proces evropské integrace není bez problémů a výzev. Může tak dojít k oslabení důvěry ve sdílený projekt evropské integrace. Pokud se členské státy nedokážou dohodnout na základních hodnotách a principech EU, může to zpochybnit samotnou legitimitu a efektivitu evropských institucí.

⁵⁰ NÁVRH USNESENÍ o porušování zásad právního státu a základních práv v Maďarsku a o zmrazení finančních prostředků EU: B9-0257/2023. In: 2023.

⁵¹ Soud EU zamítl žalobu Polska a Maďarska proti spojení právního státu a peněz z fondů. Online. ČT24. 2022. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/soud-eu-zamitl-zalobu-polska-a-madarska-proti-spojenu-pravniho-statu-a-penez-z-fondu-22843>. [cit. 2024-01-26].

Konflikt mezi Polskem, Maďarskem a Evropskou unií by mohl také prohloubit již existující rozdíly mezi západní a východní Evropou. Tento rozkol může mít dlouhodobé dopady na politickou a ekonomickou spolupráci v rámci EU a ztížit tak dosahování společných cílů a hodnot.

Evropská unie se bude muset vyrovnat s těmito významnými právními výzvami a najít způsoby, jak zajistit dodržování právního státu a demokratických hodnot v rámci svých členských států. To může zahrnovat použití sankcí, provádění právních akcí a jednání s vládami Polska a Maďarska o dodržování jejich závazků v rámci EU.⁵²

⁵² Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. března 2022 o právním státu a důsledcích rozsudku Soudního dvora EU (2022/2535(RSP)), P9_TA(2022)0074, B9-0134/2022, Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0074_CS.html

5 Cíle a důvody vytvoření NGEU

Nová generace EU (NGEU) představuje klíčovou iniciativu Evropské unie zaměřenou na obnovu evropské ekonomiky po vypuknutí pandemie COVID-19. Tato kapitola se zaměřuje na cíle a důvody vytvoření NGEU a jejich vztah k ekonomické obnově, identifikaci zranitelností evropských ekonomik a posílení jejich odolnosti vůči budoucím krizím.

NGEU má za cíl podpořit diverzifikaci evropských ekonomik a snížit jejich zranitelnost vůči budoucím krizím. To zahrnuje investice do odvětví s vysokou přidanou hodnotou a podporu inovace a digitalizace.

Dalším cílem NGEU je posílení sociální soudržnosti v rámci Evropské unie. To znamená podporu nejzranitelnějších skupin obyvatel a regionů, aby byly schopny lépe zvládat ekonomické turbulence a krize.⁵³

5.1 Vliv pandemie COVID-19 na evropskou ekonomiku

Pandemie COVID-19 měla zničující dopad na evropskou ekonomiku, přičemž došlo k hospodářské recesi, navýšení nezaměstnanosti a poklesu hospodářského růstu. Zavádění omezení a uzavření hranic vedlo k propadu obchodu a narušení dodavatelských řetězců.

Situace vyžadovala rychlou a efektivní reakci Evropské unie na podporu hospodářské obnovy a oživení evropské ekonomiky. NGEU vznikla jako odpověď na tuto naléhavou potřebu a má za cíl mobilizovat finanční prostředky a podporu k obnově zasažených sektorů a regionů.⁵⁴

Mnoho evropských ekonomik je silně závislých na turismu a službách, které byly postiženy uzavřením hranic a omezeními cestování v důsledku pandemie COVID-19. Již v první polovině roku 2020 začala EU ztrácet podporu veřejnosti, především z Francie a států jižní Evropy, kvůli pokračující finanční krizi, kterou začínající pandemie o to víc prohloubila.

Některé evropské země měly již před pandemií nízkou rezervu veřejných financí a omezenou schopnost reagovat na ekonomické krize. Pandemie ještě zvýšila tlak na jejich fiskální zdroje a zdůraznila potřebu externí podpory.

⁵³ Evropská komise, Generální ředitelství pro rozpočet, (2021) The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures. Úřad pro publikace Evropské unie. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559> [cit. 2024-03-28].

⁵⁴ EVROPSKÁ UNIE. *Evropská rada Evropské unie*. Online. C2024. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/>. [cit. 2024-03-27].

Reakce států, jako jednotlivých subjektů, však někdy musely být až tak striktní a pohotové, ve prospěch veřejného zdraví, že občané postupně začali ztrácet důvěru ve vedení státu, které rychle přicházelo o popularitu.

Po představení NGEU v červenci 2020, který zajišťoval podporu všech zasažených států dle jejich potřeb, aby se mohly vrátit ze sociálního i ekonomického hlediska zpět do běžného stavu, Evropská unie opět stoupla v očích veřejnosti.⁵⁵

5.2 Rozdíly v dopadu pandemie Covid-19 na členské státy

Tato kapitola se zaměří na rozdíly v dopadu pandemie na ekonomiky a společnosti některých členských států EU, přičemž budou představeny konkrétní příklady.

Pandemie COVID-19 měla různorodý dopad na jednotlivé členské státy Evropské unie. Jelikož se virus šířil velmi nevyočitatelně, případy nákazy byly zaznamenávané v různé době a prvotní zavedená ochranná opatření ještě nebyla koordinovaná Evropskou unií, nastaly tak odlišné ekonomické problémy u členských států.

Jedním z důležitých faktorů šíření pandemie po EU je existence Schengenské dohody, díky které fakticky neexistují hraniční kontroly a tím pádem nejsou překážky pro volný pohyb osob napříč státy. Počty nakažených tak stoupali o to více. Dalším faktorem je, že na teritoriu EU je poměrně velká hustota zalidnění (112 osob/km²). Dle studie z roku 2021⁵⁶ má vyšší hustota zalidnění přímý negativní vliv na počet nakažených, počet s tím spojených úmrtí a celkové šíření COVID-19. Pro cílený koordinovaný postup členských zemí během pandemie bylo nezbytné a velmi složité zachovávat důležité principy, jako je svoboda pohybu, když na druhé straně byla volba zdraví občanů a úspěšná správa ekonomiky, což zjevně činilo Unii méně odolnou vůči takovéto krizi.

Správné pochopení geografické stránky šíření koronaviru je velmi důležité. Často se veřejnost domnívá, že jedním z nejvýznamnějších faktorů ovlivňující ekonomické dopady pandemie je epidemiologická situace dané země, tj. celkový počet nakažených. To by ale logicky znamenalo, že státy s nejvyšším počtem obyvatel obsadí první příčky (Francie, Německo, Itálie). Nejpřesnějším ukazatelem pro zhodnocení zasaženosti zemí se ukázal podíl nakažených ku celkovému počtu obyvatel (Kypr, Litva, Slovinsko).

⁵⁵ Citi M, de la Porte C. NGEU and Vaccines Strategy in the Wake of the COVID-19 Pandemic: Outgrowing the Regulatory State. *J Common Mark Stud*. Published online September 5, 2022. doi:10.1111/jcms.13414

⁵⁶ Martins-Filho PR. Relationship between population density and COVID-19 incidence and mortality estimates: A county-level analysis. *J Infect Public Health*. 2021;14(8):1087-1088. doi:10.1016/j.jiph.2021.06.018

Abychom mohli správně zhodnotit dopady pandemie na ekonomiky členských států, rozdělíme skutečněná protikrizová opatření do dvou skupin – ta, která si státy sama zavedla a aplikovala na národní úrovni a ta, která byla přijata centrálně orgány Evropské unie.

Větší negativní dopad na jednotlivé ekonomiky měla lokální opatření jednotlivých států. Ta byla razantnější a početnější. Došlo tak například k zákazu pořádání kulturních akcí, na kterém se shodly všechny země EU. Dále byl často použit i zákaz fungování kamenných obchodů (vyjma těch nezbytných – lékárny, potraviny), zákaz mezinárodního cestování nebo uzavření škol, které byly následně odkázány na tzv. distanční výuku online formou.⁵⁷

Naopak těch celoevropských opatření bylo výrazně méně, ale jsou mezi nimi i ta, která přinesla obrovské ztráty pro řadu odvětví. Jedním z prvních bylo přijetí doporučení Evropské komise pro omezení vstupu rezidentů třetích zemí na území EU, které pak vygradovalo k úplnému uzavření vnější hranice Unie.⁵⁸

Příklady opatření snažících se vyrovnat ekonomické výkyvy, jsou například opatření na ochranu spotřebitele, kdy Evropská komise dokázala zavést poukázky za zrušené koncerty nebo zájezdy, což velmi pomohlo leteckým společnostem nebo cestovním agenturám a celkový sektor služeb před případnou insolvencí. Zároveň tak i pomohla občanům neztratit tolik financí.

5.2.1 Itálie: Příklad zásadního zdravotního a ekonomického dopadu

Itálie byla jedním z prvních evropských států, které se ocitly v epicentru pandemie COVID-19. Zdravotní systém v zemi čelil vlně pacientů s covidem-19 a nedostatku zdravotnického vybavení. To mělo zásadní dopad na zdravotní sektor, což vyžadovalo mimořádná opatření a investice do zdravotnictví.

Ekonomický dopad pandemie byl pro Itálii také značný. Země se potýkala s uzavřením obchodů a podniků, což vedlo k poklesu hospodářského růstu a nárůstu nezaměstnanosti. Turistický sektor, který je pro Itálii klíčový, byl zasažen obzvláště tvrdě, přičemž omezení cestování a uzavření hranic způsobily výrazný pokles turistických příjmů.⁵⁹

⁵⁷ AVAKYAN, Stepan. Problémy ekonomiky Evropské unie v kontextu pandemie COVID-19 [online]. Praha, 2022 [cit. 2024-03-26]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/q24pmp/>

⁵⁸ Marcus, J. S. et al., 2021, The impact of COVID-19 on the Internal Market, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.

⁵⁹ Ekonomické následky COVID-19 zasáhnou nejvíce sever Itálie: Ekonomické následky COVID-19 zasáhnou nejvíce sever Itálie 12.06.2020 / 14:51 | Aktualizováno: 17.06.2020 / 18:39 Výzkum dopadů COVID-19 na ekonomiku italských měst a hospodářských center predikuje největší následky na severu Itálie, mezi nejpostiženějšími městy jsou Turín a Benátky. Online. GENERÁLNÍ KONZULÁT ČESKÉ REPUBLIKY V MILÁNĚ. C2024. Dostupné z:

5.2.2 Německo: Stabilita a efektivní reakce

Naopak Německo se ukázalo jako relativně odolné vůči dopadům pandemie COVID-19. Díky vysokému podílu průmyslové výroby a exportu, byla německá ekonomika méně závislá na službách, které byly nejvíce postiženy pandemií.

Německý zdravotní systém byl schopen lépe zvládat nárůst počtu pacientů s covidem-19 díky dostatečnému množství lůžek a vybavení. Efektivní reakce na pandemii včetně masivního testování a trasování kontaktů přispěla k omezení šíření viru a udržení poměrně nízkého počtu úmrtí.

5.2.3 Polsko: Vliv na pracovní trh a nerovnosti

Pandemie COVID-19 měla v Polsku významný dopad na pracovní trh a sociální situaci. Omezení a uzávěry vedly k nárůstu nezaměstnanosti, zejména v odvětvích zasažených pandemií, jako jsou služby a turismus. Tento nárůst nezaměstnanosti způsobil zvýšení sociálních nerovností a zhoršení ekonomické situace mnoha rodin.

5.2.4 Švédsko: Kontroverzní strategie

Švédsko se stalo předmětem pozornosti kvůli své kontroverzní strategii řízení pandemie COVID-19, která se zaměřovala na dobrovolné omezení kontaktů a ochranu zranitelných skupin, aniž by byly uzavírány podniky nebo školy. Tato strategie vedla k vyššímu počtu případů a úmrtí na COVID-19 ve srovnání s jinými skandinávskými zeměmi, což vyvolalo diskusi o účinnosti a udržitelnosti této přístupu.⁶⁰

5.3 Zajištění finanční stability EU

Next Generation EU je instrument složený z vícero programů. Ten největší a ekonomicky nejvýznamnější nese název Recovery and Resilience Programme (RRP), v překladu

z: https://mzv.gov.cz/milano/cz/obchod_a_ekonomika/ekonomicke_nasledky_covid_19_zasahnou.mobi. [cit. 2024-03-28].

⁶⁰ EVROPSKÁ UNIE. *Evropská rada Evropské unie*. Online. C2024. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/>. [cit. 2024-03-27].

Národní plán obnovy, který celkově činí 312,5 mld. EUR a dalších 360 mld. EUR činí půjčky pro státy za zvýhodněných sazeb, které se musí refinancovat na předpokládaný úrok.⁶¹

RRP má v sobě dvě části – půjčky, o které si mohly zažádat státy dle potřeby a granty. Výhodou tohoto nástroje je, že v silně propojené evropské ekonomice bude mít zvýšení veřejných výdajů jedné země pozitivní efekt i na země ostatní, což můžeme znát pod názvem „efekt přelítí“.

První zemí, která již v roce 2021 obdržela podporu z RRP bylo Španělsko a hned vzápětí Francie. Následovaly Itálie, Řecko a Portugalsko, které byly postižené velkým zvýšením státního dluhu již na počátku pandemie a zažádaly proto o poskytnutí půjček prostřednictvím úvěrové složky RRP. Možnost zažádat o úvěr měly státy do konce roku 2023. Během následujících dvou let se k čerpání grantu přidali všechny členské státy, vyjma Nizozemska.⁶²

5.4 Společná reakce a problémy vzniklé v důsledku opatření

Přijatá omezení negativně ovlivnila ekonomiku trh, jak z ekonomického hlediska, tak z toho praktického. Všimnout jsme si mohli nedostatku pracovníků či zpoždění dodávek zboží a s tím spojené chybějící strojní díly.

Jednou z prvních reakcí bylo zavedení hraničních kontrol nebo uzavření hranic, což samozřejmě vedlo k obrovským problémům a chaosu, co do importu a exportu pohledávek. Na hranicích se tvořily dlouhé fronty, kvůli kontrolám příznaků COVID-19 u řidičů osobních i nákladních vozů. Toto masivní zavedení dočasných kontrol nastalo poprvé od podepsání Schengenské dohody.⁶³ V květnu 2020 proto Komise vyzvala členské státy, aby od nich postupně upustili a jako důvod uvedla, že dle jejího názoru „poškozuji jednotný trh a hladké fungování dodavatelských řetězců a evropský způsob života“. (EUR-Lex, 2020)

Rozdíly v reakci na pandemii nalezneme i v jednotlivých odvětví evropské ekonomiky. Nejméně zasažená byla logicky farmaceutická výroba a výroba zaměřená na elektroniku jako PC a tablety. Ta byla, dá se říci, až v rozkvětu. Farmacie dodávala po celé Unii léky, respirátory, očkovací prostředky a testy na koronavirus a elektronika byla hojně využívána

⁶¹ Picek, O. Spillover Effects From Next Generation EU. *Intereconomics* 55, 325–331 (2020).

<https://doi.org/10.1007/s10272-020-0923-z>

⁶² Citi M, de la Porte C. NGEU and Vaccines Strategy in the Wake of the COVID-19 Pandemic: Outgrowing the Regulatory State. *J Common Mark Stud*. Published online September 5, 2022. doi:10.1111/jcms.13414

⁶³ AVAKYAN, Stepan. Problémy ekonomiky Evropské unie v kontextu pandemie COVID-19 [online]. Praha, 2022 [cit. 2024-03-26]. Dostupné z:

<https://theses.cz/id/q24pmp/>

při distanční výuce nebo při práci z domova (tzv. *homeoffice*). Největší pokles byl naopak zaznamenán v sektorech s vysokou úrovní podmíněného lidského kontaktu. Jako příklad můžeme uvést textilní, automobilový nebo letecký průmysl.⁶⁴

Dalším ovlivňujícím faktorem byla také souvislost mezi přísností opatření a poklesu ekonomiky. Tedy čím přísnější opatření, tím větší pokles. Ve své práci z roku 2020 zmiňuje autor A. Sapir, že považuje za více než spravedlivé, aby bohatší státy pomáhaly těm chudým, jelikož z velké části, jsou individuální reakce vysvětlené především strukturálními rozdíly, které existovali ještě před vypuknutím pandemie.

5.5 Podpora zaměstnanosti a sociální stability

Významným ekonomickým ukazatelem pro každou zemi je míra nezaměstnanosti, tj. procento nezaměstnaných z ekonomicky aktivního obyvatelstva. Na začátku pandemie rostla nezaměstnanost po celém světě a zároveň klesalo i zapojení do práce. Takovou situaci vyvolaly hromadné karantény nebo uzavření škol, což znamenalo, že žáci museli být v domácím prostředí často pod dohledem člena rodiny, na úkor jeho zaměstnání.

Celková míra nezaměstnanosti začala růst se zavedením protikrizových opatření a své nejvyšší hodnoty dosáhla v srpnu roku 2021, přičemž na konci tohoto roku se průměrná nezaměstnanost v EU vrátila na svou původní úroveň. Díky obsáhlé podpoře Evropské unie se podařilo zvládnout krizi bez větších tlaků na nezaměstnanost, ačkoli na úkor většího zadlužení.

V kontextu probíraného NGEU by se Unie měla zaměřit především na země, kde nezaměstnanost v důsledku krize vzrostla a nevrátila se na původní úroveň nebo se dokonce zvýšila. Jedná se hlavně o pobaltské země společně s Rakouskem, Švédskem a Irskem.⁶⁵

Ve srovnání s minulými politickými reakcemi a nástroji, je u NGEU, a hlavně u RFF, několik odlišných charakteristik. Podmíněnost Nařízení je orientována na expanzi – plány členských států musí počítat s řešením svých konkrétních vnitřních ekonomických problémů.

Tyto plány pak zároveň musí být v souladu s agendou EU, která určuje povinné vyčlenění nejméně 37 % finančních prostředků na zelený růst a 20 % na digitalizaci.

⁶⁴ AVAKYAN, Stepan. Problémy ekonomiky Evropské unie v kontextu pandemie COVID-19 [online]. Praha, 2022 [cit. 2024-03-26]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/q24pmp/>

⁶⁵ AVAKYAN, Stepan. Problémy ekonomiky Evropské unie v kontextu pandemie COVID-19 [online]. Praha, 2022 [cit. 2024-03-26]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/q24pmp/>

Zbytek musí být použit na politiku podporující růst a zaměstnanost, jako je zvyšování kvalifikace nebo inovace, v souladu se specifickým doporučením pro jednotlivé země za Evropský semestr.

Bavíme se zde o jednom z mála zdrojů na podporu tzv. sociálně-investičních politik, které investují do dovedností občanů v průběhu celého života, jako je např. Vzdělávání a péče v raném dětství (ECEC).

Fondy soudružnosti a strukturální fondy na regionálních úrovních již dříve umožňovali rozvoj trhu práce, zejména co do zvyšování zaměstnanosti, ale na druhou stranu nepřispívaly k rozvoji širší sociální investiční orientace politik blahobytu na národní úrovni.

Jako názorná ukázka podpory sociální stability jsou vakcíny proti COVID-19 a s tím spojenou dohoda o nákupech za pevnou cenu pro země Unie. Jedná se o klíčové součásti reakce EU v oblasti veřejného zdraví na pandemii.⁶⁶

⁶⁶ Citi M, de la Porte C. NGEU and Vaccines Strategy in the Wake of the COVID-19 Pandemic: Outgrowing the Regulatory State. *J Common Mark Stud.* Published online September 5, 2022. doi:10.1111/jcms.13414

6 Zhodnocení a dopady NGEU

Sporná a problematická je samotná myšlenka financování plánu v podobě půjček jménem Evropské unie. Zadlužení Unie jako celku se tak má dít v době, kdy jen stěží můžeme říci, že je ekonomika eurozóny v dobré kondici. EU doposud nijak razantně nepokročila v tempu své integrace a je tak stále dost daleko od existence plnohodnotné a dokončené hospodářské a měnové unie.

Diskutabilní je také představa, že s klimatickou změnou je nutno aktivně bojovat zásadními strukturálními ekonomickými změnami. Například redukce vypouštění CO² totiž představuje pro ekonomiky členských států spíše riziko, jelikož na to většina není dostatečně připravena. Otázkou tedy je, zda by se opravdu měl do systémů, které jsou založeny na tržních principech, zavádět prvek neosvědčené plánované řízené ekonomiky.⁶⁷

Zda NGEU skutečně slouží k obnově po koronavirové pandemii nebo k něčemu jinému, zůstává stále otevřeno diskuzi. Někteří kritici poukazují na to, že část finančních prostředků může být využita k financování politik a programů, které nejsou přímo spojeny s obnovou ekonomik po pandemii a mohou být vnímány spíše jako pokus o posílení politické integrace EU než jako skutečná reakce na krizi.⁶⁸

Dalším aspektem je otázka efektivity využití finančních prostředků NGEU. Je důležité zajistit, aby tyto fondy byly správně alokovány a využity k podpoře skutečných potřeb a priorit jednotlivých členských států a regionů a aby byly dodržovány principy transparentnosti a odpovědnosti.

Dalším názorem je kritika nadměrné byrokracie a zpoždění při přidělování financí. Proces alokace fondů se potýká s problémem spojeným s jeho složitou strukturou, což brání rychlé a účinné reakci na ekonomické potřeby.⁶⁹

Vznikly také obavy z pocitu nadměrné centralizace pravomocí na úrovni EU a ztráty suverenity členských států v důsledku NGEU. Fondy by totiž mohly vést k posílení politické integrace EU a omezení autonomie jednotlivých států.

⁶⁷ KANIOK, Petr. Next Generation EU. New Direction[online, Bruxelles:New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>

⁶⁸ EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě: o uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. In: Belgium, Brusel, 2024, 4-6 s.

⁶⁹ EVROPSKÝ PARLAMENT. ZPRÁVA o postoji Rady k návrhu souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2024. Online. In: Rozpočtový výbor. Dostupné také z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0288_CS.html.

Dále vznikly obavy ze zvýšení zadlužení členských států, což by mohlo vést k fiskálním nevyrovnanostem. Není jisté, co dlouhodobé vydávání společných dluhopisů opravdu přinese.

6.1 Očekávané výhody a nevýhody NGEU

Názory některých politiků se shodují ve vizi, že kovidová pandemie, jako nově strukturovaná výzva, by mohla posloužit ke zpopularizování a snazší implementování dlouho probírané a žádané transformace evropských ekonomik a vlastně celého způsobu evropského života.

Další důležitou věcí je, že se zdá, že se EU nechce nechat ponaučit z částečného selhání předchozích svých dlouhodobých ekonomických strategií, jako byla například Evropa 2020, jejichž sdíleným motivem byla také reforma národních ekonomik v podobě modernizace a zvyšování konkurenceschopnosti Unie. To, že Evropa 2020 ale stále probíhá, podněcuje myšlenku, proč se stanovují podobně ambiciózní cíle a jestli je jejich realizace vůbec možná s ohledem na aktuální stupeň evropské integrace a na zásadními rozdíly mezi členskými státy.

Otázkou také zůstává, jestli pandemický fond není jen dalším nástrojem, kterým chce EU pomoci nepružným ekonomikám jihoevropských států. Jakkoli tvrdě pandemie dopadla na jižní státy, v řadě případů její dopady jen akcelerovaly dlouhodobější problémy těchto zemí.⁷⁰

6.2 Udržitelnost, jako právní výzva

Jak evropský plán, tak jeho národní aplikace s sebou přináší řadu sporných situací. Z pohledu demokratičnosti a politické odpovědnosti je rovinou aspektu národní dimenze. Plány obnovy determinují a zavazují vládní strategie na několik příštích let, a to bez zevrubné debaty a oponentury na národní úrovni. Dané priority tak potenciálně omezují manévrovací prostor alternativních kabinetů, které by mohli mít odlišné představy jejich realizace v příslušném národním kontextu.

Lze se tedy domnívat že budoucí vlády budou mít svázané ruce vzhledem k velmi detailním plánům, které pravděpodobně nebudou připouštět nějakou možnost individuální korekce a následné implementace.

⁷⁰ KANIOK, Petr. Next Generation EU. New Direction[online].Bruxelles:New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>

Další diskutabilní věcí, je samotná logika NGEU a její smysluplnost zejména v odvětví zelené transformace. Bez celosvětové změny ekologického režimu by totiž nemusela mít vůbec naději na úspěch, jelikož klimatické změny jsou globálním problémem.⁷¹

⁷¹ KANIOK, Petr. Next Generation EU. New Direction[online].Bruxelles:New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>

7 Závěr

Pandemie COVID-19 šokovala celý svět. V době okolo začátku roku 2020, tak nastala zásadní výzva pro ekonomiky všech členských států Evropské Unie. Situace vyžadovala jednotnou, nadnárodní politickou reakci.

Napříč krizí se vedení ujala Evropská komise společně s Radou EU. Výsledkem byla bezprecedentní reakce, jak z pohledu rozsahu politických zásahů, tak z hlediska rozsahu oblastí zapojených do reakce a poskytla nám balíček regulačních, distributivních a re-distributivních opatření.

Dopady pandemie na ekonomiku EU byly skutečně všestranné: zavedená opatření značně ovlivnila zahraniční i vnitro-unijní obchod, průmyslovou výrobu i letectví. V poslední době zjišťujeme, že opatření přijatá EU během krize COVID-19, naznačují společný směr ekonomických stimulů, institucionálních reforem, vedení států i soukromých společností. Evropská zelená dohoda a politika sociálních investic jsou tedy důležité cíle dosavadních plánů NGEU, které by před pandemií byly nepředstavitelné.

Zda je tento vývoj povahy EU trvalý nebo pouze přechodný, závisí na úspěchu těchto iniciativ v praxi, na skutečném dopadu na národní hospodářství a na schopnosti institucí EU udržet svou úroveň důvěry občanů. Kromě toho je zapotřebí více práce na konceptualizaci a teoretizování role EU vůči členským státům na pozadí pandemie COVID-19.

Další neopomenutelnou věcí je, že se zdá, že se EU nechce nechat ponaučit z částečného selhání předchozích svých dlouhodobých ekonomických strategií, jako byla například Evropa 2020, jejichž sdíleným motivem byla také reforma národních ekonomik v podobě modernizace a zvyšování konkurenceschopnosti Unie, jako celku na světovém trhu. To, že Evropa 2020 ale stále probíhá, podněcuje myšlenku, proč se stanovují podobně ambiciózní cíle a jestli je jejich realizace vůbec možná s ohledem na aktuální stupeň evropské integrace a zásadními rozdíly mezi členskými státy.

Otázkou také zůstává, jestli pandemický fond není jen dalším nástrojem, kterým chce EU pomoci nepružným ekonomikám a politikám evropských států. Jakkoli tvrdě pandemie dopadla na státy, v řadě případů její dopady totiž jen akcelerovaly dlouhodobější problémy těchto zemí.

Aby mohla být potvrzena či vyvrácena hypotéza této práce, je třeba se zaměřit na konkrétní příklady údajného porušení principů právního státu u některých z členských zemí EU. Těmito zeměmi budou Polsko a Maďarsko z důvodu jejich společné

žaloby proti stanovené podmínce pro čerpání grantů a poskytování půjček v rámci NGEU, která vyžaduje dodržování právního státu a demokratičnosti.

V Polsku je hlavní tématikou, vyvolávající kontroverze a diskuze, právní stav potratů, zejména s omezeními přístupu k interrupcím. V roce 2020 rozhodl polský ústavní soud, že potrat z důvodu vážného poškození plodu je neústavní. Tento krok výrazně omezuje možnost poskytnutí interrupce v zemi, což vyvolalo rozsáhlé národní protesty i mezinárodní neshody. Kritika od mezinárodních organizací, konkrétně právě přímo od Evropské unie, signalizuje obavy ohledně dodržování demokratických standardů a lidských práv v zemi. Rozhodnutí o omezení potratů bylo přijato bez širšího dialogu s občanskou společností a bez dosažení konsensu v rámci politického spektra. Nedostatek transparentního a inkluzivního procesu rozhodování může podkopávat principy demokracie a participace v zemi.

Další případ se týká stavu právního státu v Maďarsku. Ten vyvolává debatu, vyjadřující obavy ohledně ústupů od demokratických principů a zásad právního státu. Pochyby týkající se dodržování lidských práv a svobod, jsou založeny na omezení práv menšin a občanských svobod, ve spojení s nerespektováním LGBT+ komunity a s tím spojené svobody projevu a svobody shromažďování. Je možné si také povšimnout tendence současné maďarské vlády k centralizaci moci a omezení nezávislosti soudnictví. Změny v ústavě a právních předpisech, které umožňují vládě větší kontrolu nad institucemi a procesy rozhodování, mohou podkopávat rovnováhu rozdělení moci v právním státu.

Ve spojení s těmito příklady je důležité si uvědomit, že jak Polsko, tak Maďarsko, jsou součástí Evropské unie a jsou tak podrobovány neustálým mechanismům monitorování a hodnocení úrovně dodržování demokratických standardů a právního státu v rámci EU. Schválené podmínky dodržování právního státu, jako součást mechanismu alokace finančních prostředků NGEU, je tedy možné vnímat, jako určitou formu pasivní agresivity, spojené s nepřímým jednáním manipulativního charakteru ze strany Evropské komise. Nepřímo tak totiž působí právní normou na rozhodování členských států v právních otázkách. Existují obavy, že ve jmenovaných zemích došlo k ústupu od demokratických principů a hodnot, a že je třeba zajistit, aby finanční prostředky EU nebyly využívány k posílení nedemokratických režimů. Tímto způsobem podmínka dodržování právního státu v rámci NGEU posiluje ochranu demokratických principů a hodnot v rámci Evropské unie a poskytuje tak mechanismus pro monitorování a ochranu demokracie a právního státu v členských zemích.

8 Resumé

At the time of the COVID-19 pandemic, the European Commission, together with the Council of the EU, took the lead and adopted the Next Generation EU (NGEU) emergency measures. The impact of the pandemic on the EU economy was included significant impacts on foreign and intra-EU trade, industrial production and the aviation industry.

The largest and most economically significant part of the Next Generation EU package (€312.5 billion) will be paid out as grants to Member States by the new European Recovery and Resilience Facility (RRF), a post-COVID-19 EU reconstruction programme. A smaller portion of the grants (€71.9 billion) will be allocated and implemented through existing EU programmes outside of the new RRF. Around €360 billion in loans for Member States that refinance themselves above the predicted EU bond interests rates.

The measures taken by the EU during the COVID-19 crisis indicate a common direction for economic stimulus and institutional reforms. Key aspects such as the European Green Deal and social investment policies are becoming important targets of the Next Generation EU (NGEU), which would have been considered unimaginable before the pandemic.

One of the other important aspects is the lawsuit filed by Poland and Hungary against the conditions set for grants and loans under the NGEU. These conditions require respect for the rule of law and democratic principles. Poland has been the subject of controversy in relation to the legal status of abortion. The recent decision by the Polish Constitutional Court that abortion on the grounds of severe fetal harm is unconstitutional has sparked widespread protests in the country and international criticism including concerns from the European Union about the respect of democratic standards and human rights.

It is therefore essential that EU funding is not used to strengthen undemocratic regimes and that a commitment to the fundamental principles and values of the European Union is maintained.

9 Seznam použité literatury

- [1] Alejandro Fernández-Cerezo, Enrique Moral-Benito, Javier Quintana, On the macroeconomic impact of NGEU funds and its propagation through the production network, *Economic Modelling*, Volume 132, 2024, 106669, ISSN 0264-9993, <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2024.106669>. (<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999324000257>)
- [2] Christie, R., G. Claeys and P. Weil (2021) ‘Next Generation EU borrowing: a first assessment’ *Policy Contribution 22/2021*, Bruegel
- [3] Citi M, de la Porte C. NGEU and Vaccines Strategy in the Wake of the COVID-19 Pandemic: Outgrowing the Regulatory State. *J Common Mark Stud*. Published online September 5, 2022. doi:10.1111/jcms.13414, 19-22 s.
- [4] EUROPEAN UNION. *The EU’s 2021-2027 long-term Budget and NextGenerationEU: FACTS AND FIGURES*. Online. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. ISBN 978-92-76-30627-6. Dostupné z: <https://doi.org/10.2761/808559>. [cit. 2024-02-27].
- [5] Evropská komise, Generální ředitelství pro rozpočet, (2021) The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures. Úřad pro publikace Evropské unie. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>
- [6] EVROPSKÁ KOMISE. Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, o uplatňování nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2020/2092 ze dne 16. prosince 2020 o obecném režimu podmíněnosti na ochranu rozpočtu Unie. In: . Brusel, 2024, 1-4 s.
- [7] Malůšková, Z. Implementation of NGEU borrowing, debt management and lending operations. *ERA Forum* **23**, 463–476 (2023). <https://doi.org/10.1007/s12027-023-00736-x>
- [8] Marcus, J. S. et al., 2021, The impact of COVID-19 on the Internal Market, Publication for the committee on Internal Market and Consumer Protection, Policy Department for Economic, Scientific and Quality of Life Policies, European Parliament, Luxembourg.
- [9] Martins-Filho PR. Relationship between population density and COVID-19 incidence and mortality estimates: A county-level analysis. *J Infect Public Health*. 2021;14(8):1087-1088. doi:10.1016/j.jiph.2021.06.018
- [10] Picek, O. Spillover Effects From Next Generation EU. *Intereconomics* **55**, 325–331 (2020). <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0923-z>

- [11] SMETANKOVÁ, Daša; KRČEK, Tereza a PALÁN, Josef. *Plán na podporu oživení a odolnosti EU a stav jeho projednávání*. 2. Poslanecká sněmovna České republiky, Parlamentní institut, 2020. 26 – 37 s.

10 Seznam použitých elektronických zdrojů

- [1] AVAKYAN, Stepan. Problémy ekonomiky Evropské unie v kontextu pandemie COVID-19 [online]. Praha, 2022 [cit. 2024-03-26]. Dostupné z: <https://theses.cz/id/q24pmp/>
- [2] EVROPSKÁ UNIE. *Evropská rada Evropské unie*. Online. C2024. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/>. [cit. 2024-03-27].
- [3] EVROPSKÝ PARLAMENT. ZPRÁVA o postoji Rady k návrhu souhrnného rozpočtu Evropské unie na rozpočtový rok 2024. Online. In: . Rozpočtový výbor. Dostupné také z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0288_CS.html
- [4] *Evropský plán obnovy a jeho význam pro budoucnost evropské integrace*. Online. Česká národní banka. C2024. Dostupné z: https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/cnblog/Evropsky-plan-obnovy-a-jeho-vyznam-pro-budoucnost-evropske-integrace/. [cit. 2024-03-24].
- [5] Ekonomické následky COVID-19 zasáhnou nejvíce sever Itálie: Ekonomické následky COVID-19 zasáhnou nejvíce sever Itálie 12.06.2020 / 14:51 | Aktualizováno: 17.06.2020 / 18:39 Výzkum dopadů COVID-19 na ekonomiku italských měst a hospodářských center predikuje největší následky na severu Itálie, mezi nejpostiženějšími městy jsou Turín a Benátky. Online. GENERÁLNÍ KONZULÁT ČESKÉ REPUBLIKY V MILÁNĚ. C2024. Dostupné z: https://mzv.gov.cz/milano/cz/obchod_a_ekonomika/ekonomicke_nasledky_covid_1_9_zasahnou.mobi. [cit. 2024-03-28].
- [6] FAJNOROVÁ, Michaela. *Rozpočet EU*. Online, Diplomová, vedoucí Doc. PhDr. Jan Šelešovský, CSc. Brno: Masarykova univerzita, 2007. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/dj1ic/diplomova_prace-kon..pdf. [cit. 2024-03-27].
- [7] HOLUB, Petr. Vzpomínáte na krizi 2008/2009? Vzorec se opakuje, teď nás čeká růst: Tři lockdowny během jednoho roku si vybraly krutou daň v podobě historického ekonomického propadu. Teď se však Česko může svést na vlně rychlého ekonomického růstu – stejně jako po krizi v roce 2008. Online. SEZNAM ZPRÁVY, A. S. *Seznam zprávy*. C2024, roč. 2021. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/vzpominate-na-krizi-2008-2009-vzorec-se-opakuje-ted-nas-ceka-rust-152750>. [cit. 2024-03-31].

- [8] KANIOK, Petr. Next Generation EU. New Direction[online].Bruxelles:New Direction, c2023, 18. 11. 2021 [cit. 2024-01-05]. Dostupné z: <https://newdirection.online/2018-publications-pdf/ND-Kaniok-2021-web.pdf>
- [9] Kolektiv autorů. Evropská politika vlády: Studijní podklad k úřednické zkoušce. Online. In: Úřad vlády České republiky, Sekce pro evropské záležitosti, s. 127. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/sluzba/clanek/zkusebni-otazky-a-odborna-literatura.aspx?q=Y2hudW09Mg%3D%3D>. [cit. 2024-03-26].
- [10] *Roční rozpočet EU: Roční rozpočet EU stanoví všechny výdaje a příjmy Evropské unie na jeden rok. Zajišťuje financování politik a programů EU v souladu s jejími politickými prioritami a právními závazky.* Online. EVROPSKÁ UNIE. Evropská rada Evropské unie. Evropa, c2023. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/eu-annual-budget/>. [cit. 2024-02-02].
- [11] *Rozpočet EU: Informace o rozpočtu Evropské unie, přehledy ročních rozpočtů EU.* Online. Ministerstvo financí České republiky. C2023. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranici-a-eu/hospodareni-eu/rozpocet-eu>. [cit. 2024-02-02].
- [12] *Rozpočet EU.* Online. ÚŘAD VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY. Tvoříme Evropu. C2005-2024
- [13] Soud EU zamítl žalobu Polska a Maďarska proti spojení právního státu a peněz z fondů. Online. ČT24. 2022. Dostupné z: <https://ct24.ceskatelevize.cz/clanek/svet/soud-eu-zamitl-zalobu-polska-a-madarska-proti-spojenu-pravniho-statu-a-penez-z-fondu-22843>. [cit. 2024-01-26].
- [14] ŠLOSARČÍK, IVO. Pravomoci Evropské unie reagovat na covidovou krizi. Online. JURISPRUDENCE. Č. 3/2022, s. 6. Dostupné z: <https://www.jurisprudence.cz/cz/casopis/pravomoci-evropske-unie-reagovat-na-covidovou-krizi.m-579.html>

11 Legislativní dokumenty

- [1] Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - PART THREE: UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS - TITLE VIII: ECONOMIC AND MONETARY POLICY - Chapter 1: Economic policy - Article 122 (ex Article 100 TEC): *Official Journal* 115 , 09/05/2008 P. 0098 – 0098 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016E122>
- [2] NÁVRH USNESENÍ o porušování zásad právního státu a základních práv v Maďarsku a o zmrazení finančních prostředků EU: B9-0257/2023. In:2023.
- [3] Usnesení Evropského parlamentu ze dne 10. března 2022 o právním státu a důsledcích rozsudku Soudního dvora EU (2022/2535(RSP)),P9_TA(2022)0074, B9-0134/2022, Dostupné z: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0074_CS.html