

## INSTRUMENTI EUROPSKE UNIJE STVORENI U PANDEMIJSKOM RAZDOBLJU: PRIVREMENO RJEŠENJE ILI KORAK PREMA POTPUNOJ FISKALNOJ INTEGRACIJI?

Viktorija PISAČIĆ, mag. iur.\*

UDK 336.741.236.4::061.4  
<https://doi.org/10.30925/zpfsr.45.2.4>  
Ur.: 7. svibnja 2023.  
Pr.: 26. srpnja 2023.  
Izvorni znanstveni rad

### Sažetak

*Pandemija prouzročena bolešću COVID-19 se negativno odrazila na gospodarstvo država članica Europske unije. Kako bi što prije potaknula njihov oporavak, Unija je usvojila brojne mjere iz područja financijskog prava u čijem su središtu plan oporavka NextGenerationEU, program SURE i aktivacija opće klauzule o izbjegavanju Pakta o stabilnosti i rastu. Kako bi prikupila sredstva za realizaciju plana oporavka NGEU-a, Unija se zadužila na tržištima kapitala. Budući da će se NGEU financirati putem zaduživanja, Unija je najavila stvaranje novih vlastitih sredstava kako bi osigurala podmirenje duga koji će iznositi više od 800 milijardi eura. Navedene mjere predstavljaju novi aspekt fiskalnih odnosa Unije i država članica te će se u radu prikazati tijekom njihovog nastanka, zatim njihovi pravni temelji te zaključno, njihovo značenje za promjene u sustavu fiskalnog federalizma Unije.*

**Ključne riječi:** *Europska unija; NextGenerationEU; COVID-19; plan oporavka.*

### 1. UVOD

Kako bi spriječila ozbiljnije ekonomske implikacije pandemije prouzročene bolešću COVID-19 te ubrzala oporavak država članica, Europska je unija (u daljnjem tekstu: Unija ili EU) usvojila niz novih instrumenata, od kojih neki predstavljaju presedane u sustavu financijskog prava Unije. Središnje mjesto među instrumentima Unije nastalim u pandemijskom razdoblju zauzima *NextGenerationEU* (u daljnjem tekstu: NGEU), točnije plan oporavka vrijedan više od 800 milijardi eura. Početak pandemije zatekao je Uniju u tijeku rasprave o Višegodišnjem financijskom okviru (u daljnjem tekstu: VFO) za razdoblje 2021.-2027. te o reformama koje su potrebne za

\* Viktorija PISAČIĆ, mag. iur., asistentica, Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet; [vpisacic@pravri.uniri.hr](mailto:vpisacic@pravri.uniri.hr). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1033-6827>.

uspješnije funkcioniranje Ekonomske i monetarne unije (u daljnjem tekstu: EMU).<sup>1</sup> Imajući u vidu navedeno, nužno je NGEU promotriti iz šire perspektive, odnosno u kontekstu njegove povezanosti s VFO-om te raspodjelom ovlasti u EMU-u. Sredstva potrebna za financiranje NGEU-a Unija će prikupiti zaduživanjem na tržištima kapitala, pa je pitanje otplate duga potaknulo inicijativu za formiranje novih vlastitih sredstava Unije<sup>2</sup> te otvorilo raspravu o povećanju njenih fiskalnih ovlasti.

U skladu s navedenim, cilj je ovoga rada analizirati nove mjere i instrumente Unije nastale u razdoblju pandemije. Nakon uvodnog prikaza osnovnih postavki fiskalne integracije Europske unije, rad će predstaviti instrumente koje je Unija razvila s ciljem ekonomskog oporavka. Poseban naglasak je na NGEU planu oporavka te će rad prikazati tijek nastanka navedenog instrumenta, njegov pravni temelj i odnos s VFO-om. Konačno, u završnom dijelu rada analizirat će se mogućnost da novonastali instrumenti dovedu do promjena u sustavu fiskalnog federalizma Unije.

## **2. OSNOVNE POSTAVKE FISKALNE INTEGRACIJE DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE**

Dosadašnji razvojni put odnosa Europske unije i država članica odvijao se u smjeru snažnije fiskalne koordinacije i jačanja nadzornih ovlasti Unije. Takav pravac razvoja predstavlja kontekst nužan za razumijevanje značaja mjera usvojenih tijekom krize prouzročene bolešću COVID-19 za fiskalnu integraciju Unije. U skladu s navedenim, analiza novih instrumenata Europske unije zahtijeva prethodni prikaz uređenja fiskalnih odnosa između EU-a i država članica. Prvi koraci prema sadašnjem modelu fiskalne integracije Unije poduzeti su 1990-ih, usporedno s pripremom za uvođenje zajedničke valute.<sup>3</sup> Maastrichtski ugovor iz 1992. godine je položio temelj Ekonomske i monetarne unije kao nove dimenzije integracijskog procesa,<sup>4</sup> no unatoč nastojanju da se unutar EMU-a integriraju ekonomska i monetarna politika, države članice nisu postigle takav kompromis. Maastrichtskim je ugovorom u pogledu monetarne politike ustanovljena Europska središnja banka (u daljnjem tekstu: ESB) te je stvorena osnova za uvođenje eura kao zajedničke valute.<sup>5</sup> S druge strane, države članice nisu na Uniju prenijele ovlasti prikupljanja prihoda ni raspodjele sredstava. Na taj je način nastala izražena asimetrija ovlasti unutar EMU-a, budući da je monetarna politika postala ovlast Unije, a fiskalna je politika ostala u isključivoj nadležnosti država članica.<sup>6</sup> Također, Maastrichtskim ugovorom su određeni uvjeti

1 Paul Dermine, „The EU’s Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture”, *Legal Issues of Economic Integration* 47, br. 4 (2020): 338.

2 Više u: Edoardo Traversa, „The Long and Winding Road Towards a Tax-Financed EU Budget: Constraints and Design Proposals from a Legal Prospect“, u: *Solid Financing of the EU*, eds. Hanno Kube i Ekkehart Reimer (Berlin: Lehmanns Media, 2021.), 57-71.

3 Dragana Gnjatović, „Fiskalna integracija u Europskoj uniji“, *Bankarstvo* 42, br. 5 (2013): 16.

4 Matthias Herdegen, *Europsko pravo* (Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, 2003.), 34.

5 O nastanku EMU-a v. Paul Craig i Grainne De Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials* (Oxford: Oxford University Press, 2020.), 726-742.

6 Luca Lionello, „Next Generation EU: Has the Hamiltonian Moment Come for Europe?”,

koje države članice moraju ispuniti da postanu dijelom EMU-a, poznatiji kao mastrichtski kriteriji ili kriteriji konvergencije. Prema mastrichtskim kriterijima godišnji proračunski deficit države članice ne smije iznositi više od 3 % njezina BDP-a, a javni dug ne smije iznositi više od 60 % BDP-a. Međutim, „već 1990-ih postalo je jasno da mastrichtski kriteriji nisu dostatni mehanizmi za osiguranje glatkog prijelaza na zajedničku europsku valutu.“<sup>7</sup> Stoga je 1997. godine kao njihova nadogradnja uveden Pakt o stabilnosti i rastu (u daljnjem tekstu: Pakt),<sup>8</sup> čiji je cilj prevencija prekomjernih deficita u državama članicama. Navedeno se nastoji postići nadzorom proračunskih politika država članica koji čine preventivni ogranak Pakta (engl. *preventive arm*) te putem korektivnog ogranka (engl. *corrective arm*), koji je poznatiji pod nazivom procedura prekomjernog deficita.

Sljedeći ključni trenutak koji je utjecao na razvoj fiskalnih odnosa Europske unije i država članica je globalna financijska kriza, koja je naglasila slabost Unije za prevladavanje nepovoljnih gospodarskih kretanja, a koja proizlazi upravo iz ustroja EMU-a. Naime, EMU „predstavlja u svijetu jedinstveni slučaj u kojemu se u provođenju ekonomske politike kombinira centralizirana monetarna politika i decentralizirane makroekonomske politike, od kojih se prije svega ističe fiskalna politika.“<sup>9</sup> Štoviše, kada je 2009. godine izbila kriza koja je neke države članice odvela u financijski kolaps i potkopala opstanak monetarne unije, i dalje nije bilo konsenzusa o fiskalnoj centralizaciji, primjerice kroz uvođenje zajedničkih obveznica ili fiskalnih ovlasti Unije.<sup>10</sup> Efekt prelijevanja unutar europodručja tijekom krize ukazao je na potrebu za strožim pravilima, zbog čega su provedene reforme pravnog okvira putem osnaživanja Pakta kroz tzv. *Six Pack* i *Two Pack*.<sup>11</sup> Iza ovih slikovitih naziva skriva se

---

EUROJUS br. 4 (2020): 23.

- 7 Luka Grubišić, „Fiskalna pravila i neovisne fiskalne institucije na putu Republike Hrvatske u monetarnu uniju“, u: *Zbornik radova znanstvenog skupa „Održivost javnih financija na putu u monetarnu uniju“*, ur. Gordana Družić i Hrvoje Šimović (Zagreb: HAZU, 2020.), 239.
- 8 Temelji Pakta o stabilnosti i rastu usvojeni su Rezolucijom Europskoga vijeća o Paktu o stabilnosti i rastu od 17. lipnja 1997., SL C 236, 02.08.1997. Pakt postaje dijelom zakonodavstva Unije usvajanjem Uredbe Vijeća (EZ) 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, SL L 209, 02.08.1997., te Uredbe Vijeća (EZ) 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, SL L 209, 02.08.1997.
- 9 Hrvoje Šimović i Jure Šimović, *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije* (Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2006.), 241.
- 10 Lionello, „Next Generation EU“, 24.
- 11 *Six pack* čine: Uredba (EU) 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju, SL L 306, 23.11.2011.; Uredba (EU) 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u europodručju, SL L 306, 23.11.2011.; Uredba (EU) 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, SL L 306, 23.11.2011.; Uredba (EU) br. 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, SL L 306, 23.11.2011.; Uredba (EU) 1177/2011 od 8. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, SL L 306, 23.11.2011.; Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8.

skup pravnih akata Unije kojima je u 2011. te 2013. godini nadograđen osnovni tekst Pakta s ciljem bolje koordinacije i pojačanog nadzora ekonomskih politika država članica.<sup>12</sup> *Six Pack* i *Two Pack* uveli su novi postupak u području makroekonomskih neravnoteža, uspostavili okvir postupanja s državama u poteškoćama s financijskom stabilnosti te su kodificirali proračunski nadzor u obliku europskog semestra.<sup>13</sup> *Six pack* čini pet uredbi i jedna direktiva kojima je definiran pojam znatnog odstupanja u odnosu na srednjoročni proračunski cilj te sankcije ako se odstupanje ne smanji. *Two pack* čine dvije uredbi koje uvode dodatne elemente jačanja fiskalnog nadzora država članica, a posebno država u poteškoćama u pogledu financijske stabilnosti.<sup>14</sup> Kako bi se naglasila važnost Pakta, u čl. 125. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) ugrađena je tzv. *no bail-out* klauzula koja propisuje da odgovornost za otplatu javnog duga određene države snosi isključivo ta država, odnosno da ni Unija ni ostale države članice neće preuzeti odgovornost za obveze javne vlasti druge države članice.<sup>15</sup> Dakle, globalna financijska kriza naglasila je problematiku asimetrije ovlasti EMU-a, a takvo stanje održalo se sve do početka pandemije. Tako Europski parlament 2019. godine navodi da Unija i dalje nema adekvatan instrument fiskalne politike<sup>16</sup> kojim bi mogla ublažiti asimetrične šokove<sup>17</sup> unutar europodručja.<sup>18</sup> Izbijanje krize prouzročene bolešću COVID-19 zateklo je Uniju upravo u tijeku preispitivanja raspodjele ovlasti u EMU-u.

- 
- studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica, SL L 306, 23.11.2011. *Two pack* čine: Uredba (EU) 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora u državama članicama europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost, SL L 140, 27.05.2013. te Uredba (EU) 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju, SL L 140, 27.05.2013.
- 12 *Europska komisija, Economic Governance Package (2): Preventing and Correcting Macroeconomic Imbalances*, pristup 9. siječnja 2023., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_10\\_454](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_10_454).
  - 13 *Europska komisija, Komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Revizija ekonomskog upravljanja - Izvješće o primjeni uredbi (EZ) br. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013*, pristup 12. siječnja 2023., <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1417706837193&uri=COM:2014:905:FIN>.
  - 14 *Europska komisija, Komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću, Europskoj središnjoj banci*.
  - 15 Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica), SL C 202/1, 07.06.2016.
  - 16 *Europski parlament, A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives*, pristup 20. siječnja 2023., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL\\_IDA\(2019\)608862\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA(2019)608862_EN.pdf).
  - 17 Asimetrični šok se javlja kada gospodarski događaj utječe na gospodarstvo jedne države članice ili dio tog gospodarstva više nego na drugu državu članicu. Definicija je preuzeta iz sažetka *Komunikacije Komisije COM (2017) 821 final - Plan za dovršetak ekonomske i monetarne unije*, pristup 20. siječnja 2022., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4301904&from=HR>.
  - 18 *Europski parlament, A Fiscal Capacity for the Eurozone*.

### **3. NOVE MJERE I INSTRUMENTI EUROPSKE UNIJE NASTALI TIJEKOM KRIZE PROUZROČENE BOLEŠĆU COVID-19**

Države članice u ranoj fazi pandemije fokusirale su se na sprečavanje širenja zaraze, no ubrzo su se u središtu pozornosti našle njezine ozbiljne ekonomske posljedice. Za razliku od reakcije na globalnu financijsku krizu, odgovor institucija Unije na aktualnu krizu bio je znatno brži u pogledu predlaganja i usvajanja mjera,<sup>19</sup> koje će biti izložene u nastavku ovog poglavlja.

#### **3.1. Aktivacija opće klauzule o odstupanju Pakta o stabilnosti i rastu**

Osnovni cilj Pakta o stabilnosti i rastu je sprečavanje prekomjernog deficita država članica i monetarna stabilnost EMU-a. U tom je kontekstu aktivacija opće klauzule o odstupanju od Pakta presedan u financijskom pravu Unije jer je aktivirana prvi put u povijesti.<sup>20</sup> Navedenu mjeru Vijeće je usvojilo u ožujku 2020. godine s ciljem da državama članicama pruži „priliku za primjerenu fiskalnu reakciju.“<sup>21</sup> Opću klauzulu o odstupanju čini nekoliko odredaba Uredbe 1466/97 te Uredbe 1467/97.<sup>22</sup> Tako čl. 5. st. 1. te čl. 9. st. 1. Uredbe 1466/97 propisuju kako se državama članicama može dopustiti odstupanje od maastrichtskih kriterija u slučaju događaja izvan kontrole države, a koji je utjecao na njezino financijsko stanje. Odredbe čl. 6. st. 3. te čl. 10. st. 3. Uredbe 1466/97 ovlašćuju Uniju da izostavi od razmatranja odstupanje od srednjoročnog proračunskog cilja neke države članice. Nadalje, klauzulu o odstupanju od Pakta čini i odredba čl. 3. st. 5. Uredbe 1467/97 koja propisuje da uslijed neočekivanih nepovoljnih gospodarskih događaja s posljedicama po državne financije, Vijeće može produžiti rok za ispravak prekomjernog deficita države članice. Cilj aktivacije navedene klauzule istaknut je u komunikaciji Komisije od 20. ožujka 2020., u kojoj Komisija ističe da je uočena „potreba za posebnim odredbama u fiskalnim pravilima Unije kako bi se omogućilo koordinirano i uredno privremeno odstupanje od uobičajenih zahtjeva za države članice u situaciji opće krize.“<sup>23</sup> Nakon usvajanja ove mjere u priopćenju za medije Vijeće je navelo da su „ispunjeni uvjeti za uporabu opće klauzule o odstupanju, a to je snažan gospodarski pad u europodručju ili Uniji u cjelini. Primjenom klauzule bit će osigurana fleksibilnost za poduzimanje mjera za zaštitu gospodarstava država članica.“<sup>24</sup> Ipak, navedeno ne znači da je

19 Diane Fromage, „Towards Increasing Unity and Continuing Executive Predominance Within the E(M)U Post-COVID?“, *Legal Issues of Economic Integration* 47, br. 4 (2020): 391.

20 *Europska komisija, Questions and Answers: Commission Proposes Activating Fiscal Framework's General Escape Clause to Respond to Coronavirus Pandemic*, pristup 20. prosinca 2022., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_500](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_500).

21 Nataša Žunić Kovačević, „Posljedice i učinci pandemije bolesti COVID-19 na fiskalni sustav i oporezivanje“, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 58, br. 2 (2021): 483.

22 V. Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, SL L 209, 02.08.1997. te Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, SL L 209, 02.08.1997. (konsolidirane verzije).

23 V. Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 te Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 (konsolidirane verzije).

24 *Europsko vijeće, Izjava ministara i ministrica financija EU-a o Paktu o stabilnosti i rastu s*

primjena Pakta u cijelosti suspendirana. Države su članice i dalje vezane njegovim odredbama o fiskalnoj disciplini, no opisana mjera ovlastila ih je da odstupe od planiranih fiskalnih planova u svrhu kriznog upravljanja.<sup>25</sup> Iako je uvedena s ciljem ublažavanja posljedica pandemije, trajanje ove mjere produženo je do kraja 2023. godine zbog izbijanja oružanog sukoba u Ukrajini.<sup>26</sup>

### **3.2. *Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja pandemije prouzročene bolešću COVID-19***

Jedan od novih instrumenata fiskalne politike je Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (engl. *European Instrument for Temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*, u daljnjem tekstu: SURE). Ovaj je instrument u obliku Uredbe Vijeća 2020/672<sup>27</sup> usvojen 19. svibnja 2020. godine, odnosno mjesec dana nakon što ga je Komisija predložila. Budući da je SURE instrument koji se zasniva na solidarnosti, njegov pravni temelj pronađen je u čl. 122. st. 1. UFEU-a koji propisuje da „Vijeće, na prijedlog Komisije može u duhu solidarnosti među državama članicama odlučiti o mjerama primjerenima gospodarskim prilikama.“ Nadalje, čl. 122. st. 2. ovlašćuje Vijeće da državi članici odobri financijsku pomoć ukoliko se nađe u poteškoćama ili joj prijete ozbiljne poteškoće zbog prirodnih katastrofa ili izvanrednih okolnosti izvan njezine kontrole. Točnije, SURE je Uniji omogućio pružanje pomoći državama članicama u obliku zajma. Razlog za upotrebu čl. 122. UFEU-a kao pravnog temelja za SURE pronađen je u njegovoj privremenoj naravi.<sup>28</sup> Tako je u čl. 12. st. 3. Uredbe Vijeća 2020/672 ugrađena klauzula o roku važenja (engl. *sunset clause*) kojom je propisano da razdoblje raspoloživosti SURE-a završava 31. prosinca 2022. godine.

Uvjet za dodjelu sredstava u okviru instrumenta SURE ovisi o tome koliko je kriza prouzročena bolešću COVID-19 u pojedinoj državi utjecala na povećanje stvarnih, ali i planiranih javnih rashoda za financiranje programa skraćenoga radnog vremena, nadoknadu dohotka samozaposlenim osobama i pomoć zdravstvenom sustavu.<sup>29</sup> Maksimalan iznos sredstava za dodjelu svim državama članicama u sklopu

---

*obzirom na krizu prouzročenu bolešću COVID-19*, pristup 15. veljače 2023., <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.

25 Dermine, „The EU’s Response to the COVID-19 Crisis“, 339.

26 *Europska komisija, Statement by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis at the European Parliament Plenary Debate on the European Semester*, pristup 17. veljače 2023., [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/statement-executive-vice-president-valdis-dombrovskis-european-0\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/statement-executive-vice-president-valdis-dombrovskis-european-0_en).

27 Uredba Vijeća 2020/672 od 19. svibnja 2020. o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19, SL L 159, 20.05.2020. (u daljnjem tekstu: Uredba Vijeća 2020/672).

28 Bruno De Witte, „The European Union’s COVID-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift“, *Common Market Law Review* 58, br. 3 (2021): 654.

29 Čl. 3. Uredbe Vijeća 2020/672.

SURE-a iznosi 100 milijardi eura. Kako bi se pribavio navedeni iznos, Komisija je u ime Unije ovlaštena zadužiti se na tržištima kapitala ili kod financijskih institucija te je od listopada 2020. godine počela izdavati „SURE obveznice“, koje su uživale visoku potražnju na tržištima kapitala.<sup>30</sup> Sredstva je iz SURE-a primilo ukupno 19 država članica,<sup>31</sup> među kojima je i Hrvatska kojoj je odobren zajam od 1,02 milijarde eura. Sredstva su se isplaćivala u obrocima pa je tako Hrvatskoj prvi obrok u iznosu od 510 milijuna eura uplaćen u studenome 2020. godine.<sup>32</sup> Posljednja uplata u okviru ovog instrumenta izvršena je u prosincu 2022. godine.<sup>33</sup> Kako SURE utjelovljuje oblik solidarnosti među državama članicama kakav do sada nije bio zabilježen, može se reći da predstavlja korak naprijed na putu prema snažnijoj fiskalnoj integraciji Unije.<sup>34</sup>

### **3.3. Hitni program kupnje vrijednosnih papira**

Dok je Komisija nastojala ponuditi odgovor na krizu prouzročenu bolešću COVID-19 upotrebljavajući postojeće i stvarajući nove instrumente fiskalne politike, Europska središnja banka upotrijebila je instrumente monetarne politike da očuva financijsku stabilnost europodručja. ESB ima glavnu ulogu u provedbi monetarne politike Unije te zajedno s nacionalnim središnjim bankama čini Europski sustav središnjih banaka, čiji je glavni cilj održati stabilnost cijena te, ne dovodeći u pitanje taj cilj, poduprijeti ekonomske politike EU-a.<sup>35</sup>

ESB je instrument monetarne politike pod nazivom Hitni program kupnje zbog pandemije (engl. *Pandemic Emergency Purchase Programme*, u daljnjem tekstu: PEPP) predstavio u ožujku 2020. godine. PEPP je osnovan nezakonodavnim aktom ESB-a, točnije Odlukom 2020/440 od 24. ožujka 2020. o privremenom hitnom programu kupnje zbog pandemije.<sup>36</sup> Preciznije, „PEPP omogućava ESB-u kupnju različitih vrsta vrijednosnih papira. Tako dolazi do rasta cijena tih vrijednosnih papira te snižavanja kamatnih stopa na tržištu. Zahvaljujući tome pojeftinjuje

30 Reuters, *EU Launches Landmark New Bond Programme to Near Record Demand - Bankers*, pristup 16. siječnja 2023., <https://www.reuters.com/article/us-eu-recovery-bonds-idUSKCN2DR0SB>; *Financial Times*, *EU Enjoys 'Outrageous Demand' For First Covid-related Bond*, pristup 16. siječnja 2023., <https://www.ft.com/content/e3553b68-22c8-487c-a7c0-7e1c6dc0ec4b>.

31 Belgija, Bugarska, Cipar, Estonija, Grčka, Španjolska, Hrvatska, Mađarska, Irska, Italija, Litva, Latvija, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Češka.

32 V. *Ministarstvo financija Republike Hrvatske, Bilješke uz financijske izvještaje za razdoblje 1. siječnja - 31. prosinca 2021.*, pristup 10. siječnja 2023., [https://mf.in.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/racunovodstvo/fin\\_izvjestavanje/Bilje%C5%A1ke%20uz%20finacijske%20izvje%C5%A1taje%20razine%2013%20za%20I-XII%202021%20KONA%C4%8CNO.docx](https://mf.in.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/racunovodstvo/fin_izvjestavanje/Bilje%C5%A1ke%20uz%20finacijske%20izvje%C5%A1taje%20razine%2013%20za%20I-XII%202021%20KONA%C4%8CNO.docx).

33 *Europska komisija, Protecting Jobs and Workers: Commission Makes Final €6.5 billion Payment Under SURE, Bringing Total Support to Member States to €98.4 billion*, pristup 16. siječnja 2023., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7713](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7713).

34 Fromage, „Towards Increasing Unity“, 401.

35 Čl. 282. UFEU-a.

36 Odluka (EU) 2020/440 Europske središnje banke od 24. ožujka 2020. o privremenom hitnom programu kupnje zbog pandemije (ESB/2020/17), SL L 91, 25.03.2020.

zaduživanje za građane, poduzeća i države, čime se podupire gospodarstvo, a dužnicima je olakšana otplata dugova.<sup>37</sup> Glavna obilježja PEPP-a su privremenost, transparentnost, prilagodljivost obujma i fleksibilnost. Primjerice, transparentnost se očituje u obvezi javne objave podataka o vrijednosnim papirima kupljenima u okviru PEPP-a, na tjednoj i mjesečnoj bazi. Prilagodljivost je pak došla do izražaja kroz znatno povećanje iznosa raspoloživog za primjenu PEPP-a, pa je iznos od početnih 750 milijuna eura za kupnju vrijednosnih papira povećan te konačno iznosi 1,85 milijardi eura.<sup>38</sup>

PEPP po nekim svojim obilježjima podsjeća na mjeru kvantitativnog popuštanja (engl. *quantitative easing*), koja je poduzeta od strane ESB-a tijekom globalne financijske krize. Sličnost PEPP-a i kvantitativnog popuštanja jesu njihovi ciljevi, budući da su oba instrumenta uvedena s ciljem oporavka od nepovoljnih gospodarskih kretanja. Kvantitativno popuštanje također se sastojalo od kupnje vrijednosnih papira s ciljem povoljnog utjecaja na gospodarski rast i inflaciju.<sup>39</sup> Konačno, PEPP je kao instrument monetarne politike usvojen već u ožujku 2020. godine, što znači da je uveden usporedno s mjerama fiskalne politike. Ukoliko se do sada navedene mjere usporede s reakcijom Unije na globalnu financijsku krizu, može se uočiti da je reakciju na gospodarske poteškoće uzrokovane pandemijom obilježila izraženija koordinacija fiskalne i monetarne politike Unije.

### 3.4. Paneuropski jamstveni fond

Kriza prouzročena bolešću COVID-19 potaknula je snažnu reakciju svih institucija Unije, stoga ne čudi da se u provedbu mjera oporavka uključila i Europska investicijska banka (u daljnjem tekstu: EIB). Glavna zadaća EIB-a je poticanje razvoja EU-a putem dodjele kredita ili jamstava. Slijedom navedenog, Vijeće je u travnju 2020. godine odobrilo uspostavu Paneuropskog jamstvenog fonda (engl. *Pan-European Guarantee Fund in Response to COVID-19*, u daljnjem tekstu: Fond) kojim će upravljati upravo EIB. Ovaj instrument vrijedan je 25 milijardi eura, a njegov je prvenstveni cilj osigurati da mala i srednja poduzeća „s održivim poslovnim planovima mogu doći do likvidnih sredstava potrebnih za prevladavanje neprilika povezanih s pandemijom.“<sup>40</sup> Osnivanje Fonda omogućilo je malim i srednjim poduzetnicima da u kratkom vremenskom periodu pribave sredstva za gospodarski oporavak. Tome u prilog govori činjenica da je od osnivanja Fonda, odnosno od svibnja 2020. do svibnja 2021. godine, već bio odobren iznos od 11,7 milijardi eura

37 *Europska središnja banka, Što je hitni program kupnje zbog pandemije (PEPP)?*, pristup 14. siječnja 2023., <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me/html/pepp.hr.html>.

38 *Europska središnja banka, Što je hitni program?*

39 *Europska središnja banka, Kako funkcionira ESB-ov program kupnje vrijednosnih papira?*, pristup 14. siječnja 2023., <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/app.hr.html>.

40 *Europska investicijska banka, Europski jamstveni fond ubrzava pristup sredstvima za financiranje oporavka poduzeća iz EU-a*, pristup 31. siječnja 2023., <https://www.eib.org/en/press/all/2021-147-european-guarantee-fund-accelerates-access-to-recovery-funding-for-eu-companies.htm?lang=hr>.



za europska poduzeća, što je polovina iznosa koji je fond postavio kao cilj za 2021. godinu.<sup>41</sup> Oporavak malih i srednjih poduzeća je bio prioritet, budući da su ona oslonac gospodarstva EU-a. Naime, u 2018. godini činila su 99.8 % nefinancijskih trgovačkih društava u Uniji te su zapošljavala 66.6 % ukupno zaposlenih.<sup>42</sup> Fond se formirao putem uplata i jamstava država članica čije sudjelovanje u Fondu je dobrovoljno. Međutim, Fond djeluje samo u onim državama članicama koje su jamci Fonda, do iznosa razmjerno njihovom udjelu u kapitalu EIB-a.<sup>43</sup> Fond potom raspoređuje sredstva posrednicima, poput nacionalnih banaka, koje pozajmljuju sredstva prvenstveno malim i srednjim poduzećima.

### **3.5. Plan oporavka NextGenerationEU (NGEU)**

Inicijalna reakcija Europske unije na krizu prouzročenu bolešću COVID-19 bila je brza, obuhvativši instrumente fiskalne i monetarne politike, no njezino rapidno pogoršanje pokazalo je da ekonomska i politička stabilnost Unije može doći u pitanje ako se ne formira financijski instrument većeg opsega.<sup>44</sup> Međutim, države članice bile su izrazito podijeljene po pitanju koje nove mjere uspostaviti kako bi se ekonomija Unije održala tijekom pandemije i oporavila nakon njezinog završetka.<sup>45</sup>

#### *3.5.1. Tijek nastanka i pravni temelji plana oporavka*

Prvi korak u razvoju plana oporavka predstavlja zajedničko pismo koje su predsjedniku Vijeća uputili čelnici devet država članica,<sup>46</sup> a kojim su predložili uspostavu zajedničkog instrumenta oporavka koji bi se financirao zaduživanjem.<sup>47</sup> Sljedeći je korak „francusko-njemačka inicijativa“<sup>48</sup> kojom je također predloženo osnivanje europskog fonda oporavka koji bi počivao na zaduženju Unije u iznosu od 500 milijardi eura, a koje bi države članice primile u obliku bespovratnih subvencija. Navedena inicijativa značajan je zaokret u politici Njemačke koja se do tada protivila

41 *Europska investicijska banka, Europski jamstveni fond.*

42 Félix Corredera-Catalán, Pietro di Filippo i Antonio Trujillo-Ponce, „Post-COVID-19 SME Financing Constraints and the Credit Guarantee Scheme Solution in Spain“, *Journal of Banking Regulation* 22, br. 3 (2021): 250.

43 *Vlada RH, Prijedlog odluke o pokretanju postupka za sklapanje Sporazuma o doprinosu između Europske investicijske banke i Republike Hrvatske vezano uz Paneuropski jamstveni fond kao odgovor na COVID-19, pristup 2. veljače 2023., <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Srpanj/1%20sjednica%20VRH/1%20-%2010.1.doc>.*

44 Lionello, „Next Generation EU“, 30.

45 Federico Fabbrini, „The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID 19: EMU Beyond the Pandemic“, *Journal of Common Market Studies* 60, br. 1 (2021): 191-192.

46 Belgija, Francuska, Grčka, Irska, Italija, Luksemburg, Portugal, Slovenija i Španjolska.

47 De Witte, „The European Union’s COVID -19 Recovery Plan“, 640.

48 *Ministarstvo europskih i vanjskih poslova Republike Francuske, French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis, pristup 5. siječnja 2023., <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/coming-to-france/coming-to-france-your-covid-19-questions-answered/coronavirus-statements/article/european-union-french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the>.*

zajedničkom zaduživanju Unije.<sup>49</sup> Nastavno na spomenutu inicijativu, Vijeće je u travnju 2020. godine pozvalo Europsku komisiju da dostavi konkretan prijedlog za plan oporavka, što je Komisija učinila predstavivši *NextGenerationEU*. Naziv plana oporavka potječe od ideje da se „Europska unija treba vratiti na noge te se ujediniti u oporavku od nastale štete i postavljanju temelja za bolju budućnost sljedeće generacije.“<sup>50</sup> NGEU je predložen u obliku uredbe.<sup>51</sup> Komisija je istaknula kako je „šok“ koji je pogodio Uniju u ekonomskom smislu bio simetričan, jer je zahvatio sve države članice, no njegov je utjecaj bio različit u državama članicama, jer se njihova sposobnost odgovora na fiskalne šokove znatno razlikuje.<sup>52</sup> Komisija stoga zaključuje da oporavak Unije zahtijeva investiciju na europskoj razini. Kako bi se ostvario plan oporavka, u Prijedlogu se prvi puta spominje potreba za izmjenom Odluke o sustavu vlastitih sredstava Unije, čiji će značaj za NGEU biti obrazložen u nastavku poglavlja.<sup>53</sup> Razvoj NGEU-a odvijao se brzo, no ipak nije protekao bez poteškoća. Mađarska i Poljska su u studenome 2020. godine uložile veto na izmjeni Odluke o sustavu vlastitih sredstava i VFO-a, a samim time i na uspostavi NGEU-a. Nezadovoljstvo Mađarske i Poljske uzrokovao je prijedlog iz Uredbe o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije,<sup>54</sup> koji predviđa uvjetovanje isplate sredstava iz proračuna te iz NGEU-a poštovanjem vladavine prava i demokracije.<sup>55</sup> U konačnici je ipak postignuto kompromisno rješenje da uvjetovanost sredstava neće biti obvezujuća sve dok o tome ne odluči Sud Europske unije pa tako uspostava NGEU-a nije spriječena.

Završni korak razvoja NGEU-a predstavlja donošenje nekoliko zakonodavnih akata Unije. Prvo, usvojena je Uredba Vijeća 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19.<sup>56</sup> Drugo, kako bi se NGEU uopće mogao primjenjivati, donesena je i Odluka Vijeća 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU,

49 Fabbrini, „The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID 19”, 191.

50 *Europska komisija, Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju*, pristup 2. siječnja 2023., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0456>.

51 *Europska komisija, Proposal for a Council Regulation Establishing a European Union Recovery Instrument to Support the Recovery in the Aftermath of the COVID-19 Pandemic*, pristup 21. prosinca 2022., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=COM:2020:441:FIN>.

52 *Europska komisija, Proposal for a Council Regulation*.

53 Detaljnije v. *infra* poglavlje 3.5.

54 *Europska komisija, Komunikacija Europskom parlamentu na temelju čl. 294. st. 6. UFEU-a o stajalištu Vijeća u pogledu donošenja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije*, pristup 14. prosinca 2022., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0843&from=EN>.

55 Detaljnije v.: *Vlada Republike Poljske, Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary*, pristup 16. prosinca 2022., <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>.

56 Uredba Vijeća 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, SL L 4331, 22.12.2020.

Euratom.<sup>57</sup> Nekoliko dana nakon usvajanja NGEU-a donesena je i Uredba Vijeća 2020/2093 kojom se utvrđuje VFO za razdoblje 2021.-2027.,<sup>58</sup> što ukazuje na njihovu blisku povezanost. Konačno, 12. veljače 2021. godine usvojena je Uredba 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost,<sup>59</sup> kao središnjeg elementa NGEU-a, čime je njegov proces nastanka završen.

Čl. 122. UFEU-a poslužio je kao pravni temelj za SURE, ali i kao polazna točka za uspostavu NGEU-a. Tako čl. 122. UFEU-a propisuje da Vijeće može, u duhu solidarnosti među državama članicama, odlučiti o mjerama primjerenima gospodarskim prilikama te izričito omogućuje Uniji da pruži državama članicama financijsku pomoć. Središnja sastavnica NGEU-a, odnosno Mehanizam za oporavak i otpornost, utemeljen je na čl. 175. st. 3. UFEU-a koji Uniji omogućava djelovanje izvan okvira već postojećih fondova. Navedeno ukazuje na fleksibilnost osnivačkih ugovora i njihovu sposobnost da smjeste političke kompromise u pravne okvire.<sup>60</sup>

### 3.5.2. Elementi NGEU-a

Pravni je okvir NGEU-a složen te se sastoji od nekoliko međusobno povezanih zakonodavnih akata Unije. Iznos sredstava koja će biti dodijeljena putem NGEU-a iznosi 806,9 milijardi eura. S obzirom na visinu navedenog iznosa, praktična provedba ovog instrumenta također će biti kompleksna jer će se raspodjela sredstava iz plana oporavka vršiti putem nekoliko različitih programa i fondova.

#### 3.5.2.1. Mehanizam za oporavak i otpornost

Središnja komponenta pravne arhitekture NGEU-a je Mehanizam za oporavak i otpornost (engl. *Recovery and Resilience Facility*, u daljnjem tekstu: RRF) kao novi, *ad hoc* mehanizam za dodjelu najvećeg dijela sredstava u okviru NGEU-a,<sup>61</sup> u vrijednosti od 723,8 milijardi eura s ciljem podupiranja ulaganja država članica.<sup>62</sup> Kriteriji za alokaciju sredstava razlikuju se ovisno o tome hoće li biti dodijeljena u obliku bespovratne potpore ili putem zajma.<sup>63</sup> Ipak, sva ulaganja koja će se financirati sredstvima RRF-a moraju biti usklađena s ciljevima EU-a za brži oporavak država članica, a to su: 1.) zelena tranzicija, 2.) digitalna transformacija, 3.) pametan, održiv

57 Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom, SL L 424, 15.12.2020. (u daljnjem tekstu: Odluka 2020/2053).

58 Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.-2027., SL L 4331, 22.12.2020.

59 Uredba (EU) 2021/241 Europskog Parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.02.2021. (u daljnjem tekstu: Uredba 2021/241).

60 Dermine, „The EU’s Response to the COVID-19 Crisis”, 347.

61 Dermine, „The EU’s Response to the COVID-19 Crisis”, 343.

62 *Europska komisija, Europski plan oporavka*, pristup 20. prosinca 2022., [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_hr#figures](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_hr#figures).

63 Martin Nettesheim, „NGEU: The Transformation of the EU Financial Constitution“, u: *Solid Financing of the EU*, ur. Hanno Kube i Ekkehart Reimer (Berlin: Lehmanns Media, 2021.), 46.

i uključiv rast, 4.) socijalna i teritorijalna kohezija, 5.) zdravlje te gospodarska, socijalna i institucionalna otpornost te 6.) politike za sljedeću generaciju, kao što su obrazovanje i vještine.<sup>64</sup> RRF je utemeljen na čl. 175. st. 3. UFEU-a koji omogućava Uniji djelovanje izvan okvira strukturnih fondova, u slučaju potrebe za takvim postupanjem.<sup>65</sup> Kako bi državama članicama bila dodijeljena financijska pomoć RRF-a, potrebno je da Komisiji dostave Nacionalne planove za oporavak i otpornost (u daljnjem tekstu: NPOO). „Nacionalnim planom za oporavak i otpornost predlažu se reforme i investicije koje primarno trebaju prepoznati izazove utvrđene Posebnim preporukama Vijeća koje su države članice dobile u okviru Europskog semestra te osigurati da se minimalno 20 % ukupnih sredstava usmjeri na ciljeve digitalne tranzicije te minimalno 37 % sredstava za ciljeve zelene tranzicije.“<sup>66</sup> Komisija je odobrila NPOO Republike Hrvatske te je Hrvatskoj na raspolaganje stavljen iznos od 6,3 milijarde eura bespovratnih sredstava.<sup>67</sup>

### 3.5.2.2. Program pomoći za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU)

Uzimajući u obzir visinu iznosa sredstava, druga najveća sastavnica NGEU-a je Program pomoći za oporavak za koheziju i europska područja (engl. *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*, u daljnjem tekstu: REACT-EU). Program je osnovan Uredbom 2020/2221 (u daljnjem tekstu: Uredba REACT-EU).<sup>68</sup> Očekuje se da će REACT-EU dati doprinos od 25 % ukupne financijske pomoći za zelenu tranziciju Unije u postpandemijskom razdoblju.<sup>69</sup> Vrijednost ovog programa je 50,6 milijarde eura, a kriteriji za dodjelu sredstava su BDP, stopa nezaposlenosti, te posebno stopa nezaposlenosti mladih. Države članice će same odlučiti kako usmjeriti dobivena sredstva.<sup>70</sup> Mjerama koje će biti financirane putem REACT-EU-a cilj je otpornost tržišta rada, zapošljavanje, potpora za mala i srednja poduzeća te postavljanje temelja zelene i digitalne tranzicije. Sredstva su namijenjena za sve gospodarske grane, a posebno za kulturu i turizam jer se radi o sektorima

64 Čl. 3. Uredbe 2021/241.

65 Dermine, „The EU’s Response to the COVID-19 Crisis”, 346.

66 *Vlada RH, Plan oporavka*, pristup 15. prosinca 2022., <https://planoporavka.gov.hr/mehanizam-za-oporavak-i-otpornost/16>.

67 *Vlada RH, Hrvatskoj uplaćen predujam u iznosu od 6,14 milijardi kuna za provedbu NPOO-a*, pristup 3. siječnja 2023., <https://planoporavka.gov.hr/vijesti/hrvatskoj-uplacen-predujam-u-iznosu-od-6-14-milijardi-kuna-za-provedbu-nacionalnog-plana-oporavka-i-otpornosti/149>.

68 Uredba (EU) 2020/2221 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 u pogledu dodatnih sredstava i provedbenih mehanizama radi pružanja pomoći u sanaciji krize u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i njezinih socijalnih posljedica te u pripremi zelenog, digitalnog i otpornog oporavka gospodarstva (REACT-EU), SL L 437, 28.12.2020.

69 Para. 6. preambule Uredbe REACT-EU.

70 *Europska komisija, EU-ov proračun za oporavak: Pitanja i odgovori o inicijativi REACT-EU, kohezijskoj politici nakon 2020. i Europskom socijalnom fondu*, pristup 27. prosinca 2022., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/qanda\\_20\\_948/QANDA\\_20\\_948\\_HR.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/qanda_20_948/QANDA_20_948_HR.pdf).

najviše pogođenima pandemijom.<sup>71</sup> Prve isplate državama članicama učinjene su u lipnju 2021. godine, što REACT-EU čini prvim programom koji se počeo koristiti u sklopu NGEU-a.<sup>72</sup> Program je privremenog karaktera te će njegova sredstva biti dostupna državama članicama do 2023. godine.<sup>73</sup> Europska komisija je Hrvatskoj u sklopu REACT-EU-a odobrila isplatu od 580 milijuna eura, uzevši u obzir ne samo pogođenost hrvatskog gospodarstva pandemijom, već i razorne potrese tijekom 2020. godine.

### 3.5.2.3. *Ostali elementi NGEU-a*

Osim Mehanizma za oporavak i otpornost te REACT-EU programa, ostale sastavnice NGEU-a su: RescEU, Obzor Europa, InvestEU, Fond za pravednu tranziciju te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj.

RescEU je potprogram Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu čiji je opći cilj snažnija suradnja država članica u području civilne zaštite. Kada krizno stanje premašuje kapacitete određene države, ona može zatražiti pomoć putem Mehanizma Europske unije za civilnu zaštitu.<sup>74</sup> RescEU je kao element navedenog mehanizma uspostavljen 2019. godine, a NGEU za navedeni instrument predviđa dvije milijarde eura, kako bi privremeno povećao iznos sredstava dostupan državama članicama tijekom krize prouzročene bolešću COVID-19.<sup>75</sup>

Obzor Europa je skraćeni naziv za Okvirni program Europske unije za istraživanja i inovacije za razdoblje od 2021. do 2027. godine. Uspostavljen je 2021. godine Uredbom 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i širenje rezultata te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1290/2013 i (EU) br. 1291/2013.<sup>76</sup> Cilj programa je ostvarenje znanstvenog, tehnološkog, gospodarskog i društvenog učinka ulaganja Unije u istraživanja i inovacije kako bi se potaknula njena konkurentnost.<sup>77</sup> Obzor Europa teži i održivom razvoju Unije, a u

71 Para. 11. preambule Uredbe REACT-EU.

72 *Europska komisija, Europski strukturni i kohezijski fondovi; podaci*, pristup 30. prosinca 2022., <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/REACT-EU-Fostering-crisis-repair-and-resilience/26d9-dqzy/>.

73 Čl. 1. Uredbe REACT-EU.

74 *Europska komisija, Kako EU pruža potporu u kriznim slučajevima*, pristup 2. siječnja 2023., [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/rescEU\\_factsheet-Croatia-HR-HD%20\(8\).pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/rescEU_factsheet-Croatia-HR-HD%20(8).pdf).

75 *Europska komisija, European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations*, pristup 2. siječnja 2023., [https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection\\_en](https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection_en).

76 Uredba 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i širenje rezultata te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1290/2013 i (EU) br. 1291/2013, SL L 170, 12.05.2021. (u daljnjem tekstu: Uredba 2021/695).

77 Čl. 3. Uredbe 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i širenje rezultata te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1290/2013 i (EU) br. 1291/2013, SL L 170, 12.05.2021.

okviru NGEU-a za navedeni program predviđen je iznos od 5,4 milijarde eura.<sup>78</sup>

Pod nazivom InvestEU u okviru NGEU-a financira se Program Unije za poticanje ulaganja. Program se nadovezuje na Europski fond za strateška ulaganja, koji je uspostavljen 2015. godine za mobilizaciju javnih i privatnih ulaganja u Europi. InvestEU objedinjuje financijske instrumente za potporu ulaganjima ključnima za gospodarski rast, a NGEU za ovaj program predviđa 6,1 milijardu eura. InvestEU omogućava državama članicama planiranje korištenja sredstava, čime one nisu samo krajnji korisnici tih sredstava.<sup>79</sup>

Za Fond za pravednu tranziciju NGEU je predviđeno 10,9 milijardi eura koji će se dodijeliti u obliku bespovratnih sredstava. Fond je novi financijski instrument kohezijske politike Unije, a njegov je cilj pružiti pomoć državama članicama koje se suočavaju sa socioekonomskim izazovima uslijed prelaska na klimatsku neutralnost pa će tako omogućiti lakšu provedbu Europskog zelenog plana.<sup>80</sup>

U sklopu NGEU-a financirat će se i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj za koji je predviđeno 8,1 milijardu eura. U ovom slučaju nije riječ o novom instrumentu, no mjere za ruralni razvoj dobivat će dodatna sredstava iz NGEU-a za financiranje gospodarskog i socijalnog oporavka u okviru zajedničke poljoprivredne politike.<sup>81</sup>

### **3.6. Značaj Odluke o sustavu vlastitih sredstava za provedbu NGEU-a**

Pojam „vlastita sredstva“ je specifična formulacija svojstvena javnom financijskom pravu Unije te ne postoji njezin ekvivalent u proračunskom pravu država članica. Povijesno gledano, navedena je formulacija osmišljena kako bi se naglasila uloga vlastitih sredstava kao mehanizama financiranja dugoročnih politika Unije.<sup>82</sup> Pravila za dodjelu vlastitih sredstava Unije propisana su Odlukom o sustavu vlastitih sredstava,<sup>83</sup> a njezina je izmjena bila nužan preduvjet zaduženja Unije. Navedeno proizlazi i iz prijedloga Komisije o izmjeni navedene odluke, u kojemu se ističe da je uvođenje novih vlastitih sredstava nužno za otplatu zajmova u okviru instrumenta NGEU. Slijedom navedenog, Komisija je temeljem čl. 311. UFEU-a predložila izmjenu o sustavu vlastitih sredstava EU-a. Naime, čl. 311. UFEU-a propisuje da Unija osigurava vlastita sredstva potrebna za postizanje svojih ciljeva i provođenje svojih politika. Nadalje, čl. 311. st. 3. UFEU-a propisuje da Vijeće jednoglasno usvaja odluku o sustavu vlastitih sredstava Unije te da se na isti način mogu uspostaviti nove

78 V. Europska komisija, *Europski plan oporavka*, pristup 6. siječnja 2023., [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe\\_hr#glavni-elementi-paketa](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_hr#glavni-elementi-paketa).

79 *Europski parlament, InvestEU: Program EU-a za poticanje ulaganja*, pristup 6. siječnja 2023., <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-program-eu-a-za-poticanje-ulaganja>.

80 *Europski parlament, Fond za pravednu tranziciju*, pristup 5. siječnja 2023., [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_3.1.10.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_3.1.10.pdf).

81 *Europski parlament, Financiranje ZPP-a*, pristup 5. siječnja 2023., <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/106/financiranje-zpp-a>.

82 Christian Neumeier, „Political Own Resources: Towards a legal framework“, *Common Market Law Review* 60, br. 2 (2023): 321.

83 Čl. 1. Odluke 2020/2053.

ili pak ukinuti postojeće kategorije vlastitih sredstava. Stoga je Vijeće u prosincu 2020. godine donijelo Odluku 2020/2053 o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom. Kako bi odluka stupila na snagu, trebala su ju odobriti zakonodavna tijela svih država članica, što je Hrvatski sabor učinio 18. prosinca 2020. godine. Izmjena navedene odluke omogućila je da se „sredstva za instrument NGEU prikupe privremenim podizanjem gornje granice vlastitih sredstava na 2 % bruto nacionalnog dohotka Unije.“<sup>84</sup> Usvajanje ove Odluke jedan je od ključnih faktora za uspostavu NGEU-a, budući da bez podizanja gornje granice vlastitih sredstava Unija ne bi mogla pozajmiti sredstva na tržištima kapitala, a samim time ni financirati plan oporavka.

### 3.7. NGEU i Višegodišnji financijski okvir (VFO)

Višegodišnji financijski okvir (engl. *Multiannual Financial Framework*) čine odredbe koje se moraju poštovati kod donošenja godišnjeg proračuna Unije. VFO se od usvajanja Lisabonskog ugovora nadalje donosi u obliku uredbe u posebnom zakonodavnom postupku, odnosno putem jednoglasne odluke Vijeća i suglasnosti Parlamenta.<sup>85</sup> Svrha VFO-a je osigurati kretanje rashoda Unije u granicama njezinih vlastitih sredstava.<sup>86</sup> Trenutno je na snazi VFO za razdoblje 2021.-2027. koji je usvojen 17. prosinca 2020. godine, paralelno s usvajanjem NGEU-a. Poveznicu između NGEU-a i VFO-a, osim što su usvojeni gotovo istodobno, čine i zajednički ciljevi. Tako će, primjerice, 30 % sredstava iz VFO-a i NGEU-a biti usmjereno na borbu protiv klimatskih promjena, a više od 50 % sredstava bit će utrošeno na nove ciljeve Unije, poput digitalne tranzicije, pravedne klimatske tranzicije, istraživanja i inovacija.<sup>87</sup> NGEU je predstavljen kao privremeno pojačanje VFO-a.<sup>88</sup> Ipak, važno je naglasiti da NGEU nije formalno integriran u VFO, već je s njim povezan putem nove Odluke o sustavu vlastitih sredstava.<sup>89</sup> Dakle, NGEU se smatra zasebnim instrumentom, izdvojenim iz proračuna Unije, ali države članice će ipak primati sredstva iz NGEU-a kroz programe koji su dio VFO-a.<sup>90</sup>

Potrebno je obratiti pozornost na kompleksni odnos NGEU-a, VFO-a i godišnjeg proračuna Unije. Naime, NGEU i VFO su međusobno povezani, ali istovremeno su i odvojeni. Do njihovog odvajanja došlo je zbog potrebe poštivanja načela uravnoteženosti godišnjeg proračuna prema kojemu Unija ne smije uzimati zajmove kako bi financirala rashode. Naime, sve do izbivanja krize prouzročene bolešću

84 *Europska komisija, Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju*, pristup 2. siječnja 2023., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=COM:2020:456:FIN>.

85 Tamara Čapeta i Siniša Rodin, *Osnove prava Europske unije* (Zagreb: Narodne novine, 2018.), 52.

86 *Europski parlament, Višegodišnji financijski okvir*, pristup 5. siječnja 2023., [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir#\\_ftn1](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir#_ftn1).

87 *Europski parlament, Višegodišnji financijski okvir*.

88 *Vijeće EU, Mišljenje pravne službe 9062/20*, pristup 3. siječnja 2023., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-COR-1/hr/pdf>.

89 De Witte, „The European Union’s COVID -19 Recovery Plan“, 646.

90 *Europska komisija, The EU’s 2021-2027 Long-term Budget and NextGenerationEU: Facts and Figures*, pristup 15. prosinca 2022., <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>.

COVID-19, ustaljeno tumačenje čl. 310. st. 1. UFEU-a rezultiralo je zaključkom da je Uniji zabranjeno zaduživanje.<sup>91</sup> Stoga se postavilo pitanje usklađivanja dužničkog financiranja NGEU-a sa spomenutim načelom ravnoteže. Rješenje je pronađeno u klasifikaciji sredstava NGEU-a kao vanjskih namjenskih prihoda.<sup>92</sup> Navedeni je pojam definiran u tzv. Financijskoj uredbi,<sup>93</sup> kao „temeljnem dokumentu za izvršenje proračuna kojim su uspostavljena načela i postupci za izradu i izvršenje proračuna Unije.“<sup>94</sup> Navedenom Uredbom vanjski namjenski prihodi definirani su kao prihodi koji ne utječu na prihode i rashode prikazane u godišnjem proračunu. Na taj način, sa stajališta proračunske tehnike, neće doći do stvaranja neravnoteže u godišnjem proračunu te je osigurana sukladnost NGEU-a s proračunskim načelima Unije.<sup>95</sup>

#### 4. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Odgovor Unije na krizu prouzročenu bolešću COVID-19 je rezultirao „lepezom“ novih instrumenata koji imaju potencijal postati prekretnicom u sustavu financijskog prava Unije. Aktivacija opće klauzule o izbjegavanju Pakta o stabilnosti i rastu mjera je bez presedana u povijesti Unije. Ona predstavlja zaokret u odnosu na dosadašnji razvoj fiskalnih odnosa Unije i država članica, budući da je sve do izbijanja pandemije Unija kontinuirano težila dodatnom osnaživanju Pakta te strožoj kontroli fiskalne politike država članica. Još značajniji presedan u financijskom pravu Unije je usvajanje plana oporavka NGEU koji se financira zaduživanjem Unije. Najizgledniji plan otplate duga nastalog za potrebe financiranja NGEU-a za sada je uspostava novih vlastitih resursa Unije. U skladu s navedenim, Unija je 2021. godine već uvela novi vlastiti resurs koji će se sastojati od uplata država članica, čiji će iznos ovisiti o količini nericikliranog plastičnog ambalažnog otpada.<sup>96</sup> Nadalje, Komisija je krajem

91 V. Johann Linholm, „Squaring the Constitutional Circle: An Overview of EU Fiscal Powers,“ u: *The Power to Tax in Europe*, ur. Johan Lindholm i Anders Hultqvist (Oxford: Bloomsbury Publishing, 2023.), 3.

92 V. Gianluigi Bizioli, „Building the EU Tax Sovereignty: Lessons from Federalism“, *World Tax Journal* 14, br. 3 (2022): 426, 428.

93 Čl. 17. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog Parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, SL L 193, 30.07.2018.

94 *Europski revizorski sud: Naš rad - financijska pravila*, pristup 15. prosinca 2022., <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/FinancialProvisionsRegulation.aspx>.

95 *Europsko vijeće, Mišljenje pravne službe br. 9062/20*, pristup 3. siječnja 2023., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-COR-1/hr/pdf>.

96 Pravni temelj novog prihoda Unije koji se temelji na nericikliranom plastičnom otpadu čine: Direktiva (EU) 2018/852 Europskog Parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, SL L 150/141, 14.06.2018. te Provedbena Odluka Komisije (EU) 2019/665 od 17. travnja 2019. o izmjeni Odluke 2005/270/EZ o utvrđivanju formata u odnosu na sustav baza podataka na temelju Direktive 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o ambalaži i ambalažnom otpadu, SL L 112, 26.04.2019. Za sada države članice doprinos plaćaju na temelju predviđanja, a Komisiji dostavljaju podatke o nastanku i recikliranju plastičnog ambalažnog otpada.



2021. godine predložila još tri nova vlastita izvora prihoda Unije. Prvi je predloženi izvor vlastitih sredstava Unije prihod od trgovanja emisijama (engl. *emissions trading*). Drugi vlastiti prihod Unije bit će uspostavljen mehanizmom za graničnu prilagodbu emisija ugljika (engl. *Carbon Border Adjustment Mechanism*),<sup>97</sup> a treći izvor prihoda bit će povezan s oporezivanjem dobiti multinacionalnih korporacija u skladu s BEPS projektom<sup>98</sup> OECD-a.<sup>99</sup>

Najava novih izvora prihoda implicira povećavanje fiskalnih ovlasti Unije u budućnosti, o čemu u literaturi postoje podijeljena stajališta. S jedne strane, postoje mišljenja da mjere i instrumenti uspostavljeni u razdoblju pandemije nemaju potencijal za preobrazbu sustava fiskalnog federalizma Unije.<sup>100</sup> U prilog takvom stavu ide naglašeni privremeni karakter instrumenata i mjera tijekom krize prouzročene bolešću COVID-19. S druge strane, skupina autora smatra da je NGEU potaknuo dugoočekivanu uspostavu ravnoteže monetarnih i fiskalnih ovlasti u sklopu EMU-a.<sup>101</sup> Štoviše, u literaturi se čak postavlja pitanje hoće li zaduživanje Unije biti prekretnica prema federalizaciji. Tako se trenutak nastanka zajedničkog duga Unije uspoređuje s povijesnim trenutkom kada su 1790. godine javni dugovi svih država SAD-a objedinjeni u jedan zajednički dug savezne države, što je u konačnici utjecalo na sadašnji model fiskalnog federalizma SAD-a. Nadalje, budući da je dodjela sredstva iz NGEU-a uvjetovana ulaganjem tih sredstava u ciljeve određene od strane Unije, navedeno se može smatrati začetkom zajedničke makroekonomske politike. NGEU je ubrzao proces fiskalne integracije, budući da je doveo do stvaranja zajedničkog duga Unije koji će se financirati uspostavom njezinih novih vlastitih resursa. Ipak, za sada je još prerano za zaključak hoće li navedeno dovesti do preobrazbe EU-a u istinsku fiskalnu Uniju.<sup>102</sup> Zaključak koji se pak može izvesti jest da je reakcija Unije na pandemiju bila brza i usklađena, a odvila se putem uspostave novih instrumenata monetarne i fiskalne politike. Navedeno je postignuto vrlo širokim tumačenjem primarnog prava Unije, poglavito odredbi UFEU-a te je povijesni plan oporavka NGEU usvojen bez ikakvih izmjena osnivačkih ugovora. Instrumenti Unije nastali u razdoblju pandemije imaju potencijal postati prekretnicom na putu fiskalne integracije država članica, no vrijeme će pokazati u kolikom će opsegu otplata duga za financiranje oporavka Unije od krize prouzročene bolešću COVID-19 utjecati na značajnije promjene u sustavu fiskalnog federalizma Unije.

97 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama COM (2021) 564 final, 14.07.2021.

98 BEPS projekt (engl. *Base Erosion and Profit Shifting*) skraćeni je naziv za projekt pod vodstvom OECD-a usmjeren protiv erozije porezne osnovice i premještanja dobiti multinacionalnih korporacija.

99 *Europska komisija: The Commission Proposes the Next Generation of EU Own Resources*, pristup 2. veljače 2023., [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_7025](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7025).

100 De Witte, „The European Union’s COVID -19 Recovery Plan“, 681.

101 Fabbrini, „The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID 19“, 198.

102 Lionello, „Next Generation EU“, 41.

## LITERATURA

## Knjige i članci:

1. Bizioli, Gianluigi. „Building the EU Tax Sovereignty: Lessons from Federalism?”. *World Tax Journal* 14, br. 3. (2022): 407-433.
2. Corredera-Catalán, Félix, Filippo di Pietro i Antonio Trujillo-Ponce. „Post-COVID-19 SME Financing Constraints and the Credit Guarantee Scheme Solution in Spain“. *Journal of Banking Regulation* 22, br. 3 (2021): 550-560.
3. Craig, Paul i Grainne De Burca. *EU Law: Text, Cases and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2020.
4. Čapeta, Tamara i Siniša Rodin. *Osnove prava Europske unije*. Zagreb: Narodne novine, 2018.
5. De Witte, Bruno. „The European Union’s COVID-19 Recovery Plan: the Legal Engineering of an Economic Policy Shift“. *Common Market Law Review* 58, br. 3 (2021): 635-682.
6. Dermine, Paul. „The EU’s Response to the COVID-19 Crisis and the Trajectory of Fiscal Integration in Europe: Between Continuity and Rupture“. *Legal Issues of Economic Integration* 47, br. 4 (2020): 337-358.
7. Fabbri, Federico. „The Legal Architecture of the Economic Responses to COVID 19: EMU beyond the Pandemic“. *Journal of Common Market Studies* 60, br. 1 (2021): 186-203.
8. Fromage, Diane. „Towards Increasing Unity and Continuing Executive Predominance Within the E(M)U Post-COVID?“ *Legal Issues of Economic Integration* 47, br. 4 (2020): 385-408.
9. Gnjatović, Dragana. „Fiskalna integracija u Evropskoj uniji“. *Bankarstvo* 42, br. 5. (2013): 14-29.
10. Grubišić, Luka. „Fiskalna pravila i neovisne fiskalne institucije na putu Republike Hrvatske u monetarnu uniju“. U: *Zbornik radova znanstvenog skupa „Održivost javnih financija na putu u monetarnu uniju“*, ur. Gordan Družić i Hrvoje Šimović, 236-251. Zagreb: HAZU, 2020.
11. Herdegen, Matthias. *Europsko pravo*. Rijeka: Sveučilište u Rijeci, Pravni fakultet, 2003.
12. Lindholm, Johann. „Squaring the Constitutional Circle: An Overview of EU Fiscal Powers“. U: *The Power to Tax in Europe*, ur. Johan Lindholm i Anders Hultqvist, 3-18. Oxford: Bloomsbury Publishing, 2023.
13. Lionello, Luca. „Next Generation EU: Has the Hamiltonian Moment Come for Europe“. *EUROJUS* 4 (2020): 22-42.
14. Nettesheim, Martin. „NGEU: The Transformation of the EU Financial Constitution“. U: *Solid Financing of the EU*, ur. Hanno Kube i Ekkehart Reimer, 9-46. Berlin: Lehmanns Media, 2021.
15. Neumeier, Christian. „Political Own Resources: Towards a Legal Framework“. *Common Market Law Review* 60, br. 2 (2023): 319-344.
16. Šimović, Hrvoje i Jure Šimović. *Fiskalni sustav i fiskalna politika Europske unije*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu, 2006.
17. Traversa, Edoardo. „The Long and Winding Road Towards a Tax-Financed EU Budget: Constraints and Design Proposals from a Legal Prospect“. U: *Solid Financing of the EU*, ur. Hanno Kube i Ekkehart Reimer, 57-71. Berlin: Lehmanns Media, 2021.
18. Žunić Kovačević, Nataša. „Posljedice i učinci pandemije bolesti COVID-19 na fiskalni sustav i opozreživanje“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 58, br. 2 (2021): 483-499.

*Pravni propisi:*

1. Direktiva (EU) 2018/852 Europskog Parlamenta i Vijeća od 30. svibnja 2018. o izmjeni Direktive 94/62/EZ o ambalaži i ambalažnom otpadu, SL L 150/141, 14.06.2018.
2. Direktiva Vijeća 2011/85/EU od 8. studenoga 2011. o zahtjevima za proračunske okvire država članica, SL L 306, 23.11.2011.
3. Odluka (EU) 2020/440 Europske središnje banke od 24. ožujka 2020. o privremenom hitnom programu kupnje zbog pandemije (ESB/2020/17), SL L 91, 25.03.2020.
4. Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 od 14. prosinca 2020. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom, SL L 424, 15.12.2020.
5. Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o uspostavi mehanizma za prilagodbu ugljika na granicama, COM(2021) 564 final, 14.07.2021.
6. Provedbena Odluka Komisije (EU) 2019/665 od 17. travnja 2019. o izmjeni Odluke 2005/270/EZ o utvrđivanju formata u odnosu na sustav baza podataka na temelju Direktive 94/62/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o ambalaži i ambalažnom otpadu, SL L 112, 26.04.2019.
7. Rezolucija Europskoga vijeća o Paktu o stabilnosti i rastu od 17.06.1997., SL C 236, 02.08.1997.
8. Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena inačica iz 2016.), SL C 202/47, 07.06.2016.
9. Uredba 2021/695 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor Europa o utvrđivanju pravila za sudjelovanje i širenje rezultata te o stavljanju izvan snage uredbi (EU) br. 1290/2013 i (EU) br. 1291/2013, SL L 170, 12.05.2021.
10. Uredba (EU) 472/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o jačanju gospodarskog i proračunskog nadzora u državama članicama europodručja koje su u poteškoćama ili kojima prijete ozbiljne poteškoće u odnosu na njihovu financijsku stabilnost, SL L 140, 27.05.2013.
11. Uredba (EU) 473/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o zajedničkim odredbama za praćenje i procjenu nacrtu proračunskih planova i osiguranju smanjenja prekomjernog deficita država članica u europodručju, SL L 140, 27.05.2013.
12. Uredba (EU) 1173/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o učinkovitoj provedbi proračunskog nadzora u europodručju, SL L 306, 23.11.2011.
13. Uredba (EU) 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o provedbenim mjerama za ispravljanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u europodručju, SL L 306, 23.11.2011.
14. Uredba (EU) 1175/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe Vijeća (EZ) br. 1466/97 o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, SL L 306, 23.11.2011.
15. Uredba (EU) 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. studenoga 2011. o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža, SL L 306, 23.11.2011.
16. Uredba (EU) 1177/2011 od 8. studenoga 2011. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1467/97 o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, SL L 306, 23.11.2011.
17. Uredba (EU) 2020/2221 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU) 1303/2013 u pogledu dodatnih sredstava i provedbenih mehanizama radi pružanja pomoći u sanaciji krize u kontekstu pandemije bolesti COVID-19 i njezinih socijalnih posljedica te u pripremi zelenog, digitalnog i otpornog oporavka gospodarstva (REACT-EU), SL L 437, 28.12.2020.

18. Uredba (EU) 2021/241 Europskog Parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost, SL L 57, 18.02.2021.
19. Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog Parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, SL L 193, 30.07.2018.
20. Uredba Vijeća 2020/672 od 19. svibnja 2020. o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19, SL L 159, 20.05.2020.
21. Uredba Vijeća 2020/2094 od 14. prosinca 2020. o uspostavi Instrumenta Europske unije za oporavak radi potpore oporavku nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19, SL L 433I, 22.12.2020.
22. Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.-2027., SL L 433I, 22.12.2020.
23. Uredba Vijeća (EZ) br. 1466/97 od 7. srpnja 1997. o jačanju nadzora stanja proračuna i nadzora i koordinacije ekonomskih politika, SL L 209, 02.08.1997.
24. Uredba Vijeća (EZ) br. 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzanju i pojašnjenju provedbe postupka u slučaju prekomjernog deficita, SL L 209, 02.08.1997.
25. Zakon o potvrđivanju Sporazuma o doprinosu između Europske investicijske banke i Republike Hrvatske vezano uz Paneuropski jamstveni fond kao odgovor na COVID-19, Narodne novine, br. 6/20.

*Mrežne stranice:*

1. *Europska investicijska banka. Europski jamstveni fond ubrzava pristup sredstvima za financiranje oporavka poduzeća iz EU-a.* Pristup 31. siječnja 2023. <https://www.eib.org/en/press/all/2021-147-european-guarantee-fund-accelerates-access-to-recovery-funding-for-eu-companies.htm?lang=hr>
2. *Europska komisija. Economic Governance Package (2): Preventing and Correcting Macroeconomic Imbalance.* Pristup 9. siječnja 2023. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_10\\_454](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_10_454)
3. *Europska komisija. EU-ov proračun za oporavak: Pitanja i odgovori o inicijativi REACT-EU, kohezijskoj politici nakon 2020. i Europskom socijalnom fondu.* Pristup 27. prosinca 2022. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/qanda\\_20\\_948/QANDA\\_20\\_948\\_HR.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/hr/qanda_20_948/QANDA_20_948_HR.pdf)
4. *Europska komisija. Europa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju.* Pristup 2. siječnja 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0456>
5. *Europska komisija. European Civil Protection and Humanitarian Aid Operations.* Pristup 2. siječnja 2023. [https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection\\_en](https://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/financing-civil-protection_en)
6. *Europska komisija. Europski plan oporavka.* Pristup 20. prosinca 2022. [https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe\\_hr#figures](https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_hr#figures)
7. *Europska komisija. Europski strukturni i kohezijski fondovi.* Pristup 30. prosinca 2022. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/REACT-EU-Fostering-crisis-repair-and-resilience/26d9-dqzy/>
8. *Europska komisija. Kako EU pruža potporu u kriznim slučajevima.* Pristup 2. siječnja 2023. [https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF\\_ZA%20WEB/resceEU\\_factsheet-Croatia-HR-HD%20\(8\).pdf](https://civilna-zastita.gov.hr/UserDocsImages/CIVILNA%20ZA%C5%A0TITA/PDF_ZA%20WEB/resceEU_factsheet-Croatia-HR-HD%20(8).pdf)

9. *Europska komisija. Komunikacija Europskom parlamentu i Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija: Revizija ekonomskog upravljanja - Izvješće o primjeni uredbi (EZ) br. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 i 473/2013.* Pristup 12. siječnja 2023. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1417706837193&uri=COM:2014:905:FIN>
10. *Europska komisija. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu na temelju čl. 294. st. 6. UFEU-a o stajalištu Vijeća u pogledu donošenja Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije.* Pristup 14. prosinca 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0843&from=EN>
11. *Europska komisija. Questions and Answers: Commission Proposes Activating Fiscal Framework's General Escape Clause to Respond to Coronavirus Pandemic.* Pristup 20. prosinca 2022. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda\\_20\\_500](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_500)
12. *Europska komisija. Plan za dovršetak ekonomske i monetarne unije.* Pristup 20. siječnja 2022. <https://eurlex.europa.eu/legalcontent/HR/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4301904&from=HR>
13. *Europska komisija. Proposal for a Council Regulation Establishing a European Union Recovery Instrument to Support the Recovery in the Aftermath of the COVID-19 Pandemic.* Pristup 21. prosinca 2022. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/ALL/?uri=COM:2020:441:FIN>
14. *Europska komisija. Protecting Jobs and Workers: Commission Makes Final €6.5 billion Payment under SURE, Bringing Total Support to Member States to €98.4 billion.* Pristup 16. siječnja 2023. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_22\\_7713](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_7713)
15. *Europska komisija. Statement by Executive Vice-President Valdis Dombrovskis at the European Parliament Plenary Debate on the European Semester.* Pristup 17. veljače 2023. [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/statement-executive-vice-president-valdis-dombrovskis-european-0\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2019-2024/dombrovskis/announcements/statement-executive-vice-president-valdis-dombrovskis-european-0_en)
16. *Europska komisija. The Commission Proposes the Next Generation of EU Own Resources.* Pristup 2. veljače 2023. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_21\\_7025](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_7025)
17. *Europska komisija. The EU's 2021-2027 Long-Term Budget and NextGenerationEU: Facts and Figures.* Pristup 15. prosinca 2022. <https://data.europa.eu/doi/10.2761/808559>
18. *Europski parlament. A Fiscal Capacity for the Eurozone: Constitutional Perspectives.* Pristup 20. siječnja 2023. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL\\_IDA\(2019\)608862\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/608862/IPOL_IDA(2019)608862_EN.pdf)
19. *Europski parlament. InvestEU: Program EU-a za poticanje ulaganja.* Pristup 6. siječnja 2023. <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/eu-affairs/20210225STO98708/investeu-program-eu-a-za-poticanje-ulaganja>
20. *Europski parlament. Financiranje ZPP-a.* Pristup 5. siječnja 2023. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/106/financiranje-zpp-a>
21. *Europski parlament. Fond za pravednu tranziciju.* Pristup 5. siječnja 2023. [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_3.1.10.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_3.1.10.pdf)
22. *Europski revizorski sud. Naš rad - financijska pravila.* Pristup 15. prosinca 2022. <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/FinancialProvisionsRegulation.aspx>
23. *Europska središnja banka. Kako funkcionira ESB-ov program kupnje vrijednosnih papira?* Pristup 14. siječnja 2023. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me-more/html/app.hr.html>
24. *Europska središnja banka. Što je hitni program kupnje zbog pandemije (PEPP)?* Pristup 14. siječnja 2023. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/educational/explainers/tell-me/html/pepp.hr.html>

25. *Europsko vijeće. Izjava ministara i ministrica financija EU-a o Paktu o stabilnosti i rastu s obzirom na krizu prouzročenu bolešću COVID-19.* Pristup 15. veljače 2023. <https://www.consilium.europa.eu/hr/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>
26. *Europsko vijeće. Mišljenje pravne službe br. 9062/20.* Pristup 3. siječnja 2023. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9062-2020-COR-1/hr/pdf>
27. *Financial Times. EU Enjoys 'Outrageous Demand' for First Covid-related Bond.* Pristup 16. siječnja 2023. <https://www.ft.com/content/e3553b68-22c8-487c-a7c0-7e1c6dc0ec4b>
28. *Ministarstvo europskih i vanjskih poslova Republike Francuske. French-German Initiative for the European Recovery from the Coronavirus Crisis.* Pristup 5. siječnja 2023. <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/coming-to-france/coming-to-france-your-covid-19-questions-answered/coronavirus-statements/article/european-union-french-german-initiative-for-the-european-recovery-from-the>
29. *Ministarstvo financija Republike Hrvatske. Bilješke uz financijske izvještaje za razdoblje 1. siječnja do 31. prosinca 2021.* Pristup 10. siječnja 2023. [https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/racunovodstvo/fin\\_izvjestavanje/Bilje%C5%A1ke%20uz%20finacijske%20izvje%C5%A1taje%20razine%2013%20za%20I-XII%202021%20KONA%C4%8CNO.docx](https://mfin.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/drzavna-riznica/racunovodstvo/fin_izvjestavanje/Bilje%C5%A1ke%20uz%20finacijske%20izvje%C5%A1taje%20razine%2013%20za%20I-XII%202021%20KONA%C4%8CNO.docx)
30. *Reuters. EU Launches Landmark New Bond Programme to Near Record Demand -Bankers.* Pristup 16. siječnja 2023. <https://www.reuters.com/article/us-eu-recovery-bonds-idUSKCN2DR0SB>
31. *Vlada Republike Hrvatske. Hrvatskoj uplaćen predujam u iznosu od 6,14 milijardi kuna za provedbu NPOO-a.* Pristup 3. siječnja 2023. <https://planoporavka.gov.hr/vijesti/hrvatskoj-uplacen-predujam-u-iznosu-od-6-14-milijardi-kuna-za-provedbu-nacionalnog-plana-oporavka-i-otpornosti/149>
32. *Vlada Republike Poljske. Joint Declaration of the Prime Minister of Poland and the Prime Minister of Hungary.* Pristup 16. prosinca 2022. <https://www.gov.pl/web/eu/joint-declaration-of-the-prime-minister-of-poland-and-the-prime-minister-of-hungary>
33. *Vlada Republike Hrvatske. Plan oporavka.* Pristup 15. prosinca 2022. <https://planoporavka.gov.hr/mehanizam-za-oporavak-i-otpornost/16>
34. *Vlada Republike Hrvatske. Prijedlog odluke o pokretanju postupka za sklapanje Sporazuma o doprinosu između Europske investicijske banke i Republike Hrvatske vezano uz Paneuropski jamstveni fond kao odgovor na COVID-19.* Pristup 2. veljače 2023. <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2020/Srpanj/1%20sjednica%20VRH/1%20-%2010.2.doc>

**Viktorija Pisačić\***

Summary

## **INSTRUMENTS OF THE EUROPEAN UNION CREATED DURING THE PANDEMIC: A TEMPORARY SOLUTION OR A STEP TOWARDS COMPLETE FISCAL INTEGRATION?**

The economy of the Member States of the European Union was adversely affected by the COVID-19 pandemic. Therefore, the EU adopted several public finance instruments to encourage their recovery. Among these, the most important measures were the adoption of the NextGenerationEU recovery plan, the SURE program, and the activation of the general escape clause of the Stability and Growth Pact. The EU borrowed from the capital markets to collect more than 800 billion euros provided for the NGEU implementation. Furthermore, since the NGEU will be debt-financed, the EU has announced the creation of new resources to ensure repayment. Considering that the aforementioned measures represent novelties in the fiscal relations between the EU and the member states, this paper aims to present the course of their creation, legal foundations, and, finally, their potential to change the model of the EU's fiscal federalism.

**Keywords:** *European Union; NextGenerationEU; COVID-19; recovery plan.*

---

\* Viktorija Pisačić, Mag. iur., Assistant, University of Rijeka, Faculty of Law; [vpisacic@pravri.uniri.hr](mailto:vpisacic@pravri.uniri.hr). ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-1033-6827>.

