

Izvodi iz recenzija

„...U organizaciji rukopisa autorice su respektirale najbolje prakse koje osiguravaju fokus na osnovni problem uz potrebno respektiranje njegove kompleksnosti. Autorice rukopisa polaze od toga da je cilj unaprijediti sposobnosti studenata u razumijevanju tema, u donošenju neovisnih sudova koji se zasnivaju na činjenicama, kao i u izvođenju zaključaka u vezi sa osnovama prava privrednog sistema Evropske unije i o politikama Evropske unije. Autorice koriste aktualne i relevantne izvore, kao i odgovarajuće instrumente. Rukopis osigurava informacije, uvide, kao i znanje koje može biti korišteno u razumijevanju pojava i procesa u prošlosti, sadašnjosti i budućnosti. S obzirom da je u pripremi rukopisa u središtu pažnje bio čitalac, posebno student prvog, drugog i trećeg ciklusa studija, na početku svakog poglavlja jasno su vidljivi ciljevi i ishodi koji se mogu očekivati, odnosno korist koju čitalac može imati. I u svim drugim dimenzijama rukopisa jasno je vidljiva orijentacija na čitaoca kao njegovog korisnika.“

Prof.dr Jasmina Osmanković, Univerzitet u Sarajevu – Ekonomski fakultet

„...U naučnoj i stručnoj literaturi nalazimo na veći broj udžbenika, knjiga i monografija koje obrađuju različite aspekte djelovanja Evropske unije. Autorice udžbenika „Osnove prava privrednog sistema Evropske unije sa odabranim politikama“ ipak su uspjele da ponude jedan drugačiji pristup u proučavanju regulatornog okvira Evropske unije i pratećih politika. Naime, u fokusu njihove analize su regulatorne aktivnosti institucija Evropske unije, kojima se uspostavlja privredni sistem ali i uređuje ukupan društveni ambijent za poslovanje privrednih subjekata na području Evropske unije. U vezi s tim, autorice su ukazale na specifičnosti prava privrednog sistema Evropske unije, i to kroz kratki prikaz odgovarajućih unijskih institucija kao kreatora prava, a zatim su predstavile i regulatorne aktivnosti Evropske unije kao okvir za efikasan ekonomski razvoj. Poseban značaj rukopisa ogleda se u povezivanju relevantnih ekonomsko-političkih odluka donesenih na nivou Evropske unije i njima kreiranih politika koje su ujedno determinante ekonomskog razvoja ali i mehanizmi harmonizacije prava država članica EU...“

Prof.dr Lejla Balić, Univerzitet u Sarajevu – Pravni fakultet



97899261403478



OSNOVE PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE S ODABRANIM POLITIKAMA



OSNOVE PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE S ODABRANIM POLITIKAMA

Kanita Imamović Čizmić
Amina Nikolajev
Lejla Ramić

Sarajevo, 2022.

OSNOVE PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE S ODABRANIM POLITIKAMA

NAZIV DJELA

OSNOVE PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE S ODABRANIM POLITIKAMA

AUTORI

Kanita Imamović Čizmić

Amina Nikolajev

Lejla Ramić

IZDAVAČ

Perfecta, Sarajevo

ZA IZDAVAČA

Adis Duhović, prof.

RECENZENTI

Prof.dr Jasmina Osmanković, Univerzitet u Sarajevu – Ekonomski fakultet

Prof.dr Lejla Balić, Univerzitet u Sarajevu– Pravni fakultet

LEKTOR

Senka Avdukić, prof.

DIZAJN I PRIPREMA

Perfecta, Sarajevo

ŠTAMPA

Perfecta, Sarajevo

TIRAŽ

100 primjeraka

ISBN 978-9926-403-47-8

CIP zapis dostupan u COBISS sistemu Nacionalne i univerzitetske biblioteke BiH pod

ID brojem 51652358



Kanita Imamović Čizmić
Amina Nikolajev
Lejla Ramić

**OSNOVE PRAVA
PRIVREDNOG SISTEMA
EVROPSKE UNIJE
S ODABRANIM POLITIKAMA**

Sarajevo, 2022.



SADRŽAJ

I DIO

OSNOVE PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE

1. NASTANAK I RAZVOJ EVROPSKE UNIJE	15
2. BREXIT I PERSPEKTIVE EVROPSKE UNIJE	23
2.1. Sporazum o povlačenju	25
2.2. Sporazum o trgovini i saradnji	26
3. EVROPSKA MONETARNA UNIJA	37
3.1. Pravni osnov i ciljevi Evropske monetarne unije	38
3.2. Historijat nastanka Evropske monetarne unije	40
3.3. Pretpostavke za uvođenje Evropske monetarne unije	46
3.4. Osnovi monetarne politike Evropske centralne banke	49
3.5. Budućnost Evropske monetarne unije i valute euro	54
3.5.1. Koordinacija ekonomskih politika i proširivanje eurozone	54
3.5.2. Kriptovalute	55
3.5.3. Digitalni euro	56
3.5.4. Klimatske promjene i stabilnost cijena	57
4. SPECIFIČNOST PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE	59
4.1. Opći pravni principi kao determinante prava privrednog sistema Evropske unije	65
5. INSTITUCIJE I ORGANI EVROPSKE UNIJE KAO KREATORI PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA	68
5.1. Evropski parlament	69
5.2. Vijeće Evropske unije	72
5.3. Evropska komisija	74
5.4. Evropsko vijeće	76
5.5. Evropski ekonomski i socijalni odbor	78
5.6. Odbor regija	78



6. REGULATIVNE AKTIVNOSTI EVROPSKE UNIJE – OKVIR ZA EFIKASAN EKONOMSKI RAZVOJ	79
6.1. Koncept pametne regulacije u Evropskoj uniji	82
7. POREZI I HARMONIZACIJA POREZA	89
7.1. Usklađivanje posrednih poreza	94
7.1.1. Pravni osnov usklađivanja posrednih poreza	94
7.1.2. Harmonizacija poreza na dodatnu vrijednost	95
7.1.2.1. Uvođenje poreza na dodatnu vrijednost u porezne sisteme država članica	99
7.1.2.2. Usklađivanje porezne osnovice poreza na dodatnu vrijednost	100
7.1.2.3. Izjednačavanje broja i visine poreznih stopa	101
8. AKCIZE I HARMONIZACIJA AKCIZA	110
8.1. Harmonizacija akciza	110
8.1.1. Akcize na alkohol i alkoholna pića	114
8.1.2. Akcize na cigarete, duhan i ostale duhanske proizvode	115
8.1.3. Akcize na energiju	116
9. USKLAĐIVANJE NEPOSREDNIH POREZA	118
9.1. Pravni osnov usklađivanja neposrednih poreza	119
9.2. Oporezivanje malih i srednjih privrednih društava	124
9.3. Porez na dohodak fizičkih lica	126
9.4. Oporezivanje bankarskih i drugih kamata koje se plaćaju nerezidentima	127
10. BUDŽET EVROPSKE UNIJE	128
10.1. Budžetska načela	136
10.2. Struktura prihoda budžeta Evropske unije	137
10.3. Struktura rashoda budžeta Evropske unije	144
10.4. Postupak usvajanja budžeta u Evropskoj uniji	146
10.5. Kontrola izvršavanja budžeta u Evropskoj uniji	148
11. EVROPSKI FONDOVI	153
11.1. Evropski fond za regionalni razvoj	154
11.2. Evropski socijalni fond	156
11.3. Evropski fond za prilagodbu globalizaciji za raseljene radnike	159
11.4. Fond za pomoć najugroženijim	161

II DIO ODABRANE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

1. POLITIKE EVROPSKE UNIJE	165
2. POLITIKA JEDINSTVENOG TRŽIŠTA I ZAŠTITE KONKURENCIJE	167
2.1. Jedinstveno digitalno tržište	176
2.2. Mehanizam zaštite konkurencije kao pretpostavka funkcioniranja unutrašnjeg tržišta	181
2.2.1. Osnovna pravila konkurencije na jedinstvenom tržištu	184
3. ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	190
3.1. Pravni osnov Zajedničke agrarne politike	193
3.2. Ciljevi i načela Zajedničke agrarne politike	194
3.3. Sredstva ostvarivanja ciljeva Zajedničke agrarne politike	195
3.4. Finansiranje Zajedničke agrarne politike	197
3.5. Historijat nastanka Zajedničke agrarne politike	198
3.6. Zajednička agrarna politika nakon 2023. godine	203
4. ENERGETSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	206
4.1. Razvoj energetske politike Evropske unije	207
4.2. Ciljevi energetske politike Evropske unije	213
4.3. Dimenzije energetske unije	215
4.3.1. Diverzifikacija evropskih izvora energije, solidarnost i saradnja među državama članicama	216
4.3.2. Integriranje unutarašnjeg energetskog tržišta	216
4.3.3. Poboljšanje energetske učinkovitosti	218
4.3.4. Reduciranje stakleničkih emisija i prijelaz na niskougličnu privredu	220
4.3.5. Istraživanja i inovacije u čiste tehnologije	221
4.4. Nuklearna energija	222
4.4.1. Rad nuklearnih postrojenja	224
4.4.2. Zaštita od zračenja	225
4.4.3. Upravljanje i odlaganje nuklearnog otpada	225
4.5. Evropski zeleni plan	226



5. OKOLINSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	231
5.1. Načela okolinske politike Evropske unije	233
5.2. Programi djelovanja za okoliš (Akcijski programi za okoliš)	236
5.2.1. Prvi akcijski program	237
5.2.2. Drugi akcijski program	238
5.2.3. Treći akcijski program	239
5.2.4. Četvrti akcijski program	240
5.2.5. Peti akcijski program	241
5.2.6. Šesti akcijski program	242
5.2.7. Sedmi akcijski program	243
5.2.8. Osmi akcijski program	245
5.3. Ekonomski instrumenti	246
5.4. Pariški sporazum	250
6. SOCIJALNA POLITIKA I TRŽIŠTE RADA U EVROPSKOJ UNIJI	253
6.1. Razvoj socijalne politike Evropske unije	255
6.2. Evropska socijalna povelja	259
6.3. Evropska mreža socijalne politike	260
6.4. Evropski stub socijalnih prava	260
6.5. Programi socijalne politike Evropske unije	262
6.5.1. Program Evropske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije	263
6.5.2. Strategija Evropa 2020	264
6.5.3. Paket zapošljavanja	265
6.5.4. Bijela knjiga o penzijama	267
6.5.5. Paket za zapošljavanje mladih	268
6.5.5.1. Inicijativa za zapošljavanje mladih	269
6.5.6. Evropska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti	270
6.5.7. Paket socijalnih ulaganja	272
7. KOHEZIONA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	274
7.1. Razvoj kohezivne politike Evropske unije	275
7.2. Ciljevi kohezivne politike Evropske unije	281
7.3. Principi kohezivne politike Evropske unije	284
7.4. Finansijski instrumenti kohezivne politike Evropske unije	285
7.5. Kohezivna politika za period od 2021. do 2027. godine	287

8. BOSNA I HERCEGOVINA I EVROPSKA UNIJA	291
8.1. Koraci na putu do Evropske unije/Razvoj odnosa Bosne i Hercegovine i Evropske unije	291
8.2. Gdje je Bosna i Hercegovina sada?	295
8.3. Ekonomsko upravljanje/Ekonomska politika	296
8.3.1. Unutrašnje tržište	298
8.3.2. Oporezivanje, finansijske i budžetske odredbe	300
8.3.3. Monetarna politika	301
8.3.4. Socijalna politika i zapošljavanje	303
8.3.5. Energetska politika	305
8.3.6. Okoliš i klimatske promjene	307
8.4. Potpora Evropske unije	308

PREGOVOR

Ova knjiga izraz je nastojanja da se, u uvjetima kada Bosna i Hercegovina nastoji ispuniti kriterije za članstvo u Evropskoj uniji, na pristupačan način prezentira odabrani dio aktuelnog regulatornog okvira i pratećih politika ove evropske zajednice označene kao *sui generis*. Privredni sistem Evropske unije, kao zajednice evropskih država, daleko je kompleksniji i masivniji u odnosu na privredne sisteme kakve nalazimo u njenim državama članicama ili trećim državama. Posljedica te složenosti jeste enormno veliki broj pravnih akata koje donose različita tijela Evropske unije, a kojima se ostvaruje funkcija uređenja sistema ekonomskog djelovanja na jedinstvenom, unutarnjem tržištu i uspostavlja privredni poredak nužan za opću dobrobit društva, sveukupno društveno-ekonomsko blagostanje. S obzirom na to da se radi o regulatornom okviru privrednih aktivnosti u Evropskoj uniji, treba istaći da ga karakterizira izuzetna slojevitost i dinamičnost uvjetovana gotovo svakodnevnim promjenama i novim trendovima unutar društveno-ekonomskog procesa. To za posljedicu ima činjenicu da su u knjizi predstavljeni segmenti regulatornog okvira koji je bio na snazi u vrijeme pisanja knjige, da su, zbog njegove fluidnosti i relevantnosti, kao izvor korištene oficijelne stranice Evropske unije. Ponuđeni prikaz ukupnog regulatornog okvira i prava privrednog sistema Evropske unije odraz je njegove višedimenzionalnosti i prevazilazi svrhu knjige. Treba naglasiti da je knjiga pisana kao udžbenik za izborni predmet Pravo privrednog sistema Evropske unije na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu te kao takva prati njegov nastavni plan i ima za cilj upoznati studente s osnovnim elementima prava privrednog sistema i odabranim politikama Evropske unije.

Autorice se zahvaljuju recenzenticama koje su svojim sugestijama i primjedbama učinile da ova knjiga dobije oblik prihvatljiv ne samo studentima i studenticama pravnih fakulteta (za koje je prvotno i namijenjena), nego i širem auditoriju koji se zanima za temeljne elemente prava privrednog sistema Evropske unije.

Autorice

Sarajevo, septembar 2022.

I DIO

OSNOVE PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE

1. NASTANAK I RAZVOJ EVROPSKE UNIJE	15
2. BREXIT I PERSPEKTIVE EVROPSKE UNIJE	23
3. EVROPSKA MONETARNA UNIJA	37
4. SPECIFIČNOST PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE	59
5. INSTITUCIJE I ORGANI EVROPSKE UNIJE KAO KREATORI PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA	68
6. REGULATIVNE AKTIVNOSTI EVROPSKE UNIJE – OKVIR ZA EFIKASAN EKONOMSKI RAZVOJ	79
7. POREZI I HARMONIZACIJA POREZA	89
8. AKCIZE I HARMONIZACIJA AKCIZA	110
9. USKLAĐIVANJE NEPOSREDNIH POREZA	118
10. BUDŽET EVROPSKE UNIJE	128
11. EVROPSKI FONDVI	153



1

NASTANAK I RAZVOJ EVROPSKE UNIJE

Ciljevi učenja

Evropska unija je tvorevina *sui generis* i integracija evropskih država kakvu ekonomska historija nije poznavala. Evropska unija (EU) predstavlja integraciju 27 evropskih država opredijeljenih za zajedničko upravljanje ekonomskom, socijalnom i sigurnosnom politikom. Put evropskog zajedništva je dugotrajan i postepen. Članice EU su: Austrija, Belgija, Bugarska, Hrvatska, Kipar, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Irska, Italija, Letonija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunija, Slovačka, Slovenija, Španija i Švedska. Ujedinjeno Kraljevstvo povuklo se iz EU 2020. godine. Upravlajući zajedničkim politikama EU na svjetskoj ekonomskoj i političkoj sceni ima posebnu ulogu.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- razumjeti samu ideju nastanka i tok procesa povezivanja zemalja na području Evrope s naglaskom na promjene koje su pojedini ugovori donijeli u ostvarivanju evropskog zajedništva.

Evropska unija (*European Union* - EU) jedinstvena je nadnacionalna integracija *sui generis* i predstavlja zajednicu demokratskih država na tlu Evrope okupljenih radi realizacije zajedničkih ciljeva. Nastala je kao rezultat realizacije ideje¹ stare više od pedeset godina² i kao

¹ O pozadini ideje u: Vataman, D.: *History of the European Union*, Lex ET Scientia International Journal 17, no. 2 (2010), str. 107-137

² Ideja evropskog ujedinjenja javlja se mnogo ranije. Politička artikulacija pojma Evropa veže se za ime Karla Velikog čiju težnju za jedinstvom i zajedništvom podupiru ideje za oživljavanjem Rimskog carstva i širenjem kršćanstva. Međutim, realne ideje o dubljoj saradnji evropskih država, koje će biti oslobođene hegemonističkih želja, nastale su kao posljedica iskustava koje su evropske države imale zbog vođenja Francusko-pruskih ratova 1870. i Prvog svjetskog rata (1914-1918). Na razvoj ideje evropskog zajedništva utjecao je i Drugi svjetski rat, vođen na prostoru Evrope, koji je rezultirao razorenom evropskom privredom na čiji je oporavak, a ujedno i jačanje ideje o evropskom zajedništvu, imao tzv. Marshallov plan ili Plan evropske obnove koji su prihvatile zemlje zapadne Evrope.



odgovor na ekonomsko-političke izazove tog vremena. Evropska unija predstavlja regionalnu integraciju kakvu svjetska historija nije poznavala. Po čemu se Evropska unija, kao integrirana organizacija, razlikuje u odnosu na druge poznate međunarodne organizacije, kao što je Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development* - OECD), Svjetska trgovinska organizacija (*World Trade Organization* - WTO) ili Organizacija Sjevernoatlanskog pakta (*North Atlantic Treaty Organisation* - NATO)? Navedene međunarodne organizacije djeluju po principima „međuvisnosti“ i „saradnje“ skupine nacionalnih vlada u određenim područjima politike, a na osnovu međunarodnih sporazuma kojim se konkretna pitanja reguliraju. Takve se organizacije „ne miješaju“ u kreiranje politikâ državama članicama, njihove odluke ne nadilaze nacionalne politike i postoji malo ili nimalo ovlasti za nametanje politike državama članicama ili sankcijâ za neispunjenje obaveza. Međutim, integracija, kakva je Evropska unija, zahtijevala je stvaranje „nadmacionalne organizacije“ s posebnim tijelima i ovlaštenjima. Nadnacionalna organizacija podrazumijeva prijenos ovlaštenja i suvereniteta u određenim pitanjima na tijela konstituirana u integraciji, odnosno organizaciji. Posebna razlika je u tome što nadnacionalna organizacija, kakva je Evropska unija, ima mehanizam ili „moć nametanja“ sankcija državama članicama u slučajevima nepoštivanja akata, odluka ili kršenja sporazuma. Integracija, odnosno organizacija s elementima nadnacionalnosti, iako rezultira većim administrativnim i drugim troškovima svog bitisanja (supranacionalnosti) ima niz prednosti od kojih se izdvajaju:³

- sporazum na kojem se utemeljuje najčešće je neograničenog trajanja čime se daje određena garancija da će se preuzete obaveze i ciljevi integracije ispuniti,
- „isključivost“ koja podrazumijeva da integracija i njene članice mogu odbiti ili isključiti mogućnost učlanjenja drugih država ukoliko ne prihvate njihove uvjete i
- veći stepen poštivanja pravila na kojima se temelje.

Evropska unija je ekonomska integracija koja je imala svoj razvojni put, kako u smislu postupka prelaza iz jednog u drugi model ekonomskih integracija i prijenosa sve većeg dijela suvereniteta članica na tijela Unije tako i u smislu širenja članstva. Pojam ekonomska integracija odnosi se na spajanje nacionalne ekonomije i „zamađljivanje“ granica koje razdvajaju ekonomske aktivnosti u jednoj nacionalnoj državi (članici) u odnosu na druge.⁴ Evropska

³ Dedman, M. J.: *The Origins and Development of the European Union 1945–2008, A history of European integration* Routledge, Second edition, 2010., str. 7

⁴ Healey, N. M.: *From The Treaty Of Rome To Maastricht: The Theory And Practice Of European Integration*, u Healey, N. M.: *The Economics Of The New Europe: From Community To Union*, Taylor & Francis e-Library, 2003., str. 4

unija je u tom smislu prešla razvojni put od zone slobodne trgovine, carinske unije, preko zajedničkog tržišta pa do monetarne i ekonomske unije.

Schumanov plan smatra se prvim korakom ka implementaciji ideje o evropskom zajedništvu. Naime, 9. maja 1950. godine⁵ Robert Schuman, francuski ministar vanjskih poslova, na temelju nacrtu Jeana Monneta⁶ potaknuo je evropske države da prenesu ovlaštenje odlučivanja o proizvodnji uglja i čelika na neovisnu i nadnacionalnu instituciju. Potpisivanjem Ugovora u Parizu 1951. godine (Pariški ugovor) - Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugljen i čelik (*European Coal and Steel Community* - ECSC) između šest država: Francuske, Njemačke, Italije, Belgije, Nizozemske i Luksemburga, nastala je Evropska zajednica za uglj i čelik kao prva supranacionalna organizacija. Cilj ove zajednice bio je osigurati slobodnu trgovinu uglja i čelika⁷ pod zajedničkom upravom i na temelju zajedničkih propisa. Zajednica je imala razrađenu institucionalnu strukturu koja se sastojala od Visoke vlasti, Vijeća ministara, Suda i Predstavničke skupštine, a do potpisivanja Ugovora iz Maastrichta djelovala je samostalno.

Potpisnice Pariškog ugovora su šest godine kasnije, 1957. godine, odlučile uspostaviti ekonomsku zajednicu i pristupaju potpisivanju Rimskog ugovora, tačnije Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (*European Economic Community* - EEC) koji je stupio na snagu 1958. godine. Ugovorom o osnivanju EEZ predviđeno je da države članice među sobom postepeno uspostave carinsku uniju⁸ kako bi se stvorile pretpostavke za uspostavljanje zajedničkog tržišta zasnovanog na „četiri slobode“ (puna sloboda kretanja robâ, uslugâ, kapitala i ljudi). Pored toga, Ugovor o osnivanju EEZ predviđao je vođenje zajedničkih sektorskih politika: zajedničke poljoprivredne politike, zajedničke transportne politike, politike u oblasti konkurencije i zajedničke trgovinske politike. Ove aktivnosti postavile su temelj za razvoj drugih politika kao što su zajednička politika u oblasti okoliša, zajednička regionalna i socijalna politika.⁹

⁵ Na ovaj dan iznesen je prijedlog poznatiji kao „Schumanova deklaracija“ o formiranju Evropske zajednice za uglj i čelik, što se smatra početkom formiranja onoga što je danas poznato kao Evropska unija. Vijeće Evropske unije u Milanu je 1985. godine donijelo odluku kojom se 9. maj svake godine obilježava kao „Dan Evrope“ kada se slavi zajedničko naslijeđe, raznolikost, kulturno bogatstvo, solidarnost i zajedništvo.

⁶ Jean Monnet je početkom 50-ih godina predložio sektorski model integracije čiji je konačni cilj stvaranje ekonomske i političke integracije s nadnacionalnim institucijama, razrađujući ideju o osnivanju triju supranacionalnih institucija za tri različita sektora. Jedan od tih sektora bio je sektor proizvodnje uglja i čelika čime je prekinuto stoljetno nadmetanje između Francuske i Njemačke.

⁷ Zona slobodne trgovine je prvi i najniži stepen ekonomske integracije koji je podrazumijevao zajednički režim uvoza i izvoza robe domaćeg porijekla pri čemu države članice zadržavaju puni carinski suverenitet prema trećim državama. Primjeri takvih sporazuma su *The European Free Trade Association* (EFTA), *North American Free Trade Agreement* (NAFTA), *Central European Free Trade Agreement* (CEFTA).

⁸ Carinska unije predstavlja ekonomsku integraciju u kojoj se članice u korist unije odriču u potpunosti carinskog suvereniteta.

⁹ Vidi: *Treaty of Rome* (EEC), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>, pristupljeno 13.03.2022.



Slično Evropskoj ekonomskoj zajednici, Evropska zajednica za atomsku energiju (*European Atomic Energy Community* - EURATOM) osnovana je Rimskim ugovorom koji je stupio na snagu 1. januara 1958. godine. Cilj Zajednice bio je koordinirati istraživačke programe država članica kako bi se osiguralo korištenje nuklearne energije. Vrijednost EUROATOM-a jasno se može vidjeti u kontekstu proširenja i savremenih trendova u razvoju nuklearne energije.¹⁰

Ideja racionalizacije institucionalne strukture triju Zajednica prvi put je predstavljena *Konvencijom o određenim zajedničkim institucijama od 25. marta 1957.* Konvencija je predviđala osnivanje jedne skupštine (Evropskog Parlamenta), jedinstvenog Suda pravde i jedinstvenog Ekonomskog i socijalnog odbora za sve tri Zajednice.¹¹ Ova ideja realizirana je potpisivanjem Ugovora iz Bruxellesa (Ugovor o spajanju) 1967. godine koji je imao jasan cilj objedinjavanja tadašnje tri Evropske zajednice (EZ): Evropske zajednice za ugljen i čelik (EZUČ), Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i Evropske zajednice za atomsku energiju (EURATOM). Ovim Ugovorom izvršena je institucionalna racionalizacija i u tom kontekstu izmijenjena su tri ugovora o zajednici pri čemu pravna samostalnost navedenih zajednica nije dovedena u pitanje.¹²

Iako je na početku postignut značajan uspjeh, napredak u pogledu daljnje integracije usporio se gotovo do stagnacije. Ovaj zastoj bio je uzrokovan različitim unutrašnjim i vanjskim faktorima, uključujući svjetsku recesiju i poteškoće u donošenju odluka unutar Evropske ekonomske zajednice. U pokušaju da se odgovori na ove probleme, 1986. godine potpisan je Jedinstveni evropski akt (*Single European Act* - SEA) koji je stupio na snagu 1987. godine. Jedinstveni evropski akt smatra se prvom značajnom revizijom Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, a sadrži niz važnih odredbi koje mijenjaju izvorne Ugovore kao i odredbe koje utvrđuju jaču političku saradnju između članica. Ovim Ugovorom formalizirala se evropska politička saradnja priznavanjem Evropskog vijeća¹³. Također, Jedinstvenim evropskim aktom nastojalo se utjecati i na veću efikasnost u ostvarivanju demokratije u institucionalnom okviru. Novi zakonodavni postupak, poznat kao „saradnja“, podrazumijevao je uključivanje zahtjeva za saglasnost Evropskog parlamenta pri sklapanju sporazuma o proširenju i pridruživanju.

¹⁰ Vidi: Ugovor o Euratomu, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>, pristupljeno 11.03.2022.

¹¹ Kaczorowska, A.: *European Union Law*, Routledge, 2008., str. 13

¹² Vidi: Ugovor iz Bruxellesa (Ugovor o spajanju), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4301863>, pristupljeno 02.03.2022.

¹³ Evropsko vijeće ne treba izjednačavati s Vijećem ministara ili Vijećem EU. Evropsko vijeće je zasebno tijelo EU koje određuje opće političko usmjerenje i prioritete EU-a.

Osnažio se položaj Parlamenta u međuinstitucionalnom dijalogu te su mu omogućena dva čitanja nacрта zakona, koji su predloženi na ograničenom broju pravnih osnova, čime su postavljene temelji budućoj ulozi Parlamenta kao „suzakonodavca“ zajedno s Vijećem. Nadalje, stvoreni su osnovi za Prvostepeni sud (*Court of First Instance* - CFI) koji je trebao svojim radom rasterećiti Evropski sud pravde (*European Court of Justice* - ECJ).¹⁴ U pokušaju revitalizacije napretka prema ekonomskoj integraciji, Jedinstveni evropski akt je predvidio „unutarnje tržište“ koje je trebalo zamijeniti „jedinstveno tržište“ do 31. decembra 1992. godine. Time bi se carinska unija pretvorila u ekonomsku uniju u smislu ukupnosti ekonomske aktivnosti utemeljene na „četiri slobode“. Također, Jedinstvenim evropskim aktom izvršena je izmjena u postupku glasanja u Vijeću. Naime, povećan je broj slučajeva u kojima je Vijeće moglo donositi odluke kvalificiranom većinom umjesto jednoglasno kako je to do tada bilo. Takvo pojednostavljeno donošenje odluka značilo je da su se mogle izbjeći česte odgode u potrazi za jednoglasnom saglasnošću između 12 država članica. Jednoglasnost više nije bila potrebna za akte donesene radi uspostavljanja jedinstvenog tržišta, uz iznimku mjera u vezi s oporezivanjem, slobodnim kretanjem ljudi te s pravima i interesima zaposlenih osoba. Jedinstvenim evropskim aktom su se formalno proširila i postojeća materijalna područja nadležnosti Zajednice kroz priznavanje saradnje u ekonomskoj i monetarnoj uniji, socijalnoj politici, ekonomskoj i socijalnoj koheziji (odnosno pitanjima smanjenja nejednakosti između različitih regija unutar Zajednica), kao i u domenu istraživanja i tehnološkog razvoja i zajedničkih aktivnosti na zaštiti okoliša.¹⁵

Ugovor o Evropskoj uniji (*The Treaty on European Union* - TEU) iz 1992. godine, poznat kao Ugovor iz Maastrichta, potpisan je s dva generalna cilja. Prvi cilj bio je usmjeren na održavanje zamaha u procesu integracije na pretpostavkama stvorenim Jedinstvenim evropskim aktom, a drugi ka stvaranju nove organizacije koja će, iako utemeljena na izvornim zajednicama, biti poznata kao Evropska unija (EU). U tom kontekstu sam Ugovor može se podijeliti na dva dijela. U prvom dijelu mijenjaju se izvorni ugovori, a u okviru drugog konstituira se Evropska unija. Ugovor je Evropsku ekonomsku zajednicu preimenovao u Evropsku zajednicu, odnosno Ugovor o stvaranju EEZ-a preimenovao je u Ugovor o EZ-u. Može se tvrditi da je uklanjanje izraza „ekonomski“ iz naslova Zajednice bilo s namjerom da se ukaže na to da se proces ekonomske integracije bliži kraju, a EZ bi se sada mogla početi koncentrirati na kretanje prema daljnjoj integraciji u drugim društvenim i političkim područjima. Ugovor o EU je također proširio ciljeve Zajednice na monetarnu uniju te socijalnu i zaštitu okoliša. Ovaj Ugovor predviđa i određene institucionalne i zakonodavne promjene, imajući u

¹⁴ Jedinstveni evropski akt, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/summary/HR/xy0027>, pristupljeno 25.02.2022.

¹⁵ Davies, K.: *Understanding EU Law*, Second Edition, Cavendish Publishing Limited London, 2003., str. 9



vidu pretpostavke za uspostavljanje Evropske monetarne unije (EMU). Nadležnosti Unije, shodno Ugovoru iz Maastrichta, bile su podijeljene u tri velike grupe nazvane „stubovima”. Prvi „stub” činile su evropske zajednice čije su institucije bile nadležne za područja uređena Ugovorom. Drugi „stub” činila je zajednička vanjska i sigurnosna politika, a treći „stub” saradnja u području pravosuđa i unutarnjih poslova. Za razliku od EZ, EU nije imala zasebnu pravnu osobnost i, s obzirom na stubove II i III, nije došlo do prijenosa suverenih ovlasti s država članica. Umjesto toga, napredak u okviru II i III stuba temeljio se na međuvladinoj saradnji i konsenzusu među državama članicama. Uz to je i odnos snaga među institucijama u ta dva stuba davao više mogućnosti za izražavanje nacionalnih interesa, uz jako Evropsko vijeće i Vijeće ministara, a slabu Evropsku komisiju.¹⁶ Ideja uvođenja građanstva zajedničkog svim državljanima članica EU realizira se usvajanjem Ugovora iz Maastrichta gdje se prava građana Unije sadržajno mogu uvjetno podijeliti u tri glavne skupine: lična prava i slobode, politička prava i socijalna, ekonomska i kulturna prava.

Ugovor iz Amsterdama (*Treaty of Amsterdam - ToA*), potpisan 1997. godine, stupio je na snagu u maju 1999. godine kao konsolidirajući ugovor. Njegova glavna svrha bila je poboljšanje procesa integracije, povećanje efikasnosti i približavanje EU običnom čovjeku čineći ga razumljivijim. Imao je tri dijela i bitno mijenjao i Ugovor o EU i Ugovor o EZ. U odnosu na Ugovor o EZ pojednostavljuje ga, briše zastarjele odredbe, ažurira druge odredbe i prenumerira gotovo sve. Sve izmjene su navedene u obrazloženju koje je izradio Glavni sekretarijat Vijeća Evropske unije. Amsterdamski ugovor prati 13 protokola, 51 deklaracija i 8 jednostranih deklaracija koje su podnijele pojedine države članice. Ugovor iz Amsterdama je regulirao i razrađivao: proširenje ciljeva EU i EZ, potvrdu pakta o stabilnosti i pravce uspostavljanja Evropske monetarne unije, suspenziju prava država članica koja krše temeljna ljudska prava, progresivno stvaranje područja slobode, sigurnosti i pravde za EU građanina, proširenje opsega načela nediskriminacije na zabranu diskriminacije na temelju „spola, rasne ili etničke pripadnosti, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi i seksualne orijentacije”, zaštitu obrade ličnih podataka i slobodne upotrebe takvih podataka u odnosu na pojedince i institucije Zajednice, uključivanje poglavlja o zapošljavanju, ugradnju Socijalne povelje u Ugovor o EZ-u, proširenje ovlasti Evropskog parlamenta, uključenost nacionalnih parlamenata u postupke donošenja odluka, uspostavljanje načela transparentnosti, pojašnjenje uloge i primjene načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, uvođenje koncepta pojačane saradnje, uvođenje promjena u provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike.¹⁷

¹⁶ Čapeta, T.: *Evropska unija po Lisabonskom ugovoru*, Hrvatska Javna uprava, god. 10. (2010.), br. 1., str. 37

¹⁷ Kaczorowska, A.: *European Union Law*, Routledge, 2008., str. 30

Ugovor iz Nice (*The Treaty of Nice - ToN*), koji je stupio na snagu 1. februara 2003. godine, imao je za cilj olakšati proširenje EU te stvaranje i održavanje stabilne i prosperitetne Evrope spremne za prihvatanje nekad izoliranih država Istočne Evrope i to deset novih država članica 2004. i još dvije 2007. godine. Ugovorom su reformirane institucije EU-a kako bi bile učinkovitije u proširenoj EU od 27 država članica. Izmijenjena su pravila za glasanje kvalificiranom većinom u Vijeću Evropske unije. Došlo je do promjena u Evropskoj komisiji, Evropskom parlamentu i Sudu pravde. Ugovor je također uveo nova pravila o pojačanoj saradnji, koji je preimenovan u „sveobuhvatniju saradnju“ (*enhanced cooperation*), te uspostavio novi mehanizam za zaštitu ljudskih prava koji se veže za proglašenje novosastavljenog dokumenta pod nazivom „Povelja EU-a o temeljnim ljudskim pravima“. Treba reći da je bilo mnogo kritika na ovaj ugovor, odnosno na rješenja koja je nudio, ali ipak je osigurao dovoljan nivo institucionalne promjene kako bi se ostvario njegov cilj. Izmjena koju ovaj ugovor također donosi odnosi se na razradu postupka za suspenziju prava na glasanje u svim tijelima Unije za svaku članicu koja trajnije krši načela na kojima je utemeljena EU, tzv. žuti karton.¹⁸

Lisabonski ugovor (*Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*) zapravo predstavlja kompromis dogovoren nakon što je na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj „propao“ prethodno predloženi tekst novog Osnivačkog ugovora, nazvan Ustavni ugovor za Evropu. Ustavni su ugovor države članice EU usvojile krajem oktobra 2004. godine i on je trebao ukinuti postojeće osnivačke ugovore i zamijeniti ih potpuno novim tekstom. On je po svom nastanku i dalje bio samo međunarodni ugovor. Imajući to u vidu, da bi stupio na snagu, trebale su ga ratificirati sve potpisnice te se, u skladu sa svojim ustavnim tradicijama, veliki broj država odlučio izaći na referendum. Među njima su bile Francuska i Nizozemska čiji su građani odbacili Ustavni ugovor na referendumima održanim 2005.¹⁹ Da bi se nastavio proces integracije, odnosno osiguralo funkcioniranje EU u globalnom svijetu, 31. decembra 2007. na iscrpljujućem samitu Evropskog vijeća potpisan je Lisabonski ugovor u koji je prenesen dio rješenja iz Ustavnog ugovora. Lisabonskim ugovorom ne stvara se potpuno nova ugovorna osnova Evropske unije već se mijenjaju trenutno važeći Osnivački ugovori, tj. Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o Evropskoj zajednici. Ugovor o Evropskoj uniji i dalje zadržava svoje ime dok se ime Ugovora o Evropskoj zajednici mijenja u Ugovor o funkcioniranju Evropske unije (UFEU). Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju uglavnom ostaje neizmijenjen, osim u dijelu koji se odnosi na institucionalne odredbe. Što se tiče institucionalnih klauzula (1. dio „Ustava“), Lisabonski ugovor sadrži klauzule koje se

¹⁸ Hodak Mintas, Lj.: *Evropska unija*, Zagreb, 2010., str. 40-42

¹⁹ Čapeta, T.: *Evropska unija po Lisabonskom ugovoru*, Hrvatska Javna uprava, god. 10. (2010.), br. 1., str. 36



odnose na pravni subjektivitet, ukidanje „tri stupa“, uvođenje pravila dvostruke većine, afirmaciju pravila suodlučivanja između Evropskog parlamenta i Vijeća ministara kao redovnog zakonodavnog postupka, stabilno predsjedanje Evropskim vijećem (u trajanju od 2 i pol godine), stvaranje pozicije (tijela) „Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku“, prava na građansku inicijativu, jačanje demokratskog sudjelovanja, itd.²⁰

Kada je u pitanju širenje Evropske zajednice u kontekstu članstva, neophodno je reći da je isto išlo u nekoliko „valova“. Svaka država kandidatkinja ocjenjuje se prema vlastitim zaslugama, odnosno činjenici da li je ispunila kriterije koji su postavljeni za članstvo u EU. Kriteriji za članstvo u Evropskoj uniji dijele se na političke, ekonomske, pravne te administrativne. Kako su se s vremenom širile ovlasti, tako se širilo i članstvo Evropske unije, stoga je po redoslijedu iznesen ulazak država u Uniju.²¹

- 1952. godine: Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Njemačka i Nizozemska (osnivanje Evropske zajednice za ugljen i čelik te EEZ i Euratom);
- 1973. godine: Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo (koje se povuklo iz EU 2020. godine);
- 1981. godine: Grčka;
- 1986 . godine: Španija i Portugal;
- 1995. godine: Austrija, Finska i Švedska;
- 2004. godine: Slovenija, Slovačka, Poljska, Malta, Mađarska, Litva, Latvija, Estonija, Češka i Kipar;
- 2007. godine: Bugarska i Rumunija i
- 2013. godine: Hrvatska.

Trend širenja EU i dalje se nastavlja s obzirom na to da se u procesu pristupanja EU, u različitim fazama, nalaze i druge evropske države (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Kosovo, Republika Sjeverna Makedonija, Republika Srbija).

²⁰ *The Lisbon Treaty 10 easy-to-read fact sheets* December 2007 (Updated in December 2009 at the time of the entry into force of the Lisbon treaty), dostupno na <https://www.robert-schuman.eu/en/dossiers-pedagogiques/traite-lisbonne/10fiches.pdf>, pristupljeno 25.02.2022.

²¹ Preuzeto sa http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/index_hr.htm, pristupljeno 26.02.2022.

2

BREXIT I PERSPEKTIVE EVROPSKE UNIJE

Ciljevi učenja

Ugovor o EU regulira način na koji evropska država, koja poštuje temeljene evropske vrijednosti, pod određenim uvjetima može zatražiti prijem u EU, istovremeno regulirajući i mogućnost napuštanja EU. Pravo povlačenja iz EU (napuštanje) izričito je uvedeno čl. 50 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) kojim se reguliraju osnovni elementi samog postupka. Ujedinjeno Kraljevstvo (UK) je prva država koja je iskoristila to pravo. Nakon održanog referenduma, 29. marta 2017. godine, UK je obavijestilo Vijeće Evrope (VE) o svojoj namjeri napuštanja EU čime je pokrenulo postupak povlačenja. Službeno prijelazno razdoblje za povlačenje (napuštanje) UK iz EU, poznato kao „Brexit“, zvanično je završeno 31. decembra 2020. godine.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- razumjeti razloge “povlačenja” Ujedinjenog Kraljevstva iz EU i
- imajući u vidu pravni okvir koji regulira ekonomske odnose dat u dva temeljna sporazuma, raspravljat će o mogućim efektima Brexita.

Svijet je svjedočio ekonomskim i političkim previranjima u Ujedinjenom Kraljevstvu u ljeto 2016. godine. Država poznata po snazi svojih institucija, toleranciji stanovništva i odmjernoj vanjskoj politici jednostrano se odlučila povući iz Evropske unije na javnom referendumu. Glasanje za izlazak iz Evropske unije, održano na referendumu 23. aprila, imalo je odraza na političku i ekonomsku scenu Ujedinjenog Kraljevstva. Mnogi autori su govorili o političkoj pa čak i ustavnoj krizi uzrokovanoj nespremnošću Škotske i Sjeverne Irske da napuste EU. Izlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz Evropske unije ostavio je pečat kako na ekonomiju



Ujedinjenog Kraljevstva tako i na ekonomiju EU, ali i na svjetsku ekonomsko-političku scenu.²²

Građani Ujedinjenog Kraljevstva, njih 52%, glasali su za izlazak iz Evropske unije. U skladu s čl. 50 Ugovora o EU, Ujedinjeno Kraljevstvo je 29. marta 2017. godine obavijestilo Vijeće Evrope o svojoj namjeri napuštanja Evropske unije. To je bio uvjet za početak dvogodišnjih pregovora s ciljem određivanja uvjeta izlaska Ujedinjenog Kraljevstva iz EU. Službeno prijelazno razdoblje za povlačenje (napuštanje) Ujedinjenog Kraljevstva iz EU, poznato kao „Brexit“, zvanično je završeno 31. decembra 2020. godine.

Argumenti zagovornika napuštanja EU odnosili su se na pitanja imigracije, nacionalne autonomije i pozicije u EU te na smanjenje koristi od članstva u ekonomskoj integraciji. Pitanje „nezaustavljive imigracije“ odnosilo se na troškove koje ona proizvodi Ujedinjenom Kraljevstvu, a koji se nisu mogli nadomjestiti koristima od ekonomske integracije ionako opterećenim kontribucijom u budžet EU. Isticana je nesposobnost Ujedinjenog Kraljevstva da zaustavi tok imigranata koji dolaze iz drugih država članica. Čini se da Ujedinjeno Kraljevstvo nije uspjelo zadržati pristup jedinstvenom evropskom tržištu roba, usluga i kapitala – dakle zaštititi interese „Grada“ i proizvodnog sektora – uz istovremeno smanjenje priljeva imigranata koji dolaze većinom iz Istočne Evrope. Pitanje nacionalne autonomije odnosilo se na „prevlast evropskih zakona nad britanskim zakonima što je smatrano neprihvatljivim“.²³ Trend smanjenja ekonomske koristi od članstva u EU također je bio argument za napuštanje EU. Finansijska kriza iz 2008. gurnula je EU u stagnaciju te umanjila nadu u prednosti ostanka u EU. Krizu i period nakon nje karakteriziraju vrlo spore stope rasta što je imalo odraza i na trgovinu Ujedinjenog Kraljevstva s EU. Štoviše, postoji argument da je EU, kao regionalni trgovinski blok, mogao spriječiti daljnje širenje globalne trgovine. To je najočitije u poljoprivredi gdje je merkantilistička politika EU-a stvorila značajne probleme za rast poljoprivrede u zemljama u razvoju. Stoga su pristalice napuštanja vjerovale da nakon izlaska iz EU Ujedinjeno Kraljevstvo može pregovarati o boljim trgovinskim sporazumima s drugim zemljama izvan EU-a. Protuargument koji su iznijeli oni koji su željeli ostati unutar EU jeste da je slobodna migracija bila jedna od „četiri slobode“ koje definiraju jedinstveno tržište uspostavljeno Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine. S obzirom na principe i jedinstveno tržište na kojim počiva EU, nerealno je bilo očekivati da bi se Ujedinjenom Kraljevstvu dopustilo

²² Arnorsson, A. Zoega, G.: *On the Causes of Brexit*, Birkbeck, University of London, 2016.

²³ Winston W. C.: *Brexit and its economic consequences*, First published: 08 July 2018., dostupno na <https://doi.org/10.1111/twec.12685>, pristupljeno 20.04.2022.

povlačenje s jednog od četiri tržišta – imajući pristup zajedničkom tržištu roba, usluga i kapitala, a da pritom nije dio zajedničkog tržišta rada. Osim toga, sudjelovanje na jedinstvenom tržištu kroz Evropski ekonomski prostor podrazumijeva za sve članice, pa tako i Ujedinjeno Kraljevstvo, usvajanje i poštovanje evropskih pravila i zakonodavstva, kao i institucija.²⁴

2.1. Sporazum o povlačenju

Na temelju čl. 218 stav 3 Ugovora o funkcioniranju EU, Sporazum o povlačenju dogovoren je 17. oktobra 2019. godine, a stupio je na snagu 1. februara 2020. godine. Ovaj sporazum sadrži i Protokol o Irskoj i Sjevernoj Irskoj. Sporazum se sastoji od šest dijelova. Prvi dio sadrži opće odredbe o utvrđivanju standardnih klauzula za pravilno razumijevanje i provedbu Sporazuma o povlačenju. Drugi dio regulira prava građana povezana s boravkom, boravišne isprave, prava radnika i samozaposlenih osoba, pitanje stručne kvalifikacije te koordinacije sistema socijalne sigurnosti. Treći dio sadrži odredbe o razdvajanju. U okviru ovog dijela regulirano je pitanje robe stavljene na tržište, carinskih postupaka, poreza na dodanu vrijednost te pitanje intelektualnog vlasništva. Zatim su regulirana pitanja policijske i pravosudne saradnje u kaznenim predmetima te pravosudna saradnja u građanskim i trgovačkim predmetima. Regulirana su i pitanja podataka i informacija koji su obrađeni ili prikupljeni prije isteka prijelaznog razdoblja ili na temelju ovog sporazuma, pitanja postupaka javne nabave i slični postupci koji su u toku, pitanja koja se odnose na Euratom, pravosudni i upravni postupci Unije te ostala pitanja funkcioniranja institucija, tijela, ureda i agencija Unije. Četvrti dio regulira prelazno razdoblje dok peti dio sadrži finansijske odredbe. U okviru petog dijela regulirana su sljedeća pitanja: doprinos i sudjelovanje Ujedinjenog Kraljevstva u budžetu Unije; obaveze Evropske centralne banke prema Ujedinjenom Kraljevstvu; položaj UK u okviru finansijskih institucija, kao što su Evropska investicijska banka i Evropski razvojni fond. Šesti dio sadrži institucijske i završne odredbe.²⁵

²⁴ Arnorsson, A., Zoega, G.: *On the Causes of Brexit*, Birkbeck, University of London, 2016, str. 5

²⁵ Vidi: https://eur-lex.europa.eu/legal_content/HR/TXT/?qid=1580206007232&uri=CELEX%3A12019W/TXT+%2802%29#d1e7413-1-1, pristupljeno 12.06.2022.



2.2. Sporazum o trgovini i saradnji

Napuštanjem EU, Ujedinjeno Kraljevstvo se svrstalo u treće zemlje (nečlanice) s kojim EU gradi, razvija i regulira ekonomske odnose i saradnju. Temeljni sporazum u kojem su regulirana mnoga pitanja i odnosi iz domena trgovine robom i uslugama, digitalne trgovine, intelektualnog vlasništva, javnih nabavki, prometa, energetike, ribarstva i dr. koji počiva na pravilima pravedne i fer konkurencije, odnosno načelima Svjetske trgovinske organizacije, je Sporazum o trgovini i saradnji između Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjenog Kraljevstva i Sjeverne Irske, s druge strane (*The EU-UK Trade and Cooperation Agreement* - TCA Sporazum o trgovini i saradnji), potpisan 30. decembra 2020. godine. Ovaj sporazum privremeno se primjenjivao od 1. januara 2021. godine, a stupio je na snagu 1. maja 2021. godine.²⁶ TCA ima preko 2.500 stranica od kojih se 800 sastoji od dodataka glavnom dijelu ugovora. Sporazum o trgovini i saradnji između EU-a i Ujedinjenog Kraljevstva sastoji se od tri cjeline: Sporazuma o slobodnoj trgovini, kojim se predviđa ambiciozna saradnja u ekonomskim, socijalnim i ekološkim pitanjima te u području ribarstva, bliskog partnerstva u području sigurnosti građana i sveobuhvatnog okvira upravljanja. Postoje određena pitanja koja nisu regulirana sporazumom, npr. područje vanjske politike, vanjske sigurnosti i obrane, što za posljedicu ima nedostatak okvira za zajedničku inicijativu u tim područjima. Sporazumom nisu obuhvaćene odluke koje se odnose na jednakovrijednost finansijskih usluga, prikladnost sistema zaštite podataka Ujedinjenog Kraljevstva, odnosno na procjenu njegovog sanitarnog i fitosanitarnog sistema u svrhu uvrštavanja na popis trećih zemalja kojima je dopušten izvoz prehrambenih proizvoda u EU. Riječ je o jednostranim odlukama EU-a i o njima se ne pregovara.²⁷ Ovo je prvi put da je EU pregovarala o sporazumu s bivšom članicom Evropske unije, pri čemu su se pregovori odnosili na upravljanje razlikama, a ne na traženje konvergencije. Sporazum pokriva širok raspon područja koja daleko nadilaze uobičajene sporazume o slobodnoj trgovini.

Regulacija gore navedenih pitanja prožima se kroz sedam dijelova: I dio – Zajedničke i institucionalne odredbe, II dio - Trgovina, prijevoz, ribarstvo i drugi aranžmani, III dio - Saradnja u izvršavanju zakonodavstva i pravosudna saradnja u kaznenim stvarima, IV dio- Tematska saradnja, V dio - Sudjelovanje u programima Unije, dobro finansijsko upravljanje i finansijske

²⁶ https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_hr, pristupljeno 20.04.2022.

²⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_hr, pristupljeno 20.04.2022.

odredbe, VI dio - Rješavanje sporova i horizontalne odredbe i VII dio – Završne odredbe. Analiza odredaba svih dijelova prevazilazi potrebe ovog udžbenika te će se na ovom mjestu akcentirati nekoliko bitnih činjenica kojima se reguliraju trgovinski i ekonomski odnosi EU i UK, a koji su smješteni u II dio - Trgovina, prijevoz, ribarstvo i drugi aranžmani.

Trgovinski sporazum EU s UK, kojim se uspostavlja okvir za „ekonomsko-socijalnu“ saradnju, ne regulira samo trgovinu robom i uslugama, nego i brojna druga područja koja su u interesu EU-a, kao što su investicije, tržišna konkurencija, državne potpore, porezna transparentnost, zračni i cestovni prijevoz, energetika i održivost, ribarstvo, zaštita podataka te koordinacija sistema socijalne sigurnosti. Strane u Sporazumu su se dogovorile o:²⁸

- uvođenju nulte carinske stope i nulte kvote za svu robu koja je u skladu s relevantnim pravilima o porijeklu;
- obavezi održavanja visokog nivoa zaštite u područjima kao što su: zaštita okoliša, borba protiv klimatskih promjena i cijene ugljika, socijalna i prava radnika, porezna transparentnost i državne potpore uz efikasnu nacionalnu provedbu, obavezujući mehanizam rješavanja sporova i mogućnost obiju strana da poduzimaju korektivne mjere;
- novom okviru za zajedničko upravljanje ribljim zalihama u vodama EU-a i Ujedinjenog Kraljevstva;
- trajnu i održivu zračnu, cestovnu, željezničku i pomorsku povezanost, iako je pristup tržištu ispod nivoa koju nudi jedinstveno tržište pri čemu su uključene odredbe kojima se garantiraju jednaki uvjeti tržišne konkurencije prijevoznika iz EU-a i Ujedinjenog Kraljevstva kako se ne bi ugrozila prava putnika, radnička prava, sigurnost prometa;
- novom modelu za trgovinu i međusobnu povezanost te garancije za otvorenu i poštenu tržišnu konkurenciju u segmentu energije,
- koordinaciji sistema socijalne sigurnosti s ciljem osiguranja brojnih prava građana Unije i državljana Ujedinjenog Kraljevstva koji: rade u Ujedinjenom Kraljevstvu, putuju ili se sele u Ujedinjeno Kraljevstvo te na državljane Ujedinjenog Kraljevstva koji rade u Evropskoj uniji, putuju ili se sele u Uniju nakon 1. januara 2021. godine;
- daljnjem sudjelovanju Ujedinjenog Kraljevstva u nizu važnih programa Unije u periodu od 2021. do 2027. godine, kao što je *Horizon Europa* (uz finansijski doprinos Ujedinjenog Kraljevstva budžetu EU-a).

²⁸ Vidi: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_hr, pristupljeno 20.04.2022.



Izuzetno važno pitanje je pitanje regulacije trgovine između EU i Ujedinjenog Kraljevstva²⁹ koja je regulirana u II dijelu - Trgovina, prijevoz, ribarstvo i drugi aranžmani, pod naslovom „*Trgovina robom*”, a koji je dalje podijeljen na tematska poglavlja: Poglavlje 1: Nacionalni tretman i pristup tržištu za robu (uključujući mjere za zaštitu trgovine), Poglavlje 2: Pravila o porijeklu (RoO), Poglavlje 3: Sanitarne i fitosanitarne (SPS) mjere, Poglavlje 4: Tehničke prepreke trgovini (TBT), te Poglavlje 5: Carine i olakšavanje trgovine.

Naslovi poglavlja uvelike podsjećaju na različite sporazume Svjetske trgovinske organizacije (WTO): Sporazum o pravilima o porijeklu, Sporazum o primjeni sanitarnih i fitosanitarnih mjera (Sporazum SPS), Sporazum o tehničkim preprekama u trgovini (TBT Sporazum) i Sporazuma o olakšavanju trgovine (TFA). Slična struktura za trgovinu robom u naslovu bila je navedena u nacrtima prijedloga sporazuma o slobodnoj trgovini između Ujedinjenog Kraljevstva i EU.³⁰

Ovdje treba naglasiti da se poglavlje trgovine robom bitno razlikuje od režima slobodnog kretanja robe prema pravu EU-a. Naime, nema slobodnog kretanja robe između UK-a i EU-a kakvo je na unutrašnjem tržištu jer uvezana roba mora proći regulatornu provjeru na granici. Sporazum o trgovini i saradnji (TCA) nudi potpunu eliminaciju carina i kvota (*zero tariff*) pod uvjetom da privredni subjekti mogu dokazati da njihova roba zadovoljava zahtjeve pravila o porijeklu i pod uvjetom da se ne uvode nikakve mjere u druge svrhe kao što su „trgovinska odbrana“ ili mjere „reciprociteta“. Dakle, osiguravaju se nulte carine i nulte kvote na svu robu što je posebno značajno za sektore kao što su poljoprivreda i automobilski sektor, a predviđene su i mjere za ujednačavanje carinskih postupaka i uklanjanje nepotrebnih tehničkih prepreka pojednostavljivanjem postupaka ocjenjivanja usklađenosti i oslanjanjem na međunarodne standarde.³¹ Ujedinjeno Kraljevstvo i EU dogovorili su poglavlje o pravilima o porijeklu koje sadrži moderna i odgovarajuća pravila o porijeklu čime se osigurava da samo roba s „porijeklom” može imati koristi od liberaliziranih aranžmana pristupa tržištu dogovorenih

²⁹ U 2019. Ujedinjeno Kraljevstvo je u EU izvezlo robu i usluga u vrijednosti od 291 milijarde funti (42% ukupnog izvoza UK). Uvoz UK-a iz EU iznosio je 371 milijardu funti (52% ukupnog uvoza UK-a). UK je imao trgovinski deficit s EU od 80 milijardi funti. Samo za trgovinu robom, Ujedinjeno Kraljevstvo je u 2019. izvezlo 171 milijardu funti u EU (46% ukupnog izvoza robe UK). Uvoz robe iz EU iznosio je 268 milijardi funti (53% ukupnog uvoza robe iz UK). Ujedinjeno Kraljevstvo je imalo deficit s EU-om od 98 milijardi funti u trgovini robom. Samo za trgovinu uslugama, UK je 2019. izvezlo 121 milijardu funti u EU (38% ukupnog izvoza usluga u UK). Uvoz usluga iz EU iznosio je 103 milijarde funti (48% ukupnog uvoza usluga u UK). Ujedinjeno Kraljevstvo je imalo trgovinski suficit od 18 milijardi funti u trgovini uslugama s EU-om u 2019. Podaci sa <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7851/>, pristupljeno 20.04.2022.

³⁰ Barnard, C. & Leinarte, E.: *Movement of goods under the TCA*, Legal Studies Research Paper Series, Paper No. 31/2021, November 2021., str. 106

³¹ Buesa, A., Kataryniuk, I., L'Hotellerie-Fallois, P. i Moreno, S.: *The EU-UK Trade And Cooperation Agreement (TCA)*, Economic Bulletin, Analytical Articles, 1/20021., str. 3

u TCA-u, istovremeno odražavajući zahtjeve industrije UK-a i EU-a. Naprimjer, RoO za baterije i električna vozila osigurat će da električna vozila proizvedena u UK ispunjavaju uvjete za povlaštene tarifne stope, podupirući pomak prema *zero tariff*. Pravila o porijeklu su složena, prilagođena i u poređenju s onima koja se koriste u drugim sporazumima EU-a razlikuju se u smislu distribucije i detalja.³² Činjenica da ne postoji posebno poglavlje o uzajamnom priznavanju ocjenjivanja usklađenosti (s normama), iako postoje neki manji elementi uzajamnog priznavanja, kao što je gore navedeno, u vezi s automobilima i samocertificiranjem za najmanje osjetljive proizvode, dovest će do birokratske složenosti i povećanja troškova izvoza Ujedinjenog Kraljevstva u EU.³³

Kako bi se osigurala sloboda kretanja roba na jedinstvenom tržištu u EU, primjenjuje se *načelo nediskriminacije*, dok se trgovina robom u okviru Sporazuma temelji i ograničena je na *načelo nacionalnog tretmana*. Sporazum ne eliminira nediskriminatorne mjere, ne uspostavlja načelo međusobnog priznavanja niti primjenjuje načelo pristupa tržištu.

Sporazum uključuje *Poglavlje o Tehničkim preprekama u trgovini* (TBT-u) koje se bavi regulatornim preprekama trgovini između Ujedinjenog Kraljevstva i EU-a, istovremeno dopuštajući objema stranama slobodu reguliranja robe na način koji je najprikladniji za njihovo tržište. Ovo poglavlje uključuje standarde WTO i uključuje odredbe o tehničkoj regulativi, ocjeni usklađenosti, standardizaciji, akreditaciji, nadzoru tržišta te označavanju. Ovo poglavlje ima za cilj rješavanje nepotrebnih tehničkih prepreka i zahtjeva putem bilateralne regulatorne saradnje te pojednostavljivanje postupaka ocjenjivanja usklađenosti. Ključni dogovoreni elementi su: osiguravanje budućih kompatibilnih pristupa u tehničkoj regulativi putem zajedničke definicije u skladu s međunarodnim standardima, dopuštanje proizvođačima da nastave „samodeklarirati“ usklađenost za proizvode niskog i srednjeg rizika, usvajanje aneksa s ciljem olakšavanja trgovine u ključnim izvoznim područjima EU-a: automobili, hemikalije, lijekovi, vino i organski proizvodi te saradnja u nadzoru tržišta.³⁴

Poglavlje *Sanitarne i fitosanitarne mjere* (SPS) osigurava da UK i EU mogu održavati potpuno neovisna SPS pravila za zaštitu života i zdravlja ljudi, životinja i biljaka, čuvajući pravo svake

³² Barnard, C. & Leinarte, E.: *Movement of goods under the TCA*, Legal Studies Research Paper Series, Paper No. 31/2021, November 2021., str. 107

³³ Ayele, Y., Gasiorek, M., Holmes, P., Jerzewska, A., Walmsley, S.: *Taking Stock of the UK-EU Trade and Cooperation Agreement: Trade in Goods*, Briefing Paper 52 – January 2021, UK Trade Policy Observatory

³⁴ *The EU-UK Trade Agreement Explained*, European Commission DG Trade, dostupno na <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159266.htm>, pristupljeno 20.04.2022.



strane na neovisno reguliranje, a pritom ne stvarajući neopravdane prepreke trgovini. Ovo je standardna praksa u sporazumima o slobodnoj trgovini. Poglavlje uključuje obaveze o regionalizaciji što omogućuje nastavak trgovine UK-a i EU-a iz područja u kojima su evidentirane određene bolesti ili štetočine. Zajedno s odredbama o brzom obavještanju i hitnim mjerama to će pomoći objema stranama da brzo krenu u zaštitu svojih potrošača, životinja i biljaka tokom perioda izbijanja bolesti i pojave nametnika te incidenata u vezi sa sigurnošću hrane i hrane za životinje kako bi se utjecaj na trgovinu sveo na najmanju moguću mjeru.³⁵

Kada su u pitanju usluge i investicije, koje su regulirane u II dijelu pod naslovom *Usluge i investicije*, Sporazum uspostavlja veću otvorenost u poređenju s Općim sporazumom WTO-a o trgovini i carinama (GATT), ali ne preko granica i onog što je EU dogovorila s drugim državama.³⁶ U okviru prvog naslova ovog dijela *Generalne odredbe* određeno je šta je cilj i obim regulacije te je tako članom 123 Sporazuma propisano u kojim uvjetima se isti ne primjenjuje.³⁷ U čl. 124 Sporazuma date su definicije za potrebe ovog naslova II glave. Ostalim poglavljima regulirana je liberalizacija ulaganja, prekogranična trgovina uslugama, ulazak i privremeni boravak fizičkih osoba u poslovne svrhe, regulatorni okvir. Sporazum uključuje dobro uspostavljene odredbe o prekograničnoj trgovini uslugama i ulaganjima koje će osigurati kontinuirani pristup tržištu u širokom rasponu sektora, uključujući profesionalne i poslovne usluge, finansijske usluge i usluge prijevoza te će podržati nova i kontinuirana direktna strana ulaganja. Temeljne obaveze osigurane ovim poglavljem su:

- osiguranje pristupa tržištu kako se dobavljači usluga i investitori ne bi suočili s ograničenjima kao što su testovi ekonomskih potreba, ograničenja korporativnog oblika i ograničenja stranog kapitala (čl. 128);

³⁵ *UK-EU Trade And Cooperation Agreement*, Summary, dostupno na https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962125/TCA_SUMMARY_PDF_V1-.pdf, pristupljeno 20.04.2022.

³⁶ Buesa, A., Kataryniuk, I., L'Hotellerie-Fallois, P. i Moreno, S.: *The EU-UK Trade And Cooperation Agreement (TCA)*, Economic Bulletin, Analytical Articles, 1/20021., str.4

³⁷ Tako prema članu 123 Sporazum se npr. ne primjenjuje na mjere koje utječu na fizičke osobe iz EU ili Ujedinjenog Kraljevstva koje traže pristup njihovom tržištu rada ni na mjere koje se odnose na nacionalnu pripadnost ili državljanstvo, rezidentnost ili zapošljavanje na trajnoj osnovi. EU i VB prema Sporazumu mogu primjenjivati mjere kojima se regulira ulazak fizičkih osoba na njeno područje ili njihov privremeni boravak na njenom području, uključujući mjere potrebne za zaštitu integriteta njenih granica i uredno kretanje fizičkih osoba preko tih granica, pod uvjetom da se te mjere ne primjenjuju na način kojim bi se poništile ili narušile povlastice na koje druga strana ima pravo u skladu s uvjetima ove glave. Također, odredbe II glave se ne primjenjuju na: (a) usluge zračnog prijevoza ili povezane usluge potpore uslugama zračnog prijevoza, osim na: usluge popravka i održavanja zrakoplova; usluge računalnog sistema rezervacija; zemaljske usluge; sljedeće usluge koje se pružaju zrakoplovima s posadom, ako su usklađene sa zakonima i drugim propisima stranaka kojima se uređuje ulazak zrakoplova na njihovo područje, odlazak iz njega i let unutar njega: gašenje požara iz zraka, letačko osposobljavanje, zaprašivanje, mjerenje, kartiranje, fotografiranje i druge poljoprivredne, industrijske i inspeksijske usluge iz zraka; i usluge prodaje i marketinga usluga zračnog prijevoza; (b) audiovizualne usluge; (c) nacionalnu pomorsku kabotažu; i (d) prijevoz unutarnjim plovitim putevima. Ova se glava ne primjenjuje na mjere strana u vezi s javnom nabavom robe ili usluga za državne potrebe, a ne radi preprodaje na tržištu ili radi upotrebe u isporuci robe ili pružanju usluge za komercijalnu prodaju, bez obzira na to je li ta nabava „obuhvaćena javna nabava” u smislu čl 277.

- primjena nacionalnog tretmana kako bi se osigurao nediskriminirajući tretman između UK i EU dobavljača usluga i investitora (čl. 129);
- prihvatanje „lokalnog prisustva“ kako bi se osiguralo da prekogranična trgovina nije sputana zahtjevima poslovnog nastana;
- zabrana zahtjeva za izvedbom kako bi se osiguralo da ulaganja ne podliježu uvjetima kao što su domaći zahtjevi za sadržajem ili izvozna ograničenja;
- obaveza da se ne zahtijeva od preduzeća da za izvršnog direktora, rukovoditelja ili članove upravnog odbora imenuju osobe određenog državljanstva (čl. 131);
- osiguraju princip najpovolštenije nacije gdje svaka strana ulagateljima druge strane i obuhvaćenim poduzećima odobrava tretman koji nije manje povoljan od tretmana koji u sličnim situacijama odobrava ulagateljima treće zemlje i njihovim poduzećima u odnosu na osnivanje poslovne jedinice na svom području (čl. 130). Kada je u pitanju privremeni ulazak i boravak fizičkih osoba u poslovne svrhe, Ujedinjeno Kraljevstvo i EU su preuzeli obaveze u pogledu poslovne mobilnosti prema kojim se privrednim subjektima i pojedincima iz Ujedinjenog Kraljevstva garantira pravna sigurnost i administrativna jasnoća potrebna kako bi nastavili s poslovnim aktivnostima i pružanjem usluga u EU-u, nakon što prijelazno razdoblje završi. Sporazum uključuje dobro utvrđene obaveze o kratkoročnim poslovnim posjetiteljima (čl. 142); poslovnim posjetiteljima u svrhu osnivanja; osobama premještenim unutar poduzeća (čl. 141); dobavljačima ugovornih usluga i neovisnim profesionalcima (čl. 143).³⁸

U naslovu *III - Digitalna trgovina*, Sporazum sadrži neke od najliberaliziranijih i najsavremenijih odredbi digitalne trgovine u svijetu i čini presedan s obzirom na to da je EU po prvi put dogovorila odredbe o podacima u sporazumu o slobodnoj trgovini. Cilj je olakšati digitalnu trgovinu, ukloniti neopravdane prepreke trgovini putem elektroničkih sredstava i osigurati otvoreno, sigurno i pouzdano internetsko okruženje za preduzeća i potrošače. U olakšavanju prekograničnog protoka podataka (čl. 201) regulirano je da će EU i UK osigurati prekogranični protok podataka kako bi se olakšala trgovina u digitalnoj ekonomiji te, u tu svrhu, ne ograničavajući prekogranični protok podataka, tako što će:

- zahtijevati upotrebu računarske opreme ili mrežnih elemenata za obradu na području strane, uz obveznu upotrebu računarske e-opreme ili mrežnih elemenata koji su certificirani ili odobreni na području strane;

³⁸ *UK-EU Trade And Cooperation Agreement, Summary*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962125/TCA_SUMMARY_PDF_V1-.pdf, pristupljeno 20.04.2022.



- zahtijevati lokalizaciju podataka radi pohrane ili obrade na području strane;
- zabranjivati pohranu ili obradu na području druge strane; ili
- uvjetovati prekogranični prijenos podataka upotrebom računalne opreme ili mrežnih elemenata na području strana ili lokalizacijom na području strana.

Sporazum potvrđuje čvrste obaveze zaštite podataka od strane i Ujedinjenog Kraljevstva i EU-a, štiteći potrošače i pomažući u promicanju povjerenja u digitalnu ekonomiju (čl. 202). Sporazum uključuje garanciju da ni UK ni EU neće diskriminirati elektroničke potpise ili elektroničke dokumente zbog toga što su u digitalnom obliku (čl. 206). Sporazum također osigurava da se ugovori mogu ispuniti digitalno, uz mali broj iznimaka.³⁹ Naime, EU i Ujedinjeno Kraljevstvo osiguravaju da se ugovori mogu sklapati elektroničkim putem i da se njihovim pravima ne stvaraju prepreke korištenju elektroničkih ugovora niti dovodi do toga da ugovori nemaju pravni učinak te da nisu valjani isključivo na temelju toga što je ugovor sklopljen elektroničkim putem (čl. 205). Sporazum uključuje *online* zaštitu potrošača i odredbe protiv neželjene pošte dajući potrošačima snažnu zaštitu pri kupovini od preduzeća bilo u Ujedinjenom Kraljevstvu ili u EU. U cilju zaštite potrošača neke od mjera koje mogu poduzeti EU i Ujedinjeno Kraljevstvo su: zabrana prijevarne i obmanjujuće poslovne prakse; zahtijevanje od dobavljača roba i pružatelja usluga postupanje u dobroj vjeri i u skladu s poštenom poslovnom praksom, između ostalog zabranom naplaćivanja potrošačima roba i usluga koje nisu zatražili i dr. (čl. 208). Pored toga, u čl. 209 predviđeno je da obje strane u sporazumu osiguravaju efikasnu zaštitu potrošača od neželjene direktne marketinške komunikacije, odnosno da se direktna marketinška komunikacija ne koristi za korisnike koji su fizičke osobe, osim ako su dali svoj pristanak za takvu komunikaciju u skladu s propisima svake strane.⁴⁰

U naslovu IV - *Kretanje kapitala, plaćanja, prijenosi i privremene zaštitne mjere*, TCA utvrđuje da će obje strane slijediti primjenjive međunarodne zakone, detaljno navodeći posebne odredbe čiji je cilj omogućiti slobodno kretanje kapitala i plaćanjâ između EU-a i UK-a, podložno dosljednosti s primjenjivim domaćim zakonima (npr. o stečaju). EU i UK nastavit će raditi na područjima od zajedničkog interesa putem Posebnog trgovinskog odbora za usluge, ulaganja u digitalnu trgovinu u okviru Vijeća za partnerstvo. Svaka strana omogućuje, u slobodnoj konvertibilnoj valuti i u skladu sa Statutom Međunarodnog monetarnog fonda, sva plaćanja i prijenose u pogledu transakcija na tekući račun platnog bilansa obuhvaćenih

³⁹ UK-EU Trade And Cooperation Agreement, Summary, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962125/TCA_SUMMARY_PDF_V1-.pdf, pristupljeno 20.04.2022.

⁴⁰ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A2021A0430%2801%29&from=EN>, pristupljeno 20.04.2022.

područjem primjene Sporazuma (čl. 214). Dosljednost primjene vlastitih zakona znači da se isti primjenjuju kod: (a) stečaja, nesolventnosti ili zaštite prava vjerovnika; (b) izdavanja vrijednosnih papira, fjučersa (*futures contracts*), opcija ili drugih izvedenih finansijskih instrumenata te trgovanje njima; (c) finansijsko izvještavanje ili vođenje evidencije o kretanju kapitala, plaćanjima ili prijenosima ako su potrebni za pomoć tijelima za izvršavanje zakonodavstva ili finansijskim regulatornim tijelima; (d) kaznena ili kažnjiva djela, prijevarnu ili zavaravajuću praksu; (e) osiguravanje usklađenosti s rješenjima ili presudama donesenima u sudskim ili upravnim postupcima; ili (f) socijalnu sigurnost, državne penzione programe ili obvezne programe štednje (čl. 215).

U naslovu V – *Intelektualno vlasništvo* ističe se da će prava intelektualnog vlasništva i dalje biti zaštićena u skladu s međunarodnim sporazumima koje su strane, i Ujedinjeno Kraljevstvo i EU, potpisale ne sprječavajući nijednu stranu da uvede opsežniju zaštitu. Kada je u pitanju javna nabavka koja je regulirana naslovom VI - *Javna nabavka*, Sporazum obavezuje obje strane na poštivanje Sporazuma Svjetske trgovinske organizacije o javnoj nabavci i proširuje prava izvan toga za neka područja, uključujući telekomunikacije.⁴¹ Cilj je ove glave zajamčiti dobavljačima svake strane pristup većim mogućnostima sudjelovanja u postupcima javne nabavke i povećati transparentnost postupaka javne nabavke.

Određena pitanja vezana za *mala i srednja preduzeća* regulirana su u naslovu VII i uključuju tipične obaveze prema kojim se malim i srednjim poduzećima pružaju jasne i dostupne *online* informacije o Ugovoru, pomažući im u trgovanju i poslovanju u okviru jurisdikcije svake od strana. To obuhvaća carinske postupke, prava intelektualnog vlasništva i javnu nabavku. Ugovorom se svaka strana obavezuje na osiguravanje internetske baze podataka koja se može pretraživati, o mjerama kao što su carine, porezi i pravila o porijeklu. Sporazum također uspostavlja okvir koji će stranama omogućiti da rade zajedno na povećanju mogućnosti za mala i srednja poduzeća te izvještavaju o njihovim aktivnostima.⁴²

U naslovu VIII – *Energija*, odredbe o energiji podupiru i jačaju energetske i klimatske ambicije Ujedinjenog Kraljevstva i EU-a. To uključuje način na koji strane trguju električnom energijom i plinom preko interkonektora, rade zajedno na sigurnosti snabdjevanja, integriraju

⁴¹ *Ibec Tracker on EU-UK Future Relationship*, <https://www.ibec.ie/influencing-for-business/ibec-campaigns/brexit-and-the-future-of-europe/ibec-tracker-on-eu-uk-future-relationship>, pristupljeno 20.04.2022.

⁴² *UK-EU Trade And Cooperation Agreement, Summary*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962125/TCA_SUMMARY_PDF_V1-.pdf, pristupljeno 22.04.2022.



obnovljive izvore energije u svoja tržišta i saraduju u razvoju mogućnosti u Sjevernom moru. Svaka strana ima pravo da donosi, zadržava i izvršava mjere potrebne za ostvarivanje legitimnih ciljeva javne politike, kao što su osiguravanje snabdjevanja energentima i sirovinama, zaštita društva i okoliša, uključujući borbu protiv klimatskih promjena, zaštita javnog zdravlja i potrošača te promicanje sigurnosti i zaštite, u skladu s odredbama Sporazuma.⁴³

U naslovu XI - *Jednaki uvjeti za otvoreno i pošteno tržišno takmičenje i održivi razvoj* regulirano je i pitanje tržišne konkurencije i državne pomoći. Ugovor obavezuje obje strane da zadrže svoje visoke standarde prava tržišne konkurencije, uključujući provedbu tih zakona, održavanje svojih neovisnih tijela za zaštitu konkurencije i primjenu zakona o konkurenciji na proceduralno pravednoj, transparentnoj i nediskriminirajućoj osnovi. Poglavlje omogućuje daljnju saradnju između konkurencijskih tijela UK-a i EU-a. Sporazum osigurava da svaka strana ima svoj vlastiti neovisni sistem kontrole subvencija i da nijedna strana nije obavezna slijediti pravila druge strane. Uključuje neka široka načela koja oblikuju sistem objiju strana, s ciljem osiguravanja da dodjela subvencija nema štetne učinke na trgovinu između strana. U Sporazumu se jasno navodi da je na svakoj strani da odredi kako će se ta načela implementirati u njeno domaće pravo.⁴⁴

U ovom naslovu su regulisani i porezi. U području poreznog sistema predviđeni su standardi i pravila za poboljšanje transparentnosti i suzbijanje utaje poreza i zloupotreba. Porezne odredbe Sporazuma mogu se podijeliti u dvije glavne kategorije. Prvu kategoriju čine „tradicionalne” porezne odredbe koje su općenito uključene u trgovinske sporazume (odredbe o carinama, internim porezima, izvoznim carinama, odredbe za ugovore o izbjegavanju dvostrukog oporezivanja i porezne iznimke). Drugu kategoriju čine „nove” odredbe vezane uz poreze koje nisu bile uključene u druge trgovinske sporazume koje je prethodno sklopila EU (odredbe o: dobrom poreznom upravljanju, fiskalnim subvencijama, izuzećima za pojedini sektor, cijenama ugljika i administrativnoj saradnji).⁴⁵

Kada su u pitanju radni i socijalni standardi, oni se spominju u brojnim dijelovima, naslovima, poglavljima i člancima, od odredbi o koordinaciji socijalne sigurnosti (2. dio, naslov 4.) do (ograničeno) odredbe o javnoj nabavci (1. dio, naslov 1. glava VI). Međutim, posebno

⁴³ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29&from=EN>, pristupljeno 22.04.2022.

⁴⁴ *UK-EU Trade And Cooperation Agreement, Summary*, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962125/TCA_SUMMARY_PDF_V1-.pdf, pristupljeno 22.04.2022.

⁴⁵ Pirlot, A.: *British Tax Review*, 2021., str. 1-14, Materijal je prvobitno objavljen u Thomson Reuters. R

treba istaći materijalne i proceduralne odredbe koje su uvedene kako bi se garantiralo ono što preambula Sporazuma opisuje kao „ravnopravne uvjete za otvorenu i poštenu tržišnu konkurenciju i održivi razvoj, kroz ... predanost ... visokim nivoima zaštite u područjima radnih i socijalnih standarda“. Sporazum, navodno, nastoji postići ovaj cilj pomoću tri skupa odredbi sadržanih u dijelu 2, naslovu 1, naslovu XI Ugovora, prikladno nazvanom „Jednaki uvjeti za otvorenu i poštenu tržišnu konkurenciju i održivi razvoj“. U tom kontekstu se trebaju izdvojiti određena poglavlja ovih odredbi jer se sve nalaze u istom dijelu Sporazuma: klauzula o neregresiji (u poglavlju 6); promicanje brojnih „multilateralnih standarda rada“ (u 8. poglavlju) i poseban postupak rješavanja sporova (Poglavlje 9) koji također uključuje „postupak ponovnog balansiranja“ u slučaju budućih „značajnih odstupanja“.⁴⁶

Sporazum u domenu ribarstva u naslovu V, postavlja novi okvir za upravljanje tokovima koji osigurava pristup vodama EU-a i UK-a prema sadašnjim uvjetima za razdoblje od pet i pol godina, nakon čega slijedi postupno smanjenje kvota. Zajednička ribarska politika ima za cilj postizanje održivog iskorištavanja morskih resursa. Jedan od glavnih alata ove politike je godišnja identifikacija ukupnog dopuštenog ulova (TAC) koji predstavlja godišnje fiksno ograničenje ulova za većinu komercijalnih zaliha. TAC-ovi su podijeljeni među državama članicama EU-a prema dogovorenom ključu, takozvanoj „relativnoj stabilnosti“. Svaka država članica ima stalan postotak za svaki TAC koji omogućava izračun nacionalne kvote u tonama i predstavlja ribolovne mogućnosti za dotičnu državu članicu. Pregovori o Brexitu rezultirali su sporazumom o 105 zajedničkih dionica i povezanih TAC-ova od kojih je udio UK-a povećan za 84 TAC-a. Prijenosi kvota definirani su u Aneksu 35 Sporazuma. Član 500 Sporazuma također utvrđuje odredbe koje uređuju izdavanje ribolovnih dozvola plovilima EU-a za pristup vodama pod suverenitetom Ujedinjenog Kraljevstva.⁴⁷

Na kraju, treba reći da je Sporazumom, u Glavi III, uspostavljen institucionalni okvir kojeg čine Vijeće za partnerstvo i 19 specijaliziranih odbora. Vijeće za partnerstvo sastoji se od predstavnika Unije i Ujedinjenog Kraljevstva. Vijeće za partnerstvo može se sastajati u različitim sastavima, ovisno o pitanjima o kojima se raspravlja. Ono nadzire postizanje ciljeva i olakšava provedbu Sporazuma i svih dopunskih sporazuma. Svaka stranka može Vijeću za partnerstvo uputiti bilo koje pitanje koje se odnosi na provedbu, primjenu i tumačenje

⁴⁶ Countouris, N., Ewing, K.D. i Hendy, J. QC: *The EU-UK Trade and Cooperation Agreement and workers' rights*, ETUI Policy Brief N°3/2021 European Economic, Employment and Social Policy, str. 1

⁴⁷ *Impacts of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement on fisheries and aquaculture in the EU: Fishing opportunities aspects*, At A Glance, Requested by the PECH Committee Study in Focus, dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/699616/IPOL_ATA\(2022\)699616_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/699616/IPOL_ATA(2022)699616_EN.pdf), pristupljeno 22.04.2022.



Sporazuma ili bilo kojeg dopunskog sporazuma. Uspostavljeni su i obavezujući mehanizmi kako za provedbu Sporazuma na domaćem nivou tako i za rješavanje sporova između EU i Ujedinjenog Kraljevstva. Jedan od mehanizama koje Sporazum predviđa je formiranje i arbitražnog tijela koje sa sastoji od tri arbitra⁴⁸. Arbitri moraju dokazati stručnost u području prava i međunarodne trgovine, među ostalim o posebnim pitanjima Sporazuma i bilo kojeg dopunskog sporazuma te, u slučaju predsjednika, imati i iskustvo u postupcima rješavanja. Kako bi se osigurala objektivnost, ne smiju biti povezani ni s jednom strankom niti primati instrukcije od ijedne stranke, moraju nastupati u vlastito ime te ne smiju primati upustva ni od jedne organizacije ili vlade u pogledu pitanja povezanih sa sporom. To su lica čija je neovisnost neupitna, koja imaju kvalifikacije potrebne za imenovanje na visoku sudačku dužnost u svojim zemljama ili koja su priznati pravni stručnjaci. Arbitražno tijelo je nadležno da: (a) objektivno ocjenjuje pitanje koje rješava, uključujući objektivno ocjenjivanje činjenica predmeta te primjenjivost obuhvaćenih odredaba i usklađenost dotičnih mjera s njima; (b) u svojim odlukama i presudama navodi činjenične i pravne zaključke i obrazloženje svih zaključaka koje donese; i (c) redovno se savjetuje sa strankama i pruža odgovarajuće prilike za postizanje sporazumnog rješenja.

S obzirom na kompleksnost odnosa EU i Ujedinjenog Kraljevstva, kao i samog Sporazuma koji regulira dio ekonomskih odnosa, teško je projicirati sve moguće ekonomske efekte koje će proizvesti u budućnosti.

⁴⁸ Pitanje arbitražnog tijela je regulirano članovima 740-742 Sporazuma, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29&from=EN>, pristupljeno 22.04.2022.

3

EVROPSKA MONETARNA UNIJA

Ciljevi učenja

Najčešća definicija monetarne unije jeste da ona predstavlja novčanu zajednicu dviju ili više država koje imaju zajedničku valutu ili su njihove valute u čvrstome međusobnom odnosu. Nadalje, monetarna unija podrazumijeva i centralizaciju glavnih odluka monetarne politike, tj. zajedničku monetarnu politiku. U najužem značenju, pojam monetarne unije podrazumijeva da članice moraju imati zajedničku valutu, zajedničku centralnu banku te zajedničku monetarnu politiku. Primjer monetarne unije je Ekonomska i monetarna unija EU (EMU). EMU nije sama sebi cilj. Ona je mehanizam za obezbjeđivanje stabilnosti i osiguranja pretpostavki za jači, održiviji i inkluzivniji ekonomski rast u cijeloj eurozoni i EU. EMU podupire ostvarivanje ciljeva datih u ugovorima. Osim što donose prednosti ekonomske stabilnosti, EMU i jedinstvena valuta također podržavaju efikasnije jedinstveno unutarnje tržište koje donosi koristi kako poduzećima tako i građanima EU.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- razumjeti značaj EMU za funkcioniranje unutarnjeg tržišta i evropskog zajedništva,
- spoznati pravni osnov, ciljeve i djelovanje EMU,
- opisati evropski put ka jedinstvenoj valuti i uvjete ulaska u EMU,
- interpretirati specifičnosti djelovanja institucionalne strukture neophodne za provođenje jedinstvene monetarne politike EU,
- spoznati pravce razvoja i buduće perspektive EMU te
- ovladati osnovnim kategorijalnim aparatom neophodnim za razumijevanje evropskog monetarnog prava.

Evropska monetarna unija (dalje u tekstu: EMU) najviši je stepen integracije država članica koji podrazumijeva jedinstveno vođenje monetarne politike, jedinstvenu valutu i jedinstvenu



centralnu banku. Rimski ugovor nije podrazumijevao uspostavljanje EMU već je predviđao „nekoliko općih principa koji se odnose na koordinaciju ekonomskih i monetarnih politika potrebnih za funkcioniranje zajedničkog tržišta“.⁴⁹ Naime, članovima 104-109 Rimskog ugovora⁵⁰ istaknuta je neophodnost koordinacije nacionalnih politika u ovoj oblasti⁵¹ uz navođenje, u članu 106, da takvi napori trebaju biti krunisani liberalizacijom u monetarnom smislu. Uspostavljanje jedinstvene valute i zajedničke monetarne politike, prvobitno diskutirano 70-ih godina prošlog stoljeća, predstavljalo je logičnu posljedicu jedinstvenog tržišta.⁵² Stoga, EMU je naziv za proces harmonizacije ekonomskih i monetarnih politika država članica Evropske unije koji je definiran Maastrichtskim ugovorom o osnivanju Evropske unije.⁵³ Monetarna unija je završna, peta faza ekonomske integracije.⁵⁴ To znači potpunu ekonomsku integraciju, odnosno jedinstvenu ekonomsku politiku i uspostavljanje nadnacionalne organizacije.⁵⁵

3.1. Pravni osnov i ciljevi Evropske monetarne unije

Evropsko vijeće je 1991. godine u nizozemskom gradu Maastrichtu donijelo odluku o formiranju ekonomske i monetarne unije. Monetarna unija, kao najviši oblik integriranja dvije ili više država, označila je korak dalje u procesu ekonomske integracije EU koji je počeo 1957. godine. Formiranje ekonomske i monetarne unije podrazumijeva koordinaciju ekonomskih i fiskalnih politika, zajedničku monetarnu politiku i zajedničku valutu. Trenutno, svih 27 država članica dio su ekonomske unije dok, prema aktuelnom stanju, 19⁵⁶ od 27 država članica ima zvaničnu valutu euro. Države članice Evropske unije u kojima je valuta euro jedino zakonsko sredstvo plaćanja čine euro zonu.

⁴⁹ Kandžija, V. i Host, A.: Evropski monetarni sustav, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/45168>, pristupljeno 22.05.2022.

⁵⁰ Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice sa pratećim aneksima, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HR>, pristupljeno 22.05.2022.

⁵¹ Član 105 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice

⁵² Ross, G.: *Economic and Monetary Union Twenty Years after Maastricht: Case Studies in European Union Intergovernmentalism*, dostupno na https://www.persee.fr/doc/rqdi_0828-9999_2012_hos_2_1_1465, pristupljeno 22.05.2022.

⁵³ Brekalo, M.: Monetarni suverenitet i Eurozona, Osijek: Svjetla grada d.o.o., 2011., str. 141

⁵⁴ Balassa, B.: *The Theory of Economic Integration*, Illinois, 1961., str. 1-2

⁵⁵ Zukrowska, K.: *Consequences of monetary union for european integration*, Polish Quarterly of International Affairs, 6(3), 1997., str. 79

⁵⁶ *EU Countries using the euro*, dostupno na https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/countries-using-euro_en, pristupljeno 22.05.2022. Države u eurozoni su: Austrija, Belgija, Kipar, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Irska, Italija, Latvija, Litvanija, Luksemburg, Malta, Nizozemska, Portugal, Slovačka, Slovenija i Španija. Od 01. januara 2023. godine Hrvatska će biti 20. država koja će pristupiti eurozoni (Saopštenje za javnost Evropskog parlamenta o ulasku R. Hrvatske u eurozonu od 05.07.2022. <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34360/meps-approve-croatia-s-entry-into-the-eurozone>, pristupljeno 10.07.2022.

U praktičnom smislu, Evropska monetarna unija (dalje u tekstu: EMU) znači⁵⁷:

- koordinaciju kreiranja ekonomskih politika,
- koordinaciju fiskalnih politika, posebno kroz ograničenja državnog duga i deficita,
- neovisnu monetarnu politiku koju vodi Evropska centralna banka (dalje u tekstu: ECB),
- jedinstvena pravila i nadzor nad finansijskim institucijama u eurozoni i
- jedinstvenu valuta i eurozonu.

U EMU više je institucionalnih aktera koji su odgovorni za ekonomsku politiku, odnosno odgovornost je podijeljena između država članica i institucija EU. Glavni institucionalni akteri u EMU su⁵⁸:

- Evropsko vijeće – utvrđuje glavne političke smjernice,
- Vijeće EU-a („Vijeće”) – koordinira donošenje ekonomskih politika EU-a i odlučuje može li država članica usvojiti euro,
- „Euroskupina” – koordinira politike od zajedničkog interesa za države članice europodručja,
- države članice – određuju svoje nacionalne proračune unutar dogovorenih granica deficita i duga te određuju vlastite strukturne politike koje uključuju tržište rada, mirovine i tržišta kapitala,
- Evropska komisija – prati uspješnost i usklađenost,
- Evropska središnja banka (ESB) – utvrđuje monetarnu politiku pri čemu je primarni cilj stabilnost cijena i djeluje kao središnje nadzorno tijelo finansijskih institucija u europodručju,
- Evropski parlament – dijeli posao izrade zakonodavstva s Vijećem i podvrgava gospodarsko upravljanje demokratskom nadzoru, posebno putem novog gospodarskog dijaloga.

⁵⁷ *Economic governance under EMU*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en, pristupljeno 22.05.2022.

⁵⁸ Ibid.



3.2. Historijat nastanka Evropske monetarne unije

Premda postoje ranije primjeri kao što su Latinska monetarna unija (sastavljena od Belgije, Francuske, Italije i Švicarske 1870-ih), Italija nakon ujedinjenja 1861. godine, Njemačka nakon ujedinjenja u oba slučaja 1881. i 1990. godine, EMU je proces za koji ne postoji historijski presedan imajući u vidu da navedeni primjeri monetarnih unija nisu podrazumijevali jedinstvenu centralnu banku.⁵⁹ Korijeni za formiranje monetarne unije, odnosno potražnje za funkcionalnim valutnim sistemom u Evropi, sežu dalje u historiju. Pažljivim ispitivanjem postaje očigledno da je glavni razlog za uspostavljanje evropskog valutnog sistema bila potraga za stabilnošću valuta. Stabilnost deviznih kurseva bila je važan faktor potreban da bi se pružila sigurnost onima koji se bave spoljnom trgovinom.⁶⁰ Drugi razlozi za upostavljanje EMU su⁶¹: ugrožavanje funkcioniranja unutrašnjeg tržišta, razlika u kursovima valuta utiče na kretanje kapitala na finansijskim tržištima, negativan uticaj na investicije, limitirajući faktor u ekonomskom rastu te neophodna sinhronizacija monetarnih politika država. Generalno, razvoj EMU potrebno je analizirati u širem kontekstu EU integracija, konkretnije s osloncem na tri prekretnice i to⁶²: (a) ekonomsku osnovu koja uključuje zajedničke ekonomske interese evropskih zemalja i regiona s više od pedeset godina dugom historijom ekonomske integracije kroz Evropske zajednice, (b) politička osnova napravljena na snažnoj političkoj volji da se uspostavi EMU pod vodstvom francusko-njemačkog dvojca, a zatim i ostalih članica EU, i (c) pravne osnove - ugovorna osnova: Ugovor o Evropskoj uniji (s izmjenama i dopunama) i Protokoli uz Ugovor.

Formiranje monetarne unije u evropskoj historiji je epizoda koja se ponavlja vođena idejom o prevazilaženju prepreka koje nastaju usljed političke fragmentiranosti pa je tako između 14. i 15. stoljeća uspostavljen niz unija na njemačkom govornom području, a što će služiti kao model za Skandinavsku i Latinsku monetarnu uniju.⁶³ Govoreći u kontekstu euro integracija 1950-ih godina, ideje nisu bile usmjerene prema uspostavljanju monetarne unije. U tim godinama fokus je bio na stvaranju zajedničkog poljoprivrednog tržišta i uspostavljanju carinske unije. Jedan od razloga zbog kojih fokus nije bio na stvaranju monetarnih integracija

⁵⁹ Exchengreen, B.: *European Monetary Unification*, Journal of Economic Literature Vol. XXXI (September 1993), str. 1321-1357

⁶⁰ Scobie, H. M.: *European Monetary Union_ Progress and Prospects*, Routledge (1998).pdf

⁶¹ Kandžija, V. i Host, A.: Evropski monetarni sustav, *Ekonomski pregled* 52 (11-12), 2001, str. 1264-1266, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/45168>, pristupljeno 22.05.2022.

⁶² Dragojlović N.: *The European Monetary Union*, *Revija za Evropsko pravo*: VI (2004) 1, Centar za pravo EU, Kragujevac, str. 45

⁶³ Einaudi, L.: *The Generous Utopia of Yesterday Can Become the Practical Achievement of Tomorrow': 1000 Years of Monetary Union in Europe*, *National Institute Economic Review* No. 172 (April 2000), str. 90

je postojanje međunarodnog monetarnog sistema Bretton-Woodsa koji je podrazumijevao da su valute država bile fiksirane s mogućnošću prilagodbe. Sistem je dobro funkcionirao sve do sredine 1960-ih godina, dok je 1971. godine formalno prestao funkcionirati nakon čega se nosioci ekonomsko-političkih ovlasti suočavaju s dvije ideje promjenjivim kursovima i monetarnim unijama.⁶⁴ Prve ideje o zajedničkoj valuti na nivou Zajednice nastaju od tzv. *Marjolin memorandum* 1962. godine kada je Evropska komisija predložila da carinska unija preraste u ekonomsku uniju s nepovratno fiksiranim međusobnim kursovima valuta država članica ekonomske zajednice.⁶⁵ Međutim, s izuzetkom formiranja Odbora guvernera centralnih banaka država članica Evropske ekonomske zajednice 1964. godine s ograničenom ulogom nisu poduzeti konkretni koraci ka formiranju ekonomske unije ocijenivši u to vrijeme da Bretton-Wood sistem osigurava opću stabilnost valuta. Bretton-Wood sistem zasnivao se na dolaru, koji je predstavljao sidro sistema ujedno povezan sa zlatom, što je za svijet značilo svojevrsnu monetarnu ujedinenost sa sličnim kamatnim stopama i stopama inflacije, odnosno konvertibilnost svih evropskih valuta u dolar po fiksnom kursu.⁶⁶ Formalni temelji Evropske monetarne unije uspostavljeni su 1969. godine kada je Evropska komisija predložila tzv. *Barre Plan* kojim se teži uspostavljanju ekonomske i monetarne unije. Postupak Evropske komisije je bio odgovor na kasniju neodrživost Bretton-Wood sistema i razilaženje prioriteta ekonomskih politika država članica Evropske ekonomske zajednice što je postalo prijetnja funkcioniranju carinske unije i zajedničkog poljoprivrednog tržišta. Godine 1970. objavljen je tzv. *Wernerov Report* koji je sadržavao osnove za uspostavljanje monetarne unije u nekoliko faza do 1980. godine. Na pomenutom izvještaju radila je grupa stručnjaka predvođena Luksemburškim premijerom Pierre Wernerom. U Izvještaju, čija se manjkavost ogledala u nedostatku čvršćih kriterija za koordinaciju ekonomskih politika, je, između ostalog, konstatirano⁶⁷:

- monetarna unija podrazumijeva potpunu i nepovratnu konvertibilnost valuta, eliminisanje marginalne fluktuacije kurseva, neopozivo fiksiranje pariteta i potpuno oslobađanje kretanja kapitala,

⁶⁴ Sadeh, T. and Verdun, A.: *Explaining Europe's Monetary Union: A Survey of the Literature*, International Studies Review Vol. 11, No. 2 (Jun., 2009) str. 280

⁶⁵ Mintas Hodak Lj.: *Evropska unija*, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 329

⁶⁶ Mundell, R.: *The Significance of the Euro in the International Monetary System*, The American Economist Vol. 47, No. 2 (Fall, 2003), str. 29-30

⁶⁷ Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of economic and monetary union in the Community (8 October 1970) — final version, dostupno na https://www.cvce.eu/obj/report_to_the_council_and_the_commission_on_the_realisation_by_stages_of_economic_and_monetary_union_in_the_community_8_october_1970_final_version-en-2dfa2a56-59bb-4f0c-bbc1-c7a06ad-c34fe.html, pristupljeno 24.05.2022.



- ubrzanu harmonizaciju mjera monetarne politike,
- na institucionalnom planu, u završnoj fazi, dva organa Zajednice su neophodna: Centar odlučivanja za ekonomsku politiku i sistem Zajednice za centralne banke,
- provođenje procedure konsultacija preliminarne i obavezne uz pojačanu aktivnost organa Zajednice, posebno Vijeća i Komisije, kao i Odbora guvernera centralnih banaka.

Izvještaj je predviđao tri faze u stvaranju monetarne unije⁶⁸:

- a) eliminiranje fluktuacije nacionalnih kurseva i monetarna stabilnost,
- b) usklađivanje nacionalnih poreznih sistema uz kontrolu nad promjenom valutnih odnosa i
- c) osnivanje Evropskog fonda za monetarnu saradnju.

U postupku formiranja ekonomske i monetarne unije, u martu 1971. godine dogovorom država članica uspostavljen je sistem *zmije u tunelu* (operativan 1972. godine) koji je podrazumijevao fluktuaciju međusobnih kurseva država članica u rasponu od $\pm 2,25\%$ u odnosu na središnji paritet, uz ograničenu fluktuaciju prema dolaru. Sistem *zmije u tunelu* nije doživio uspjeh zbog tadašnjih globalnih privrednih okolnosti te činjenice da su slabe valute morale samostalno rješavati probleme⁶⁹. Godine 1973. uspostavljen je *Fond za evropsku monetarnu saradnju* što se smatra pretečom buduće organizacije centralnih banaka država članica što će postati 1. januara 1994. godine kada je Fond prerastao u Evropski monetarni institut, preteču Evropske centralne banke.⁷⁰

Premda je Wernerov plan bio neuspješan, ustrajalo se na ideji stabilizacije kurseva država Zajednice s ciljem konvergencije kamatnih stopa i stope inflacije. Naredni važan događaj u historijskom pregledu uspostavljanja monetarne unije se desio 1977. godine kada je Evropska komisija predložila uspostavljanje *Evropskog monetarnog sistema* (EMS). Sistem je formalno uspostavljen 1979. godine i uključivo je sve tadašnje države članice⁷¹. Obrazloženje za uspostavljanjem sistema je bilo jednostavno – „promenljivi kursevi većine valuta Evropskih

⁶⁸ Vuković, I., Vizjak, A.: Utjecaj monetarne unije i programa uvođenja eura na daljnji razvoj Europske unije, Politička misao, Vol XXXVII, (2000.), br. 3, str. 115, dostupno na <https://hrcak.srce.hr/file/42866>, pristupljeno 24.05.2022.

⁶⁹ Baldwin, R. i Wyplosz, Ch.: Ekonomija evropskih integracija, Treće izdanje, Data Status, Beograd, 2009. str. 472

⁷⁰ Vidi više na: Evropska središnja banka. Evropski fond za monetarnu saradnju. (od 1973. do 1993.), dostupno na https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/emcf/html/index.hr.html, pristupljeno 24.05.2022.

⁷¹ Tadašnje države članice bile su: Njemačka, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Belgija, Nizozemska, Luksemburg, Danska, Irska i Italija.

zajednica (EZ) imali su negativan uticaj na unutrašnju koheziju i investicije, kao i na trgovinu između zemalja EZ i između njih i njihovih glavnih trgovinskih partnera⁷². Evropski monetarni sistem nalikovao je sistemu *zmije u tunelu*, ali ključna novost je bila uvođenje Evropske valutne jedinice (ECU). Evropska valutna jedinica predstavljala je svojevrsnu korpu valuta svih država članica. Svaka valuta je imala svoj ponder koji je predstavljao veličinu države i njen značaj u trgovini u Evropi te je sistem revidiranja bio svakih pet godina uz vrijednost ECU na 1\$. Evropska valutna jedinica nije bila valuta: ECU nije imala fizički oblik i centralne banke nisu obavljale transakcije u ECU. Uvođenjem eura, 4. januara 1994. godine, njegova vrijednost je iznosila tačno 1 ECU u prvoj kotaciji tog dana i tada je ECU prestao postojati. Evropski monetarni sistem može se označiti uspješnim. Naime, sistem je omogućio da se države s većom stopom inflacije vezuju za kurs valute države koja ima reputaciju i sposobnost održavanja niske stope inflacije te je poboljšao koordinaciju monetarnih politika uz manji, nedovoljan, opseg koordinacije ostalih ekonomskih politika. Tadašnje okolnosti, konkretnije druga naftna kriza i odlučni politički prioritet unapređenja unutrašnjeg tržišta⁷³ u prvi plan su stavili realizaciju Programa jedinstvenog tržišta, što je uspostavljanje monetarne unije stavilo u drugi plan. Kada je uspostavljeno jedinstveno tržište, 1. maja 1987. godine, značaj uvođenja jedinstvene valute s ciljem iskorištavanja punog potencijala jedinstvenog tržišta je prepoznat.

Prednosti uvođenja jedinstvene valute su⁷⁴:

- transparentnost cijena,
- smanjenje transakcijskih troškova,
- eliminiranje troškova fluktuacija deviznog kursa između članica jedinstvenog tržišta,
- stabilnost cijena,
- lakoća uspoređivanja cijena među državama,
- poboljšana privredna stabilnost i rast,
- bolje integrirana i učinkovita finansijska tržišta,
- veći uticaj na svjetsku privredu te
- bolja monetarna politika.

⁷² EMU, *A Historical Documentation*, dostupno na https://ec.europa.eu/archives/emu_history/history/part_a_2_b.htm, pristupljeno 24.05.2022.

⁷³ Govor predsjednika Komisije Roy Jenkis. Dostupno na https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter9/19771027en-17casemonetaryunion.pdf, pristupljeno 24.05.2022.

⁷⁴ Vidi više na: Gabriel, M.: *Euro – Advantages and Disadvantages*, CES Working Papers – Volume VI, Issue 3, dostupno na https://ceswp.uaic.ro/articles/CESWP2014_VI3_MUR.pdf, pristupljeno 24.05.2022. i Mundell, R.: *The Significance of the Euro in the International Monetary System*, *The American Economist* Vol. 47, No. 2 (Fall, 2003), str. 33



Navedene prednosti uvođenja jedinstvene valute međusobno su povezane. Uvođenjem eura kao jedinstvene valute eliminirani su troškovi fluktuacije deviznog kursa između članica jedinstvenog tržišta što donosi koristi kako za potrošače tako i za privredna društva koji su time pošteđeni dodatnih troškova, izloženosti riziku i netransparentnosti prekograničnih transakcija i skupih promjena cijena na valutnim tržištima.⁷⁵

Debata o EMU u potpunosti je ponovo pokrenuta na samitu u Hanoveru u junu 1988. godine kada se tražilo od 'ad hoc komiteta' guvernera centralnih banaka dvanaest država članica, kojim je predsjedavao predsjednik Komisije, Jacques Delors, da predloži novi raspored s jasnim, praktičnim, realističnim koracima što je Delorsov izvještaj sadržavao. Evropsko vijeće time je potvrdilo cilj progresivnog ostvarenja EMU.

Vijeće je ovlastilo odbor kojim je predsjedavao Jacques Delors, tadašnji predsjednik Evropske komisije, da prostudira i predloži konkretne faze koje vode do formiranja EMU. Komitet su činili guverneri tadašnjih nacionalnih centralnih banaka Evropske zajednice (EZ); Alexandre Lamfalussy, tadašnji generalni direktor Banke za međunarodna poravnanja (BIS); Niels Thygesen, profesor ekonomije, Danska; i Miguel Boyer, tadašnji predsjednik Banco Exterior de España.⁷⁶

U Strazburu u decembru 1989. godine, Evropski savjet se složio da sazove Međuvladinu konferenciju (IGC) o EMU prije kraja 1990. godine, posebno kako bi se izvršile neophodne promjene u ugovoru za ekonomsku i monetarnu uniju. Pripreme su započete na sastanku Vijeća ministara ekonomije i finansija (ECOFIN) u julu 1990. godine predstavljanjem izvještaja Monetarnog komiteta. Preporuku izvještaja o jedinstvenoj monetarnoj politici i jedinstvenoj valuti podržalo je 11 država članica (sve države članice osim Ujedinjenog Kraljevstva). U ovom dokumentu, usvojenom u avgustu 1990. godine, Komisija je naglasila četiri elementa koje je smatrala osnovom istinske ekonomske i monetarne unije:

- a) Monetarnu politiku mora definisati i sprovoditi nova institucija Zajednice, Evropska centralna banka;
- b) Primarni zadatak Evropske centralne banke bio bi da obezbijedi stabilnost cijena i da djeluje nezavisno od političkih pritisaka;

⁷⁵ Prednosti eura, EU, dostupno na https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/benefits_hr, pristupljeno 24.05.2022.

⁷⁶ *Economic and Monetary Union*, European Central Bank, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.en.html>, pristupljeno 24.05.2022.

- c) Bila je neophodna bliska konvergencija nacionalnih ekonomskih politika zasnovanih na budžetskoj disciplini od strane država članica;
- d) Evropska valutna jedinica (ECU) trebala bi postati buduća jedinstvena valuta Evrope.⁷⁷

Stoga, na osnovu predstavljenog historijskog puta ka uspostavljanju Evropske monetarne unije, moguće je identificirati tri politička pokušaja za uspostavljanje EMU prije njenog uspješnog uspostavljanja 1999. godine i to⁷⁸:

- a) Prvi pokušaj (1969) Samit u Den Haagu i Wernerov izvještaj;
- b) Drugi pokušaj (1979) Evropski monetarni sistem i ECU;
- c) Treći pokušaj (1989) Jedinstveni evropski akt i „Delorsov izvještaj“.

Uspostavljanje EMU i uvođenje eura (1999) implementirao je kroz tri etape u okviru kojih su pravljani određeni koraci:

I etapa započela je 1. jula 1990. godine - Evropsko vijeće je u junu 1989. godine odlučilo da prva etapa ekonomske i monetarne unije započinje 1. jula 1990. godine na osnovu Delorsovog izvještaja. Od tog datuma su, u principu, ukinuta sva ograničenja kretanja kapitala između država članica. Odboru guvernera centralnih banaka država Evropske ekonomske zajednice dodijeljene su dodatne nadležnosti. Na osnovu Odluke Evropskog vijeća od 12. marta 1990. godine, dodatne nadležnosti uključivale su održavanje konsultacija i promicanje koordinacije monetarnih politika država članica s ciljem postizanja stabilnosti cijena. Imajući u vidu složenosti zadataka i relativno kratko vrijeme za njihovu realizaciju, pripremne radove za treću etapu ekonomske i monetarne unije je, također, predvodio Odbor guvernera. Prva etapa je podrazumijevala besplatno korištenje ECU (evropska valutna jedinica, preteča €) i unapređenje ekonomske konvergencije.

II etapa započela je 1. januara 1994. godine uspostavljenjem Evropskog monetarnog instituta (EMI) 1. januara 1994. godine što je ujedno označilo kraj djelovanja Odbora guvernera. EMI

⁷⁷ Vezano za tačku 4, Evropsko vijeće u Madridu je u decembru 1995. odlučilo da se buduća jedinstvena valuta umjesto ECU zove "euro" za što su navedeni sljedeći razlozi: činjenica da se definicija jedinice promijenila (od indirektno izračunate jedinice valute iz korpe u jedinicu definiranu ponudom i potražnjom na berzanskim tržištima), psihološka barijera depresijacije korpe ECU-a, činjenica da je ECU bila skraćenica za „European Currency Unit“, što bi se moglo tumačiti kao zajednička evropska računovodstvena jedinica, a ne kao valuta sama po sebi ili veća raznolikost u izgovoru ECU nego EURO na različitim jezicima. *The third attempt to create EMU (1989), EMU: A historical documentation*, dostupno na https://ec.europa.eu/archives/emu_history/history/part_a_2_c.htm, pristupljeno 24.05.2022.

⁷⁸ *History of the Economic and Monetary Union (EMU)*, UNIC, dostupno na <https://www.library.unic.ac.cy/history-economic-and-monetary-union-emu-0>, pristupljeno 24.05.2022.



nije imao nikakvu odgovornost za vođenje monetarne politike u Evropskoj uniji – to je ostalo u nadležnosti nacionalnih vlasti – niti je imao bilo kakvu nadležnost za provođenje deviznih intervencija. Dva ključna zadatka EMI-a bila su:

- jačanje saradnje Centralne banke i koordinacije monetarne politike i
- izvršenje priprema potrebnih za uspostavljanje Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB) za vođenje jedinstvene monetarne politike i za stvaranje jedinstvene valute u trećoj fazi.

U kontekstu zadataka EMI-a, kroz rad EMI-a obezbijeđen je forum za konsultacije i razmjenu mišljenja i informacija o pitanjima politike te je preciziran regulatorni, organizacioni i logistički okvir neophodan da ESCB obavlja svoje zadatke u trećoj fazi. U decembru 1995. godine Evropsko vijeće se složilo da nazove evropsku valutnu jedinicu, koja će se uvesti na početku treće faze, 'euro' i potvrdilo da će treća faza EMU-a početi 1. januara 1999. godine.

III etapa počela je od 1. januara 1999. godine neopozivim fiksiranjem deviznih kurseva valuta 11 država članica koje su prvobitno učestvovala u Monetarnoj uniji i vođenjem jedinstvene monetarne politike pod odgovornošću ECB-a. Jedinstvena valuta euro je u početku bila elektronska valuta. Novčanice i kovanice eura uvedene su tri godine kasnije, 2002. godine. Broj država članica učesnica 1. januara 2001. godine porastao je na 12 kada je Grčka ušla u treću fazu EMU. Slovenija je postala 13. članica eurozone 1. januara 2007, a godinu dana kasnije slijede Kipar i Malta, Slovačka 1. januara 2009, Estonija 1. januara 2011, Letonija 1. januara 2014. i Litvanija 1. januara 2015. godine. Na dan kada je svaka zemlja pristupila eurozoni, njena centralna banka je automatski postala dio Eurosistema.⁷⁹

3.3. Pretpostavke za uvođenje Evropske monetarne unije

S ciljem implementacije druge i treće etape bile su neophodne izmjene Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (*Rimski ugovor*). Izmjene su se odnosile na stvaranje institucionalnih pretpostavki. Stoga, sazvana je Međuvladina konferencija o EMU koja je održana 1991. godine paralelno s Međuvladinom konferencijom o političkoj uniji.⁸⁰ Rezultat

⁷⁹ Zastupnici Evropskog parlamenta dali su pozitivno mišljenje za ulazak Hrvatske u eurozonu od 1. januara 2023. godine.

⁸⁰ *Economic and Monetary Union (EMU) – history*, European Central Bank., dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.en.html>, pristupljeno 24.05.2022.

pregovora bilo je potpisivanje Ugovora o Evropskoj uniji koji je dogovoren u decembru 1991. godine, a potpisan u Maastrihu 7. februara 1992. godine. Ugovor, kojim je izmijenjen i dopunjen Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, mijenja naziv u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i uveden je, između ostalog, Protokol o Statutu Evropskog sistema centralnih banaka i Evropske centralne banke i Protokol o Statutu Evropskog monetarnog instituta, a stupio je na snagu tek 1. novembra 1993. godine zbog kašnjenja u njegovoj ratifikaciji čime su uspostavljene „osnove ekonomske i monetarne unije, predviđene metode i rok za realizaciju u državama članicama s izuzetkom Danske i Ujedinjenog Kraljevstva koje su dobile poseban status (tzv. *opt-out* klauzulu) na osnovu koje nisu obavezne sudjelovati u trećoj fazi EMU“.⁸¹ Ugovorom iz Maastrichta uspostavljeni su kriteriji za sudjelovanje u trećoj fazi EMU, odnosno ekonomski i pravni uvjeti konvergencije koje je neophodno ispuniti za uvođenjem jedinstvene valute euro. Dva osnovna uvjeta su:

- a) postizanje visokog stepena održive konvergencije (ekonomska konvergencija koja se načelno može podijeliti na tri monetarna – inflacija, kamatne stope i stabilnost kursa i dva fiskalna kriterija – budžetski i javni dug) i
- b) usaglašavanje nacionalne legislative država članica s članom 108. i 109. Ugovora o EU (pravna konvergencija).

Detaljnije, utvrđeni kriteriji konvergencije *Ugovorom iz Maastrichta* su⁸²:

- Stabilnost cijena – u Ugovoru je definisano: *Postizanje visokog stepena stabilnosti cijena; to će biti vidljivo iz stope inflacije koja je blizu stope zabilježene u najviše trima državama članicama koje su najuspješnije u smislu stabilnosti cijena.* U praksi, stopa inflacije određene zemlje članice ne smije biti veća od 1,5 postotnih poena prosječne stope inflacije za tri zemlje EU s najnižom inflacijom u godini koja prethodi preispitivanju stanja u zemlji članici kandidatkinji za EMU. Stopa inflacije mjeri se indeksom potrošačkih cijena.
- Državne finansije – u Ugovoru je definisano: *Pokazatelj održivosti državnih finansija definiran je umjerenim budžetskim deficitom.* U praksi, Komisija Evropske unije pri izradi godišnjih preporuka koje upućuje Vijeću ministara finansija ispituje budžetsku

⁸¹ Mintas Hodak Lj.: Evropska unija, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 334

⁸² Navedeno prema: Kesner-Škreb, M.: Financijska teorija i praksa, 2006, 30 (4), 407-408, Konvergencijski kriteriji, Evropska Centralna banka., dostupno na: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.hr.html>, pristupljeno 24.05.2022. Zukrowska, K.: *Consequences of monetary union for european integration*, Polish Quarterly of International Affairs, 6(3), 1997., str. 84-87, Schmidt, Ch: *Real Convergence in the European Union: An Empirical Analysis*, 1997., str. 16-21



disciplinu na temelju sljedećih kriterija: 1. Deficit budžeta opće države: udio budžetskog deficita opće države u bruto domaćem proizvodu (BDP) ne smije prelaziti 3% na kraju prethodne finansijske godine. Ako nije tako, dopušta se da deficit privremeno bude iznad (ali još uvijek blizu) razine od 3%. 2. Državni dug: udio bruto duga opće države u BDP-u ne smije preći 60% na kraju prethodne finansijske godine. Ako nije tako, udio mora pokazivati tendenciju značajnog smanjivanja i mora se zadovoljavajućom dinamikom približavati referentnoj vrijednosti.

- Kurs - u Ugovoru je definisano: *Održavanje normalnih fluktuacija u granicama određenim kursnim mehanizmom Evropskog monetarnog sistema, tokom najmanje dvije godine, bez devalvacije u odnosu na bilo koju valutu zemlje članice.* Država članica mora sudjelovati u Kursnom mehanizmu (*Exchange-rate mechanism*, ERM) Evropskoga monetarnog sistema neprekidno tokom dvije godine prije godine u kojoj se preispituje stanje. To znači da se fluktuacije tečaja između eura i valuta članica moraju kretati u dogovorenim granicama. Osim toga, u istom razdoblju zemlja članica ne smije devalvirati svoju valutu.
- Dugoročne kamatne stope - u Ugovoru je definisano: *Postojanost konvergencije koju ostvari zemlja članica (...) izražava se pomoću razina dugoročne kamatne stope.* Nominalna dugoročna kamatna stopa (na državne obveznice ili slične vrijednosnice) u praksi ne smije za više od dva postotna poena preći odgovarajuću kamatnu stopu u (najviše) tri zemlje članice s najnižom inflacijom (riječ je o istim zemljama koje su navedene i u kriteriju o stabilnosti cijena). Razdoblje razmatranja je godina prije početka preispitivanja stanja u određenoj zemlji članici kandidatkinji za EMU.

U Ugovoru su, pored navedenih kriterija, predviđeni dodatni faktori koji se razmatraju za ekonomsku i monetarnu integraciju i to: a) integracija tržišta i b) razvoj platnog bilansa.⁸³ Prema Ugovoru, najmanje jednom svake dvije godine ili na zahtjev države članice s „derogacijom“, Komisija i Evropska centralna banka procjenjuju napredak koji su ostvarile zemlje kandidata za eurozonu i objavljuju svoje zaključke u odgovarajućim izvještajima o konvergenciji.⁸⁴

⁸³ Član 140 stav 1 Ugovora o funkcioniranju EU, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75e-d71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, pristupljeno 24.05.2022.

⁸⁴ Ibid.

3.4. Osnovi monetarne politike Evropske centralne banke

U EMU, ECB je od 1. januara 1999. godine postala odgovorna za vođenje monetarne politike u eurozoni – najvećoj svjetskoj ekonomiji nakon SAD-a. ECB je stvorena na temeljima EMI koji je definirao područje djelovanja ECB, ciljeve, strategiju i instrumente. Pravni osnov za jedinstveno vođenje monetarne politike je sadržan u Ugovoru o funkcioniranju Evropske unije i Statutu Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB) i ECB. Statutom je uspostavljen ESCB i ECB od 1. juna 1998. godine pri čemu je ECB jezgro Eurosistema i ESCB. ESCB se sastoji od ECB i nacionalnih centralnih banaka svih država članica EU bez obzira da li su usvojile euro ili ne⁸⁵. Eurosistem se sastoji od ECB i nacionalnih centralnih banaka onih zemalja koje su usvojile euro. Eurosistem i ESCB koegzistiraju sve dok postoje države članice EU izvan eurozone.

Osnov za djelovanje ECB je sadržan u primarnom i sekundarnom pravu EU. U obavljanju svojih zadataka, ECB može, u skladu s članom 132 stav 1 Ugovora o funkcioniranju EU, donositi uredbu i odluke potrebne za izvršavanje zadaća koje su ESCB-u povjerene temeljem ugovorâ i Statuta ESCB-a i ECB-a i davati preporuke i mišljenja koja može odlučiti objaviti u skladu sa stavom 2 člana 132 Ugovora o funkciniranju EU.

U pogledu organizacijske strukture, sastava i opsega donošenja odluka, potrebno je institucionalno razlikovati sljedeća tijela ECB:

- Upravno vijeće - glavno tijelo za donošenje odluka o vođenju monetarne politike koje se sastoji od šest članova Izvršnog odbora ECB-a i 19 guvernera nacionalnih centralnih banaka eurozone;⁸⁶
- Izvršni odbor - odgovoran je za donošenje i provođenje dnevnih operativnih odluka, tj. tekuće poslovanje ECB-a. Izvršni odbor čine predsjednik, potpredsjednik i još četiri člana. Sve članove Izvršnog odbora imenuje Vijeće kvalifikovanom većinom iz redova priznatih osoba s ugledom i stručnim iskustvom u monetarnom ili bankarskom području;⁸⁷

⁸⁵ Član 282 Ugovora o funkcioniranju EU, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, pristupljeno 24.05.2022.

⁸⁶ Član 283 stav 1 Ugovora o funkcioniranju EU i člana 10 i 12 Protokola br. 4 o statutu Evropskog sistema Centralnih banaka i Evropske Centralne banke, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR>, pristupljeno 24.05.2022.

⁸⁷ Član 283 stav 2 Ugovora o funkcioniranju EU člana 11 i 12 Protokola br. 4 o statutu Evropskog sistema Centralnih banaka i Evropske Centralne banke, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR>, pristupljeno 24.05.2022.



- Generalno vijeće - sastoji se od predsjednika ECB-a, potpredsjednika ECB-a i guvernera nacionalnih centralnih banaka (NCB) 27 država članica EU. Stoga, Generalno vijeće uključuje predstavnike 19 zemalja eurozone i 8 zemalja van eurozone. Ostali članovi Izvršnog odbora ECB-a, predsjednik Vijeća EU i jedan član Evropske komisije mogu prisustvovati sastancima Generalnog vijeća, ali nemaju pravo glasa. Osnovni zadatak je savjetodavna uloga država članica prilikom pristupanja Eurosystemu. S tim u vezi, Generalno vijeće prihvata Izvještaje o konvergenciji i nadgleda funkcionisanje kursnog mehanizma ERM II,⁸⁸
- Nadzorni odbor - sastaje se svake tri sedmice kako bi raspravljao, planirao i provodio nadzorne zadatke ECB-a. Predlaže nacрте odluka Upravnom vijeću po postupku bez prigovora. Odbor čine predsjedavajući (imenovan na pet godina bez mogućnosti obnavljanja), potpredsjednik (izabran među članovima Izvršnog odbora ECB-a), četiri predstavnika ECB-a, predstavnici nacionalnih supervizora.⁸⁹

Ključni cilj ECB-a utvrđen je članom 127 (1) Ugovora o funkcioniranju EU, a tiče se osiguravanja stabilnosti cijena. Ostvarivanje cilja ECB-a doprinos je postizanju ciljeva EU propisanih u članu 3 Ugovora o funkcinoranju EU, a koji se tiču: uravnoteženog ekonomskog rasta, visoko konkurentne *social market* ekonomije sa ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka te visokog nivoa zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine pri tome ne dovodeći u pitanje stabilnost cijena. Ugovorom je definisano da ECB doprinosi nesmetanom vođenju politika koje sprovode nadležni organi koji se odnose na prudencijalni nadzor kreditnih institucija i stabilnost finansijskog sistema. Nadalje, propisano je da će ECB djelovati u skladu s principom otvorene tržišne ekonomije sa slobodnom konkurencijom favorizirajući efikasnu alokaciju resursa.

Stabilnost cijena, što se smatra najvećim doprinosom monetarne politike ekonomskom razvoju i tržištu rada, postiže se kroz održavanje niske, stabilne i predvidive stope inflacije. Ciljana stopa inflacije za ECB u srednjem vremenskom roku iznosi 2% što je stopa latentne ili potencijalne inflacije koja pogoduje pozitivnim kretanjima u ekonomiji te je posvećenost ECB ovom cilju simetrična ocijenivši da je preniska stopa inflacije jednako negativna pojava kao i visoka stopa inflacije.

⁸⁸ Član 44-46 Protokola br. 4 o statutu Evropskog sistema Centralnih banaka i Evropske Centralne banke, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR>, pristupljeno 24.05.2022.

⁸⁹ Nadzorni odbor, Evropska Centralna banka, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/ssm/html/index.hr.html>, pristupljeno 25.05.2022.

U ostvarivanju zadataka ECB važno je osigurati njenu nezavisnost. Potrebno je razlikovati četiri vida nezavisnosti i to:

- a) Institucionalna nezavisnost – pravno-institucionalnim okvirom, Ugovorom o funkcioniranju EU i Statutom, za vođenje jedinstvene monetarne politike utvrđena je nezavisnost ECB. Član 130 Ugovora o funkcioniranju EU propisuje da pri izvršavanju ovlasti i obavljanju zadaća i dužnosti koje su im dodijeljene Ugovorima i Statutom ESCB-a i ECB-a, ni ECB ni nacionalne centralne banke, kao ni članovi njihovih tijela nadležnih za odlučivanje, ne traže i ne primaju instrukcije/uputstva od institucija, tijela, ureda ili agencija Unije, bilo koje vlade država članica ili bilo kojeg drugog tijela. Institucije, tijela, uredi ili agencije Unije i vlade država članica obvezuju se da će poštovati ovo načelo i da neće nastojati utjecati na članove tijela nadležnih za odlučivanje u ECB ili u nacionalnim centralnim bankama u obavljanju njihovih zadataka.
- b) Funkcionalna nezavisnost – osigurana monopolom na izdavanje novčanica i zahtjevom da izdavanje kovanica država članica podliježe potvrdi ECB. Nadalje, Euro-sistemu je zabranjeno odobravati zajmove tijelima EU ili nacionalnim subjektima javnog sektora.
- c) Finansijska nezavisnost - finansijski aranžmani ECB-a su odvojeni od finansijskih aranžmana u EU. ECB ima sopstveni budžet što je čini neovisnom i uspostavlja pretpostavke za učinkovito izvršavanje zadataka. Kapital ECB upisuju i uplaćuju nacionalne centralne banke eurozone.
- d) Lična nezavisnost – osigurana Statutom koji predviđa duge mandate za članove Upravnog vijeća kao i u pogledu razloga za njihovo smjenjivanje čime se izbjegava problem sukoba interesa. Istovremeno, članovi Izvršnog odbora ne mogu biti ponovo imenovani.⁹⁰

Osiguravajući neovisnost ECB-a u njenom djelovanju, ECB ima obavezu i odgovornost izvještavanja javnosti o svojoj strategiji, procjenama i odlukama o politici što realizira, između ostalog, kroz objavljivanje mjesečnih/godišnjih izvještaja, izvještaja sa sastanaka Upravnog vijeća, prezentacija izvještaja Parlamentu i Vijeću.⁹¹

⁹⁰ *Independence*, European Central Bank, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.en.html>, pristupljeno 25.05.2022.

⁹¹ Član 15 Protokola br. 4 o statutu Evropskog sistema Centralnih banaka i Evropske Centralne banke, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR>, pristupljeno 25.05.2022.



Transparentnost ECB osigurava kroz⁹²:

- Kredibilnost – ostvaruje kroz redovnu komunikaciju o procjeni ekonomske situacije, objavljivanjem jasnih informacija o načinu na koji obavlja zadatke te putem otvorenosti i realnih projekcija u pogledu onoga što monetarna politika može učiniti i, što je još važnije, što ne može učiniti.
- Samodisciplinovanost – snažna posvećenost transparentnosti nameće samodisciplinu kreatorima monetarne politike. Navedeno se realizira dosljednošću tokom vremena u javnom objavljivanju odluka i omogućavanju javnog uvida u aktivnosti monetarne politike.
- Predvidivost – označava javno objavljivanje strategije monetarne politike i saopštavanje redovne procjene ekonomskih kretanja. Navedeno omogućava da potezi ECB-a budu predvidivi za tržišta na srednji rok. Ukoliko tržišni agenti mogu široko predvidjeti odgovore politike, to omogućava brzu implementaciju promjena u monetarnoj politici u finansijske varijable. Ovo zauzvrat može skratiti proces kojim se monetarna politika prenosi iz odluke o investicijama i potrošnji. To može ubrzati sva neophodna ekonomska prilagođavanja i potencijalno povećati efikasnost monetarne politike.

Odluke koje se tiču vođenja monetarne politike donose se svakih šest sedmica precizirajući šta je potrebno poduzeti kako bi se inflacija održala na ciljnom nivou od 2%. Glavno tijelo za donošenje odluka o vođenju monetarne politike je Upravno vijeće ECB-a koje na osnovu ekonomskih, finansijskih i monetarnih kretanja donosi odluku u domenu monetarne politike. Uobičajeno, implementacija odluke Upravnog vijeća ECB-a prepuštena je nacionalnim centralnim bankama.

Instrumenti monetarne politike koje ECB ima na raspolaganju sadržani su u pravnom okviru Eurosistema za instrumente monetarne politike koji se sastoji od „Općeg okvira“ i „Privremenog okvira“ koji dopunjuje, mijenja ili poništava opći okvir.

Sredstva ECB-a su⁹³:

⁹² *Transparency*, European Central Bank, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.en.html>, pristupljeno 25.05.2022.

⁹³ Sredstva navedena i objašnjenja prema: *Our monetary policy instruments and the strategy review*, European Central Bank, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/monetary-policy-instruments.en.html> i poglavlje IV Protokola br. 4 o statusu Evropskog sistema Centralnih banaka i Evropske Centralne banke, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR>, pristupljeno 25.05.2022.

- a) operacije na otvorenom tržištu:
- redovne operacije (engl. *main refinancing operations*),
 - dugoročne operacije (engl. *longer-term refinancing operations*),
 - operacije fine prilagodbe (engl. *fine-tuning operations*);
- b) stopa obaveznih rezervi/minimalnih rezervi;
- c) eskontna/diskontna stopa:
- stopa po kojoj banke mogu regularno pozajmljivati novac od ECB-a (engl. *main refinancing rate*),
 - stopa koju banke plaćaju ECB-u kada žele da koriste prekonoćni kredit van operacije refinansiranja (engl. *marginal lending facility*),
 - stopa koju ECB plaća bankama koje imaju depozit (engl. *deposit facility*);
- d) druge mjere - četiri nova instrumenta monetarne politike:
- negativne kamatne stope,
 - ciljane dugoročne operacije refinansiranja,
 - kupovina imovine,
 - dalje smjernice ECB-a o budućim odlukama o monetarnoj politici (engl. *forward guidance ECB*).

Promjene na svjetskoj razini koje su izmijenile način funkcionisanja ekonomije van su okvira monetarnih politika i mogućnosti djelovanja centralnih banaka. Karakter ovih promjena uslovio je izmjene u načinu vođenja monetarne politike. Navedene promjene dovele su do pada tzv. „prirodne kamatne stope“ – kamatne stope po kojoj privreda nesmetano funkcioniše i cijene su stabilne. U domenu svog djelovanja, a reagirajući na promjene, ECB je predstavila četiri nova instrumenta monetarne politike kako bi obezbijedila da monetarna politika ECB-a poluča pozitivne učinke na privredna društva i potrošače, itd.

Negativne kamatne stope podstiču komercijalne banke da pozajmljuju s niskim kamatnim stopama što istovremeno omogućava da se privredna društva i pojedinci jeftinije zadužuju.

Ciljanim dugoročnim operacijama refinansiranja omogućava se da ECB pozajmljuje novac komercijalnim bankama po veoma povoljnim stopama pod uslovom da taj novac pozajmljuju potrošačima i privrednim društvima.

Kupovina imovine pomaže u jačanju kreditiranja, potrošnje i ulaganja u privredu.



Forward guidance je mjera monetarne politike koja podrazumijeva da ECB pruža informacije o svojim budućim namjerama vođenja monetarne politike na osnovu vlastite procjene izgleda za stabilnost cijena. Način na koji ova mjera funkcionira je da npr. ECB objavi da će kamatne stope vjerovatno ostati na niskom nivou u budućnosti što će učiniti izglednim da komercijalne banke održavaju kamatne stope na niskom nivou za dugoročne kredite. Naime, komercijalne banke znaju da će ECB držati kamatne stope na niskom nivou što će omogućiti komercijalnim bankama, kada im je potrebno, da pozajme novac od ECB-a po niskim kamatnim stopama. Navedeno čini prihvatljivim da same komercijalne banke održavaju niske kamatne stope. Istovremeno, za privredna društva i pojedince navedeno omogućava zaduživanje po niskim kamatnim stopama. Zaključno, mjerom *forward guidance* omogućena je jasna komunikacija o budućim namjerama monetarne politike koja pomaže bankama, učesnicima na finansijskom tržištu, privrednim društvima i potrošačima da bolje razumiju kako će se troškovi pozajmljivanja vjerovatno razvijati u budućnosti. Time ova mjera doprinosi podsticanju investicija i potrošnje stimulirajući ekonomski rast i usklađujući stopu inflacije s ciljem stabilnosti cijena.

3.5. Budućnost Evropske monetarne unije i valute euro

Neki od budućih izazova u funkcioniranju EMU uključuju:

- dobra koordinacija ekonomskih politika,
- kriptovalute,
- digitalizacija,
- anticipiranje uticaja klimatskih promjena na stabilnost cijena - *climateflation*, *fossilflation* i *greenflation*,
- osiguravanje stabilnosti cijena i željene stope inflacije u pandemijskim i postpandemijskim okolnostima,
- proširivanje eurozone.

3.5.1. Koordinacija ekonomskih politika i proširivanje eurozone

Navedeni izazov postoji od momenta formiranja Evropske ekonomske i monetarne unije i činjenice da nisu sve države članice EU ujedno dio eurozone. Pristup svih država članica

eurozoni značit će potpunu realizaciju ideje unutrašnjeg tržišta i ostvarivanja četiri ekonomske slobode. Međutim, ostvarivanje ideje cjelovite eurozone može, za pojedine države članice u kojima se to desi prebrzo, narušiti konkurentnost i imati negativne posljedice po ekonomsku i monetarnu uniju. Imajući u vidu stepen integracije u ekonomskoj i monetarnoj uniji i međuzavinost država članica, *condition sine qua non* je obezbjeđivanje adekvatne koordinacije ekonomskih politika država članica. Koordinacija je način sprečavanja pojave tzv. *država slobodnih jahača* što bi označavalo da pojedine države uživaju blagodati monetarne unije, a da pri tome ne vode adekvatne vlastite ekonomske politike.⁹⁴

3.5.2. Kriptovalute

Kriptovalute su kreirane korištenjem računarske tehnologije bez učešća bilo kojeg odgovornog entiteta i stoga njihova vrijednost ne može biti osigurana od strane institucija. Kripto imovinu razmjenjuju operateri čiji je jedini cilj da ih prodaju po višoj cijeni. Kriptovalute predstavljaju spekulativni visokorizični ugovor bez pratećih osnova. Navedeno prouzrokuje značajne varijacije u njihovoj vrijednosti što čini kripto imovinu neprikladnom za obavljanje tri funkcije valute: sredstvo plaćanja, skladište vrijednosti i obračunska jedinica. Društvene ili ekonomske funkcije kriptovaluta, uprkos značajnim sumama, su pod znakom pitanja. Kriptovalute se uglavnom ne koriste za maloprodajna ili veleprodajna plaćanja, ne finansiraju potrošnju ili investicije. Nemaju nikakvu pozitivnu ulogu u borbi protiv klimatskih promjena, naprotiv, kripto imovina može uzrokovati ogromne količine zagađenja i štete po okoliš. Potencijalni rizik je po finansijsku stabilnost.⁹⁵ U 2021. godini, ECB je upozoravala na opasnost uključivanja velikih tehnoloških kompanija u projekte kriptovaluta, navodeći da bi takvi potezi mogli ugroziti privatnost, stvoriti dodatne rizike za konkurenciju, pa čak i „ugroziti monetarni suverenitet“.⁹⁶

⁹⁴ Mintas Hodak Lj.: *Evropska unija*, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 374

⁹⁵ *The present and future of money in the digital age*, Lecture by Fabio Panetta, (2021) Member of the Executive Board of the ECB., dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211210~09b6887f8b.en.html>, pristupljeno 25.05.2022.

⁹⁶ Stolton, S.: *ECB issues stark warning on Big Tech cryptocurrency projects*, 2021., dostupno na <https://www.euractiv.com/section/digital/news/ecb-issues-stark-warning-on-big-tech-cryptocurrency-projects/>, pristupljeno 25.05.2022.



3.5.3. Digitalni euro

Na međunarodnom nivou digitalizacija novca i plaćanja bila je dio G7 i G20 samita. U Evropi o izazovima digitalizacije raspravljaju ministri finansija u Eurogrupi, a ujedno radi se o temi koja je na dnevnom redu Evropske komisije i Evropskog parlamenta.

Godine 2022. navršava se 20 godina od kada su u upotrebi novčanice i kovanice eura, prvobitno u 12 država članica, a danas u 19 država članica i više od 340 miliona ljudi koji svakodnevno upotrebljavaju valutu euro.⁹⁷ U digitalnom dobu, međutim, novčanice bi mogle izgubiti svoju ulogu referentne vrijednosti u plaćanjima narušavajući integritet monetarnog sistema.⁹⁸

Upravno vijeće Evropske centralne banke je u julu 2021. godine odlučilo da pokrene istražnu fazu projekta digitalnog eura. Istraga je formalno započela u oktobru 2021. godine i predviđeno trajanje faze istrage je 24 mjeseca te ima za cilj rješavanje ključnih pitanja u vezi s dizajnom i pitanjem privatnosti, distribucijom, uticajem na tržište te ispitivanjem da li digitalni euro može ispuniti standarde digitalnog novca centralne banke kao što su: nerizičan, pristupačan i efikasan novac. Uvođenje digitalnog eura ne bi zamijenilo postojanje gotovinskog novca, nego bi predstavljalo dopunu. Identificirani razlozi za uvođenjem digitalnog eura su⁹⁹:

- podrška digitalizaciji evropske ekonomije i strateške nezavisnosti Evropske unije,
- odgovor na značajan pad uloge gotovine kao sredstva plaćanja,
- omogućavanje privatnih digitalnih plaćanja,
- novi način prenosa monetarne politike,
- ublažavanje rizika za normalno pružanje platnih usluga,
- za podsticanje međunarodne uloge eura,
- podršku smanjenju ukupnih troškova i ekološkog otiska monetarnog sistema i sistema plaćanja.

⁹⁷ *20 Years Of Euro Banknotes And Coins*, European Central Bank., dostupno na https://www.ecb.europa.eu/euro/20_years_of_euro/html/index.en.html, pristupljeno 25.05.2022.

⁹⁸ *Central bank digital currencies: defining the problems, designing the solutions*, Contribution by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of the ECB, to a Panel Discussion On Central Bank Digital Currencies at the US Monetary Policy Forum, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220218_1~938e881b13.en.html, pristupljeno 25.05.2022.

⁹⁹ *Report on a digital euro*, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf, pristupljeno 25.05.2022.

U dosadašnjem procesu provedeni su eksperimenti u četiri područja: digitalna knjiga eura, privatnost i sprečavanje pranja novca, ograničenja digitalnog eura u opticaju, pristup krajnjem korisniku dok nije povezan na internet i omogućavanje inkluzivnosti odgovarajućim uređajima, ali bez prejudiciranja o budućoj odluci o izdavanju digitalnog eura.¹⁰⁰

3.5.4. Klimatske promjene i stabilnost cijena

ECB izradila je akcioni plan usmjeren na korelaciju i uticaj klimatskih promjena na stabilnost cijena kroz ekstremne vremenske prilike i neizvjesnosti vezane za prelazak na niskougljičnu ekonomiju. Klimatske promjene i tranzicija ka održivijoj ekonomiji utiču na izgleda za stabilnost cijena kroz uticaj na makroekonomske pokazatelje kao što su inflacija, proizvodnja, zaposlenost, kamatne stope, investicije i produktivnost; finansijska stabilnost i transmisija monetarne politike.¹⁰¹ Nadalje, klimatske promjene i tranzicija ka niskougljičnoj ekonomiji utiču na vrijednost i profil rizika imovine koja se drži u bilansu stanja Eurosistema potencijalno dovodeći do nepoželjnog gomilanja finansijskih rizika povezanih s klimom. Ključni elementi akcionog plana su:¹⁰²

- da dalje inkorporira razmatranja klimatskih promjena u svoj okvir monetarne politike;
- proširenje svojih analitičkih kapaciteta u makroekonomskom modeliranju, statistici i monetarnoj politici s obzirom na klimatske promjene;
- uključivanje razmatranja klimatskih promjena u operacije monetarne politike u oblastima objelodanjivanja, procjene rizika, okvira kolaterala i kupovine imovine korporativnog sektora;
- implementaciji akcionog plana u skladu s napretkom u politikama i inicijativama EU u oblasti objavljivanja i izvještavanja o održivosti životne sredine.

Climateflation - porast broja prirodnih katastrofa i vremenskih nepogoda odražava se na dinamiku privredne aktivnosti i kretanje cijena. Naprimjer, izuzetne suše u velikim dijelovima

¹⁰⁰ *Eurosystem launches digital euro project*, European Central bank, 2021., dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210714~d99198ea23.en.html>, pristupljeno 25.05.2022.

¹⁰¹ *ECB presents action plan to include climate change considerations in its monetary policy strategy*, European Central Bank, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708_1~f104919225.en.html, pristupljeno 25.05.2022.

¹⁰² *Ibid* i *Detailed roadmap of climate change-related actions*, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708_1_annex~f84ab35968.en.pdf, pristupljeno 25.05.2022.



svijeta doprinijele su nedavnom naglom porastu cijena hrane koji nameće težak teret ljudima koji se bore s osiguravanjem vlastite egzistencije.¹⁰³

Fossilflation - odražava naslijeđenu cijenu ovisnosti o fosilnim izvorima energije koja nije dovoljno smanjena u posljednjih nekoliko decenija. U 2019. godini naftni proizvodi i prirodni plin i dalje su činili 85% ukupne potrošnje energije u eurozoni.¹⁰⁴ Tržišta nafte i gasa su često vještački zategnuta, što povećava cijene na račun uvoznika energije kao što je eurozona.¹⁰⁵ Trenutno su promjene s fosilnim izvorima energije uzrokovale veći uticaj na cijene krajnjih potrošača.

Greenflation - Mnoge kompanije prilagođavaju svoje proizvodne procese u nastojanju da smanje emisije ugljika. Ali većina zelenih tehnologija zahtijeva značajne količine metala i minerala, kao što su bakar, litijum i kobalt, posebno tokom prelaznog perioda. Kako sve više industrija prelazi na tehnologije s niskim emisijama, može se očekivati da će *Greenflation* izvršiti pritisak na povećanje cijena širokog spektra proizvoda tokom perioda tranzicije.¹⁰⁶

¹⁰³ Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, at a panel on *Monetary Policy and Climate Change* at The ECB and its Watchers XXII Conference (2022) A new age of energy inflation: climateflation, fossilflation and greenflation. dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220317_2~dbb3582f0a.en.html, pristupljeno 02.03.2022.

¹⁰⁴ *Natural gas dependence and risks to euro area activity*, European Central Bank Economic Bulletin, Issue 1/, 2022., dostupno na https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202201_04~63d8786255.en.html, pristupljeno 02.03.2022.

¹⁰⁵ Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, at a panel on *Monetary Policy and Climate Change* at The ECB and its Watchers XXII Conference (2022) A new age of energy inflation: climateflation, fossilflation and greenflation, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220317_2~dbb3582f0a.en.html, pristupljeno 02.03.2022.

¹⁰⁶ Vidi: https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220317_2~dbb3582f0a.en.html, pristupljeno 02.03.2022.

4

SPECIFIČNOST PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE

Ciljevi učenja

Pravo privrednog sistema predstavlja ukupnost pravnih normi kojima se reguliraju ekonomski tokovi u jednoj državi i kojima se ostvaruje regulatorna funkcija države. Filozofska osnova prava privrednog sistema sadržana je u zahtjevu za organiziranim društvenim reguliranjem i usmjeravanjem velikog broja raznovrsnih aktivnosti učesnika u privredi kako bi se osigurale pretpostavke za efikasno funkcioniranje privrede kao sistema (cjeline). Kao ukupnost pravnih normi kojima se realizira regulatorna uloga države u najužem smislu riječi, pravo privrednog sistema odlikuje brojnost akata, složenost te heterogenost. EU je tvorevina sui generis, zajednica evropskih država i nije država u formalno-pravnom smislu riječi te je značajno razumjeti kako se kreira i šta čini pravo privrednog sistema EU.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- objasniti šta čini pravo privrednog sistema EU,
- spoznati specifičnosti prava privrednog sistema EU i po čemu se ono razlikuje od prava privrednog sistema država članica,
- razumjeti važnost pravnog reguliranja ekonomskih tokova u EU.

Privreda je oblast ljudskog života u kojoj ljudi radom i oblicima međusobnog povezivanja, korištenjem različitih sredstava za proizvodnju i djelujući na okolinu obezbjeđuju dobra za zadovoljavanje raznovrsnih potreba. Slijedom te definicije bi se mogao izvući zaključak da je privređivanje ukupna aktivnost koja se poduzima u jednoj društvenoj zajednici s ciljem stvaranja dobara neophodnih za reprodukciju ljudske vrste i društvene zajednice uopće.¹⁰⁷ U vezi

¹⁰⁷ Begić, I. K.: Ekonomska politika, Sarajevo, 2000., str. 16



s privređivanjem formiraju se mnogobrojni odnosi između učesnika u privrednom procesu koje je neophodno regulisati različitim pravilima ponašanja. U savremenim uvjetima života, ekonomski proces se ne bi mogao zamisliti bez državne intervencije u vidu regulacije kako u širem tako i u užem smislu. Država donoseći pravna akta regulira privredne odnose, uspostavlja red i stvara pretpostavke za efikasan ekonomski razvoj. Privredni sistem se definira kao skup institucionalnih rešenja, mjera, instrumenata i mehanizama kojima se reguliraju međusobni odnosi privrednih subjekata u procesu proizvodnje, raspodjele, razmjene i potrošnje. Stoga, kada se govori o privrednom sistemu, onda se u suštini na privredu primjenjuju principi teorije sistema pa se privreda posmatra kao ukupnost elemenata čije povezivanje u jednu harmoničnu cjelinu, radi ostvarivanja efikasnosti, čini pravo.

Pravo privrednog sistema je termin koji se može promatrati dvostrano. S jedne strane predstavlja posebnu teorijsku disciplinu u naučnom sistemu prava i u tom kontekstu misli se na nauku o normativnom ustrojstvu privrednog sistema. S druge strane označava ukupnost općih pravnih akata (ustava, zakona, uredbi, i dr.) kojima se uređuju odnosi u privredi, utvrđuje organizaciona struktura privrede u vidu raznovrsnih privrednih subjekata i odgovarajućih institucija te uspostavlja mehanizam povezivanja privrednika u usklađenu cjelinu radi postizanja što veće efikasnosti. Kada se govori o pravu privrednog sistema kao teorijskoj disciplini treba istaći da je riječ o disciplini u razvoju koja se još nije u potpunosti pozicionirala u sistemu pravnih nauka. Međutim, praksa neupitno pokazuje da se analiza pravnih normi koje čine sadržinu prava privrednog sistema u kontekstu regulacije novih instituta te analiza pravnih normi koje čine sadržaj prava privrednog sistema u kontekstu njihove jasnoće i usklađenosti pojavljuju kao uvjet efikasnosti privrede jedne države.

Karakteristike prava privrednog sistema su:¹⁰⁸

- brojnost općih pravnih akata koji čine pravo privrednog sistema;
- određenost dometa pravne regulacije pri čemu brojnost pravnih akata kojim se reguliše privredni poredak ne znači da država regulacijom prelazi krajnje domete pravnog poretka u privredi označene kao ekonomske slobode;
- kompleksnost prava privrednog sistema kao posljedica činjenice da je privređivanje u savremenim uslovima sve složenije te da su vremenske, prostorne i funkcionalne veze među elementima privrednog sistema mnogobrojne;

¹⁰⁸ Stanković, V.: Pravo privrednog sistema, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1991., str. 279

- heterogenost kao posljedica potrebe da se stvaraju pravni uslovi za efikasno funkcionisanje kako pojedinih organizacionih oblika privrednih subjekata, privrednih aktivnosti tako i privrede kao cjeline.

U kontekstu prava privrednog sistema EU, ove karakteristike su još izražajnije s obzirom na podjelu nadležnosti između Unije i država članica.

Pod nosiocima privrednog sistema podrazumijevaju se oni subjekti koji pripremaju ili donose opće pravne akte čiji je cilj da regulišu uspostavljanje i normalno funkcionisanje privrednog sistema jedne države ili društvene zajednice. Oni pripremaju i sprovode postupak spoznaje, putem odgovarajućih analiza i izvođenjem zaključaka, o suštini privredno-sistemskih kategorija i instituta u kontekstu bržeg razvoja privrede. Na osnovu toga oni određuju neposredne ciljeve privrednog sistema te uobličavaju pravne norme putem kojih bi se, u okviru privrede kao harmonizirane cjeline, isti ostvarili.¹⁰⁹ Stoga su nositelji privrednog sistema subjekti koji kreiranjem normativnog tkiva stvaraju osnove za nastajanje privrednih subjekata na različitim nivoima i u različitim sferama proizvodnje regulirajući odnose između učesnika u privrednim tokovima. Karakter, vrste i broj nositelja prava privrednog sistema u jednoj državi ovise od potreba usklađenosti funkcioniranja privredne cjeline. Stoga je neminovna njihova podjela na: državna tijela, javno-pravna tijela, međunarodne organizacije i političke partije te sindikate kao društvene organizacije. Svaka od navedenih grupa nositelja prava privrednog sistema ima svoje mjesto na piramidi nositelja u jednoj državi pri čemu suverenitet kreiranja prava privrednog sistema imaju državna tijela. Kada se govori o državnim tijelima kao nositeljima privrednog sistema, treba imati na umu da je riječ o većem broju pojedinačnih nositelja za koje se koristi termin država (državna tijela), podrazumijevajući pod tim ukupnu državnu strukturu, kako zakonodavne i izvršne organe tako i sve nivoe državne organizacije. Ono što posebno izdvaja ovu grupu nositelja jeste činjenica da je u državnim tijelima u najvećem stepenu koncentrirana ekonomska vlast i odgovarajuća moć te praktično ova tijela utvrđuju, ne samo vlastite ovlasti nego i distribuciju ovlaštenja između ostalih nositelja prava privrednog sistema.

U ukupnoj strukturi države, s aspekta prava privrednog sistema, najveći značaj imaju zakonodavni i izvršni organi koji su nositelji izvorne ekonomske vlasti u smislu integralnog dijela državne (javne) vlasti. Kako je parlament najviši nivo vlasti u državi, tako je ovo tijelo nositelj najjačih i privredno-sistemskih i ekonomsko-političkih ovlasti. U kontekstu prava privrednog

¹⁰⁹ Stanković, V.: Pravo privrednog sistema, Dosije, Beograd, 1999., str. 157



sistema, parlament usvaja, s jedne strane, zakone i druge propise kojima se ustanovljavaju pravila ponašanja u ekonomskom procesu i, s druge strane, budžet kao najznačajniji akt finansijske aktivnosti države. Vlada predstavlja, u pravilu, istinskog kreatora prava privrednog sistema, uključujući u ovom domenu i svojevršno artikuliranje raznovrsnih inicijativa i sugestija ostalih nositelja ekonomsko-političke vlasti i moći u državi. Naime, vlada predlaže parlamentu zakone i druge propise, zatim budžet te „strateške“ ekonomsko-političke mjere, dakle sveukupnu društvenu (državnu) aktivnost u organiziranju i usmjeravanju tokova privređivanja u makroekonomskim razmjerama. Osim iznesenog, ovlasti vlade su i donošenje propisa i mjera, na osnovu zakona i drugih akata (dokumenata u okviru ekonomske politike) što usvaja parlament, kao i realiziranje (izvršenje) ukupne ekonomske politike u državi.¹¹⁰ Uz parlament i vladu, kao nositelj prava privrednog sistema u domenu reguliranja monetarno-kreditnog sistema pojavljuje se i centralna banka koja za svoj rad odgovara parlamentu.

Kao što je ranije rečeno, Evropska unija je integracija demokratskih država *sui generis*. Iako ima svoja zakonodavna, izvršna i pravosudna tijela, ne može se poistovjetiti niti sa jednom državom ili međunarodnom organizacijom. Evropska unija je još uvijek ekonomska i politička integracija u okviru koje su članice jedan dio ekonomsko-političkog suvereniteta prenijele na supranacionalna tijela. Kako bi ostvarile Ugovorima postavljene ciljeve, članice su razvile kompleksan institucionalno-pravni mehanizam kojeg čine mnogobrojna tijela i akti različite pravne snage. Dio tog institucionalno-pravnog mehanizma može se posmatrati iz ugla prava privrednog sistema Evropske unije i to kroz akte koji ga čine te kroz nositelje koji ga kreiraju. Dakle, pravo privrednog sistema Evropske unije će činiti ukupnost pravnih akata kojim se regulira privredni proces u Evropskoj uniji, a kojeg su donijela tijela Evropske unije, i to: Evropski parlament, Vijeće Evrope i Evropska komisija.

S aspekta akata koji kreiraju ili reguliraju privredni proces u Evropskoj uniji i čine pravo privrednog sistema Evropske unije, koji se ne može promatrati odvojeno od evropskih politikâ, treba istaći nekoliko bitnih stvari. Kao prvo, može se reći da je pravni poredak u Evropskoj uniji, konkretnije njenim članicama, „dvoslojan“ s obzirom na to da ga čine akti Unije te akti država članica. Stoga se specifičnosti prava privrednog sistema Evropske unije izvode iz karaktera evropske zajednice u smislu podjele nadležnosti i pravnog poretka Evropske unije. Iako je utemeljen na ugovorima međunarodnog karaktera, pravni poredak Evropske unije se razlikuje kako od pravnog poretka međunarodnog prava tako i od pravnih poredaka država članica.

¹¹⁰ Begić, I. K.: Ekonomska politika, Sarajevo, 2000., str. 177

Osnivački ugovori nastali su kao klasični ugovori međunarodnog prava te su se na taj način i interpretirali. Posljedično tome, bio je uvriježen stav da su za primjenu i interpretaciju Osnivačkih ugovora nadležni nacionalni sudovi. Pri tome svaka država članica, prema svojim ustavnim odredbama, uređuje status međunarodnih ugovora u nacionalnom pravnom poretku na temelju pravnog monizma ili dualizma. Evropski sud počeo je razlikovati pravni sistem Evropske zajednice od pravnog sistema međunarodnog prava kod donošenja odluke u predmetu *Van Gend en Loos*¹¹¹. Kao prvo, njome je Evropski sud definirao pravni poredak Evropske zajednice kao novi pravni poredak koji je različit od međunarodnog prava, ali i od prava država članica. Naime, prema shvaćanju Evropskog suda, koje je danas neosporno, pravni položaj prava Zajednice u nacionalnim pravnim porecima država članica više ne kontroliraju ustavi država članica, već ono čini sastavni dio njihovog pravnog poretka činjenicom članstva u Evropskoj uniji pri čemu su pomenutom odlukom utvrđeni i kriteriji za direktni učinak prava Evropske zajednice u nacionalnim porecima država članica.¹¹²

Iako se ne može govoriti o državi u klasičnom pojmovnom određenju, analiza podjele nadležnosti¹¹³ između tijela Evropske unije i članica ima obilježja ekonomskog federalizama.

Evropska unija ima samo one nadležnosti koje su joj dodijeljene na temelju čl. 3 UFEU-a. U skladu s tim, Evropska unija u državama članicama može djelovati u okviru granica nadležnosti kako bi postigla ciljeve utvrđene UFEU-om. Ostale nadležnosti, koje nisu dodijeljene Evropskoj uniji, ostaju u nadležnosti država članica. Ugovorom iz Lisabona pojašnjava se podjela nadležnosti između EU-a i država članica. Generalno, nadležnosti u okviru EU su podijeljene u tri glavne kategorije:¹¹⁴

- a) isključive nadležnosti,
- b) podijeljene nadležnosti i
- c) komplementarne nadležnosti.

¹¹¹ Ovaj slučaj ukazuje na činjenicu da evropsko ugovorno pravo ima direktan učinak protiv država članica i da su one direktno vezane njegovim odredbama. Shodno tome, evropski zakon bi mogli provoditi pojedinci kroz nacionalni sudski sistem države članice, umjesto da zahtijevaju da Evropska komisija pokrene pravni postupak protiv određene države zbog nepoštovanja njenih međunarodnih obaveza. Judgment of the Court, *Van Gend & Loos*, Case 26-62 (5 February 1963), dostupno na https://www.cvce.eu/en/obj/judgment_of_the_court_van_gend_loos_case_26_62_5_february_1963-en-4b81dcab-c67e-44fa-b0c9-18c48848faf3.html, pristupljeno 11.03.2022.

¹¹² Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu s izabranim presudama Evropskog suda u punom tekstu i komentarom, Urednici Siniša Rodin, Tamara Čapeta, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, 2008., str. 14

¹¹³ Vidi: Podjela nadležnosti, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:competences>, pristupljeno 11.03.2022.

¹¹⁴ U literaturi se spominju i koordinirajuće nadležnosti (ili specijalni slučajevi) vezane za član 2 (3) i član 5 UFEU (ekonomska politika, socijalna politika, politika zapošljavanja).



Područja isključive nadležnosti su u oblastima: carinske unije, politike konkurencije, monetarne politike za države članice Evropske monetarne unije (EMU), zajedničke ribarske politike (očuvanje morskih resursa), zajedničke trgovinske politike te zaključivanje međunarodnih ugovora u skladu s određenim uvjetima.

U članu 4 UFEU-a regulirane su podijeljene nadležnosti u oblastima: unutrašnjeg tržišta, socijalne politike (samo za aspekte koji su posebno određeni u Ugovoru), ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije (regionalna politika), poljoprivrede i ribarstva (osim za očuvanje morskih bioloških resursa), zaštite okoliša, zaštite potrošača, prijevoza, transevropskih mreža, energije, slobode, sigurnosti i pravde, sigurnosnih pitanja, javnog zdravstva, istraživanja, tehnološkog razvoja, svemira, saradnje na razvoju te oblasti humanitarne pomoći.

Prema članu 6 UFEU-a komplementarne nadležnosti podrazumijevaju da EU može djelovati samo u svrhu pružanja podrške, koordinacije i nadopune djelovanja članica. Pravno obavezujućim dokumentima EU-a ne smije se zahtijevati usklađivanje zakona ili propisa država članica. Komplementarne nadležnosti su u sljedećim oblastima: zaštita i poboljšanje ljudskog zdravlja, industrija, kultura, turizam, obrazovanje, strukovno osposobljavanje, mladi i sport, civilna zaštita te administrativna saradnja.

Kada je u pitanju izvršavanje nadležnosti, ono se vrši prema dva principa: principu proporcionalnosti i principu supsidijarnosti o čemu će biti više govora u narednom naslovu.

Iz ugla „ekonomskog federalizma“ EU može se reći da pravo privrednog sistema na području EU čine: osnivački i revizioni ugovori u dijelu kojim se reguliraju uvjeti poslovanja na području Evropske unije, kao primarni izvori prava, akti tijela EU različite pravne snage, kao sekundarni izvori prava, te zakoni država članica kojima se reguliraju oblasti koje nisu u nadležnosti EU. Različitost pravnih rješenja u okviru različitih nacionalnih zakonodavstava generalno poskupljuju investicije stranih ulagača te je harmonizacija i standardizacija pravila na globalnom i regionalnom planu ključ za kretanje stranog kapitala i investicija koji su u funkciji ekonomskog razvoja.

4.1. Opći pravni principi kao determinante prava privrednog sistema Evropske unije

Opći pravni principi važan su segment svakog uređenog pravnog sistema i poretka pa tako i Evropske unije. Najčešće se radi o nepisanim pravnim pravilima koja sadržavaju vrijednosti svojstvene pojedinom pravnom poretku. Pravne principe prava EU¹¹⁵ tokom vremena je razvio Sud Evropske unije, a dio njih se nalazi u Ugovorima. Sud Evropske unije je u svojoj praksi priznao postojanje većeg broja principa (tumačeći odredbe Ugovora i sekundarnog prava) pa se smatra da je imao najveću ulogu u afirmaciji, zaštiti i primjeni općih pravnih principa Unije. Principi se mogu koristiti ne samo za tumačenje ugovora EU-a, zakonodavnih akata ili podzakonskih akata, već mogu biti i temelj za poništavanje pravnog akta (ali ne i odredbi u ugovorima EU-a) ako zakon nije u skladu s općim načelom EU-a. Opći pravni principi svojstveni su pravu Unije te su izraz temeljnih vrijednosti evropskog prava. Za potrebe razumijevanja pravnog poretka EU i specifičnosti prava privrednog sistema u Evropskoj uniji neophodno je istaći osnovne naznake koje stoje iza pojedinih principa.¹¹⁶

Princip jedinstva pravnog subjektiviteta predstavlja princip prema kojem EU ima pravni subjektivitet koji se tumači kao puni unutrašnji i vanjski subjektivitet prema nadležnostima utvrđenim u Ugovorima. Ovaj princip podrazumijeva da Evropska unija zaključuje međunarodne ugovore i da se pojavljuje kao titular odgovarajućih prava u okviru nacionalnih pravnih sistema država članica.

Princip prijenosa ovlaštenja je princip koji podrazumijeva prijenos dijela suvereniteta država članica na Evropsku uniju kako bi se realizirali ciljevi postavljeni Ugovorima.

Princip jednakosti država i nacionalnog identiteta je princip koji podrazumijeva da su sve države članice jednake u odnosu na Uniju, odnosno da se moraju tretirati na isti način te da se poštuje nacionalni identitet država članica.

Princip fleksibilnosti daje mogućnost da sve države članice istovremeno i u potpunosti ne učestvuju u određenoj zajedničkoj politici ili saradnji u određenoj oblasti.

¹¹⁵ Ne postoji saglasnosti o tome kako shvatiti osnovne principe Evropske unije, pogotovo kako navodi Misita N., „...nakon što se ustavna terminologija izmijenila te se sada sve više koristi termin osnovne vrijednosti Evropske unije što je rezultiralo zamagljivanjem razlike između principa i vrijednosti“. Misita, N.: Uvod u pravo Evropske unije, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019., str. 123

¹¹⁶ Šire o principima u: Misita, N.: Uvod u pravo Evropske unije, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019., str. 123-155



Princip supsidijarnosti znači raspodjelu nadležnosti između Unije i članica. Prema Ugovoru o funkcioniranju EU isključive nadležnosti EU navode se u članovima 3 i 6 Ugovora, nadležnosti koje dijele Unija i države članice u članu 4, a one koje ostaju državama članicama u članu 2 Ugovora.¹¹⁷ Supsidijarnost s aspekta nadležnosti Evropske unije znači da u područjima izvan njene nadležnosti Unija djeluje samo u slučajevima kada postavljeni ciljevi nisu u dovoljnoj mjeri ostvareni konkretnom pojedinačnom aktivnosti države članice te je neophodna zajednička akcija.

Principom proporcionalnosti se, poput principa supsidijarnosti, reguliraju nadležnosti Evropske unije. Njime se djelovanje institucija EU-a nastoji postaviti unutar određenih granica. Ta granica uspostavljanja obaveza odnosi se na „neophodno“ i „primjereno“ u kontekstu odgovora na pitanje na koji način djelovati. Prema tom pravilu djelovanje EU-a mora biti ograničeno na ono što je nužno za postizanje ciljeva Ugovora. Drugim riječima, sadržaj i oblik djelovanja moraju biti u skladu s ciljem koji se želi ostvariti.

Princip demokratskog uređenja formaliziran je u poglavlju II Ugovora EU pod nazivom Odredbe o demokratskim načelima vezujući se za činjenicu da je Evropska unija zajednica *sui generis*, da nije država s „evropskim narodom“ te se njena demokratizacija fokusira na ulogu građana (unijski građanin) na dva nivoa: državni (nacionalni) i unijski. Unijski nivo podrazumijeva da su građani direktno predstavljeni i zastupani u Evropskom parlamentu, da imaju pravo učešća i pokretanja u građanskim inicijativama na nivou EU te da se odluke na nivou Unije donose na što otvoreniji način kako bi bile što „bliže građanima Evropske unije“.

Princip lojalnosti je princip koji se sagledava iz više uglova i u najkraćem podrazumijeva uzajamno poštivanje države članice i Unije, solidarnost država članica i međusobnu pomoć u realizaciji zajedničkih ciljeva i zadataka te uzdržavanje od poduzimanja svih aktivnosti i mjera, bez obzira na njihovu prirodu, koje bi za posljedicu imale ugrožavanje zajedničkih ciljeva.

Princip jednakosti podrazumijeva jednakost u ostvarivanju prava i obaveza, odnosno zabranu diskriminacije privatno-pravnih subjekata, fizičkih i pravnih lica u okviru Evropske unije.

¹¹⁷ Rubić, M.: Provjera poštivanja načela supsidijarnosti u procesu donošenja odluka na europskoj razini, dostupno na <https://hrcak.srce.hr/file/198169>, pristupljeno 13.03.2022.

Princip transparentnosti (otvorenosti) podrazumijeva pravo (pojedinačno ili kolektivno) na pristup podacima i uvid u rad i djelovanje institucija Evropske unije. Evropski građani imaju pravo znati kako evropske institucije donose odluke, ko sudjeluje u njihovom donošenju i koji se dokumenti sastavljaju pri pripremi i donošenju zakonskih akata. Imaju pravo tražiti pristup tim dokumentima i iznijeti svoje stavove. Građani također imaju pravo znati ko prima finansijska sredstva iz budžeta EU-a. U tom smislu razvijena je platforma na kojoj su građanima dostupni registri s podacima o odborima koji djeluju u okviru sistema komitologije i koji nadgledaju Komisiju pri donošenju provedbenih akata, korisnika finansijskih sredstava EU-a s informacijama kao što su detalji o korisniku, dodijeljeni iznosi, interesnih skupina čiji je cilj utjecati na zakonodavni postupak u institucijama EU-a, i dr.

Princip solidarnosti podrazumijeva povezanost, uzajamnu saradnju ili pomoć između pojedinaca, grupa, regija i država članica kako u okviru EU tako i na međunarodnom planu u rješavanju određenih problema i poteškoća izazvanih različitim faktorima.

5

INSTITUCIJE I ORGANI EVROPSKE UNIJE - KREATORI PRAVA PRIVREDNOG SISTEMA

Ciljevi učenja

Nosioci prava privrednog sistema su različite institucije (tijela) koje direktno ili indirektno utiču na kreiranje pravnih pravila kojim se reguliraju odnosi i tokovi u privredi. U klasičnoj državi na piramidi nosioca su državna tijela, zatim slijede javno-pravna tijela, političke partije i sindikati kao društvene organizacije te međunarodne organizacije. Države članice EU su prenijele dio suvereniteta na njena tijela i temeljem toga ista se pojavljuju kao nosioci ili kreatori prava privrednog sistema. Interesantno je napraviti paralelu i izučiti ovlasti koje pojedina tijela EU imaju u kreiranju prava privrednog sistema.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- spoznati ko su nosioci prava privrednog sistema EU,
- razlikovati i kritički analizirati regulatorne aktivnosti koje vrše pojedina tijela kao nosioci prava privrednog sistema EU,
- ovladati temeljnim kategorijama neophodnim za razumijevanje procesa kreiranja prava privrednog sistema u EU.

S obzirom na specifičnost EU kao tvorevine, za nju nije karakteristična ideja o klasičnoj podjeli vlasti parlamentarne demokratije na zakonodavnu, izvršnu i sudsku vlast, pa kada se ključne političke institucije EU (Evropski parlament, Vijeće i Evropska komisija) porede s nacionalnim zakonodavnim i izvršnim tijelima ne može se staviti znak jednakosti. Naime, Evropski parlament se, iako u nazivu stoji i predstavlja tijelo „građana“ Evropske unije, ne može izjednačiti s parlamentom jedne države. S druge strane, Vijeće, koje nazivom asocira na izvršnu vlast, ima zakonodavna ovlaštenja i u poređenju sa strukturom zakonodavnih tijela u federalnim državama odgovarao bi „domu“ koji predstavlja interese država članica federacije. Komisija, koja nazivom ne asocira na izvršnu vlast, dijelom povjerenih joj ovlasti podudara

se s vladom jedne države. Ipak, ako se analiziraju povjereni zadaci i nadležnosti ovih tijela, mogu se uočiti zajedničke odrednice s određenim institucijama na nivou pojedinih država.

Institucionalni okvir Evropske unije je kompleksan i vremenom se mijenjao. Uzimajući u obzir odredbe Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, njega danas čini sedam institucija: Evropski parlament, Vijeće Evrope, Evropska komisija, Evropsko vijeće, Sud Evropske unije, Evropska centralna banka te Revizorski sud. S aspekta kreatora prava privrednog sistema Evropske unije posebno je značajan tzv. institucionalni trougao kojeg čine Evropski parlament, Vijeće Evrope i Evropska komisija. Pobrojane institucije se prepoznaju kao političke, pravosudne institucije i institucije s posebnim zadacima. Pobrojanim institucijama treba dodati dva tijela savjetodavnog i političkog karaktera od posebnog značaja jer se njima za mišljenje u realizaciji svojih nadležnosti obraćaju tijela iz tzv. institucionalnog trougla. Naime, radi se o Ekonomsko-socijalnom odboru i Evropskom odboru regija.

S obzirom na to da je fokus na pitanju regulacije okvira za poslovanje u Evropskoj uniji, odnosno pravu privrednog sistema Evropske unije, dat će se kratki prikaz sastava i nadležnosti Evropskog parlamenta, Vijeća Evropske unije i Evropske komisije kao osnovnih kreatora regulatornog okvira i politikâ te Ekonomsko-socijalnom odboru i Evropskom odboru regija kao savjetodavnih tijela.

5.1. Evropski parlament

Evropski parlament smatra se jednim od temeljnih političkih institucija Evropske unije. Od početka institucionalnog povezivanja država koje danas čine Evropsku uniju, Evropska unija je prošla nekoliko razvojnih stadija koji su nerazdvojivi od institucionalnog razvoja Evropske unije u cjelini.¹¹⁸ Elaboracija historijskog razvoja Evropskog parlamenta prevazilazi potrebe ovog udžbenika tako da će se prezentirati aktuelno stanje u pogledu njegovog sastava i nadležnosti.

Evropski parlament je tijelo kojeg čine građani (predstavnici) država članica i ima 750 članova i predsjednika. Na inicijativu i uz suglasnost Evropskog parlamenta odluku o njegovom sastavu jednoglasno donosi Evropsko vijeće. U raspodjeli mjesta koristi se sistem proporcije prema veličini, broju stanovnika te ekonomsko-političkoj snazi države članice pri čemu broj

¹¹⁸ Rodin, S.: Evropski parlament – izbor, nadležnosti i metode rada, Politička misao: časopis za politologiju, Vol. 27 No. 2, 1990., str. 29



članova iz jedne države ne može biti veći od 96, a manji od 6. Izbori članova Evropskog parlamenta vrše se direktno prema izbornim propisima države članice, a mandat je pet godina. Predsjednika Evropskog parlamenta biraju članovi Evropskog parlamenta na mandat od dvije i pol godine. Predsjednik i predsjednici političkih grupa čine Kolegij koji određuje dnevni red sjednica, raspoređuje materiju prema pojedinim parlamentarnim odborima te odlučuje o podnošenju tužbe protiv druge unijske institucije.¹¹⁹

Parlament, koji čini demokratsku osnovu EU, sudjeluje u zakonodavnom postupku, ima budžetske i nadzorne ovlasti, sudjeluje u reviziji temeljnih ugovora te ima pravo intervenirati pred Sudom EU. Djeluje u okviru sljedećih ovlaštenja: zakonodavna, nadzorna, budžetska i izborna.

Kada se govori o djelovanju Evropskog parlamenta u okviru ovlasti ustavne prirode i ovlasti ratifikacije od potpisivanja Jedinственog evropskog akta, predviđena je obaveza pristanka Parlamenta za sve ugovore o pristupanju novih država članica kao i za ugovore o pridruživanju. Isti postupak primjenjuje se i na one međunarodne sporazume koji imaju znatan utjecaj na budžet Zajednice. Ugovorom iz Maastrichta taj se postupak proširio i na ugovore kojima se uspostavlja poseban institucionalni okvir ili koji za sobom povlače izmjene nekog akta usvojenog u okviru postupka suodlučivanja. Isti ugovor je utvrdio i obavezu ili uslov da Parlament mora dati svoj pristanak i za akte koji se odnose na izborni postupak. Ugovorom iz Amsterdama određen je uvjet po kojem, da bi Vijeće moglo državi članici uputiti preporuke ili odrediti sankcije, u slučajevima kada postoji stvarna opasnost da neka država članica teško krši temeljna načela EU-a, ono mora dobiti pristanak Parlamenta. Ugovorom iz Lisabona Parlamentu je utvrđeno pravo pokretanja inicijative za izmjenu temeljnih ugovora te odlučivanja o sazivanju konvencije za pripremu budućih ugovora.¹²⁰

Zakonodavna ovlast Parlamenta odnosi se na postupke usvajanja pravnih akata Unije pri čemu, za razliku od klasičnih ovlasti zakonodavnih tijela, Evropski parlament nema pravo klasične zakonodavne inicijative nego je to pravo ograničeno na način da Parlament od Komisije zatraži podnošenje prijedloga. Zakonodavna nadležnost, odnosno njegova uloga u kreiranju prava Evropske unije iscrpljuje se kroz njegove uloge: saodlučivanje, konsultovanje i davanje saglasnosti.¹²¹ Stoga se kaže da se pravni akti Evropske unije u Evropskom parlamentu donose kroz

¹¹⁹ Detaljnije o sastavu, organizaciji i radu Evropskog parlamenta kod Balić, L.: Evropska unija: Parlament i demokratizacija, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019., str. 170. – 188.

¹²⁰ Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/19/europski-parlament-ovlasti>, pristupljeno 13.03.2022.

¹²¹ Meškić, Z. i Samardžić, D.: Pravo Evropske unije I, TDP Sarajevo - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu - Pravna reforma, 2012., str. 134

redovni ili specijalni zakonodavni postupak. Redovni zakonodavni postupak podrazumijeva da Evropski parlament i Vijeće Evropske unije zajednički usvajaju dokument (saodlučivanje) nakon što ga predloži Komisija, što se smatra pravilom, i sastoji se od nekoliko faza u kojim sudjeluju tri glavne političke institucije (Evropski parlament, Vijeće Evropske unije i Komisija). Specijalni zakonodavni postupak podrazumijeva, ili bolje rečeno razlikuje, dvije aktivnosti Evropskog parlamenta. Prva se odnosi na konsultovanje, odnosno davanje mišljenja Evropskog parlamenta, a druga na odobravanje ili davanje saglasnosti. Postupak davanja mišljenja je češća aktivnost Evropskog parlamenta i mišljenje u formalno-pravnom smislu nije, ali u političkom smislu jeste, obavezujuće za Vijeće.¹²² Postupak davanja saglasnosti uveden je 1986. godine Jedinstvenim evropskim aktom. Od Ugovora iz Maastrichta primijenjen je na samo nekoliko zakonodavnih područja u kojima Vijeće odlučuje jednoglasno, a od Ugovora iz Amsterdama ograničen je na strukturne i kohezijske fondove.

Nadzorna ovlast, analogno ovlasti ili nadležnosti nacionalnih parlamenata, podrazumijeva nadgledanje rada drugih institucija Evropske unije, pogotovo Evropske komisije koja je obavezna Evropskom parlamentu podnositi jednogodišnji izvještaj. U tom kontekstu članovima Evropskog parlamenta dato je pravo postavljanja pitanja, a Evropski parlament, ukoliko nije zadovoljan radom Evropske komisije, može predložiti izglasavanje nepovjerenja Komisiji. Da bi se izglasalo nepovjerenje Evropskoj komisiji, prema članu 17 stav 8 UEU-a i članu 234 UFEU-a neophodna je dvotrećinska većina prisutnih članova i polovina od ukupnog broja članova Evropskog parlamenta. U odnosu na Vijeće Evropske unije, s obzirom na to da članovi savjeta odgovaraju nacionalnim parlamentima, nadzorne ovlasti su daleko manje. Naime, Vijeće Evropske unije obavještava Evropski parlament o svom radu i odgovara na pitanja članova Evropskog parlamenta, ali nije predviđen nikakav mehanizam korekcije ukoliko bi izostalo zadovoljstvo njegovim radom. U okviru ove nadležnosti je kontrola zakonitosti akata Evropske unije gdje Evropski parlament ima pravo da pokrene postupak pred Sudom Evropske unije radi kontrole zakonitosti akata ili utvrđivanja propuštanja.¹²³

Budžetska ovlast revidirana je Ugovorom iz Lisabona kada je uklonjena razlika između njezove uloge kod utvrđivanja obaveznih i neobaveznih troškova. Naime, do Ugovora iz Lisabona Parlament je djelovao samo kada su u pitanju obavezni troškovi. Ugovorom iz Lisabona Parlament je izjednačen s Vijećem u godišnjem budžetskom postupku koji sada ima obilježja

¹²² Misita, N.: Uvod u pravo Evropske unije, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019., str. 164

¹²³ Meškić, Z i Samardžić, D.: Pravo Evropske unije I, TDP Sarajevo - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu - Pravna reforma, 2012., str. 135



redovnog zakonodavnog postupka. Parlament u procesu izrade budžeta sudjeluje od pripreme faze, posebno tako što određuje opće smjernice i vrste rashoda. Nadalje, usvaja budžet i nadgleda njegovu provedbu te daje ocjenu u pogledu izvršenja budžeta. U kontekstu Višegodišnjeg finansijskog okvira (VFO)¹²⁴ Parlament daje odobrenje na isti.

Izborna ovlast odnosi se na imenovanje ili učestvovanje u imenovanju članova niza institucija i tijela Evropske unije. U tom smislu treba istaći da Parlament potvrđuje predsjednika Komisije i Komisiju te bira Ombudsmana.

5.2. Vijeće Evropske unije

Vijeće Evropske unije (Vijeće ministara, Vijeće) jedno je od dva zakonodavna tijela Evropske unije čiji članovi su predstavnici država članica putem kojih države članice zastupaju svoje nacionalne interese. Svaka država članica ima po jednog predstavnika na ministarskom nivou. Vijeće je formalno ovlašteno donositi odluke u okviru nekadašnja sva tri “stupa”, Vijeće je ujedno i jedno od nositelja njezine izvršne vlasti kojem je Osnivačkim ugovorima primarno povjereno obavljanje provedbenih poslova Unije.¹²⁵

Vijeće EU ne zasijeda u stalnom sastavu nego se sastav mijenja zavisno o području o kojem se raspravlja i odlučuje. Kada se razmatraju opća pitanja, države članice obično predstavljaju njihovi ministri vanjskih poslova. Međutim, kada se raspravljaju pojedina posebna pitanja, tada najčešće sjednici prisustvuju resorni ministri svake države članice. U tom kontekstu se govori o devet različitih konfiguracija Vijeća: Opći poslovi i vanjski poslovi, Ekonomski i finansijski poslovi, Pravosuđe i unutrašnji poslovi, Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i pitanja potrošača, Konkurentnost (unutrašnje tržište, industrija i istraživanje), Transport, telekomunikacije i energija, Poljoprivreda i ribarstvo, Okoliš te Obrazovanje, mladi i kultura. Ono što je posebno bitno istaći jeste da su predstavnici država članica u Vijeću ovlašteni pre-

¹²⁴ Višegodišnjim finansijskim okvirom (*The Multiannual Financial Framework - MFF*) EU utvrđuju se „godišnje gornje granice odobrenih budžetskih sredstava za preuzimanje obaveza po kategorijama izdataka i godišnje gornje granice odobrenih budžetskih sredstava za plaćanja”. Prema tome, ovim finansijskim okvirom se na godišnjem nivou postavlja maksimalan iznos potrošnje budžeta EU za široka područja politikâ i utvrđuje ukupna godišnja gornja granica za izdvajanja za obaveze i plaćanja. Članom 312 UFEU-a, VFO-om se „utvrđuju i sve druge odredbe koje su potrebne da bi se godišnji budžetski postupak neometano odvijao”. Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 utvrđen je VFO za period 2021. do 2027. godine. Za više na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir>, pristupljeno 13.03.2022.

¹²⁵ Đerđa, D.: Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, (1991) v. 28, br. 2, 1185-1218 (2007), str. 1193

uzimati obaveze u ime vlade svoje države članice tako da se saglasnost ministra na neku odluku tumači kao saglasnost države članice. Stoga svaki ministar za radnje poduzete u Vijeću odgovora parlamentu i građanima svoje države članice čime je osiguran demokratski legitimitet odluka Vijeća.¹²⁶ Na čelu Vijeća, po principu rotacije i „trojke“,¹²⁷ u svim konfiguracijama svakih šest mjeseci se mijenjaju predstavnici država članica, izuzev Vijeća za vanjske poslove kojim uvijek predsjedava Visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku. U radu Vijeća posebno značajnu ulogu ima Komitet stalnih predstavnika država članica u Evropskoj uniji koji se sastaju na sedmičnom nivou. Na takav način, budući da se Vijeće sastaje samo povremeno, Komitet stalnih predstavnika kao pomoćno tijelo osigurava stalnost rada Vijeća. Komitet stalnih predstavnika nije institucija EU niti tijelo koje donosi odluke. Od 1962. godine, radi prevelikog radnog opterećenja u pripremi sastanaka Vijeća, Komitet stalnih predstavnika je podijeljen u dvije grupe: Komitet stalnih predstavnika I i Komitet stalnih predstavnika II. Komitet stalnih predstavnika I sastavljen je od zamjenika stalnih predstavnika država članica i nadležan je za pripremu tzv. „tehničkih“ Vijeća, a Komitet stalnih predstavnika II čine stalni predstavnici (veleposlanici) država članica koji prvenstveno pripremaju sastanke Vijeća za opće poslove i vanjske odnose te se bave politički osjetljivijim pitanjima koja imaju određene horizontalne, institucionalne ili finansijske implikacije.¹²⁸ Osim opće nadležnosti za donošenje odluka i utvrđivanje politika i koordinaciju u okviru EU, djelokrug rada Vijeća EU obuhvaća i sljedeće poslove: (1) koordinaciju ekonomskih politikâ država članica; (2) donošenje odlukâ potrebnih za definiranje i provedbu zajedničke vanjske i sigurnosne politike, a na temelju smjernica koje postavlja Evropsko vijeće; (3) sklapanje međunarodnih ugovora s drugim zemljama, skupinama zemalja i međunarodnim organizacijama u ime EU (o kojima pregovara Evropska komisija i koji u nekim slučajevima zahtijevaju savjetovanje s Parlamentom ili njegov pristanak); (4) zajedno s Evropskim parlamentom usvaja budžet EU. Vijeće EU donosi različite vrste odluka, ovisno o politici Unije koja se uređuje. Akte Vijeće može donositi u redovnom zakonodavnom postupku, suodlučujući s Evropskim parlamentom, ili u posebnim zakonodavnim postupcima u kojima Vijeće ima samostalnu zakonodavnu ovlast uz obvezu savjetovanja s Evropskim parlamentom. U području zajedničke vanjske i sigurnosne politike Vijeće odlučuje samostalno.¹²⁹

¹²⁶ Ibidem, str. 1193

¹²⁷ Meškić, Z. i Samardžić, D.: Pravo Evropske unije I, TDP, Sarajevo, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Evropu - Pravna reforma, 2012., str. 137

¹²⁸ Koprić, I., Musa, A. i Lalić Novak, G.: Europski upravni prostor, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012., str. 19

¹²⁹ Ibidem, str. 17



5.3. Evropska komisija

Evropska komisija (Komisija) je „najeuropskije“ tijelo koje zastupa interese Evropske unije i smatra se jednim od najvažnijih regulatornih tijela i kreatora politika Unije. Komisija broji 27 članova koji se biraju iz država članica na mandat od pet godina. U svom radu Komisija se vodi principima konzistentnosti, efikasnosti i kolegijalnosti i neovisna je od interesa pojedinih država članica Unije iako se na toj relaciji ponekad pojavljuju određene tenzije. Članovi komisije (komesari) na tu dužnost se imenuju na temelju svojih kompetentnosti i činjenice da se radi o osobama s evropskim opredjeljenjem, mada ovo potonje se ne tumači da osobe s kritičkim pogledom na određene politike ne mogu biti imenovani na tu funkciju. Na čelu Komisije su predsjednik i Visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku, kao „ugovorni potpredsjednik“, koji nisu članovi Komisije.¹³⁰ Predsjednik Komisije rukovodi radom Komisije i ima respektabilna ovlaštenja kao što su definisanje smjernica političkog djelovanja, određivanje unutrašnje strukture Komisije, imenovanje potpredsjednika Komisije i sl. Iako se može ustvrditi kako je predsjednik Komisije na čelu izvršne vlasti Evropske unije, treba naglasiti da se njegova uloga ipak ponajviše ogleda u ovlasti unutarnjeg ustroja Komisije, dok se u ostalim ovlastima njegov položaj ipak ne može usporediti s položajem predsjednika vlade u nacionalnim pravnim porecima.¹³¹

Veliki broj članova Komisije je u jednom trenutku doveo u pitanje efikasnost njenog rada što je rezultiralo činjenicom da se Lisabonskim ugovorom predvidjelo smanjenje broja članova. Naime, Lisabonskim ugovorom je predviđeno da broj članova Komisije treba odgovarati broju koji predstavlja po pravilu dvije trećine država te da se vrši rotacija država članica po principima ravnopravnosti, geografske i demografske strukture. Odlukom Vijeća Evrope u mandatnim periodima 2014 - 2019. godine i 2019 - 2024. godine zadržan je princip „nacionalnog komesara“ te svaka država članica ima po jednog „predstavnik“.

Nadležnosti i zadaci Komisije, utvrđene su brojnim odredbama Ugovora pri čemu se polazi od njenog osnovnog zadatka “osiguravanja odgovarajućeg funkcioniranja i razvijanja zajedničkog tržišta”.¹³² Ukoliko bi se zadaci koje Komisija obavlja sistematizirali, moglo bi se

¹³⁰ Misita, N.: Uvod u pravo Evropske unije, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019., str. 195

¹³¹ Đerđa, D.: Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, (1991) v. 28, br. 2, 1185-1218 (2007), str. 1192

¹³² Komisija je utvrdila šest prioriteta za razdoblje 2019 – 2024. i to: Evropski zeleni plan, Evropa spremna za digitalno doba, Ekonomija u interesu građana, Snažnija Evropa u svijetu, Promicanje evropskog načina života i Novi poticaj evropskoj demokratiji.

govoriti o sljedećim grupama poslova: osiguravanje primjene odredbi Ugovora i mjerâ koje institucije donose na temelju Ugovora; oblikovanje preporuka i davanje mišljenja; odlučivanje u određenim stvarima; inicijativa u zakonodavnom postupku Unije; obavljanje provedbenih ovlasti povjerenih od Vijeća; pregovaranje u postupku sklapanja međunarodnih ugovora i predstavljanje Unije u vanjskim poslovima; izvršavanje proračuna te objavljivanje godišnjeg izvješća o aktivnostima Unije.

Komisija kao istinski kreator prvenstveno osmišljava politike Evropske unije te pokreće zakonodavni postupak upućivanjem prijedloga akta Vijeću i u područjima suodlučivanja Evropskom parlamentu. Prije nego što Komisija predloži novu politiku, ona: opisuje inicijativu u planu ili u početnoj procjeni učinka ispituje potencijalne ekonomske i socijalne posljedice te posljedice za okoliš u okviru procjene učinka, traži mišljenje javnosti i zainteresiranih strana, primjerice putem javnih savjetovanja.¹³³

Vijeće Evropske unije ili Evropski parlament mogu ovlastiti Komisiju za donošenje dviju vrsta nezakonodavnih akata. Prva vrsta su provedbeni akti kojima se uvode mjere kako bi se osiguralo da se zakon ujednačeno provodi u svim državama članicama, a druga su delegirani akti kojima se izmjenjuju ili dopunjuju postojeći zakoni, posebno radi dodavanja novih propisa koji nisu ključni.¹³⁴

Komisija je i glavni izvršni organ EU, iako se izvršenje politika EU uglavnom prepušta organima država članica. Važnu izvršnu ulogu Komisija ima u provođenju politike konkurencije u okviru koje je ovlaštena donositi odluke koje su neposredno upućene pravnim subjektima u državama članicama, a kojima je čak ovlaštena nametati i kazne. U određenim slučajevima je ovlaštena donositi i normativne akte. Ovo ovlaštenje rijetko proizilazi neposredno iz Ugovora i većinom se zasniva na sekundarnom pravu na osnovu kojeg joj zakonodavac delegira ovlaštenja. Kada odlučuje na temelju delegiranih ovlaštenja, Komisija surađuje s odborima sastavljenim od predstavnika država članica u postupku koji se naziva komitologija.¹³⁵

¹³³ Vidi u: Kako se donose odluke, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/decision-making-process/how-decisions-are-made_hr, pristupljeno 17.04.2022.

¹³⁴ Vidi u: Donošenje zakonodavstva EU-a, dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_hr, pristupljeno 17.04.2022.

¹³⁵ Termin „komitologija” odnosi se na skup postupaka kroz koje Evropska komisija provodi provedbene ovlasti koje joj je dodijelio zakonodavac Evropske unije, uz pomoć odbora predstavnika država članica EU. Prema članu 291 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, zakonodavac EU može ovlastiti Komisiju da usvoji „provedbene akte” putem posebnih pravila zapisanih u zakonodavnom aktu („osnovni akt”). To se radi kada je potrebno uspostaviti jedinstvene uslove za implementaciju prava EU, umjesto da se dozvoli svakoj državi članici da ga sama implementira na potencijalno divergentan način. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:comitology>, pristupljeno 17.04.2022.



Komisija djeluje i kao “čuvar Ugovora”, tj. pravnog poretka uspostavljenog Ugovorom. Ona se brine o primjeni, odnosno poštovanju Ugovora i u tom kontekstu ima na dispoziciji različite instrumente. Kontrolna uloga Komisije primarno se realizira kroz sljedeće mehanizme:¹³⁶ podizanja tužbe protiv država članica ili neke druge evropske institucije te zahtijevanje kazne zbog neprovođenja odluka Suda Evropske unije. Kada je u pitanju polje prava i politike konkurencije, Komisija ima status tijela nadležnog za javnu primjenu prava konkurencije i u tom kontekstu ima posebna ovlaštenja.

U međunarodnim odnosima, Komisija je tijelo koje predstavlja Evropsku uniju i u tom kontekstu u brojnim državama postoje delegacije EU koje su dio Komisije. Komisija, također, ima odgovornost za pregovore o međunarodnim sporazumima u ime EU. Segment međunarodnih odnosa u kojim Komisija ima značajnu ulogu može se razvrstati na: pitanja inostrane i sigurnosne politike gdje se Komisija pojavljuje u ulozi predlagača određenih mjera, članstva u međunarodnim organizacijama te pitanja ekonomskog protekcijonizma i međunarodne trgovine.

U administrativnom smislu, Komisija je podijeljena na više generalnih direktorata od kojih na ovom mjestu treba napomenuti sljedeće: Opća uprava za ekonomska i finansijska pitanja, Opća uprava za energiju i promet, Opća uprava za informacijsko društvo, Opća uprava za istraživanje, Opća uprava za obrazovanje i kulturu, Opća uprava za poduzetništvo, Opća uprava za poljoprivredu, Opća uprava za porezna pitanja i carinsku uniju, Opća uprava za pravosuđe i unutrašnje poslove, Opća uprava za regionalnu politiku, Opća uprava za ribarstvo, Opća uprava za tržišno natjecanje, Opća uprava za unutrašnje tržište, Opća uprava za zapošljavanje i socijalna pitanja, Opća uprava za zaštitu okoliša, Opća uprava za zaštitu zdravlja i potrošača, Opća uprava za Zajednički istraživački centar (JRC).

5.4. Evropsko vijeće

Iako se ne smatra nosiocem regulatornog okvira za poslovanje u Evropskoj uniji, sistemski pristup institucionalnom ustrojstvu i važnost pozicije samog tijela zahtijevaju da se predstavne osnovne činjenice o Evropskom vijeću. Evropsko vijeće¹³⁷, kojeg čine šefovi država ili vlada zemalja EU-a, predsjednik Evropskog vijeća te predsjednik Evropske komisije, predstavlja najviše

¹³⁶ Misita, N.: Uvod u pravo Evropske unije, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019., str. 201

¹³⁷ Evropsko vijeće osnovano je 1974. godine kao neformalni forum za rasprave šefova država ili vlada država članica EU-a. Ugovorom iz Maastrichta Evropsko vijeće dobilo je formalni status te ulogu osiguravanja poticaja i pružanja općih političkih smjernica za EU.

političko tijelo u Evropskoj uniji. Ugovorom iz Lisabona Evropsko vijeće postalo je punopravna institucija EU-a te je definirana njegova zadaća u skladu s kojom Evropsko vijeće Uniji daje „potreban poticaj za njezin razvoj i utvrđuje opće političke smjernice i prioritete tog razvoja”. Ono nije zakonodavna institucija EU-a i stoga ne pregovara niti donosi zakone EU. Predsjednik Evropskog vijeća¹³⁸, kojeg biraju članovi ovog tijela na mandat od dvije i pol godine, rukovodi Evropskim vijećem i predstavlja Evropsku uniju na međunarodnoj sceni u domenu djelovanja EU ne dovodeći u pitanje Visokog predstavnika. Nadležnosti Evropskog vijeća mogu se sagledati kroz sljedeće zadatke: odlučuje o općem smjeru i političkim prioritetima EU-a, ali ne donosi zakonodavstvo, bavi se složenim ili osjetljivim pitanjima koja nije moguće riješiti na nižim razinama međudržavne sačradnje, određuje zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a uzimajući u obzir strateške interese i implikacije u području obrane, nominira i imenuje osobe na određene visoke položaje na razini EU-a, naprimjer u Evropskoj središnjoj banci i Komisiji.¹³⁹ Evropsko vijeće ima važnu ulogu u određenim postupcima imenovanja osoba na visoke položaje na razini EU-a kao što su izbor predsjednika Evropskog vijeća, predlaganje kandidata za predsjednika Evropske komisije, imenovanje visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku, službeno imenovanje cjelokupnog tijela povjerenikâ, imenovanje izvršnog odbora Evropske središnje banke (ESB), kao i predsjednika ESB-a.

Tokom svakog sastanka¹⁴⁰ usvajaju se zaključci Evropskog vijeća. Njima se utvrđuju posebna pitanja od važnosti za EU te iznose određene mjere koje treba poduzeti ili ciljevi koje treba ostvariti. U zaključcima Evropskog vijeća može se i postaviti krajnji rok za postizanje sporazuma o određenom pitanju ili za iznošenje zakonodavnog prijedloga. Na taj način Evropsko vijeće može utjecati na politički program EU-a i usmjeravati ga. Prije sastanka Evropskog vijeća njegov predsjednik sastavlja smjernice za zaključke. O njima se potom raspravlja na sastanku Vijeća za opće poslove te se one poslije usvajaju na sastanku Evropskog vijeća. Zaključci se usvajaju konsenzusom svih država članica EU-a i dostupni su u *online* arhivi.¹⁴¹

¹³⁸ Dužnost predsjednika Evropskog vijeća trenutačno obnaša Charles Michel. Dužnost je preuzeo 1. decembra 2019. i zamijenio Donalda Tuska.

¹³⁹ Vidi: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_hr, pristupljeno 13.03.2022.

¹⁴⁰ Tako je primjerice, na sastanku u Bruxellesu 20. lipnja 2019. Evropsko vijeće postiglo je dogovor o programu EU-a za sljedećih pet godina. „Novim strateškim programom za razdoblje 2019 – 2024.” utvrđuju se prioritetna područja kojima će se usmjeravati rad Evropskog vijeća i pružati smjernice za programe rada drugih institucija EU-a. Strateški program usmjeren je na četiri glavna prioriteta: zaštitu građana i sloboda, razvoj snažne i dinamične ekonomske osnove izgradnju klimatski neutralne, zelene, pravedne i socijalne Evrope, promicanje evropskih interesa i vrijednosti na svjetskoj razini. <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>, pristupljeno 11.03.2022.

¹⁴¹ Vidi: <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/conclusions/>, pristupljeno 11.03.2022.



5.5. Evropski ekonomski i socijalni odbor

Evropski ekonomski i socijalni odbor (*The European Economic and Social Committee - EESC*) je savjetodavno tijelo Evropske unije, osnovano 1957. godine Rimskim ugovorima, koje daje stručne savjete glavnim EU institucijama (institucionalni trio). S obzirom na primarni cilj zastupanja interesa određenih skupina na evropskom nivou, često se za ovaj odbor kaže da je spona između institucija Evropske unije i civilnog društva. Glavni zadatak EESC-a je davanje mišljenja na predložene zakonodavne akte EU-a pri čemu nije isključena ni mogućnost da samoinicijativno daje mišljenja. S obzirom na strukturu interesnih skupina (udruženja poslodavaca, sindikati te ostale organizacija civilnoga društva) i misiju koju ima, može se reći da se radi o posrednom nositelju prava privrednog sistema EU-a. Misija ovog odbora manifestira se kroz tri pravca djelovanja: pomoć u osiguravanju da politike i zakonodavstvo EU-a odražavaju stvarno ekonomsko, socijalno i društveno stanje; izgradnja participativnije EU, bliže svojim građanima, te promicanje vrijednosti EU-a i organizacijâ civilnoga društva na globalnom nivou.

5.6. Odbor regija

Odbor regija savjetodavno je tijelo osnovano 1994. godine nakon stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta. Ono zastupa interese regionalnih i lokalnih tijela u Evropskog uniji i u njihovo ime upućuje mišljenja Vijeću i Komisiji. Članovi mogu biti, naprimjer, načelnici regionalnih tijela, gradonačelnici i izabrani ili neizabrani predstavnici regija i gradova u 27 država članica EU-a.¹⁴² Uloga Odbora regija je iznošenje lokalnih i regionalnih stajališta o zakonodavstvu EU-a objavljivanjem izvješća („mišljenja”) o prijedlozima Komisije. Komisija, Vijeće i Parlament prije donošenja odluke o pitanjima vezanim uz lokalnu i regionalnu upravu (npr. o politici zapošljavanja, okolišu, obrazovanju ili javnom zdravstvu) dužni su se savjetovati s Odborom regija.

¹⁴² Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/16/odbor-regija>, pristupljeno 11.03.2022.

6

REGULATIVNE AKTIVNOSTI EVROPSKE UNIJE - OKVIR ZA EFIKASAN EKONOMSKI RAZVOJ

Ciljevi učenja

Tržište predstavlja efikasan funkcionalni okvir ekonomskih tokova, ali nije savršeno. Stoga je neophodna njegova dopuna i korekcija od strane države. Država poduzima regulativne i operativne aktivnosti u smislu korekcije i dopune tržišta, odnosno aktivnosti na stvaranju adekvatnog društvenog ambijenta za postizanje efikasnog ekonomskog razvoja. Dvije su vrste regulativnih aktivnosti: organiziranje ekonomskih tokova i usmjeravanje ekonomskih tokova. Organiziranje ekonomskih tokova podrazumijeva donošenje pravila ponašanja (privredno-sistemske mjere - kreiranje privrednog sistema). Usmjeravanje ekonomskih tokova predstavlja poduzimanje konkretnih ekonomsko-političkih mjera kako bi se ekonomski tokovi odvijali u željenom pravcu i postigli određeni ekonomski ciljevi.

EU je jedinstvena, nadnacionalna, regionalna integracija demokratskih država Evrope okupljenih radi ostvarenja zajedničkih ciljeva definiranih kao: stabilan i uravnotežen ekonomski i društveni razvoj, visoka stopa zaposlenosti te zaštita prava i interesa građana. Mehanizam za ostvarivanje ekonomskih ciljeva jeste jedinstveno unutrašnje tržište. Da bi tržište polučilo pozitivne efekte, neophodna je adekvatna regulacija koju vrše tijela EU. Ova regulativna aktivnost značajno se razlikuje u odnosu na regulativne aktivnosti država članica.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- uvidjeti koje se vrste akata pojavljuju kao izvori prava privrednog sistema u EU,
- spoznati specifičnosti regulativne aktivnosti EU,
- razumjeti nove trendove u kreiranju pravnih pravila u EU,
- ovladati temeljnim kategorijalnim aparatom neophodnim za prepoznavanje i razumijevanje efekata regulacije ekonomskih tokova na nivou EU.



Termin regulacija koristi se u različitim značenjima. Regulacija se može odnositi na specifičan skup naredbi (pravila ponašanja). Veže se za proglašenje obavezujućeg skupa pravila u formama različite pravne snage koje primjenjuje za to posebno formirano tijelo (najuži smisao)¹⁴³. Šire značenje pojma regulacije odnosi se na svjesni državni utjecaj. Naime, tada regulacija obuhvata sve državne aktivnosti s ciljem utjecaja na poslovne ili društvene aktivnosti. Obuhvata sve aktivnosti od modela utemeljenog na naredbama do modela inicijative kroz korištenje ekonomskih poticaja (npr. porezi ili subvencije). U praksi ovo poimanje se odnosi na ekonomsko-političke aktivnosti u jednoj državi u najširem smislu riječi. Na kraju, najšire poimanje regulacije odnosi se na sve oblike društvenog ili ekonomskog utjecaja obuhvatajući sve mehanizme koji utječu na ponašanje bilo da se radi o državi ili drugim izvorima.

U ekonomskoj politici se pod regulativnim aktivnostima podrazumijevaju dva relativno zasebna pravca djelovanja države u ekonomskom procesu. Prvi se odnosi na organiziranje ekonomskih tokova u najširem smislu riječi. U tom smislu ovaj vid podrazumijeva donošenje općih pravila ponašanja učesnika ekonomskih tokova, pravila koja regulišu status i međusobne odnose privrednih subjekata, kao i odnos društvene (državne) zajednice i privrednih subjekata. To pretpostavlja korištenje pravnog instrumentarija i normativno uređenje koje se svodi na institucionalnu osnovu privređivanja i na funkcionalni okvir privređivanja. Definiranje institucionalne osnove podrazumijeva u prvom redu definiranje osnovnih nosioca ekonomske aktivnosti, a onda i ukupne strukture makroekonomskog upravljanja ekonomskim tokovima. Definiranje funkcionalnog okvira ekonomskih tokova podrazumijeva utvrđivanje osnovnog mehanizma povezivanja i usmjeravanja ekonomskih tokova (tržište i ekonomske zakonitosti, s većim ili manjim intenzitetom korigiranja i dopune tržišnog mehanizma od strane države).¹⁴⁴ Drugi pravac djelovanja države odnosi se na brojne ekonomsko-političke odluke i mjere od strane nositelja ekonomske politike kojima se usmjeravaju ekonomski tokovi. Ovaj pravac omeđen je regulatornim okvirom koji je posljedica realizacije aktivnosti prvog pravca.

Kada se u ovaj teorijski okvir smjesti praksa Evropske unije, onda bi regulatorne aktivnosti EU-a podrazumijevale donošenje različitih pravnih akata kojim se uređuje ukupan društveni ambijent za poslovanje privrednih subjekata na području Evropske unije. U tom kontekstu

¹⁴³ Primjer bi bio Zakon o sigurnosti i zdravlju na radu F BiH za čiju primjenu je nadležno Vijeće za sigurnost i zdravlje na radu. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine osniva Vijeće za sigurnost i zdravlje na radu koje čine predstavnici Vlade, udruženja poslodavaca, sindikata i istaknutih stručnjaka za sigurnost i zdravlje na radu.

¹⁴⁴ Begić. I. K.: Ekonomska politika, Sarajevo, 2000., str. 18

misli se na veliki broj akata različite prirode i pravne snage koje su donijela tijela Evropske unije i koji čine izvore prava privrednog sistema u EU.

Izvori prava Evropske unije generalno se mogu podijeliti¹⁴⁵ na primarne i sekundarne. Primarne izvore prava EU čine norme sadržane u aktima koje su usvojile države članice u njihovoj ugovorno-ustavotvornoj ulozi, a to znači u ulozi subjekta međunarodnog prava i utemeljivača Zajednice. Pravila sadržana u ovim aktima zajedno sa skupom općih pravnih principa imaju funkciju komunitarnog ustava, odnosno Ustavne povelje Zajednice. To za posljedicu veže činjenicu da su prve norme pravni temelj za funkcioniranje same Evropske unije, njenih institucija i tijela, i po hijerarhiji pravnih akata su nadređene nacionalnim propisima. U primarno pravo spadaju osnivački ugovori i ugovori koji ih dopunjuju i mijenjaju te aneksi i protokoli. Sekundarne izvore prava Evropske unije čine akti tijela Evropske unije različite pravne snage i dijele se na pravno obavezujuće i pravno neobavezujuće. U pravno obavezujuće spadaju uredbe, direktive i odluke, a u pravno neobavezujuće preporuke i mišljenja.

Uredba (*Regulation*) je unijski propis kojeg karakterizira opštost, apstraktnost, obaveznost te neposredna primjenjivost i dejstvo. S obzirom na ove karakteristike, može se reći da je uredba tzv. "unijski zakon". Kada se uredbom reguliše neko pitanje, onda se ista odnosi ne neodređen broj lica koja su (mogu biti) pogođena tim pitanjem, dakle ona djeluje apstraktno na sva lica koja stupaju ili mogu stupiti u određeni odnos. Ona je obavezujuća u cijelosti za sve subjekte kako na nivou Unije tako i u okviru poredaka država članica.¹⁴⁶ Direktiva (*Directive*) je zakonodavni akt kojim se utvrđuje obavezujući cilj za sve države članice EU-a. Međutim, svaka država samostalno odlučuje o načinu na koji će ostvariti taj cilj, odnosno odlučuje o načinu transpozicije pri čemu se ne podrazumijeva obaveza ratifikacije. Direktive normativno obavezuju adresate na primjenu u cijelosti i u datom roku na način koji osigurava najefikasniju primjenu¹⁴⁷. Odluka (*Resolution*) je obavezujuća za one kojima je upućena (npr. država članica EU-a ili pojedinačno preduzeće) i direktno se primjenjuje. Ona može imati karakter općeg akta kojim se reguliše ponašanje neodređenog broja lica koja se mogu naći u određenoj situaciji. Također, ona može imati i pojedinačno dejstvo, npr. kada se rješava u

¹⁴⁵ Izvori prava Evropske unije se mogu razlikovati i po načinu nastanka, odnosno jesu li nastali kao rezultat širih međunarodnih pregovora ili su nastali u okviru postupaka donošenja odluka unutar Evropske unije, također osnov podjele može biti hijerarhijsko mjesto koje po svojoj važnosti zauzimaju kada se pravi distinkcija između "ustavnih", zakonodavnih, upravnih te provedbenih propisa kao i materije koju akti reguliraju.

¹⁴⁶ Misita, N.: Uvod u pravo Evropske unije, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019., str. 287

¹⁴⁷ Ibid, str. 289



nekom postupku određeno pitanje (zaštita konkurencije - postupak pred Komisijom).¹⁴⁸ Preporuka (*Recommendation*) je pravno neobavezujući akt kao vid određenog „apela“ upućenog državama članicama koje se pozivaju na određeno ponašanje. Mišljenje (*Opinion*) je također neobavezujući akt koji se može posmatrati iz dva ugla. Naime, mišljenje može biti rezultat odgovora nekog evropskog tijela na zahtjev određenog lica, a može biti i akt koji prati fazu usvajanja određenog propisa Evropske unije.

Sama procedura usvajanja zakonodavnih akata je kompleksna i na ovom mjestu se neće analizirati nego će fokus biti na novom trendu nastojanja postizanje veće efikasnosti procedura i akata u Evropskoj uniji obuhvaćen institutom pametne regulacije (*smart regulation*).

6.1. Koncept pametne regulacije u Evropskoj uniji

Danas se više ne postavlja pitanje opravdanosti regulacije ekonomskih procesa i gotovo da nema ekonomskog odnosa, instituta ili kategorije koji nije pravno reguliran. Stoga se fokus stavlja na pitanje kako i koliko regulirati? Da li primijeniti model klasične regulacije komande i kontrole ili neki novi način makroekonomskog upravljanja? Da li je regulacija ekonomski prihvatljiva? Ova pitanja, koja se prate kroz ekonomsku historiju, a u biti se odnose na dilemu regulacija ili deregulacija, odgovor nalaze u konceptu bolje, odnosno pametne regulacije.¹⁴⁹

Percepcija regulacije danas se veže za novu ulogu države koja će, kroz povećanje transparentnosti i legitimnosti zakonodavnog postupka, uz niže troškove donošenja kvalitetnijih propisa, stvarati adekvatan društveni ambijent za efikasan ekonomski razvoj. Ova percepcija je odraz regulatornih reformi u državama OECD-a koje su se odvijale u tri faze. Prva faza je faza deregulacije s ciljem smanjenja i usklađivanja propisa koji su do tada stvarali posebno opterećenje privredi, otežavali i usporavali postupke te stvarali pravnu nesigurnost. Druga faza je bila usmjerena na donošenje kvalitetnijih zakonskih rješenja kao posljedice poboljšanja samog procesa donošenja pravnih propisa. U trećoj fazi posebna pažnja je usmjerena na unapređenje rada institucija uključenih u proces regulacije korištenjem različitih instrumenata datim u preporukama OECD-a. Neki od tih instrumenata su: orijentacije na korisnike prema načelima otvorene vlasti, transparentnost i uključivanje zainteresirane javnosti, uspostavljanje

¹⁴⁸ Ibid, str. 299

¹⁴⁹ Gunningham (1998) prvi je zagovarao koncept „pametne regulacije“, u knjizi istog naslova, koji je kasnije dograđivan u raznim publikacijama. Radi se o regulatornom pluralizmu koji obuhvaća fleksibilne, maštovite i inovativne oblike društvene kontrole.

institucija za praćenje provedbe politike regulacije, integriranje procjene učinaka propisa u postupke donošenja propisa, sistematičnih i periodičnih pregleda postojećih propisa i sl.¹⁵⁰ Pametna regulacija je oblik regulatornog pluralizma koja obuhvata fleksibilne, maštovite i inovativne oblike društvene kontrole. Na taj način, kao učesnici u kreiranju propisa uz vlade pojavljuju se i privredni subjekti i nevladin sektor. Uz klasični oblik regulacije ekonomskih odnosa ovaj koncept uvodi samoregulaciju i suregulaciju kao surogate regulacije, gdje se implementiraju različiti interesi privrednih subjekata, grupa i nevladinih organizacija, čime se poboljšava efikasnost i efektivnost konvencionalnih oblika direktne vladine regulacije. Potreba za ovim načinom ili metodom regulacije javlja se s pojavom problema koje nisu mogli riješiti tržište i klasični model komande i kontrole, a koji su odraz globalnih ekonomskih i društvenih tokova.¹⁵¹

Pametna regulacija ima za cilj postići povjerenje javnosti u regulatornu efikasnost uz istovremeno ograničavanje regulatornih tereta. Pametna regulacija služi u ekonomske svrhe jer nastoji stvoriti uvjete koji olakšavaju da preduzeća napreduju u povoljnom regulatornom okruženju.¹⁵² Pametna regulacija često promiče pristup regulaciji odozdo prema gore koji reguliranim subjektima nudi fleksibilnost da razviju vlastite strategije za postizanje zacrtanih ciljeva rezultata. Naglasak je na efektima zakona i stalnoj evaluaciji kako bi se podržala efikasnost u provedbi politikâ.

Uz ekonomske ciljeve pametna regulacija primjenjuje i načela otvorenog upravljanja što podrazumijeva sudjelovanje građana i participativnu demokratiju. Pritom javne vlasti nastoje prikupiti podatke, dokaze i informacije koje će im pomoći u donošenju odluka koje se temelje na dobroj informiranosti i dokazima kako bi se postigla efikasnost politika. Međutim, sudjelovanje građana nije cilj sam po sebi, već je sredstvo i posljedica implementacije principa pametne regulacije.¹⁵³

¹⁵⁰ Imamović-Čizmić, K.: *Better Regulation Concept Application in Bosnia and Herzegovina – Limitations and Solutions*, 2nd International Scientific Conference – EMAN 2018 – Economics and Management: How to Cope With Disrupted Times, Ljubljana – Slovenia, March 22, 2018, Conference Proceedings published by: Association of Economists and Managers of the Balkans, Belgrade, Serbia; Faculty of Management Koper, Slovenia; Doba Business School – Maribor, Slovenia; Integrated Business Faculty – Skopje, Macedonia; Faculty of Management – Zajecar, Serbia, ISBN 978-86-80194-11-0, str. 803

¹⁵¹ Ibidem, str. 805

¹⁵² García, M. J.: *Smart Regulation Law-Making And Participatory Democracy: Consultation In The European Union*, str. 89; <https://www.raco.cat/index.php/RCDP/article/download/10.2436-rmdp.i59.2019.3337/458161>, pristupljeno 13.03.2022.

¹⁵³ Xanthaki, H.: *European Union Legislative Quality After The Lisbon Treaty: The Challenges Of Smart Regulation*, *Statute Law Review*, 35, 2013., str. 75



Kao ciljevi pametne regulacije najčešće se navode:¹⁵⁴

- Izraditi efektivno i efikasno zakonodavstvo za ekonomske svrhe;
- Smanjiti administrativna opterećenja za građane, a posebno za privredne subjekte;
- Pojednostaviti i učiniti zakonodavstvo jasnijim i lakšim za građane;
- Izbjegavanje pretjerane regulacije;
- Usvojiti zakone koji omogućuju ekonomski rast;
- Osigurati otvoreno i transparentno odlučivanje i donošenje zakona;
- Osigurati da građani i dionici mogu doprinijeti tijekom procesa donošenja zakona;
- Osigurati da su propisi u skladu s drugim propisima i politikama.

Ovaj koncept ima svoje prednosti i nedostatke. Kada je riječ o prednostima, onda prvenstveno treba istaći da regulirani subjekti, koji su uključeni u proces donošenja akata kroz konsultacije, mogu biti inovativni kako bi pronašli efikasnije načine za postizanje propisanih ishoda. Regulirani subjekti mogu usvojiti holistički pristup postizanju ishoda utvrđivanjem i rješavanjem temeljnih uzroka rizika (za razliku od *Band-Aid* rješenja¹⁵⁵). Istovremeno vlada može smanjiti troškove eliminiranjem potrebe za praćenjem propisanih koraka i politikâ koje se preklapaju. Ograničenja se, s druge strane, vežu za činjenicu da se ishodi politike i pokazatelji uspješnosti mogu teško izmjeriti i ocijeniti ako nisu dobro definirani, što stvara nesigurnost u pogledu toga kako potaknuti poboljšanja. Manji ili ekonomsko slabiji subjekti možda nemaju kapacitet ili fleksibilnost za inovacije ili razvoj vlastitih strategija kako bi ispunili regulatorne ciljeve. Vlada je i dalje odgovorna za razvoj efikasnog sistema nadzora nad primjenom regulacije.

Može se reći da Evropska unija bilježi jedan dug angažman na poboljšanju kvalitete zakonodavstva u kojem je suočena s mnoštvom različitosti u pravnim kulturama i nacionalnim pravnim pravilima, pravnim i govornim jezicima i zakonodavnim stilovima. Zahtjevan je zadatak stavljanje svih pomenutih različitosti pod jedan „harmonizirani zakonodavni kišobran“ kako bi se ostvarili ugovorima postavljeni ciljevi. Izuzetno kompleksan i skup zakonodavni proces u Evropskoj uniji njeguje načela i pravila kvalitete zakonodavstva postavljena uglavnom kao apstraktna i nekodificirana opća pravna načela od kojih su neka „raspršena“ u

¹⁵⁴ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Better Regulation For Better Results - An Eu AgendaCom/2015/0215 Final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0215>, pristupljeno 15.03.2022.

¹⁵⁵ *Band-aid* rješenje ili „flaster“ rješenje krakteristično predstavlja privremeno rješenje problema kojim se ne rješava osnovni uzrok navedenog problema. <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/band-aid-solution>, pristupljeno 15.03.2022.

samoregulatornim, neobvezujućim instrumentima. Ta raspršenost se kreće od Sutherlandovih kriterija za zakonodavnu kvalitetu iz 1992. godine, preko Jednostavnijeg zakonodavstva za unutarnje tržište iz 1996. godine, Međuinstitucionalnog sporazuma iz 1998. godine o zajedničkim smjernicama za kvalitet izrade nacrtu zakonodavstva Zajednice¹⁵⁶, Međuinstitucionalnog sporazuma o izradi boljeg zakonodavstva¹⁵⁷, do Boljeg zakonodavstva (engl. *Better regulation*) i konačno do Pametne regulacije (engl. *Smart regulation*)¹⁵⁸.

Bolja regulacija u EU fokusirana je na administrativna opterećenja, nadzor zakonodavstva i smanjenje broja zakonodavnih instrumenata pri čemu se naglašava zajednička odgovornost EU-a i država članica. Pametna regulacija uvedena je kao „nasljednik“ bolje regulacije i sagledava cijeli „životni ciklus“ zakonodavnih akata od samog kreiranja do provođenja, evaluacije i revizija.

Na uvođenje koncepta bolje regulacije poseban je uticaj imao rad međuvladine savjetodavne grupe pod nazivom *Mandelkernova grupa za bolje reguliranje*.¹⁵⁹ Nakon formiranja Mandelkernove grupe slijedio je niz skupova s kojih je došla poruka o dva aspekta za razvoj ovog koncepta u Evropskoj uniji. Prvi od tih aspekata odnosi se na potrebu razmatranja učinaka prijedloga zakona s obzirom na njihovu ekonomsku, socijalnu i ekološku dimenziju, a drugi se odnosi na potrebu pojednostavljenja i poboljšanja kvalitete regulatornog okruženja. Na tom tragu je i segment Bijele knjige iz 2001. godine sa svoja tri potpoglavlja koja odražavaju tri temeljna načela bolje regulacije: pojednostavljenje regulatornog okvira, promoviranje kulture dijaloga u cilju ostvarivanja veće transparentnosti i procjena učinaka propisa (*Regulatory Impact Assessment*). Posebna faza u implementaciji koncepta Bolje regulacije u Evropskoj uniji veže se za usvajanje revidirane Lisabonske strategije i poziv članicama EU da kroz vlastite politike bolje regulacije daju doprinos ostvarivanju ciljeva Lisabonske strategije. U praksi je Komisija razvila i način praćenja postignuća u primjeni ovog koncepta kroz godišnje *Izveštaje o provedbi politike bolje regulacije* te povremene strategijske revizije iz kojih su

¹⁵⁶ Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva (2003/C 321/01), dostupno na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=LV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=LV) i Međuinstitucionalni sporazum od 28. studenoga 2001. o sistematičnijem korištenju metode za preinačavanje pravnih akata (2002/C 77/01), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002Q0328&from=PL>, pristupljeno 15.03.2022.

¹⁵⁷ *Interinstitutional agreement on better law-making*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003Q1231%2801%29>, pristupljeno 15.03.2022.

¹⁵⁸ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Smart Regulation In The European Union /*Com/2010/0543Final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52010DC0543>, pristupljeno 15.03.2022.

¹⁵⁹ Imamović-Čizmić, K.: Pravne i institucionalne pretpostavke procjene učinaka propisa u BiH, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LVIX – 2016., str. 66



vidljiva postignuća ali i pravci za dalja unapređenja. Kao rezultat napora uložениh u izradu dokumenata i implementaciju koncepta bolje regulacije u EU vidljivi su značajni pomaci u pravcu oblikovanja politikâ i izrade propisâ u smislu njihovog pojednostavljenja i smanjenja administrativnog opterećenja. To je razlog da se isti koncept primijeni u širem kontekstu, odnosno čitav postupak donošenja, primjene te izmjene propisâ čime bolja regulacija prelazi u koncept „pametne“ regulacije koja će biti jedno od oružja za ostvarivanje pametnog, održivog i inkluzivnog rasta shodno strategiji Evropa 2020. Pametna regulacija usmjerena je na četiri cilja: daljnje pojednostavljenje propisa i smanjenje administrativnog opterećenja, povećanje kvalitete propisâ kroz primjenu procjene učinaka propisâ i uvođenje mehanizma koordinacije i nadzora nad procjenom učinaka propisâ, poboljšanje same primjene prava novim metodama koje bi omogućile adekvatnu transpoziciju u nacionalna prava te veća jasnoća propisâ koja podrazumijeva, pored jezičke jasnoće, i kodifikaciju propisâ.¹⁶⁰

Communication from the Commission to the European parliament, the Council, The European economic and social committee and the committee of the regions iz 2012. godine je akt kojim je pokrenuta procedura uspostavljanja *The Regulatory Fitness and Performance Programme* (REFIT). Ovaj program je program Evropske komisije kojim se želi osigurati prikladnost i efikasnost propisa. U okviru tog programa poduzimaju se mjere za pojednostavljenje zakonodavstva EU-a i smanjenje regulatornih troškova kako bi se pridonijelo jasnom, stabilnom i predvidivom regulatornom okviru kojim se podupire rast i otvaranje radnih mjesta. Za ispunjenje tih ciljeva potrebna je saradnja Evropskog parlamenta, Evropskog vijeća, Evropske komisije, država članica i učesnika. Potrebno je uključiti sve nivoe vlasti kako bi se te koristi ostvarile uz najmanji mogući trošak za građane i privredne subjekte. REFIT je uključen u pripremu godišnjih programa rada Komisije koji sadrže prijedloge novih akata i kvalitetni pregled postojećeg zakonodavstva EU. REFIT podrazumijeva da se, u svrhu odgovora na pitanje koje su koristi i troškovi novih pravnih akata, primjenjuje procjena učinaka propisa kao i da se učinci zakona EU provjeravaju retrospektivnim procjenama, a s gledišta adresata informacije se prikupljaju putem konzultacija. U tu svrhu formirana je i Platforma REFIT koja omogućava nacionalnim vlastima, građanima i drugim učesnicima da se uključe u poboljšanje zakonodavstva EU. Oni mogu dati prijedloge o tome kako smanjiti regulatorni i administrativni teret zakona EU koje će u krajnjoj instanci analizirati Komisija. Platforma REFIT uspostavljena je u maju 2015. godine kako bi se rad Komisije poboljšao kroz savjetovanje čime se povećava transparentnost postupka, a regulacija u EU čini efikasnijom, uz

¹⁶⁰ Musa, A.: Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: Novine i Izazovi, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol.VI No.1, Lipanj 2015., str. 11

pojednostavljenje i smanjenje nepotrebnih regulatornih troškova te istovremeno postizanje ciljeva politike.¹⁶¹

Procjena utjecaja propisa (*Regulatory Impact Assessment*) provodi se na inicijativama za koje se očekuje da će imati značajne ekonomske, društvene ili ekološke učinke kao što su: zakonski prijedlozi, nezakonodavne inicijative (npr. finansijski programi, preporuke za pregovore o međunarodnim sporazumima), provedbeni i delegirani akti. Procjena se sastoji od nekoliko faza, a rezultati se predstavljaju u Izvještaju o procjeni učinaka. Procjenjuju se utjecaji inicijativa na ekonomiju (mala i srednja preduzeća i konkurentnost), ekologiju i budžet. Procjene učinka čine ključni dio Agende za bolju regulativu kroz koju Komisija nastoji osmisliti i ocijeniti politike i zakone EU-a kako bi postigli svoje ciljeve na najučinkovitiji način. Smjernice za bolju regulativu sadrže smjernice za Komisiju o tome kako provesti procjene učinka.¹⁶²

*Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European and Social Committee and the Committee of the Regions Better Regulation: Joining forces to make better laws*¹⁶³ je najnovija Agenda za bolju regulaciju kojom su se nastojali eliminirati nedostaci Agende za bolju regulativu iz 2019. U Komunikaciji Komisija predlaže niz dodatnih poboljšanja, ponajprije kako bi osiguralo da politike Evropske unije podupiru oporavak i otpornost EU-a i njenu dvostruku tranziciju na najbolji mogući način. Stoga Komisija poziva države članice, regije i ključne učesnike da pomognu u uklanjanju prepreka i birokracije koje usporavaju izgradnju infrastrukture 21. stoljeća. To će pomoći da se ubrzaju ulaganja i implementacija *NextGenerationEU*¹⁶⁴. Bolja regulativa igrat će ključnu ulogu u ovom nastojanju, a platforma *Fit for Future* (F4F)¹⁶⁵ podržat će napore za pojednostavljenje i prilagođavanje zakona EU-a za „sutrašnje“ potrebe. Komisija predlaže uvođenje pristupa „jedan u, jedan

¹⁶¹ Vidi: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en, pristupljeno 15.03.2022.

¹⁶² Vidi: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en, pristupljeno 22.03.2022

¹⁶³ Vidi: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf, pristupljeno 22.03.2022

¹⁶⁴ *NextGenerationEU* predstavlja paket oporavka EU od posljedica pandemije COVID-19 kojim se nastoje transformirati ekonomije država članica kako bi se Evropa učinila zelenijom, digitalnijom, zdravijom, jačom pružajući svima jednake mogućnosti. Za provedbu ovog plana predviđen je budžet u iznosu od 806,9 milijardi eura. Za više na: https://europa.eu/next-generation-eu/index_en, pristupljeno 22.03.2022.

¹⁶⁵ Platforma za budućnost je skupina stručnjaka na visokoj razini koja će pomoći Komisiji u njezinim naporima da pojednostavi zakone EU-a i smanji povezane nepotrebne troškove. Ti su napori dio *Regulatory fitness and performance* (REFIT) programa. F4F će ispitati mogu li postojeći zakoni učinkovito postići svoje ciljeve uporedo s izazovima kao što je digitalizacija. Komisija će uzeti u obzir mišljenja Platforme kako bi osigurala da zakoni EU-a pomažu, a ne ometaju, ljudima i poduzećima, posebice malim i srednjim preduzećima. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_en, pristupljeno 22.03.2022.



van¹⁶⁶ prilagođenog kreiranju politika u EU-u, povećanje pažnje kreatora politike na implikacije i troškove primjene zakona, posebno za mala i srednja preduzeća. Nadalje, ističu se posebno potreba za integracijom Ciljeva održivog razvoja Ujedinjenih naroda (SDG), kako bi se osiguralo da svaki zakonodavni prijedlog pridonosi Agendi održivog razvoja do 2030. godine, te osiguranje da se načelo „ne činiti značajnu štetu” primjenjuje na sve politike u skladu s Evropskim Zelenim dogovorom.¹⁶⁷ Također, u skladu s *Komunikacijom Digitalni kompas 2030: evropski pristup za digitalno desetljeće*, gdje će bolja regulativa promicati načelo „digitalno prema zadanim postavkama” u zakonodavstvu EU-a kao važnom alatu za potporu digitalnoj transformaciji. Posljednji pravci djelovanja u Agendi 2021. su usmjereni na integriranje strateškog predviđanja u kreiranju politike kako bi postojeće i novo zakonodavstvo EU bilo prikladno za budućnost.

¹⁶⁶ Ovaj pristup „jedan u, jedan van“ predstavlja potencijalno efikasnu mjeru da se evropski pravni okvir održi pogodnim i isplativim, bez nepotrebnog regulatornog opterećenja, čime bi se osigurala i lakša primjena od strane privrednih subjekata, minimizirala opterećenja za građane i preduzeća, posebno za mala i srednja preduzeća. Ovaj princip osigurava da se sva novouvedena opterećenja nadoknade uklanjanjem ekvivalentnih tereta u istoj oblasti politike. Za više na: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en, pristupljeno 22.03.2022.

¹⁶⁷ Vidi: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf, pristupljeno 25.03.2022.

7

POREZI I HARMONIZACIJA POREZA

Ciljevi učenja

Jedan od najvažnijih izvora državnih prihoda koji zauzima centralno mjesto u fiskalnim finansijama su porezi. Porezi su obavezna davanja koja, bez neposredne protunaknade a na temelju autoriteta, država prikuplja od pravnih i fizičkih lica kao poreskih obveznika u cilju finansiranja javnih rashoda. Radi se o glavnom instrumentu fiskalne politike jedne države. Članice EU nisu prenijele fiskalni suverenitet na tijela EU u kapacitetu u kakvom su to učinile kada je u pitanju npr. vanjskotrgovinska politika, odnosno carinska politika. EU nema neposrednu ulogu u ubiranju poreza ili utvrđivanju poreznih stopa. Vlade država članica odlučuju o iznosu poreza koji je svaki poreski obveznik dužan platiti kao i o trošenju prihoda od poreza. Međutim, EU nadzire nacionalne porezne propise u nekim područjima kako bi se osigurale „četiri slobode kretanja“, odnosno kako ne bi bilo diskriminacije u smislu davanja nepoštene prednosti nacionalnim poduzećima u odnosu na konkurente iz drugih država kao ni diskriminacije potrošača ili radnika iz drugih država. Iz tih razloga EU pribjegava harmonizaciji poreza. Porezna harmonizacija (ili porezno usklađivanje) označava koordinaciju poreznih sistema država članica EU. Stoga je EU donijela nekoliko posebnih smjernica (direktiva) o harmonizaciji pojedinih poreza te je postignut određeni minimum usklađivanja poreznih sistema. Kao rezultanta toga je djelimična harmonizacija neposrednih poreza, odnosno značajna harmonizacija sistema posrednih poreza, tj. PDV-a i akciza.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će:

- razumjeti kako funkcionira porezni sistem u EU,
- shvatiti važnost harmonizacije poreznih sistema u EU,
- spoznati pravni osnov harmonizacije posrednih poreza,
- kroz šest direktiva objasniti kako je tekao put harmonizacije PDV-a i kakva je u tom kontekstu uloga Neumarkove, Tinbergenove i ABC-komisije,
- ovladati temeljnim kategorijalnim aparatom neophodnim za razumijevanje poreskog prava u EU.



Porezna harmonizacija (ili porezno usklađenje) označava koordinaciju poreznih sistema država članica Evropske unije radi izbjegavanja nacionalnih poreznih mjera koje mogu negativno utjecati na funkcioniranje zajedničkog tržišta, tj. na slobodno kretanje roba, ljudi, usluga i kapitala te koje mogu narušiti konkurenciju.¹⁶⁸ Porezna harmonizacija može se definirati kao višedimenzionalni proces konvergencije i prilagodbe različitih poreznih sistema u više zemalja stvaranjem zajedničkih pravila i primjenom zajedničkih načela oporezivanja na temelju političkih, ekonomskih i drugih odluka radi postizanja određenih ciljeva. Poreznu harmonizaciju treba promatrati kao proces (tj. skup sredstava za postizanje ciljeva) i kao rezultat (usklađivanje samog poreznog zakonodavstva).¹⁶⁹ Dvostruki cilj odvijanja porezne harmonizacije podrazumijeva osiguravanje slobode kretanja u ekonomiji i jednake uslove konkurencije.¹⁷⁰

Pretpostavka neometanog funkcioniranja unutrašnjeg tržišta EU je usklađenost poreznih zakonodavstva država članica, odnosno sprečavanje pojave porezne diskriminacije. Proces porezne harmonizacije je usko povezan s izazovima integracije i ekonomske globalizacije koji su potrebni da bi jedinstveno tržište funkcionisalo u optimalnim uslovima pri čemu se kao razlozi za provođenje porezne harmonizacije ističu¹⁷¹: sprečavanje neloyalne porezne konkurencije, sprečavanje pojave dvostrukog oporezivanja, negativan uticaj na uvećanje ekonomske konkurentnosti, sprečavanje distorzija u alokaciji resursa, sprečavanje erozija prihoda, i dr.

Integracija u području oporezivanja bila je nedjeljiv dio integracijskih napora u Evropi koji je kulminirao potpisivanjem Rimskog ugovora 1957. i osnivanjem EEZ-a. Od osnivanja EEZ-a vodi se debata o potrebi porezne harmonizacije država članica koja je uspostavljanjem EMU dodatno intenzivirana.¹⁷² Obaveza harmonizacije poreza ugrađena je u Rimski ugovor koji obavezuje zemlje članice da ne mogu nametati (izravno ili neizravno) bilo kakve interne namete na proizvode drugih država članica veći nego na domaće proizvode. Član 3 Rimskog ugovora je propisivao približavanje ekonomskih politika država članica, a što je značilo zajedničku poljoprivrednu, trgovinsku i transportnu politiku te koordinaciju drugih aspekata ekonomskih politika država članica, naročito kratkoročne ekonomske politike i monetarne unije. Stoga, član 3 predstavlja osnov u koji se uključuje i pitanje porezne harmonizacije.

¹⁶⁸ Kesner-Škreb, M.: *Financijska teorija i praksa*, 2007., 31 (3), str. 305-307

¹⁶⁹ Olexová, C., Husťák, M.: *Harmonization of Value Added Tax Applicable in the Slovak Republic in European Union Legislation*, 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts SGEM 2018., str. 561

¹⁷⁰ Von der Groeben., H.: *Harmonizing taxes - a step to European integration*, European Community Information Service. <http://aei.pitt.edu/34509/1/A678.pdf>, pristupljeno 10.06.2022.

¹⁷¹ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 14-23

¹⁷² Trandafir, A.: *Tax harmonization measures at EU level in the corporate tax field*, Contemporary Readings in Law and Social Justice, 2013., 5(2), str. 647-655

Načini za postizanje porezne harmonizacije su¹⁷³:

- spontano - djelovanjem tržišnih snaga;
- djelovanjem evropskih institucija - koordinacija fiskalne politike, harmonizacija poreznih zakona, itd. Djelovanje evropskih institucija u domenu poreznog zakonodavstva uključuje sljedeće oblike¹⁷⁴: prijedloge Evropske komisije pod uslovom da je to neophodno zbog ugrožavanja funkcionisanja unutrašnjeg tržišta vodeći se s dva principa i to: supsidijarnosti i proporcionalnosti, savjetovanje s javnošću putem uključivanja poreznih obveznika i identifikacije poreznih poteškoća, političke izjave i preporuke, evropski semestar¹⁷⁵ te analiziranje državnih potpora u vidu smanjenja poreznih obaveza koje mogu dovesti do distorzija tržišnog takmičenja;
- djelovanjem Evropskog suda pravde - zabrana određenih nacionalnih poreznih pravila koja su u suprotnosti s pravilima EU. Sud je, vodeći se principima četiri velike ekonomske slobode, prisilio nacionalne javne vlasti da eliminišu odredbe poreznog zakona koje dovode do diskriminatornog tretmana ili ograničavanja kretanja robe, usluga, kapitala i ljudi na jedinstvenom tržištu.

U principu, države članice imaju slobodu u reguliranju nacionalnih poreznih sistema. S druge strane, sloboda reguliranja nacionalnog poreznog sistema uslovljena je uvažavanjem prioriteta ciljeva osnivačkih ugovora EU. Posljedično, države članice iz svojih poreznih sistema moraju izostaviti odredbe koje mogu imati negativne učinke po četiri ekonomske slobode u EU.

Za razliku od stvaranja jedinstvenog tržišta i EMU, što predstavlja ekonomske integracije među nacionalnim državama bez presedana, postignuća političke integracije, u koje se ubraja, između ostalog, porezna harmonizacija, ostaju skromna imajući u vidu mjeru u kojoj su i dalje nacionalizirana kao i neefektivan način odlučivanja na EU nivou.¹⁷⁶

¹⁷³ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 8-14
Aktivnost Suda dovela je do problematiziranja njegovih ovlasti i dometa djelovanja na način da li je Sud ograničen na ulogu tumača Ugovora ili zapravo promovira svoj sopstveni program.

¹⁷⁴ Princip supsidijarnosti podrazumijeva odlučivanje na nivou EU koje će imati bolji rezultat, a princip proporcionalnosti djelovanje koliko je potrebno za postizanje cilja. Mijatović, N.: Oporezivanje u Europskoj uniji: promicanje unutarnjeg tržišta i ekonomskog rasta. Porezni vjesnik 4/2015. str. 122, kao i poglavlje Opći pravni principi kao determinante prava privrednog sistema EU

¹⁷⁵ Podrazumijeva ciklus koordinacije gospodarske, fiskalne i socijalne politike te politike rada unutar EU-a. Vidi više na: *European Semester*, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>, pristupljeno 16.06.2022.

¹⁷⁶ Wasserfallen, F.: *Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization*, Journal of Common Market Studies, 52(2), 2014, str. 420-435



Članom 95 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice iz 1957. godine, odnosno sadašnjim članom 114 Ugovora o funkcioniranju EU, zabranjena je porezna diskriminacija: “Niti jedna država članica ne smije na proizvode iz drugih država članica niti izravno niti posredno nametati nikakve unutarnje poreze veće od onih koje izravno ili posredno naplaćuje za slične domaće proizvode. Nadalje, niti jedna država članica ne smije na proizvode drugih država članica nametati nikakve unutarnje poreze koji bi onemogućili posrednu zaštitu drugih proizvoda“. Međutim, uslijed limitiranog poreznog autoriteta na nivou EU i dinamike porezne harmonizacije, između država članica je došlo do pojave porezne konkurencije. Generalno, porezna konkurencija ne predstavlja relativno nov fenomen¹⁷⁷, ali je sa globalizacijskim tokovima dobila na značaju. Porezna konkurencija predstavlja varijantu regulatorne konkurencije za koju u literaturi postoje argumenti o njenim pozitivnim i negativnim učincima.¹⁷⁸ „Poreznu konkurenciju općenito se može definirati kao natjecanje poreznih vlasti u privlačenju mobilnih poreznih osnovica uz pomoć značajka vlastitoga poreznog sistema (npr. porezna stopa, porezna osnovica, oslobođenja, i dr.)“.¹⁷⁹ OECD je u izvještaju iz 1998. godine identificirao dva oblika štetne porezne konkurencije i to: porezni rajevi i štetni preferencijalni porezni režimi.¹⁸⁰ Kada je riječ o poreznoj konkurenciji na nivou EU, a imajući u vidu da nosioci ekonomsko-političkih odluka država članica nemaju na raspolaganju instrumente monetarne politike i politike deviznog kursa, instrumenti porezne politike preostaju za ekonomsko jačanje konkurentnosti i osnaživanje ekonomije. S tim u vezi, države članice čiji su nacionalni porezni sistemi, konkretno u oblasti direktnih poreza, karakteristični kao sistemi s niskim poreznim opterećenjima, percipiraju sebe kao potencijalne dobitnike iz porezne konkurencije na jedinstvenom tržištu.¹⁸¹ Takve prakse država članica nanose štetu odvijanju ekonomskih sloboda na unutrašnjem tržištu. Rizik od međusobnog nadmetanja poreznih sistema država članica proizilazi iz nekoliko karakteristika EU i to: raznolikost nacionalnih ekonomija, koja se intenzivirala s ekspanzijom na istok 2004. godine, koegzistencija velikih zemalja koje su manje zavisne od vanjskog svijeta i malih, otvorenih zemalja koje su u većem

¹⁷⁷ Izraz je postao dio široke upotrebe u izvještaju OECD-a pod naslovom „Štetna porezna konkurencija, globalno pitanje u nastajanju“, objavljeno 19. maja 1998. godine. Izvor: European Labour and Social Affairs Policy Paper no 255, Harmful tax competition overcoming unfair frugality, Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2020, dostupno na https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PP254_200910_Harmfultaxcompetition_Rivoli_EN.pdf, pristupljeno 30.03.2022.

¹⁷⁸ Radaelli, C. M.: *Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions*, Journal of Common Market Studies, 37 (4), 1999, str. 670

¹⁷⁹ Gadžo, S.: Oporezivanje dobiti u Europskoj uniji: novi Akcijski plan Europske komisije. Porezni vjesnik: službeno glasilo Porezne uprave Republike Hrvatske, 2015., 24, str. 103

¹⁸⁰ OECD (1998) *Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue*, dostupno na https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/harmful-tax-competition_9789264162945-en#page6, pristupljeno 31.03.2022.

¹⁸¹ Wasserfallen, F.: *Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization*, Journal of Common Market Studies, 52(2), 2014., str. 420-435

iskušenju da manipulišu nametima kako bi nadoknadile njihov nedostatak atraktivnosti, različite javne preferencije koje odražavaju veoma različite nivoe javne potrošnje, sloboda osnivanja i slobodno kretanje kapitala, koji su zagarantovani na tržištu EU i mogu zaustaviti bilo koju nacionalnu borbu protiv utaje poreza.¹⁸²

Potcrtavajući značaj odvijanja ekonomskih sloboda na unutrašnjem tržištu i osiguravanja visokog stepena neutralnosti nacionalnih poreznih sistema, primarni fokus EU u kontekstu porezne harmonizacije je usklađivanje posrednih poreza koji imaju direktan uticaj na slobodan promet roba i usluga. Stoga, institucije EU su ovlaštene da djeluju u domenu poreznog zakonodavstva i porezne harmonizacije, ali ograničeno na pitanja regulacije indirektnih poreza.¹⁸³

S druge strane, u oblasti neposrednih poreza radi se o isključivoj nadležnosti država članica koje „gotovo samostalno poduzimaju mjere radi sprečavanja porezne utaje i dvostrukog oporezivanja“¹⁸⁴. Usklađivanje legislative u oblasti direktnih poreza nije izričito sadržano u ugovorima imajući u vidu da je uticaj neposrednih poreza na jedinstveno tržište manji u odnosu na posredne poreze što države članice, u nedostatku ranije spomenutih instrumenata monetarne politike i politike deviznog kursa, koriste kao instrument ekonomske politike. S tim u vezi, harmonizacija direktnih poreza ograničena je na usklađivanje zakona u članicama EU-a u obimu koji je nužan za neometano funkcionisanje unutrašnjeg tržišta.¹⁸⁵

U skladu s prethodno istaknutim, u domenu porezne politike EU i procesa harmonizacija potrebno je razlikovati dva područja:

- a) posredne poreze za koje je potreban viši stepen usklađenosti zbog činjenice da imaju direktan uticaj na slobodu kretanja roba i usluga te
- b) neposredne poreze koji zahtijevaju određena pravila harmonizacije, posebno kada je riječ o porezu na dobit privrednih društava i porezu na dohodak fizičkih lica koja oporeziv dohodak ostvaruju u većem broju država članica što u slučaju nedovoljne usklađenosti može dovesti do problema dvostrukog oporezivanja.

¹⁸² European Labour and Social Affairs Policy Paper no 255, Harmful tax competition overcoming unfair frugality, Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2020, dostupno na https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/10/PP254_200910_Harmfultaxcompetition_Rivoli_EN.pdf, pristupljeno 31.03.2022.

¹⁸³ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 13

¹⁸⁴ Mintas Hodak, Lj.: *Europska unija*. Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 395

¹⁸⁵ Mijatović, N.: *Oporezivanje u Europskoj uniji: promicanje unutarnjeg tržišta i ekonomskog rasta*, Porezni vjesnik 4/2015., str. 123



7.1. Usklađivanje posrednih poreza

U teoriji se posredni porezi definišu kao oni kod kojih su porezni obveznik i porezni destinatar različite osobe te se naplaćuju od poreskih destinatarar-lica za koje je zakonodavac odredio da snose poreski teret. Najčešće se naplaćuju pri manifestaciji ekonomske snage kroz potrošnju. Posredni porezi uključuju:

- porez na promet,
- porez na dodanu vrijednost i
- akcize na alkohol, duhan i energiju.

Posredni porezi vrlo su usko povezani s gotovo svim aktivnostima ekonomskih subjekata pa značajno utječu na poslovanje na unutarnjem tržištu. Za postizanje funkcionalnog i efikasnog zajedničkog tržišta za početak bilo je potrebno suočavanje s problemom usklađivanja posrednih poreza. Najvećom preprekom za uspostavljanje zajedničkog tržišta činile su se dvije različite vrste sistema posrednog oporezivanja koji su se primjenjivali u državama članicama.

Područje posrednih poreza oporezivanja očito je najznačajnija metoda “prekoračenja” pravnih propisa EU. Njegov učinak je harmonizacija posrednih poreza, što se ne odnosi samo na PDV, već i na trošarine. Zakonodavne aktivnosti EU u oblasti posrednih poreza usmjerene su na koordinaciju i usaglašavanje zakona o PDV-u i harmonizaciju akciza na alkohol, duhan i energiju u cilju osiguranja pravilnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta.¹⁸⁶

7.1.1. Pravni osnov usklađivanja posrednih poreza

Pored prethodno citirane odredbe člana 95 Rimskog ugovora, a sadašnjeg člana 114 Ugovora o funkcioniranju EU, za posredno oporezivanje relevantni su sljedeći članovi Ugovora o funkcioniranju EU:

- a) Član 111 Ugovora o funkcioniranju EU (bivši član 91 Rimskog ugovora) propisuje: „Ako se proizvodi izvoze s područja neke države članice, iznos povrata unutarnjih poreza ne smije prelaziti iznos unutarnjih poreza koji se na te proizvode naplaćuju“.

¹⁸⁶ *Fact Sheets on the European Union - European Parliament. Indirect Taxation*, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/81/indirect-taxation>, pristupljeno 01.04.2022.

- b) Član 112 Ugovora o funkcioniranju EU (bivši član 92 Rimskog ugovora) utvrđuje: „U slučaju davanja različitih od poreza na promet, trošarina ili drugih oblika posrednog oporezivanja, ne mogu se odobravati smanjenja i povrati u svezi s izvozom u druge države članice, kao što u svezi s uvozom iz država članica ne mogu naplaćivati ni kompenzacijske pristojbe“.
- c) Član 113 Ugovora o funkcioniranju EU (bivši član 93 Rimskog ugovora), koji se po svom značaju ističe, propisuje: Vijeće će jednoglasno, u skladu s posebnom zakonodavnom procedurom i nakon konsultacija s Evropskim parlamentom i Ekonomsko-socijalnim komitetom, usvojiti odredbe za usklađivanje zakonodavstva koje se odnosi na poreze na promet, akcize i druge oblike indirektnog oporezivanja u mjeri u kojoj je harmonizacija neophodna kako bi se osiguralo uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta i izbjeglo narušavanje konkurencije.

7.1.2. Harmonizacija poreza na dodanu vrijednost

Porez na dodanu vrijednost je posredni porez koji se ubire razmjerno cijeni roba i usluga u svakoj fazi proizvodnje i prodaje za dodanu vrijednost. Porez je neutralan u odnosu na proizvodne, distribucijske i trgovačke lance. Suština je prijenos poreza unaprijed, tj. iako utječe na određenog subjekta (krajnjeg potrošača), iz praktičnih razloga ga u državni proračun nosi neko drugi (registrirani porezni obveznik). Porez na dodanu vrijednost je porez *ad valorem*, odnosno utvrđuje se prema cijeni predmeta oporezivanja, tj. iz vrijednosti porezne osnovice. Što se tiče utjecaja na državni budžet, prednost uvođenja PDV-a je relativna pouzdanost i stabilnost poreznih prihoda u državni budžet. Jedan od najvažnijih argumenata protiv PDV-a je zloupotreba PDV-a u velikim razmjerima, odnosno utaja poreza stvaranjem fiktivnih privrednih subjekata koji umjetno proizvode prekomjerne odbitke. Do porezne utaje dolazi u slučaju neotkrivanja porezne prijevare i nakon prekomjernog odbitka takvog odbitka dolazi do utaje poreza. Ova “slabost” u PDV-u stvara velike poteškoće jer zloupotreba PDV-a smanjuje državne prihode članicama države, povećava administrativne troškove oporezivanja, a negativno utječe na PDV zakonodavstvo koje postaje previše komplicirano da bi se otklonila utaja poreza.¹⁸⁷

¹⁸⁷ Olexová, C. i Husták, M.: *Harmonization of Value Added Tax Applicable in the Slovak Republic in European Union Legislation*, 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts SGEM 2018, str. 562



Generalno, PDV predstavlja središnji dio politike i na nivou EU i na nacionalnom nivou. Uslov za članstvo u EU je inkorporiran PDV u porezni sistem. PDV je široko rasprostranjen porez na potrošnju procijenjen na osnovu dodane vrijednosti na dobra i usluge. Dobra koja se prodaju za izvoz ili usluge koje se prodaju kupcima u inostranstvu obično ne podliježu PDV-u. S druge strane, uvoz se oporezuje kako bi se osiguralo da je sistem fer za proizvođače iz EU radi njihovog takmičenja pod jednakim uslovima na evropskom tržištu s dobavljačima koji se nalaze izvan Unije.¹⁸⁸ Razmatrajući harmonizaciju PDV-a s prihodovne strane dalo bi se zaključiti da je riječ o velikom uspjehu: PDV u EU je glavni izvor prihoda za sve države članice. Međutim, stvarni učinak uspješnosti usklađivanja PDV-a manifestuje se u neefikasnom, pogodnom na prevare i utaju te komplikovanom sistemu PDV-a u EU. Svi napori poduzeti od sedamdesetih godina u cilju daljeg procesa harmonizacije propali su zbog nespremnosti država članica koja je utemeljena na zahtjevu za poreznim suverenitetom.¹⁸⁹

Presudna godina za stvaranje PDV-a je bila 1967. godina i donošenje Prve direktive o usklađivanju PDV-a (67/227/EEZ od 11.04.1967. godine) gdje se od država članica tražilo da svoj sistem poreza na promet zamijene do 1. januara 1970. godine sa sistemom poreza na dodanu vrijednost. Do ove zamjene nije u svim državama članicama došlo u navedenom roku.¹⁹⁰ Druga direktiva Vijeća o usklađivanju pravnih propisa država članica o strukturi i modalitetima primjene zajedničkog sistema poreza na dodanu vrijednost precizirala je da bi sistem poreza na dodanu vrijednost, koji se uvodi, trebao biti potrošnog tipa. Na temelju ove direktive određeno je da način oporezivanja isporuke dobara i usluga u zemlji, zatim oporezivanje uvoza te oslobođenje od oporezivanja izvoza bude u skladu s načelom odredišta robe kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje. Ova direktiva odredila je da se uz jednu standardnu stopu može uvesti i povišena i snižena porezna stopa, ali pri tom ne precizirajući visinu tih stopa. Treća, Četvrta i Peta direktiva su direktive kojima se prvobitni rokovi za uvođenje zajedničkog sistema poreza na dodanu vrijednost produžuju do kraja 1973. godine budući da države članice nisu uvele zajednički sistem poreza na dodanu vrijednost do roka koji je bio određen Prvom direktivom.¹⁹¹ Vijeće je 17. maja 1977. godine donijelo Šestu direktivu 77/388/EEZ o usklađivanju zakona država članica vezano za porez na promet – zajednički sistem poreza na dodanu vrijednost i jedinstvena porezna osnovica. Ova direktiva smatra se

¹⁸⁸ *Taxation and Customs Union. What is VAT?*, dostupno na: https://ec.europa.eu/taxation_customs/what-vat_en, pristupljeno 02.04.2022.

¹⁸⁹ Cornielje, S.: *The Costly Stalemate of EU VAT Harmonization*, EC Tax Review Volume 31, Issue 2, 2022., str. 85-96

¹⁹⁰ Nerudová, D.: *Tax competition and tax harmonization in the European Union*, January 2004, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis 52(6), str. 137

¹⁹¹ Mijatović, N: *Oporezivanje prometa*, Zagreb, Pravni fakultet sveučilišta u Zagrebu, 2005., str.73-74

temeljem evropskog poreza na dodanu vrijednost. Iako je više puta dopunjivana, svakoj državi članici predstavlja okvir za izgradnju vlastitog sistema PDV-a. Šesta direktiva ulazi samo u područje zajedničke porezne strukture, ali bez doticaja pitanja o ujednačavanju poreznih stopa. Ujednačena je porezna baza zajedničkom listom aktivnosti koje podliježu oporezivanju skupine dobara i usluga na koje se mogu primjenjivati snižena stopa PDV-a te porezna oslobođenja. Došlo je do važnog pojednostavljenja sistema tako što su nacionalni carinski dokumenti zamijenjeni jedinstvenim zajedničkim dokumentima za robu kojom se trguje.¹⁹²

Posmatrajući historijski kontekst harmonizacije može se reći da za stvaranje evropskog PDV-a posebne zasluge pripadaju Neumarkovoj komisiji¹⁹³, uz napomenu da se ne može zanemariti rad Tinbergenove i ABC-komisije.¹⁹⁴ Temeljni član za usklađivanje PDV-a je citirani član 113 Ugovora o funkcioniranju EU, odnosno bivši član 93 Rimskog ugovora. Na osnovu člana 93 Rimskog ugovora, Komisija je 1960. godine osnovala Poreznu i finansijsku komisiju (engl. *Fiscal and Financial Committee*), a vodstvo u radu komisije obavljao je njemački univerzitetski profesor Fritz Neumark. Komisija je imala zadatak da utvrdi:

1. da li postoje razlike u javnim finansijama država članica te, ukoliko razlike postoje, da se utvrdi u kojem obimu identificirane razlike predstavljaju smetnju ili onemogućavaju zajedničko tržište;
2. koje su mogućnosti na raspolaganju za otklanjanje prepreka u funkcionisanju zajedničkog tržišta.

Razlog zbog kojih posebne zasluge za stvaranje evropskog PDV-a pripadaju Neumarkovoj komisiji sadržan je u spoznaji i prijedlogu komisije da se bruto-svefazni porez na promet zamijeni s neto-svefaznim porezom na promet (PDV) s pravom na odbitak pretporeza i uz uvažavanje načela odredišta. Takav oblik oporezivanja već je postojao u Francuskoj u kojoj je donio pozitivna iskustva, a u drugim državama, kao što je SR Njemačka, prethodile su pripremne faze uvođenju neto-svefaznog poreza na promet.¹⁹⁵

¹⁹² Barić-Punda, V. Grčić, B., Pečarić, M.: Hrvatska i EU, Ekonomski fakultet u Splitu, 2006., str. 98

¹⁹³ Mintas Hodak, Lj.: Europska unija., Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 396

¹⁹⁴ Tinbergenove komisija imala je zadatak ispitati različite sisteme općeg poreza na promet, a povodom poreznog spora koji je nastao između SR Njemačke i Francuske nakon sklapanja Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik. Doprinos pomenute komisije je u zauzimanju stava da se zadrži primjena načela odredišta sa graničnim izravnanjem. Mijatović N.: Usklađivanje europskog PDV-a – povijesni prikaz. Pravni fakultet, Zagreb, str. 961-962, dostupno na <https://hrcak.srce.hr/file/151854>, pristupljeno 02.04.2022.

¹⁹⁵ Jelčić, B.: Harmoniziranje oporezivanja prometa u Europskoj ekonomskoj zajednici, Ekonomski pregled, Zagreb, 1.-2./1992., str. 4



Komisija je tako ustanovila tri osnove karakteristike evropskog PDV-a što je ustvari predstavljalo polaznu tačku za širenje PDV-a kao poreza na promet širom svijeta. Imajući u vidu da se PDV smatra alatom za fiskalnu konsolidaciju, sljedeće važno pitanje je bilo osigurati dobro funkcionisanje PDV-a.¹⁹⁶ Naime, „postizanje cilja uspostavljanja unutarnjeg tržišta pretpostavlja primjenu zakonodavstva o porezu na promet u državama članicama koje ne narušava uvjete tržišnog natjecanja niti ne sprečava slobodno kretanje robe i usluga. Stoga je potrebno postići takvo usklađenje zakonodavstva o porezima na promet pomoću sistema poreza na dodanu vrijednost (PDV) kojim će se, što je više moguće, ukloniti čimbenici koji mogu narušavati uvjete tržišnog natjecanja, bilo na nacionalnoj ili na razini Zajednice.“¹⁹⁷

Paralelno s radom Neumarskove komisije, radila je ABC-komisija podijeljena u tri podgrupe. Pojedinačni zadaci radnih skupina podrazumijevali su:

- podgrupa A - usklađivanje sistema općeg poreza na promet,
- podgrupa B - izrada zajedničke metode obračunavanja graničnog izravnavanja u postojećem bruto porezu na promet,
- podgrupa C - problem trošarinskog oporezivanja.¹⁹⁸

Harmonizacija poreza na dodanu vrijednost odvijala se u fazama s ciljem postizanja većeg stepena transparentnosti u trgovini između država članica. Postupak je moguće promatrati kroz sljedeće korake:

- a) uvođenje PDV-a u porezne sisteme država članica,
- b) usklađivanje porezne osnovice PDV-a u tim državama,
- c) izjednačavanje broja i visine poreznih stopa.

¹⁹⁶ *A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system*, European Commission, TAXUD dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/report_evaluation_vat.pdf, pristupljeno 03.04.2022.

¹⁹⁷ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28.11.2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=SV>, pristupljeno 02.04.2022.

¹⁹⁸ Mette, S.: *Europäischer Binnenmarkt und Mehrwertsteuerharmonisierung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994., str. 42

7.1.2.1. Uvođenje poreza na dodatnu vrijednost u porezne sisteme država članica

Prihvatanjem prijedloga Neumarkove komisije, čija je primjena od izrade dugo stagnirala, Komisija je prijedlog uputila Vijeću koje 11. aprila 1967. godine donosi Prvu i Drugu direktivu. Prvom direktivom 67/227/EEZ¹⁹⁹ o usklađivanju pravnih propisa država članica o općem porezu na promet od 11. aprila 1967. godine zatraženo je uvođenje PDV-a s pravom na odbitak pretporeza u porezne sisteme država članica s rokom implementacije 1. januar 1970. godine. Iz administrativnih razloga za neke države članice je pomenuti rok bilo neophodno produžiti. Definisane porezne stope i moguća porezna oslobođenja su ostala u nadležnosti država članica. Drugom direktivom²⁰⁰ o usklađivanju pravnih propisa država članica o strukturi i modalitetima primjene zajedničkog sistema poreza na dodanu vrijednost definisan je veći broj pojedinosti. Naime, Drugom direktivom je definisano da je riječ o PDV-u potrošnog tipa, određeno oporezivanje uvoza uz istovremeno oslobođenje oporezivanja izvoza, određeno načelo odredišta s ciljem izbjegavanja dvostrukog oporezivanja te je utvrđena jedna standardna stopa s mogućnošću uvođenja povišene i snižene porezne stope bez određivanja visine stopa²⁰¹, istovremeno su države članice zadržale pravo na donošenje posebnih propisa o poreznim oslobođanjima određenih roba i usluga u skladu s njihovom potrebom da stimulišu određene privredne aktivnosti. Razlog neodređivanja visine poreznih stopa je „u činjenici da su države EU i suviše različite po svojim osnovnim obilježjima te ih je teško razvrstati po nekom kriteriju, pa je samim time i nemoguće izraziti jednu mjeru koja bi odgovarala svakoj pojedinoj državi.“²⁰² Direktivom 69/463/EEZ, poznatom kao Treća direktiva²⁰³, produžen je prvobitni rok za uspostavu zajedničkog sistema PDV-a s 1. januara 1970. godine na 1. januar 1972. godine. Direktive 71/401/EEZ²⁰⁴ i 72/250/EEZ²⁰⁵, poznate kao Četvrta i Peta direktiva,

¹⁹⁹ First Council Directive 67/227/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31967L0227>, pristupljeno 02.04.2022.

²⁰⁰ Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes - Structure and procedures for application of the common system of value added tax, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31967L0228>, pristupljeno 02.04.2022.

²⁰¹ Jelčić, B.: Porezni sustav i porezna politika, Informator, Zagreb 1998., str. 95-96

²⁰² Mijatović N.: Usklađivanje europskog PDV-a – povijesni prikaz. Pravni fakultet, Zagreb., str. 968, dostupno na <https://hrcak.srce.hr/file/151854>, pristupljeno 02.04.2022.

²⁰³ Third Council Directive 69/463/EEC of 9 December 1969 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes - introduction of value added tax in Member States, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31969L0463>, pristupljeno 02.04.2022.

²⁰⁴ Fourth Council Directive 71/401/EEC of 20 December 1971 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes - Introduction of value added tax in Italy, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31971L0401>, pristupljeno 02.04.2022.

²⁰⁵ Cinquième directive 72/250/CEE du Conseil, du 4 juillet 1972, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Introduction de la taxe à la valeur ajoutée en Italie, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31972L0250>, pristupljeno 02.04.2022.



ticale su se uvođenja PDV-a u Italiji. Pet direktiva, usvojenih početkom 1970-ih, utrlo je put za usklađivanje PDV-a u EEZ.²⁰⁶

7.1.2.2. Usklađivanje porezne osnovice poreza na dodatnu vrijednost

Značaj usklađivanja poreznih osnovica 1970. godine potrebno je promatrati u vremenskom okviru. Naime, Odlukom Vijeća 70/243 od 21. aprila 1970. godine o zamjeni finansijskih doprinosa država članica vlastitim sredstvima Zajednice, koja je stupila na snagu pet godina kasnije, propisano je finansiranje EU vlastitim sredstvima što je uključivalo i prihod od PDV-a. U cilju sprečavanja da budžetski teret bude nepravedno raspodijeljen između država članica usljed različitih i neusklađenih poreznih osnovica, što bi posljedično značilo neujednačenu visinu uplaćenih nacionalnih doprinosa, pristupljeno je njihovom usklađivanju uz specificiranje roba i usluga koje bi mogle biti oslobođene od naplate poreza. Usklađivanje porezne osnovice realizirano je Šestom direktivom 77/388/EEZ o zajedničkom sistemu poreza na dodanu vrijednost i jedinstvenoj poreznoj osnovici od 17. maja 1977. godine. Upravo Šesta direktiva se smatra prekretnom tačkom u razvoju evropskog PDV-a. Rok za izmjene nacionalnog zakonodavstva država članica je bio do 01. januara 1978. godine. Stupanjem na snagu Šeste direktive prestala je važiti Druga direktiva koja je uspostavila osnovna načela, a Šestom direktivom je napravljen veći stepen usklađivanja utvrđivanjem jedinstvene porezne osnovice.

Fokus Šeste direktive je bio više na usklađivanju poreznih osnovica država članica nego na poreznim stopama, ali je direktiva imala implikacije na porezne stope. Naime, član 28 Direktive dozvoljavao je državama članicama da zadrže smanjene stope i izuzeća ... koji su na snazi 31. decembra 1975. i koji zadovoljavaju uslove navedene u člana 17 Druge Direktive od 11 aprila 1967. godine.²⁰⁷ Direktive koje su uslijedile nakon Šeste direktive većinom su bile tehničkog karaktera i/ili su predstavljale njenu dopunu. Stoga, Šesta direktiva će biti temeljna direktiva do donošenja Direktive 2006/112/EZ²⁰⁸ koja će, ustvari, biti prečišćeni tekst do tada važećih propisa evropskog PDV-a.

²⁰⁶ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 27

²⁰⁷ Seely, A.: *VAT: European law on VAT rates*, Briefing Paper Number 2683, 17 January 2019 str. 7, dostupno na <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02683/SN02683.pdf>, pristupljeno 02.04.2022.

²⁰⁸ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28.11.2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=SV>, pristupljeno 02.04.2022.

7.1.2.3. Izjednačavanje broja i visine poreznih stopa

Usklađivanjem porezne osnovice, faza koja je uslijedila odnosila se na usklađivanje poreznih stopa. Harmonizacija poreznih stopa i postizanje konsenzusa traje znatno duže, a naročito dogovor o primjeni reduciranih stopa PDV-a. O broju i visini reduciranih stopa se kontinuirano diskutira tražeći balans između različitih ekonomsko-socijalnih struktura država članica i osiguravanja neometanog funkcioniranja unutrašnjeg tržišta bez štetnih učinaka po konkurenciju na tržištu. Stoga, imajući u vidu redove koji slijede, nedvojbeno se može zaključiti kako usklađivanje reduciranih poreznih stopa predstavlja težište harmonizacije. Iako postupak porezne harmonizacije traje od samih početaka EU, s današnjom općepreputnom ekonomijom, koja se zasniva na digitalnim tehnologijama, postupak usklađivanja se dodatno usložnjava.

Sporazum o usklađivanju stopa PDV-a je postignut u junu 1991. godine, a obuhvaćen je Direktivom 92/77/EEZ od 19. oktobra 1992. godine. Vijeće je bilo saglasno s Direktivom 92/77/EEZ koja je uspostavila nova pravila kojima se ograničava diskreciono pravo svih država da određuju stope PDV-a.

Ukratko, sve države članice su²⁰⁹:

- morale primijeniti standardnu stopu PDV-a od 15% ili više od 1. januara 1993. godine;
- imale mogućnost primjene jedne ili dvije snižene stope, ne niže od 5% na određenu specifičiranu robu (kako je navedeno u Aneksu H Direktive);
- mogle nastaviti naplaćivati sve niže stope, uključujući nulte stope, koje su bile na snazi 1. januara 1991. godine, za vrijeme prelaznog perioda pretpostavljajući da su te stope bili u skladu s pravom Zajednice.

Države članice nisu bile u mogućnosti uvesti nikakvu novu stopu ispod 5%. Sporazum iz 1992. o stopama PDV-a predvidio je da bi evropski ministri finansija pregledali opseg smanjenih stopa PDV-a svake dvije godine, na osnovu izvještaja Komisije.²¹⁰

²⁰⁹ Član 1 Direktive 92/77/EEC, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0077&from=EN>, pristupljeno 02.04.2022.

²¹⁰ Član 12 (4) Direktive 92/77/EEC



U *prvom izvještaju* koji datira iz januara 1995. godine²¹¹, Komisija je konstatala da je situacija sa stopama PDV-a na zadovoljavajućem nivou bez značajnih poremećaja konkurencije ili štetnog uticaja na trgovinu usljed razlika između poreznih stopa država članica. Stoga, Komisija zaključuje da nema uporišta za promjene liste reduciranih stopa niti razloga za promjenu privremenih stopa PDV-a koje trebaju biti ukinute na kraju prelaznog perioda.

U *drugom izvještaju* iz novembra 1997. godine Komisija je utvrdila dva problema koja utiču na poremećaje u konkurenciji i to: 1. države članice odlučuju da li će primijeniti snižene stope na robu i usluge navedene u Aneksu H i 2. nedostatak zajedničkih definicija kategorija roba i usluga navedenih u Aneksu H. Izvještajem se pozivaju države članice da razmotre poteškoće koje uzrokuju identificirani problemi. Istovremeno, u izvještaju su utvrđene smjernice u pogledu korištenja reduciranih poreznih stopa:

- bliže usklađivanje poreznih stopa je tehnička potreba;
- opseg primjene reduciranih poreznih stopa treba biti određen na osnovu socijalnih razmatranja;
- reducirane stope su neprecizno sredstvo za ostvarivanje politika i ne trebaju se koristiti kao zamjena direktnih subvencija.²¹²

Svaka izmjena ovih pravila, kao i svaka direktiva o PDV-u, mora biti dogovorena jednoglasno. U oktobru 1999. godine Vijeće je prihvatilo amandman na ova pravila dajući državama mogućnost primjene smanjene stope PDV-a na određene „radno intenzivne“ (engl. *labor-intensive*) usluge kao način za smanjivanje nezaposlenosti. Države članice su mogle birati tri stvari s liste usluga navedenih u Aneksu K Šeste PDV direktive i primijeniti stopu PDV-a ne nižu od 5%. Lista usluga odnosila se na: male usluge popravka; renoviranje i popravak privatnih stanova; čišćenje prozora i čišćenje u privatnim domaćinstvima; usluge domaće njege i frizerske usluge. U početku je shema trebala da traje tri godine do 31. decembra 2002. godine, ali je naknadno produžena do kraja 2010. godine. Od država članica koje su se koristile ovom

²¹¹ HM Customs & Excise, *Explanatory Memorandum on (a) a Commission report on the approximation of VAT rates in the Community ...*, 20 February 1995 navedeno prema Seely, A.: *VAT: European law on VAT rates*, Briefing Paper Number 2683, 17 January 2019., str. 10-11, dostupno na <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02683/SN02683.pdf>, pristupljeno 02.04.2022.

²¹² HM Customs & Excise, *Explanatory Memorandum*, 17 December 1997. For a summary of the report's conclusions see, https://publications.parliament.uk/pa/cm/199798/cmhansrd/vo980225/text/80225w05.htm#80225w05.html_sbhd3 navedeno prema Seely, A.: *VAT: European law on VAT rates*, Briefing Paper Number 2683, 17 January 2019., str. 10-11, dostupno na <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02683/SN02683.pdf>, pristupljeno 02.04.2022.

odredbom zatraženo je da podnesu izvještaj o načinu njihovog provođenja do 1. oktobra 2002. godine u cilju adekvatne evaluacije i uputa za buduće postupanje.²¹³

U oktobru 2001. godine Komisija je objavila *treći izvještaj* o reduciranim PDV stopama utvrđujući da „trenutna opcionalna priroda reduciranih stopa i nedostatak zajedničkih definicija kategorija na kojima su dozvoljene reducirane stope mogu ometati funkcioniranje unutar-njeg tržišta i poremetiti konkurenciju“.²¹⁴ Opcionalna priroda reduciranih stopa ugrožavala je princip neutralnosti, kao temeljni princip PDV-a, što se posljedično smatralo izvorom poremećaja konkurencije na tržištu. Izvještaj nije sadržavao dodatne upute, ali je Komisija planirala da 2003. godine objavi generalni izvještaj o reduciranim PDV stopama. Namjera Komisije je bila da prezentira prijedlog remodeliranja strukture reduciranih stopa PDV-a kako bi se unaprijedilo funkcionisanje unutrašnjeg tržišta uzimajući u obzir značaj reduciranih stopa u provođenju politika zaštite okoliša i podsticanja zapošljavanja.

Prijedlog koji je Komisija objavila 2003. godine za pojednostavljivanje pravila o sniženim stopama PDV-a bio je neprihvatljiv za veći broj država članica. Druge države članice su, također, imale ozbiljne primjedbe.

Države članice su imale različita stajališta o reduciranim PDV stopama. Neke države članice su se protivile prijedlozima o uvođenju novih reduciranih poreznih stopa iz filozofskih razloga ili kao odgovor na lokalne budžetske pritiske uz želju da se ograniče postojeći aranžmani.²¹⁵ S druge strane, pojedine države članice su zahtijevale veću fleksibilnost sistema.²¹⁶ Nakon diskusija, velika većina država članica protivila se novim smanjenim stopama za robu zbog teorijske mogućnosti narušavanja konkurencije i posljedične štete funkcioniranju jedinstvenog tržišta.²¹⁷

Konačni sporazum je postignut 14. februara 2006. godine. Sumarno predstavljajući, sporazum je uključivao:

²¹³ Seely, A.: *VAT: European law on VAT rates*, Briefing Paper Number 2683, 17 January 2019., str. 10-11, dostupno na <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02683/SN02683.pdf>, pristupljeno 02.04.2022.

²¹⁴ *European Scrutiny Committee*, Eleventh Report, 17 January 2002 HC 152-xi 2001-02

²¹⁵ *European Scrutiny Committee*, Sixth report, 3 November 2005 HC 34-vi 2005-06 para 12.11-13

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Ibid.



- u cilju produžavanja eksperimenta reduciranih PDV stopa započetog 1999. godine za određene lokalne *labor-intensive* usluge, primjena Aneksa K Direktive 77/388/EEZ produžava se od 1. januara 2006. godine do 31. decembra 2010. godine. Sve države članice mogu se odlučiti za primjenu Aneksa K pod uvjetom da se prijave za autorizaciju za to do 31. marta 2006. godine;
- države članice ovlaštene su za primjenu reducirane stope za zalihe daljinskog grijanja pod uvjetom da to ne stvara distorziju konkurencije;
- Vijeće poziva Komisiju da do kraja juna 2007. godine prezentira izvještaj o procjeni reduciranih stopa primijenjenih na lokalno isporučene usluge, uključujući usluge restorana, u kontekstu kreiranja novih radnih mjesta, ekonomskog rasta i unutrašnjeg tržišta, na osnovu studije koje će provesti neovisni ekonomski istraživački tim.

U novembru 2006. godine Vijeće je odobrilo prijave iz 17 zemalja za usvajanje ili nastavak korištenja, reducirane stope PDV-a na *labour intensive* usluge.

Sve prethodno navedeno predstavljalo je uvertiru za donošenje Direktive 2006/112/EZ. Nakon što je postignut konačni dogovor u februaru 2006. godine, u mjesecu novembru iste godine Evropsko vijeće ministara finansija je revidiralo ili redefinisalo Prvu i Šestu direktivu u cilju postizanja većeg stepena preciznosti i jasnoće. Usaglašeni prijedlog je omogućavao korištenje sniženih i nultih stopa. Dodatno, broj izmjena i dopuna Šeste direktive učinio je evropske propise o PDV-u nepreglednim iz čega proizilazi potreba za donošenjem Direktive 2006/112/EZ kao prečišćenog teksta važećih propisa, u međuvremenom izmijenjenom i dopunjenom 1. jula 2021. godine.²¹⁸

U izvještaju koji je Komisija objavila u julu 2007. godine istaknuto je da „postoji argument za primjenu jedinstvenih PDV stopa u EU. Jedinstvene stope su superioran instrument za održavanje visokog stepena ekonomske učinkovitosti, za minimalizaciju izuzetno visokih troškova usklađivanja i ujedno bi olakšalo funkcioniranje unutrašnjeg tržišta“²¹⁹. S druge strane, autori studije ukazali su da „postoje stvarni i valjani ekonomski argumenti za proširenje nižih stopa PDV-a u nekim vrlo specifičnim sektorima u državama članicama koje karakterizira specifična ekonomska struktura“²²⁰ istaknuvši da treba koristiti reducirane stope PDV-a kako

²¹⁸ Mintas Hodak, Lj.: *Evropska unija*, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 398

²¹⁹ European Commission, Communication on VAT reduced rates MEMO/07/277, 5 July 2007, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_07_277, pristupljeno 03.04.2022.

²²⁰ Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, Copenhagen Economics, 21 June 2007, str. 3-4, dostupno na: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/study_reduced_vat.pdf, pristupljeno 04.04.2022.

bi se poboljšala zapošljivost niskokvalifikovanih radnika (npr. u hotelima i restoranima), za poboljšanje raspodjele dohotka (ukidanjem PDV-a na hranu, što čini veliki dio budžeta domaćinstava nižeg dohodovnog razreda) i povećati potražnju za robom koja je iz nekog razloga manje tražena (knjige, muzika, kulturni događaji i uređaji za uštedu energije). Međutim, Komisija je istakla da, s pozicije kreiranja novih radnih mjesta, postoje teorijski, ali ne i empirijski argumenti za proširivanje reduciranih PDV stopa za niskokvalifikovane radnike. Teorijski argument se zasniva na primjeni sniženih poreznih stopa za usluge koje podrazumijevaju rad niskokvalifikovanih radnika što će povećati njihove dohotke i privući veći broj radnika. Međutim, empirijski dokazi, kako je istaknuto, nisu utvrđeni. Sa stanovišta unutrašnjeg tržišta, smanjene stope PDV-a mogu imati određene ograničene implikacije, posebno kroz turizam. Usluge koje pružaju restorani i hoteli uglavnom su usmjerene na domaću potrošnju, ali također mogu utjecati na distribuciju turizma između država članica i mogu imati nezanemarivi utjecaj u pograničnim regijama.²²¹ Države članice su pozvane da daju svoje osvrte.

Komisija je u julu 2008. objavila prijedloge za relativno ograničenu promjenu pravila o sniženim stopama PDV-a, napominjući „nedostatak političkih smjernica Vijeća“ i potrebu za „jasnijim pogledom... na korištenje i učinkovitost smanjenih stopa PDV-a“.²²²

Prijedlozi su uključivali²²³:

- proširivanje stambenog sektora s domena usluga socijalne politike na nabavku i izgradnju svih stambenih objekata, kao i sve usluge vezane za stambeni sektor (uključujući renoviranje, održavanje, čišćenje, ...);
- uključene su catering usluge i usluge restorana, isključujući alkoholna pića;
- trajno uvrštavanje *labour intensive* usluga na listu usluga koje imaju pravo na snižene stope i dodatno proširene s uslugama slične prirode koje se pružaju na lokalnom nivou kao što su:
 - manje popravke pokretne materijalne robe, uključujući bicikle, ali isključujući druga transportna sredstva (npr. cipele, odjeća, kompjuteri, satovi);
 - uključene su usluge čišćenja i održavanja sve ove robe i, u ovom slučaju, i drugih transportnih sredstava;

²²¹ European Commission, Communication on VAT reduced rates MEMO/07/277, 5 July 2007, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_07_277, pristupljeno 03.04.2022.

²²² COM(2008) 428/3, 7 July 2008. Vidi i: European Commission, Communication on VAT reduced rates – FAQs Memo/08/481, 7 July 2008, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_08_481, pristupljeno 04.04.2022.

²²³ European Commission press notice IP/08/1109, 7 July 2008



- usluge kućne njege (npr. pomoć u kući i njega mladih, starijih, bolesnih ili invalidnih osoba);
- sve usluge lične njege (uključujući frizerske, kozmetičke usluge, ...);
- vrtlarske usluge;
- usluge renoviranja i održavanja bogomolja, kulturnog naslijeđa i historijskih spomenika koje su priznale države članice.

Komisija je dodatno pojasnila sljedeće kategorije:

- a) kategorija farmaceutskih proizvoda proširena je na sve upijajuće higijenske proizvode, posebno uključujući dječije pelene;
- b) kategorija medicinske opreme za osobe s invaliditetom. Komisija predlaže proširenje ove kategorije kako bi se obuhvatio sav posebno dizajniran ili prilagođen materijal ili oprema za isključivo ličnu upotrebu invalida (uključujući posebno prilagođene automobile, tastature na Brajevom pismu...);
- c) štampane knjige, prema zakonodavstvu, mogu biti podložne reduciranim stopama. Komisija predlaže da se definicija knjiga proširi na audioknjige. One su definirane kao 'CD-ovi, CD-ROM-ovi ili bilo koja fizička podrška koja pretežno reprodukuje isti informativni sadržaj kao štampane knjige' i koja ne uključuje drugi materijal kao što su igre.

Međutim, države članice nisu bile saglasne s prijedlozima Komisije. Dogovor je postignut 10. marta 2009. godine i uključivao je samo dvije izmjene i to:

- a) shema primjene reduciranih stopa na radno-intenzivne usluge postaje trajna, iako se kategorije neće proširiti;
- b) dva prijedloga Komisije se usvajaju i to: restoranske usluge i knjige na svim fizičkim nosiocima reprodukcije.

Uspostavljeni PDV sistem imao je manjkavosti koje je Komisija objavila u Green paperu o budućnosti PDV-a u decembru 2010. godine. Time su se nastojale otkloniti manjkavosti sistema u pravcu njegovog pojednostavljenja i jačanja. Široka upotreba reduciranih stopa prozrokovala je da se samo dio finalne potrošnje oporezuje po standardnoj stopi. Nedostatak konzistentnosti u primjeni reduciranih stopa negativno se odražava na konkurenciju na unutrašnjem tržištu. Ujedno, sistem PDV-a je pogodan za utaje i PDV jaz (jaz između

projiciranih i realiziranih prihoda) postaje značajan.²²⁴ Godinu dana kasnije Komisija objavljuje novu PDV strategiju koja sažeto predstavljena podrazumijeva da se²²⁵:

- a) PDV mora učiniti efikasnijim za privredna društva. Jednostavniji, transparentniji sistem PDV-a bi rasteretio privredna društva značajnih administrativnih opterećenja i podstakao veću prekograničnu trgovinu (proširivanje *one-stop-shop* pristupa, standardizacija PDV deklaracija i pružanje jasnog i lakog pristupa detaljima svih nacionalnih režima PDV-a putem centralnog web-portala);
- b) PDV mora učiniti efikasnijim u podršci fiskalnoj konsolidaciji država članica i održivom ekonomskom rastu. Proširenje poreznih osnovica i ograničavanje upotrebe sniženih stopa može stvoriti nove prihode za države članice bez potrebe za povećanjem stopa;
- c) mora uticati na smanjenje PDV jaza (predložiti mehanizam za brzu reakciju kako bi se osiguralo da države članice mogu bolje odgovoriti na sheme prijevare. Nadalje, Komisija će ispitati da li je potrebno ojačati postojeće mehanizme za borbu protiv prijevara, kao što je *Eurofisc*, te će istražiti mogućnost prekograničnog revizorskog tima kako bi se olakšale multilateralne kontrole).

Također, Komisija će i revidirati strukturu PDV-a tokom 2012. godine u cilju izmjena zakonodavnog okvira krajem 2013. godine. Pomenuto podrazumijeva:

- a) ukidanje reduciranih stopa koje predstavljaju prepreku za pravilno funkcionisanje unutrašnjeg tržišta;
- b) ukidanje reduciranih stopa na robu i usluge za koje je potrošnja obeshrabrena drugim politikama EU;
- c) slična dobra i usluge treba da budu oporezovana istom stopom PDV-a i u tom pogledu treba uzeti u obzir napredak u tehnologiji.²²⁶

Međutim, Komisija nije objavila detaljan prijedlog izmjena PDV odredbi o poreznim stopama.

²²⁴ European Commission, Questions and Answers: Value Added Tax (VAT) : Memo/10/633, 1 December 2010

²²⁵ EC press notice IP/11/1508, 6 December 2011

²²⁶ EC MEMO/11/874, Questions and Answers: VAT, 6 December 2011



U periodu akcionog plana Komisije za razdoblje 2016-2018. godine nije se održavao veliki broj formalnih diskusija o izazovima primjene PDV-a, a akcioni plan Komisije o PDV-u objavljen je 7. aprila 2016. godine i u naredne dvije godine najavljene su izmjene i to²²⁷:

- ključni principi za jedinstveni EU sistem PDV-a;
- kratkoročne mjere za suzbijanje utaje PDV-a;
- ažurirati okvir za stope PDV-a i predstaviti opcije za pružanje veće fleksibilnosti državama članicama u njihovom određivanju;
- pojednostaviti pravila PDV-a za e-trgovinu u kontekstu Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta (DSM) i za sveobuhvatan PDV paket kako bi se olakšao život malim i srednjim privrednim društvima.

Komisija je objavila prijedlog konačnog sistema PDV-a u oktobru 2017. godine²²⁸ i nova pravila vezano za porezne stope u januaru 2018. godine. Kada je riječ o poreznim stopama, predviđa se da bi države članice bile slobodne primjenjivati smanjene ili čak nulte stope PDV-a na bilo koju robu ili uslugu, osim onih posebno navedenih.²²⁹ Prijedlog Komisije je podrazumijevao²³⁰:

- da će se i dalje primjenjivati minimalna standardna stopa PDV-a od najmanje 15%,
- dvije odvojene reducirane porezne stope između 5% i standardne stope koju odabere država članica,
- jedno oslobađanje od PDV-a (nulta stopa),
- jedna reducirana stopa između 0% i smanjene stope.

Komisija je predložila ukidanje liste roba i usluga na koje se trenutno mogu primjenjivati snižene stope. Umjesto toga, sada postoji lista proizvoda na koje se ne mogu primijeniti snižene stope, čime se osigurava da će proizvodi kao što su alkohol, oružje, duhan i kockanje uvijek biti oporezovani po standardnoj stopi ili više. To će državama članicama dati više slobode u određivanju stopa PDV-a prema njihovom zahtjevu. Od država članica će se tražiti da osiguraju da snižene stope budu u korist krajnjeg potrošača kako bi se zaštitili prihodi.²³¹

²²⁷ Seely, A.: *VAT: European law on VAT rates*, Briefing Paper Number 2683, 17 January 2019., str. 34-36, dostupno na <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN02683/SN02683.pdf>, pristupljeno 03.04.2022.

²²⁸ European Commission press notice IP17-3443, 4 October 2017

²²⁹ European Commission press notice IP18-185, 18 January 2018

²³⁰ European Commission, Q&As on the VAT package (MEMO18-186), 18 January 2018

²³¹ Ibid.

Nakon akcionog plana 2016-2018, u 2020. godini objavljeni su²³²:

- Šema PDV-a za mala privredna društva²³³ koja se odnosi na nova, pojednostavljena pravila za mala privredna društva osnovana u drugim državama članicama time utičući na smanjenje administrativnih opterećenja. Nova šema PDV-a za MSP će se primjenjivati od 1. januara 2025. godine;
- Nove mjere za borbu protiv PDV utaje korištenjem podataka o plaćanju²³⁴ - Vijeće je 18. februara 2020. godine odobrilo nove mjere za prijenos i razmjenu podataka o plaćanju u cilju borbe protiv prevara s PDV-om u e-trgovini. Kao jedna od mjera planirano je uspostavljanje Centralnog elektronskog sistema informacija o plaćanju (CESOP). CESOP će od 2024. godine voditi evidenciju o informacijama o prekograničnom plaćanju unutar EU, kao i o plaćanjima trećim zemljama ili teritorijama, u periodu od pet godina čime će se omogućiti poreznim vlastima da kontrolišu ispravno ispunjavanje obaveza PDV-a u B2C transakcijama.

²³² Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on an Action plan on VAT, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-10/com_2016_148_en.pdf, pristupljeno 03.04.2022.

²³³ European Commission. (2020) VAT scheme for Small Businesses dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/vat-scheme-small-businesses_en, pristupljeno 03.04.2022.

²³⁴ European Commission. (2020) New measures to fight VAT fraud using payment, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/new-measures-fight-vat-fraud-using-payment-data-2020-02-18_en, pristupljeno 03.04.2022.

8

AKCIZE I HARMONIZACIJA AKCIZA

Ciljevi učenja

U poreskim sistemima država prisutni su različiti oblici posebnih poreza na promet ili tzv. akciza. Akcize se nameću na dobra čiju proizvodnju i prodaju država može kontrolirati ili imaju relativno visoku cjenovno neelastičnu potražnju. Predmet akciza su često i luksuzna dobra ili dobra čija je potrošnja po mišljenju države nekorisna po pojedinca, odnosno dobra koja stvaraju negativne vanjske učinke. EU nema suverenitet u prikupljanju akciza. Prihodi od akciza u potpunosti pripadaju državi članici u kojoj se plaćaju. Kao i u slučaju PDV-a, akcize mogu uticati na funkcioniranje jedinstvenog tržišta te je neophodna harmonizacija. Harmonizirane mjere eliminiraju potencijalnu konkurentsku prednost privrednih društava koja su odlukama nacionalnih država izuzeta od plaćanja svih ili dijela takvih poreza. Kada su u pitanju akcize, poresko pravo EU sadrži pravila EU o akcizama za sljedeće proizvode: alkohol, alkoholna pića, energente, električnu energiju i duhanske proizvode.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- spoznati pravni osnov usklađivanja akciza,
- objasniti na koji način je došlo do uspostavljanja sistema akciza u EU čiji temelji su utvrđeni u Bijeloj knjizi za dovršenje Zajedničkog tržišta,
- shvatiti značaj harmonizacije akciza za funkcioniranje jedinstvenog tržišta,
- usvojiti osnovne kategorije neophodne za razumijevanje i analizu propisa kojim je izvršena harmonizacija akciza u EU.

8.1. Harmonizacija akciza

Akcize su indirektni porezi na prodaju ili upotrebu određenih proizvoda, kao što su alkohol, duhan i energija. Prihod od akciza u potpunosti pripada državi članici u kojoj se plaćaju.²³⁵

²³⁵ European Commission. *Excise duties on alcohol, tobacco and energy*, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/excise-duties_en, pristupljeno 03.04.2022.

Kao i u slučaju PDV-a, akcize mogu uticati na funkcionisanje jedinstvenog tržišta budući da harmonizovane mjere eliminišu potencijalnu konkurentsku prednost privrednih društava koja su odlukama nacionalnih država izuzeta od plaćanja svih ili dijela takvih poreza.²³⁶

Harmonizacija akciza vezuje se za početke 1960-ih godina kada je Komisija poduzimala aktivnosti na polju njihovog usklađivanja što je ujedno bila komplementarna mjera uvođenju zajedničkog PDV sistema. Uprkos nastojanjima, do 1972. godine nisu učinjeni značajniji koraci. Pomenute godine Komisija je predložila Vijeću okvirnu direktivu za usklađivanje kojom bi se detaljno definisala porezna osnovica, porezna stopa i predmet oporezivanja. Tadašnji temeljni prihod činile su akcize na duhanske proizvode, alkohol i naftne proizvode zbog čega je Komisija u svoj prijedlog uključila oporezivanje alkohola, vina, piva, duhana i naftnih proizvoda. Druge proizvode Komisija nije uključila u prijedlog smatrajući da su prihodovno zanemarivi i da bi to za države članice, imajući u vidu tadašnji udio akciza u BDP-u država članica, bilo podnošljivo.²³⁷ Međutim, s izuzetkom Direktive za usklađivanje duhanskih proizvoda koju je Komisija 1972. godine predložila, a Vijeće prihvatilo, za druge prijedloge se nije mogao postići dogovor.

Osnovni uvjeti za stvaranje sistema akciza u EU utvrđeni su u Bijeloj knjizi za dovršenje Zajedničkog tržišta²³⁸. Jedno poglavlje Bijele knjige odnosilo se na usklađivanje akciza na duhan, alkohol i mineralna ulja. Upravo je Bijela knjiga bila osnov paketa direktiva za približavanje akciza na alkoholna pića, cigarete i ostale duhanske proizvode, kao i na naftne proizvode (mineralna ulja). Sistem usklađivanja bio je ograničen na stvaranje minimalnih uvjeta za slobodan promet roba, odnosno riječ je o minimalnom usklađivanju akciza.

Sistem akciza Evropske zajednice uveden je 1. januara 1993. godine i uključivao je sljedeće proizvode: duhan, alkoholna pića i mineralna ulja. Usklađivanje akciza se postiglo sa nekoliko direktiva od kojih je osnova svih usklađenih predmeta oporezivanja sadržana u Direktivi 92/12/EEC o općim aranžmanima za akcize. Direktivom iz 1992. godine, Sistemskom direktivom, državama članicama je ostavljena mogućnost da naplaćaju akcize na proizvode koji nisu obuhvaćeni sistemom usklađivanja, ali pod uslovom da takva praksa ne utiče na promet između država članica EU. Stoga, „države članice mogu zadržati postojeće ili uvesti

²³⁶ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 30

²³⁷ Mintas Hodak Lj.: *Evropska unija*, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 401

²³⁸ *Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council* (Mialn, 28-29 June 1985)



nove neusklađene akcize pod uvjetom da to ne vodi smetnjama u prekograničnom prometu ili ne škodi tržišnom natjecanju²³⁹. Time je omogućeno državama članicama da nadoknade sve gubitke koji proizlaze iz napora harmonizacije korištenjem dodatnih izvora prihoda.²⁴⁰ Sistemska direktiva je zamijenjena Direktivom 2008/118/EZ. Direktivom iz 2008. godine države članice imaju mogućnost uvođenja ili održavanja akciza na druge proizvode sve dok ti porezi ne stvaraju potrebu za formalnosti prekograničnog poreznog usklađivanja u trgovini između država članica.²⁴¹

Pored Sistemske direktive značajne su i:

- *Direktiva 92/12/EEZ* - regulisala je općenito proizvodnju, skladištenje i transport akciznih proizvoda: mineralnih ulja, alkoholnih pića i alkohola te duhanskih proizvoda;
- *Direktiva 92/81/EEZ* o usklađivanju strukture akciza na mineralna ulja i *Direktiva 92/82/EEZ* o aproksimaciji akciznih stopa na mineralna ulja;
- *Direktiva 2003/96/EZ* proširila je sistem oporezivanja mineralnih ulja na sve energente, posebno na proizvode koji su direktna ili indirektna zamjene za mineralna ulja, naprimjer koks, lignit, prirodni plin, struja;
- *Direktiva 92/83/EEZ* kojom su utvrđene kategorije akciznih alkoholnih pića: pivo, vino i druga pića proizvedena fermentacijom, poluproizvodi i alkohol;
- *Direktiva 92/84/EEZ* kojom su utvrđeni minimalni nivoi akciza na pivo i proizvode proizvedene miješanjem piva i drugih alkoholnih pića (sa sadržajem alkohola većim od 0,5%), međuproizvode (sa sadržajem alkohola između 1,2 i 22%) i alkoholna pića sa sadržajem alkohola većim od 22%;
- *Direktiva 92/79/EEZ* uspostavila je zakonodavstvo Evropske zajednice o akcizama za cigarete.²⁴²

Države članice EU postigle su dogovor o primjeni akciza na isti način i na iste proizvode na području EU.²⁴³ Pravnim okvirom EU propisane su zajedničke odredbe koje se primjenjuju

²³⁹ Mintas Hodak Lj.: *Europska unija*, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 402

²⁴⁰ Schröer-Schallenberg, S.: *The legality of non-harmonised excise duties in the European internal market using the Federal Republic of Germany as an example*, World Customs Journal, vol. 6 (2), dostupno na [https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%206%2C%20Number%202%20\(Sep%202012\)/03%20Schroer-Schallenberg.pdf](https://worldcustomsjournal.org/Archives/Volume%206%2C%20Number%202%20(Sep%202012)/03%20Schroer-Schallenberg.pdf), pristupljeno 03.04.2022.

²⁴¹ Član 1 Direktive 2008/118/E, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex%3A32008L0118>, pristupljeno 03.04.2022.

²⁴² Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 30-31

²⁴³ European Commission. Excise duties on alcohol, tobacco and energy, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/excise-duties_en, pristupljeno 03.04.2022.

na sve proizvode koje podliježu akcizama. U Direktivi Vijeća 2008/118/EZ sadržana su horizontalna pravila kojima se definišu²⁴⁴:

- kategorije proizvoda na koje države članice moraju primijeniti akcize,
- principi o tome gdje se prikupljaju prihodi od akciza,
- pravila o proizvodnji, skladištenju i kretanju akciznih proizvoda.

Direktivom su određeni proizvodi koji su predmet oporezivanja akcizama, a to su:²⁴⁵

- energenti i električna energija regulirani Direktivom 2003/96/EZ,
- alkohol i alkoholna pića regulirani Direktivama 92/83/EEZ i 92/84/EEZ,
- prerađeni duhan²⁴⁶ reguliran Direktivama 95/59/EZ, 92/79/EEZ i 92/80/EEZ – kodificirane Direktivom 2011/64/EU od 21. juna 2011. godine.

Proizvodi koji se oporezuju akcizama moraju biti proizvedeni u poreznim skladištima gdje se ujedno mogu skladištiti pod odgodom plaćanja akciza.²⁴⁷ Porezna skladišta moraju biti odobrena od nacionalnih vlasti u skladu s EU principima, a kada se omogući konzumacija proizvoda, akcize moraju biti plaćene.

Plaćanje akciza obavlja se:

- za komercijalne transakcije akciza se plaća u državi članici potrošnje. Akcizna roba se prevozi iz jedne države članice u drugu pod suspenzijom plaćanja akcize dok ne stigne na svoje konačno odredište. U slučaju da su komercijalne pošiljke puštene u potrošnju, a akciza plaćena u jednoj državi članici, zatim se transportuju u drugu državu članicu kao konačno odredište, postoji sistem nadoknade kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje.²⁴⁸

²⁴⁴ European Commission. Common Excise Duty Provision, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/excise-duties/common-excise-duty-provisions_en pristupljeno 03.04.2022.

²⁴⁵ Član 1 (1) Direktive 2008/118/EZ

²⁴⁶ U skladu sa članom 2 Direktive 2011/64/EU podrazumijeva cigarete, cigare, cigarilose, duhan za pušenje: sitno rezani duhan i ostali duhan za pušenje.

²⁴⁷ Član 4 (1) Direktive 2008/118/EC

²⁴⁸ Odjeljak 2 Direktive 2008/118/EC



- za privatnu upotrebu fizičkih osoba akciza se plaća u državi članici porijekla, odnosno u državi u kojoj fizička osoba kupila akciznu robu. Isto pravilo se primjenjuje ukoliko se roba unosi u drugu državu članicu.²⁴⁹
- za prodaju na daljinu (prodaju fizičkom licu u drugoj državi članici) primjenjuje se princip oporezivanja u državi članici odredišta. Stoga će proizvodi, koji su već pušteni u potrošnju i koji se prevoze u drugu državu članicu, podlijegati akcizi u državi članici odredišta. Lice obveznik plaćanja akcize je prodavac. Kako bi se izbjeglo dvostruko oporezivanje, Direktiva 2008/118/EZ predviđa sistem povrata akcize plaćene u prvoj državi članici pod uvjetima koje će odrediti ta država članica.²⁵⁰

8.1.1. Akcize na alkohol i alkoholna pića

Važeći pravni okvir akciza na alkohol i alkoholna pića većinski je usvojen početkom 1990-ih godina s izuzetkom izmjena koje je uvela Direktiva 2020/1151.²⁵¹ Stoga, većina pravila nikada nije modificirana. Navedeno se u prvom redu odnosi na minimalne stope koje su utvrđene u Direktivi 92/84, kao i s akciznim osnovama i strukturama za različite kategorije proizvoda koje su propisane Direktivom 92/83.²⁵² Legislativom EU su harmonizovane minimalne stope, što znači da države članice mogu primjenjivati više stope iznad propisanih minimalnih stopa u skladu s nacionalnim interesom država članica. Na alkohol i alkoholna pića odnose se i zajedničke odredbe za akcizne proizvode.

Zakonodavstvo EU o akcizama na alkohol regulira²⁵³:

- akcize na alkoholna pića,
- posebne odredbe za lokalno proizvedene proizvode i
- alkohol koji nije namijenjen za ljudsku upotrebu.²⁵⁴

²⁴⁹ Član 32 Direktive 2008/118/EC

²⁵⁰ Odjeljak 3 Direktive 2008/118/EC

²⁵¹ *Evaluation of the rates and structures of excise duty on alcohol and alcoholic beverages*, Center for Social and Economic Research, (2021-2022), dostupno na <https://www.case-research.eu/en/evaluation-of-the-rates-and-structures-of-excise-duty-on-alcohol-and-alcoholic-beverages-101999>, pristupljeno 15.04.2022.

²⁵² Ibid.

²⁵³ *Excise Duty on Alcohol*, European Commission, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/excise-duties/excise-duty-alcohol_en, pristupljeno 16.04.2022.

²⁵⁴ *Denatured Alcohol Not For Human Consumption*, European Commission., dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/denatured-alcohol-not-human-consumption_en, pristupljeno 17.04.2022.

Kao što je već spomenuto, akcize na alkohol su regulirane kroz dvije temeljne direktive i to:

- Direktivom 92/83/EEZ utvrđene su:
 - strukture akciza na alkohol i alkoholna pića,
 - kategorije alkohola i alkoholnih pića na koje se plaća akciza,
 - osnovica na koju se obračunava akciza,
 - odredbe o reduciranim stopama za male pivare i male destilerije, određene proizvode i geografske regije;
- Direktivom 92/84/EEZ utvrđene su minimalne stope koje se moraju primjenjivati na svaku kategoriju alkoholnih pića, kao i snižene stope za određene grčke, italijanske i portugalske regije.

Direktivom Vijeća 2020/1151 od 29. jula 2020. godine izmijenjena i dopunjena je Direktiva 92/83/EEZ o usklađivanju strukture akciza na alkohol i alkoholna pića. Direktivom iz 2020. godine je bilo potrebno otkloniti zastarjele i nejasne odredbe čija je primjena dovela do nepotrebno opterećujućih administrativnih procedura i za porezne uprave i za privredne subjekte. Troškovi za privredne subjekte utiču na ograničavanje učešća malih i srednjih privrednih društava u prometu alkohola i alkoholnih pića na unutrašnjem tržištu. Dodatno, bilo je potrebno ažurirati reference na zakonodavstvo Unije koje više nije na snazi.²⁵⁵

8.1.2. Akcize na cigarete, duhan i ostale duhanske proizvode

Minimalna stopa akciza na cigarete²⁵⁶ utvrđena je Direktivom 2011/64/EU čime se harmonizacija odnosi samo na minimalne stope. Države članice mogu primjenjivati stope više od minimalnih u skladu s njihovim nacionalnim potrebama. Posebne odredbe odnose se na Portugal kojem je omogućeno da primijeni sniženu stopu do 50% nižu od potrebne ukupne minimalne akcize na cigarete koje se konzumiraju u najudaljenijim regijama Azora i Madeire.

²⁵⁵ Council Directive (EU) 2020/1151 of 29 July 2020 amending Directive 92/83/EEC on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020L1151&from=EN>, pristupljeno 17.04.2022.

²⁵⁶ Minimalna stopa mora se sastojati od: specifične komponente između 7,5% i 76,5% ukupnog poreznog opterećenja (engl: total tax burden) - izražena kao fiksni iznos na 1000 cigareta, ad valorem komponente - izražena kao postotak maksimalne maloprodajne cijene. Osim toga, ukupna stopa akcize mora biti: najmanje 90 eura za 1000 cigareta i najmanje 60% prosječne ponderisane maloprodajne cijene. Član 12 Direktive 2011/64/EU. Države članice koje primjenjuju akcizu od 115 eura ili više, međutim, ne moraju ispuniti gore navedeni kriterij od 60%.



Zakonodavstvo EU o akcizama na duhan regulira²⁵⁷:

- kategorije proizvedenih duhanskih proizvoda (cigarete i „ostali duhanski proizvodi“),
- principe oporezivanja,
- minimalne stope i strukture koje treba primijeniti.

Dodatno, na duhan se odnose i zajedničke odredbe za akcizne proizvode. Direktivom Vijeća 2011/64/EU kodificiran je tekst Direktiva Vijeća 92/79/EEZ o usklađivanju poreza na cigarete, 92/80/EEZ o usklađivanju poreza na duhanske proizvode osim cigareta i 95/59/EZ koji utječu na potrošnju prerađenog duhana, osim poreza na promet, a koje su nekoliko puta znatno izmijenjene. Direktiva iz 2011. godine tako predstavlja jedinstveni akt koji reguliše strukturu i stope akciza koje se primjenjuju na prerađeni duhan.

Direktiva 2011/64/EU utvrđuje minimalne stope akcize za prerađeni duhan osim cigareta. To uključuje cigare, cigarilose, fino rezani duhan i ostali duhan za pušenje. Struktura oporezivanja „ostalih duhanskih proizvoda“ malo se razlikuje u odnosu na cigarete. Države članice mogu birati između primjene specifične komponente ili *ad valorem* komponente ili, ako žele, mogu primijeniti kombinaciju ove dvije komponente.²⁵⁸

8.1.3. Akcize na energiju

Akcize na energiju uključuju sve energente koji se koriste za gorivo za grijanje i transport, kao i električnu energiju.²⁵⁹

Važeći propisi o akcizama na energiju sadržani su u Direktivi 2003/96/EZ (engl: *Energy Tax Directive*) kojom su regulisane minimalne stope akciza koje države članice moraju primijeniti na energente za gorivo i transport te električnu energiju.

Zakonodavstvo EU o akcizama na energiju regulira:

²⁵⁷ Član 1 Direktive 2011/64/EU

²⁵⁸ European Commission. Excise Duties on Tobacco, dostupno na https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/excise-duties/excise-duties-tobacco_en, pristupljeno 18.04.2022. Npr. za cigare i cigarilose moguće je primijeniti 5% od maloprodajne cijene ili 12 eura za 1000 ili po kilogramu.

²⁵⁹ Članovi 1 i 2 Direktive 2003/96/EZ

- stope i strukturu akciza na energente;
- posebne odredbe za gorivo za avione²⁶⁰ - aviogorivo, osim onog koje se koristi u privatnom letenju, oslobođeno je plaćanja akcize. Međutim, države članice mogu oporezovati aviogorivo za domaće letove i, putem bilateralnih sporazuma, gorivo koje se koristi u letovima unutar EU. U takvim slučajevima države članice mogu primijeniti nivo oporezivanja ispod minimalnog nivoa utvrđenog u Direktivi 2003/96/EZ;
- fiskalno označavanje plinskih ulja i kerozina - Direktivom Vijeća 95/60/EZ²⁶¹ utvrđeno je fiskalno označavanje plinskih ulja i kerozina za identifikaciju plinskog ulja i kerozina koji podliježu smanjenoj stopi akcize.

²⁶⁰ Član 14 (1) c Direktive 2003/96/EZ

²⁶¹ Direktiva Vijeća 95/60/EZ od 27. studenoga 1995. o fiskalnom označivanju plinskog ulja i kerozina, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31995L0060>, pristupljeno 18.04.2022.

9

USKLAĐIVANJE NEPOSREDNIH POREZA

Ciljevi učenja

Neposredni porezi su porezi kod kojih se direktno oporezuje porezni obveznik i gdje je porezni obveznik i porezni destinatar jedna te ista osoba. Oni se temelje na poreskoj snazi, što se manifestira u sticanju dohotka (dobiti) i posjedovanju imovine, a utvrđuju se na bazi činjenica koje su unaprijed poznate i koje se kao takve vode u odgovarajućim evidencijama. Ove odlike neposrednih poreza ukazuju da neposredni porezi nemaju jednak značaj za promet dobara unutar zajedničkog tržišta EU kao što je to slučaj s posrednim porezima. Međutim, njihova različitost i neusklađenost (posebno u sferi oporezivanja poduzeća) izaziva negativne efekte po funkcioniranje zajedničkog tržišta i slobodne tržišne konkurencije. Kako bi se neutralizali negativni efekti, Evropska komisija (EK) je još početkom 60-ih godina XX vijeka preduzela konkretne mjere koje su se odnosile na oblast usklađivanja neposrednih poreza, a proces harmonizacije se može pratiti kroz slijed različitih akata koje su donijela tijela EU.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- spoznati pravni osnov usklađivanja neposrednih poreza,
- objasniti u kojem je pravcu izvršena harmonizacija oporezivanja malih i srednjih privrednih društava, poreza na dohodak fizičkih lica te oporezivanja bankarskih i drugih kamata koje se plaćaju nerezidentima,
- ovladati osnovnim kategorijama neophodnim za razumijevanje poreskog prava na nivou EU.

Značaj neposrednih poreza na neometano funkcioniranje unutrašnjeg tržišta nije izražen kao u slučaju posrednih poreza. Međutim, različitost u regulaciji poreza na dobit privrednih društava može se negativno odraziti na funkcionisanje Zajedničkog tržišta. *Acquis communautaire* u oblasti direktnog oporezivanja uglavnom se odnosi na porez na dobit pravnih lica

i porez na prihod od kapitala, a manje se tiče poreza na dohodak fizičkih lica.²⁶² Pored generalnog cilja, dva specifična cilja usklađivanja neposrednih poreza su: sprečavanje utaje poreza i eliminacija dvostrukog oporezivanja.²⁶³

Nadležne institucije EU su dale prioritet usklađivanju indirektnih poreza i riješile neka pitanja koja utiču na oporezivanja privrednih društava. Bilo je relativno malo političkih akcija koje se odnose na koordinaciju poreza na dobit unutar EU i onih akcija koje su se fokusirale na pitanje saradnje između poreznih vlasti država članica.²⁶⁴ Tradicionalni narativ je da direktni porezi u EU ostaju neusaglašeni od donošenja odluka u ovoj oblasti koje potiču isključivo iz međuvladinih dogovora što se često opisuje kao neuspjeh pravnih, političkih i ekonomskih integracija.²⁶⁵ Govoreći o fiskalnoj autonomiji država članica u oblasti direktnih poreza, ona je prilično opsežna što dovodi do sljedećih posljedica: države članice se međusobno takmiče u privlačenju ekonomske aktivnosti i kapitala, a te razlike između nacionalnih poreznih sistema uticale su na visoke troškove usklađivanja.²⁶⁶

9.1. Pravni osnov usklađivanja neposrednih poreza

Pravni osnov usklađivanja direktnih poreza nije izričito sadržan u pravu EU, nego proizilazi iz općih odredbi koje se tiču usklađivanja propisa između država članica. Relevantni članovi Ugovora o funkcioniranju EU su:

- a) Član 115 Ugovora o funkcioniranju EU propisuje: „Na prijedlog Komisije i nakon savjetovanja s Evropskim parlamentom te Ekonomskim i socijalnim odborom, Vijeće jednoglasnom odlukom izdaje direktive za ujednačavanje onih zakona, propisa i upravnih odredbi država članica koji direktno utiču na uspostavu i djelovanje Zajedničkog tržišta“;

²⁶² Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 32

²⁶³ European Parliament. Direct Taxation: (2021) Personal And Company Taxation, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf, pristupljeno 18.04.2022.

²⁶⁴ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 62

²⁶⁵ Niazi, S.: *Tax harmonization in the EU: insights on political and legal fusion under neofunctional rationale*, Journal of Politics and Law, 9(4), 2016., str. 15-29

²⁶⁶ Chen, Shu-Chien J.: *Neutrality as Tax Justice: The Case of Common Consolidated Corporate Tax Base under the EU law*, dostupno na <https://repub.eur.nl/pub/118576/Neutrality-as-Tax-Justice.pdf>, pristupljeno 18.04.2022.



- b) Članovi 110-113 Ugovora o funkcioniranju EU zahtijevaju od država članica da pregovaraju o ukidanju dvostrukog oporezivanja unutar EU;
- c) Član 65 Ugovora o funkcioniranju EU (slobodno kretanje kapitala) omogućava državama članicama da prave razliku između poreznih obveznika koji nisu u istoj situaciji u pogledu mjesta prebivališta ili mjesta gdje je njihov kapital uložen;
- d) Član 55 Ugovora o funkcioniranju EU zabranjuje diskriminaciju između državljana država članica u pogledu učešća u kapitalu kompanija.

„Pored pravno obavezujućih odredbi, postoje i pravno neobavezujuće odredbe sadržane u Kodeksu ponašanja radi borbe protiv nekorektnosti i štetne porezne konkurencije“ iz 1997. godine koji se tiče oporezivanja privrednih društava.²⁶⁷ Također, 1995. godine je Sud Evropske unije u predmetu C-279/93 presudio da je član 45. UFEU-a direktno primjenjiv u području oporezivanja i socijalne sigurnosti: taj član propisuje da sloboda kretanja radnika podrazumijeva „ukidanje svake diskriminacije zasnovane na nacionalnosti [...] u pogledu zapošljavanja, naknade i drugih uslova rada i zapošljavanja“.²⁶⁸

Prve inicijative harmonizacije bile su vrlo radikalne, a imale su za cilj izjednačavanje poreznih stopa i osnovica i u tom smislu značajno je istaknuti:

- Neumarkov izvještaj iz 1962. godine ukazao je da razlike u poreznim strukturama i poreznim osnovama narušavaju konkurenciju unutar EEZ, što zahtijeva harmonizaciju poreza na dobit privrednih društava. U izvještaju se nije insistiralo za usklađivanjem poreznih stopa, nego poreznih osnovica poreza na dobit privrednih društava i potreba za saradnjom s nacionalnim poreznim vlastima;²⁶⁹
- Evropska komisija je na osnovu Neumarkovog izvještaja 1967. godine objavila „Program harmonizacije direktnih poreza“ koji je sadržavao niz mjera za aproksimaciju sistema poreza na dohodak fizičkih lica i poreza na dobit privrednih društava;
- Memorandum Evropske komisije o koordinaciji ekonomskih politika i monetarne kooperacije u okviru Evropske zajednice je 1969. godine istaknut značaj uklanjanja svih prepreka za slobodno kretanje kapitala i stvaranje uslova fer konkurencije za ulaganja usklađivanjem poreznih podsticaja i metoda za utvrđivanje poreznih obaveza privrednih društava;

²⁶⁷ Mintas Hodak. Ij.: Evropska unija, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 406

²⁶⁸ European Parliament. Direct Taxation: (2021) Personal And Company Taxation, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf, pristupljeno 20.04.2022.

²⁶⁹ Neumark Report: Report of the Fiscal and Financial Committee, 1962, dostupno na http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/CB620807OFRC/CB6208070FRC_002.pdf, pristupljeno 20.04.2022.

- Izvještaj Van de Tempel-a iz 1970. godine identificira neusklađen porezni tretman prekograničnih plaćanja dividendi kao glavni problem unutar jedinstvenog tržišta;²⁷⁰
- Evropska komisija je 1975. godine predstavila akcioni program kako bi se uskladio porez na dobit privrednih društava i porez na dividende koji je precizirao usklađivanje stopa poreza na dobit privrednih društava u rasponu od 45 do 55% i korištenje sistema poreznog kredita kako bi se spriječilo dvostruko oporezivanje dividendi. Evropski parlament je 1979. odbio dati konačno mišljenje na prijedlog Evropske komisije tvrdeći da bi bilo pogrešno pokušavati harmonizaciju stopa poreza na dobit bez postojanja određenih pravila za harmonizaciju porezne osnovice, te se stoga preporučuje sveobuhvatniji pristup problemu. Evropska komisija je 1990. godine povukla prijedlog;
- Evropska komisija je 1980. godine objavila prijedlog za donošenje Direktive Vijeća o zajedničkom sistemu oporezivanja koji bi se odnosio na spajanje, podjelu i imovinske doprinose između privrednih društava iz različitih država članica;
- Evropska komisija je 1988. godine predstavila nacrt prijedloga za usklađivanje pravila za utvrđivanje oporezivog prihoda u vezi s amortizacijom, oporezivanjem kapitalnih dobitaka i gubitaka, odredbama za rizike i rashode, procjenom stavki zaliha, mjerenjem ostale imovine i odbitkom naknada i troškova.

Države članice su odbile prijedloge te je Evropska komisija promijenila način djelovanja vodeći se „politikom malih koraka“ zasnovanoj na dva principa i to: 1. savršenstvo jedinstvenog tržišta uklanjanjem „rezidualnih“ prepreka i 2. supsidijarnost.²⁷¹ Evropska komisija je 1990. godine formirala komitet nezavisnih poreznih eksperata (*Ruding Committee*) u cilju proučavanja mogućnosti aproksimacije sistema direktnih poreza čija je polazna tačka bila odgovor na tri pitanja i to²⁷²:

- a) Generiraju li razlike u sistemima poreza na dobit privrednih društava u EU značajne ekonomske distorzije, nespojive s funkcionisanjem jedinstvenog tržišta?
- b) Da li se može očekivati da bi te razlike mogle nestati djelovanjem porezne konkurencije i tržišnih snaga ili je potrebno institucionalno djelovati?
- c) Da li je potreban minimum propisa na nivou EU?

²⁷⁰ Van den Temple, A.J. (1970) Corporation tax and individual income tax in the European Communities. Studies: Competition - Approximation of Legislation 15, 1970. [EU Commission - Working Document], dostupno na: <http://aei.pitt.edu/40293/>, pristupljeno 21.04.2022.

²⁷¹ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 34

²⁷² Report of the Committee of Independent experts on Company Taxation str. 11, dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0044caf0-58ff-4be6-bc06-be2af6610870>, pristupljeno 21.04.2022.



Komitet je, koristeći se objektivnim (simulacijski model) i subjektivnim analizama (istraživanja u privrednim društvima), predložio akcioni program koji je, između ostalog, predviđao eliminaciju dvostrukog oporezivanja, harmonizaciju stopa poreza na dobit i osiguravanje pune transparentnosti poreznih olakšica koje nude države članice za investicije.²⁷³ Niz prijedloga je uputila Komisija, međutim ti prijedlozi su kasnije povučeni.

Vijeće 1990. godine donosi paket mjera što predstavlja konkretnije pomake, a riječ je o²⁷⁴:

- Direktivi o privrednom društvu majka-kćer 90/435/EEZ, sada 2011/96/EU²⁷⁵, kasnije izmijenjena Direktivom 2003/123/EZ - namjera Direktive je otklanjanje dvostrukog oporezivanja u slučaju prekogranične raspodjele dobiti između povezanih društava majka-kćer;
- Direktivi o fuziji 90/434/EEC, sada 2009/133/EC²⁷⁶ - cilj je olakšati premještaj i restrukturiranje djelatnosti privrednih društava unutar Zajedničkog tržišta i pogodovati izgradnji povezanih društava;
- Konvenciji o arbitražnom postupku 90/436/EEZ – predviđela je korake u slučaju dvostrukog oporezivanja i to: 1. države članice nastoje postići sporazum, 2. ukoliko ne uspiju, podnose zahtjev za vođenje postupka sporazumijevanja, 3. nakon podnesenog zahtjeva pokreće se postupak mirenja i donošenja odluke koja je obavezujuća.

U narednim godinama poduzimane su radnje usmjerene ka ostvarivanju napretka, ali bez konkretnijih rezultata. Tako i sudbina prijedloga Direktive iz 1991. godine o zajedničkom sistemu oporezivanja, koji se primjenjuje na kamate i tantijeme između matičnih kompanija i podružnica u različitim državama članicama, ilustruje često dugotrajnu prirodu pregovora s državama članicama: uprkos tome što je revidiran i dobio pozitivno mišljenje Parlamenta, Komisija ga je povukla zbog nepostizanja sporazuma u Vijeću.²⁷⁷ Nova verzija pojavila se

²⁷³ Ibid. str. 13

²⁷⁴ Mintas Hodak, Lj.: Europska unija, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 407

²⁷⁵ Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011L0096>, pristupljeno 20.04.2022.

²⁷⁶ Council Directive 2009/133/EC of 19 October 2009 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, partial divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States and to the transfer of the registered office of an SE or SCE between Member States, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0133>, pristupljeno 20.04.2022.

²⁷⁷ Direct taxation: personal and company taxation, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf, pristupljeno 20.04.2022.

1998. godine kao dio „Monti paketa“ i kasnije je usvojena kao Direktiva 2003/49/EZ²⁷⁸ o zajedničkom sistemu oporezivanja isplate kamata i licencije između povezanih privrednih društava različitih država članica.

Zbog uvođenja jedinstvene valute, razlike između nacionalnih poreznih sistema postale su vidljivije što je imalo veći uticaj na odluke o raspodjeli resursa, a samim tim i na efikasnost ekonomske aktivnosti te je Evropska komisija predvidjela razvoj štetne porezne konkurencije i potencijalnu pojavu nekih izvora sukoba između država članica.²⁷⁹ Stoga, Evropska komisija je predložila paket fiskalnih mjera poznat kao „Porezni paket“ koji je podrazumijevao, između ostalog, donošenje engl. *Code of Conduct for Business Taxation* smatranog glavnim elementom predloženog paketa. Kodeks, kao neobavezujući politički instrument, imao je za cilj da se bavi poreznim olakšicama nerezidenata ili transakcijama koje obavljaju nerezidenti; poreznim olakšicama odobrenim nekim kompanijama bez ikakve stvarne ekonomske aktivnosti i/ili značajnog ekonomskog prisustva na teritoriji države članice; zakonodavna pravila za određivanje profita multinacionalnih grupa kompanija koje su odstupile od međunarodno prihvaćenih principa, posebno pravila koje je odobrio OECD; nedostatak transparentnosti u pogledu poreznih mjera.²⁸⁰ Vijeće je, također, uspostavilo engl. *Code of Conduct Group*, poznatiju kao tzv. *Primarolo Group*, da ispita slučajeva nepravednog oporezivanja poslovanja.²⁸¹ Primarolo Group je predložila niz rokova do kojih su države članice navedene u izvještaju morale eliminirati identificirane štetne porezne mjere. U junu 2003. godine 15 država članica EU odobrilo je konačni oblik paketa fiskalnih mjera za izbjegavanje štetne porezne konkurencije na jedinstvenom tržištu.²⁸² Upravo u 2003. godini je došlo do konkretnijih rezultata usvajanjem:

- Direktive Vijeća 2003/48/EZ²⁸³ od 3. lipnja 2003. godine o oporezivanju dohotka od kamate na štednju i

²⁷⁸ Direktiva Vijeća 2003/49/EZ od 3. lipnja 2003. o zajedničkom sustavu oporezivanja isplate kamata i licencije između povezanih trgovačkih društava različitih država članica, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32003L0049>, pristupljeno 20.04.2022.

²⁷⁹ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 38

²⁸⁰ European Council. *Code of Conduct Group (Business Taxation)*, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/>, pristupljeno 23.04.2022.

²⁸¹ European Parliament. (2021) *Direct Taxation: Personal And Company Taxation*, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf, pristupljeno 23.04.2022.

²⁸² European Commission (2003) *Taxation: Commission welcomes adoption of package to curb harmful tax competition*, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_03_787, pristupljeno 23.04.2022.

²⁸³ Direktiva Vijeća 2003/48/EZ od 3. lipnja 2003. o oporezivanju dohotka od kamate na štednju, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32003L0048> (nije više na snazi), pristupljeno 23.04.2022.



- Direktive 2003/49/EZ o zajedničkom sistemu oporezivanja isplate kamata i licencije između povezanih privrednih društava različitih država članica.

Važno je spomenuti i „analitičku studiju oporezivanja kompanija u Evropskoj zajednici“ Komisije iz 2001. godine pri čemu je u pratećoj komunikaciji Komisije istaknuto da je glavni problem s kojim se kompanije suočavaju to što su se morale prilagoditi različitim nacionalnim propisima na unutrašnjem tržištu. Kao način da se riješi identificirani problem, Komisija je predložila nekoliko pristupa: oporezivanje matične države, opcionu zajedničku konsolidovanu poreznu osnovicu (engl. *common consolidated tax base* - CCTB), evropski porez na kompanije i obaveznu, potpuno usklađenu poreznu osnovicu.²⁸⁴ U aprilu 2012. godine Evropski parlament je usvojio svoju zakonodavnu rezoluciju o ovom prijedlogu.²⁸⁵ U junu 2015. godine, kako bi dala novi poticaj pregovorima u Vijeću, Komisija je osmislila strategiju za ponovno pokretanje prijedloga CCCTB (engl. *common consolidated corporate tax base*) u 2016. godini.²⁸⁶ Komisija je 2015. godine usvojila akcioni plan za pravičan i efikasan sistem poreza na dobit u EU, s odredbama za reformu okvira poreza na dobit u cilju suzbijanja poreznih zloupotreba, osiguranja održivih prihoda i podrške unapređenja za poslovanje na unutrašnjem tržištu.²⁸⁷

9.2. Oporezivanje malih i srednjih privrednih društava

Komisija je napravila značajne korake u rješavanju određenih pitanja kao što su izbjegavanja poreza od strane trgovačkih društava, agresivno porezno planiranje, ukidanje dvostrukog oporezivanja (Arbitražna konvencija), zajednički sistem oporezivanja koji se primjenjuje na matična društva i društva kćeri iz različitih država članica Evropske unije, mehanizmi rješavanja poreznih sporova te oporezivanje isplate kamata i licencije između povezanih trgovačkih društava.²⁸⁸

²⁸⁴ Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0121/COM_COM\(2011\)0121\(COR1\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0121/COM_COM(2011)0121(COR1)_EN.pdf), pristupljeno 26.04.2022.

²⁸⁵ European Parliament resolution of 19 April 2012 on the call for concrete ways to combat tax fraud and tax evasion (2012/2599(RSP), dostupno na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0137_EN.html, pristupljeno 26.04.2022.

²⁸⁶ Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en, pristupljeno 26.04.2022.

²⁸⁷ European Parliament. Direct Taxation: Personal and Company Taxation, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf, pristupljeno 26.04.2022.

²⁸⁸ https://eur-lex.europa.eu/content/summaries/summary-21-expanded-content.html#arrow_2101, pristupljeno 26.04.2022.

Direktivom o sprečavanju izbjegavanja poreza od strane trgovačkih društava²⁸⁹ uvode se pravila za sprečavanje izbjegavanja poreza od strane trgovačkih društava te za rješavanje pitanja agresivnog poreznog planiranja na unutarnjem tržištu EU-a. Ova direktiva se primjenjuje na sve porezne obveznike koji podliježu obavezi plaćanja poreza na dobit u jednoj ili više država članica, uključujući stalne poslovne jedinice u jednoj ili više država članica subjekata koji su u svrhu oporezivanja rezidenti treće zemlje.

Preporuka Komisije²⁹⁰ od 6. decembra 2012. godine o agresivnom poreznom planiranju²⁹¹ ima za cilj borbu protiv agresivnog poreznog planiranja i jedan je od aspekata detaljnog i složenog Akcijskog plana Komisije²⁹² izrađenog za borbu protiv utaje poreza i porezne prevare. Arbitražnom konvencijom²⁹³ uvodi se postupak za ukidanje dvostrukog oporezivanja u posebnim situacijama. Primjerice, kada više od jedne države članice oporezuju podružnice multinacionalnih kompanija (povezana poduzeća) sa sjedištem u različitim državama članicama EU-a kao rezultat usklađivanja prema gore svojih dobiti u drugoj državi članici.²⁹⁴

Direktivom o oporezivanju koja se primjenjuje na matična društva i društva kćeri iz različitih država članica²⁹⁵, koja se uobičajeno naziva direktivom matičnih i kćerinskih društava, žele se izuzeti dividende i druge raspodjele dobiti koje društva kćeri plaćaju svojim matičnim društvima od poreza po odbitku te ukloniti dvostruko oporezivanje takvog prihoda na razini matičnog društva. Ovaj zajednički sistem osmišljen je da bi pojednostavio zajedničko grupiranje društava iz cijele Evropske unije (EU) i s ciljem da osigura učinkovito funkcioniranje unutarnjeg tržišta.²⁹⁶

²⁸⁹ Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market, dostupno https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.193.01.0001.01.ENG, pristupljeno 26.04.2022.

²⁹⁰ Preporuka Komisije 2012/772/EU, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=CELEX:32012H0772>, pristupljeno 26.04.2022.

²⁹¹ Agresivno porezno planiranje ima mnogo oblika, a njegove posljedice uključuju dvostruke odbitke (npr. isti gubitak se odbija i u državi izvora i državi prebivališta) i dvostruko neoporezivanje (npr. prihod koji se ne oporezuje u državi gdje je ostvaren i oslobođen je od plaćanja poreza u državi prebivališta). <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/aggressive-tax-planning.html>, pristupljeno 26.04.2022.

²⁹² Akcijski plan definira praktične načine poboljšanja administrativne saradnje između država EU-a, borbe protiv zloupotrebe i dvostrukog neoporezivanja i rješavanja pitanja vezano uz porezne oaze i porezno-kaznena djela. <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/aggressive-tax-planning.html>, pristupljeno 26.04.2022.

²⁹³ Konvencija o ukidanju dvostrukog oporezivanja u vezi s usklađivanjem dobiti povezanih poduzeća (90/436/EEZ) dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A41990A0436>, pristupljeno 26.04.2022.

²⁹⁴ <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/elimination-of-double-taxation-arbitration.html>, pristupljeno 26.04.2022.

²⁹⁵ Direktiva 2011/96/EU <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/AUTO/?uri=celex:32011L0096>, pristupljeno 26.04.2022.

²⁹⁶ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/common-system-of-taxation-applicable-in-the-case-of-parent-companies-and-subsidiaries-of-different-european-union-member-states.html>, pristupljeno 26.04.2022.



Direktivom o mehanizmima rješavanja poreznih sporova EU-a²⁹⁷ nastoji se poboljšati sistem za rješavanje sporova povezanih sa sporazumima o oporezivanju između zemalja EU-a te time građanima i poslovnim subjektima pružiti veću sigurnost i brže odluke. Ova direktiva odnosi se na sporove povezane s dvostrukim ili višestrukim oporezivanjem u kojima dvije ili više zemalja zahtijevaju pravo na oporezivanje istog dohotka ili dobiti.²⁹⁸

Kako bi se osiguralo pravedno oporezivanje isplata između povezanih trgovačkih društava u različitim državama članicama EU-a, izbjegavajući dvostruko oporezivanje između država članica primjenjuje se Direktiva o zajedničkom sistemu oporezivanja isplate kamata i licencije između povezanih trgovačkih društava različitih država članica EU-a²⁹⁹ i to na isplatu kamate i isplatu licence.³⁰⁰

9.3. Porez na dohodak fizičkih lica

Oporezivanje dohodaka pojedinaca koji uključuje više država članica (npr. ostvarivanje dohotka u jednoj državi članici, a život u drugoj državi članici) oduvijek je predstavljalo problem. Problem se nastojao premostiti bilateralnim sporazumima, ali ne sveobuhvatno.

Kako bi se osigurao jednak tretman rezidenata i nerezidenata, Komisija je iznijela prijedlog direktive o usklađivanju odredbi poreza na dohodak u svjetlu slobode kretanja koja bi sadržavala pravilo da se dohodak oporezuje prema pravilima države prebivališta. Nakon što je Vijeće odbilo, ovaj prijedlog je povučen, a Komisija je samo dala preporuku o principima koji bi se trebali primjenjivati na porezni tretman prihoda nerezidenata. Istovremeno, pokrenuti su postupci pred Sudom EU protiv nekih država članica zbog diskriminacije zaposlenih koji nisu državljanji zemlje te se aktivnost Suda u ovom domenu ironično smatrala većim integracijskim faktorom u poređenju s regulativnim okvirom. U oktobru 2017. godine Vijeće je

²⁹⁷ Direktiva Vijeća (EU) 2017/1852 od 10. listopada 2017. o mehanizmima rješavanja poreznih sporova u Europskoj uniji, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32017L1852>, pristupljeno 26.04.2022. Council Directive (EU) 2017/1852 of 10 October 2017 on tax dispute resolution mechanisms in the

²⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/tax-dispute-resolution-mechanisms.html>, pristupljeno 26.04.2022.

²⁹⁹ Direktiva Vijeća 2003/49/EZ od 3. lipnja 2003. o zajedničkom sustavu oporezivanja isplate kamata i licencije između povezanih trgovačkih društava različitih država članica, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/AUTO/?uri=celex:32003L0049>, pristupljeno 26.04.2022.

³⁰⁰ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/taxation-of-interest-and-royalty-payments-made-between-associated-companies.html>, pristupljeno 26.04.2022.

usvojilo Direktivu 2017/1852³⁰¹ s ciljem poboljšanja postojećih mehanizama za rješavanje sporova o dvostrukom oporezivanju u EU.³⁰²

Pregled glavnih inicijativa u oblasti direktnih poreza ukazuje da naponi Evropske komisije za usklađivanjem nisu rezultirali sveobuhvatnim regulatornim okvirom koji je u stanju da riješi sve probleme s kojima se suočavaju kako države članice tako i privredna društva jer ne postoji jednoglasnost oko usklađivanja direktnih poreza unutar EU.³⁰³

9.4. Oporezivanje bankarskih i drugih kamata koje se plaćaju nerezidentima

Porezni obveznici su dužni da prijave prihod od kamata. U praksi, slobodno kretanje kapitala i bankarska tajna pružili su prostor za utaju poreza. Komisija je 1989. godine predložila uvođenje zajedničkog sistema poreza po odbitku na prihod od kamata po stopi od 15%, međutim prijedlog je kasnije povučen i zamijenjen novim kako bi se osiguralo minimalno efektivno oporezivanje prihoda od štednje u obliku plaćanja kamata. Kompromis je postignut donošenjem prethodno spomenute Direktive 2003/48/EZ koja je kasnije zamijenjena daleko-sežnijom Direktivom 2014/107/EU³⁰⁴, a koja, zajedno s Direktivom 2011/16/EU³⁰⁵, predviđa sveobuhvatnu razmjenu informacija između poreznih vlasti.³⁰⁶

³⁰¹ Council Directive (EU) 2017/1852 of 10 October 2017 on tax dispute resolution mechanisms in the European Union, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1852/oj>, pristupljeno 26.04.2022.

³⁰² European Parliament. Direct Taxation: (2021) Personal And Company Taxation, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf, pristupljeno 26.04.2022.

³⁰³ Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012., str. 61

³⁰⁴ Council Directive 2014/107/EU of 9 December 2014 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0107>, pristupljeno 27.04.2022.

³⁰⁵ Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0016>, pristupljeno 27.04.2022.

³⁰⁶ European Parliament. Direct Taxation: (2021) Personal And Company Taxation, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf, pristupljeno 27.04.2022.

10

BUDŽET EVROPSKE UNIJE

Ciljevi učenja

Budžet je brojčano izražen plan, utvrđen za određeni vremenski period, koji uključuje planirane prihode i planirane troškove koji će nastati u tom periodu. To je akt kojim se utvrđuje plan finansijskih aktivnosti budžetskih korisnika i obuhvata projekciju iznosa prihoda i primitaka i utvrđenog iznosa rashoda i izdataka za period najčešće od jedne fiskalne godine. Budžet EU je izvor solidarnosti i po strukturi prihoda i rashoda, odnosno funkcijama koje ima, razlikuje se od budžeta država članica. Pored budžeta, Evropska unija ima i Višegodišnji finansijski okvir, koji predstavlja približan ili indikativan pregled prihoda i rashoda u narednih nekoliko godina (pet do sedam). Prvi budžet EU je bio mali i njegova primarna uloga je bila pokrivanje administrativne potrebe da bi se danas budžetom pokrivalo mnogobroje aktivnosti na polju ostvarivanja ciljeva politika EU.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- objasniti budžetska načela EU,
- razumjeti šta čini strukturu prihoda budžeta EU,
- razumjeti šta čini strukturu rashoda budžeta EU,
- objasniti postupak usvajanja budžeta u EU te na koji način se vrši budžetska kontrola,
- ovladati osnovnim kategorijalnim aparatom neophodnim za razumijevanje budžetskog prava EU.

Opći budžet Evropskih zajednica je plan javnih finansija kojim se vrši predviđanje i odobravanje svih prihoda i rashoda Evropskih zajednica (Evropska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju), uključujući finansiranje drugog i trećeg stuba, što je temelj za finansijsko upravljanje, donesen za jednu finansijsku godinu koja pokriva period od 1. januara do 31. decembra (budžetska godina), u obliku pravnog akta nazvanog Opći budžet Evropske

Unije.³⁰⁷ Budžet Evropske unije obuhvata finansijska sredstva koja se u njemu godišnje prikupljaju i kojima raspoložu nadležna tijela Evropske unije usmjeravajući ih u finansiranje predviđenih budžetskih rashoda. Budžetska sredstva Evropske unije označavaju se sintagmom “finansijski interesi Evropske unije”, što je općeprihvaćeno ne samo u stručnoj literaturi već i u pravnoj regulativi.³⁰⁸

Definicija budžeta nije data Ugovorima. Ugovorima su definisani određeni elementi kao što su univerzalnost, periodičnost, obračunska jedinica. Definicija je prvobitno data u zakonodavstvu i to u u Finansijskoj uredbi (Uredbi Vijeća broj 1605/2002) u kojoj je stajalo da je budžet instrument koji za svaku finansijsku godinu predviđa i odobrava sve prihode i rashode koji se smatraju potrebnima za Evropsku zajednicu i Evropsku zajednicu za atomsku energiju.³⁰⁹ Nova Finansijska uredba Parlamenta i Vijeća iz 2018. godine³¹⁰ u sebi ne sadrži definiciju budžeta i njom se utvrđuju pravila za donošenje i izvršenje općeg budžeta Evropske unije i Evropske zajednice za atomsku energiju te za finansijsko izvješćavanje i reviziju njihove računovodstvene dokumentacije.

Budžet Evropske unije se može posmatrati s pravnog, ekonomskog i političkog aspekta. Pravni aspekt njegovog posmatranja odnosi se na njegovu formu i postupak usvajanja i tada govorimo o budžetskom aktu. Dakle, radi se o pravnom aktu u formalnom smislu koji, s ekonomske tačke gledišta, ima obilježja finansijskog plana s karakteristikama dvostranosti strukture (rashodi i prihodi), denominacije u novčanim jedinicama (euro), priroda planiranja, periodičnog karaktera, i dr. Također, ekonomski aspekt budžeta se odnosi i na činjenicu da je budžet glavni instrument finansijske politike Evropske unije kojim se finansira realizacija ciljeva postavljenih u ugovorima i isti kao takav proizvodi efekte na ekonomiju Evropske unije. Politički aspekt budžeta podrazumijeva da ga donose najviša tijela u Evropskoj uniji – Evropski parlament i Vijeće. Imajući ovo u vidu, treba napomenuti da izraz „budžet“ u zakonodavstvu EU ima dvojako značenje:³¹¹

³⁰⁷ Tyniewicki, M.: *General Budget and Budget Law of the European Union*, Temida 2, Faculty of Law, University of Białystok, 2008., str. 9

³⁰⁸ Đurđević, Z.: Proračun Evropske unije Finansijska teorija i praksa 28 (2) str. 181-202 (2004), str. 181

³⁰⁹ Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (OJ L 248, 16.9.2002, p.1), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32002R1605>, pristupljeno 24.03.2022.

³¹⁰ Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>, pristupljeno 24.03.2022.

³¹¹ Tyniewicki, M.: *General Budget and Budget Law of the European Union*, Temida 2, Faculty of Law, University of Białystok, 2008., str. 12



- a) opći budžet kao javnofinansijski plan koji se sastoji od prihoda i rashoda, koji imaju ekonomsku prirodu i predstavljaju instrument finansijske politike EU;
- b) opći budžet kao pravni akt (budžetski akt) koji sadrži budžet u smislu finansijskog plana i ima legalan status jer uključuje odobrenje prihoda i rashoda od strane nadležnih tijela.

Opći budžet Evropske unije i budžeti država članica strogo su odvojeni. Svaka država članica ima svoj nacionalni budžet i kreira svoju budžetsku politiku shodno dijelu suvereniteta koji joj u tom smislu stoji na raspolaganju. Svrha budžeta Evropske unije jeste da omogući finansijsku podršku realizaciji ciljeva i aktivnosti koje su prepoznate kao ključne za zajednice. U mnogim područjima ciljevi Zajednica i država članica su konvergentni. Dakle, budžeti država članica i budžet EZ su međusobno povezani - postoje tzv. prijenosi između ih. Naprimjer, države plaćaju doprinos u Opći budžet, a Zajednice distribuiraju sredstva članicama iz mnogih fondova i programa: strukturni fondovi, poljoprivredni fondovi, kohezija i sl.³¹²

Budžet države, neovisno o njenom uređenju, ima više funkcija. Osnovne funkcije budžeta su sljedeće: ekonomska, politička, pravna, planska, finansijska, socijalna i kontrolna. Ekonomska funkcija budžeta je posebno značajna. Ona proizilazi iz instrumenata koje država koristi za ostvarivanje ekonomskih ciljeva preko politike rashoda i prihoda, budući da direktno utiče na raspodjelu društvenog proizvoda. Budžetom država djeluje na alokaciju resursa, redistribuciju bogatstva i stabilizaciju ekonomskih tokova.

Da bi budžet mogao obavljati svoje funkcije, neophodno je da bude ispunjeno nekoliko uslova. Prvo, budžet mora biti dovoljno velik s obzirom na društveni proizvod kako bi mogao utjecati na ekonomska kretanja. Drugo, mora postojati mogućnost stvaranja budžetskih deficita ili suficita kojima bi se moglo djelovati na ciklička kretanja u ekonomiji. I treće, fiskalna i monetarna politika trebale bi biti koordinirane kako bi zajednički usmjeravale ekonomiju u određenom pravcu. S obzirom na navedene funkcije i uvjete neophodne za njihovo ispunjavanje, budžet EU je specifičan a s obzirom na političko i ekonomsko okruženje u kojemu postoji, mnoga spomenuta pravila za njega uglavnom ne vrijede.³¹³

Stvaranje i razvoj fiskalnog sistema EU nije samo ekonomski, već i važan politički proces. Općenito, fiskalni sistem počiva na institucijama i instrumentima potrebnim za provođenje

³¹² Ibid, str. 13

³¹³ Šimović, H.: Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa 29 (3), 2005., str. 300

fiskalne politike na određenom području. Stvaranje institucionalne fiskalne infrastrukture na nadnacionalnoj razini EU prilično je složeno i ograničeno zbog globalizacijskih fiskalnih trendova, ali i zbog političke složenosti integracije tradicionalno neovisnih država članica EU. Fiskalni sistem EU ne razvija se prema optimalnoj teoriji javnih finansija i fiskalnom federalizmu, te se koriste različite alternativne metode kako bi se ostvarile osnovne funkcije fiskalne politike: alokacija, redistribucija i stabilizacija.³¹⁴ Posljedično specifičnosti pravne prirode EU, i sam koncept fiskalnog federalizma u EU je drugačiji od onog kakvog se može vidjeti u suvremenim državama. Imajući u vidu sve navedene specifičnosti, budžet EU ima ograničenu alokativnu i redistributivnu funkciju dok stabilizaciona funkcija cikličnih kretanja izostaje i najveći dio nje se provodi na nivo država članica. S druge strane, u poređenju s klasičnim državnim budžetima razlike se ogledaju u sljedećem: 1. prihodna i rashodna strana budžeta EU razlikuju se od nacionalnih budžeta država članica; 2. budžet EU relativno je malen u odnosu prema veličini ekonomije koju pokriva; 3. strože je i čvršće reguliran iz čega proizlazi činjenica da je strogo uravnotežen te je iz njega izuzeto zaduživanje, ali i posuđivanja sredstava korisnicima budžeta.³¹⁵

Kada se govori o alokativnoj funkciji budžeta, onda prvo treba objasniti na koji način se princip decentralizacije kao temeljni princip fiskalnog federalizma primjenjuje u EU. Princip decentralizacije najjednostavnije podrazumijeva da se lokalna javna dobra trebaju nuditi lokalno, a zajednička javna dobra na centralnom nivou. Ako se to ne bi dogodilo, došlo bi do pada prosperiteta na lokalnom nivou i postojala bi mogućnost da lokalno stanovništvo izrazi svoje preferencije migracijom na područje koje najbolje zadovoljava njihove potrebe. U kontekstu EU, prema principu decentralizacije zajednička ili "nadmacionalna" javna dobra trebala bi se realizirati na nivou EU. Međutim, princip decentralizacije nije u skladu s načelom supsidijarnosti koje tvrdi da djelovanje centralne vlasti, odnosno EU, nije nužno ako djelovanje zemalja članica (lokalnih zajednica) ne dovede do međudržavnih vanjskih učinaka (prelijevanja).³¹⁶ Prema tome, intervencija na nivou EU nužna je samo u slučaju međugraničnih vanjskih učinaka. Osnovna javna dobra i usluge koje se finansiraju iz nacionalnih budžeta država članica su obrazovanje, obrana, vanjska politika, zdravstvo, itd. Budžet EU ima dva značajna rashoda: poljoprivreda (u pododjeljku *Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima*) i izdaci za održivi rast (strukturni fondovi). Funkcija preraspodjele budžeta u osnovi se ostvaruje kohezijom i

³¹⁴ Šimović, H.: *Fiscal System And Fiscal Relations in the European Union: Political Restraints and Alternative Approach to Public Finance*, University of Zagreb, Faculty of Economic and Business, Working Paper Series, Paper No. 07-04, 2007., str. 5

³¹⁵ Šimović, H.: Proračun Europske unije, *Financijska teorija i praksa* 29 (3), 2005., str. 300

³¹⁶ Csűrös, G.: *Characteristics, Functions And Changes (?) of Eu Budget*, *Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique*, Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Lure Foundation, vol. 55, 2013, str. 97



razvojem potpora u budžetu EU. Postavlja se pitanje šta je pozadina politike preraspodjele (redistribucije) EU - altruizam ili bolja organiziranost i lobiranje u kontekstu dobijanja različitih transfera, subvencija i poreznih olakšica na kojima se temelji preraspodjela? Imajući u vidu vertikalnu strukturu i političko odlučivanje u “javnom sektoru EU”, većina autora ide ka drugom navedenom odgovoru. U segmentu porezne politike klasična preraspodjela putem različitih poreskih stopa na nivou EU zamijenjena je alternativnim pristupom – fiskalnom harmonizacijom, o čemu će biti govora više u narednim naslovima. U EU stabilizacijska fiskalna, odnosno budžetska politika gotovo u potpunosti se provodi na nivou država članica. Nekoliko je razloga zašto je to tako. Prvo, budžet EU-a je relativno mali da bi stvorio značajne stabilizacijske učinke u EU-u. Drugo, ne postoji drugi centralizirani fiskalni instrument koji bi automatski djelovalo na stabilizaciju. Treće, članice EU, koje su ujedno i članice EMU-a, imaju zajedničku monetarnu politiku čiji je primarni cilj održavanje stabilnosti cijena. Ipak, mjere monetarne politike ne mogu imati isti učinak na sve članice EU, što znači da postoji mogućnost da djeluju prociklično.³¹⁷

Kada se govori o ciljevima budžeta EU, koji se nedvosmisleno naslanjaju na ciljeve date u Ugovorima, isti se mogu sistematizirati u nekoliko polja:³¹⁸

- Ekonomski rast i razvoj (“ekonomski napredak”);
- Održivi rast („uravnoteženi i održivi razvoj“, “zapošljavanje” i “društveni napredak”);
- Kohezija ili konvergencija (“ekonomska i socijalna kohezija”);
- Vanjska sigurnost („zajednička vanjska i sigurnosna politika uključujući progresivno uobličavanje zajedničke obrambene politike”); i
- Unutrašnja sigurnost („prava i interesi državljana država članica”; „područje slobode, sigurnosti i pravde”, uključujući “slobodno kretanje osoba”, “kontrola vanjskih granica”, “azil i imigracijska politika” i “prevencija i borba protiv kriminala”).

Finansijska perspektiva (*FP, finansijski okvir*) je srednjoročni instrument finansijskog planiranja (finansijskog plana) koji sadrži opće ciljeve i iznos izdataka EU za sedam godina pri čemu tehničke prilagodbe predstavljaju godišnje ažuriranje finansijske perspektive (FP). Njih izrađuje Komisija početkom godine za godinu n+1 na temelju stope inflacije i uzimajući u

³¹⁷ Šimović, H.: *Fiscal System And Fiscal Relations In The European Union: Political Restraints And Alternative Approach To Public Finance*, University of Zagreb, Faculty of Economic and Business, Working Paper Series, Paper No. 07-04, 2007., str. 6-12

³¹⁸ Wynn, T., Ferrer, H. N.: *The Eu Budget The Uk Rebate And The Cap – Phasing Them Both Out? Ceps Task Force Report*, Centre For European Policy Studies Brussels, 2007., str. 6

obzir promjene bruto nacionalnog dohotka (BND) država članica. U toku vremenskog perioda od sedam godina moguće je da dođe do promjena u rashodima i prihodima. *Naslovi FP* su grupe rashoda uključene u FP, a prilagodbe predstavljaju usklađivanje rashoda i prihoda FP-a kako bi se osiguralo pokriće prihodima.³¹⁹

Iako FP predviđa globalne troškove za sedam godina, ona ne zamjenjuje godišnji opći budžet EZ i ne oslobađa odgovorne institucije EZ od utvrđivanja općeg budžeta za svaku finansijsku godinu. Zapravo, globalni iznosi rashoda uključeni u FP se ne mogu prekoračiti u godišnjem budžetu, ali bez budžeta ti se izdaci ne smiju trošiti. Oni iznosi koji nisu upisani u budžet ne mogu se alocirati u tekućoj i narednim godinama. S druge strane, opći budžet također partikularizira FP.

Pravni osnov za budžet EU i budžetsko pravo u EU čine:

- a) EU ugovori,
- b) zakonodavstvo EU kao sekundarni izvori,
- c) *sui generis* akti,
- d) *soft law* kao neobavezni akti.

Govoreći o prvom osnovu, EU ugovori relevantni su članovi koji regulišu pitanja budžeta EU u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije i u Ugovoru o Evropskoj uniji, potpisanom u Lisabonu 2007. godine.

Ugovor o funkcionisanju EU utvrđuje:

- opća načela koja uređuju budžetske procedure i načelo dobrog finansijskog upravljanja (član 310);
- princip finansiranja budžeta iz sopstvenih sredstava (član 311);
- višegodišnji finansijski okvir – godišnje granice rashoda za najmanje 5 godina (član 312);
- raspored za finansijsku godinu (članovi 313-316);
- procedure za izvršenje i kontrolu budžeta i daje potrebna ovlaštenja (članovi 317-319).

³¹⁹ Tyniewicz, M.: *General Budget and Budget Law of the European Union*, Temida 2, Faculty of Law, University of Białystok, 2008., str. 19



S druge strane, Ugovor o Evropskoj uniji uglavnom se bavi budžetom za finansiranje zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU.

Kada je riječ o zakonodavstvu EU, zakonodavstvo koje implementira principe utvrđene u ugovorima su: informacije o aktima koji regulišu sistem vlastitih sredstava, regulatorni okvir dugoročnog budžeta i Finansijska uredba.

Uredbom o višegodišnjem finansijskom okviru (engl. *Multiannual Financial Framework - MFF Regulation*; u daljem u tekstu VFO) se za države članice predviđa dugoročni budžet. VFO se usvaja prema posebnom zakonodavnom postupku utvrđenom članom 312. UFEU-a, pri čemu Vijeće odlučuje jednoglasno nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta. Tri glavne budžetske institucije EU-a moraju osigurati da rashodi u godišnjim budžetima EU-a budu u skladu s gornjim granicama u VFO-u. Uredba postavlja godišnje maksimalne iznose („gornje granice“) za rashode EU u cjelini i za glavne kategorije rashoda koje odražavaju glavne oblasti politike. Trenutna Uredba o VFO-u odobrena je u decembru 2020. Njom se utvrđuje maksimalni nivo potrošnje od 1 074 milijardi eura (svi iznosi u cijenama iz 2018. godine) u periodu 2021-2027. pokrivajući sedam glavnih područja.³²⁰ VFO također utvrđuje maksimalne iznose koji se mogu potrošiti uz gornje granice VFO-a za hitne reakcije ili nepredviđene potrebe (posebni instrumenti).

Vijeće je 14. decembra 2020. godine odobrilo Odluku o sistemu vlastitih sredstava³²¹ koja se primjenjuje od 1. januara 2021. godine nakon što su je ratificirale sve države članice. Sistem vlastitih prihoda uz navedenu Odluku o sistemu vlastitih sredstava zajedno čine i sljedeći akti:

³²⁰ Višegodišnji finansijski okvir 2021-2027. razvio se iz početnog prijedloga koji je predstavila Komisija u maju 2018. koji je iznosio 1.134.583 miliona eura (po cijenama iz 2018.), 1,11% BND-a EU-27. Time su uvedene značajne promjene u odnosu na raniji Okvir: promjene u strukturi potrošnje, povećanje težine politika usmjerenih na rješavanje novih prioriteta Unije (kontrola granica, obrana, migracije, sigurnost, razvojna saradnja i istraživanje, itd.) te smanjenje poljoprivredne i kohezijske politike. Struktura je pojednostavljena sa sedam novih rubrika u 17 grupa politika. Broj programa potrošnje smanjen je s 58 na 37. Uključeni su posebni budžetski instrumenti za poboljšanje fleksibilnosti budžeta: Instrument fleksibilnosti (1.000 miliona eura godišnje), Rezerva za hitnu pomoć (600 miliona eura), Fond solidarnosti EU (600 miliona eura), Evropski fond za prilagodbu globalizaciji (200. miliona eura), Evropski fond za potporu miru i Evropska funkcija za stabilizaciju ulaganja (zajmovi do 30.000 miliona eura tijekom razdoblja VFO-a). Evropski razvojni fond (EDF) integriran je u VFO. Prihodovna strana modernizirana je uvođenjem novih kategorija vlastitih resursa na temelju prihoda EU sheme trgovanja emisijama, doprinosa država članica na temelju njihovog plastičnog otpada. Vidi: Rodríguez, M.: *The Eu Budget: The New MFF and The Recovery Instrument: Next Generation Eu Pilar*, Instituto Español De Analistas Financieros, 2021, str. 173, dostupno na https://www.ieaf.es/images/Publicaciones-FEF/Anuarioeuro2021/10_The_EU_budget.pdf, pristupljeno 24.03.2022.

³²¹ Odluka Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Evropske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom od 24. 09. 2020., dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10046-2020-INIT/hr/pdf>, pristupljeno 24.03.2022.

- Uredba Vijeća (EU, Euratom) broj 609/2014 od 26. maja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (preinačeno);
- Uredba Vijeća (EU, Euratom) broj 2021/768 od 30. aprila 2021. godine o utvrđivanju provedbenih mjera za sistem vlastitih sredstava Evropske unije i stavljanje van snage Uredbe (EU, Euratom) broj 1605/2002 608/2014;
- Uredba Vijeća (EEC, EURATOM) broj 1553/89 od 29.05.1989 o konačnom jedinstvenom režimu naplate vlastitih sredstava po osnovu poreza na dodanu vrijednost;
- Uredba Vijeća (EU, Euratom) broj 2021/770 od 30. aprila 2021. o obračunu vlastitog resursa na bazi otpada od plastične ambalaže koji se ne reciklira, o metodama i postupku stavljanja na raspolaganje tog vlastitog resursa, o mjerama za ispunjavanje novčanih potreba te o određenim aspektima vlastitih resursa na osnovu bruto nacionalnog dohotka.

Važnost Finansijske uredbe ogleda se u utvrđivanju principa rada i osnovnih pravila koja uređuju budžet EU. Uredba se temeljno bavi pitanjima implementacije budžeta i kontrole. Revidiranje Finansijske uredbe se čini kad god se tvrdi da je to potrebno, a u svakom slučaju najkasnije dvije godine prije kraja svakog višegodišnjeg finansijskog okvira.

Sui generis akti su skupina akata koje donose institucije zajednice, a koji se ne pojavljuju u ugovorima i nisu uključeni u sekundarno zakonodavstvo, naprimjer: *sui generis* odluke, rezolucije, deklaracije, međuinstitucionalni sporazumi i poslovnik.

Međuinstitucionalni sporazum zaključen u decembru 2020. godine³²² obezbjeđuje okvir za budžetsku disciplinu, saradnju u budžetskim pitanjima i dobro finansijsko upravljanje te nova vlastita sredstva. Naime, Evropski parlament, Vijeće i Komisija zaključili su sporazum o budžetskoj disciplini, saradnji u budžetskim pitanjima i dobrom finansijskom upravljanju, kao i o novim vlastitim sredstvima, uključujući mapu puta za uvođenje novih vlastitih sredstava (IIA). IIA je usvojena paralelno s Uredbom o višegodišnjem finansijskom okviru. U pogledu sadržine, sporazum ima četiri dijela:

³²² Međuinstitucionalni sporazum između Evropskog parlamenta, Vijeća Evropske unije i Evropske komisije o proračunskoj disciplini, saradnji u proračunskim pitanjima i dobrom finansijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstva, dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/227503/C6_HR_N.pdf, pristupljeno 25.03.2022.



- a) Dio I sadrži komplementarne detalje u vezi s VFO-om 2021-2027, uključujući postupke mobilizacije posebnih instrumenata koji mogu osigurati dodatna sredstva iznad i preko gornje granice VFO-a;
- b) Dio II ima za cilj poboljšati saradnju između Parlamenta, Vijeća i Komisije u vezi s budžetskim pitanjima (npr. revizija tekućeg VFO-a, budžetska transparentnost, godišnji budžetski postupak);
- c) Dio III bavi se zdravim finansijskim upravljanjem fondovima EU, uključujući detaljno finansijsko programiranje za VFO koje Komisija podnosi Vijeću i Evropskom parlamentu dva puta godišnje te postupcima saradnje koji se primjenjuju na stvaranje ili modifikaciju regulatornih agencija;
- d) Dio IV pokriva sporazum o uvođenju standardiziranih mjera za prikupljanje, poređenje i agregiranje podataka o korisnicima i krajnjim primaocima sredstava EU u svrhu kontrole i revizije kako bi se poboljšala zaštita budžeta EU i Instrumenta za oporavak EU od prevara i nepravilnosti.

10.1. Budžetska načela

Budžetska načela predstavljaju opća pravila koja definiraju kako se opći budžet treba interno konstruirati, uspostaviti i provoditi, posebno - kako bi trebalo odobrena sredstva prikupiti i utrošiti. Ona su regulirana zakonodavstvom Zajednice, pravne su prirode i smještene su u odredbama različitih akata (ugovora i uredbi).

Budžetska načela u EU su: ³²³

- cjelovitost i tačnost - podrazumijeva da budžet EU predstavlja jedinstven dokument koji obuhvata prihode i rashode. Izuzetak od prethodnog su sredstva Razvojnog fonda te sredstva pojedinih agencija;
- periodičnost - označava jednogodišnje razdoblje vremenskog okvira od 1.1. do 31.12. u skladu s članom 313 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije;
- uravnoteženost - sadrži zahtjev za ravnotežom što znači da se Evropska komisija ne može zaduživati kako bi podmirila budžetski deficit;
- euro - obračunska jedinica za vođenje poslovnih knjiga;

³²³ Mintas Hodak, Lj.: Evropska unija, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 590-591

- univerzalnost - podrazumijeva da svi prikupljeni prihodi služe za pokrivanje svih rashoda;
- specifičnost (specijalizacije) - označava da su budžetska sredstva namijenjena za precizno utvrđene svrhe programa utvrđenih unutar pojedinih budžetskih glava;
- primjereno upravljanje finansijama - znači primjena načela štedljivosti i efikasnosti prema kojim se vrši i evaluacija programa koje finansira EU;
- podijeljeno upravljanje finansijama - podrazumijeva da države članice, zajedno s Komisijom, upravljaju s $\frac{3}{4}$ budžeta što praktično znači da države članice raspodjeljuju sredstva korisnicima;
- transparentnost - podrazumijeva objavu u Službenom listu u roku od dva mjeseca od usvajanja.

10.2. Struktura prihoda budžeta Evropske unije

Sistem prihoda EU-a treba razmatrati u kontekstu vrlo inovativne i evolucijske prirode Evropske unije koja, kao što je ranije rečeno, nije ni međunarodna organizacija ni savezna država. Potječući iz odluke njezinih država članica da udruže odabrane aspekte svojih suvereniteta, ovlasti EU-a temelje se na načelu zastupanja interesa. Okvir EU-a temelji se na dvojnog legitimitetu koji „ujedinjuje države i narode putem jedinstvenog oblika integracije” u procesu upravljanja „bez klasične vlade”, organiziranom oko jedinstvenog institucionalnog okvira. Evropska unija čini novi pravni poredak međunarodnog prava čiji subjekti ne čine samo države članice nego i njihovi državljani. Sistem prihoda EU godinama je predmet intenzivne rasprave, posebno u vezi s prirodom sredstava za finansiranje budžeta EU-a.

Sistem vlastitih prihoda odnosi se na osnovni prihod koji automatski pritječe u budžet bez potrebe za naknadnom odlukom od strane države članice (nacionalne vlasti). Nadležnost za oblikovanje sistema vlastitih sredstava ne pripada Evropskom parlamentu nego Vijeću, a fiskalni suverenitet država članica mora biti zajamčen u slučaju reforme sistema vlastitih sredstava.³²⁴

Šta znači termin vlastiti prihod? Odgovor se može dobiti tumačenjem člana 3(6) Ugovora o Evropskoj uniji (TEU): „Unija će slijediti svoje ciljeve odgovarajućim sredstvima u skladu

³²⁴ Mijatović, N.: Reforma financiranja Evropske unije (porezni aspekti), Porezni vjesnik 6/2016., str. 145



s nadležnostima koje su joj dodijeljene Ugovorima” i člana 311 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (TFEU) koji to dodatno pojašnjava određujući: „Unija će osigurati sredstva potrebna za postizanje ciljeve i provoditi svoje politike. Ne dovodeći u pitanje ostale prihode, budžet se u cijelosti finansira iz vlastitih sredstava“. Treba napomenuti da je Ugovor o osnivanju EEZ-a predviđao da će se Budžet Zajednice u prvoj fazi finansirati putem država doprinosa članica (član 200 EEZ-a), s mogućim prelaskom na „vlastita sredstva” Zajednice u kasnijoj fazi (član 201 EEZ-a). Dakle, Rimski ugovor postavio je jasnu razliku između ove dvije vrste izvora finansiranja. Taj prijelaz, načelno osiguran Odlukom Vijeća 70/243 od 21. aprila 1970. godine o zamjeni finansijskih doprinosa država članica vlastitim sredstvima Zajednice, gdje je omogućeno da Komisija ubire vlastita sredstva za finansiranje budžeta EU umjesto da se u potpunosti oslanja na finansijske doprinose država članica.³²⁵

Sistem vlastitih prihoda može se analizirati u sljedeće tri dimenzije:³²⁶

- a) finansijska: sistem treba osigurati zaštitu i finansijsku stabilnost EZ i EU; trebao bi biti fleksibilan, što znači korelaciju između gornje granice vlastitih sredstava i stvarne potrebe Komisije tokom finansijske godine;
- b) ekonomska: obim i nivo izvora ovisi o ekonomskom pokazatelju - bruto nacionalni dohodak (BND) koji odražava ekonomsku situaciju u državama članicama;
- c) pravna: sistem ima vlastitu pravnu osnovu u ugovornom zakonodavstvu; naplata prihoda od država članica zakonski je sankcionirana.

Ideja da se EU finansira sredstvima koja joj pripadaju kamen je temeljac njene finansijske autonomije. Ta finansijska autonomija shodno trenutnom stanju podrazumijeva da se prihod automatski prikuplja bez potrebe za naknadnom odlukom nacionalnih tijela. Međutim, uz koncept finansijske autonomije u smislu koji je naveden, zahtijeva se i primjena principa stroge predvidljivosti rashoda („budžetska disciplina”), osigurane kroz tri glavne karakteristike:³²⁷

- a) Ukupni obim i rashoda EU-a ograničen je limitima datim višegodišnjem finansijskom okviru za najmanje pet/sedam godina;

³²⁵ Cipriani, G.: *Financing The Eu Budget,- Moving Forward Or Backwards?*, Rowman & Littlefield International, Ltd. Unit A, Whitacre Mews, London, 2010., str. 6

³²⁶ Tyniewicki, M.: *General Budget and Budget Law of the European Union*, Temida 2, Faculty of Law, University of Białystok, 2008., str. 30

³²⁷ Cipriani, G.: *Financing The Eu Budget - Moving Forward Or Backwards?*, Rowman & Littlefield International, Ltd. Unit A, Whitacre Mews, , London, 2010., str. 8

- b) Budžet EU-a podliježe načelu ravnoteže. To u praksi znači da za uravnoteženje budžeta svake godine prihod se utvrđuje u odnosu na rashod (a ne obrnuto);
- c) Kako bi se istovremeno osigurala predvidljivost potrošnje EU-a, VFO ima ulogu alata za budžetsko planiranje, određujući maksimalne godišnje iznose („gornje granice”) za široke kategorije rashoda u razdoblju od najmanje pet/sedam godina.

Iako budžet EU ima vlastite i neovisne prihode, oni se u osnovi razlikuju od prihoda klasičnih budžeta nacionalnih država. Prihodi budžeta EU potječu od poreznih prihoda nacionalnih budžeta zemalja članica i kontroliraju ih nacionalne vlade. Budžet EU nema klasične porezne prihode kao što su PDV, porez na dobit i dohodak. Druga osnovna razlika između budžeta EU i nacionalnih budžeta jeste da centralni budžet prikuplja većinu poreznih prihoda i raznim transferima finansijski pomaže proračune nižih razina vlasti. U kontekstu EU, niže razine vlasti, odnosno zemlje članice EU, kontroliraju porezne prihode i iz njih se izvode prihodi kojima se finansira proračun EU. Najvažniji razlog što budžet EU ne sudjeluje u većoj alokaciji, ali i redistribuciji sredstava, jest njegova veličina.³²⁸

Prva vlastita sredstva u budžetu EU bila su poljoprivredna davanja, carine i izvor prihoda na bazi PDV-a. Danas strukturu vlastitih prihoda čine:³²⁹

- carine,
- prihod od poreza na dodanu vrijednosti,
- prihod baziran na direktnom doprinosu,
- doprinos na bazi nerecikliranog otpada od plastične ambalaže te
- ostali izvori prihoda.

Carine su tradicionalni vlastiti prihod (engl. *Traditional Own Resources - TOR*) imajući u vidu da su uvijek egzistirale kao direktan izvor prihoda za budžet EU. Time se carina razlikuju od PDV-a i nacionalnih doprinosa. Carine su porezi na uvoz koji se ubiru na vanjskim granicama EU-a. Ubiru se na osnovu Zajedničke carinske tarife na vanjskim granicama država članica. Radi podmirivanja troškova ubiranja, od 1. januara 2021. godine države članice mogu zadržati udio od 25% ukupno ubranog iznosa po toj osnovi. Budući da je Općim sporazumom o tarifama i trgovini ugovoreno smanjenje carina, kao i agrarnih davanja (carine na poljoprivredne proizvode), prihodi po toj osnovi imaju sve manje fiskalno

³²⁸ Šimović, H.: Proračun Europske Unije, Financijska teorija i praksa, Vol. 29 No. 3, 2005., str. 302

³²⁹ *Own resources*, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/own-resources.html>, pristupljeno 26.03.2022.



značenje.³³⁰ Ukidanjem dažbina na šećer 2017. godine, carine na uvoz iz država izvan EU jedina su tradicionalna vlastita sredstva budžeta EU. Naplata carina vrši se na osnovu komercijalne i trgovinske politike i carini se uvoz proizvoda iz država koje nisu članice EU po stopama utvrđenim u Zajedničkoj carinskoj tarifi. Države članice su zadužene za naplatu carina zbog čega države moraju imati adekvatnu kontrolnu infrastrukturu kako bi osigurale da njihove administracije, posebno njihove carinske vlasti, izvršavaju svoje zadatke na odgovarajući način.³³¹ Države članice obavještavaju Komisiju o iznosu tradicionalnih vlastitih sredstava koji će biti prikupljen. Istovremeno, države članice su finansijski odgovorne za sve gubitke TOR-a zbog mogućih administrativnih grešaka na njihovoj strani.³³²

Porez na dodanu vrijednost predstavlja prvi porez koji je široko harmonizovan na nivou EU. Stoga je od 1970. godine uz uvozne carine i poljoprivredne dažbine kao sopstveni izvor budžeta EU bio prihod zasnovan na PDV-u.³³³ Vlastiti prihodi temeljeni na PDV-u rezultat su složenog izračuna temeljenog na teorijski usklađenoj osnovici PDV-a koja je statistički izračunata za svaku državu članicu. Trenutačno osnova PDV-a nije u potpunosti usklađena u svim državama članicama jer i dalje postoje odstupanja i različite vrste stopa PDV-a. Stoga se ovaj izvor PDV-a ne naplaćuje izravno krajnjim potrošačima (koji zapravo snose teret PDV-a), već na prikupljeni, ispravljeni i usklađeni neto prihod od PDV-a kako bi se dobila usklađena osnovica PDV-a.³³⁴

Dakle, ovi prihodi za svaku zemlju utvrđuju se primjenom jedinstvene stope na harmoniziranu poreznu osnovicu koja se utvrđuje prema određenim pravilima EU. Od 1999. ta osnovica ne smije prijeći 50% BDP-a država članica, a predviđeno je smanjivanje jedinstvene stope iz godine u godinu.³³⁵ Jedinstvenu poreznu osnovicu ne predstavlja porezna osnovica stvarno ubranog poreza, već je riječ o računskoj osnovici radi istovrsnog utvrđenja obveze plaćanja

³³⁰ Mijatović, N. i Lerman, B.: Proračunska pitanja Europske Unije: Preispitivanje finansijske autonomije, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 28 No. 2, 2012., str. 46

³³¹ U periodu 2021.-2027., države članice će zadržati 25% naplaćenih carina. Zadržavanje sredstava od naplate carina u iznosu od 25% pokriva ne samo troškove naplate, već služi i kao podsticaj da se osigura revnosna naplata dospjelih iznosa, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_en, pristupljeno 11.03.2022.

³³² *Customs duties*, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_en, pristupljeno 11.03.2022.

³³³ *Value-added tax*, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en, pristupljeno 11.03.2022.

³³⁴ *EU Own Resources Background note for the BUDG public hearing on "EU Own Resources and Fiscal Policy Harmonisation: Untapped potential for Synergies?"* European Parliament, Brussels, 23 January 2020 - Briefing Requested by the BUDG committee, str. 12

³³⁵ Šimović, H.: Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, Vol. 29 No. 3, 2005., str. 301

svake pojedine države članice.³³⁶ Uzimajući u obzir razlike u osnovici PDV-a u cijeloj EU, doprinos na temelju PDV-a u praksi primjenjuje zajedničku stopu od 0,3% na usklađenu osnovicu PDV-a u svim državama³³⁷ s izuzetkom Njemačke, Nizozemske i Švedske koje imaju koristi od snižene stope od 0,15%.

U višegodišnjem finansijskom okviru 2021-2027, vlastita sredstva zasnovana na PDV-u pojednostavljena su kako bi se smanjio administrativni teret na strani administracije EU i država članica jer je usklađivanje osnovice PDV-a zahtijevalo brojne korekcije i kompenzacije, kao i obračun ponderisane prosječne stope.³³⁸ Na koji način se vrši nadzor i osiguranje nad prikupljanjem vlastitih prihoda od poreza na dodanu vrijednost? Nadzor i osiguranje se vrši analizom dokumentacije, inspekcijama na licu mjesta u sadašnjim i budućim državama članicama te razvojem odgovarajuće metodologije. Generalna direkcija za budžet Komisije odgovorna je za inspekciju PDV-a država članica kako bi se osiguralo da svaka država članica bude u poziciji da doprinese tačan iznos sredstava po osnovu PDV-a u budžet EU.³³⁹

Direktni doprinosi država EU predstavljaju najizdašniji izvor prihoda za budžet EU. Taj se prihod izračunava tako da se određena stopa primijeni na razliku između BNP-a svake zemlje članice i harmonizirane osnovice PDV-a³⁴⁰. Konstatcija je opravdana činjenicom da su doprinosi država članica vremenom postali dominantna kategorija prihoda čineći više od 70% vlastitih prihoda EU.³⁴¹ Direktnim doprinosima država EU zasnovanim na bruto nacionalnom dohotku (BND, engl. *Gross National Income - GNI*) garantuje se uravnoteženost budžeta EU i osigurava se da svi usaglašeni rashodi imaju dovoljnu pokrivenost приходima.³⁴² Iznos direktnog doprinosa država članica EU nije konstantan, nego varira iz godine u godinu, u skladu s ukupnim приходima potrebnim za pokrivanje rashoda, uzimajući u obzir iznose koji potiču od carina, doprinosa po osnovu PDV-a i drugih izvora (kazne koje se izriču kada privredna društva ne poštuju pravila EU, porezi na plate osoblja EU, bankarske kamate i

³³⁶ Mijatović, N. i Lerman, B.: Proračunska pitanja Europske unije: preispitivanje finansijske autonomije, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 28 No. 2, 2012., str. 46

³³⁷ Browne, J, Johnson, P. i Phillips, D.: *The budget of the European Union: a guide*, The Institute for Fiscal Studies, 2016., str. 12 <https://ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN181.pdf>, pristupljeno 11.03.2022.

³³⁸ *Value-added tax*, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en, pristupljeno 12.03.2022.

³³⁹ Ibid.

³⁴⁰ Šimović, H.: Proračun Europske unije, Financijska teorija i praksa, Vol. 29 No. 3, 2005., str. 301

³⁴¹ *Value-added tax*, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en, pristupljeno 12.03.2022.

³⁴² *National contributions*, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_en, pristupljeno 12.03.2022.



doprinosi iz trećih zemalja).³⁴³ Izračun direktnog doprinosa država članica zasnovanog na BND-u po tržišnim cijenama definiran je u skladu s Evropskim sistemom nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010) koji je međunarodno kompatibilan računovodstveni okvir koji se koristi za opisivanje „ukupne ekonomije“ (tj. regiona, zemlje ili grupe) država.³⁴⁴ Nadzor nad izračunom, izvorima i metodama koje koriste države članice obavlja Komisija. Dominantnost udjela dopinosa država članica u budžetu EU utiče na njihovu percepciju kao faktora troškova uprkos činjenici da su države članice dio jedinstvenog tržišta i da zajedno rješavanju probleme poput klimatskih promjena, terorizma i izazova migracija čiji značaj se ne može jednostavno i jednodimenzionalno ukalkulisati u naizgled jasne matematičke izračune.³⁴⁵

Od 1. januara 2021. godine novi izvor prihoda u budžet EU je doprinos na bazi nerekicliranog otpada od plastične ambalaže.³⁴⁶ Na ovaj način utvrđen prihod budžeta EU kompatibilan je s prioritetima politike EU. Jedinstvena stopa od 0,80 eura po kilogramu primjenjivat će se na težinu otpada od plastične ambalaže koji se ne reciklira, uz mehanizam za izbjegavanje pretjeranih doprinosa iz manje bogatih država članica.³⁴⁷

Budžetski prihodi EU mogu se smatrati moćnim instrumentom u ostvarivanju ciljeva i politika EU. Komisija od 2018. godine kontinuirano radi na modernizaciji prihodovne strane budžeta EU.³⁴⁸ Argumentacija za uvođenje novih vlastitih prihoda EU je:³⁴⁹

- uvođenje raznovrsnijih i stabilnijih vrsta vlastitih prihoda, direktno povezanih s nadležnostima, ciljevima i prioritetima EU,
- reforma sistema vlastitih prihoda kako bi se pomoglo u rješavanju novih izazova, dizajniranjem novih vlastitih resursa koji također donose dodatne koristi uz nove tokove prihoda,

³⁴³ Ibid.

³⁴⁴ Ibid.

³⁴⁵ Ibid.

³⁴⁶ Cilj ovog doprinosa jeste smanjenje ambalažnog otpada i poticaj za uspostavu kružne ekonomije implementacijom Evropske strategije za plastiku. Doprinos na bazi nerekicliranog otpada od plastične ambalaže = nacionalni doprinos zasnovan na količini nerekicliranog otpada od plastične ambalaže. Doprinosi će biti izračunati na osnovu podataka Eurostata, koje države članice već prikupljaju i dostavljaju prema postojećim obavezama izvještavanja.

³⁴⁷ *Plastics own resource*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_en, pristupljeno 12.03.2022.

³⁴⁸ *The next generation of EU own resources*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en, pristupljeno 12.03.2022.

³⁴⁹ Ibid.

- osiguravanje veće proporcionalnosti, pravičnosti i stabilizirajućeg učinka na budžet EU, istovremeno odražavajući fluktuacije u ekonomskim ciklusima država članica,
- smanjenje težine vlastitih sredstava zasnovanih na bruto nacionalnom dohotku (BND) u budžetu EU.

Rezultat rada Komisije na unapređenju prihodovne strane budžeta EU predstavljen je u decembru 2021. godine predlaganjem tri nova izvora prihoda i to:³⁵⁰

- Sistem trgovanja emisijama (engl. *Emissions Trading System*) - udio prihoda od sistema širom EU koji ima za cilj smanjenje neto emisija stakleničkih plinova u EU za najmanje 55% do 2030. godine u poređenju s 1990. godinom kako bi se postigla klimatska neutralnost do 2050. godine;
- Mehanizam za prilagođavanje granice ugljika (engl. *Carbon border adjustment mechanism – CBAM*) - udio prihoda od mehanizma koji se primjenjuje na bilo koji proizvod uvezen iz zemlje izvan EU koja nema sistem cijene ugljika, kao što je EU ETS;
- Vlastiti resurs zasnovan na preraspodijeljenoj dobiti vrlo velikih multinacionalnih kompanija - udio profita koji će biti preraspodijeljen u EU na osnovu međunarodnog sporazuma za rješavanje problema izbjegavanja poreza i osiguranje da se profit oporezuje tamo gdje se odvija ekonomska aktivnost i stvaranje vrijednosti.

U cilju usvajanja novih predloženih izvora budžetskih prihoda, Komisija nastavlja rad s Evropskim parlamentom i državama članicama u Vijeću pri čemu se i dalje radi na prijedlogu dodatnih izvora prihoda do kraja 2023. godine.³⁵¹

Ostali izvori prihoda imaju udio od 1,1% i uključuju poreske i ostale odbitke od plata zaposlenih pri organima i institucijama Unije, zatim kamate, doprinose iz trećih zemalja određenim programima, kamate na neblagovremene uplate, novčane kazne, sredstva koja plaćaju kompanije ukoliko krše propise o konkurenciji i druge zakone, itd.³⁵²

³⁵⁰ Ibid.

³⁵¹ Ibid.

³⁵² Anđić, S.: Budžet Evropske unije kao specifikum javnih finansija, str. 23, dostupno na <http://www.cefi.edu.rs/wp-content/uploads/2016/05/BUDZET-EVROPSKE-UNIJE-KAO-SPECIFIKUM-JAVNIH-FINANSIJA.pdf>, pristupljeno 12.03.2022.



10.3. Struktura rashoda budžeta Evropske unije

Struktura rashoda budžeta Evropske unije odražava njene aktuelne i prioritetne ciljeve. Ugovori uspostavljaju uzročnu vezu između, s jedne strane, nadležnosti Unije i ciljeva koje treba postići te, s druge strane, finansijskih sredstava potrebnih za postizanje ovih ciljeva. Kao što je ranije rečeno, Ugovori navode da je, u područjima koja ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, djelovanje Unije ograničeno na ciljeve koje države članice ne mogu dovoljno postići same, a time i djelovanje na nivou EU bio bi najisplativiji način. Ovim su u biti zacrtani pravci trošenja budžeta EU, a ciljevi čija realizacija se finansira iz budžeta EZ trebaju biti tako definisani da je svaki napredak vidljiv prema kvalitativnim i, gdje god je moguće, kvantitativnim pokazateljima. Konkretno, relevantna procjena efekata potrošnje pojedinih programa se treba odnositi na uobičajeni odnos ulaz-izlaz/ishod. Sredstva potrebna za provedbu programa trebaju biti stavljena u odnosu prema svojim rezultatima, trenutnim učincima i dugoročnim promjenama u društvu koji se mogu pripisati djelovanju EU-a. To znači da je zadatak Komisije osmišljavanje programa potrošnje u smislu definisanja specifičnih, mjerljivih i ostvarivih ciljeva, očekivanih ishoda i rezultirajućih troškova. Kada se tako posmatra, onda se može konstatovati da budžet EU intervenira u 40-ak područja potrošnje.³⁵³

Pregled višegodišnjih finansijskih okvira izdvaja devet programa koji imaju najveće učešće u rashodima budžeta EU: Kohezijska politika, Evropski poljoprivredni jamstveni fond (EAGF), Poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), Horizont 2020, Instrument za povezivanje Evrope, Instrument razvojne saradnje (DCI), Evropski instrument susjedstva (ENI), Obrazovanje, obuka, mladi i sport (Erasmus+), Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA).

Shodno tome, naslovi u kojim se pozicioniraju programi u strukturi rashoda budžeta EU su³⁵⁴:

- a) Održivi rast - *Konkurentnost za rast i zapošljavanje*: rashodi za istraživanje i razvoj (okvirni programi), obrazovanje i obuku, mreže EU, socijalna politika, unutrašnje tržište i njegove povezane politike i *Kohezija za rast i zapošljavanje*: kohezioni i strukturalni fondovi. Cilj je smanjiti regionalne razlike i favorizirati regionalni razvoj;

³⁵³ Cipriani, G.: *Financing the EU budget moving forward or backwards?*, Rowman & Littlefield International, Ltd. Unit A, Whitacre Mews, London, 2010., str. 78

³⁵⁴ *The EU budget*, dostupno na <http://www.learneurope.eu/index.php?cID=303><http://www.learneurope.eu/index.php?cID=303>, pristupljeno 15.03.2022.

- b) Očuvanje i upravljanje prirodnim resursima: rashodi za Zajedničku poljoprivrednu politiku, Zajedničku politiku ribarstva, ruralni razvoj i mjere zaštite životne sredine (*Troškovi vezani za tržište i Direktna plaćanja*);
- c) Državljanstvo, sloboda, sigurnost i pravda - *Sloboda, sigurnost i pravda*: dio budžeta posvećen pravosuđu i unutrašnjim poslovima, zaštiti granica i politici koja se odnosi na imigraciju i azil. *Državljanstvo*: rashodi koji se odnose na javno zdravlje, zaštitu potrošača, kulturu, mlade, informisanje i komunikaciju s građanima;
- d) EU kao globalni igrač: rashodi za vanjske akcije EU (razvoj, humanitarna pomoć, vanjska politika i zajednička sigurnost, evropska susjedska politika) i troškovi pretpriruživanja;
- e) Administracija: rashodi vezani za rad evropskih institucija;
- f) Kompenzacija: dijelovi budžeta koji se koriste za kompenzaciju nekih zemalja članica u vezi sa specifičnim situacijama koje se ne javljaju svake godine.

Opći budžet je podijeljen je u deset dijelova, po jedan za svaku instituciju. Dok se dijelovi budžeta drugih institucija uglavnom sastoje od administrativnih rashoda, budžet Komisije sastoji se od operativnih rashoda kojima se finansiraju mjere i programi te administrativnih troškova njihove provedbe (tehnička podrška, agencije i ljudski resursi). Ukupni administrativni rashodi za 2022. godinu iznose 6,26% ukupnog budžeta od 169,52 milijardi EUR.³⁵⁵

Struktura rashoda u 2020. godini obuhvatala je: Konkurentnost za rast i radna mjesta (24 057 miliona EUR); Ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju (59 484 miliona EUR); Održivi rast: Prirodni resursi (60 595 miliona EUR); Sigurnost i državljanstvo (6 333 miliona EUR); Globalna Evropa (11 412 miliona EUR).³⁵⁶ Prema VFO 2021-2027 budžet EU-a iznosi 1074,3 milijarde eura u cijenama iz 2018. godine, u što je uključen i Evropski razvojni fond. Zajedno s instrumentom za oporavak Next Generation EU od 750 milijardi eura, njime će se EU-u omogućiti da tokom predstojećih godina osigura dosad najveći iznos sredstava od 1,8 biliona eura za podršku oporavku od pandemije bolesti COVID-19 i dugoročnim prioritetima EU-a u različitim područjima politika.³⁵⁷

³⁵⁵ *Fact Sheets on the European Union - European Parliament. The Union's expenditure*, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/28/the-union-s-expenditure>, pristupljeno 15.03.2022.

³⁵⁶ *EU spending and revenue*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en, pristupljeno 15.03.2022.

³⁵⁷ Dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2021 – 2027. i paket za oporavak, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>, pristupljeno 15.03.2022.



10.4. Postupak usvajanja budžeta u Evropskoj uniji

Ugovorom iz Lisabona uveden je niz važnih promjena u postupak usvajanja budžeta u EU. Prvo, Vijeće će sada jednoglasno usvojiti višegodišnji finansijski okvir nakon što dobije saglasnost Evropskog parlamenta (EP). Ovu saglasnost daje apsolutna većina njegovih članova. Također, postoji mogućnost da Evropsko vijeće jednoglasno ovlasti Vijeće da djeluje kvalificiranom većinom prilikom usvajanja višegodišnjeg okvira (član 312 stav 2.). Drugo, godišnji budžetski proces je restrukturiran i pojednostavljen. Uklonjena je razlika između obvezne i neobvezne potrošnje, a uspostavljen je postupak mirenja sličan onom koji se koristi u zakonodavnom postupku suodlučivanja kod donošenja drugih akata, koji je sada preimenovan u redovni zakonodavni postupak.³⁵⁸

Vremenski okvir godišnje budžetske procedure je od 1. septembra do 31. decembra. Institucije EU do 1. jula dostavljaju Komisiji izjave o procjenama u skladu sa svojim internim procedurama. Procedura usvajanja budžeta propisana je članom 314 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije:

- Nacrt budžeta Komisije - Na osnovu Uredbe o višegodišnjem finansijskom okviru, koja je na snazi, i budžetskih smjernica za narednu godinu, Komisija na osnovu dostavljenih izjava o procjenama institucija EU utvrđuje godišnji nacrt budžeta koji do 1. septembra dostavlja Vijeću i Parlamentu. Komisija nastoji da godišnji nacrt budžeta predstavi u junu (engl. *pragmatic calendar*).³⁵⁹
- Čitanje Vijeća - O dostavljenom nacrtu budžeta Vijeće usvaja stav, obuhvatajući amandmane pod uslovom da ih ima. Potom se nacrt prije 1. oktobra prosljeđuje Evropskom parlamentu uz obavještenje Vijeća o razlozima za usvajanje stava.
- Čitanje Parlamenta - Od dostavljanja nacrta budžeta, Parlament ima rok od 42 dana da usvoji svoje amandmane na stav Vijeća. U slučaju da Parlament u roku od 42 dana ne donese odluku ili je donese većinom glasova, budžet je usvojen. Ukoliko Parlament ima amandmane na stav Vijeća, Vijeće može prihvatiti amandmane u roku od 10 dana i usvojiti nacrt budžeta.

³⁵⁸ Crombez, C i Høyland, B.: *The Budgetary Procedure in the European Union and the Implications of the Treaty of Lisbon*, KU Leuven, Department of Managerial Economics, Strategy and Innovation (MSI), OR 1227, 2013., str. 2

³⁵⁹ *How is the EU budget prepared?*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/preparation_en, pristupljeno 15.03.2022.

- Savjetodavni odbor (engl. *Conciliation Committee*) - U slučaju da Vijeće ne prihvati amandmane Parlamenta, pristupa se formiranju Savjetodavnog odbora. Sastav Odbora čine članovi Vijeća ili njihovi predstavnici i jednak broj članova koji predstavljaju Parlament. Komisija učestvuje u radu Odbora i preuzima sve neophodne inicijative za pomirenje stavova Evropskog parlamenta i Savjeta. Odbor ima zadatak da u roku od 21 dan donese zajednički tekst. Ukoliko postupak usaglašavanja bude neuspješan, Komisija mora donijeti novi nacrt budžeta. Nakon što Odbor početkom novembra usaglasa zajednički tekst, Vijeće i Parlament imaju 14 dana da ga odobre ili odbiju. Za odobravanje budžeta nije nužno potrebna saglasnost i Vijeća i Parlamenta. Naime, Parlament može usvojiti budžet čak i ako Vijeće odbije zajednički tekst, pod uslovom da ima određenu većinu (većina sastavnih članova i tri petine datih glasova). U slučaju da i Vijeće i Parlament odbiju zajednički nacrt ili ne donesu odluku, budžet se odbija i Komisija mora podnijeti novi nacrt budžeta.³⁶⁰ Ukoliko na početku finansijske godine budžet još nije konačno usvojen, svaki mjesec je moguće potrošiti iznos koji ne odgovara više od 1/12 budžetskih izdvajanja za prethodnu finansijsku godinu (engl. *System of provisional twelves*).³⁶¹
- Izmjene budžeta nakon usvajanja - U slučaju nastupanja neizbježnih, izuzetnih ili nepredviđenih okolnosti, Komisija može tokom godine predložiti izmjenu usvojenog budžeta. Način na koji to čini je podnošenjem nacrta amandmana budžeta. Izmjenama budžeta se unosi i stanje iz prethodne godine u budžet za tekuću godinu. Slično, Komisija može, na vlastitu inicijativu ili na zahtjev drugih institucija koje imaju svoj odjeljak za budžet, podnijeti pismo amandmana na nacrt budžeta u svjetlu informacija koje nisu bile dostupne kada je nacrt sačinjen. Važno je istaknuti kako amandmani budžeta i pisma amandmana moraju biti usvojeni istim proceduralnim pravilima kao i opći budžet.³⁶²

Evropski parlament odobrava zajednički tekst, a zatim, u roku od 14 dana od odbijanja Vijeća, odlučuje (većinom svojih članova i 3/5 datih glasova) da potvrdi sve ili neke od njegovih amandmana.

³⁶⁰ *The procedure in detail*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/preparation_en, očitavanje, pristupljeno 16.03.2022.

³⁶¹ Ibid.

³⁶² *The procedure in detail*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/preparation_en, pristupljeno 16.03.2022.



Problem prijevremenog finansiranja se veže za pravne odredbe člana 315 UFEU koje utvrđuju donošenje na način da, ukoliko na početku finansijske godine budžet još nije konačno usvojen, iznos ne veći od jedne dvanaestine odobrenih proračunskih sredstava za prethodnu finansijsku godinu može se utrošiti do visine jedne dvanaestine sredstava predviđenih na to ime u proračunu donesenom za prethodnu godinu.³⁶³

Nakon usvajanja budžeta Komisija je zadužena za njegovu provedbu (član 317 UFEU). Pravni karakter budžeta predstavlja presudan element za ubiranje prihoda i njihovo trošenje radi podmirenja budžetskih rashoda. Nakon što nadležna tijela prihvate budžet, Komisija se brine o njegovu izvršavanju. Radi efikasnog vezivanja prihodovne i rashodovne strane budžeta, potrebno je donijeti zaseban pravni akt, tj. provedbene pravne akte. Komisijina Opća uprava je nadležna za budžet (engl. *The Budget Directorate-General*), postavlja konkretna finansijska i budžetska pravila, potiče pravilno upravljanje finansiranjima drugih ravnateljstava Komisije, nadzire godišnji budžetski postupak i izrađuje godišnji finansijski izvještaj koji dostavlja Vijeću i Parlamentu (član 318 UFEU). Druge uprave Komisije odgovorne su za provedbu programa Unije u vlastitim područjima te upravljaju finansijskim sredstvima koja su im za to dodijeljena. Prvi stepen budžetske kontrole provodi se unutar svake ustanove, a vanjsku kontrolu provodi Evropski revizijski sud (engl. *The European Court of Auditors*).³⁶⁴

10.5. Kontrola izvršavanja budžeta u Evropskoj uniji

Mehanizmom budžeta, kao osnovnim instrumentom u finansiranju javnih potreba, zahvata se ogroman dio nacionalnog dohotka i usmjerava u različite svrhe. To je poseban finansijski mehanizam s brojnim i raznovrsnim, često i odlučujućim djelovanjem u privedi i društvu. Finansijska privreda se uopšte ne može zamisliti bez odgovarajuće kontrole nad svim novčanim tokovima. Ogromna budžetska sredstva, koja zahvataju između 40 i 52% nacionalnog dohotka, u osnovi predstavljaju njegovu preraspodjelu i potrošnju. Blagovremeno prikupljanje tih sredstava i optimalno zadovoljavanje društvenih potreba, kao i njihova racionalna upotreba, štednja i planiranje, zahtijevaju specifičnu kontrolu nad svim organima kojima je povjereno prikupljanje, rukovanje i trošenje javnih sredstava. U izvršenju budžeta pojavljuju

³⁶³ Više o postupku usvajanja Budžeta vidi: Mijatović, N., Perić, R., Lerman, B.: Proračunska pitanja Europske unije: preispitivanje financijske autonomije, *Pravni vjesnik* God. 28 Br. 2, 2012., str. 50

³⁶⁴ Špoljarić, D., Bucić, N.: Proračun Europske unije s analitičkim prikazom proračunskih prihoda u 2018., *Financije i pravo*, Vol. 7 No. 1, 2019., str. 70

se određene oklonosti koje mogu utjecati na zadate pravce trošenja prikupljenih sredstava i iz tog razloga je neophodna njegova kontrola koja se ne može povjeriti jednom organu. S obzirom na sve faze kroz koje prolazi budžet, od inicijative do izvršenja, te brojne i raznovrsne novčane tokove, neophodno je razviti efikasan mehanizam kontrole budžeta koji će pratiti realizaciju aktivnosti svih organa uključenih u realizaciju u svim fazama budžetskog ciklusa.³⁶⁵

Mehanizam kontrole pod nazivom „podijeljeno upravljanje“ zasigurno je najizazovniji način upravljanja za Komisiju. Kontrola provedbe ovih aranžmana složeno je pitanje. Podijeljeno upravljanje je raspoređeno na nekoliko slojeva, uključujući ne samo institucije EU-a nego i provedbena tijela država članica i institucije vanjske revizije. Ovaj je proces osmišljen kako bi Vijeću i Evropskom parlamentu (proračunska tijela EU-a), ali i nacionalnim parlamentima, pružio osnovne elemente za njihov nadzor. Kao primjena u praksi načela partnerstva i zajedničkog interesa između svih aktera uključenih u aranžmane „dijeljenog upravljanja“ i za poboljšanje mehanizama budžetske kontrole, Parlament je iznio koncept lanca kontrolnih postupaka „jedinstvene revizije“. Namjera je bila maksimalno povećati učinak kontrola u pogledu usklađenosti rashoda EU-a pojednostavljivanjem provjera država članica i Komisije kroz njihovu integraciju. Koncept „jedinstvene revizije“ promovirao je Parlament nakon zabrinutosti da „kontrolne i revizijske aktivnosti u odnosu na budžet EU-a karakterizira veliki broj revizora i revizorskih službi, od kojih svaki gotovo samostalno obavlja posjete i sastavlja izvješća, ali često na temelju različitih standarda“. Parlament je izrazio želju da se ispita „izvedivost uvođenja jedinstvenog modela revizije u odnosu na budžet EU-a u kojem se svaki nivo kontrole nadograđuje na prethodni, s ciljem smanjenja opterećenja subjekta revizije i povećanja kvalitete revizijskih aktivnosti, ali bez dovođenja u pitanje neovisnosti dotičnih revizorskih tijela“. Koncept jedinstvene revizije osigurava jedinstven kontrolni okvir, jednake standarde, utvrđivanje jasnih odgovornosti svih učesnika te sistem izvještavanja i povratnih informacija.³⁶⁶ Koncept „jedinstvene revizije“ ima tri glavne karakteristike:³⁶⁷

- postoji jedan jedini kontrolni lanac, počevši od tijela država članica do Komisije;
- nacionalna tijela prvenstveno su odgovorna za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje neprihvatljivih izdataka jer predstavljaju ‘prvi red’ odbrane od nepravilne potrošnje na temelju upravne strukture postavljena prema pravilima EU-a;

³⁶⁵ Marjanović, D., Radojević, P.: Kontrola budžeta i finansiranje javnih potreba - *Control of the budget and financing of public needs*, Strateški menadžment i sistemi podrške odlučivanju u stratezijskom menadžmentu. Ekonomski fakultet, Subotica, 2011.

³⁶⁶ European Commission, The control system for Cohesion Policy, How it works in the 2007–13 Budget period, October 2009, str. 7

³⁶⁷ Cipriani, G.: *Financing the EU budget moving forward or backwards?*, Rowman & Littlefield International, Ltd. Unit A, Whitacre Mews, London, 2010., str. 29



- sistem je u osnovi u skladu s prirodom potrošnje EU-a orijentiran na usklađenost.

Slijedom iznesenog koncepta, imajući u vidu da je prioritet Komisije osigurati da se budžetska sredstva namjenski troše, odgovornost i ključnu ulogu u ovom domenu, pored Komisije, imaju države članice EU koje upravljaju s oko 3/4 budžeta prema principu podijeljenog upravljanja. Stoga, države članice su prva linija odgovornosti u osiguravanju namjenskog trošenja budžetskih sredstava putem uspostavljanja adekvatnih mehanizama upravljanja i kontrole. Uloga Komisije u ovoj oblasti ima dvojaku prirodu i to: 1. prevencija, 2. detekcija i korekcija.

Pod prevencijom podrazumijeva se provođenje *ex ante* kontrole, revizije i kontrole na licu mjesta. U slučaju da Komisija utvrdi određene nepravilnosti, može poduzeti preventivnu akciju na način da prekine ili obustavi plaćanja korisnicima ili državama članicama. U domenu detekcije i korekcije Komisija vrši nadzor nad izvršenim isplata. Ukoliko Komisija konstatuje nepravilnosti, može uvesti finansijske korekcije i povratiti već uplaćeni novac. Ako se radi o prevari, institucionalno se uključuje Evropski ured za borbu protiv prevara koji provodi istragu. Pod uslovom da rezultati istrage ukažu na prevare, Komisija poduzima naredni korak i zahtijeva povrat isplaćenog novca. Od 2020. godine Evropsko javno tužilaštvo uključeno je u ovaj segment što ujedno predstavlja garanciju da je budžet EU u potpunosti zaštićen.³⁶⁸

Dodatni vid kontrole osigurava uspostavljeni mehanizam PIC (engl. *Public Internal Control*). Putem ovog mehanizma, koji je uspostavila Komisija na zahtjev država članica 2012. godine, javni sektor EU mora pokazati da efikasno troši raspoložive resurse i da su rezultati i poduzete radnje ka ostvarivanju rezultata efektivni. Vođeni tim ciljem, PIC kontrola vrijedno doprinosi uspostavljanju modela koji ispunjava međunarodne standarde u finansijskom upravljanju i kontroli korištenja javnih sredstava³⁶⁹ razmjenom informacija između javnih uprava EU. Protekom vremena potvrđena je važnost postojanja ovog mehanizma uz intencije za njeno unapređenje.

³⁶⁸ *Protection measures*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/protection-measures_en, pristupljeno 17.03.2022.

³⁶⁹ *Public Internal Control*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_en, pristupljeno 17.03.2022.

U pogledu kontrole izvršavanja budžeta potrebno je razlikovati dvije vrste revizije i to:

- a) interna revizija koju provodi Služba za internu reviziju - dio je sistema interne revizije za Evropsku komisiju i agencije EU. Zadatak službe da je pruži nezavisne, objektivne usluge osiguranja i savjetovanja osmišljene da vrijednosno unaprijede i poboljšaju rad Komisije.³⁷⁰ Svoj zadatak služba obavlja putem nezavisnih savjeta, mišljenja i preporuka o kvalitetu i funkcionisanju sistema interne kontrole unutar Komisije, agencija EU i drugih autonomnih tijela;³⁷¹
- b) eksterna revizija koja se vrši od strane Evropskog revizorskog suda koji na godišnjem nivou vrši reviziju računa EU, prihoda i potrošnje, a zatim izdaje procjenu (engl. *statement of assurance*) o računima, kao i o zakonitosti i pravilnosti osnovnih transakcija.³⁷² Pored procjena koje su sastavni dio godišnjeg izvještaja Evropskog revizorskog suda, Sud objavljuje posebne izvještaje u kojima se revizori obično fokusiraju na učinak politika. Također, Sud može dati mišljenja o zakonskim prijedlozima ili objaviti druge opisne ili analitičke dokumente koji ne proizilaze iz aktivnosti revizije.³⁷³

Institucionalni nadzor EU za sprečavanje finansijskih prevara podrazumijeva:³⁷⁴

- Evropski ured za borbu protiv prevara (engl. *European Anti-Fraud Office - OLAF*) – istražuje prevarne radnje kojima se prouzrokuje šteta budžetu EU i ugrožava finansijski interes EU, korupciju i druga protivpravna ponašanja istovremeno razvijajući politiku borbe protiv takvih pojava. Primarni cilj je zaštititi građane i finansijski interes EU od nedozvoljene upotrebe budžetskih sredstava, utaje poreza, dažbina i drugih nameta koji čine prihodovnu stranu budžeta. U organizacijskom smislu OLAF je dio Evropske komisije, ali je u operativnom smislu neovisan. Aktivni nadzor OLAF-a tiče se: a) svih budžetskih rashoda (strukturni fondovi, fondovi za poljoprivrednu politiku i ruralni razvoj, direktni rashodi i vanjska pomoć), b) određeni domen prihoda EU (većinom carina) i c) sumnje u ozbiljno protivpravno postupanje osoblja EU i članova institucija EU;

³⁷⁰ *Audits*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment/audits_en, pristupljeno 17.03.2022.

³⁷¹ *Internal Audit Service*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/departments/internal-audit-service_en, pristupljeno 17.03.2022.

³⁷² *Audits*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/assessment/audits_en, pristupljeno 17.03.2022.

³⁷³ Ibid.

³⁷⁴ *EU anti-fraud measures*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/anti-fraud-measures_en, pristupljeno 18.03.2022.



- Sistem ranog otkrivanja i isključivanja (engl. *Early Detection and Exclusion System - EDES*) – radi se o sistemu koji je Evropska komisija uspostavila 2016. godine s ciljem zaštite finansijskih interesa Unije i osiguravanja dobrog finansijskog upravljanja od, između ostalog, nepouzdanih privrednih subjekata otkrivanjem i isključenjem iz primanja sredstava i izricanjem finansijskih kazni za njih. Bazu podataka uspostavlja i vodi Komisija, a informacije o ranom otkrivanju ili isključenju i/ili novčanoj kazni daju Komisija, njene izvršne agencije, druge institucije, tijela ili evropski uredi. Sistemi EDES-a se primjenjuju na sve ugovore, grantove, sporazume, nagrade, finansijske instrumente i plaćene stručnjake, kao i na provedbu budžeta pod indirektnim upravljanjem. Razlozi za isključenje i/ili novčane kazne tiču se: stečajnih i nesolventnih situacija, neplaćanja poreza ili doprinosa za socijalno osiguranje, teške profesionalne prekršaje, prevaru, korupciju, učešće u kriminalnoj organizaciji, ozbiljno kršenje ugovora, nepravilnosti, subjekte osnovane s namjerom da se zaobiđu fiskalne, socijalne ili druge zakonske obaveze (stvaranje fiktivnih kompanija), itd.

11

EVROPSKI FONDOVI

Ciljevi učenja

Evropski fondovi su finansijski instrumenti koji služe za provođenje ciljeva određene politike EU u državama članicama. EU fondovi predstavljaju novac evropskih građana koji se, shodno određenim pravilima i procedurama, dodjeljuje raznim korisnicima za provođenje projekata koji trebaju pridonijeti postizanju javnih politika EU. Glavni cilj EU je jačanje socijalne i ekonomske kohezije regija u EU, kao i smanjenje nejednakosti među njima, a za realizaciju navedenog se koriste evropski strukturni i investicijski fondovi.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- razumjeti poziciju i značaj evropskih fondova u sistemu finansiranja aktivnosti na realizaciji ciljeva utvrđenih ugovorima,
- spoznati svrhu i način korištenja sredstva pojedinih fondova,
- ovladati kategorijalnim aparatom za razumijevanje modela finansiranja EU.

Evropski fondovi³⁷⁵ predstavljaju finansijske instrumente kojima se kroz različite programe i projekte nastoje provoditi javne politike EU u državama članicama. Svim ovim fondovima upravljaju države članice, kroz partnerske sporazume kojima se utvrđuje način korištenja

³⁷⁵ Evropski strukturni i investicioni fondovi su: Evropski fond za regionalni razvoj, Evropski socijalni fond, Kohezijski fond, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo. Više od polovine sredstava EU kanališe se kroz 5 evropskih strukturnih i investicionih fondova (ESIF). Njima zajednički upravljaju Evropska komisija i zemlje EU. Svrha svih ovih fondova je ulaganje u otvaranje novih radnih mjesta i održivu i zdravu evropsku ekonomiju i okoliš. ESIF se uglavnom fokusira na 5 oblasti: istraživanje i inovacije, digitalne tehnologije, podržavanje niskougljične ekonomije, održivo upravljanje prirodnim resursima i mala preduzeća, https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en, pristupljeno 25.03.2022.



sredstava u datom vremenskom periodu³⁷⁶, odnosno za određeno programsko razdoblje³⁷⁷. Evropski fond za regionalni razvoj i Evropski socijalni fond plus predstavljaju evropske strukturne fondove koji zajedno s Kohezijskim fondom, Fondom za pravednu tranziciju, Evropskim fondom za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te Evropskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj čine Evropske strukturne i investicijske fondove.

11.1. Evropski fond za regionalni razvoj

Osnovna svrha Evropskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) usmjerena je na promicanje uravnoteženog razvoja u regijama EU kroz ulaganja u proizvodnju s ciljem otvaranja radnih mjesta, infrastrukturnih ulaganja i lokalnog razvoja kao i razvoja malih i srednjih poduzeća.

Finansijski instrumenti Fonda podržavaju širok raspon razvojnih ciljeva usmjerenih ka dobrobiti velikog broja raznovrsnih korisnika s mogućnošću ponovnog korištenja finansijskih sredstava za daljnja ulaganja. Ovi finansijski instrumenti su takvi da predviđaju povrat sredstava, pri čemu su i revolvirajući, što znači da se ta sredstava koriste uvijek iznova u istom području. Pored toga, prikladni su za finansijski održive projekte (one kod kojih se očekuje stvaranje dovoljno prihoda ili ušteda kako bi mogli vratiti primljenu podršku). Osmišljeni su i da privlače zajednička ulaganja iz drugih izvora finansiranja (poput privatnih) kako bi povećali iznos dostupnih sredstava i u oblastima u kojima postoji problem pristupa sredstvima.

³⁷⁶ Sredstva strukturnih fondova dodjeljuju se državama članicama u skladu s formulom kojom se u obzir uzima broj stanovnika (i gustoća naseljenosti), regionalni prosperitet, nezaposlenost i stupnjevi obrazovanja. Jedno od glavnih obilježja strukturnih fondova je da države članice ne mogu koristiti strukturne fondove kao zamjenu za domaće troškove koje bi ionako planirale.

³⁷⁷ Tako su primjerice u programskom razdoblju 2007 – 2013. preostala samo tri strukturna fonda: ESF, Evropski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond. Njima je trebalo zajednički ostvariti ciljeve konvergencije (dodijeljenih 81,5% sredstava), regionalne konkurentnosti i zapošljavanja (dodijeljenih 16% sredstava) te teritorijalne saradnje za poticanje usklađenog razvoja unutar EU-a (2,5% sredstava). Pet evropskih strukturnih i investicijskih fondova za programsko razdoblje 2014 – 2020., to jest EFRR, ESF, Kohezijski fond, Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo, regulirani su skupom zajedničkih pravila. Uz to postoje i posebne uredbe za pojedine fondove kojima se određuju područja djelovanja i ostale pojedinosti. S dodijeljene 74 milijarde EUR (u usporedbi s planiranim iznosom od 75 milijardi EUR za razdoblje 2007 – 2013.) ESF je sufinansirao nacionalne ili regionalne operativne programe u ovom periodu. Za period 2021 – 2027. donesen je Prijedlog uredbe o zajedničkim odredbama (CPR) - Uredba (EU) broj 2021/1060, kojom se utvrđuju finansijska pravila za osam fondova pod podijeljenim upravljanjem, tj. ESF+, EFRR, Kohezijski fond, Fond za pravednu tranziciju, Evropski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu, Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize. Njome se utvrđuju i zajedničke odredbe koje se primjenjuju na prvih pet navedenih fondova, uključujući ESF+. Međutim, Uredba o zajedničkim odredbama ne primjenjuje se na tematsko područje ESF-a plus koje se odnosi na zapošljavanje i socijalne inovacije jer se njime upravlja izravno i neizravno. Za period 2014 – 2020. naglasak je stavljen na: promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podupiranje mobilnosti radne snage; promicanje socijalne uključenosti i borbu protiv siromaštva i diskriminacije; ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje; te jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave. ESF imao je ukupan budžet od 120,4 milijarde eura. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/53/europski-socijalni-fond-plus>, pristupljeno 25.03.2022.

Ovi finansijski instrumenti mogu imati različite oblike, poput zajmova, jamstava ili ulaganja u vlasnički kapital, a mogu biti korišteni kao nadopuna bespovratnim sredstvima.³⁷⁸

Odabir projekata koji će biti finansirani vrše države članice koje preuzimaju i odgovornost za upravljanje. Programi koje ERDF finansira u zajedničkoj su odgovornosti između Evropske komisije i nacionalnih i regionalnih vlasti u državama članicama i njima mogu upravljati nacionalne ili regionalne banke, međunarodne organizacije kao što su Evropska investicijska banka ili Evropski investicijski fond, finansijski posrednici i upravljačka tijela (samo za zajmove i jamstva).³⁷⁹

Sredstva kojima Fond raspolaže mogu se koristiti za finansiranje velikog broja aktivnosti poput:

- produktivnih investicija koje doprinose stvaranju i očuvanju održivih radnih mjesta kroz direktna plaćanja za ulaganja u mala i srednja preduzeća;
- ulaganja u infrastrukturu u vezi s osnovnim uslugama za građane u oblastima energetike, okoliša, transporta i informaciono-komunikacionih tehnologija;
- ulaganja u socijalnu, zdravstvenu i obrazovnu infrastrukturu te
- razvoja internog potencijala kroz podršku lokalnom i regionalnom razvoju i istraživanju, kao i inovacija u javnom transportu, interoperabilnosti transportnih mreža širom EU.³⁸⁰

Primarni korisnici sredstava su: istraživački centri, lokalna i regionalna uprava, škole, korporacije, centri za obuku, državna uprava, mala i srednja preduzeća, univerziteti, udruženja. Pravo na korištenje sredstava imaju i državna tijela, određene organizacije privatnog sektora (posebno mala preduzeća), nevladine organizacije, volonterske organizacije, kao i strane kompanije sa sjedištem u regiji koja je obuhvaćena operativnim programom, uz uslov da se pridržavaju evropskih propisa o javnim nabavkama.

³⁷⁸ Evropski fond za regionalni razvoj. Finansijski instrumenti, dostupno na https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ERDF_The_european_regional_development_fund_HR.pdf, pristupljeno 25.03.2022.

³⁷⁹ Ibid

³⁸⁰ EU fondovi, dostupno na <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>, pristupljeno 10.06.2022.



Za period od 2021. do 2027. godine Fond je usmjeren na nekoliko ključnih prioritetnih ciljeva, poznatih kao “tematske koncentracije”³⁸¹, a kojima se EU i njene regije nastoje učiniti:

- konkurentnijim i pametnijim, kroz inovacije i podršku malim i srednjim preduzećima, kao i digitalizaciju i digitalno povezivanje;
- zelenijim, niskougljičnim i otpornijim;
- povezanim, kroz povećanje mobilnosti;
- više socijalnim, podržavajući efektivno i inkluzivno zapošljavanje, obrazovanje, vještine, socijalnu uključenost i jednak pristup zdravstvenoj zaštiti, kao i jačanje uloge kulture i održivog turizma te
- bliže građanima podržavajući lokalni razvoj i održivi urbani razvoj širom EU.³⁸²

Očekuje se da će operacije u okviru ERDF-a doprinijeti s 30% ukupnog finansijskog okvira za klimatske ciljeve.³⁸³

11.2. Evropski socijalni fond

Evropski socijalni fond (ESF)³⁸⁴ osnovan je Ugovorom iz Rima. Osnovna svrha bila mu je poboljšati mobilnosti radnika i mogućnosti zapošljavanja.³⁸⁵ Nakon reforme 1983. godine³⁸⁶ svrha Fonda preusmjerena je na borbu protiv nezaposlenosti mladih i pomoć najpotrebitijim regijama. Jedinstvenim evropskim aktom u Ugovor o osnivanju EZ uvršten je cilj privredne i socijalne kohezije unutar Zajednice čime su uspostavljeni temelji za sveobuhvatnu reformu u cilju uvođenja koordiniranog pristupa u planiranju i radu strukturnih fondova. Ugovorom iz Maastrichta područje primjene potpora ESF-a je prošireno kako bi obuhvatilo „prilagodbu industrijskim promjenama i promjenama u proizvodnim sistemima”.

³⁸¹ Za više o načinu raspodjele sredstava na: *European Regional Development Fund*, dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/erdf/, pristupljeno 10.06.2022.

³⁸² Ibid.

³⁸³ Ibid.

³⁸⁴ Pravna osnova čine član 46. tačka (d), član 149., član 153. stav 2. tačka (a), član 164., član 175. stav 3. i član 349. UFEU. Evropski socijalni fond plus, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/53/europski-socijalni-fond-plus>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁸⁵ Prvih godina, pa sve do 1970., iz njega se za države članice osiguravao povrat 50 % troškova strukovnog osposobljavanja i naknada za preseljenje radnika pogođenih privrednim restrukturiranjem. Tokom tog razdoblja ukupno je više od dva miliona ljudi primilo pomoć ESF-a. Odlukom Vijeća iz 1971. njegova su sredstva znatno povećana. Evropski socijalni fond plus, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/53/europski-socijalni-fond-plus>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁸⁶ Odluka Vijeća 83/516/EEZ od 17. listopada 1983. o zadaćama Evropskog socijalnog fonda, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31983D0516>, pristupljeno 10.06.2022.

Evropski socijalni fond Plus (ESF+) predstavlja glavni instrument EU za ulaganje u ljude (pomoć ljudima da dobiju posao (ili bolji posao), integraciju ugroženih osoba u društvo i osiguravanje pravednijih životnih prilika za sve). S budžetom od skoro 99,3 milijarde eura za period 2021-2027, ESF+ doprinosi politici zapošljavanja, socijalnog i obrazovnog sektora EU, uključujući strukturne reforme u ovim oblastima. Istovremeno, Fond predstavlja okosnicu socio-ekonomskog oporavka EU od pandemije koronavirusa i suočavanja s novim izazovima. Kao dio kohezivne politike³⁸⁷, ESF+ predstavlja podršku ekonomskoj, teritorijalnoj i socijalnoj koheziji u EU – smanjujući disparitete između država članica i regija.³⁸⁸

Evropski socijalni fond Plus za period 2021-2027. objedinjuje postojeći Evropski socijalni fond s Programom EU za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI), Inicijativom za zapošljavanje mladih (YEI) i Fondom za pomoć najugroženijima (FEAD).³⁸⁹ Cilj se odnosi na jačanje evropske socijalne dimenzije provođenjem principa Evropskog stuba socijalnih prava u praksi kroz 11 specifičnih ciljeva.³⁹⁰

Konkretni ciljevi ESF+ odnose se na³⁹¹:

- podupiranje područja politika zapošljavanja i mobilnosti radne snage, obrazovanja i socijalne uključenosti, osobito pomaganjem u iskorjenjivanju siromaštva, čime se doprinosi provedbi evropskog stuba socijalnih prava;
- podupiranje digitalne i zelene tranzicije, stvaranja radnih mjesta pomoću vještina za pametnu specijalizaciju te poboljšanja sistema obrazovanja i osposobljavanja;
- podupiranje privremenih mjera u iznimnim ili neuobičajenim okolnostima (npr. finansiranje programa skraćenog radnog vremena bez potrebe za njihovim kombiniranjem s aktivnim mjerama ili pružanje pristupa zdravstvenoj zaštiti, uključujući za osobe koje nisu neposredno ranjive iz socioekonomske perspektive).

³⁸⁷ Osnovna svrha kohezivne politike EU usmjerena je ka smanjenju ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih razlika koje postoje između regija EU, ali i na jačanje globalne konkurentnosti evropske privrede. Za finansijski period od 2014. do 2020. godine izdvojeno je 376 milijardi eura. Za period od 2021. do 2027. godine usvojen je Sporazum o partnerstvu s Danskom u vrijednosti od 808 miliona eura. Za više na: Cohesion Policy 2021-2027 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/ i EU cohesion policy: Commission adopts €808 million Partnership Agreement with Denmark for 2021-2027, dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/05/30-05-2022-eu-cohesion-policy-commission-adopts-eur808-million-partnership-agreement-with-denmark-for-2021-2027, pristupljeno 10.06.2022.

³⁸⁸ *European Social Fund Plus*, dostupno na <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/what-esf>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁸⁹ Ova četiri instrumenta finansiranja u programskom periodu 2014 – 2020. bili su odvojeni. Evropski socijalni fond plus, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/53/europski-socijalni-fond-plus>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁹⁰ *The European Social Fund Plus*, dostupno na <https://www.fi-compass.eu/funds/esfplus>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁹¹ Evropski socijalni fond plus, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/53/europski-socijalni-fond-plus>, pristupljeno 10.06.2022.



Evropska komisija je 2021. usvojila novu ESF+ Uredbu³⁹² u cilju iznalaženja odgovora na društvene i ekonomske izazove u državama članicama (naročito nakon izbijanja COVID-19³⁹³) uz pojačan fokus na društvene inovacije. U tom smislu predviđeno je fleksibilnije finansiranje, a odredbe ESF+³⁹⁴ obuhvataju sljedeće:

- Sve države članice u svojim programima potrošnje moraju se baviti problemom nezaposlenosti mladih. U državama članicama u kojima je broj mladih koji nisu zaposleni, ne školuju se i ne osposobljavaju, veći od prosjeka u EU, 12,5 % sredstava iskoristit će se na borbu protiv nezaposlenosti mladih;
- Najmanje 25 % budžeta treba potrošiti na promicanje socijalne uključenosti, uključujući integraciju državljana zemalja izvan EU;
- Najmanje 3 % proračuna treba potrošiti na pomoć u hrani i osnovnu materijalnu pomoć za najugroženije;
- Sve države članice moraju izdvojiti odgovarajući iznos svojih sredstava iz ESF+ za ciljane mjere za borbu protiv siromaštva djece. Države članice s razinom siromaštva djece iznad prosjeka EU moraju za rješavanje tog problema iskoristiti najmanje 5 % svojih sredstava iz ESF+;
- Potrebno je dodijeliti odgovarajuća sredstva za izgradnju kapaciteta za socijalne partnere i civilno društvo u državama članicama, a najmanje 0,25 % sredstava trebalo bi dodijeliti kada to zahtijevaju preporuke po državama članicama;
- Sve operacije trebalo bi odabrati i provesti u skladu s Poveljom Evropske unije o temeljnim pravima.

³⁹² Regulation (EU) 2021/1057 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the European Social Fund Plus (ESF+) and repealing Regulation (EU) No 1296/2013, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1057>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁹³ Komisija je u aprilu 2020. godine pokrenula dva paketa mjera: Investicijsku inicijativu kao odgovor na koronavirus i Investicijsku inicijativu plus kao odgovor na koronavirus radi mobilizacije strukturnih fondova EU za odgovor na krizu, a koja su Parlament i Vijeće usvojili. Nisu osigurana nova finansijska sredstva EU, ali je dopuštena maksimalna fleksibilnost u korištenju postojećih nepotrošenih sredstava ondje gdje su najpotrebnija. Države članice mogle su prenositi sredstva između fondova, regija i tema te im je iznimno dopušteno 100% sufinansiranja za razdoblje 2020 – 2021. ESF je imao primarnu ulogu u neposrednom odgovoru na krizu prouzrokovanu bolešću COVID-19 jer je mobilizirao 1,4 milijarde EUR izravne potpore koji se koristio za potporu socijalnim uslugama, očuvanje radnih mjesta u pogodnim sektorima, među ostalim putem programa skraćenog radnog vremena, zaštitu ugroženih skupina i finansiranje plaća za zdravstveno osoblje, te za informatičku opremu i osobnu zaštitnu opremu. Europski socijalni fond plus, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/53/europski-socijalni-fond-plus>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁹⁴ Europski socijalni fond plus, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/53/europski-socijalni-fond-plus>, pristupljeno 10.06.2022.

11.3. Evropski fond za prilagodbu globalizaciji za raseljene radnike

Kao instrument politike konkurencije, a u cilju integracije na tržište rada 2007. godine, osnovan je Evropski fond za prilagodbu globalizaciji za raseljene radnike (*European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers* - EGF).³⁹⁵ Ovaj fond nadopunjuje ESF+ i namijenjen je pružanju potpore radnicima koji su zbog strukturnih promjena svjetske trgovine, izazvane procesom globalizacije, izgubili posao. Za razliku od ESF+ kojim se podržavaju programi usmjereni ka postizanju dugoročnih strukturnih ciljeva, EGF, kao fleksibilni fond, nastoji riješiti konkretne krizne situacije u neočekivanim okolnostima.

EGF doprinosi stvaranju dinamičnije i konkurentnije evropske ekonomije poboljšanjem vještina i zapošljivosti raseljenih lica kako bi im pomogao da nađu bolji posao. EGF pomaže nisko kvalifikovanim i ugroženim osobama koje traže posao da se nose s novim izazovima na tržištu rada.

Osnovni cilj EGF-a usmjeren je ka stvaranju dinamičnije i konkurentnije evropske ekonomije kroz poboljšanje vještina i veće zapošljivosti raseljenih lica. U suočavanju s novim izazovima na tržištu rada donesene su i određene mjere. Te mjere usmjerene su ka pružanju pomoći nezaposlenima te kao pomoć niskokvalificiranim osobama i osobama u nepovoljnom položaju koje traže posao i odnose se na:

- pomoć u potrazi za poslom;
- usluge profesionalne orijentacije;
- obrazovanje, osposobljavanje i prekvalifikacija;
- mentorstvo i savjetovanje te
- poduzetništvo i osnivanje poduzeća.

Kroz EGF mogu se osigurati i naknade za osposobljavanje, dnevnice ili slične potpore, uključujući naknade za njegovatelje i naknade za mobilnost ili premještaj te poticaji poslodavcima za zapošljavanje. Međutim, iz EGF-a se ne sufinansiraju mjere socijalne zaštite kao što su mirovine i naknade za nezaposlenost.³⁹⁶

³⁹⁵ Evropski fond za prilagodbu globalizaciji za raseljene radnike - *European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers* (EGF) poseban je instrument EU za izražavanje solidarnosti sa evropskim radnicima ili samozaposlenim radnicima koji su raseljeni zbog restrukturiranja, kao i za pomoć u pronalaženju novih poslova. *European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers* (EGF), dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁹⁶ Ibid.



Uredba o EGF-u je više puta mijenjana u skladu s promjenama koje su se dešavale na tržištu. Tako je, zbog ekonomske krize, izmjena nastupila 2011. godine kako bi se otpuštenim radnicima osigurala pomoć uz stope sufinansiranja od 50 % do 65 %³⁹⁷. Ova promjena je, zbog globalne finansijske i gospodarske krize te otpuštanja zbog globalizacije, za period do 2014. do 2020. godine prenesna u novu Uredbu³⁹⁸ kojom su obuhvaćene i nove kategorije korisnika (samozaposlene osobe, privremeni radnici i radnici na određeno vrijeme). Zbog Brexita je Uredba ponovo izmijenjena³⁹⁹ kako bi se, u slučaju izlaska Ujedinjenog Kraljevstva iz EU, pomoglo radnicima i samozaposlenim osobama iz ostalih država članica.

Prema Uredbi za period 2021-2027. godine utvrđena su Pravila o intervencijskim kriterijima, prihvatljivim korisnicima i mjerama. Najvažnije je sljedeće:

- potporu mogu dobiti osobe koje izgube posao zbog krize uzrokovane koronavirusom, digitalizacije, automatizacije, prelaska na niskouglično gospodarstvo ili drugih promjena, neovisno o uzroku proglašenja viškom;
- formalni uvjet je da je najmanje 200 radnika izgubilo posao u određenom referentnom razdoblju;
- stopa sufinansiranja može iznositi od 60 % do 85 %;
- svaki projekt (koji provode i njima upravljaju nacionalna ili regionalna tijela) traje dvije godine.⁴⁰⁰

Godišnji proračun EGF-a za razdoblje 2021-2027. iznosi 210 miliona EUR. Iz njega se može financirati od 60 % do 85 % troškova projekata osmišljenih za pomoć radnicima, koji su proglašeni viškom, da pronađu novo zaposlenje ili uspostave vlastiti posao.⁴⁰¹

³⁹⁷ Uredba (EZ) Europskog Parlamenta i Vijeća br. 1927/2006 od 20. prosinca 2006. o osnivanju Europskog fonda za prilagodbe globalizaciji, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1927&from=DA>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁹⁸ Uredba (EU) br. 1309/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji (2014.–2020.) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1927/2006, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32013R1309>, pristupljeno 10.06.2022.

³⁹⁹ Uredba (EU) 2019/1796 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1309/2013 o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji (2014.–2020.), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32019R1796>, pristupljeno 10.06.2022.

⁴⁰⁰ Uredba (EU) 2021/691 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji za radnike koji su proglašeni viškom (EGF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1309/2013, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0691>, pristupljeno 10.06.2022.

⁴⁰¹ Europski fond za prilagodbu globalizaciji za radnike koji su proglašeni viškom (EGF), dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hr&catId=326>, pristupljeno 10.06.2022.

11.4. Fond za pomoć najugroženijim

U okviru Fonda za pomoć najugroženijim (*Fund for European Aid to the Most Deprived* - FEAD)⁴⁰² države članice pružaju materijalnu pomoć najugroženijim. S obzirom na to da pružanje ove vrste pomoći treba biti usklađeno s mjerama za socijalno uključivanje, osnovni cilj usmjeren je ka „bijegu iz siromaštva“ i boljoj integraciji u društvo.

Države članice mogu odabrati koju vrstu pomoći žele pružati (hranu, osnovnu materijalnu pomoć ili njihovu kombinaciju), ovisno o svojoj situaciji, te način na koji se ta pomoć prima i raspodjeljuje. Nacionalna nadležna tijela mogu sama kupovati hranu i robu te ih dostavljati partnerskim organizacijama ili osigurati finansijska sredstva organizacijama tako da one same mogu obavljati kupovinu. Partnerske organizacije koje same kupuju hranu ili robu mogu je raspodjeljivati izravno ili zatražiti pomoć od drugih partnerskih organizacija. Nacionalna tijela odabiru partnerske organizacije, koje su javna tijela ili nevladine organizacije, na temelju objektivnih i transparentnih kriterija definiranih na nacionalnoj razini.⁴⁰³

Zajednica FEAD, osnovana 2016. godine, okuplja sve one koji rade na smanjenju najgorih oblika siromaštva u evropskim zemljama. To je prostor za članove da razmjenjuju dobre prakse i podstiču nove ideje te razgovaraju o tome kako pružiti nefinansijsku pomoć najsiromašnijim u Evropi. To uključuje:

- nacionalna upravljačka tijela FEAD-a,
- organizacije koje obavljaju ili su zainteresirane za aktivnosti finansirane iz FEAD-a,
- nevladine organizacije na razini EU-a i
- institucije EU-a.⁴⁰⁴

Evaluacija rada FEAD-a je zajednička odgovornost Komisije i država članica, pri čemu Upravljačka tijela obavljaju evaluacije na razini država članica, a Komisija to čini na razini EU-a.

⁴⁰² Uredba EU 223/2014 o Fondu evropske pomoći za najugroženije, kasnije mijenjana Uredbom (EU, Euratom) 2018/1046 i Uredbom (EU) 2020/559, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0223-20200425>, kao odgovor na situaciju izazvanu koronavirusom, a kako bi se osiguralo da se Fond može ojačati finansijskim transferima iz programa REACT-EU. Uredba je izmijenjena - Uredba (EU) 223/2014, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:02014R0223-20210217>, pristupljeno 10.06.2022.

⁴⁰³ *Fund for European Aid to the Most Deprived* (FEAD), dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089>, pristupljeno 10.06.2022.

⁴⁰⁴ *FEAD Community*, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1207&langId=en>, pristupljeno 10.06.2022.



Evaluacije se temelje na dosljednim, usporedivim i kvalitetnim podacima koje su prikupila nacionalna tijela. Podaci se upotrebljavaju i za praćenje provedbe programa prema planu.⁴⁰⁵ Upravljačka se tijela u izvršavanju svojih zadaća vode Smjericama Komisije o praćenju i evaluaciji. Komisija u godišnjim sažetim izvješćima informira Evropski parlament i Vijeće o postignućima na nivou EU.⁴⁰⁶

⁴⁰⁵ Pregled programa FEAD za period od 2014. do 2020. godine, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22709&langId=en>, pristupljeno 10.06.2022.

⁴⁰⁶ Sažetak provedbe na nacionalnoj razini, prema zemljama dostupan je na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1239&langId=hr>, pristupljeno 10.06.2022.

II DIO

ODABRANE POLITIKE EVROPSKE UNIJE

1. POLITIKE EVROPSKE UNIJE	165
2. POLITIKA JEDINSTVENOG TRŽIŠTA I ZAŠTITE KONKURENCIJE	167
3. ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	190
4. ENERGETSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	206
5. OKOLINSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	231
6. SOCIJALNA POLITIKA I TRŽIŠTE RADA U EVROPSKOJ UNIJI	253
7. KOHEZIONA POLITIKA EVROPSKE UNIJE	274
8. BOSNA I HERCEGOVINA I EVROPSKA UNIJA	291



1

POLITIKE EVROPSKE UNIJE

Ostvarivanje ciljeva EU utemeljenih u ugovorima vrši se u okviru mnogobrojnih politika. U članu 3 (UEU) stoji: „...Unija uspostavlja unutarnje tržište. Ona radi na održivom razvoju Evrope koji se temelji na uravnoteženom ekonomskom rastu i stabilnosti cijena, visoko konkurentnoj socijalnoj tržišnoj ekonomiji, s ciljem pune zaposlenosti i društvenog napretka te visokoj razini zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša... Ona promiče ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama... Unija uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta euro”. Ekonomska politika u EU nema odrednice ekonomske politike immanentne za klasičnu državu. Kako bi se realizirao ekonomski i socijalni napredak, neophodna je multilateralna koordinacija ekonomskih politika članica. Članovi 2, 5 i 119 UFEU-a predstavljaju osnovu za ekonomsku koordinaciju: zahtijevaju od država članica da na svoje ekonomske politike gledaju kao na pitanje od zajedničkog interesa i da ih blisko koordiniraju. Stoga je EU legitimna da djeluje na polju ekonomske politike s ciljem promoviranja razvoja ekonomije, zapošljavanja i socijalnog blagostanja. Realizacija politika pretpostavlja i određeni pravni instrumentarij koji je opet za EU specifičan i sastoji se od akata različite pravne snage.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- razumjeti specifičnosti ekonomske politike EU,
- prepoznati elemente pojedinih politika EU.

Ukoliko se imaju u vidu nadležnosti EU i ciljevi postavljeni u ugovorima, može se reći da EU kreira i provodi veliki broj politika koje se mogu klasificirati u tržišne i netržišne. Tržišne politike se dijele na politike izgradnje jedinstvenog tržišta i politike podrške i održavanja tržišta. Politike izgradnje jedinstvenog tržišta čine politika konkurencije, trgovinska politika i ekonomska i monetarna politika. Primarnost ekonomske integracije, na čijim temeljima je i



nastala Evropska unija, stavlja ove politike u središte djelovanja EU. Smatra se da EU u ovim politikama ima ekskluzivna ovlaštenja - ali ne i apsolutna. Politikama podrške i održavanja tržišta, ali i smanjenja njegovog negativnog utjecaja, nastoje se nadomjestiti i troškovi kreiranja tržišta, a koje imaju posebno osjetljive grupe. Ove politike predstavljaju dopunu i korekciju te smanjenje nejednakosti. Ovdje spadaju poljoprivredna, koheziona, socijalna politika i politika zaštite okoliša. Nadalje je moguća podjela prema sadržaju politika na: horizontalne, sektorske, i politike usmjerene ka građanima. Horizontalne politike su: politika regionalnog razvoja, poreska politika, politika konkurencije te politika zaštite okoliša. Sektorske politike su: industrijska i preduzetnička politika, istraživanje i tehnologija, energetika, poljoprivreda i ribarstvo. Politike koje se odnose na građane su one kojim se štite određena prava građana EU, npr. zaštita potrošača⁴⁰⁷. S obzirom na to da prikaz svih politika prevazilazi cilj ovog udžbenika, na ovom mjestu će se prikazati samo osnovne tržišne politike akcentirajući segmente aktuelnog regulatornog okvira.

⁴⁰⁷ Za više u: Podjela politika, dostupno na <http://www.kpktz.ba/index.php/evropska-unija/politike-i-aktivnosti-evropske-unije>, pristupljeno 25.03.2022.

2

POLITIKA JEDINSTVENOG TRŽIŠTA I ZAŠTITA KONKURENCIJE

Jedinstveno (unutarnje) evropsko tržište jedno je od najvećih dostignuća i predstavlja jezgru evropske integracije. Njegov razvoj počinje osnivanjem Evropske ekonomske zajednice (EEZ) i traje i danas. Jedinstveno tržište koje se temelji na „četiri slobode kretanja“ ima za cilj uklanjanje svih barijera i pojednostavljenje postojećih pravila kako bi svi unutar EU (pojedinci, potrošači i poslovni subjekti) na najbolji način mogli iskoristiti sve mogućnosti koje pruža pristup tržištu od 28 država članica i 503 miliona stanovnika/potrošača. O pozitivnim efektima jedinstvenog tržišta govore činjenice. Od 1992. godine je oko 3 miliona novih radnih mjesta direktno otvoreno putem jedinstvenog tržišta. Potpuno jedinstveno tržište imalo bi dodatni godišnji kumulativni ekonomski efekat od oko 1 467 milijardi eura. Šteta za potrošače nepotpunog jedinstvenog tržišta iznosi 58 milijardi eura godišnje. U prvih dvadeset godina svog postojanja, jedinstveno tržište je povećalo BDP EU za oko 5%. Efikasno funkcioniranje jedinstvenog tržišta pretpostavlja jasna pravila tržišne konkurencije pa se zaštita tržišne konkurencije stavlja u fokus EU. EU ima razvijen mehanizam zaštite tržišne konkurencije s jasnim pravilima utvrđenim u mnogobrojnim pravnim aktima i EK kao institucijom koja ima centralnu ulogu u nadzoru nad njihovim poštivanjem.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- spoznati važnost jedinstvenog tržišta za postojanje ekonomske integracije evropskih država,
- opisati proces stvaranja i razvoja jedinstvenog evropskog tržišta,
- razumjeti koje novine u kreiranju jedinstvenog tržišta donosi digitalizacija,
- razumjeti važnost zaštite tržišne konkurencije za funkcioniranje jedinstvenog tržišta,
- ovladati temeljnim kategorijama prava konkurencije EU.



Unutarnje tržište Evropske unije je jedinstveno tržište utemeljeno na „četiri slobode“ i predstavlja najveće postignuće Evropske unije.⁴⁰⁸ To je model putem kojeg je Evropska unija nastojala osigurati jednu od vodećih pozicija na svjetskoj ekonomskoj sceni s GDP-om od 17⁴⁰⁹ triliona eura, odnosno takmičiti se s ekonomijama i to prvo Sjedinjenih Američkih Država, a danas i Kine. Koristi unutrašnjeg tržišta, utemeljene na ekonomskim zakonitostima, su višestruke mada je istovremeno vrlo teško sve identifikovati i kvantifikovati. Zbog toga su procjene efekata unutrašnjeg tržišta na ekonomiju zemalja članica EU veoma različite. Kao ključne koristi izdvajaju se niži transakcioni troškovi, veći efekti ekonomije obima, snažnija konkurencija koja rezultira većim izborom roba i usluga za potrošače, nižim cijenama i većem kvalitetu proizvoda te efikasnija alokacija resursa. Ove očigledne prednosti sa sobom donose i druge, manje uočljive i manje mjerljive, kao što su doprinos zaštiti životne sredine nametanjem viših jedinstvenih standarda kako na unutrašnjem tržištu tako i u trećim zemljama koje žele trgovati s EU, uravnoteženiji rast unutar unutrašnjeg tržišta zbog veće mobilnosti faktora, povećana zaštita potrošača i jačanje njihove uloge na tržištu i sl.⁴¹⁰ Veličina, u smislu broja stanovnika i njihove kupovne moći, i integracija velikog broja različitih nacionalnih tržišta je ono što odlikuje jedinstveno tržište Evropske unije. Iza jedinstvenog tržišta kao projekta stoje mnogobrojne aktivnosti koje su tijela EU i države članice u posljednjih 35 godina poduzimale u okviru svog zajedništva.

Inicijalne odredbe stvaranja jedinstvenog tržišta date su u Ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici (Rimski ugovor). Rimski ugovor postavio je bitne pravne temelje za zajedničko tržište. Sloboda kretanja roba regulirana je članovima 23 – 276 Rimskog ugovora, koji su predviđali carinsku uniju, odnosno članovima 28 – 317 kojima su zabranjena kvantitativna ograničenja slobodnog kretanja robe. Carine i naknade s jednakim učinkom među državama članicama bile su zabranjene, a zajednička carinska politika je usvojena u odnosu na treće zemlje. Slobodno kretanje robe (proizvoda, novca i električne energije) je danas regulirano

⁴⁰⁸ Jyrki Katainen, potpredsjednik Komisije zadužen za oblast zapošljavanje, rast, ulaganja i konkurentnost, izjavio je: „Šest mjeseci prije evropskih izbora Evropljane valja podsjetiti na to da jedinstveno tržište poboljšava naš svakodnevni život i pruža jedinstvenu odskočnu dasku našim poduzećima za inovacije i širenje aktivnosti preko granica. Sve one koji pomišljaju na nove prepreke pozivam da sagledaju širu sliku: jedinstveno tržište poseban je adut za očuvanje položaja, vrijednosti i utjecaja našeg kontinenta u svijetu u kojem se multilateralizam dovodi u pitanje, a BDP i stanovništvo evropskih konkurenata sve brže rastu.“ Elżbieta Bienkowska, povjerenica za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove, dodala je: „Jedinstveno tržište znači slobodu, prilike i blagostanje. Međutim, kako bi se ljudi, usluge, roba i kapital slobodno kretali fizički i na internetu, svi u EU-u trebaju poštovati zajednička pravila. Njihova provedba treba biti učinkovita i dosljedna. Trebali bismo se odupirati fragmentaciji unutar EU-a na isti način na koji se odupiremo protekcionizmu izvan EU-a. Moramo čuvati jedinstveno tržište kako bismo naš najveći adut ostavili budućim naraštajima.“ <https://europedirect-cakovec.eu/jedinstveno-trziste-najveci-adut-europe-u-svijetu-koji-se-mijenja/>, pristupljeno 25.03.2022.

⁴⁰⁹ Podaci Svjetske Banke <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>, pristupljeno 25.03.2022.

⁴¹⁰ Pandurević, N.: „Integracija u unutrašnje tržište EU kao ključni elemenat procesa evropskih integracija“, SUI GENERIS. Znanstveno-stručni časopis o evropskim integracijama, Direkcija za evropske integracije, 2018., str. 40

članom 26 i članovima 28 – 37 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (UFEU) te se po red ukidanja carinskih ograničenja, zabrane mjera koje imaju učinak istovrijedan količinskim ograničenjima, državama zabranjuju i davanja koja imaju učinak istovrstan carinama.⁴¹¹ Međutim, Ugovor o funkcioniranju Evropske unije u članu 36 predviđa i određena izuzeća na temelju kojih države članice mogu poduzimati mjere koje imaju učinak istovrstan količinskim ograničenjima. Ova izuzeća se tiču posebnih slučajeva koji su opravdani razlozima: javnog morala, javnog poretka ili javne sigurnosti; zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka; zaštite nacionalnog blaga umjetničke, historijske ili arheološke vrijednosti i zaštite industrijskog i trgovačkog vlasništva. Korištenje mogućnosti izuzeća, odnosno uvođenje zabrane ili ograničenja, ne smije biti sredstvo proizvoljne diskriminacije ili prikrivenog ograničavanja trgovine među državama članicama.

Slobodno kretanje faktora proizvodnje također je osigurano izvornim Rimskim ugovorom. Tako je članovima 39 – 428 data osnova za slobodu kretanja radne snage dok su članovi 43 – 559 posvećeni slobodi poslovnog nastana i pružanja usluga. Rimski ugovor je predviđao donošenje direktiva ili uredbi kako bi se upotpunila i omogućila primjena navedenih članova. Danas je sloboda kretanja radne snage regulirana članom 3 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU), članom 4 stav 2 tačka (a) te članovima 20, 26 i 45 – 48 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (UFEU). Podrazumijeva se ukidanje svakog oblika diskriminacije na temelju državljanstva u vezi sa zapošljavanjem, plaćom i ostalim uvjetima rada i zaposlenja. Osim toga, članom 45 UFEU-a predviđeno je i pravo radnika iz EU-a da prihvati ponudu za posao, da se slobodno kreće unutar zemlje, da boravi u njoj u svrhu zaposlenja i da pod određenim uvjetima ondje ostane i nakon toga. Navedene odredbe Ugovora o funkcioniranju EU temelje se na načelu nediskriminacije na osnovu državljanstva za radnike iz država članica s obzirom na njihovo zapošljavanje, naknadu i ostale uvjete rada i zapošljavanja. Sloboda kretanja radnika uređena je i sekundarnim zakonodavstvom EU koje obuhvata veliki broj direktiva i uredbi. Direktive i uredbi koje uređuju slobodu kretanja radnika i njihovih obitelji⁴¹² imaju poseban značaj jer su upravo one omogućile praktičnu provedbu te slobode.⁴¹³

⁴¹¹ Ugovorom nije određeno šta se smatra davanjima sa istovrsnim učinkom carina, ali Sud Evropske unije smatra da se svako davanje „koje, ako je određeno za proizvod uvezen iz države članice, a ne odnosi se na sličan domaći proizvod, zbog utjecaja na cijenu tog proizvoda ima isti učinak na slobodno kretanje proizvoda kao i carina” može smatrati davanjem s istovrsnim učinkom neovisno o njegovoj prirodi ili obliku. Presuda ES Judgment of the Court of 14 December 1962. Commission of the European Economic Community v Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium. Joined cases 2/62 and 3/62. Presuda ES European Communities v French Republic. Mutton and lamb. Case 232/78.

⁴¹² Direktiva 2004/38/EZ o pravu na kretanje i boravište, Uredba 492/2011 o slobodi kretanja radnika i Uredba 2019/1149 o osnivanju Evropskog nadzornog tijela za rad.

⁴¹³ Kapural, M.: Sloboda kretanja radnika u proširenoj Europskoj uniji i njezin utjecaj na Hrvatsku, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, dostupno na <http://www.ijf.hr/Eu3/kapural.pdf>, pristupljeno 29.03.2022.



Sloboda poslovnog nastana podrazumijeva stvarno obavljanje ekonomske aktivnosti, stalno i trajno putem stalnog poslovnog nastana u drugoj državi članici tokom neodređenog razdoblja. Ostvarivanje slobode poslovnog nastana preduvjet je za slobodno kretanje pravnih i fizičkih osoba na teritoriji Evropske unije.⁴¹⁴ Sloboda pružanja usluga komplementarna je slobodi poslovnog nastana. Osnovna razlika između tih dviju sloboda jest to što sloboda poslovnog nastana podrazumijeva obavljanje ekonomske ili samostalne djelatnosti na stabilnoj i kontinuiranoj osnovi. S druge strane, sloboda pružanja usluga podrazumijeva privremeno obavljanje djelatnosti, što se utvrđuje uzimajući u obzir trajanje, periodičnost, neprekidnost i redovitost obavljanja te djelatnosti. Pritom pružatelji usluga s poslovnim nastanom u jednoj državi članici mogu u drugoj državi članici u kojoj pružaju usluge imati određenu infrastrukturu koja im je potrebna za pružanje usluga.⁴¹⁵ Sloboda poslovnog nastana danas je regulirana članom 26 (unutarnje tržište), članovima od 49 do 55 (poslovni nastan) i članovima od 56 do 62 (usluge) Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (UFEU). U kontekstu prava Unije ista se tumači kao sloboda trgovačkog društva da osnuje društvo kćer u drugoj državi članici, odnosno slobodu započinjanja djelatnosti samozaposlene osobe u drugoj državi članici pod istim uvjetima koja vrijede za domaća društva.⁴¹⁶ Ovim slobodama se omogućava da stručnjaci i pravne osobe koje zakonito obavljaju djelatnost u jednoj od država članica, bez ikakve diskriminacije po osnovu državljanstva, to mogu raditi u svim državama članicama bilo na trajnoj osnovi neprekidno ili privremeno pružati usluge bez potrebe mijenjanja poslovnog nastana.

Direktivom o uslugama⁴¹⁷ jača se sloboda pružanja usluga unutar EU-a. Rok za njenu primjenu bio je 28. decembar 2009. godine. Zbog velikog broja potencijalnih pogodnosti koje donosi potrošačima te malim i srednjim poduzećima, ta je direktiva presudna za dovršenje unutarnjeg tržišta. Njezin je cilj bio stvoriti otvoreno jedinstveno tržište usluga u EU-u te istovremeno potrošačima osigurati kvalitetu usluga. U Komunikaciji Komisije naslovljenoj „Evropa 2020 – Strategija za pametan, održiv i uključiv rast” navedeno je da bi se potpunom provedbom Direktive o uslugama trgovina komercijalnim uslugama mogla povećati za 45%, a direktna strana ulaganja za 25%, što bi dovelo do porasta BDP-a od 0,5% do 1,5%.

⁴¹⁴ Horak, H., Dumančić, K. i Šafranko, Z.: Sloboda poslovnog nastana trgovačkih društava u pravu Evropske Unije, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2013., str. 5

⁴¹⁵ Jurić, D. i Jakšić, J.: Sloboda pružanja usluga u pravu Evropske unije i njezino ostvarenje u Republici Hrvatskoj, Hrvatska pravna revija, listopad 2016., str. 10

⁴¹⁶ Milikotin Tomić, D., Horak, H., Šoljan, V. i Pecotić Kaufman, J.: Evropsko tržišno pravo, Školska knjiga Zagreb, 2006., str. 23

⁴¹⁷ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32006L0123>, pristupljeno 29.03.2022.

U kontekstu slobode kretanja kapitala, Rimski ugovor je predviđao da ograničenja treba ukloniti samo u mjeri u kojoj je to potrebno za funkcioniranje zajedničkog tržišta te su njegove odredbe manje imperativne u odnosu na one kojim se reguliraju i daju temelji slobode kretanja roba, usluga i radne snage. Ugovorom iz Maastrichta uvedeno je slobodno kretanje kapitala kao jedna od sloboda iz Ugovora. Detaljnija regulacija ovog područja je izvršena članovima 56 – 60 Ugovora o Evropskoj uniji (TEU), a danas su pravni osnov članovi 63 – 66 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (UFEU). Naime, u Ugovoru se izričito navodi: „Zabranjena su sva ograničenja za protok kapitala između država članica te država članica i trećih zemalja“, te: „Zabranjena su sva ograničenja za platni promet koji se odvija između država članica te država članica i trećih zemalja“, pri čemu za treće zemlje mogu postojati određena ograničenja. Sloboda kretanja kapitala u EU tumači se veoma široko. Nije u pitanju samo prijenos novca preko granica, pojam obuhvata i propise iz područja poput ulaganja, kredita, investicijskih fondova, transakcija vrijednosnim papirima, tekućih računa, depozita, štednih računa, osiguranja i prijenosa imovine. Ovdje ulaze, naprimjer, i prepreke stjecanju nekretnina, propisi o tekućim plaćanjima te borbi protiv pranja novca i finansiranju terorizma. Ovo je najšira sloboda koja nadopunjuje ostale tri slobode u kontekstu jedinstvenog unutrašnjeg tržišta.

Jasno je da odredbe Rimskog ugovora predstavljaju temelje za zajedničko tržište, ali one su imale oblik negativne integracije⁴¹⁸ kroz uvođenje zabrane diskriminacije strane robe, radnika, itd. Sama negativna integracija nije uspjela ostvariti pravo zajedničko tržište te je trebalo pristupiti pozitivnoj integraciji i ći ka harmonizaciji nacionalnih zakonodavstava.⁴¹⁹

Jedinstveno tržište se temelji na „četiri slobode“ potpomognuto s četiri stuba. Četiri stuba su liberalizacija (negativna integracija), regulacija (pozitivna integracija), uzajamno priznavanje i politika konkurencije. Negativna integracija ili liberalizacija prvi je korak u osiguranju slobode kretanja robe, usluga, kapitala i ljudi. Liberalizacija i integracija se ostvaruju tako što se međusobno usklađuju pravila trgovanja, odnosno kretanja, ukidanjem postojećih restrikcija ili zabranom uvođenja novih. Sloboda kretanja na unutrašnjem tržištu nedvosmisleno proizlazi iz osnivačkih ugovora. Pozitivna integracija je bila predviđena Ugovorom o osnivanju EEZ gdje je utvrđena obaveza usvajanja pravnih akata, tačnije direktiva, kojima se približavaju

⁴¹⁸ Negativna integracija podrazumijeva zabranu donošenja mjera kojima bi se diskriminirali proizvodi iz drugih članica, ali i donošenje drugih mjera koje predstavljaju znatnu prepreku u pristupu tržištu. Pozitivna integracija podrazumijeva regulativnu aktivnost na razini Evropske unije koja za cilj ima harmonizaciju pravnih normi.

⁴¹⁹ Craig, P.: *The Evolution of the Single Market*, The Law of the Single European Market Unpacking the Premises, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon, 2002., str. 3



pravne i administrativne norme zemalja članica koje imaju direktan utjecaj na uspostavljanje i funkcioniranje zajedničkog tržišta.

Efikasno tržište odlikuje alokativna uloga koja se obezbjeđuje djelovanjem konkurencije. Savršeno tržište i savršena konkurencija su teorijski pojmovi i u stvarnosti je neophodna državna intervencija kako bi se prevenirala i sanirala negativna dejstva tzv. tržišnih neuspjeha, odnosno kako bi se osiguralo postojanje efektivne konkurencije na tržištu. Evropska unija, iako nije država u formalno-pravnom smislu, još je u osnivačkim ugovorima⁴²⁰ predvidjela mehanizam intervencije u cilju osiguranja funkcioniranja jedinstvenog tržišta. Stoga evropska regulacija, u smislu usvajanja zajedničkih pravila, odnosno približavanja i harmonizacije, čini osnovnu polugu stvaranja i osiguravanja unutrašnjeg tržišta. Uzajamno priznavanje je princip kojim se u uvjetima nepostojanja evropskih pravila dodatno garantira slobodan protok roba u uvjetima različitosti nacionalnih regulacija bez prethodnog međusobnog harmoniziranja nacionalnih propisa. Konkurencija je ključni element funkcioniranja tržišnog mehanizma i bez nje jedinstveno tržište ne bi moglo osigurati sve benefite o kojima je ranije bilo riječi. Imajući to u vidu, Evropska unija je razvila efikasan mehanizam zaštite konkurencije na jedinstvenom tržištu.⁴²¹

Rimski ugovor je dao osnove za formiranje zajedničkog tržišta koje je trebalo biti mehanizam ostvarivanja ciljeva postavljenih u osnivačkim ugovorima. Međutim, samo uspostavljanje jedinstvenog tržišta je teklo sporo, izuzev kada je u pitanju formiranje carinske unije. Mnogi problemi nastali u implementaciji jedinstvenog tržišta⁴²², vezani za pretjerano detaljne metode usklađivanja zakonodavstava te pravilo prema kojem se odluke u Vijeću donose jednoglasno, uz izražen ekonomski nacionalizam i slabljenje konkurentne pozicije evropskih proizvoda na međunarodnom tržištu, potakli su evropske lidere na razmišljanje o dodatnim koracima na implementaciji jedinstvenog tržišta. To je u konačnici rezultiralo usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta iz 1987. godine. Aktom su ojačani mehanizmi donošenja odluka o unutarnjem tržištu jer je uveden sistem glasanja kvalificiranom većinom za zajedničke carinske tarife, slobodno pružanje usluga, slobodu kretanja kapitala i usklađivanje nacionalnog zakonodavstva.

⁴²⁰ Treba napomenuti da nakon Lisabonskog ugovora dolazi do svojevrstnog izmještanja "sistema osiguranja zaštite konkurencije" iz samog teksta ugovora u Protokol br. 27 o unutarnjem tržištu i tržišnom natjecanju.

⁴²¹ Pandurević, N.: „Integracija u unutrašnje tržište EU kao ključni elemenat procesa evropskih integracija“, SUI GENERIS Znanstveno-stručni časopis o europskim integracijama, Direkcija za evropske integracije, 2018., str. 44-47

⁴²² ???

Aktivnosti na jačanju jedinstvenog tržišta Evropske unije su kontinuirane⁴²³ i tu, imajući u vidu njen zadatak koji se odnosi na uspostavljanje i osiguranje jedinstvenog tržišta, posebnu ulogu ima Komisija. S hronološkog aspekta neophodno je navesti nekoliko najvažnijih aktivnosti (akata) koje je poduzela Komisija. Kako bi se dovršila uspostava jedinstvenog tržišta kroz olakšavanje slobodnog kretanja robe, integriranje tržišta usluga, smanjenje utjecaja poreznih prepreka te kroz pojednostavljenje regulatornog okruženja, Komisija je usvojila Strategiju unutarnjeg tržišta od 2003. do 2010. godine. Kriza iz 2008. godine je pokazala da EU treba dodatno djelovati kako bi poboljšala svoj ekonomski model i obnovila konkurentnost te potcrtala potrebu za kombinacijom zdravih javnih finansija, dubokih strukturnih reformi i ciljanih ulaganja poštujući principe održivog rasta. Stoga je 2012. godine Komisija u Komunikaciji „Bolja upravljanje jedinstvenim tržištem”⁴²⁴ predložila niz mjera koje bi trebale osigurati efikasno funkcioniranje jedinstvenog tržišta prepoznatog kao ključ rješenja ekonomskog oporavka⁴²⁵. U Komunikaciji „Prema aktu o jedinstvenom tržištu”⁴²⁶ Komisija je dala 50 prijedloga za poboljšanje rada, poslovanja i međusobne razmjene. Iako su nedvosmisleno potvrđene koristi od unutrašnjeg tržišta, ipak je naglašen zahtjev za snažan, održiv i pravičan rast za poslovanje. Temelji takvog rasta su prepoznati u promociji i zaštiti kreativnosti, promociji novog pristupa ka održivom razvoju, fokusu na mala i srednja poduzeća, finansiranju inovacija i dugoročnih

⁴²³ U okviru finansiranja aktivnosti na jačanju jedinstvenog tržišta treba istaći Program jedinstvenog tržišta (Single market program SMP) kao program finansiranja EU-a koji pomaže jedinstvenom tržištu da dosegne svoj puni potencijal i osigurava oporavak Evrope od pandemije COVID-19. S 4,2 milijarde eura u razdoblju od 2021. do 2027. pruža integrirani paket za potporu i jačanje upravljanja jedinstvenim tržištem. Iako su vidljive koristi jedinstvenog tržišta, pandemija COVID-19 je pokazala da se jedinstveno tržište tek treba materijalizirati u brojnim područjima, odnosno da se može poboljšati u drugim, te da je jedinstveno tržište koje dobro funkcionira ključno za otpornost ekonomije Evrope. Program jedinstvenog tržišta objedinjuje ključne aktivnosti finansirane u okviru nekoliko prethodnih programa i treba da osigura će koherentniji i agilniji okvir finansiranja za podršku sljedećim ključnim ciljevima: sigurnost hrane, zaštita potrošača, podrška poduzećima, učinkovitije jedinstveno tržište, podrška razvoju standarda i izvješćivanju te visoka kvaliteta evropske statistike. Dostupno na: https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/funding-guide/single-market-programme-smp_en, pristupljeno 02.04.2022.

⁴²⁴ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Better Governance For The Single Market /*Com/2012/0259Final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0259>, pristupljeno 02.04.2022.

⁴²⁵ Evropsko vijeće i Evropski parlament su u martu 2012. prepoznali potrebu za jačanjem upravljanja jedinstvenim tržištem te za poboljšanjem njegove provedbe. Kao odgovor, u gore navedenoj Komunikaciji, Komisija predlaže posebno ambiciozan smjer djelovanja za postizanje brzog napretka u ključnim područjima s najvećim potencijalom rasta te konkretne mjere za daljnje poboljšanje 'ciklusa upravljanja' jedinstvenim tržištem, tj. načina na koji se pravila jedinstvenog tržišta osmišljavaju, provode i primjenjuju. Naime, Komisija je istakla značaj „mobilizacije“ u kontekstu napora za ostvarenje brzog napretka u područjima s najvećim potencijalom rasta. Ona je potcrtala potrebu da se članice usredotoče na ključna područja, postavljanje ambicioznih ciljeva kako bi osigurali pravilnu provedbu te praćenje i definiranje korektivnih mjera na polugodišnjem nivou. Kada je u pitanju efikasnost jedinstvenog tržišta, postavljen je zahtjev da jedinstveno tržište bolje funkcionira za preduzeća i građane, primjenu načela pametne regulacije pri izradi i provedbi pravila jedinstvenog tržišta te pametnije korištenje informatičkih alata kako bi informirali preduzeća i građane i omogućili im da iskoriste svoja prava i mogućnosti, brzo rješavanje problema, te osigurali bolji nadzor i koordinaciju. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:52012DC0259>, pristupljeno 02.04.2022

⁴²⁶ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Towards A Single Market Act For A Highly Competitive Social Market Economy 50 Proposals For Improving Our Work, Business And Exchanges With One Another /*Com/2010/0608Final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0608>, pristupljeno 02.04.2022.



investicija, kreiranju adekvatnog pravnog i fiskalnog okruženja za poslovanje. Posebno je istaknuta potreba za vraćanjem povjerenja u institucije i samu Evropsku uniju što je bilo moguće samo postavljanjem Evropljana u srce jedinstvenog tržišta. Kao slijed dotadašnjih aktivnosti i dodatnog napora u poboljšanju funkcioniranja jedinstvenog tržišta Zakonom o jedinstvenom tržištu (*Single market act I*), koji je Komisija predstavila u aprilu 2011. godine⁴²⁷, definirano je dvanaest poluga za poticanje rasta i jačanje povjerenja u ekonomiju. Zatim je u oktobru 2012. godine Komisija predložila drugi niz mjera za daljnji razvoj jedinstvenog tržišta i potpunije iskorištavanje njegovog potencijala u cilju ubrzanja ekonomskog rasta. Prijedlog se odnosio na donošenje novog Zakona o jedinstvenom tržištu⁴²⁸.

Strategija jedinstvenog tržišta 2015⁴²⁹ bio je plan Komisije za iskorištavanje punog potencijala jedinstvenog tržišta. Iako se na izgradnji jedinstvenog tržišta postiglo mnogo, ponekad se prednosti nisu ostvarivale jer pravila jedinstvenog tržišta nisu bila poznata, nisu se provodila ili su bivala narušavana drugim preprekama. A u okruženju koje se brzo mijenja jedinstveno tržište trebalo se prilagoditi novim idejama i poslovnim modelima. Zato je Komisija odlučila jedinstvenom tržištu dati važan poticaj poduzimanjem mjera koje će:⁴³⁰

- omogućiti ravnomjeren razvoj ekonomije dijeljenja (saradnje)⁴³¹,

⁴²⁷ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Single Market Act Twelve Levers To Boost Growth And Strengthen Confidence "Working Together To Create New Growth"/"Com/2011/0206 Final", dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0206>, pristupljeno 02.04.2022.

⁴²⁸ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Single Market Act Ii Together For New Growth /"Com/2012/0573final", dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0573>, pristupljeno 02.04.2022.

⁴²⁹ Dana 28. oktobra 2015. Evropska komisija predstavila je novu strategiju jedinstvenog tržišta za postizanje dubljeg i pravednijeg jedinstvenog tržišta od kojeg će imati koristi i potrošači i poduzeća. Naime, Komisija je objavila Komunikaciju „Poboljšanje jedinstvenog tržišta: više mogućnosti za ljude i preduzeća“ (Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Upgrading The Single Market: More Opportunities For People And Business Com/2015/0550 Final, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A550%3AFIN> i značajan prateći radni dokument „Strategija jedinstvenog tržišta za Evropu – analiza i dokazi“. Komunikacija Komisije Evropskom Parlamentu, Vijeću, Evropskom gospodarskom i socijalnom odboru i odboru regija Strategija Jedinstvenog Digitalnog Tržišta Za Evropu /"COM/2015/0192Final", dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A52015DC0192>, pristupljeno 02.04.2022.

⁴³⁰ Informacije o Strategiji i njenim mjerama preuzete sa: https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-market-strategy_en, pristupljeno 02.04.2022.

⁴³¹ U aprilu 2016. Evropska komisija predstavila je Komunikaciju o Evropskoj agendi za kolaborativnu ekonomiju čiji je cilj podržati potrošače, preduzeća i javna tijela da se s povjerenjem uključe u ovaj novi „poslovni ambijent“. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A European agenda for the collaborative economy COM/2016/0356 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A356%3AFIN>, pristupljeno 02.04.2022.

- pomoći malim i srednjim poduzećima i *start-up* preduzećima da rastu⁴³²,
- poboljšati mogućnosti prekograničog kretanja⁴³³,
- detektirati ograničenja u sektoru maloprodaje⁴³⁴,
- spriječiti diskriminaciju potrošača na temelju nacionalnosti ili mjesta stanovanja⁴³⁵,
- modernizirati sistem standarda⁴³⁶,
- stvoriti transparentnije, učinkovitije i odgovornije javne nabavke⁴³⁷,
- konsolidirati evropski okvir intelektualnog vlasništva⁴³⁸,
- osigurati kulturu usklađenosti i pametne provedbe u cilju stvaranja istinskog jedinstvenog tržišta⁴³⁹.

⁴³² Nastojao se poboljšati pristup privatnim firmama u finansiranju putem *Investment PlanSearch*-a i unije tržišta kapitala. Također, išlo se ka pojednostavljenju propisa o PDV-u, smanjenju troškova te ka osiguranju visokokvalitetne, internetske javne usluge kako bi se smanjio administrativni teret i Evropa učinila privlačnijom destinacijom za inovatore. Istaknuto je da će Komisija raditi na jasnim pravilima intelektualnog vlasništva prilagođenim malim i srednjim preduzećima te poduzeti posljednje korake potrebne da jedinstveni patent postane atraktivan i pristupačan način za evropske firme, uključujući mala i srednja preduzeća, da kapitaliziraju svoje ideje.

⁴³³ Posebno je stavljen akcent na problem mobilnosti stručnjaka u kontekstu slobode kretanja rada. Naime, više od 5000 zanimanja diljem Evrope zahtijeva posebne kvalifikacije. Iako su propisi o pristupu i obavljanju tih profesija osmišljeni kako bi zaštitili javni interes, mnogi od njih su sada nesrazmjerni i stvaraju nepotrebne regulatorne prepreke mobilnosti stručnjaka. Usluge čine dvije trećine ekonomije EU-a, ali je prekogranično pružanje usluga nedovoljno razvijeno i u tom kontekstu je trebalo poduzeti adekvatne mjere. Pružatelji poslovnih usluga, kao što su arhitektonska, inženjerska ili računovodstvena preduzeća koja žele ponuditi svoje usluge u drugoj zemlji EU-a, često se suočavaju s restriktivnim pravnim zahtjevima. Uklanjanje neopravdanih prepreka prekograničnom pružanju usluga stvorilo bi velike mogućnosti za ulazak na tržište novih preduzeća, poboljšalo konkurentnost i snizilo cijene za potrošače.

⁴³⁴ Maloprodajni sektor je bitan za nacionalne ekonomije, a na nivou Evropske unije je značajan jer upošljava veliki broj stanovnika i ima znatno učešće u GDP-u. Analizom pravila vezanih za maloprodajne objekte utvrđen je niz prepreka, uključujući ograničenja veličine ili lokacije maloprodajnih objekata, podnošenje zahtjeva za veliki broj dozvola ili duljinu postupka što ograničava slobode kretanja. U tom kontekstu predviđeno je da će Komisija predložiti najbolje prakse temeljene na rješenjima koja dobro funkcioniraju u različitim zemljama EU-a, koja omogućavaju nacionalnim tijelima da uoče neučinkovitost i moderniziraju svoje pravne okvire za maloprodaju. Na taj način bi se olakšalo trgovcima otvaranje prodajnih mjesta diljem EU-a.

⁴³⁵ Jasno je da bez evropskih potrošača nema ni jedinstvenog tržišta. Međutim, potrošači su se često žalili na diskriminaciju po osnovu državljanstva ili prebivališta, unatoč činjenici da to nije dopušteno zakonima EU-a. Najbolji primjeri su u sektoru telekomunikacijskih usluga gdje preduzeće odbija prodati internetsku vezu državljanima druge zemlje ili komunalna preduzeća koje nerezidentima naplaćuju više za vodu. U tom smislu je predviđeno da Komisija poduzme zakonodavne i provedbene aktivnosti kako bi osigurala da se potrošači, koji žele kupiti usluge ili proizvode u drugoj zemlji EU-a, ne suočavaju s različitim cijenama, prodajnim uvjetima ili opcijama isporuke, osim ako je to opravdano provjerljivim razlozima. To se odnosi kako na *online* tako i na fizičku kupovinu.

⁴³⁶ Standardi su dobrovoljne tehničke specifikacije koje se primjenjuju na različite proizvode, materijale, usluge i procese. Oni doprinose sigurnosti, inovacijama i interoperabilnosti te su ključni za izgradnju jedinstvenog tržišta. Međutim, proces standardizacije suočava se s izazovima promjena kao što su globalizacija, prošireni lanci opskrbe, sve veća uloga informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT), rastuća važnost usluga i spajanje roba i usluga u jedinstvene pakete. U tom kontekstu na modernizaciji standarda predviđena je zajednička aktivnost Komisije, Evropske organizacije za standardizaciju i preduzeća. Uredba (EU) broj 1025/2012 pruža pravnu osnovu za korištenje evropskih standarda za proizvode i usluge, utvrđivanje tehničkih specifikacija ICT-a i finansiranje procesa evropske standardizacije.

⁴³⁷ Zbog važnosti javnih nabavki za ekonomiju i jedinstveno tržište Evropske unije neophodno je osigurati efikasno i transparentno trošenje sredstava poreskog obveznika.

⁴³⁸ Zaštita intelektualnog vlasništva važna je za promicanje inovacija i kreativnosti, što zauzvrat stvara radna mjesta i poboljšava konkurentnost što je model rasta ekonomije. Da bi se osiguralo da pravo intelektualnog vlasništva ima pozitivne efekte na rast EU, potreban je atraktivan, pristupačan i učinkovit sistem prava intelektualnog vlasništva.

⁴³⁹ Usklađenost i pametno provođenje pravila su nužan uvjet ostvarenja „četiri slobode kretanja“.



Posebna institucionalna potpora osiguranju jedinstvenog tržišta data je formiranjem Radne grupe za provedbu jedinstvenog tržišta (*The Single Market Enforcement Task Force - SMET*)⁴⁴⁰. U okviru ove radne grupe Evropska komisija i nadležna tijela država članica raspravljaju o onim preprekama jedinstvenog tržišta koje je potrebno što hitnije riješiti kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje jedinstvenog tržišta. Cilj SMET-a je olakšati nesmetano funkcioniranje jedinstvenog tržišta, a vodeće načelo radne grupe je usredotočenost na jedinstveno tržište, identificiranje prepreka te razvoj i provedbu rješenja u različitim tokovima jedinstvenog tržišta. Poticanjem konstruktivnog dijaloga i saradnje, u ravnopravnom partnerstvu između Komisije i država članica EU-a, SMET omogućuje svojim članovima da rade zajedno sa zajedničkom odgovornošću za rezultate. Predviđeno je da o postignutom napretku SMET redovno obavještava Vijeće za konkurentnost i Odbor za unutarnje tržište i zaštitu potrošača Evropskog parlamenta.⁴⁴¹

2.1. Jedinstveno digitalno tržište

Digitalna ekonomija je ekonomska aktivnost koja proizlazi iz milijardi svakodnevnih internetskih veza među ljudima, preduzećima, uređajima, podacima i procesima. Okosnica digitalne ekonomije je hiperpovezanost. Hiperpovezanost znači rastuću međusobnu povezanost ljudi, organizacija i mašina koja je rezultat interneta, mobilne tehnologije, odnosno telekomunikacijskih sredstava. Digitalna ekonomija mijenja modele po kojim su konvencionalna preduzeća strukturirana i kako međusobno djeluju ujedno mijenjajući načine na koji potrošači dobivaju usluge, informacije i robu. Prema Thomasu Mesenburgu mogu se identificirati tri glavne komponente koncepta „digitalne ekonomije“: E-Infrastruktura za poslovanje (hardver, softver, telekomunikacije, mreže, ljudski kapital, itd.), E-poslovanje (kako se vodi posao, bilo koji proces koji organizacija provodi preko računalno posredovanih mreža), E-trgovina (prijenos robe, naprimjer, kada se knjiga prodaje na mreži).⁴⁴² Digitalizacija ekonomije je sveprisutna i taj proces se odvija različito od države do države. Evropska unija je prepoznala značaj digitalizacije, detektirala izazove koje nosi i poduzela niz aktivnosti kako bi se poduzeća i građani mogli uključiti u nove tokove.

⁴⁴⁰ Radna grupa za provedbu na jedinstvenom tržištu (SMET) osnovana je u skladu s Akcijskim planom za bolju provedbu i provedbu pravila jedinstvenog tržišta usvojenim u martu 2020. kao dio evropske industrijske strategije. https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-market-enforcement-taskforce_en, pristupljeno 02.04.2022.

⁴⁴¹ Vidi: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47154>, pristupljeno 02.04.2022.

⁴⁴² Khadzhiiev, T.: *Taxation And Tax Transformations To The Digital Economy Conditions*, Institute of Economics and Finance, Chechen State University, Russia, Grozny, 2019., str 134

Prijelaz iz informacijskog društva, prolazak kroz društvo znanja u jedinstveno digitalno tržište je dovršeno u Digitalnoj agendi za Evropu⁴⁴³ čiji cilj je ucrtati smjer za maksimiziranje društvenog i ekonomskog potencijala informaciono-komunikacijskih tehnologija (IKT-a), prije svega interneta kao vitalnog medija za ekonomske i društvene aktivnosti. Njena vodeća inicijativa bila je Jedinstveno digitalno tržište, digitalni prostor koji je pandan jedinstvenom tržištu Evropske unije, gdje robe i usluge, a posebno informacije i znanje slobodno *online* „putuju“ iz jedne države članice u drugu.

Iako Ugovorima nije predviđena nadležnost Evropske unije u regulaciji IKT-a, imajući u vidu važnost ovog sektora za ostvarivanje ekonomskog rasta, Evropska unija poduzima potrebne mjere oslanjajući se na sektorske i horizontalne politike. Temeljem ciljeva Lisabonske strategije⁴⁴⁴, prva desetogodišnja Digitalna agenda (2010-2020)⁴⁴⁵ objavljena je 2010. godine, a dodatno razvijena u okviru Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta za Evropu iz 2015⁴⁴⁶. Cilj je bio osigurati pravedno, otvoreno i sigurno digitalno okruženje, odnosno pružanje održivih ekonomskih i društvenih koristi od jedinstvenog digitalnog tržišta utemeljenog na brzom i ultrabrzom internetu i interoperabilnim aplikacijama. Nastojalo se osigurati bolji pristup digitalnoj robi i uslugama za potrošače i poduzeća širom Evrope, stvoriti odgovarajuće uslove za procvat digitalnih mreža i usluga. Jednostavno rečeno, cilj je osigurati puni potencijal za rast digitalne ekonomije. Detekcijom ključnih prepreka za iskorištavanje potencijala ITK sektora Digitalnom agendom (2010-2020) otvoreni su pravci djelovanja Evropske unije.⁴⁴⁷

- fragmentirana digitalna tržišta,
- nedostatak interoperabilnosti,
- porast internetskog kriminala i rizik od niskog povjerenja u mreže,
- nedostatak investicija u mreže,

⁴⁴³ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Digital Agenda for Europe /*COM/2010/0245f/2*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245R%2801%29>, pristupljeno 02.04.2022.

⁴⁴⁴ Na sastanku Evropskog vijeća, održanom u martu 2000. godine u Lisabonu, čelnici vlada i država članica Evropske unije postigli su dogovor o zajedničkom strateškom cilju prema kojem bi EU do 2010. godine trebala postati najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta utemeljeno na znanju te sposobno za održivi gospodarski rast, s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom gospodarskom i socijalnom kohezijom. Radi postizanja tog cilja usvojena je tzv. Lisabonska strategija, odnosno Lisabonska agenda, s programom koji povezuje kratkoročne političke inicijative te srednjoročne i dugoročne gospodarske reforme. Kesner-Škreb, M.: Lisabonska Strategija, Pojmovnik Institut za javne financije, Zagreb UDK 331.5:364.23(4-67 EU)

⁴⁴⁵ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC0245&from=en>, pristupljeno 03.04.2022.

⁴⁴⁶ Komisija je u maju 2015. donijela Strategiju digitalnog jedinstvenog tržišta (COM(2015)0192), u kojoj je utvrđen intenzivan program zakonodavnog rada za izgradnju europske digitalne ekonomija.

⁴⁴⁷ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52010DC0245>, pristupljeno 03.04.2022.



- nedovoljna istraživanja i inovacije,
- nedostatak digitalne pismenosti i vještina te
- propuštene prilike u bavljenju društvenim izazovima.

Sve ove dimenzije dokazuju sveobuhvatan strateški napor Evropske komisije, ali u isto vrijeme dokazuju i poteškoću ispravnog rješavanja regulacije digitalizacije zbog široke domene u kojima tehnologija djeluje i ostvaruje promjene. U poređenju s prethodnim strategijama, Digitalna agenda za Evropu, fokusirajući se na izgradnju jedinstvenog digitalnog tržišta, razlikovala je do tada poznati digitalni prostor u Evropi od jedinstvenog tržišta utemeljenog na „četiri slobode“. Naime, u potpuno funkcionalnom jedinstvenom digitalnom tržištu, informacije slobodno putuju preko granica država članica velikom brzinom, ali u isto vrijeme ultrabrzi pristup internetu pomaže razvoju malih i srednjih poduzeća da se bolje pozicioniraju u novoj ekonomiji. Istovremeno, korisnike se mora poticati da stalno poboljšavaju svoje digitalne vještine kako bi bili konkurentniji na novom tržištu rada gdje su digitalne vještine najvažnije.

Da bi se realizirali ciljevi Prvog digitalnog programa (Digitalne agende 2010-2020), poduzeto je niz aktivnosti i doneseno je niz akata kao što su⁴⁴⁸: Uredba o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji⁴⁴⁹, Uredba o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom ličnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka⁴⁵⁰, Direktiva o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka⁴⁵¹, Uredba o okviru za slobodan protok neosobnih podataka u Evropskoj uniji⁴⁵², Uredba o Agenciji Evropske unije za kibersigurnost (ENISA) te o kibersigurnosnoj certifikaciji u području informacijske i komunikacijske tehnologije⁴⁵³, Direktiva o otvorenim

⁴⁴⁸ Vidi: https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.4.3.pdf, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁴⁹ Uredba (EU) broj 531/2012 Evropskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2012. o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji (preinaka) Tekst značajan za EGP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32012R0531>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵⁰ Uredba (EU) 2016/679 Evropskog Parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=PT>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵¹ Direktiva (EU) 2016/680 Evropskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32016L0680>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵² Uredba (EU) 2018/1807 Evropskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o okviru za slobodan protok neosobnih podataka u Evropskoj uniji (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1807>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵³ Uredba (EU) 2019/881 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o ENISA-i (Agencija Evropske unije za kibersigurnost)

podacima i ponovnoj upotrebi informacija javnog sektora⁴⁵⁴ kojom je poboljšana regulatorni okvir zaštite podataka u Evropskoj uniji. Zatim su donesene Uredba o rješavanju pitanja neopravdanoga geografskog blokiranja i drugih oblika diskriminacije na unutarnjem tržištu na temelju državljanstva, mjesta boravišta ili mjesta poslovnog nastana klijenata⁴⁵⁵ te Uredba o prekograničnoj prenosivosti usluga internetskog sadržaja na unutarnjem tržištu⁴⁵⁶ čime se nastojalo smanjiti fragmentiranost tržišta te povećati interoperabilnost.

Digitalnom agendom 2020-2030. Evropska unija ide dalje ka stvaranju pretpostavki za iskorištavanje potencijala koje digitalizacija donosi, posebno imajući u vidu važnost digitalnih usluga. U tom kontekstu, kao prioriteta za navedeni referentni period navedeni su: razvoj kvantnog računarstva, strategija lanca blokova i trgovinska politika koja se temelji na lancima blokova, antropocentrična i pouzdana umjetna inteligencija, poluvodiči (Evropski akt o čipovima), digitalna suverenost, kibersigurnost, gigabitna povezivost, 5G i 6G, evropski podatkovni prostor i infrastruktura te postavljanje globalnih tehnoloških standarda. Evropska komisija je 9. marta 2021. predložila uvođenje Digitalnog kompasa⁴⁵⁷ definirajući četiri digitalna cilja koja treba ostvariti do 2030. u pogledu:⁴⁵⁸

- sticanja vještina: najmanje 80% svih odraslih osoba trebalo bi imati osnovne digitalne vještine, a u EU-u bi trebalo biti zaposleno 20 miliona stručnjaka za IKT među kojima bi trebalo biti više žena;
- digitalna transformacija preduzeća: oko 75% preduzeća trebalo bi se koristiti uslugama računarstva u oblaku⁴⁵⁹, velikim količinama podataka i umjetnom inteligencijom.

te o kibersigurnosnoj certifikaciji u području informacijske i komunikacijske tehnologije i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 526/2013 (Akt o kibersigurnosti) (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32019R0881>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵⁴ Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1024>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵⁵ Uredba (EU) 2018/302 Evropskog parlamenta i Vijeća od 28. veljače 2018. o rješavanju pitanja neopravdanoga geografskog blokiranja i drugih oblika diskriminacije na unutarnjem tržištu na temelju državljanstva, mjesta boravišta ili mjesta poslovnog nastana klijenata te o izmjeni uredbi (EZ) br. 2006/2004 i (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32018R0302>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵⁶ Uredba (EU) 2017/1128 Evropskog Parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o prekograničnoj prenosivosti usluga internetskog sadržaja na unutarnjem tržištu (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1128&from=HU>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵⁷ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade COM/2021/118 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>, pristupljeno 20.03.2022.

⁴⁵⁸ Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/64/digitalna-agenda-za-europu> 21.03.2022.

⁴⁵⁹ Računarstvo u oblaku (engl. *cloud computing*) predstavlja praksu korištenja računarske mreže bez potrebe instaliranja na osobno računalo, što smanjuje troškove sredstava za računalnu infrastrukturu i održavanje. Na ovaj način omogućava se pružanje IT infrastrukture



- jom; više od 90% malih i srednji poduzeća u Uniji trebalo bi dosegnuti barem osnovnu razinu digitalnog intenziteta; broj „jednoroga“⁴⁶⁰ u Uniji trebao bi se udvostručiti;
- sigurna i održiva digitalna infrastruktura u domaćinstvima: sva bi domaćinstva u Uniji trebala imati gigabitnu povezivost, a sva naseljena područja trebala bi biti pokrivena 5G mrežom;
 - digitalizacija javnih usluga: sve ključne usluge trebale bi biti dostupne na internetu; svi građani će imati pristup svojoj zdravstvenoj dokumentaciji u elektroničkom obliku, a 80% građana trebalo bi se koristiti rješenjem za digitalni identitet.

U odgovoru na pitanje „Zašto nam je potrebno jedinstveno digitalno tržište?“, u Strategiji jedinstvenog digitalnog tržišta iz 2015. Komisija ističe da je na jedinstvenom digitalnom tržištu osigurano slobodno kretanje robe, osoba, usluga i kapitala, a pojedinci i poduzeća mogu neometano pristupati aktivnostima na internetu i obavljati ih u uvjetima poštene tržišne konkurencije te uz visok nivo zaštite potrošača i ličnih podataka, bez obzira na njihovo državljanstvo ili mjesto boravišta. Uspostavom jedinstvenog digitalnog tržišta osigurat će se da Evropa zadrži vodeći položaj u svijetu u digitalnoj ekonomiji, što će pomoći evropskim poduzećima da rastu na svjetskom nivou.⁴⁶¹ Jedinstveno digitalno tržište, kao fundus digitalne ekonomije Evropske unije, utiče na povećanje efikasnosti zbog smanjenja troškova, ali i smanjenje negativnog utjecaja na okoliš. Digitalno tržište i ekonomija, sa svim promjenama koje nose, zahtijevaju od Evropske unije novi pristup regulaciji niza pitanja, od računarstva u oblaku, preko prekograničnog pristupa sadržajima pa do zaštite privatnosti i kibersigurnosti. Cilj jedinstvenog digitalnog tržišta jeste uklanjanje nacionalnih prepreka za trgovinu preko interneta jer *e-trgovina* donosi opipljivu korist za potrošače. E-trgovina smanjuje informativnu asimetriju potrošača, dovodi do većeg asortimana roba i usluga, nižih cijena, veće kvalitete. Prednosti koje digitalno tržište donosi, potvrđene u vrijeme pandemije Covid-19, dodatno su ubrzale aktivnosti Evropske unije ka uspostavljanju jedinstvenog digitalnog tržišta. U tom kontekstu je neophodno istaći nekoliko bitnih akata i aktivnosti koje je Evropska komisija poduzela: Komunikacija naslovljena „Evropa 2020 - Strategija za pametan, održiv i uključiv rast“⁴⁶², Strategija o umjetnoj inteligenciji za Evropu⁴⁶³, Etičke smjernice za pouzdanu umjetnu inteligenciju, Bijela knjiga „Umjetna inteli-

kroz prostor za pohranu podataka ili kroz aplikacijski softver kao uslugu putem interneta.

⁴⁶⁰ Inovativna novoosnovana preduzeća, takozvanih „jednoroga“, odnosno novoosnovanih poduzeća s visokim rastom čija se vrijednost procjenjuje na više od 1 milijarde američkih dolara.

⁴⁶¹ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0192>, pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁶² Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020>, pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁶³ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2018:237:FIN>, pristupljeno 21.03.2022.

gencija – Evropski pristup izvrsnosti i izgradnji povjerenja⁴⁶⁴ te Komunikacije o izgradnji digitalne budućnosti Evrope⁴⁶⁵ i Evropska strategija za podatke⁴⁶⁶. Pravac daljeg razvoja i aktivnosti vezanih za digitalno tržište Komisija je naglasila u komunikaciji naslovljenoj „Evropa na djelu: oporavak i priprema za sljedeću generaciju“. Naime, jedinstveno digitalno tržište će biti stub oporavka EU-a od pandemije bolesti COVID-19 i aktivnosti će se usmjeriti na: (1.) ulaganja u bolju povezanost, (2.) snažniju industrijsku i tehnološku prisutnost u strateškim dijelovima opskrbnog lanca (npr. umjetnu inteligenciju, kibersigurnost, tehnologiju 5G, infrastrukturu za računarstvo u oblaku), (3.) realnu ekonomiju podataka i zajedničke evropske podatkovne prostore te (4.) pravednije i jednostavnije poslovno okruženje.⁴⁶⁷

2.2. Mehanizam zaštite konkurencije kao pretpostavka funkcioniranja unutrašnjeg tržišta

Tržišni mehanizam počiva na efikasnoj tržišnoj konkurenciji. Tržišna konkurencija polučuje niz koristi za potrošače, preduzeća i državu uopće. Veća konkurentnost stvara veću produktivnost i bolju kvalitetu proizvoda i usluga. Preduzeća mogu zadovoljiti preferencije potrošača i, posljedično, postići bolju poziciju na tržištu. Tržište stalno raste, a potrošači imaju koristi od nižih cijena i sveobuhvatnijeg asortimana roba i usluga. U konkurentskoj utakmici preduzeća nastoje više investirati u istraživanje i razvoj kako bi ostvarili konkurentsku prednost. Veća konkurentna prednost i veći tržišni udio osigurava i veću dobit za preduzeća. Konkurencija, investiranje, istraživanje i razvoj sinergijski djeluju na povećanje društvenog blagostanja. Iz ovog razloga svaka država nastoji osigurati adekvatan mehanizam zaštite tržišne konkurencije, odnosno usvaja i provodi određenu politiku konkurencije.⁴⁶⁸

Evropska unija ekonomski progres temelji na jedinstvenom, unutrašnjem tržištu. Da bi to tržište funkcioniralo, bilo je neophodno uspostaviti mehanizam zaštite konkurencije na jedinstvenom tržištu Evropske unije. Iako pravni mehanizam zaštite konkurencije na

⁴⁶⁴ Vidi: https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_hr, pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁶⁵ Vidi: https://ec.europa.eu/info/publications/communication-shaping-europes-digital-future_hr, pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁶⁶ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1589359545381&uri=CELEX:52020DC0066>, pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁶⁷ Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/43/sveprisutno-jedinstveno-digitalno-trziste>, pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁶⁸ Kao osnova za pisanje ovog dijela korišten dio iz Imamović-Čizmić, K.: „Modaliteti pravne zaštite tržišne konkurencije i njihova primjena u ekonomiji Bosne i Hercegovine“, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Sarajevo, 2012.



unutrašnjem tržištu čini veliki broj akata različite pravne snage, na ovom mjestu se izdvajaju njegovi temelji:

- a) članovi od 101 do 109 UFEU-a i Protokol broj 27 o unutarnjem tržištu i tržišnoj konkurenciji, kojima se pojašnjava da je sistem pravedne tržišne konkurencije ključni dio unutarnjeg tržišta, kako je utvrđeno u članu 3 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU);
- b) Uredba o koncentracijama⁴⁶⁹ i njezina provedbena pravila⁴⁷⁰;
- c) Članovi 37, 106 i 345 UFEU-a o javnim poduzećima te članovi 14, 59, 93, 106, 107, 108 i 114 UFEU-a o obavljanju javnih usluga, usluga od općeg interesa i usluga od općeg ekonomskog interesa; Protokol broj 26 o uslugama od općeg interesa; član 36 Povelje Evropske unije o temeljnim pravima.

Osnovne odrednice mehanizma pravne zaštite tržišne konkurencije Evropske unije refleksija su specifičnosti pravne prirode Evropske unije i njenog pravnog poretka. Politika i pravo konkurencije u Evropskoj uniji uveliko se razlikuju od prava i politike konkurencije u drugim državama. Pravna pravila kojima se zabranjuju društveno štetna ponašanja na unutrašnjem tržištu odnose se na sve učesnike i na sve grane i oblasti privređivanja.⁴⁷¹ To znači da od njihove primjene nisu izuzeti ni privredni subjekti kojima je povjereno obavljanje aktivnosti od općeg ekonomskog interesa, izuzev u slučajevima kada im postupanje po tim pravilima sprečava ispunjenje zadataka koji su im povjereni.⁴⁷²

Nepostojanje određenog mehanizma pravne zaštite tržišne konkurencije u Evropskoj uniji dovelo bi do poremećaja u funkcioniranju jedinstvenog evropskog tržišta, pravne nesigurnosti i demotivacije privrednih subjekata da proaktivno djeluju, investiraju i na kraju se takmiče na evropskom tržištu. To bi se, nadalje, negativno odrazilo na ekonomski rast i napredak članica Evropske unije te, s obzirom na ciljeve navedene u osnivačkim govorima, upitnim učinilo svrhu njenog postojanja. Stoga, zbog moguće multiplikacije negativnih posljedica

⁴⁶⁹ Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ o koncentracijama) Tekst značajan za EGP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/ALL/?uri=CELEX:32004R0139>, pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁷⁰ Uredba Komisije (EZ) br. 802/2004 od 7. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02004R0802-20140101>, pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁷¹ Treba istaći da su za pojedine grane i oblasti privređivanja doneseni posebni propisi, naprimjer za djelatnost poljoprivrede, prijevoza, pomorskog prijevoza, a od primjene prava konkurencije nije izuzeta ni proizvodnja vojne opreme, s tim da je članicama ostavljena mogućnost da poduzimaju mjere za zaštitu s tim u vezi važnih interesa sigurnosti.

⁴⁷² Šoljan, V.: Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice, Ibis grafika, Zagreb, 2004., str. 6

nastalih narušavanjem konkurencije na jedinstvenom evropskom tržištu, od iznimne je važnosti očuvanje i neprekidna dogradnja mehanizma pravne zaštite tržišne konkurencije.

Osnovne karakteristike mehanizma zaštite tržišne konkurencije u Evropskoj uniji su:⁴⁷³

- bazira se na administrativnoj primjeni prava;
- monističkog je tipa s obzirom da je Komisija jedino tijelo koje obavlja istražne radnje i donosi odluke, dakle nema razdvajanja istražnog postupka od postupka donošenja odluka po određenom predmetu;
- Komisija je, kao organ ili tijelo nadležno za javnu primjenu prava konkurencije, političko tijelo;
- u dijelu koji se odnosi na postupak prije odlučivanja po predmetu ne vrši se rasprava u juridičkom smislu;
- u njemu ne postoji sudsko preispitivanje privremenih odluka niti neograničeno preispitivanje sankcionih odluka;
- vremenom je izvršena decentralizacija ingerencija s jednog organa Komisije na nacionalna tijela za zaštitu tržišne konkurencije i sudove;
- karakteristično je prisustvo ekonomskog nacionalizma i višegodišnje bitke Unije i nacionalnih metoda zaštite domaćih proizvoda;
- dolazi do izražaja prerastanje politikâ institucija u politike moći;
- u njegovom kreiranju i aplikaciji, zbog specifičnosti pravne prirode i ciljeva Evropske unije, dolazi do izražaja poseban utjecaj drugih politikâ.

Imajući u vidu razvojni put mehanizma pravne zaštite tržišne konkurencije postavlja se pitanje izmjenâ nakon donošenja Lisabonskog ugovora. Lisabonskim ugovorom uklonjeno je “uspostavljanje sistema koji osigurava da konkurencija na unutrašnjem tržištu ne bude narušena”, što se prema članu 3 Ugovora o Evropskoj uniji smatralo ciljem. Isti ciljevi su, ipak, na određeni način reproducirani u novim ugovorima, primjerice dodatak u Protokol 27 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije. Za Komisiju dodatak u Protokol 27 osigurava da je “suština ekonomskih odredbi Ugovora ostala čvrsto netaknuta”⁴⁷⁴. To potvrđuje stav glavnih čelnika Opće uprave za konkurenciju (*Directorate Generale of Competition – DGC*) gdje se

⁴⁷³ Konstrukciona podloga sintetiziranja odrednica modaliteta preuzeta sa Assimakis P. K.: *Article 102 Enforcement Between Effectiveness and Due Process*, Hellenic Competition Commission, University College London, dostupno na: [http://www.agcm.it/AGCM_ITA/EVENTI/EVENTI.nsf/cd33e4d549490cb4c125699000386c4c/6649a12876e6a187c12577000035b4ec/\\$FILE/Komninos9Aprile.pdf](http://www.agcm.it/AGCM_ITA/EVENTI/EVENTI.nsf/cd33e4d549490cb4c125699000386c4c/6649a12876e6a187c12577000035b4ec/$FILE/Komninos9Aprile.pdf), pristupljeno 12.07.2010.

⁴⁷⁴ O utjecaju Lisabonskog sporazuma na politiku konkurencije vidi: Gerard, D.: *EU Competition Policy after Lisbon: Time to Review the*



reforme uvedene Lisabonskim sporazumom smatraju instrumentom ili načinom odgovora na globalne izazove. Povjerenje u principe prava konkurencije i praksu postalo je opravdano zahtjevom da se isti inkorporiraju u multilateralnu i bilateralnu trgovinsku politiku. Obnovljeno opredjeljenje za evropsku politiku konkurencije također znači obnovljeno opredjeljenje za postupno oblikovanje globalnog regulatornog okvira u skladu s evropskim standardima, a Lisabonski ugovor najbolji je mogući odgovor na taj izazov.

2.2.1. Osnovna pravila konkurencije na jedinstvenom tržištu

Ako je pretpostavka formiranja i postojanja jedinstvenog tržišta slobodna konkurencija među učesnicima, onda je pravni osnov njene realizacije dat u odredbama članova 101 – 109.⁴⁷⁵ Radi se o temeljnim odredbama kojima se reguliraju dvije vrste ponašanja privrednih subjekata. Prva je ponašanje više privrednih subjekata označeno kao *zajedničko djelovanje* kroz različite oblike sporazumijevanja kojima se narušava, ograničava ili sprečava konkurencija na jedinstvenom tržištu – karteli. Druga vrsta ponašanja su djelovanja *privrednih subjekata izrazite tržišne* moći s ranije navedenim negativnim posljedicama po konkurenciju na tržištu.

Odredba člana 101 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije zabranjuje sklapanje kartelnih ograničavajućih sporazuma propisujući sljedeće⁴⁷⁶:

“1. Zbog nespojivosti s unutrašnjim tržištem, zabranjeni su svi sporazumi između poduzeća, odluke udruženja poduzeća i zajedničko djelovanje koji bi mogli utjecati na trgovinsku razmjenu između država članica i koji za cilj ili posljedicu imaju sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja unutar unutrašnjeg tržišta, a osobito oni kojima se:

- (a) izravno ili neizravno određuju kupovne ili prodajne cijene ili drugi trgovinski uvjeti;
- (b) ograničavaju ili nadziru proizvodnja, tržišta, tehnički razvoj ili ulaganja;
- (c) dijeli tržište ili izvori nabave;

⁴⁷⁵ *State Action Doctrine?*, Research Fellow, Chair of European Law, Louvain University (UCL) and Fulbright-Schuman Visiting Research Scholar, Harvard Law School (Institute for Global Law & Policy), January 2010.

⁴⁷⁵ Ovdje treba napomenuti je prihvaćeno pravo konkurencije u užem smislu (zastupljeno i u legistativi Bosne i Hercegovine a i u stajalištu AZTN RH) te nije obuhvaćen dio odredbi koje se odnose na državne potpore.

⁴⁷⁶ Prijevod čl. 101 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije bivšeg čl. 81 [85] Ugovora Evropske zajednice preuzet sa: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, pristupljeno 21.03.2022.

- (d) primjenjuju nejednaki uvjeti na iste poslove s različitim trgovačkim partnerima čime ih se stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju;
 - (e) sklapanje ugovora uvjetuje pristankom drugih stranaka na dodatne obaveze koje, po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima, nemaju nikakve veze s predmetom tih ugovora.
2. Svi sporazumi ili odluke zabranjeni na temelju ovog člana automatski su ništavni.
3. Međutim, odredbe stavka 1. mogu se proglasiti neprimjenjivima u slučaju:
- svakog sporazuma ili vrste sporazuma između poduzeća;
 - svake odluke ili vrste odluka udruženja poduzeća;
 - svakoga zajedničkoga djelovanja ili vrste zajedničkoga djelovanja koji pridonose poboljšanju proizvodnje ili distribucije robe, odnosno promicanju tehničkoga ili privrednog napretka, pri čemu potrošačima omogućavaju pravedan udio u koristi koja iz njih proizlazi, te koji:
 - (a) dotičnim poduzećima ne nameću ograničenja koja nisu neophodna za postizanje ovih ciljeva i
 - (b) tim poduzećima ne omogućavaju uklanjanje konkurencije u pogledu značajnog dijela proizvoda u pitanju.”

Ne isključujući primjenu odredbe člana 101, odredba člana 102 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije zabranjuje određene oblike ponašanja privrednih subjekata koji imaju značajnu tržišnu moć propisujući sljedeće⁴⁷⁷:

“Svaka zloupotreba vladajućeg položaja od strane jednog ili više poduzeća na unutrašnjem tržištu ili njegovom značajnom dijelu zabranjena je kao nespojiva sa zajedničkim tržištem utoliko što bi mogla utjecati na trgovinsku razmjenu između država članica.

Takva se zloupotreba može posebice sastojati u:

- (a) izravnom ili neizravnom nametanju nepravednih kupovnih ili prodajnih cijena ili drugih nepravednih trgovinskih uvjeta;
- (b) ograničavanju proizvodnje, tržišta ili tehničkog razvitka na štetu potrošača;
- (c) primjeni nejednakih uvjeta na iste poslove s različitim trgovačkim partnerima čime ih se stavlja u nepovoljan položaj u odnosu na konkurenciju;

⁴⁷⁷ Prijevod čl. 102 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, bivšeg čl. 82 [86] Ugovora Evropske zajednice, preuzet sa: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, pristupljeno 21.03.2022.



- (d) uvjetovanju sklapanja ugovora pristankom drugih stranaka na dodatne obaveze koje, po svojoj prirodi ili prema trgovačkim običajima i praksi, nemaju nikakve veze s predmetom tih ugovora.”

U cilju efikasnije primjene navedenih odredbi, član 103 istog Ugovora ovlašćuje Vijeće da, na prijedlog Komisije i uz savjetovanje Evropskog parlamenta, donosi uredbe ili smjernice kojima se detaljnije razrađuju načini implementacije načela utvrđenih spomenutim odredbama. Radi osiguranja poštivanja načela smještenih u okviru spomenutih odredbi, proceduralni karakter odredbe člana 105, bez štete po odredbu člana 104 Ugovora Evropske unije, određuje nadležnost Komisije u pokretanju istražnog postupka u slučajevima kada postoji pretpostavka o nastanku povrede načela i to na inicijativu države članice ili po službenoj dužnosti. Istom odredbom daje se Komisiji mogućnost predlaganja poduzimanja određenih mjera kako bi se otklonile povrede načela. Ukoliko izvršenje mjera izostane, Komisija ima mogućnost donošenja odluke kojom se utvrđuje takvo ponašanje i u kojoj ovlašćuje države članice da poduzmu mjere za rješavanje takvih situacija.

U ovu grupu izvora prava konkurencije u Evropskoj uniji većina autora ubraja i odredbu člana 106 Ugovora o funkcioniranju EU kojom se osigurava obaveznost primjene za sve privredne subjekte i sve grane i oblasti privređivanja, izuzev u slučajevima kada bi to ugrozilo realizaciju općih ekonomskih interesa.⁴⁷⁸ Spomenuta odredba odnosi se na javna preduzeća, odnosno privredne subjekte koji obavljaju aktivnosti od općeg interesa i propisuje da⁴⁷⁹:

1. U slučaju javnih poduzeća i poduzeća kojima države članice daju posebna ili isključiva prava, države članice ne smiju donositi niti ostavljati na snazi mjere koje su u suprotnosti s pravilima sadržanima u ovom Ugovoru, a posebice s pravilima utvrđenima u članu 12. i članovima 101 - 109.⁴⁸⁰
2. Poduzeća kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa ili koja su po svojoj prirodi monopoli koji ostvaruju prihod, podliježu pravilima sadržanima u ovom Ugovoru, a posebice pravilima o tržišnom natjecanju i to u mjeri u kojoj primjena tih pravila ne sprečava, *de jure* ili *de facto*, obavljanje posebnih

⁴⁷⁸ O izvorima prava konkurencije Evropske unije šire vidi: Šoljan, V.: Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice, Ibis grafika, Zagreb, 2004., str. 28

⁴⁷⁹ Prijevod čl. 106 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, bivšeg čl. 86 Ugovora Evropske zajednice, preuzet sa: <http://www.aztn.hr/> (prim. prev.), pristupljeno 21.03.2022.

⁴⁸⁰ U prijevodu stoji čl. 81 i čl. 89, a s obzirom na to da je preuzet prije stupanja na snagu Lisabonskog sporazuma, prihvatljivije je da se uskladi s aktualnom numeracijom.

zadaca koje su im povjerene. Razvoj trgovine pritom ne smije biti pogođen u mjeri u kojoj bi to bilo suprotno interesima Unije.

3. Komisija je dužna osigurati primjenu odredbi ovoga člana i, po potrebi, donositi odgovarajuće direktive ili odluke naslovljene na države članice.”

Uredbe Vijeća i Komisije predstavljaju najznačajniji sekundarni izvor prava konkurencije. Vijeće i Komisija su, shodno odredbi člana 103 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije, donijeli niz uredbi i smjernica kojima se detaljno ostvaruju načela utemeljena odredbama člana 101 i člana 102 istog Ugovora. Vijeće je donijelo niz uredbi kojima se reguliraju određena materijalna pitanja i kojima je utvrđena nadležnost Komisije da donosi vlastite uredbe i postupa po službenoj dužnosti u slučajevima kada jeste ili kada postoji mogućnost da bude narušena, spriječena ili ograničena konkurencija, odnosno da donosi akte kojima se utvrđuju pravila za vođenje postupka zaštite tržišne konkurencije.

Neke od najznačajnijih uredbi Vijeća su:

- a) Uredba Vijeća o primjeni pravila tržišnog natjecanja na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima⁴⁸¹,
- b) Uredba Vijeća o primjeni člana 81 stava 3. Ugovora na određene kategorije sporazuma i usklađenih praksi u sektoru zračnog prometa⁴⁸²,
- c) Uredba o primjeni člana 85 stava 3 Ugovora na određene kategorije sporazuma, odluka i usklađenih djelovanja u sektoru osiguranja⁴⁸³,
- d) Uredba o primjeni člana 81 stavka 3 Ugovora na određene kategorije sporazuma, odluka i usklađenih djelovanja između brodara u linijskom pomorskom prometu⁴⁸⁴,
- e) Uredba o zastarama u postupcima i izvršenju sankcija prema pravilima Evropske

⁴⁸¹ Council Regulation (EC) No 1184/2006 of 24 July 2006 applying certain rules of competition to the production of, and trade in, agricultural products (Codified version), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1184>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁸² Uredba Vijeća (EZ) br. 487/2009 od 25. svibnja 2009. o primjeni članka 81. stavka 3. Ugovora na određene kategorije sporazuma i usklađenih praksi u sektoru zračnog prometa (Kodificirana verzija) Tekst značajan za EGP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32009R0487>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁸³ Uredba Vijeća (EEZ) br. 1534/91 od 31. svibnja 1991. o primjeni članka 85. stavka 3. Ugovora na određene kategorije sporazuma, odluka i usklađenih djelovanja u sektoru osiguranja, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A31991R1534>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁸⁴ Uredba Vijeća (EZ) br. 246/2009 od 26. veljače 2009. o primjeni članka 81. stavka 3. Ugovora na određene kategorije sporazuma, odluka i usklađenih djelovanja između brodara u linijskom pomorskom prometu (konzorciji) (kodificirana verzija), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32009R0246>, pristupljeno 24.03.2022.



- ekonomske zajednice koja se odnose na prijevoz i tržišnu konkurenciju⁴⁸⁵,
- f) Uredba o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) broj 4056/86 o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu članova 85 i 86 Ugovora na pomorski prijevoz i izmjeni Uredbe (EZ) broj 1/2003 u pogledu proširenja područja njene primjene na kabotažu i međunarodnu slobodnu plovidbu⁴⁸⁶,
 - g) Uredba o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) broj 3975/87 te izmjeni Uredbe (EEZ) broj 3976/87 i Uredbe (EZ) broj 1/2003 u vezi sa zračnim prijevozom između Zajednice i trećih zemalja⁴⁸⁷ i
 - h) ranije spomenuta Uredba o kontroli koncentracija između poduzetnika⁴⁸⁸.

S obzirom na to da je Vijeće donošenjem navedenih uredbi utvrdilo njenu zakonodavnu nadležnost u pogledu donošenja propisa kojima se regulira zaštita tržišne konkurencije u Evropskoj uniji, u oblasti ispunjavanja uvjeta za izuzeće od primjene odredbe člana 102 Komisija je donijela niz značajnih uredbi:

- a) Uredba Komisije (EU) 2022/720 od 10. maja 2022. o primjeni člana 101 stav 3 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije na kategorije vertikalnih sporazuma i usklađenih djelovanja (Tekst značajan za EGP)⁴⁸⁹,
- b) Uredba o primjeni člana 101 stava 3 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije na određene kategorije sporazuma o specijalizaciji⁴⁹⁰,
- c) Uredba o primjeni člana 101 stava 3 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije na

⁴⁸⁵ Uredba Vijeća (EEZ) br. 2988/74 od 26. studenoga 1974. o zastarama u postupcima i izvršenju sankcija sukladno pravilima Europske ekonomske zajednice u području prometa i tržišnog natjecanja, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A31974R2988>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁸⁶ Council Regulation (EC) No 1419/2006 of 25 September 2006 repealing Regulation (EEC) No 4056/86 laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport, and amending Regulation (EC) No 1/2003 as regards the extension of its scope to include cabotage and international tramp services (Text with EEA relevance) dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1419>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁸⁷ Uredba Vijeća (EZ) BR. 411/2004 od 26. veljače 2004. o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 3975/87 te izmjeni Uredbe (EEZ) br. 3976/87 i Uredbe (EZ) br. 1/2003 u vezi sa zračnim prijevozom između Zajednice i trećih zemalja (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0411&from=FI>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁸⁸ Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ o koncentracijama) (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139&from=BG>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁸⁹ Commission Regulation (EU) 2022/720 of 10 May 2022 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices (Text with EEA relevance)

⁴⁹⁰ Uredba Komisije (EU) br. 1218/2010 od 14. prosinca 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije na određene kategorije sporazuma o specijalizaciji Tekst značajan za EGP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32010R1218>, pristupljeno 24.03.2022.

- određene kategorije sporazuma o istraživanju i razvoju⁴⁹¹,
- d) Uredba o primjeni člana 81 stav 3 Ugovora na određene kategorije sporazuma, odluka i usklađene prakse u sektoru osiguranja⁴⁹²,
 - e) Uredba o postupcima koje Komisija vodi na temelju članova 81 i 82 Ugovora o EZ-u⁴⁹³,
 - f) Uredba broj 1217/2010 o primjeni člana 101 stav 3 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije na određene kategorije sporazuma o istraživanju i razvoju,⁴⁹⁴
 - g) Uredba Komisije (EZ) broj 802/2004 od 7. aprila 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) broj 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (Tekst značajan za EGP).

Pored spomenutih akata Komisija je donijela niz neobavezujućih akata i u tom smislu posebno su važne obavijesti jer sadrže stavove Komisije u pogledu problema i poteškoća nastalih u primjeni prava konkurencije; educiraju i ukazuju na namjeru primjene prava u skladu sa sadržajem što utječe na jačanje pravne sigurnosti⁴⁹⁵; te Izvješća o politici konkurencije kao pregled aktivnosti Komisije po pojedinim predmetima s objašnjenjima razloga za donošenje određenih odluka.⁴⁹⁶

⁴⁹¹ Uredba Komisije (EU) br. 1217/2010 od 14. prosinca 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije sporazuma o istraživanju i razvoju Tekst značajan za EGP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32010R1217>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁹² Commission Regulation (EC) No 358/2003 of 27 February 2003 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices in the insurance sector (Text with EEA relevance), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32003R0358>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁹³ Uredba Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članaka 81. i 82. Ugovora o EZ-u (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32004R0773>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁹⁴ Uredba Komisije (EU) br. 1217/2010 od 14. prosinca 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije na određene kategorije sporazuma o istraživanju i razvoju (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1217&from=DE>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁹⁵ Primjera radi može se navesti Obavijest o sporazumima, odlukama i usklađenoj praksi na području saradnje među poduzetnicima (Notice concerning agreements, decisions and concerted practices in the field of cooperation between enterprises dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31968Y0729%2801%29>) ili Obavijest o primjeni Uredbe 1983/83 i Uredbe 1984/83 o primjeni člana 85. stav 3. Ugovora na kategorije ugovora o ekskluzivnoj distribuciji i ekskluzivnoj kupovini (Commission notice concerning Commission Regulations (EEC) No 1983/83 and (EEC) No 1984/83 of 22 June 1983 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to categories of exclusive distribution and exclusive purchasing agreements /*Whole text republished in OJ C 101/84 P 2*/, dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/85cd92d4-8213-4a45-befa-46b0eab8a92e/language-en>, pristupljeno 24.03.2022.

⁴⁹⁶ Ibidem, str. 54.

3

ZAJEDNIČKA AGRARNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Zajednička agrarna politika (ZAP) skup je mjera i programa subvencioniranja poljoprivrede u Evropskoj uniji i za njenu realizaciju se troši gotovo pola budžeta EU. ZAP EU zamišljena je kao svojevrsno partnerstvo između poljoprivrede i društva te između Evrope i njenih poljoprivrednika. Upravo cilj ove politike jeste uravnoteženje interesa poljoprivrednika i potrošača u EU, u smislu osiguranja razumnih cijena i prihvatljive kvalitete poljoprivrednih proizvoda, s jedne strane, te ostvarivanje zadovoljavajućeg dohotka poljoprivrednika, s druge strane, svakako ne zanemarujući očuvanje ruralnog naslijeđa. Ciljevi ZAP-a kao i obim finansijskih sredstava koja se izdvajaju za njeno provođenje idu u prilog često spominjanoj konstataciji da je za Evropsku uniju poljoprivreda mnogo više od proizvodnje hrane. S obzirom na osjetljivost pitanja koja se vežu za ZAP, ista je bila predmet mnogobrojnih reformi. Posljednja reforma veže se za 2021. godinu s fokusom na ostvarivanje jednostavnije i efikasnije politike koja će u sebe uključiti održive ambicije Evropskog zelenog dogovora.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- spoznati značaj, elemente i pravni osnov ZAP-a,
- objasniti ciljeve i načela ZAP-a,
- opisati nastanak i reformski put ZAP-a,
- ovladati osnovnim pojmovima neophodnim za razumijevanje zakonodavnog okvira Evropske unije koji se odnose na ZAP.

Agrarna (poljoprivredna) politika je set instrumenata i mjera, uključujući pravni instrumentarij, vezanih za domaći poljoprivredni sektor i razmjenu poljoprivrednih proizvoda, a koja obuhvata širok spektar pitanja, uključujući obezbjeđivanje dovoljnih količina hrane po razumnim cijenama za potrošače, osiguranje sigurnosti hrane i poboljšanje kvaliteta okoliša.⁴⁹⁷

⁴⁹⁷ OECD. Agricultural policy, dostupno na https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy/indicator-group/english_22d89f8c-en, pristupljeno 27.04.2022.

Kada je riječ o zajedničkoj agrarnoj politici EU (dalje: ZAP), ona predstavlja „skup mjera i programa subvencioniranja poljoprivrede u Evropskoj uniji“⁴⁹⁸ i jedna je od najvažnijih, ujedno i složenijih, politika EU uspostavljena kao prva zajednička politika Rimskim ugovorom 1957. godine. Ujedno, ZAP predstavlja politiku koja je u najvećem obimu integrirana na nivou EU vodeći se brojem donesenih odluka na nivou Unije. Riječ je o politici koja, kao „krovni institucionalni okvir, svojom fizionomijom usmjerava pravac i dinamiku razvoja poljoprivrede i ruralnih područja Evropske unije“.⁴⁹⁹

Razloge uspostavljanja ZAP-a potrebno je tražiti u karakteristikama sektora nakon Drugog svjetskog rata. Kontekstualno promatrajući situaciju, bilo je neophodno osigurati dovoljne količine hrane za prehranu stanovništva, modernizirati ruralna područja i poboljšati uslove života u ruralnim predjelima.⁵⁰⁰ Naime, nakon Drugog svjetskog rata radilo se o veoma pogodenoj oblasti što je zahtijevalo promptnu reakciju kako bi se spriječio rastući rizik nedostatnih količina hrane. Pored izazova osiguravanja dovoljne količine hrane, što je poljoprivredni sektor učinilo strateški bitnim, deficit u poljoprivrednoj proizvodnji imao je negativne učinke po vanjskotrgovinski bilans. Države su 50-ih godina prošlog stoljeća bile suočene s rastućim stanovništvom i potrebom uvoza skupih poljoprivrednih proizvoda iz SAD-a što je uticalo na njihov trgovinski deficit.⁵⁰¹

Prioriteti država EEZ-a po pitanju agrarne politike nisu bili usaglašeni. S jedne strane, Njemačka i Nizozemska su bile na tragu rješenja da se subvencioniranje poljoprivrede zadrži na nacionalnom nivou dok, s druge strane, Francuska je bila zagovornik uključivanja poljoprivrede u EZ što bi trošak finansiranja s nacionalnog nivoa prenio na nivo Zajednice.⁵⁰² „Naime, svaka članica evropske integracije imala je razrađenu vlastitu percepciju razvoja poljoprivrede, a za neke od njih poljoprivreda je imala ključnu ulogu u proizvodnoj orijentaciji i društvenoj proizvodnji. Konkretno, Francuska je u Zelenoj Evropi nalazila golem interes, ne samo zato što je njezina poljoprivreda bila zavidno razvijena, nego i zato što je preko poljoprivedne proizvodnje mogla kompenzirati nedostatke industrijske integracije, odnosno

⁴⁹⁸ Institut za javne financije. Zajednička poljoprivredna politika EU, dostupno na <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/europska-unija-ekonomska-politika/40/zajednicka-poljoprivredna-politika-eu/335/>, pristupljeno 27.04.2022.

⁴⁹⁹ Đurić K., Tomaš Simin M., Glavaš Trbić D., Lukač Bulatović M.: Izazovi zajedničke agrarne politike Evropske unije u periodu posle 2020. godine, dostupno na <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-5458/2020/2217-54582003034Q.pdf>, pristupljeno 27.04.2022.

⁵⁰⁰ Squeff, T.: *The development of European union common agricultural policy*, Brazilian Journal of International Law, 13(3), 2016, s. 379

⁵⁰¹ Hadžiahmetović A.: *Ekonomija Evropske unije*, Sarajevo, 2011., str. 222

⁵⁰² Webber, D.: *The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union*, European University Institute, Working Paper RSC No 98/46, dostupno na https://cadmus.eui.eu/bitstream/id/1523/98_46t.htm/, pristupljeno 27.04.2022.



integracije tržišta industrijskim proizvodima. Suprotno tome, Njemačka i Italija pribojavale su se “poplave” francuskih poljoprivrednih proizvoda, odnosno odraza francuske masovne proizvodnje na socijalni položaj vlastitih poljoprivrednika i ukupni nacionalni poljoprivredni razvoj.”⁵⁰³

Generalno, poljoprivredna politika je krajem 50-ih godina prošlog stoljeća imala značajan udio u BDP-u kao i procentu zaposlenog stanovništva, konkretno više od 25% zaposlenih i skoro 10% BDP-a, a posmatrano pojedinačno, u Francuskoj 27% ekonomski aktivne radne snage je bilo u ruralnim dijelovima što je činilo 11% tadašnjeg BDP-a Francuske dok su u Italiji procenti bili i veći pa je tako 40% ekonomski aktivne radne snage bilo u ruralnim dijelovima što je činilo 20% BDP-a.⁵⁰⁴ Istovremeno, cijene poljoprivrednih proizvoda varirale su između država pa je, naprimjer, cijena pšenice bila značajno jeftinija u Francuskoj u poređenju s Njemačkom i Italijom.⁵⁰⁵

Važnost poljoprivredne politike i načina njenog finansiranja potvrđuje činjenica da je svoj ulazak u EZ Francuska usloвила uključivanjem poljoprivrede u zajedničko tržište na što su, premda zalagajući se za drugo rješenje - finansiranje na nacionalnom nivou, Njemačka i Nizozemska pristale. Dogovor o ZAP-u, koji je uključivao zajednički sistem cijena (pokrivao 85% ukupne proizvodnje EEZ-a), principe Zajednice (uvoz izvan šest država članica) i uspostavu *European Guidance and Guarantee Fond*, je postignut nakon najdužih maratonskih pregovora u historiji Zajednice⁵⁰⁶. Stoga, „ZAP je započeta 1962. godine, kao jasna politika održavanja poljoprivrednih cijena visokim i stabilnim“⁵⁰⁷

ZAP je, od formalnog uvođenja i 60 godina poslije, dinamična i složena politika jer zahtijeva kontinuiranu prilagodbu novim izazovima s kojim se suočava sektor poljoprivrede.⁵⁰⁸ Ujedno, ZAP služi kao primjer intervencionizma i naglašenog protekcionizma nerijetko kritikovanog u svjetskim trgovinskim okvirima, između ostalog od strane Svjetske trgovinske organizacije koja je zahtijevala smanjivanje stepena agrarnog protekcionizma EU smanjiva-

⁵⁰³ Mileta V.: Agrarna politika evropske zajednice, Politička misao, Vol . XIX/1982/, No. 4, str. 508

⁵⁰⁴ Squeff, T.: *The development of European union common agricultural policy*. Brazilian Journal of International Law, 13(3), 2016., str. 378

⁵⁰⁵ Hadžiahmetović A.: Ekonomija Evropske unije, Sarajevo, 2011., str. 222

⁵⁰⁶ Keeler, T. S. J.: *De Gaulle and Europe's Common Agricultural Policy: The Logic and Legacies of Nationalistic Integration*, French Politics and Society Vol. 8, No. 4, 1990., str. 66

⁵⁰⁷ Baldwin, R. i Wyplosz, Ch.: Ekonomija evropskih integracija, Treće izdanje, Data Status, Beograd, 2009. str. 354

⁵⁰⁸ Reforma zajedničke poljoprivredne politike nakon 2013., dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-reform/>, pristupljeno 05.05.2022.

njem mjera podrške poljoprivrednom sektoru.⁵⁰⁹ Šezdeset godina nakon formalnog uvođenja ZAP-a 1962. godine, EU je najveći svjetski izvoznik hrane, a u tržišno orijentiranom pristupu i multilateralnom trgovinskom sistemu EU je treći najveći uvoznik hrane.⁵¹⁰

3.1. Pravni osnov Zajedničke agrarne politike

Uspostavljanjem zajedničkog tržišta Rimskim ugovorom 1958. godine, državna intervencija je bila jedna od glavnih karakteristika poljoprivrede u šest država članica osnivača. Osnovni razlog uspostavljanja ZAP-a na nivou Zajednice je činjenica da su nacionalni mehanizmi intervencije bili nekompatibilni sa zajedničkim tržištem. *Ratio* regulacije poljoprivrednih tržišta proizilazi iz karakteristika sektora kao što su: neelastičnost tražnje, dužina trajanja proizvodnog ciklusa, nepromjenjiva priroda određenih inputa te nestabilni prihodi poljoprivrednika.⁵¹¹

Osnova ZAP-a i ribarstva sadržana je u *Ugovoru o funkcioniranju EU*, konkretno *glava III članci 38 – 44*. U članu 38 Ugovora o funkcioniranju EU propisuje se da Unija treba definirati i implementirati zajedničku poljoprivrednu politiku i politiku ribarstva. Zajedničko tržište uključuje poljoprivredu, ribarstvo i trgovinu poljoprivrednim proizvodima. Pod poljoprivrednim proizvodima podrazumijevaju se proizvodi tla, stočarstva i ribarstva i proizvodi prve faze prerade koji su direktno povezani s tim proizvodima.

Elementi ZAP-a utvrđeni su, do 2023. godine, u četiri uredbe, a to su⁵¹²:

- a) Uredba EU 1307/2013 o pravilima za direktna plaćanja poljoprivrednicima;
- b) Uredba EU 1308/2013 o zajedničkoj organizaciji tržišta poljoprivrednih proizvoda;
- c) Uredba EU 1305/2013 o potpori ruralnom razvoju;
- d) Uredba EU 1306/2013 o finansiranju, upravljanju i praćenju ZAP-a.

⁵⁰⁹ Gechev, V.: *The Doha round negotiations and EUs Common Agriculture Policy*, 2017., dostupno na <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2921185>, pristupljeno 05.05.2022.

⁵¹⁰ Feeding Europe 60 years of common agricultural policy, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/60-years-cap_en.pdf, pristupljeno 05.05.2022.

⁵¹¹ *The common agricultural policy (CAP) and the Treaty*, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/103/the-common-agricultural-policy-cap-and-the-treaty>, pristupljeno 05.05.2022.

⁵¹² *Legal foundations of CAP*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#evaluationofthecap, pristupljeno 05.05.2022.



Međutim, novom reformom ZAP-a, čija primjena počinje od januara 2023. godine, relevantne uredbe će biti⁵¹³:

- a) Uredba EU 2021/2116 kojom se stavlja van snage Uredba EU 1306/2013 o finansiranju, upravljanju i praćenju ZAP-a;
- b) Uredba EU 2021/2115, uspostavljanje pravila o podršci nacionalnim strateškim planovima ZAP-a i stavljanje van snage Uredbe EU 1305/2013 i 1307/2013;
- c) Uredba EU 2021/2117 o izmjeni i dopuni Uredbe EU 1308/2013 o zajedničkoj organizaciji poljoprivrednih tržišta; 1151/2012 o šemama kvaliteta poljoprivrednih proizvoda; 251/2014 o geografskim oznakama za aromatizirane vinske proizvode i 228/2013 o utvrđivanju mjera za poljoprivredu u najudaljenijim regijama EU.

3.2. Ciljevi i načela Zajedničke agrarne politike

Ciljevi ZAP-a definirani su stavom 1 člana 39 Ugovora o funkcioniranju EU i mogu se grupirati u dvije kategorije i to:

- a) ekonomski ciljevi ZAP-a:
 - povećanje poljoprivredne produktivnosti promicanjem tehničkog napretka i osiguranjem racionalnog razvoja poljoprivredne proizvodnje i optimalnog korištenja faktora proizvodnje, posebno rada;
 - stabilizacija tržišta;
 - osiguranje dostupnosti zaliha;
- b) socijalni ciljevi ZAP-a:
 - osiguranje adekvatnog životnog standarda za poljoprivrednu zajednicu, posebno povećanjem pojedinačne zarade lica koja se bave poljoprivredom;
 - osiguranje da zalihe dođu do potrošača po razumnim cijenama.

Ciljevi ZAP-a prvobitno su definirani Rimskim ugovorom, a u odnosu na Ugovor o funkcioniranju EU nisu promijenjeni što se, prije svega, pripisuje fleksibilnosti definiranih ciljeva i posljedično mogućnosti da budu prilagođeni većem broju reformi ZAP-a koje su uslijedile nakon Rimskog ugovora.

⁵¹³ Ibid.

Tri su temeljna načela ZAP-a i to:⁵¹⁴

- a) jedinstveno tržište - podrazumijeva primjenu pravila o slobodnom prometu roba između država članica na poljoprivredne proizvode i zajedničko utvrđivanje cijena, isplaćivanje potpora i pravila konkurencije, harmonizaciju propisa o zdravstvenoj ispravnosti i administrativnim postupcima, kao i zajedničku vanjsko-trgovinsku politiku;
- b) prednost Unije - podrazumijeva davanje prednosti Unijskim poljoprivrednim proizvodima i zaštita unutrašnjeg tržišta od poremećaja s uvozom poljoprivrednih proizvoda s niskom cijenom i poremećaja na svjetskom tržištu;
- c) finansijska solidarnost - troškovi ZAP-a moraju, bez obzira na nacionalni interes, biti podijeljeni između država članica, odnosno zajedničko finansiranje poljoprivrednih programa.

3.3. Stubovi i područja djelovanja Zajedničke agrarne politike

ZAP je zasnovana na dva stuba⁵¹⁵:

- a) prvi stub ima za cilj osigurati poljoprivrednim proizvođačima stabilan dohodak na temelju prihvatljivih i stabilnih cijena poljoprivrednih proizvoda i obuhvata:
 - direktna plaćanja kojim se osigurava da:
 - poljoprivrednici primaju dohodovnu potporu kada se brinu o svojim poljoprivrednim površinama i ispunjavaju standarde u pogledu sigurnosti hrane, okoliša i dobrobiti životinja;
 - države članice EU-a provode poljoprivredne aktivnosti prilagođene svojim klimatskim ili geografskim uvjetima;
 - proizvođači reagiraju na tržišne signale i proizvode robu koju potrošači traže čime mogu maksimizirati svoju zaradu;

⁵¹⁴ Economic Research Service, US Department of Agriculture, dostupno na <https://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-u-s-trade/countries-regions/european-union/common-agricultural-policy/> i Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Vodič kroz zajedničku poljoprivrednu politiku, dostupno na https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/Publikacije/ostale%20publikacije//CAP_Info_campaign_brochure.pdf, pristupljeno 07.05.2022.

⁵¹⁵ *Common Agriculture Policy*, Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/common-agricultural-policy>, pristupljeno 07.05.2022.



- poljoprivrednici koji ne ispunjavaju određene uvjete u području javnog zdravlja te zdravlja životinja i biljaka, okoliša i dobrobiti životinja dobivaju manju ili nikakvu potporu.
- tržišne intervencije koje obuhvataju⁵¹⁶:
 - javne intervencije što podrazumijeva kupovinu poljoprivrednih proizvoda i njihovo skladištenje od strane vlada država članica EU ili njihovih agencija te kasnije prodaju proizvoda na tržištu. Javnu intervenciju je moguće realizirati putem mehanizma fiksnih cijena i tendera. Cilj je spriječiti pad cijena na neodrživ nivo;
 - skladištenje proizvoda u privatnom sektoru odnosi se na situaciju kratkoročno prevelike ponude poljoprivrednih proizvoda. U vrijeme nižih tržišnih cijena EU također može pružiti podršku operaterima iz privatnog sektora u plaćanju troškova skladištenja njihovih proizvoda u određenom vremenskom periodu;
 - izuzetne mjere koje se koriste u krizama ili prijetnji krizom kao što su period ozbiljne neravnoteže na tržištima, gubitak povjerenja potrošača zbog rizika po zdravlje ljudi, životinja ili biljaka ili drugi konkretan problem. Cilj je spriječiti nagli pad cijena;
 - šeme pomoći za specifične sektore kojim se rješavaju problemi u sektorima. Cilj im je poboljšati kapacitet poljoprivrednih sektora EU da se prilagode tržišnim uvjetima i povećaju njihovu konkurentnost i održivost;
 - monitoring tržišta dopunjuje tržišne mjere. Komisija prikuplja informacije od država EU i učesnika s ciljem veće transparentnosti tržišta;
- te zajedničku organizaciju tržišta poljoprivrednih proizvoda (ZOT) - ZOT sadrži unutarnju komponentu (tržišne intervencije, pravila koja se odnose na stavljanje proizvoda na tržište i na organizacije proizvođača) i vanjsku komponentu kojom je obuhvaćena trgovina s trećim zemljama (uvozne i izvozne dozvole, prava na uvoz, upravljanje carinskim kvotama, izvozne subvencije, itd.). Također, obuhvaća pravila konkurencije koja se primjenjuju na preduzeća, kao i ona koja se odnose na državne potpore. ZOT isto tako sadrži opće odredbe koje se odnose na izvanredne mjere (posebno na mjere sprečavanja poremećaja tržišta prouzročenih fluktuacijama cijena ili ostalim faktorima i mjere potpore koje se poduzimaju u slučaju bolesti životinja i gubitka povjerenja potrošača zbog postojanja rizika za javno zdravlje, zdravlje životinja ili biljaka, kao i mjere povezane s usklađenim djelovanjima u razdobljima

⁵¹⁶ Summary of Regulation (EU) No 1308/2013 — common organisation of the markets in agricultural products, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legissum:0302_1, pristupljeno 07.05.2022.

ozbiljne neravnoteže na tržištima) te novu rezervu za krizne situacije u sektoru poljoprivrede⁵¹⁷;

b) drugi stub koji je usmjeren na ruralni razvoj – ima za cilj poticanje ruralnog razvoja, unapređenje konkurentnosti, poboljšanje stanja okoliša i unapređenje kvalitete života u ruralnim područjima te poticanje ruralne raznolikosti.⁵¹⁸ Mjerama ruralnog razvoja doprinosi se⁵¹⁹:

- modernizaciji poljoprivrednih gospodarstava, promicanju primjene tehnologije i inovacija;
- osnaživanju ruralnih područja, primjerice ulaganjima u povezivost i osnovne usluge;
- povećanju konkurentnosti poljoprivrednog sektora;
- zaštiti okoliša i ublažavanju klimatskih promjena;
- povećanju vitalnosti ruralnih zajednica;
- osiguravanju generacijske obnove u poljoprivredi.

3.4. Finansiranje Zajedničke agrarne politike

Nerijetko su kritike o ZAP-u bile upućene na račun izdašnosti sredstava koja se izdvajaju za njegovo finansiranje. Međutim, vremenom se udio za poljoprivrednu potrošnju iz budžeta kontinuirano i u posljednjih 40 godina smanjio sa 65,5% 1980. godine na 35% u 2020. godini. Ovo učešće ZAP-a u izdacima EU se dogodilo uprkos uzastopnim proširenjima EU i posljedica je reformi ZPP-a i sve većeg udjela drugih politika EU-a u EU. ZAP se finansira putem dva fonda koji su sastavni dio EU budžeta i odgovaraju stubovima djelovanja ZAP-a, a radi se o:

- Evropskom poljoprivrednom garantnom fondu (engl. *European agricultural guarantee fund* - EAGF) koji pruža direktnu podršku i finansira tržišne mjere;
- Evropskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (engl. *European agricultural fund for rural development* - EAFRD) koji finansira ruralni razvoj.

⁵¹⁷ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/108/prvi-stup-zajednicke-poljoprivredne-politike-zajednicka-organizacija-trzista-pol>

⁵¹⁸ Članice iz nacionalnih budžeta sufinansiraju svoje poljoprivrednike, naročito mjerama socijalne politike za poljoprivrednike pri čemu se ruralna područja većinom odnose na regije u najnepovoljnijem položaju u EU-u zbog čega politika ruralnog razvoja predstavlja “važan alat za potporu održivom razvoju ruralnih područja i poljoprivrede u EU-u, primjerice ekološkoj poljoprivredi”. Vidi, *European Agricultural Guarantee Fund*, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-introduction/>, pristupljeno 08.05.2022.

⁵¹⁹ Ruralni razvoj, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-introduction/>, pristupljeno 08.05.2022.



Budžet ZAP-a se izvršava principima „podijeljenog upravljanja“⁵²⁰ i „direktnog upravljanja“. Princip podijeljenog upravljanja podrazumijeva da je Komisija odgovorna za finansijsko upravljanje ZAP-om, dok konkretno plaćanje obavljaju države članice preko zvaničnih tijela poznatih kao agencije za plaćanje. Direktno upravljanje se odnosi na 0,8% budžeta⁵²¹ što obavlja isključivo Komisija. Unutar višegodišnjeg finansijskog okvira od 2021 do 2027. godine ukupna izdvajanja za ZAP iznose 386,6 milijardi eura⁵²² pri čemu 291,1 milijarda za EAGF, a 95,5 milijardi za EAFRD.

Na nacionalnom nivou najveći iznos sredstava pripada Francuskoj, Španiji, Njemačkoj i Italiji. Kada je riječ o fondu EAFRD-a, Francuska i Španija su najveći primaoci (14,9%, odnosno 10,4% stvarnih isplata u 2019.), a slijede Njemačka (9,2%) i Italija (8,4%). Nove države članice (EU-13) čine relativno mali udio potrošnje EAGF-a (26,8% u 2019.), međutim, one već primaju značajan udio sredstava iz EAFRD-a (32,2%) u skladu s prioritetom koji se daje modernizaciji poljoprivrednih objekata i razvoju ruralnih područja.⁵²³ S druge strane, glavni korisnici poljoprivrednih sredstava su industrijska gazdinstva i veliki zemljoposjednici. Generalno, procjena je da oko 80% pomoći farmama pripada četvrtini poljoprivrednika EU – onih s najvećim posjedima, imajući u vidu kriterije za dodjelu pomoći na osnovu veličine posjeda, stvarajući ozbiljne neravnoteže i favorizirajući industrijaliziranu i široku vrstu poljoprivrede.⁵²⁴

3.5. Historijat nastanka Zajedničke agrarne politike

Razvoj ZAP-a počinje u Stresi, Italija, 1958. godine kada je održana konferencija ministara poljoprivrede šest država članica EEZ-a, sazvanoj na temelju inicijative Sicco Mansholta, potpredsjednika Komisije. Zaključci konferencije ministara, koji su se u prvom redu odnosili

⁵²⁰ Principom podijeljenog upravljanja izvršava se 99,1% budžeta, uključujući izdvajanja za podršku dohotku, tržišne mjere i ruralni razvoj. *CAP in the EU budget*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en#eagf pristupljeno 08.05.2022.

⁵²¹ Aktivnosti administrativne i tehničke podrške potrebne za implementaciju, uključujući istraživanja i monitoring, mjere revizije i inspekcije, te održavanje IT sistema poljoprivrednog računovodstva; aktivnosti promocije poljoprivrednih proizvoda EU od strane međunarodnih organizacija, izvršnih agencija i same Komisije kao i za evaluacije i studije, tehnička pomoć i obuka, savjetovanje, konferencije i publicitet.

⁵²² Vidi više na: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en, pristupljeno 08.05.2022.

⁵²³ *Financing of the CAP*, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap>, pristupljeno 08.05.2022.

⁵²⁴ Anskaityte, I. i Pantzer, Y.: *EU's Common Agricultural Policy: Key Things You Should Know*, 2020, dostupno na <https://www.slowfood.com/eus-common-agricultural-policy-key-things-you-should-know/>, pristupljeno 08.05.2022.

na uspostavljanje porodičnih gazdinstava i diobu mjera na strukturne i tržišno cjenovne⁵²⁵, predstavljali su osnov za prijedlog Komisije „1. Mansholtov plan“. Ovim planom, koji je proveden do 1962. godine, uvela prva zajednička organizacija tržišta, usvojilo se načelo zajedničkog finansiranja, a kao mehanizam regulacije slobodnog zajedničkog tržišta izabrano je određivanje zajedničke cijene.⁵²⁶

Godine 1962. godine, pet godina nakon potpisivanja Rimskog ugovora, formalno je uvedena ZAP s ciljevima koji su danas definisani u članu 39 stav 1 Ugovora o funkcioniranju EU. Mjere koje su poduzete u pravcu realizacije ciljeva bile su: privredni sistem cijena i tržišne potpore čime je osigurana zagarantovana cijena, intervencija države u slučaju pada cijena i uvedene carine. Konkretnije, „mjere prvobitne tržišne intervencije i kontrole:

- minimalne garantne cijene po kojima je vršen otkup viškova (posebno pšenice i šećera),
- ograničeno formiranje cijena neovisno od cijena na svjetskom tržištu,
- bonusi za proizvodnju određenih količina proizvoda koji nisu mogli biti zaštićeni dažbinama“⁵²⁷.

Prvi problemi u domenu ZAP-a nastaju šest godina nakon početka primjene, 1968. godine, kada se uprkos porastu produktivnosti i količina hrane pojavljuje stagnacija prihoda poljoprivrednika bez obzira na mjere koje su poduzimane. Stoga, tadašnji evropski povjerenik za poljoprivredu, S. Mansholt, smatrao je da zbog prekomjerne proizvodnje, odnosno problema s preskupim viškovima proizvoda, i potpore cijenama mogu nastati tržišne neravnoteže.

Prijedlog za rješavanje problema predstavljan je u kolokvijalno poznatom planu „2. Mansholtov plan“ (*Memorandum o reformi Zajedničke poljoprivredne politike*) čija je realizacija u dosta blažem obliku nastupila 1972. godine. Osnova plana je bila modernizacija poljoprivrednog sektora kroz⁵²⁸:

- a) niže otkupne cijene kako bi se riješio problem viškova proizvoda;

⁵²⁵ Garzon, I.: *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2006.

⁵²⁶ Mintas Hodak Lj.: *Evropska unija*, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 421

⁵²⁷ Hadžiahmetović, A.: *Ekonomija Evropske unije*, Sarajevo, 2011., str. 223

⁵²⁸ Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community and Annexes, Submitted by the Commission to the Council on 21 December 1968., dostupno na <http://aei.pitt.edu/5566/1/5566.pdf> i Stead D. (2007) *Common Agricultural Policy*. EH.Net Encyclopedia, (Robert Whaples ur.), dostupno na <https://eh.net/encyclopedia/common-agricultural-policy/>, pristupljeno 10.05.2022.



- b) ranije penzionisanje poljoprivrednika;
- c) isključenje 5.000.000 hektara iz proizvodnje.

Protekcioniistička dimenzija u vođenju ZAP-a je u svjetskim okvirima izazvala kritike zbog čega se i insistiralo na liberalizaciji tržišta. Tako su SAD 1987. godine postavile ultimatum da EZ otkloni sve prepreke (engl. *trade distorting measures*) u narednih 10 godina.⁵²⁹ S druge strane, u tom periodu vrhunca krize bilježi se i kontinuiran rast troškova ZAP-a što je zajedno ukazivalo na potrebu za novom reformom. Reforma budžeta i ZAP-a je uslijedila planom *Delors I* 1988. godine. Suština plana Delors I odnosila se na provođenje stroge budžetske discipline u cilju smanjivanja budžetskih izdataka. Međutim, plan nije bio uspješan te je Evropa sa zajedničkim poljoprivrednim tržištem postajala sve više zatvoren prostor što je kritike na račun protekcionizma učinilo glasnijim, a budžetski izdaci za poljoprivrednu politiku bili su sve izdašniji.⁵³⁰

Prve korijenite reforme ZAP-a uslijedile su 1992. godine, poznate kao MacSharryjeve reforme (Ray MacSharry - irski povjerenik u EK), potaknute pritiskom pod kojim se EU našla kao posljedica žalbi u Urugvajskoj rundi pregovara koja je za cilj imala liberalizirati svjetsku trgovinu poljoprivrednim proizvodima nastojeći je učiniti uređenijom i posljedično predvidljivijom. Do MacSharry reformi, 1992. godine, ZAP se nije temeljno mijenjala u odnosu na početnu strukturu politike. Pored međunarodnog pritiska za reformu ZAP-a, neučinkovitost politike ogledala se u izdašnim budžetskim izdacima, a posljedično i potrebe za distanciranjem od neograničene zagarantovane cijene. Budžetski izdaci za ZAP i njena (ne) dovoljna učinkovitost su često bili na meti kritika. Teret ZAP-a u principu je bio na potrošačima koji su plaćali značajan dio troškova subvencioniranja poljoprivrednika kroz umjetno visoke potrošačke cijene.⁵³¹ MacSharry reforme su podrazumijevale dramatično smanjivanje cijena u cilju njihovog približavanja cijenama na svjetskom tržištu.⁵³² Dogovor je postignut paralelno s Urugvajskim sporazumom o poljoprivredi iz 1994. godine kojim je uveden prvi pravno obavezujući međunarodni režim koji ograničava cijenu i podršku proizvodnji u

⁵²⁹ Komisija je „prihvatila tablicu po kojoj bi se poljoprivredne subvencije smanjile za 30% u roku od 10 godina od 1986. što je znatno manje od onog što su njeni trgovinski partneri tražili“ Mintas Hodak Lj.: *Europska unija*, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 435

⁵³⁰ Moyer, H.W.: *EC Decisionmaking, The MacSharry reforms of the CAP, Maastricht and the Uruguay Round*, Third Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Washington, D.C., 1993., dostupno na: <http://aei.pitt.edu/7239/1/002490>. PDF, pristupljeno 12.05.2022.

⁵³¹ Daugbjerg, C.: *Sequencing in public policy: the evolution of the CAP over a decade*, 2009., str. 400., dostupno na <https://doi.org/10.1080/13501760802662698>, pristupljeno 18.05.2022.

⁵³² *Grasslands and Herbivore Production in Europe and Effects of Common Policies*, Quae, 2014. ProQuest Ebook Central, str. 319, dostupno na <http://ebookcentral.proquest.com/lib/wuww/detail.action?docID=6733978>, pristupljeno 18.05.2022.

poljoprivredi.⁵³³ Prihvatanju reformi u izmijenjenom obliku prethodio je pedesetosatni sastanak, a od samog prijedloga do prihvatanja je proteklo 16 mjeseci. Korjenite MacSharry reforme su podrazumijevale:

- prekidanje veze između sistema podrške i proizvodnje, odnosno zamjena sistema potpore tržištu na sistem kompenzatornih plaćanja poljoprivrednicima,
- poticaje za unapređenje kvaliteta hrane,
- nove obaveze u oblasti podsticanja ekološki prihvatljive poljoprivrede.

Neučinkovitost ZAP-a, uprkos predloženim reformama, se i dalje nastavila. ZAP je koštao 50% od ukupnih budžetskih sredstava EU pri čemu je poljoprivredni sektor kreirao manje radnih mjesta u poređenju s drugim sektorima. Kao odgovor uslijedila je *Agenda/Plan 2000*⁵³⁴ kojom je stvoren drugi stub ZAP-a posvećen ruralnom razvoju s ciljem rješavanja specifičnih potreba i izazova s kojima se ruralna područja suočavaju. Ujedno, Agenda je predstavljala pripremu za pristup 10 novih članica (država Centralne i Istočne Evrope) u maju 2004. godine. Plan je predlagao nastavak MacSharryjevih reformi, što je uključivalo:⁵³⁵

- nastavak MacSharryjevih reformi,
- provedba ZAP-a je decentralizovana preusmjeravanjem ovlasti s Komisije na države članice s ciljem unapređenja u upravljanju ZAP-om uz veću odgovornost država članica,
- pojednostavljen pravni okvir ZAP-a,
- uveden drugi stub ZAP-a za ruralni razvoj „s ciljem poboljšanja poljoprivredne konkurentnosti, osiguravanja drugih izvora prihoda u ruralnim područjima i jačanja socijalne kohezije u tim područjima“.⁵³⁶

Treba reći da su reformom, s jedne strane, snižene zagarantovane minimalne cijene i povećane isplate direktne pomoći kako bi se poljoprivrednicima nadoknadili gubici prihoda koji

⁵³³ Coleman, W. D. and Tangermann, S.: *The 1992 Reform, The Uruguay Round And The Commission: Conceptualizing Linked Policy Games*, Journal of Common Market Studies 37(3): 385–405, 1999.

⁵³⁴ Agenda 2000 je bila predmet kritika država članica na način da je za neke države članice smanjenje bilo nedovoljno, a za druge preveliko. Naime, Agendom 2000 je snižena interventna cijena za ključne proizvode (npr. žitarica na nivo cijena na svjetskom tržištu) i shodno tome proširen opseg kompenzacijske podrške, kao i nadogradnja strukturnih mjera, integrirajući ih u ZAP ruralnog razvoja. Vidi u Erjavec, E. and Lovec, M.: *Research of European Union's Common Agricultural Policy: disciplinary boundaries and beyond*, European Review of Agricultural Economics Vol 44 (3) (2017), str. 739

⁵³⁵ Mintas Hodak, Lj.: *Europska unija*, Naklada Mate, Zagreb, 2011., str. 437

⁵³⁶ *Timeline - History of the CAP*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cap-introduction/timeline-history/>, pristupljeno 20.05.2022.



su rezultat smanjenja cijena⁵³⁷, a, s druge strane dogovoreno je zamrzavanje poljoprivredne potrošnje do 2006. godine na oko 43 milijarde eura godišnje, uključujući ruralni razvoj i pretpristupnu pomoć.⁵³⁸ Pozitivni pomaci učinjeni su i u domenu viših standarda zaštite okoliša i sigurnosti hrane.

Naredni paket reformi bio je Fischlerov paket reformi 2003. godine.⁵³⁹ Fischlerov paket reformi je trebao prilagoditi ZAP novim okolnostima koje su nastale kao rezultat proširenja broja članica. Posljedično je proširenje broja članica značilo porast broja zaposlenih u poljoprivrednom sektoru, povećanje obradive površine i budžetskih ograničenja. Temeljna novina ovog paketa reformi je bila zamjena direktnih plaćanja vezanih za proizvodne aktivnosti za jedinstveno plaćanje po gazdinstvu gdje potpora poljoprivrednicima postaje dohodovna, a ne potpora proizvodnji. Uslov pod kojem poljoprivrednik ostvaruje pravo na potporu podrazumijeva višestruku usklađenost sa zahtjevima u okviru standarda „Good Agricultural and Environmental Practices“.⁵⁴⁰

Kvalitet reformi iz 2003. godine ocijenjen je novim instrumentom, tzv. *Health check*, 2008. godine, s ciljem osiguravanja da ZAP efikasno funkcionira i da učini pojednostavljivanje gdje je to moguće, kao i da ZAP prilagodi izazovima poput klimatskih promjena. Health check nije bila temeljna reforma ZAP-a⁵⁴¹ niti se bavila budžetskim pitanjima, ona je bila usmjerena ka⁵⁴²:

- redizajniranju Sheme jedinstvenog plaćanja (engl. *Single Payment Scheme*),
- osiguranju da instrumenti podrške tržištu (prvobitno zamišljeni za Zajednicu od šest država članica) budu i dalje relevantni u globaliziranom svijetu i EU,

⁵³⁷ Daugbjerg, C.: *Sequencing in public policy: the evolution of the CAP over a decade*, 2009., str. 402, dostupno na <https://doi.org/10.1080/13501760802662698.402>, pristupljeno 20.05.2022.

⁵³⁸ European Sources Online. Information Guide.- Common Agricultural Policy. Cardiff University Press, dostupno na: Information Guide on CAP, dostupno na <http://aei.pitt.edu/75450/3/Common-Agricultural-Policy.pdf>, pristupljeno 20.05.2022.

⁵³⁹ Dr. Franz Fischler Member of the European Commission responsible for Agricultural Development and Fisheries Towards sustainable farming – Presentation of the CAP mid-term review European Parliament – Agricultural Committee Brussels, 10 July 2002, dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_330, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁴⁰ Navedeni sistem nazivao se princip višestruke usklađenosti (engl. *cross-compliance*) koji je predstavljao bitan element ZAP zahtijevajući od poljoprivrednika usklađenost sa poljoprivrednim, ekološkim i standarde javnog zdravlja kao i dobiti životinja kako bi primali uplate Vidi više na: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_en, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁴¹ Meyn, M.: *Update on the CAP Health Check*, Overseas Development Institute, London, 2008.

⁵⁴² Jones, C.: *EU Common Agricultural Policy: 2008 CAP Health Check*, dostupno na <https://senedd.wales/Research%20Documents/EU%20Common%20Agricultural%20Policy%202008%20CAP%20Health%20Check%20-%20Research%20paper-26022008-76452/08-007-English.pdf>, pristupljeno 20.05.2022.

- prilagođavanju rizicima i prilikama koje predstavljaju novi izazovi, kao što su klimatske promjene, upravljanje vodama i rast biogoriva, i oni koji su tada bili u toku, kao što je pad biodiverziteta.

Nova velika reforma ZAP-a uslijedila je 2013. godine, prva u okviru redovnog zakonodavnog postupka, a obuhvatila je⁵⁴³:

- „ekologizaciju” plaćanja poljoprivrednim gospodarstvima uvođenjem ekološki prihvatljivih postupaka uzgoja poput raznolikosti usjeva te održavanjem ekološki bogatih obilježja krajolika i minimalne površine trajnog travnjaka;
- pravedniju raspodjelu potpora radi smanjenja najvećih razlika u razinama potpore dohotku koju primaju poljoprivrednici širom EU-a i smanjenje plaćanja iznad određenog iznosa za najveća poljoprivredna gospodarstva;
- bolje usmjeravanje potpore dohotku prema poljoprivrednicima kojima je ona najpotrebnija, osobito mladim poljoprivrednicima, poljoprivrednicima u sektorima niskog dohotka te poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima.

Svrha ove reforme je bila da preorijentiše ZAP ka novim, uglavnom ekološkim ciljevima.⁵⁴⁴ Stupanje na snagu reforme uslijedilo je 2014. godine dok je primjena pravila počela 2015. godine. Ključna promjena reforme 2014-2020 odnosila se na „zeleniji“ ZAP što je uključivalo rezervaciju 30% direktne pomoći za zeleno plaćanje, čija je dodjela podložna ispunjavanju tri uslova: održavanje trajnih travnjaka, diversifikaciju usjeva i rezervisanje najmanje 5% obradivog zemljišta za područja od ekološkog interesa kao što su živice ili bare.⁵⁴⁵

3.6. Zajednička agrarna politika nakon 2023. godine

Evropska komisija je 2018. godine podnijela pravni prijedlog o budućnosti ZAP-a u EU, o čemu su privremeni politički sporazum postigli Vijeće i Parlament u junu 2021. godine, a u decembru 2021. godine formalno je usvojen sporazum o reformi. Planiranje ZAP-a za period

⁵⁴³ Reforma zajedničke poljoprivredne politike nakon 2013, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-reform/>, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁴⁴ Erjavec, E. and Lovec, M.: *Research of European Union's Common Agricultural Policy: disciplinary boundaries and beyond*, European Review of Agricultural Economics Vol 44 (3) (2017), str. 740

⁵⁴⁵ *The Common Agricultural Policy 2023-2027: change and continuity*, Fondation Robert Schuman, dostupno na <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0607-the-common-agricultural-policy-2023-2027-change-and-continuity>, pristupljeno 20.05.2022.



od 2023. do 2027. godine odvija se u pozadini rastućih izazova koje donose klimatske promjene, gubitak biološke raznolikosti i upravljanja prirodnim resursima.⁵⁴⁶ Reforma, za koju su pregovori dugo trajali, obuhvata tri propisa koji će se općenito primjenjivati od 1. januara 2023. godine i to: Horizontalna regulacija⁵⁴⁷, Regulacija Strateškog plana⁵⁴⁸ i Regulativa zajedničke organizacije tržišta⁵⁴⁹. *Ex post* evaluacija ZAP-a planirana je za 2031. godinu pri čemu će srednjoročne evaluacije obuhvatiti samo određene ciljeve.⁵⁵⁰

Pregovori o novoj reformi ZAP-a odvijali su u okviru dvije strategije predstavljene u 2020. godini kao dio Zelenog pakta.⁵⁵¹ Strategija “od farme do vilice” (engl. *Strategy „from the farm to fork“*) koja preporučuje, s jedne strane, smanjenje upotrebe pesticida u poljoprivredi i antibiotika u stočarstvu za 50% i sintetičkih đubriva za 20% do 2030. godine i, s druge strane, značajno povećanje udjela poljoprivrednog zemljišta koje se koristi za organsku poljoprivredu sa sadašnjih 10% na 25% do 2030. godine. Strategija biodiverziteta predviđa povlačenje 10% poljoprivrednog zemljišta iz proizvodnje koje se izdvaja za pojačanu ekološku zaštitu.⁵⁵²

Ciljevi nove reforme ZAP-a uključuju tri dimenzije održivosti - ekološku, ekonomsku i socijalnu, a to su:⁵⁵³

⁵⁴⁶ *Greener and fairer CAP*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/fact-sheet-newcap-environment-fairness_en.pdf, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁴⁷ Regulation EU (2021) of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0187.01.ENG, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁴⁸ Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and EU No 1307/2013, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0001.01.ENG, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁴⁹ Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuff, (EU) No 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agricultural in the outermost regions of the Union, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0262.01.ENG, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁵⁰ *European Evaluation Help Desk (2022) CAP Evaluation News*, dostupno na https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/evaluation_publications/cap_evaluation_news_-_newsletter_june_22_en.pdf, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁵¹ ???

⁵⁵² Fondation Robert Schuman. The common agricultural policy 2023-2027: change and continuity, dostupno na <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0607-the-common-agricultural-policy-2023-2027-change-and-continuity>, pristupljeno 20.05.2022.

⁵⁵³ *Key policy objectives of the new CAP*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_en, pristupljeno 20.05.2022.

- osigurati pravičan prihod za poljoprivrednike - podrška održivom prihodu farmi i otpornosti poljoprivrednog sektora širom EU;
- povećati konkurentnost - poboljšati tržišnu orijentaciju i povećati konkurentnost farme s fokusom na istraživanje, tehnologiju i digitalizaciju;
- poboljšati položaj poljoprivrednika u lancu vrijednosti;
- djelovanje klimatskih promjena - doprinos ublažavanju klimatskih promjena i prilagodavanju, uključujući smanjenje emisija stakleničkih plinova i povećanje sekvencije ugljika, kao i promoviranje održive energije;
- briga o životnoj sredini - podsticanje održivog razvoja i efikasnog upravljanja prirodnim resursima kao što su voda, zemljište i vazduh, uključujući smanjenje hemijske zavisnosti;
- očuvanje pejzaža i biodiverziteta - doprinijeti zaustavljanju i preokretanju gubitka biodiverziteta, poboljšanju usluga ekosistema i očuvanju staništa i krajolika;
- podržati generacijsku obnovu - privući i održati mlade poljoprivrednike i nove farmere i olakšati održivi poslovni razvoj u ruralnim područjima;
- živahna ruralna područja - promicati zapošljavanje, rast, rodnu ravnopravnost, uključujući učešće žena u poljoprivredi, socijalnoj uključenosti i lokalnom razvoju u ruralnim područjima, kao i kružnu bioekonomiju i održivo šumarstvo;
- zaštititi kvalitetu hrane i zdravlja - poboljšati odgovor poljoprivrede EU na društvene zahtjeve za hranom i zdravljem, uključujući visokokvalitetnu, sigurnu i hranjivu hranu proizvedenu na održiv način, smanjenje rasipanja hrane, kao i za poboljšanje dobrobiti životinja i borbu protiv otpornosti na antimikrobne lijekove.
- podsticanje znanja i inovacija - modernizirati poljoprivredu i ruralna područja kroz podsticanje i razmjenu znanja, inovacija i digitalizacije te poticanjem njihovog usvajanja od strane poljoprivrednika kroz bolji pristup istraživanju, inovacijama, razmjeni znanja i obuci.

4

ENERGETSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Energetska politika je bez sumnje jedna od najvažnijih politika danas. Njena direktna povezanost s pitanjima klimatskih promjena stavlja je na listu prioritetnih politika unutar EU. Evropska energetska politika ima za glavni cilj uspostavu jedinstvenog energetskog tržišta kroz stvaranje pretpostavki za slobodan protok energije kroz EU putem odgovarajuće infrastrukture i bez tehničkih i regulatornih prepreka. Fokus ove politike je i na povećanju energetske efikasnosti, smanjenju ovisnosti o uvozu energije, smanjenju emisije i štetnog utjecaja na okoliš uz istovremeno poticanje na zapošljavanje i rast, istraživanje u području tehnologija niskougljične i čiste energije. Energetska unija je plan Evropske komisije pokrenut u februaru 2015. godine kojim će se za građane i poduzeća Evropske unije osigurati sigurna, cjenovno dostupna i ekološki prihvatljiva energija. Energetska unija se fokusira na pet dimenzija koje se međusobno podržavaju: 1) energetska sigurnost; 2) unutrašnje tržište energije; 3) energetska efikasnost; 4) dekarbonizacija privrede te 5) istraživanje, inovacije i konkurentnost. Napredak u realizaciji strategije energetske unije se prati kroz redovno izvještavanje o napretku.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- razumjeti važnost, koncept i ciljeve energetske politike EU,
- opisati razvojni put energetske politike EU,
- opisati dimenzije energetske unije,
- ovladati osnovnim pojmovima neophodnim za razumijevanje zakonodavnog okvira EU koji se odnose na obnovljive izvore energije i energetske učinkovitost.

Energetska politika obuhvata „intervencije u sektor proizvodnje ugljena, električne energije, nafte i plina, kao i nuklearne energije i obnovljivih izvora energije, te aktivnosti usmjerene na poboljšanje energetske efikasnosti u opskrbi i potrošnji. Državna energetska politika može se

definirati kao strategija koju jasno elaborira i eksplicitno formulira vlada kako bi upravljala sadašnjom i budućom energetsom ravnotežom.⁵⁵⁴ Radi se o kompleksnoj sektorskoj politici koja je usko vezana za industrijsku, politiku konkurencije te politiku zaštite okoliša što zahtijeva posebnu pažnju kreatora politika kod sistematizacije njihovih ciljeva i poduzimanje mjera za postizanje istih. Instrumenti energetske politike se mogu podijeliti na: 1. tradicionalne regulatorne instrumente (instrumenti zapovjedništva i kontrole) kojima se propisuju granice emisije, tehnološki standardi, standardi energetske performanse; zatim 2. ekonomske i tržišne instrumente: energetske porezi, subvencije, poreski krediti i na kraju, 3. instrumenti za promociju informacija: označavanje, javno objavljivanje informacija i povjeravanje.⁵⁵⁵ Radi se o kompleksnoj, veoma živoj i jako aktualnoj politici čije kreiranje uslijed globalnih tokova zahtijeva oslanjanje na međunarodnu saradnju utemeljenu na međunarodnim sporazumima.

Proteklih godina energetska politika Evropske unije (EU) nametnula se kao centralno pitanje politika i strategija koje EU nastoji provesti na jedinstvenom tržištu. Izazovi s kojima se EU suočava, uzrokovani globalnim ekonomskim krizama uslijed klimatskih promjena, nedostatka energenata, ali i geografske neujednačenosti područja, kao i ovisnost o vanjskim izvorima energije učinili su da energetska politika EU postane njen glavni prioritet. Pored toga, povećana potrošnja, potreba za prelazak na niskougljičnu, energetske stabilnu EU značila je fokusiranje na izgradnju i unapređenje energetske infrastrukture. Energetska politika EU obuhvata ne samo snabdijevanje energijom, nego i razvoj infrastrukture, unutrašnjeg energetskeg tržišta, povećano korištenje obnovljivih izvora energije, povećanje energetske efikasnosti te pitanje nuklearne energije i nuklearne sigurnosti. U cilju uklanjanja regulacionih, infrastrukturnih i investicijskih barijera te podsticanja integracije tržišta potrebno je stvoriti adekvatno okruženje koje se može nositi s energetskeim izazovima.

4.1. Razvoj energetske politike Evropske unije

U svom samom početku energetska politika bila je u središtu onih evropskih institucija iz kojih se kasnije i razvila EU. U suštini bi se moglo reći da je EU svoj razvoj i započela sa zajedničkom energetskeim politikom imajući u vidu činjenicu osnivanja Evropske zajednice

⁵⁵⁴ McGowan, F.: *Energy policy*, u Kassim, H.M. (ed.), A.: *The European Union and National Industrial Policy*, London: Routledge, 1996., str.133

⁵⁵⁵ Лазић, Ј. Т.: *Енергетска политика Европске уније – инструменти и примена*, <https://www.kcns.org.rs/agora/energetska-politika-evropske-unije-instrumenti-i-primena/>, pristupljeno 02.03.2022.



za uglj i čelik (ECSC) 1952. godine⁵⁵⁶ čime je stvoreno zajedničko tržište uglja i čelika. Stvaranje ove zajednice zahtijevalo je ukidanje svih ograničenja u trgovini, uključujući uvozne i izvozne carine, kvote, diskriminatorne cijene te državne subvencije, propisivanje pravila konkurencije i zajedničku politiku investiranja te uravnoteženje proizvodnje s namjerom jačanja privrede, povećanja zaposlenosti i podizanja životnog standarda.⁵⁵⁷ Evropska zajednica za uglj i čelik kasnije će, 1958. godine, u energetske oblasti biti dopunjena stvaranjem Evropske zajednice za atomsku energiju (Euratom)⁵⁵⁸. Razlog tome je činjenica da se očekivalo kako će nuklearna energija postati glavni dodatni izvor energije.⁵⁵⁹

U isto vrijeme, kada dolazi do krize uglja 1958/1959. godine, povećava se upotreba nafte.⁵⁶⁰ Međutim, u ovom periodu nije došlo do ozbiljnijeg pomaka u kontekstu „naftnih institucionalnih aranžmana“ (i kasnije prirodnog gasa) ili bilo kakve sveopće nadležnosti u oblasti energetske politike.⁵⁶¹

To naravno nije bilo rezultat nezainteresiranosti za pitanje rješavanja energetske politike, ali svi pokušaji poboljšanja nisu urodili konkretnijim rješenjima.⁵⁶² Ovakva situacija kasnije će ograničiti i sposobnost Zajednice da se kolektivno pozabavi zajedničkim energetskim

⁵⁵⁶ Evropska zajednica za uglj i čelik rezultat je Šumanovog plana predloženog 1950. godine. U tom periodu kao osnovni energent koristio se uglj (više od 80%), a potom i nafta (10%). Smatralo se da će uglj ostati najvažniji energent i u budućnosti zbog čega je bila potrebna regulacija tržište uglja.

⁵⁵⁷ Vicki L., Duffield, B. J.: *Toward a common European Union energy policy: problems, progress, and prospects*, Palgrave Macmillan, 2011. Part I

⁵⁵⁸ Evropska zajednica za atomsku energiju trebala je promovirati rast nuklearne industrije iako su ovlasti Euratoma bile mnogo skromnije od one ECSC-a, a koje su uglavnom ograničene na finansiranje nekih zajedničkih istraživačkih programa i zajedničke politike snabdjevanja od strane Agencije za nuklearno snabdjevanje po principu jednakog pristupa. Državama članicama je inače ostavljeno pravo na afirmaciju nacionalne nuklearne industrije kako im odgovara (El- Agra, Ali M., and Yao- Su Hu: *National versus Supranational Interests and the Problem of Establishing an Effective EC Energy Policy*, Journal of Common Market Studies 22(4) (June), 1984., str. 333–349.).

⁵⁵⁹ Naročito nakon Suecke krize kada su u sumnju dovedene pouzdanosti zalih nafta na Bliskom istoku.

⁵⁶⁰ Godine 1960. udio uglja u potrošnji energije među šest država članica je pao na 60%, dok je udio nafte porastao na više od jedne četvrtine. Sredinom decenije korištenje nafte nadmašilo je korištenje uglja kao najvažnijeg energenta, da bi do 1970. godine došlo porasta udjela naftne potrošnje na 60% dok je potrošnja uglja smanjena na 25%. Ostatak potrošnje odnosio se na potrošnju prirodnog gasa.

⁵⁶¹ Talus, K.: *EU Energy Law and Policy*, Oxford University Press, 2013., str.91

⁵⁶² Pitanje integriranja energetskog sektora pokrenuto je 1955. godine na Konferenciji u Mesini, ali je fokus „završio“ na atomskoj energiji (Diebold, W.: *The Schuman plan: A Study in Economic Cooperation*, 1950-1959. New York: Published for the Council on Foreign Relations by Praeger., 1959., str. 646). Početkom 1960-ih, države članice su putem Izvršne radne grupu za energetiku pokušale definirati zajedničku energetsku politiku, ali bez uspjeha. Nakon toga, 1968. godine Komisija je predstavila “Prve smjernice za energetsku politiku zajednice” ponudivši niz konkretnih mjera za stvaranje zajedničkog tržišta u energetskom sektoru, ali Vijeće ministara se moglo dogovoriti samo o skupu općih principa. Do sredine 1970-ih, naponi da se uspostavi sveobuhvatna energetska politika rezultirali su samo načelnim dogovorom o parametrima, ali ne i bitnim instrumentima politike. Iako je Zajednica prihvatila ambiciozne dugoročne ciljeve u pogledu proizvodnje, potrošnje i uvoza, nikada nije uspjela da se dogovori o konkretnim mjerama za njihovo postizanje. (Black, R. A., Jr.: *Plus ça Change, Plus C'est le Même Chose: Nine Governments in Search of a Common Energy Policy* u *Policy-Making in the European Communities*. Ed. Wallace, H., Wallace, W. and Webb, C., New York: John Wiley & Sons., 1977., str. 180-183).

problemima, posebno onima izazvanim naftnim šokovima 70-ih godina prošlog stoljeća⁵⁶³ kada je Evropska komisija nastojala prevazići probleme inicirajući koordinaciju i harmonizaciju nacionalnih energetske politika.

Vijeće ministara je 80-ih godina prošlog stoljeća usvojilo smjernice za politiku u oblasti energije, a koje su se odnosile na smanjenje potrošnje i uvoza nafte, povećanje korištenja uglja i nuklearne energije za proizvodnju struje te razvoj novih izvora energije. Godine 1985. Evropska komisija izdala je dokument pod naslovom „Bijela knjiga o dovršavanju unutarnjeg tržišta“. To je razdoblje kada se prvi put pojavila ideja o liberalizaciji energetskeg tržišta i jedinstvenom unutarnjem energetskeg tržištu. Do 1988. energetska politika bila je prvenstveno određena direktivama i kompromisima država članica. Sljedeća prekretnica dogodila se 1988. godine kada je ideja o stvaranju evropskeg energetskeg tržišta prvi put službeno objavljena u dokumentu Komisije pod nazivom „Unutarnje tržište energije“. U tom je dokumentu Evropska komisija postavila tri koraka za liberalizaciju tržišta plina i električne energije. Prvo, predviđeno je donošenje i provedba direktive koja regulira transparentnost cijena i prijenos električne energije. Kao drugi korak, definirano je proširenje zakona o konkurenciji na sva područja energetskeg sektora i zahtijevano je obavezno licenciranje pristupa treće strane (TPA) za velike industrijske potrošače. Konačno, definiran je završetak unutarnjeg tržišta plina i obvezno proširenje TPA na industrijske potrošače.⁵⁶⁴

Na inicijativu zajednice 1991. godine potpisana je Povelja evropske energije koja je 1994. godine revidirana u Ugovor o energetskeg povelji.⁵⁶⁵ Ovaj ugovor pruža multilateralni okvir za energetske saradnju, a osmišljen je kako bi promovirao energetske sigurnost kroz funkcioniranje otvorenijih i konkurentnijih energetskeg tržišta, uz poštovanje principa održivog razvoja i suvereniteta nad energetskeg resursima.⁵⁶⁶ Konkretno, ugovorom su se nastojala riješiti sva pitanja koja se odnose na liberalizaciju energetskeg tržišta: promicanje i zaštitu ulaganja, trgovinu, tranzit i energetskeg učinkovitost, povezane aspekte zaštite okoliša i rješavanje sporova.⁵⁶⁷

⁵⁶³ Prvi naftni šok desio se 1973. godine kada je došlo do četverostrukog povećanja cijena nafte na svjetskom tržištu zbog čega je Evropska komisija uspostavila hitne mjere u cilju smanjenja ovisnosti od uvoza energenata te podstakla razvoj domaćih izvora energije, smanjenje potrošnje i racionalniju upotrebu. Kasnije će nastati i drugi naftni šok 1979. godine praćen trostrukim povećanjem cijena nafte na svjetskom tržištu. Aktivnosti i projekti razvoja drugih izvora energije na nivou Zajednice rezultirali su smanjenjem učešća nafte u ukupnoj energetskeg potrošnji za 13% u ovom periodu.

⁵⁶⁴ Lehotay, V.: *Environmental Law energy, energy policy, energy law in the European Union*, Journal of Agricultural and Road to the European Energy Union: 28/2020, str. 265

⁵⁶⁵ Za više na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:l27028> pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁶⁶ Kako bi se suočio s izazovima 21. stoljeća, Ugovoru o energetskeg povelji bila je potrebna revizija, pa su pregovori o njegovoj modernizaciji počeli u julu 2020. godine. Za više na: https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/international-organisations-and-initiatives/energy-charter_en?redir=1, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁶⁷ Happold, M i De Boeck, M.: *The European Union And The Energy Charter Treaty: What Next After Achmea? The European Union As An Actor In International Economic Law* (T.M.C. Asser Press: 2019. Forthcoming), str. 1



Međutim, novi izazovi i prilike koje su se javile u oblasti energetike primorali su članice Zajednice na zauzimanje parcijalnog pristupa u ovoj oblasti, vezujući se posebno za liberalizaciju tržišta, ali i za oblast okoliša o kojem će kasnije biti više riječi.

Usljedio je i prijedlog za uključivanje novog poglavlja o energiji te je pripremljena Bijela knjiga o energetske politici⁵⁶⁸ koja je predstavljala sveobuhvatnu strategiju i sadržavala niz detaljnih smjernica vezanih za obnovljive izvore energije.

Nakon usvajanja Jedinstvenog evropskog akta (SEA), Komisija je predstavila prvi skup nacrta direktiva i uredbi za primjenu principa sadržanih u SEA do energetskeg tržišta, nakon čega je trebala čitava decenija da napori Komisije urode plodom i usvajanjem direktiva otvore prvo nacionalno tržište električne energije, a zatim i gasa. Pored toga, određeni napredak je postignut u oblasti okoliša, sporazumom iz 1990. godine, u pogledu stabiliziranja emisije CO₂, programa za promociju energetske efikasnosti i Bijele knjige iz 1997. godine u cilju promoviranja obnovljivih izvora energije.

Ugovorom iz Maastrichta (1992. godine) povećana je nadležnost EU u oblasti energetske infrastrukture. Ugovor, iako ne dodaje novi naslov koji se izričito odnosi na energiju, priznaje kao jednu od aktivnosti Zajednice „mjere u oblasti energetike, civilne zaštite i turizma“ (član 3 (t)).⁵⁶⁹ Inicijativa stvaranja transevropske energetske mreže (TEN-E)⁵⁷⁰ imala je za cilj što bolju povezanost, poboljšano finansiranje i izgradnju ključne transnacionalne energetske infrastrukture u cilju dekarbonizacije prometnog sektora. U tom smislu zahtijeva se i veća sinergija između energetske i prometne mreže.

U okviru ove energetske mreže utvrđeno je devet prioriteta koridora i to četiri koridora za električnu energiju, četiri plinska i jedan naftni koridor. Pored toga utvrđena su i tri prioriteta tematska područja koja su se odnosila na uvođenje pametnih (električnih) mreža⁵⁷¹,

⁵⁶⁸ *Energy For The Future: Renewable Sources Of Energy White Paper for a Community Strategy and Action Plan*, dostupno na http://aei.pitt.edu/1130/1/energy_white_paper_COM_97_599.pdf, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁶⁹ Redgwell, C.: *Energy, Environment and Trade in the European Community*, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 12, no. 1, February 1994, str. 146, HeinOnline

⁵⁷⁰ Ugovorom o Evropskoj zajednici predviđena je uspostava, izgradnja i razvoj transevropskih mreža u oblasti transporta (mobiln), energije (TEN-E) i telekomunikacija (eTEN). Cilj njihovog uspostavljanja usmjeren je ka unapređenju povezanosti nacionalnih mreža EU i ostvarenje ekonomske i socijalne kohezije.

⁵⁷¹ Evropska tehnološka platforma (*The European Technology Platform*) pametnu mrežu definira kao „električnu mrežu koja može inteligentno integrirati radnje svih korisnika koji su s njom povezani (proizvođače, potrošače) kako bi učinkovito isporučili održivu, ekonomičnu i sigurnu opskrbu električnom energijom.“ Riječ je o zajedničkoj mreži koja omogućava interakciju proizvođača i potrošača, utvrđivanje zahtjeva potrošnje unaprijed i fleksibilno prilagođavanje proizvodnje i potrošnje električne energije. Ova tehnologija, tzv. *Smart Grids*,

elektroenergetskih autocesta⁵⁷² i prekograničnih mreža⁵⁷³ s ciljem smanjenja emisije CO₂. Evropski parlament je 2020. godine donio rezoluciju o preispitivanju smjernica za TEN-E kako bi se uskladili s klimatskom politikom EU.⁵⁷⁴ Revidirane smjernice TEN-E bile su usmjerene na razvoj čiste energije, posebno električne energije i vodika te modernizaciju prekogranične energetske infrastrukture EU. Nakon toga Komisija je donijela Prijedlog za preispitivanje tih pravila⁵⁷⁵ kako bi se potaknulo povećanje udjela energije iz obnovljivih izvora, a što je i u skladu s ostvarenjem klimatske neutralnosti EU do 2050. godine.

Države članice dale su ograničene nadležnosti EU u oblasti energetike, ali su ovlasti EU u drugim oblastima poput unutrašnjeg tržišta, politike konkurencije i istraživanja i okoliša bile puno veće.⁵⁷⁶ Time se omogućilo da EU oblikuje politike u povezanim oblastima, uključujući energetska politiku svojih država članica. Ovaj trend potvrđivao je neofunkcionalističke pretpostavke prema kojima integracija u određenom ekonomskom polju omogućava integraciju u povezanim privrednim sektorima, posebno kada nadnacionalne strukture, kao što je Evropska komisija, podržavaju integraciju.⁵⁷⁷ Pozivajući se na principe otvaranja tržišta i antimonopol-skih mjera, Komisija je 1989. godine preuzela zadatak liberalizacije tržišta električne energije i gasa. Tako su početna pravila za energetska tržišta EU uvedena kroz dvije direktive:

ključna je komponenta ideje obnovljivih izvora energije, predstavlja skup tehnologija koje omogućavaju bolju integraciju obnovljivih izvora u elektroenergetsku mrežu te uvode nove tehnologije i tehnološke inovacije koje omogućavaju da klasična mreža funkcionira na nešto drugačiji, stabilniji, precizniji i održiviji način. Također, napredne pametne mreže imaju mogućnost razviti nove usluge i servise, poput elektrifikacije cestovnog transporta, kako bi se podržala dekarbonizacija prometnog sektora uz osiguravanje postupne i pravedne energetske tranzicije te istovremeno očuvanje konkurentnosti evropskog energetskeg sistema.

⁵⁷² Elektroenergetske autoceste nude najefikasniji način za dekarbonizaciju cestovnog prometa. Tako bi povezivanje električnih kamiona na nadzemne dalekovode predstavljalo energetska najefikasniji put do cestovnog prometa bez emisija. Tehnologija se testira u brojnim pilot-projektima, pri čemu su Njemačka i Švedska preuzele vodstvo. Međutim, najveća prepreka masovnom uvođenju je početno ulaganje u infrastrukturu zbog čega je potrebno odlučnije djelovanje vlada u kontekstu investiranja u ovu tehnologiju. Također, i britanski operator elektroprenosa *National Grid* namjerava izgraditi mrežu superbrzih punionica za električna vozila uzduž britanskih autocesta, koje će se električnom energijom napajati izravno iz visokonaponske elektroenergetske mreže.

⁵⁷³ Prekogranične mreže vezuju se za razvoj infrastrukture za prikupljanje, transport i korištenje ili skladištenje CO₂ između država članica i sa susjednim trećim zemljama kako bi se optimizirali nacionalni naponi za primjenu obnovljive energije. Osnovni cilj je omogućiti isplativo korištenje obnovljive energije koji će doprinijeti dekarbonizaciji, kompletiranju unutrašnjeg energetskeg tržišta i jačanju sigurnosti snabdijevanja.

⁵⁷⁴ Izvorna Odluka br. 1254/96/EZ nekoliko je puta revidirana, a Uredbom (EU) br. 347/2013 uspostavljene su važeće smjernice za trans-evropsku energetska infrastrukturu.

⁵⁷⁵ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Regulation (EU) No 347/2013 COM/2020/824, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0824>, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁷⁶ Behrens, A. i Egenhofer, C.: *Energy policy for Europe: identifying the European added-value*, Centre for European Policy Studies Task Force Report, 6 March 2008, dostupno na: <http://aei.pitt.edu/9530/>, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁷⁷ Haas, E. B.: *The uniting of Europe; political, social, and economic forces, 1950–1957* (Stanford University Press, 1958.; Lindberg, L. N.: *The political dynamics of European economic integration*, Stanford University Press, 1963.; Hix, S.: *The political system of the European Union*, New York: St Martin's Press, 1999. Citirano u Bocse, AM.: *International Networks, Advocacy and EU Energy Policy-Making*, Palgrave Macmillan, 2021.



- a) Direktiva o električnoj energiji iz 1996. (Evropski parlament i Vijeće 1996.) i
- b) Direktiva o plinu iz 1998. (Evropski parlament i Vijeće 1998.).

Relativno zanemarivanje energetske politike od strane EU doživjelo je duboku promjenu u prvoj deceniji 21. stoljeća kada dolazi do prave eksplozije prijedloga, direktiva i uredbi koje se tiču energetske politike.

Komisija je 2006. godine pripremila Zelenu knjigu⁵⁷⁸ kojom je postavljena sveobuhvatna opća strategija za dobijanje „održive, konkurentne i sigurne energije“. Polazna premisa bila je da samo „zajedničkim djelovanjem EU može štiti i zastupati svoje interese“. Kroz Zelenu knjigu identificirani su praktični, tehnički prioriteti u odnosu na unutrašnje dimenzije energetske politike. Međutim, najznačajnija novina odnosila se na međunarodni i strateški nivo i potrebu za „koherentnom vanjskom energetskom politikom“ kojom bi se prevazišao nedostatak jedinstva i koordinacije. U Zelenoj knjizi predložen je i Strateški energetski pregled EU⁵⁷⁹ kojim bi se olakšala koordinacija između država članica u cilju prevazilaženja dotadašnje parcijalne tehničke saradnje te ubrzao razvoj energetskih tehnologija.

Nakon toga, 2007. godine Komisija je predstavila Akcioni plan energetske politike⁵⁸⁰ koji je postavio tri jasna cilja: smanjiti emisije stakleničkih plinova, povećati udio obnovljive energije te smanjiti ukupnu potrošnju energije u EU za 20% do 2020. godine. U ovom periodu usvojene su brojne direktive i odluke kao i druge konkretne politike koje trebaju promovirati obnovljive izvore energije, energetsku efikasnost, izgradnju energetske infrastrukture, smanjenje emisije stakleničkih plinova i osigurati zalihe energije. Komisija je praktično razvila „energetski i klimatski paket“ konkretnih mjera osmišljenih za postizanje navedenih ciljeva kako bi se Evropa transformirala u visoko energetski efikasnu.

Sve navedene aktivnosti rezultirale su usvajanjem energetskog poglavlja u Lisabonu 2009. godine čime je energetska politika po prvi put u potpunosti i eksplicitno dovedena u okvir nadležnosti organa Zajednice.

⁵⁷⁸ *Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, released by the European Commission in the aftermath of the 2006, dostupno na https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_en.pdf, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁷⁹ Ugovor o funkcioniranju EU, dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=en>, pristupljeno 02.03.2022.

Lisabonski ugovor iz 2009. postavlja energetske politiku i formalno u zonu nadležnosti EU pa je i evolucija energetske politike posljednjih godina išla ubrzanim tempom. Lisabonskom reformom i Ugovorom o funkcioniranju Evropske unije (UFEU) stvoreni su preduvjeti da se formalne barijere djelovanja organa EU (Brisela) u ovoj politici prevaziđu.

Shodno članu 194 UFEU neka područja energetske politike spadaju u podijeljenu nadležnost evropskih institucija, što je korak prema uspostavi zajedničke energetske politike. Unatoč tome, to ne utječe na pravo svake države članice da „utvrđuje uvjete za iskorištavanje svojih energetske resursa, svoj izbor među različitim izvorima energije i opću strukturu svoje opskrbe energijom”.⁵⁸¹

Za razvoj evropskih integracija ključno je razumjeti ulogu koju je energija imala (i još uvijek ima), s obzirom da i ECSC i Euroatom čine osnovne stubove EEZ. Iako je bila jedna od najslabijih politika, energetska politika danas je važan dio „porodice“ politika EU koja se smatra veoma značajnom i koja je ne samo duboko ukorijenjena u evropsku konstrukciju nego predstavlja i pokretača integracije.

4.2. Ciljevi energetske politike Evropske unije

Imajući u vidu brojne izazove (poput sveprisutnih klimatskih promjena, globalne potražnje za energijom i nedostatkom energenata, nestabilnosti cijena energije, potrebe za redukcijom stakleničkih emisija, provedbe mjera energetske učinkovitosti, dostupnosti i iskoristivosti obnovljivih izvora energije...) s kojima se Evropa suočava u području energetike, Evropska energetska politika zahtijeva raznovrsne aktivnosti u cilju uspostave integriranog energetskeg tržišta te osiguranja održivog energetskeg sektora i sigurne opskrbe energijom. Jedna od njih je i Energetska unija⁵⁸² koja je u funkciji osiguranja sigurne, pristupačne i čiste energije građanima i privrednim subjektima EU. U tom smislu definirani su ciljevi energetske politike EU (određeni članom 194. UFEU):⁵⁸³

- osigurati funkcioniranje energetskeg tržišta;

⁵⁸¹ Član 194. stav 2. Ugovora o funkcioniranju Evropske unije

⁵⁸² https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_en#five-dimensions-of-the-energy-union, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁸³ Ugovor o funkcioniranju EU, Glava XXI, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex:12016ME/TXT>, pristupljeno 02.03.2022.



- osigurati sigurnost opskrbe energijom u Uniji;
- promicati energetska učinkovitost i uštedu energije te razvoj novih i obnovljivih oblika energije te
- promicati međupovezanost energetska mreža.

Aktuelni program politika zasniva se na sveobuhvatnoj integriranoj klimatskoj i energetska politici koju je Evropsko vijeće usvojilo 2014. i revidiralo 2018. godine i u kojoj se predviđa ostvarivanje sljedećih ciljeva do 2030. godine.⁵⁸⁴

- smanjenje emisija stakleničkih plinova za najmanje 40% u usporedbi s razinama iz 1990. godine;
- povećanje udjela obnovljive energije u potrošnja energije na 32%;
- poboljšanje energetska učinkovitosti za 32,5% i
- međusobna povezanost energetska sistema EU od barem 15%.

U cilju izgradnje energetska unije koja domaćinstvima i poduzećima EU osigurava sigurnu, održivu, konkurentnu i povoljnu opskrbu energijom, Komisija je 2015. godine objavila Strategiju Energetska unije⁵⁸⁵, a 2016. godine predložila paket „Čista energija za sve Evropljane”⁵⁸⁶. Paket se sastoji od osam zakonodavnih prijedloga: četiri uredbe⁵⁸⁷ i četiri⁵⁸⁸ direktive. Paket Čista energija za sve Evropljane ima za cilj poboljšanje koordinacije planiranja i rada energetska sistema „u cjelini“ preko višestrukih nositelja energije, infrastrukture i krajnjih namjena kako bi se olakšala strategija integriranja energetska sistema.

U martu 2011. godine, u skladu sa zakonodavstvom Trećeg energetska paketa, uspostavljena je Agencija Evropska unije za saradnju energetska regulatora (ACER)⁵⁸⁹ kao decentralizirana agencija EU koja predstavlja nezavisno tijelo za podsticanje integracije i dovršetka

⁵⁸⁴ Ibid

⁵⁸⁵ Okvirna strategija za otpornu energetska uniju s naprednom klimatskom politikom (COM(2015)0080), dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:52015DC0080> pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁸⁶ Čista energija za sve Evropljane (COM(2016)0860), dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0860%2801%29>, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁸⁷ Riječ je o Uredbi o upravljanju energetska unijom (EU) 2018/1999, Uredbi o električnoj energiji (EU) 2019/943, Uredbi o pripremljenosti za rizike (EU) 2019/941 te Uredbi (EU) 2019/942 o uspostavi Agencije za saradnju energetska regulatora (ACER), dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_hr, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁸⁸ Direktiva o električnoj energiji (EU) 2019/944, Direktiva o energetska učinkovitosti (EU) 2018/2002, Direktiva o energetska učinkovitosti zgrada (EU) 2018/844, Direktiva o obnovljivoj energiji (EU) 2018/2001, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_hr, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁸⁹ Za više na: <https://www.acer.europa.eu/the-agency/about-acer>, pristupljeno 02.03.2022.

evropskog unutrašnjeg energetskog tržišta za električnu energiju i prirodni gas. Ova agencija uspostavljena je kao pomoć institucijama EU i državama članicama da implementiraju politike i donose odluke, a u cilju obavljanja specifičnih tehničkih i naučnih zadataka.

Nakon Brexita uvedene su promjene politike EU u području energetske učinkovitosti i upravljanja Energetskom unijom⁵⁹⁰ kojom su provedene tehničke prilagodbe predviđene potrošnje energije za 2030. godinu za 27 država članica EU.

4.3. Dimenzije energetske unije

U skladu s članom 194 UFEU definirano je pet međusobno povezanih dimenzija Energetske unije:

- diverzifikacija evropskih izvora energije, osiguranje energetske sigurnosti po osnovu solidarnosti i saradnje među državama članicama EU;
- funkcioniranje potpuno integriranog unutarnjeg energetskog tržišta, omogućujući slobodan protok energije kroz EU putem odgovarajuće infrastrukture i bez tehničkih ili regulatornih prepreka;
- poboljšanje energetske učinkovitosti i smanjenje ovisnosti o uvozu energije, smanjenje emisija te poticanje zapošljavanja i ekonomskog rasta;
- reduciranje stakleničkih emisija i prijelaz na niskougljičnu privredu u skladu s Pariškim sporazumom;
- promicanje istraživanja u području tehnologija niskougljične i čiste energije, davanje prednosti istraživanju i inovacijama te poboljšanju konkurentnosti u energetske tranziciji.⁵⁹¹

⁵⁹⁰ Odluka (EU) 2019/504 Europskog parlamenta i Vijeća od 19.03.2019. o izmjeni Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti i Uredbe (EU) 2018/1999 o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime, zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine i Sjeverne Irske iz Unije, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32019D0504>, pristupljeno 02.03.2022.

⁵⁹¹ Vidi: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_hr, pristupljeno 03.03.2022.



4.3.1. Diverzifikacija evropskih izvora energije, solidarnost i saradnja među državama članicama

Imajući u vidu činjenicu da energetska tržišta sama po sebi ne mogu ostvariti željenu razinu energije iz *obnovljivih* izvora kojima raspolaže EU, povećanje diverzifikacije opskrbe energijom u EU i razvoj lokalnih izvora energije predstavlja njen prioritet. U cilju osiguranja sigurnosti opskrbe i smanjenja ovisnosti o trećim državama neophodna je usklađenost, saradnja i solidarnost među državama članicama kao i korištenje nacionalnih programa potpore i evropskih programa finansiranja.

U okviru paketa „Čista energija za sve Europljane”,⁵⁹² Uredbom (EU) 2019/941 o pripravnosti na rizike u sektoru električne energije od država članica EU zahtijeva se da međusobno surađuju kako bi se osiguralo da u elektroenergetskoj krizi električna energija ide tamo gdje je najpotrebnija. Uredbom se osigurava da su države članice uspostavile odgovarajuće alate za sprečavanje eventualnih elektroenergetskih kriza, pripremu na njih i upravljanje takvim krizama u duhu solidarnosti i transparentnosti.⁵⁹³

Dodatno, Evropska unija je 2012. uspostavila mehanizam za razmjenu informacija kako bi se olakšala koordinacija između država članica EU (i trećih zemalja) u okviru kojeg se od država članica traži da Komisiji na procjenu podnesu sve postojeće međunarodne sporazume o energiji te da u određenoj mjeri među sobom razmjenjuju informacije.

4.3.2. Integriranje unutarašnjeg energetskog tržišta

Snažnija integracija energetskog tržišta i utvrđivanje ambicioznih i pravno obvezujućih ciljeva za obnovljivu energiju, energetska učinkovitost i smanjenje emisija stakleničkih plinova zahtijeva zalaganje svih članica. U pogledu funkcioniranja potpuno integriranog unutarašnjeg energetskog tržišta, ono bi trebalo da jamči pristupačne cijene energije, šalje potrebne

⁵⁹² Suočeni s globalnim energetske izazovima 21. stoljeća, EU predvodi čistu energetske tranziciju: težnja za sigurnijim, konkurentnijim i održivijim energetske sistemom koji će se pozabaviti egzistencijalnim izazovom našeg vremena – klimatske promjenama. Postavljanjem ambicioznih energetske i klimatske ciljeva za 2030. godinu, EU daje jasan osjećaj smjera; uz ove ciljeve, osigurava stabilan pravni okvir za poticanje potrebnih ulaganja. Ali ovo nije kraj u realizaciji ciljeva jer sa svojom dugoročnom Strategijom klimatske neutralnosti do 2050. EU gleda dalje od 2030. i postavlja temelje za ostvarenje cilja čistije planete do sredine stoljeća i dalje. *Clean energy for all Europeans*, European Commission, 2019., str. 3

⁵⁹³ Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32019R0941>, pristupljeno 03.03.2022.

cjenovne signale za ulaganja u zelenu energiju, osigurava opskrbu energijom i otvara najpovoljniji put prema klimatskoj neutralnosti.

Povijesno gledano, Evropska unija je imala vrlo malo formalnih ovlasti za reguliranje energije unutar svoje nadležnosti. Zapravo, tek je ratifikacijom Lisabonskog ugovora 2009. ovo formalno ovlaštenje dodijeljeno regulatorima EU-a. Međutim, EU je vršila određeni nivo neformalne kontrole nad prodajom i prijenosom energije po svojoj prirodi kao robe i u cilju promicanja ciljeva Rimskih ugovora u osiguravanju jedinstvenog evropskog unutrašnjeg tržišta. Osnove za djelovanje EU u navedenom kontekstu bile su raštrkane po cijelom Ugovoru o Evropskoj zajednici i uključivale su član 95 UEZ-a koji se odnosi na unutrašnje tržište, članove 154 – 156 UEZ-a za transevropske mreže, članove 81 – 88 UEZ-a o tržišnoj konkurenciji, član 175 UEZ-a za donošenje energetske mjera u svrhu zaštite okoliša, pa čak i opći član 308 UEZ-a. Ugovor iz Lisabona donio je mnogobrojne promjene definirajući kategorije i područja nadležnosti EU-a na način da kodificira područja u kojima EU uživa “isključivu nadležnost” u odnosu na nadležnost članica ili “zajedničku nadležnost” s državama članicama. Također je važno da Ugovor zadržava supremaciju prava EU-a u područjima zajedničkih 13 nadležnosti u smislu da, prema članu 2 stav 2 UFEU-a, države članice mogu “obavljati svoju nadležnost samo u mjeri u kojoj Unija nije izvršila svoju nadležnost”. Ugovor tako predstavlja kodifikaciju i preraspodjelu ovlasti između država članica i EU, što je bilo neophodno za stvaranje i regulaciju unutarnjeg energetskeg tržišta.⁵⁹⁴

Zakonodavstvo o unutarnjem energetskeg tržištu prvi je put uvedeno u okviru Trećeg energetskeg paketa⁵⁹⁵ usvojenog 2009. godine s ciljem poboljšanja funkcioniranja unutarnjeg energetskeg tržišta i rješavanje određenih strukturnih problema.

Četvrti energetskeg paket usvojen je 2019. pod nazivom „Čista energija za sve Evropljane”⁵⁹⁶ i donesen je u skladu s ciljevima Evropskeg zelenog dogovora te je ujedno označio i značajan korak ka implementaciji Strategije Energetske unije (2015. godine). Ovim paketom revidiran je okvir energetske politike EU u cilju prelaska s fosilnih goriva ka čistijoj energiji te ispunjenju obaveza iz Pariškog sporazuma u pogledu smanjenje emisija stakleničkih plinova.

⁵⁹⁴ Büchler, S.: *The Foundation and Completion of the EU's Internal Energy Market*, Louisiana State University, Baton Rouge - Center of Civil Law Studies, 2014., str. 5-6

⁵⁹⁵ Videti: [https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en#:~:text=The%20previous%20round%20of%20EU%20into%20force%20in%20September%202009,pristupljeno 03.03.2022.](https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en#:~:text=The%20previous%20round%20of%20EU%20into%20force%20in%20September%202009,pristupljeno%2003.03.2022.)

⁵⁹⁶ Za više o Četvrtom paketu na: [https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en,pristupljeno 03.03.2022.](https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en,pristupljeno%2003.03.2022.)



Peti energetska paket, Paket za 2020.⁵⁹⁷ predstavlja skup zakona donesenih kako bi se osiguralo da EU ispuni svoje klimatske i energetske ciljeve za 2020. godinu, a prema kojima do 2050. EU treba postati ugljično neutralna. Ključni ciljevi odnose se na 20% smanjenje emisije gasova staklene bašte (s nivoa iz 1990. godine), 20% energije EU iz obnovljivih izvora te 20% poboljšanje energetske efikasnosti. Kako bi navedeni ciljevi bili ispunjeni, EU poduzima mjere u nekoliko oblasti: sistem trgovanja emisijama, smanjenje emisija, obnovljiva energija, razvoj i finansiranje niskougljičnih tehnologija te energetska efikasnost.

4.3.3. Poboljšanje energetske učinkovitosti

Energetska učinkovitost strateški je prioritet Energetske unije koji EU snažno promiče i postavlja na prvo mjesto. Mjere energetske učinkovitosti sve češće se prepoznaju kao instrument za postizanje održive opskrbe energijom, smanjenje emisija stakleničkih plinova, poboljšanje sigurnosti opskrbe i smanjenje troškova uvoza, ali i za promicanje konkurentnosti EU.

U cilju poboljšanja energetske učinkovitosti i nastojanja da ostvari postavljeni cilj povećanja energetske učinkovitosti od 20% do 2020. godine, EU je donijela Direktivu 2012/27/EU o energetske učinkovitosti⁵⁹⁸ kojom se od država članica zahtijevalo da u skladu s postavljenim glavnim ciljem utvrde okvirne nacionalne ciljeve.⁵⁹⁹ Direktivom je uspostavljen i niz obavezujućih mjera, uvedeni i ciljevi uštede energije te mnoge politike energetske učinkovitosti, uključujući: energetska učinkovitu obnovu zgrada⁶⁰⁰ i obavezne energetske certifikate za zgrade, minimalne standarde energetske učinkovitosti za niz proizvoda⁶⁰¹, oznake energetske učinkovitosti i pametna brojila, a njome su utvrđena i prava potrošača.

⁵⁹⁷ Za više na: https://ec.europa.eu/clima/eu-action/climate-strategies-targets/2020-climate-energy-package_en, pristupljeno 03.03.2022.

⁵⁹⁸ Za više na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L2002&from=EN>, pristupljeno 03.03.2022.

⁵⁹⁹ Države članice obavezne su objaviti svoje nacionalne akcijske planove za energetska učinkovitost za razdoblje od tri godine.

⁶⁰⁰ Direktiva o energetske učinkovitosti zgrada (2010/31/EU), koja je izmijenjena 2018. (Direktiva (EU) 2018/844), zajedno s Direktivom o energetske učinkovitosti (EU 2018/2002), trebala bi osigurati energetska visokoučinkovit i dekarboniziran fond zgrada u svakoj državi članici do 2050. Time će se pridonijeti postizanju ciljeva energetske učinkovitosti za Evropu i smanjenju emisija CO₂ u EU od 80% do 95% u odnosu na razine iz 1990. Izmijenjenom Direktivom o energetske učinkovitosti zgrada (Direktiva (EU) 2018/844) uvedene su dugoročne strategije obnove. Za više o Direktivi o energetske učinkovitosti zgrada (2010/31/EU) na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32010L0031>, o Izmijenjenoj Direktivi (EU 2018/844) na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1529483556082&uri=CELEX:32018L0844>, pristupljeno 03.03.2022.

⁶⁰¹ Za više na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/69/energetska-ucinkovitost>, pristupljeno 03.03.2022.

Direktiva je revidirana 2018. godine⁶⁰² s ciljem dodatnog povećanja energetske učinkovitosti EU⁶⁰³ na najmanje 32,5% (u usporedbi s ranijih 30%) do 2030. godine. Ova nova Direktiva o energetske učinkovitosti EU 2018/2002 dio je paketa „Čista energija za sve Evropljane”⁶⁰⁴ te su je države članice prenijele u nacionalna zakonodavstva (do 25.06.2020.), osim odredaba o mjerenju i obračunu za koje su imale drugi rok (25.10.2020.). Trenutno se raspravlja o budućem okviru politike za razdoblje nakon 2030. godine.

Komisija je u oktobru 2020. objavila novu Strategiju vala obnove za Evropu (*A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs, improving lives*)⁶⁰⁵ i predložila reviziju Direktive o energetske učinkovitosti s ciljem udvostručavanja godišnje stope energetske obnove u narednih deset godina.

Prijedlogom revidiranja Direktive 2021. godine nastojanje je usmjereno ka postizanju veće energetske učinkovitosti do 2030. godine i to od 39% za potrošnju primarne energije i 36% za krajnju potrošnju energije, u usporedbi s ažuriranim polaznim predviđanjima iz 2020. Prijedlogom se od država članica traži da odrede okvirne nacionalne ciljeve smanjenja potrošnje energije te se uvode poboljšani automatski mehanizmi za rješavanje nedosljednosti i udvostručuje se obaveza država članica da od 2024. do 2030. ostvaruju godišnje uštede energije od 1,5% potrošnje konačne energije. Sve ovo je u skladu s novim klimatskim ambicijama EU i postizanja klimatske neutralnosti do 2050. godine.⁶⁰⁶

⁶⁰² U izmijenjenoj Direktivi o energetske svojstvima zgrada (Direktiva (EU) 2018/844) utvrđuju se planovi s indikativnim ključnim etapama za 2030, 2040. i 2050. te dugoročne strategije koje države članice donose za podupiranje obnove nacionalnog fonda stambenih i nestambenih zgrada, javnih i privatnih, radi stvaranja energetske visokoučinkovitog i dekarboniziranog fonda zgrada do 2050.

⁶⁰³ Za razdoblje od 2021. do 2030. svaka država članica EU u obavezi je izraditi desetogodišnji integrirani nacionalni energetske i klimatski plan (NECP) u kojem će navesti kako namjerava ostvariti svoje ciljeve energetske učinkovitosti za 2030.

⁶⁰⁴ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the regions and the European Investment Bank *Clean Energy For All Europeans*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0860:FIN>, pristupljeno 03.03.2022.

⁶⁰⁵ Cilj Strategije *Val obnove za Evropu - ozelenjivanje zgrada, otvaranje radnih mjesta, poboljšanje života* je pokušati udvostručiti stope obnove u narednih 10 godina te osigurati povećanje energetske učinkovitosti i učinkovitost resursa. Inicijativa za val obnove zasnovati će se na mjerama dogovorenima u okviru paketa *Čista energija za sve Evropljane*, a posebno na zahtjevu da svaka država članica EU-a objavi dugoročnu strategiju obnove zgrada, te na aspektima nacionalnih energetske i klimatske planova svake zemlje EU-a koji se odnose na zgrade. Za više na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0662>, pristupljeno 03.03.2022.

⁶⁰⁶ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/69/energetska-ucinkovitost>, pristupljeno 05.03.2022.



4.3.4. Reduciranje stakleničkih emisija i prijelaz na niskougljičnu privredu

Veće korištenje obnovljivih izvora energije i prijelaz na niskougljičnu privredu omogućiti će reduciranje stakleničkih emisija. Jedna od oblasti u okviru energetske politike EU kojoj se posljednjih godina pridaje velika važnost je i pitanje korištenja obnovljivih izvora energije kao što su energija vjetra, hidroenergija, solarna energija, geotermalna energija, biogoriva i biomasa, vodik, energija mora i okeana... Ovi izvori energije predstavljaju zamjenu za fosilna goriva i doprinose smanjenju emisija stakleničkih plinova, diversifikaciji opskrbe energijom te smanjenju ovisnosti o nepouzdanim i nestabilnim tržištima fosilnih goriva, a posebno nafte i plina.

Cilj EU postavljen 2009. godine u pogledu udjela potrošnje energije iz obnovljivih izvora u ukupnoj potrošnji energije do 2020. godine određen je na 20%, a što je propisano Direktivom promicanju upotrebe energije iz obnovljivih izvora⁶⁰⁷. Ovom direktivom utvrđen je zajednički okvir za promicanje energije iz obnovljivih izvora te su postavljeni obavezni nacionalni ciljevi za ukupan udio energije iz obnovljivih izvora u konačnoj bruto potrošnji energije i za udio energije iz obnovljivih izvora u prometu.

Kasnije je, 2018. godine, stupila na snagu revidirana Direktiva o energiji iz obnovljivih izvora⁶⁰⁸ kao dio paketa „Čista energija za sve Evropljane”⁶⁰⁹. Ovom direktivom cilj je bio povećanje na najmanje 32% energije iz obnovljivih izvora u konačnoj potrošnji energije u EU za 2030. godinu. Prijedlogom Komisije iz jula 2021. godine⁶¹⁰ o novoj reviziji Direktive o energiji iz obnovljivih izvora predlaže se povećanje obaveznog udjela energije iz obnovljivih izvora u strukturi primarne potrošnje u EU na 40% do 2030. godine kao i novi ciljevi na nacionalnoj razini koje se vezuju za referentne vrijednosti energije iz obnovljivih izvora postavljene na različitim nivoima u ovisnosti od sektora.

⁶⁰⁷ Direktiva 2009/28/EZ od 23.04.2009. Ovom direktivom izmjenjene su i kasnije van snage stavljene direktive 2001/77/EZ i 2003/30/EZ, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32009L0028>, pristupljeno 05.03.2022.

⁶⁰⁸ Direktiva (EU) 2018/2001, dostupna na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG, pristupljeno 05.03.2022.

⁶⁰⁹ Communication from the Commission COM(2016)0860 *Clean Energy For All Europeans*, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0860:FIN>, pristupljeno 05.03.2022.

⁶¹⁰ Prijedlog za Directive Of The European Parliament And Of The Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 COM/2021/0557, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52021PC0557>, pristupljeno 05.03.2022.

Svaka država članica trebala je predložiti nacionalne energetske ciljeve i izraditi energetske planove u skladu s općim ciljevima EU. Napredak u ostvarenju postavljenih nacionalnih ciljeva mjerio bi se svake dvije godine podnošenjem izvještaja.

Komisija je krajem 2020. godine predstavila Strategiju Evropske unije za obnovljive izvore energije za klimatski neutralnu budućnost⁶¹¹ kojom je potkrijepila napore za ostvarivanje klimatske neutralnosti EU do 2050. godine. Za poticanje korištenja svakog od obnovljivih izvora energije postoje različite strategije.

Važan segment u okviru energetske politike EU je i pitanje nuklearne energije i nuklearne sigurnosti.

4.3.5. Istraživanja i inovacije u čiste tehnologije

Veoma je važna uloga istraživanja i inovacijâ u čiste tehnologije za održivu opskrbu energijom. Za to je potreban ne samo zajednički rad u području novih energetske tehnologije, obnovljivih izvora energije, tehnologije koje se koriste održivim fosilnim gorivima, nego i dodatno javno i privatno finansiranje. U cilju promicanja istraživanja u području tehnologije niskouglične i čiste energije, davanju prednosti istraživanju i inovacijama te poboljšanju konkurentnosti u energetske tranziciji donesen je okvirni program Horizon 2020.⁶¹² kao glavni instrument EU-a za poticanje istraživanja u području energetike. U okviru ovog programa za razvoj čiste, sigurne i učinkovite energije te održivog razvoja, izdvojena su sredstva u iznosu od 5,9 milijardi EUR. Za period od 2021. do 2027. godine predviđen je okvirni program *Horizon Europa*, s proračunom od 95,5 milijardi EUR (u cijenama iz 2018.), uključujući 5,4 milijarde EUR iz programa *NextGenerationEU*. U okviru Horizon Europe, EU će formirati zelena partnerstva s različitim industrijama i svojim državama članicama kako bi se fokusirala na ključna područja kao što su baterije, čisti vodonik, čelik s niskim udjelom ugljika, izgrađeno okruženje i biodiverzitet.

⁶¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the regions – An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future, (COM/2020/741), dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A741%3AFIN>, pristupljeno 05.03.2022.

⁶¹² Vidi: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-2020_en, pristupljeno 05.03.2022.



Evropskim strateškim planom za energetska tehnologiju (Plan SET)⁶¹³, koji je Komisija usvojila 2007. godine, utvrđeno je deset mjera za istraživanje i inovacije (obnovljive tehnologije, smanjeni troškovi tehnologija, nove tehnologije i usluge za potrošače, otpornost i sigurnost energetskih sistema, novi materijali i tehnologije za zgrade, energetska učinkovitost za industriju, konkurentnost u sektoru proizvodnje baterija i e-mobilnosti na svjetskoj razini, goriva iz obnovljivih izvora i bioenergija, prikupljanje i skladištenje ugljika te nuklearna sigurnost) te je njime obuhvaćen cijeli inovacijski lanac, uključujući finansiranje i regulatorni okvir, a plan sadrži i cjelokupni mehanizam upravljanja. Cilj ovog strateškog plana usmjeren je ka ubrzanju uvođenja klimatski neutralnih energetskih sistema na tržište i proširenje njihove upotrebe usvajanjem niskougličnih tehnologija.

4.4. Nuklearna energija

Potpisivanjem Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (Ugovor o Euratomu), nastojanje je bilo usmjereno ka uspostavljanju i razvoju evropske nuklearne industrije kako bi države članice mogle imati koristi od nuklearne energije i sigurnu opskrbu nuklearnim gorivom.⁶¹⁴

Nuklearna energija predstavlja oblik energije alternativan fosilnim gorivima, pri čemu nema negativnog utjecaja na okoliš, gotovo da nema emisija stakleničkih plinova niti čestica koje onečišćuju zrak zbog čega je mnogi smatraju „zelenom opcijom“. Pored toga, zračenje u okolini nuklearnih elektrana ograničeno je na mali dio prirodnog zračenja.

Iako izgradnja nuklearne elektrane zahtijeva veće investiranje i dužu gradnju, nuklearne elektrane imaju konkurentnu cijenu proizvedene električne energije, kao i stabilnu cijenu raspoloživog energenta te povoljan utjecaj na klimatske promjene zbog čega se smatraju pouzdanim i sigurnim izvorom energije.⁶¹⁵ Otprilike četvrtina električne energije i polovina niskouglične električne energije u EU rezultat je korištenja nuklearne energije.

⁶¹³ Vidi: https://energy.ec.europa.eu/topics/research-technology-and-innovation/strategic-energy-technology-plan_en, pristupljeno 05.03.2022.

⁶¹⁴ Članovi od 40 do 52 (ulaganje, zajednička poduzeća i opskrba) i od 92 do 99 (zajedničko nuklearno tržište) Ugovora.

⁶¹⁵ Evropska komisija predstavila je Dopunski delegirani akt o taksonomiji klimatski održivih djelatnosti kao i Izmijenjen delegirani akt kojim kojim su obuhvaćene određene energetske djelatnosti u sektorima gasa i nuklearne energije, a za koje smatra da su klimatski održive djelatnosti. Pri tome je za djelatnosti u sektoru nuklearne energije uvjet da ispunjava zahtjeve i za nuklearnu sigurnost i zaštitu okoliša. Cilj taksonomije EU je usmjeren ka poticanju privatnih ulaganja u djelatnosti potrebne za ostvarenje klimatske neutralnosti i ubrzanje tranzicije koja će pomoći u ostvarenju klimatskih ciljeva.

Međutim, nakon nuklearne nesreće u Černobilu 1986. godine te nuklearne katastrofe u Fukushimi 2011. godine, pitanje korištenja nuklearne energije postalo je sporno. Posljedice koje su ove nesreće ostavile i ostavljaju po okoliš i ljude dovele su u pitanje dalje korištenje, ali i privremeno zatvaranje pojedinih reaktora.⁶¹⁶

I pored pojačanog pritiska u pogledu napuštanja nuklearne energije, državama članicama ostavljena je na dispoziciju odluka o tome da li će nuklearnu energiju koristiti kao izvor energije pri čemu se istovremeno zakonodavstvom EU nastoje poboljšati sigurnosni standardi nuklearnih elektrana (rad postrojenja i zaštita od zračenja), ali i načini upravljanja nuklearnim otpadom kao i njegovo odlaganje. Države članice dužne su pripremiti nacionalne okvire za zahtjeve u području nuklearne sigurnosti, izdavanje dozvola za nuklearne elektrane, nadzor i provedbu, a operateri postrojenja pod nadzorom su nezavisnih nacionalnih regulatornih tijela.

Direktiva o nuklearnoj sigurnosti⁶¹⁷ zahtijeva da zemlje EU podnose nacionalne izvještaje Komisiji o implementaciji Direktive od 22. jula 2014. i svake tri godine nakon toga. Nacionalni izvještaji imaju za cilj da pokažu kako zemlje ispunjavaju obaveze iz direktive ilustrirajući pristupe zauzete na nacionalnom nivou. Amandman na Direktivu o nuklearnoj sigurnosti 2009/71/Euratom⁶¹⁸ izmijenio je gornju obavezu izvještavanja zahtijevajući da zemlje EU dostave drugi krug nacionalnih izvještaja do 22. jula 2020. Na osnovu ovih izvještaja Komisija će pripremiti drugi izvještaj o napretku implementacije direktive Vijeću i Evropskom parlamentu. To je planirano za prvu polovinu 2022. godine.⁶¹⁹

Nakon izmjene Direktive o nuklearnoj sigurnosti⁶²⁰, EU je značajno poboljšala svoje vodstvo u nuklearnoj sigurnosti širom svijeta. Izmjena je zasnovana na procjenama nuklearnog rizika i sigurnosti provedenim 2011. i 2012. godine, naučenim lekcijama iz nuklearne nesreće u Fukushimi i sigurnosnim zahtjevima Zapadnoevropskog udruženja nuklearnih regulatora i Međunarodne agencije za atomsku energiju. Izmijenjena direktiva zahtijeva od zemalja EU da daju najveći prioritet nuklearnoj sigurnosti u svim fazama životnog ciklusa nuklearne

⁶¹⁶ Dva belgijska reaktora nakon otkrića pukotina u njihovim spremnicima su privremeno zatvorena.

⁶¹⁷ Direktiva 2009/71/Euratom, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0071>, pristupljeno 05.03.2022.

⁶¹⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.219.01.0042.01.ENG, pristupljeno 05.03.2022.

⁶¹⁹ https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/nuclear-safety_en, pristupljeno 05.03.2022.

⁶²⁰ Direktiva 2014/87/Euratom, dostupna na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.219.01.0042.01.ENG, pristupljeno 05.03.2022.



elektrane. To uključuje provođenje sigurnosnih procjena prije izgradnje novih nuklearnih elektrana i osiguravanje značajnih poboljšanja sigurnosti za stare reaktore. Konkretno, ova direktiva: jača ulogu nacionalnih regulatornih tijela osiguravajući njihovu nezavisnost od nacionalnih vlada; zahtijeva od država članica da regulatorima osiguraju dovoljna zakonska ovlaštenja, osoblje i finansijska sredstva; kreira i sistem stručnih recenzija; omogućava nacionalnu sigurnosnu procjenu o izabranoj zajedničkoj temi nuklearne sigurnosti (koja se bira svakih šest godina); obavezuje na dostavljanje procjene drugim državama članicama u cilju njene recenzije koja je dostupna javnosti; zahtijeva ponovnu procjenu sigurnosti za sva nuklearna postrojenja i to najmanje jednom svakih 10 godina; te povećava transparentnost obavezom operatera nuklearnih postrojenja na objavljivanje informacija javnosti kako u vrijeme normalnog rada tako i u slučaju incidenata.⁶²¹ Komisija je 2020. objavila Informativni list o nuklearnoj sigurnosti i sigurnosti u EU⁶²².

4.4.1. Rad nuklearnih postrojenja

Evropska unija promiče najviše sigurnosne standarde za sve vrste civilnih nuklearnih aktivnosti, uključujući proizvodnju energije, istraživanja i upotrebu u medicini. Nakon nuklearne nesreće u Fukushimi 2011. godine Komisija je provela opsežnu procjenu rizika i sigurnosti svih nuklearnih elektrana u EU. Postojeće sigurnosne standarde EU općenito je pozitivno ocijenila, ali je istaknula potrebu za dodatnim poboljšanjima kako bi se osigurala bolja usklađenost među državama članicama i dostigle najbolje međunarodne prakse.⁶²³

Komisija je 2018. godine objavila Prijedlog uredbe Vijeća o uspostavi Evropskog instrumenta za nuklearnu sigurnost koji dopunjuje Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu saradnju na temelju Ugovora o Euratomu⁶²⁴.

⁶²¹ Vidi: https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/nuclear-safety_en, pristupljeno 05.03.2022.

⁶²² Vidi: https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-08/nuclearsafety_factsheet_0.pdf, pristupljeno 05.03.2022.

⁶²³ Communication from the Commission to the European Council and to the European Parliament o sveobuhvatnim procjenama rizika i sigurnosti ("testovi na stres") nuklearnih postrojenja u EU i srodnim aktivnostima COM/2012/0571 final, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0571>, pristupljeno 05.03.2022.

⁶²⁴ COM/2018/462 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0462>, pristupljeno 05.03.2022.

4.4.2. Zaštita od zračenja

Imajući u vidu da je izloženost ionizirajućem zračenju⁶²⁵ velika opasnost za ljudsko zdravlje i okoliš, Direktivom o osnovnim sigurnosnim standardima za zaštitu zdravlja radnika, građana i pacijenata⁶²⁶ utvrđen je skup osnovnih sigurnosnih standarda za zaštitu od opasnosti koje proizlaze iz ionizujućeg zračenja. Ova direktiva se primjenjuje u normalnim uvjetima, ali i u vanrednim situacijama izlaganja zračenju. Posebna Direktiva⁶²⁷ donesena 2013. odnosi se na praćenje radioaktivnih tvari u vodi namijenjenoj za ljudsku potrošnju.

Uvjeti kojima se uređuje uvoz poljoprivrednih proizvoda porijeklom iz zemalja koje nisu članice EU utvrđeni su također posebnim uredbama⁶²⁸. Pored toga, donesena je i posebna Uredba⁶²⁹ kojom se utvrđuje najviši dopušteni nivo radioaktivnog onečišćenja hrane i hrane za životinje nakon nuklearne nesreće ili bilo kojeg drugog slučaja radiološke opasnosti.

4.4.3. Upravljanje i odlaganje nuklearnog otpada

Nuklearni otpad uglavnom nastaje proizvodnjom električne energije u nuklearnim postrojenjima ili upotrebom radioaktivnih materijala. Imajući u vidu svojstva nuklearnog otpada i potencijalne opasnosti koje krije, neophodno je osigurati njegovo sigurno upravljanje i odlaganje.

Pravni okvir upravljanja nuklearnim otpadom u EU uspostavljen je 2011. godine donošenjem Direktive⁶³⁰ kojom se od država članica zahtijeva da imaju nacionalnu politiku za upravljanje istrošenim gorivom i radioaktivnim otpadom, a čime se osigurava detaljnije praćenje nacionalnih programa za upravljanje i odlaganje ove vrste otpada uz odgovarajuće sigurnosne standarde. Države članice (počevši od 2015. godine) svake tri godine podnose nacionalne izvještaje o provedbi Direktive, a na osnovu kojih Komisija sačinjava Izvještaj o

⁶²⁵ Informacije o zaštiti od zračenju su preuzete sa https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/radiation-protection_en, pristupljeno 05.03.2022.

⁶²⁶ Direktiva 2013/59/Euratom, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/59/oj>, pristupljeno 05.03.2022.

⁶²⁷ Direktiva 2013/51/Euratom, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0051>, pristupljeno 05.03.2022.

⁶²⁸ Uredba br. 733/2008/EZ, Uredb br. 1048/2009/EZ, Uredba br. 1635/2006/EZ i Uredba br. 1609/2000

⁶²⁹ Uredba 2016/52/Euratom

⁶³⁰ Direktiva 2011/70/Euratom, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0070>, pristupljeno 05.03.2022.



ukupnoj implementaciji Direktive. Pored toga, države članice dužne su provoditi samoprocjenu i tražiti recenzije svog nacionalnog okvira, nadležnih tijela i/ili nacionalnog programa najmanje svakih deset godina od drugih država članica.⁶³¹

U proteklom periodu ostvaren je određeni napredak u pogledu sigurnog odlaganja veoma niskog i niskoaktivnog otpada u EU, a do sada su Finska, Francuska i Švedska odabrale lokacije za duboko geološko odlaganje otpada srednjeg i visokog nivoa iz civilnih objekata. Vjerovatno će prva odlagališta za ovu vrstu otpada biti otvorena u periodu između 2024. i 2035. godine.⁶³²

Sistem za prethodno odobrenje prijevoza radioaktivnog otpada u EU uspostavljen je 1992. godine, a kasnije i znatno dopunjen 2006. godine. Direktivom o nadzoru i kontroli pošiljki radioaktivnog otpada i istrošenoga goriva⁶³³ utvrđene su i navedene stroge mjere, definicije i postupci koje treba primjenjivati pri prijevozu radioaktivnog otpada i istrošenoga goriva unutar i izvan EU, pri čemu je izvoz radioaktivnog otpada radi odlaganja u zemlje izvan EU dozvoljen samo pod strogim uvjetima. Države članice dužne su svake tri godine izvještavati Komisiju o provedbi ove direktive.

Proteklih godina EU uspjela je postići značajan napredak u oblasti energetske politike i kompletiranja jedinstvenog unutrašnjeg tržišta promovirajući energetska efikasnost i primjenu obnovljivih izvora energije. Svojim normativnim okvirom EU nastojala je sistemski utjecati na politike i strateške dokumente kako bi osigurala veću sigurnost i učinkovitost energetskog sektora. Time se još više opredijelila za put ka klimatski neutralnoj Evropi.

4.5. Evropski zeleni plan

Evropski zeleni plan (*European Green Deal - EGD*) je strategija usmjerena ka postizanju privredne održivosti EU kroz podsticanje efikasnog korištenja resursa, prelazak na čistu (kružnu) ekonomiju, očuvanje biodiverziteta, smanjenje zagađenja i zaustavljanje klimatskih promjena. U tom smislu potrebna je preobrazba cjelokupne privrede EU koja obuhvata različite

⁶³¹ Vidi: https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/radioactive-waste-and-spent-fuel_en, pristupljeno 05.03.2022.

⁶³² Ibid

⁶³³ Direktiva 2006/117/Euratom, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0117>, pristupljeno 05.03.2022.

sektore privrede, posebno transport, energetiku, poljoprivredu, građevinarstvo i industriju.⁶³⁴ EGD naglašava potrebu za holističkim i međusektorskim pristupom u kojem sve relevantne politike doprinose smanjenju emisija za najmanje 55% do 2030. u usporedbi s razinama iz 1990. i postizanju klimatske neutralnosti EU do 2050. godine. Komisija je 14.09.2021. donijela Paket prijedloga – političkih inicijativa *Fit for 55%*⁶³⁵ (Ostvarivanje Evropskog zelenog plana) koje se odnose na klimu, okoliš, energiju, transport, industriju, poljoprivredu i održive finansije. Ovim je paketom dat i prijedlog novih zakonodavnih inicijativa za usklađivanje zakonodavstva EU s postavljenim klimatskim ciljevima, a koji se odnose na: Direktivu o obnovljivoj energiji; Direktivu o energetskej efikasnosti; Sistem trgovanja emisijama; Uredbu o raspodjeli tereta; Uredbu o korištenju zemljišta, promjenama namjene korištenja zemljišta i šumarstvu; Direktivu o energetskim performansama zgrada i Direktivu o oporezivanju energije. Ova revizija treba da bude učinkovita do trenutka kada države članice počnu ažurirati svoje nacionalne energetske i klimatske planove 2023. godine, tako da ti planovi odražavaju nove klimatske ambicije.⁶³⁶

EGD predstavlja novu strategiju rasta kojom se EU nastoji preobraziti u pravedno i prosperitetno društvo s modernom, resursno učinkovitim i konkurentnom privredom u kojoj do 2050. neće biti neto emisija stakleničkih plinova i u kojem privredni rast nije povezan s upotrebom resursa. Pored toga, nastoji se zaštititi, očuvati i povećati prirodni kapital EU te zaštititi zdravlje i dobrobit građana od rizika povezanih s okolišem i utjecaja okoliša na njih (o čemu će više biti riječi u Okolinska politika EU).⁶³⁷ Politika čiste energije ima za cilj razvoj energetskog sektora koji se uglavnom zasniva na obnovljivim izvorima energije i integriranom, međusobno povezanom i digitaliziranom energetskom tržištu EU⁶³⁸.

Kružna (cirkularna) ekonomija predstavlja noviji ekonomski koncept koji se zasniva na ekoinovacijama, ekodizajnu, naprednim tehnologijama, energetskej učinkovitosti i korištenju obnovljivih izvora energije kako bi se osiguralo održivo upravljanje resursima, povećalo korištenja obnovljivih izvora energije te produžio životni vijek proizvoda s ciljem smanjenja

⁶³⁴ O osnovnim elementima EGD može se pogledati i na: <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/c50c4cd9/the-eu-green-deal-explained>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶³⁵ Vidi: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/eu-plan-for-a-green-transition/>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶³⁶ European Commission, The European Green Deal, COM/2019/640

⁶³⁷ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European Green Deal COM/2019/640 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶³⁸ European Commission, The European Green Deal, COM/2019/640



otpada. Koncept kružne ekonomije razrađen je kroz dva akciona plana EU za cirkularnu ekonomiju (CEAP I 2015. i CEAP II 2020.) s mjerama koje pokrivaju puni životni ciklus proizvoda: od proizvodnje i potrošnje do upravljanja otpadom i tržišta sekundarnih sirovina. U okviru Akcionog plana EU za cirkularnu ekonomiju II (CEAP II)⁶³⁹ usvojen je Paket kružne ekonomije⁶⁴⁰ u cilju jačanja globalne konkurentnosti, podsticanja održivog ekonomskog rasta i stvaranja novih radnih mesta uz smanjenje pritiska na prirodne resurse. Ovaj akcioni plan promovira procese cirkularne ekonomije, potiče održivu potrošnju i ima za cilj smanjenje otpada i što je moguće duže korištenje resursa u proizvodnom ciklusu. Usvojeni akcioni plan cirkularne ekonomije predstavlja inicijative za povećanje trajanja proizvoda kako bi se ublažio pritisak na prirodne resurse⁶⁴¹ te uključuje Politiku održivih proizvoda kojom se regulira poboljšanje ponovne upotrebe proizvoda, popravljivost i integraciju recikliranog sadržaja. Cilj usvojene industrijske strategije EU je razvoj tržišta za klimatski neutralne i cirkularne proizvode i podsticanje digitalne tranzicije u EU⁶⁴². Zeleni dogovor EU napominje da su ove mjere neophodne kako bi se osigurala opskrba kritičnim sirovinama potrebnim za čiste tehnologije kao što su čisti vodonik, gorivne ćelije i druga alternativna goriva, skladištenje energije i prikupljanje, skladištenje i korištenje ugljika.

Strategija „od polja do stola“ predstavlja novi pristup usmjeren je ka osmišljavanju pravednog i zdravog načina ishrane. Proizvodnja, prerada, maloprodaja, pakovanje i transport hrane itekako doprinose povećanoj emisiji stakleničkih plinova⁶⁴³, zagađenju zraka, tla i vode te imaju veliki utjecaj na biodiverzitet. Potrošači trebaju biti svjesni da i način ishrane doprinosi klimatskim promjenama i degradaciji okoliša zbog čega trebaju birati zdravu i održivu prehranu (koja im dodatno koristi zdravlju i povećanju kvalitete života te smanjuje individualne i društvene troškova zdravstva). Strategija „od polja do stola“ ima za cilj ubrzati tranziciju na održivi sistem ishrane koji bi trebao imati neutralan ili pozitivan utjecaj na okoliš; pomoći u ublažavanju klimatskih promjena i prilagođavanju njihovim utjecajima; spriječiti gubitak biodiverziteta; osigurati sigurnost hrane, ishranu i javno zdravlje; očuvati pristupačnost hrane uz generiranje pravednijeg ekonomskog povrata; jačati konkurentnost sektora snabdijevanja EU i promovirati pravednu trgovinu. Ovim novim pristupom bi se osiguralo da poljoprivređa, ribarstvo i akvakultura budu ekološki prihvatljiviji čime će se doprinijeti ostvarenju cilja

⁶³⁹ Za više: https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁴⁰ Za više: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁴¹ European Commission, A new Circular Economy Action Plan, COM/2020/98

⁶⁴² European Commission, A New Industrial Strategy for Europe, COM/2020/102

⁶⁴³ Postojeći sistemi ishrane odgovorni su za oko 21 do 37% globalnih emisija stakleničkih plinova a iskorištavaju i značajne prirodne resurse

klimatski neutralne EU do 2050. godine.⁶⁴⁴ Pored toga, dodatni fokus stavljen je na trgovinsku politiku i obaveze trećih zemalja u oblastima kao što su dobrobit životinja, upotreba pesticida i borba protiv antimikrobne rezistencije. Također, Komisija i zainteresirane strane u lancu ishrane razvijaju Kodeks ponašanja EU za odgovorno poslovanje i marketinšku praksu, zahtijevajući od prehrambenih kompanija i organizacija preduzimanje koraka ka poboljšanju zdravlja, održivosti i okoliša. Predviđena je i reforma zajedničke poljoprivredne politike (ZPP). Nadalje, Komisija EU je predložila Strategiju za smanjenje emisije metana⁶⁴⁵ koja se fokusira na adekvatno izvještavanje i povećanje mogućnosti za proizvodnju biogasa, kao i na specifične mjere u sektoru energetike, poljoprivrede i otpada, što zahtijeva međusektorski pristup.

Nova Strategija biodiverziteta 2030. je sveobuhvatan, sistemski i ambiciozan dugoročni plan za zaštitu prirode i sprečavanje degradacije ekosistema⁶⁴⁶. Kao jedan od ključnih stubova EGD Strategija postavlja nove načine za efikasniju implementaciju postojećeg zakonodavstva, nove obaveze, mjere, ciljeve i mehanizme upravljanja kako bi se osigurali od budućih prijetnji poput: klimatskih promjena, šumskih požara, nedostatka hrane, prekomjerne eksploatacije, izbijanja bolesti, itd. U tom smislu strategija se usmjerava ka: uspostavljanju veće mreže zaštićenih područja širom EU na kopnu i na moru, pokretanje EU plana za obnovu prirode, obnavljanje i održivo upravljanje degradiranim ekosistemima do 2030. godine. Uvođenje mjera trebalo bi omogućiti potrebnu transformativnu promjenu na putu ka klimatski neutralnoj EU.⁶⁴⁷ Imajući u vidu međusobnu povezanost gubitka biodiverziteta i klimatskih promjena, rješenja zasnovana na prirodi imati će važnu ulogu u ublažavanju klimatskih promjena. Evropska komisija identificirala je industrije koje zavise od biodiverziteta: građevinarstvo, poljoprivreda te sektori hrane i pića, čime se ukazalo na potrebu međusektorskog pristupa. Također, Strategija EU o biodiverzitetu provoditi će se zajedno sa Strategijom „od polja do stola“ fokusirajući se na obnovu šuma, tla i močvara te stvaranje zelenih površina u gradovima.

Za provedbu EGD-a biće potrebno osigurati dodatne investicije i raspoloživa finansijska sredstva te pokušati mobilizirati dodatne izvore finansiranja. Pored javnog sektora, kroz preusmjeravanje javnih rashoda prema održivim politikama, ključni izvor finansiranja zelene tranzicije će biti i privatni sektor.

⁶⁴⁴ Za više: https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁴⁵ Metan je, nakon CO₂, najveći faktor koji doprinosi zagađenju zraka i klimatskim promjenama. U EU 53% antropogenih emisija metana dolazi iz poljoprivrede, 26% iz otpada, a 19% iz energije.

⁶⁴⁶ Usljed djelovanja antropogenih faktora u posljednjih 40 godina populacija divljih vrsta opala je za 60%.

⁶⁴⁷ Za više: https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en, pristupljeno 06.03.2022.



Kroz EGD⁶⁴⁸, koji predstavlja mapu puta ka održivoj i konkurentnoj ekonomiji EU, nastojanje je usmjereno ka transformaciji svih oblasti i politika u skladu s klimatskim i ekološkim izazovima. Provedba reformi ključnih za zelenu tranziciju zahtijeva pravednost i inkluzivnost. U tom smislu, u fokusu reformi su ljudi, radnici, industrije i regije koji će se suočiti s najvećim izazovima u rješavanju pitanja nejednakosti i energetske siromaštva. Bit će potrebno stvarati radna mjesta budućnosti kao i osiguravati ravnopravni uvjeti za evropska poduzeća u cilju jačanja njihove konkurentnosti. Pored toga, potrebno će biti i očuvanje integriteta jedinstvenog energetskeg tržišta EU kako ne bi došlo do fragmentacije energetskeg tržišta po nacionalnim linijama što za sobom može uzrokovati inflaciju i neopravdano narušavanja konkurencije i trgovine. Stoga, EGD proces makroekonomske koordinacije, održivosti i dobrobiti građana nastoji preusmjeriti u središte ekonomske politike EU.

Trenutno se raspravlja o budućem okviru politike za razdoblje nakon 2030. godine. Postavljeni ciljevi za 2030. godinu zahtijevat će značajnu transformaciju sistema kako bi se ubrzala implementaciju trenutnih politika i propisa⁶⁴⁹ uz istovremeno razmatranje potreba za novim poboljšanjima u skladu s EGD. Napredak će zahtijevati i poduzimanje većih napora EU u pogledu provođenja nacionalnih mjera navedenih u okviru Nacionalnih energetskeg i klimatskeg planova (NECP)⁶⁵⁰ koji su u središtu trenutnog upravljanja energetskeg sektorom. Promatrani u svojoj ukupnosti kroz nacionalne energetske i klimatske planove, trebalo bi se osigurati ispunjenje energetskeg i klimatskeg ciljeva EU postavljenih u okviru Paketa čiste energije, a čija implementacija je počela 2020. godine. Ovo bi na određeni način trebalo doprinijeti jačanju politika i/ili pokretanju novih akcija u okviru EGD-a.

Pored toga, EGD je i sastavni dio strategije za provedbu Programa Ujedinjenih naroda do 2030. i Globalnih ciljeva održivog razvoja. U skladu s tim, države članice uključuju Ciljeve održivog razvoja u svoje politike čime oblikuju ciljne politike za prelazak na održiviji razvoj. Za razliku od oblasti energetike za koju su države članice dale ograničene nadležnosti EU, u drugim oblastima poput unutrašnjeg tržišta, politike konkurencije, istraživanja te okoliša ovlasti su date EU.

⁶⁴⁸ Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions The European Green Deal COM/2019/640, dostupno na final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁴⁹ Poput Paketa čiste energije [CEP] usvojenog 2018-19.

⁶⁵⁰ Svaka država članica bila je dužna podnijeti svoj plan Evropskoj komisiji (rok je bio 31.12.2019. godine; skoro sve zemlje su dostavile konačne NECP-ove do kraja maja 2020.).

5

OKOLINSKA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Danas je Evropska unija lider u borbi za očuvanje okoliša što je kao cilj zvanično utvrđeno u Lisabonskom ugovoru. Naime, osnovne konture okolišne politike su u članovima 191 – 193 Ugovora o funkcioniranju Evropske unije (TFEU). EU *Acquis* sastoji se od preko 200 instrumenata EU, uključujući propise i odluke koje su direktno obavezujuće te direktive koje su transponovane u nacionalna zakonodavstva. Sastoji se od pravnih instrumenata o upravljanju otpadom, kontroli industrijskog zagađenja, kvaliteti zraka, kvaliteti vode, očuvanju biodiverziteta i zaštite prirode, buci, GMO-u, jonizirajućem zračenju i drugim horizontalnim pitanjima. Strateški pravac u okolinskoj politici EU je određen kroz sveobuhvatni Evropski zeleni plan, koji potvrđuje neodvojivost energetske od politike zaštite okoliša, i dosadašnjih osam akcijskih programa u kojima su utvrđena načela i ciljevi ove politike za pojedina razdoblja. U institucionalnom smislu, nadležnost u implementaciji ove politike je povjerena Komisiji, ali značajnu ulogu u kreiranju i provedbi politike imaju i određena tijela i agencije EU. Jedna od tih agencija je Evropska agencija za okoliš koja ima zadatak da pruža pouzdane i neovisne informacije o okolišu kako za one koji su uključeni u razvoj, usvajanje, provedbu i ocjenu politike zaštite okoliša tako i za širu javnost.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- razumjeti važnost okolinske politike EU,
- objasniti načela okolinske politike,
- opisati razvojni put kreiranja okolinske politike kroz akcijske programe za okoliš,
- spoznati osnovne ekonomske instrumente u provođenju okolinske politike,
- usvojiti osnovne kategorije neophodne za razumijevanje okolišnog prava EU.

Okolinska politika obuhvata mjere vlade ili korporacije ili druge javne ili privatne organizacije u vezi s učincima ljudskih aktivnosti na okoliš, posebno one mjere koje su osmišljene za



sprečavanje ili smanjenje štetnih učinaka ljudskih aktivnosti na ekosisteme. Politike zaštite okoliša su potrebne jer se ekološke vrijednosti obično ne uzimaju u obzir pri donošenju poslovnih odluka. Naime, učinci na okoliš su ekonomske eksternalije jer onečišćivači obično ne snose posljedice svojih postupaka, a negativni učinci najčešće se javljaju negdje drugdje ili u budućnosti. S druge strane, prirodni resursi su gotovo uvijek potcijenjeni jer se često pretpostavlja da imaju beskonačnu dostupnost⁶⁵¹. U savremenim uvjetima života koji su obilježeni ekološkim problemima u rješavanju istih neophodna je proaktivna intervencija koja će biti organizirana i harmonizirana na međunarodnom nivou.

Sljedeći koncept održivog razvoja⁶⁵² i u pokušaju iznalaženja globalnog političkog dogovora, EU pitanja zaštite okoliša nastoji riješiti sistemski kroz ambicioznu politiku i zakonodavne pakete vodeći se promoviranjem upravljanja okolišom na ekološki prihvatljiv način.

Osnovni cilj EEZ tokom 50-ih godina prošlog stoljeća bio je usmjeren ka uspostavljanju zajedničkog tržišta i usklađivanje ekonomskih politika država članica radi „...postizanja stalnog i uravnoteženog ekonomskog rasta, povećanja stabilnosti, poboljšanja životnog standarda stanovništva...“⁶⁵³. Okolinska politika, kao dio politika EU, nije bila izravno spomenuta Ugovorom iz Rima nego su se pojedina pitanja od značaja za okoliš uređivala posredno, direkativama koje se odnose na druge oblasti, poput zajedničkog tržišta, energetike i sl. Tek nakon Konferencije UN-a o okolišu, održanoj u Stockholmu 1972. godine, kada se pitanje zaštite okoliša predstavlja kao globalni cilj, države članice nastoje na koherentniji način pristupiti politici zaštite okoliša. Stockholmska deklaracija imala je veliki utjecaj na kreiranje teksta Prvog akcionog programa EU za zaštitu okoliša koji će predstavljati osnovu za donošenje prvih pravno obavezujućih akata iz ove oblasti.

Jedinstvenim evropskim aktom iz 1987. godine dolazi do određene modifikacije Ugovora EEZ kada se članom 25 uvode nove nadležnosti i nova pravila te uvodi posebno poglavlje „Okoliš“ kao prva pravna osnova za politiku zaštite okoliša s ciljem očuvanja kvalitete okoliša,

⁶⁵¹ Definicija data u <https://www.britannica.com/topic/environmental-policy>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁵² EU je 2001. godine predstavila svoju prvu strategiju održivog razvoja, a dimenzija zaštite okoliša uključena je u Lisabonsku strategiju. Kao odgovor na Program održivog razvoja do 2030, donesen na Općoj skupštini UN-a (2015. godine), Komisija je 2016. godine objavila komunikaciju pod nazivom „Budući koraci za održivu evropsku budućnost – evropske mjere za održivost“, u kojoj je opisala kako ciljeve održivog razvoja uključiti u prioritete politika EU. Nakon toga je Komisija (2019. godine) predstavila dokument o ciljevima održivog razvoja pod nazivom „Prema održivoj Europi do 2030“, u kojem se navode tri scenarija za budućnost. Evropski parlament podržao je najambiciozniji scenarij prema kojem EU i sve države članice sve mjere trebaju usmjeriti ka provedbi ciljeva održivog razvoja, predlaganjem konkretnih rezultata za 2030. i uspostavom mehanizma za izvješćivanje i praćenje napretka.

⁶⁵³ Ugovor o osnivanju EEZ, čl. 2

zaštite ljudskog zdravlja i osiguranja racionalnog korištenja prirodnih resursa. Kasnijim revizijama Ugovora učvršćena je predanost Zajednice zaštiti okoliša. Ugovorom iz Maastrichta (1992. godine) ukazuje se na potrebu uspostave sistema kojim će se garantirati zaštita okoliša, a pri čemu će se u obzir uzeti ekonomski i društveni razvoj Zajednice te stanje okoliša.⁶⁵⁴ Ovim ugovorom proširen je mandat EU u oblasti politike okoliša koja je neizbježno povezana s razvojem jedinstvenog tržišta te je ukazano na pomak s “trgovinske orijentacije” ka „okviru održivosti”.⁶⁵⁵ Time je okoliš i službeno postao područje politike EU. Ugovorom iz Amsterdama (1999. godine) dodatno je porasla važnost politike zaštite okoliša EU te su uvedene dodatne izmjene u pogledu ove oblasti. Tako se najprije članom 2 Ugovora uvodi „podsticanje skladnog, uravnoteženog i održivog ekonomskog razvoja”⁶⁵⁶, a potom kao jedan od ciljeva navodi „podsticanje visokog nivoa zaštite i unapređenja kvaliteta okoliša“, kao i obaveza prema kojoj je zaštita okoliša sastavni dio svih sektorskih politika EU⁶⁵⁷.

Ugovor iz Lisabona (2009. godine) UFEU sadrži poglavlje XX „Okoliš“, a što je utvrđeno članovima 191 – 193 koji predstavljaju pravnu osnovu za provođenje aktivnosti Unije na ovom polju. Novostečena pravna osobnost omogućila je EU djelovanje ne samo na teritoriji Unije nego i na međunarodnom nivou, što će se kasnije potvrditi i tokom pregovora u vezi s Pariškim ugovorom, ali i u formuliranju međunarodne politike u borbi protiv klimatskih promjena.⁶⁵⁸

5.1. Načela okolinske politike Evropske unije

Ostvarivanje ciljeva politike EU u oblasti okoliša, usmjereno ka „očuvanju, zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša, zaštiti ljudskog zdravlja, razboritom i racionalnom korištenju prirodnih bogatstava kao i promicanju mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih, odnosno svjetskih problema okoliša, a osobito borbi protiv klimatskih promjena”⁶⁵⁹, prodrazumijeva

⁶⁵⁴ Ugovor o Europskoj uniji (UEU) / Ugovor iz Maastrichta, čl. 130, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁵⁵ Hey, C.: *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, EU Environmental Policy Handbook, str. 21 – 23 http://aei.pitt.edu/98675/1/enviro_n_policies...pdf, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁵⁶ Ovo je bilo inspirirano Izvještajem Brundtlandske komisije iz 1987. godine pod nazivom „Naša zajednička budućnost“ kojim je održivi razvoj definiran kao razvoj kojim se „zadovoljavaju potrebe sadašnjih generacija a ne ugoržavaju potrebe budućih generacija”.

⁶⁵⁷ Ugovor iz Amsterdama, dostupan na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁵⁸ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-zastite-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁵⁹ Ugovor UFEU, član 191, stav 1, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT>, pristupljeno 06.03.2022.



i poštivanje određenih načela. Ova načela predstavljaju osnovu za pravno rezoniranje u postupku donošenja odluka te svoj smisao dobijaju kroz primjene pravnih normi. Načela zaštite Evropske politike zaštite okoliša definirana su UFEU, a posebno članom 191 UFEU stav 2. U tom smislu može se govoriti o općim i posebnim načelima.

Opća načela predstavljaju polaznu osnovu za definiranje posebnih načela u oblasti zaštite okoliša. U tom kontekstu opća načela predstavljaju izraz sveopće opredijeljenosti EU ka poštivanju koncepta održivog razvoja, brige za očuvanje okoliša te integrativnog pristupa kod usvajanja strateških i okvirnih dokumenata. Shodno tome opća načela odnose se na:

- načelo održivog razvoja, koje je izraz koncepta održivog razvoja utvrđeno je članom 11 Ugovora EU. Navodeći u članu 3 Ugovora da „Unija radi na održivom razvoju Evrope koja počiva na uravnoteženom ekonomskom rastu ... čiji je cilj visoki nivo zaštite i poboljšanje kvalitete okoliša“ ukazuje se na osnove primjene ovog načela. Međutim, Ugovor ne konkretizira ovo načelo zbog čega je njegovo bliže određenje neophodno „tražiti“ kroz sekundarne izvore prava;
- načelo visokog nivoa zaštite okoliša, koje se prvi puta spominje u Jedinostvenom evropskom aktu, a potom produbljuje Ugovorom o EEZ, Ugovorom iz Amsterdama, Ugovorom EZ, da bi se u UFEU članom 191 uvela obaveza uzimanja „različitosti prilika u različitim regijama zajednice“ u postizanju visokog nivoa zaštite okoliša. U principu obaveza poštivanja ovog načela značila bi obavezu primjene onih tehnologija koje na nivou države članice osiguravaju zadovoljenje minimalnih kriterija definiranih određenom direktivom uz kontinuirano praćenje stanja okoliša i pokazivanje posvećenosti u postizanju očuvanja i unapređenja stanja okoliša⁶⁶⁰;
- načelo integriteta, čiji cilj primjene je da se prilikom usvajanja strateških i okvirnih dokumenata kojima se utvrđuju politike EU vodi računa o zaštiti okoliša. Ovo načelo je dosta uopćeno što od donositelja odluka zahtijeva dodatni napor u cilju usklađivanja pitanja zaštite okoliša, ne samo u okviru i među različitim sektorima okoliša, nego i u odnosu na ostale politike na nivou Unije; te
- načelo supsidijarnosti, prema kojem „...Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja

⁶⁶⁰ Za više u: Drenovak-Ivanović, M.: Ekološko pravo Evropske unije: načela i karakteristike posebnih upravnih postupka, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2017., str. 84 – 85

oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije⁶⁶¹. Za ostvarenje ovog načela potrebno je ispunjenje tri uvjeta: nadnacionalni karakter pitanja koje se razmatra, djelovanje država članica ili izostanak djelovanja Unije koje je u suprotnosti s osnivačkim ugovorima⁶⁶² i uvođenje elementa proporcionalnosti⁶⁶³.

Posebna načela, definirana članom 191 stav 2 UFEU konkretiziraju ostvarivanje ciljeva politike EU u oblasti okoliša i odnose se na:

- načelo preventivnog djelovanja – u skladu s kojim se još u najranijoj fazi trebaju poduzeti odgovarajuće mjere i spriječiti nastanak štete⁶⁶⁴. Iako ovo načelo predstavlja sastavni dio i UFEU, ne daje se definicija ovog načela niti se ukazuje na kriterije kojima bi se bliže odredila primjena. U Trećem akcionom programu EU za okoliš prvi put su navedeni uvjeti u pogledu primjene ovog načela. Oni se odnose na: dostupnost ekoloških informacija koje ukazuju na karakteristike proizvodnog procesa i njegov negativan utjecaj na zdravlje i okoliš, uspostavljanje posebnog upravnog postupka kod davanja dozvole za obavljanje određene aktivnosti koja može imati negativan utjecaj na zdravlje i okoliš, kontinuirano praćenje primjene odluke organa uprave,⁶⁶⁵
- načelo uklanjanja onečišćenja na samom izvoru – koje za cilj ima uklanjanje onečišćenja na samom mjestu nastanka (kada je do štete već došlo) kako bi se smanjila dalja šteta (preduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se šteta ispravila i platili troškovi);⁶⁶⁶
- načelo opreznosti – kao oblik preventivnog djelovanja predstavlja veoma značajno načelo. Zbog različitih stavova u pogledu primjene ovog načela⁶⁶⁷ EK je 2000. godi-

⁶⁶¹ UFEU, čl. 5 stav 3

⁶⁶² Protokol (broj 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, član 5, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F02>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁶³ Za više u: Drenovak-Ivanović, M.: Ekološko pravo Evropske unije: načela i karakteristike posebnih upravnih postupka, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2017., str. 87 – 90

⁶⁶⁴ Primjer su privredni subjekti koji se bave određenim djelatnostima kao što je prijevoz otrovnih tvari ili djelatnostima koje podrazumijevaju ispuštanje u vode, a koji su u skladu s ovim načelom dužni poduzeti preventivne mjere u slučaju neposredne prijetnje za okoliš.

⁶⁶⁵ Za više u: Drenovak-Ivanović, M.: Ekološko pravo Evropske unije: načela i karakteristike posebnih upravnih postupka, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2017., str. 90 - 93

⁶⁶⁶ Za više u: Drenovak-Ivanović, M.: Ekološko pravo Evropske unije: načela i karakteristike posebnih upravnih postupka, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2017., str. 93 - 95

⁶⁶⁷ Različitost stavova ide od onih konzervativnih, koji ovo načelo shvataju na način da se primjenom može ograničiti određena aktivnost ako postoji i najniži nivo sumnje da će takva aktivnost imati negativan utjecaj na zdravlje i stanje okoliša (Za više u Hull, G.: *Normative Aspect of Substantive precautionary principles*, <http://dx.doi.org/10.21.39/ssrn.1013357>, 5 – 6); preko minimalističkih, koji smatraju se ovo načelo može primijeniti samo u slučaju kada se sa sigurnošću od 99,9% može očekivati da će neka aktivnost uzrokovati prestanak postojanja živog svijeta (Za više u: Gardiner, S. M.: *A Core Precautionary Principle*, *Journal of Political Philosophy* 14/2006, 38-66); do onih koji smatraju da se ovo načelo može primijeniti ukoliko određena aktivnost može uzrokovati nastanak štete iako se sa sigurnošću ne može predvidjeti nivo oštećenja koji pri tome može nastati kao i eventualne posljedice (Za više u: Raffenberger, C.: *Protecting Public Health and the Environment: Impenetrating the Precautionary Principle*, Island Press, 1999.)



ne izdala Saopćenje prema kojem je ovo načelo posebno relevantno za upravljanje rizikom. U skladu s tim, ono se ima primijeniti u situacijama kada su naučni dokazi o tome predstavlja li određena aktivnost potencijalan rizik za ljudsko zdravlje ili okoliš nepotpuni, a preliminarna naučna istraživanja ukazuju na postojanje razumne zabrinutosti zbog nastupanja opasnosti koje se ne mogu otkloniti već uspostavljenim mjerama zaštite. Naročito je istaknut zahtjev za transparentnošću, proporcionalnosti, nediskriminaciji, konzistentnosti s već preduzetim mjerama, analizi troškova i koristi, provjeri u skadu s novim naučnim dokazima te odgovornosti u pogledu sveobuhvatne procjene rizika⁶⁶⁸;

- načelu „onečišćivač plaća” - koje je sastavni dio Direktive o odgovornosti za okoliš⁶⁶⁹, a čiji je cilj spriječiti ili otkloniti štetu nanесenu okolišu, zaštićenim vrstama, prirodnim staništima, vodi i tlu. Ovo načelo je i okosnica svih akcionih programa zaštite okoliša. U pogledu primjene ovog načela osnovno je pitanje kako odrediti pojam zagađenja, ko se smatra zagađivačem, koji se elementi uzimaju obzir pri određivanju naknade štete⁶⁷⁰; te
- načelo poduzimanja privremenih mjera – u skladu s kojim se privremene mjere mogu poduzeti iz razloga potrebe zaštite okoliša i ukoliko nisu ekonomske prirode, a podliježu inspekcijском nadzoru EU.

Kao izraz okolinske politike EU i njene opredijeljenosti ka očuvanju i zaštiti okoliša kao i rješavanju pitanja zaštite okoliša na sistemski način, donošeni su i brojni strateški dokumenti. U nastavku slijedi kraći osvrt na programe djelovanja EU usmjerene ka očuvanju okoliša.

5.2. Programi djelovanja za okoliš (Akcijski programi za okoliš)

Od 1973. godine Komisija je počela s objavljivanjem strateških dokumenata - Programi djelovanja za okoliš (engl. *Environmental Action Programmes* - EAP) - koji odražavaju osnovne elemente postojećeg stanja i percepcije problema te na osnovu toga određuju i orijentaciju

⁶⁶⁸ Commission Of the European Communities Brussels, 2.2.2000 Com (2000) 1 FINAL Communication from The Commission on The Precautionary Principle, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁶⁹ Područje primjene ove Direktive širilo se u tri navrata kako bi se obuhvatilo upravljanje otpadom od iskopavanja minerala, upravljanje mjestima geološkog skladištenja te sigurnost odobalnih naftnih i plinskih djelatnosti.

⁶⁷⁰ Za više: Drenovak-Ivanović, M.: Ekološko pravo Evropske unije: načela i karakteristike posebnih upravnih postupka, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2017., str. 102 - 107

politike okoliša EU. Osnovu za usvajanje ovih akcionih programa predstavljao je Ugovor iz Maastrichta. Kada je Ugovor iz Lisabona stupio na snagu, ova ugovorna osnova je utvrđena članom 192 (3) UFEU. Prema ovoj odredbi, akcioni programi za okoliš izdaju se na prijedlog Komisije od strane Evropskog parlamenta i Vijeća u redovnom zakonodavnom postupku te su stoga formalni zakonodavni akti. Ciljevi postavljeni u EAP-u imaju kontinuitet, međusobno su nadopunjujući, ali istovremeno odražavaju promjenu opće političke klime i nastoje odgovoriti na trenutne ekološke izazove. Akcioni programi za okoliš u suštini pružaju opći okvir okolinske politike EU u kojem su definirani najvažniji srednjoročni i dugoročni ciljevi. Do sada je usvojeno sedam EAP-a, a osmi je u fazi usvajanja.

5.2.1. Prvi akcijski program

*Prvim akcijskim programom*⁶⁷¹, koji je donesen za period od 1973. do 1976. godine, učinjeni su početni koraci ka definiranju ciljeva politike zaštite okoliša EU, a koji su bili u skladu i s konceptom Održivog razvoja. Shodno tome, Program je bio usmjeren ka povezivanju okolišnih pitanja s pitanjima ekonomskog razvoja, kao i pitanjima poboljšanja kvalitete života⁶⁷². Politika okoliša stremila je očuvanju ekološke ravnoteže, racionalnom korištenju prirodnih resursa te prevenciji i smanjenju nastanka šteta po okoliš, kao i podizanju svijesti javnosti o okolišnim pitanjima. Ovaj EAP najviše pažnje posvetio je zaštiti zraka, tla i vode, ali je sadržavao i sektorski pristup, s posebnim osvrtnom na poljoprivredu i prostorno planiranje. Također, u okviru ovog EAP-a pomenute su i pripremne aktivnosti za kontrolu emisija. Uvedeni su i standardi kvaliteta okoliša.⁶⁷³

Ovim programom ispoljilo se jedinstveno opredjeljenje ka stvaranju koherentnosti između politika EU i država članica, a što je zahtijevalo usklađivanje aktivnosti i uspostavu standarda, odnosno primjenu odgovarajućih odredbi Ugovora, kako bi se politika zaštite okoliša kreirala što bolje, a njena provedba bila što izvodljivija.

⁶⁷¹ Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council on 22 November 1973, on the Programme of Action of the European Communities on the Environment, Official Journal of the European Communities 1973, C112

⁶⁷² Iste godine, 1973., u okviru Evropskog parlamenta osnovani su Odbor za zaštitu potrošača i Odbor za zaštitu okoliša.

⁶⁷³ Hey, E.: *EU Environmental Policies: A Short History of the Policy Strategies*, Chapter 3, in EU Environmental Policy Handbook, 2005.



Do kraja 1976. godine doneseni su brojni akti (od 36 prijedloga Komisije Vijeće je usvojilo 17). Istovremeno su mnoge države članice poduzele brojne mjere zaštite okoliša. Prema Informativnom sporazumu 148 nacrti uredbi i 12 međunarodnih sporazuma dostavljeno je Komisiji i svim državama članicama.⁶⁷⁴

5.2.2. Drugi akcijski program

Drugi akcijski program, donesen 1977. godine, u suštini je predstavljao nastavak Prvog programa pokrivajući iste oblasti, odnosno iste sastavnice okoliša: voda (kvalitet vode i zaštita), zrak (kvalitet zraka i zaštita), tlo te upravljanje otpadom. Zaštita prirode zazuzima posebnu pažnju.

Nadalje Program razrađuje pitanja: preventivnog djelovanja, principa *zagađivač plaća*, uvođenje standarda za zagađujuće materije, pružanje veće podrške naučnim i tehničkim istraživanjima, harmonizacija politike u državama članicama i potreba za uključenjem Zajednice u međunarodne organizacije. Uprkos navedenom, Program je kritiziran zbog preopćenitog definiranja važnosti preventivnih mjera, bez navođenja konkretnih radnji kao i zbog nerješavanja slabosti Prvog EAP-a.⁶⁷⁵ Kasnije će, tokom perioda ekonomskih recesija (1975 – 1978, 1981 – 1983.), početni entuzijazam dodatno opasti.⁶⁷⁶

Iako je zakonodavna aktivnost tokom Prvog i Drugog EAP-a rezultirala usvajanjem niza okvirnih direktiva⁶⁷⁷, procjena praktičnog uspjeha ovih prvih perioda kreiranja okolišne politike generalno nije bila na zavidnom nivou.

⁶⁷⁴ Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment Official Journal of the European Communities (1977), dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/634c0a49-1819-47d4-9950-2908f0da613d/language-en>, pristupljeno 07.03.2022.

⁶⁷⁵ Lavrysen, L.: *Good intentions and less good results: The five environmental action programmes and their transposition into secondary legislation*, Revue des affaires europeennes = law & european affaires, str. 298-326, Gent, 1999.; Rehbinder, E. and Stewart, R.: *Environmental Protection Policy, Integration Through Law, Europe and the American Experience*, Volume 2, Walter De Gruyter, Berlin - New York, 1985. <https://www.elni.org/elni/elni-review/archive/elni-2021-rehbinder>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁷⁶ Hey, E.: *EU Environmental Policies: A Short History of the Policy Strategies*, Chapter 3, in EU Environmental Policy Handbook (2005); Halmaghi, E. E.: *Environmental Action Programmes of the European Union – Programmes Supporting the Sustainable Development Strategy of the European Union*, Scientific Bulletin Vol. XXI No 2(42) 2016 <https://sciendo.com/pdf/10.1515/bsaft-2016-0040>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁷⁷ U ovom periodu usvojene su direktive o upravljanju otpadom, smanjenju buke, zaštiti prirodnih resursa, zaštiti zraka, vode, i očuvanju prirode.

5.2.3. Treći akcijski program

Treći EAP, donesen za period od 1982. do 1986. godine⁶⁷⁸ preusmjerio je naglasak s kontrole zagađenja na prevenciju zagađenja i proširio koncept zaštite okoliša kako bi uključio planiranje korištenja zemljišta i integraciju pitanja okoliša u druge politike. Time je uveden princip preventivnog djelovanja i integriranja okolišnih ciljeva u druge oblasti i politike. Program djelovanja bio je usmjeren i ka zaštiti okoliša u regionu Sredozemlja (posebno uvažavajući njegove specifičnosti), zaštitu od buke (smanjenja buke i zagađenja bukom uzrokovano transportnim sredstvima), upravljanju otpadom (uključujući tretman, reciklažu i ponovnu upotrebu, a posebno toksičnim i opasnim otpadom, uključujući prekogranični transport takvog otpada), podsticanje razvoja čiste tehnologije, zaštitu područja od značaja za zajednicu, a koja su posebno ekološki osjetljiva.

Pored toga, u okviru ovog EAP-a usvojena je Direktiva o procjeni utjecaja na okoliš (EIA)⁶⁷⁹ prema kojoj je potrebno provesti postupak ocjenjivanja prihvatljivosti namjeravanog zahvata (aktivnosti) kako bi se negativni utjecaji po okoliš sveli na najmanju moguću mjeru te poduzele potrebne mjere u cilju zaštite i očuvanja okoliša.⁶⁸⁰

U Trećem EAP-u ukazano je na utjecaj koje politike zaštite okoliša mogu prouzročiti unutar-njem tržištu. Zbog toga je bilo potrebno poduzeti određene aktivnosti, poput: usklađivanja standarda za emisije u okoliš čime bi se izbjeglo narušavanje konkurentnosti industrije⁶⁸¹; uspostaviti propise o proizvodima kako bi se izbjegle nezarinske barijere te procijeniti rizike, ali i ekonomske koristi politike zaštite okoliša.⁶⁸²

⁶⁷⁸ Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 February 1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986) Official Journal of the European Communities (1983), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:41983X0217>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁷⁹ Direktiva 85/337/EC, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁸⁰ Pored ove donesena je i Direktiva o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš (npr. povezanih s upotrebom zemljišta, prometom, energijom, otpadom ili poljoprivredom). Ključnu ulogu u ovim direktivama ima učešće javnosti, koje se vezuje za Aarhusku konvenciju, regionalni multilateralni sporazum o zaštiti okoliša koji se zasniva na tri stuba: učešće javnosti u donošenju odluka koje se odnose na zaštitu okoliša, pristup informacijama o okolišu te pravo na pristup pravosuđu (ako se druga dva prava nisu poštovala).

⁶⁸¹ Istovremeno je u cilju smanjenja zagađenja uvedena i obaveza korištenja najboljih dostupnih tehnika (*Best Available Techniques – BAT*). Predloženo je određivanje graničnih vrijednosti emisija za stacionarne, kao i mobilne izvore zagađenja.

⁶⁸² Halmaghi, E. E.: *Environmental Action Programmes of the European Union – Programmes Supporting the Sustainable Development Strategy of the European Union*, Scientific Bulletin Vol. XXI No 2(42) 2016, str. 88 <https://sciendo.com/pdf/10.1515/bsaft-2016-0040>, pristupljeno 06.03.2022.



5.2.4. Četvrti akcijski program

Zaštita okoliša 1987. godine postala je samostalno poglavlje u Jedinostvenom evropskom aktu (SEA) što predstavlja prekretnicu okolišne politike u Evropi.⁶⁸³ Kroz Četvrti akcijski program⁶⁸⁴, donesen za period od 1987. do 1992. godine, nastavilo se s integriranjem okolišnih pitanja u druge politike (poljoprivreda, industrija, transport i energetika) uz davanje ekonomskih podsticaja za ekološki prihvatljivo ponašanje i uvođenje standardiziranog instrumenta planiranja za procjenu okoliša. To je značilo usvajanje „sektorskog pristupa“ kojim se analizira utjecaj strateških privrednih sektora na okoliš i predlažu odgovarajuće aktivnosti. Pored toga, po prvi put uvedeni su i određeni finansijski instrumenti poput poreza, subvencija i razmjenjivih emisionih dozvola.⁶⁸⁵ Istovremeno su se primjenjivale i razrađivale postojeće direktive.⁶⁸⁶

Divergentno zakonodavstvo u državama članicama pogodovalo je stvaranju nepovoljnih uvjeta konkurencije, ugrožavajući time funkcioniranje zajedničkog tržišta. U ovom kontekstu, glavna inovacija odnosila se na potrebu da se osigura primjena politika, odnosno formalno-pravna usklađenost i praktična primjena. U tom smislu predviđeni alati za osiguranje implementacije politika u okviru Četvrtog EAP-a odnosili su se na: imenovanje inspektora za okoliš kako bi se intenzivirao dijalog s nacionalnim upravama, objavljivanje politike okoliša u cilju podizanja svijesti, organiziranje seminara i radionica za zainteresirane organizacije o implementaciji okolišne politike.⁶⁸⁷

U odnosu na ranije, ovaj EAP bio je dosta sistematičniji, imao je prilično jasnu viziju politike i prijedloge mjera koje treba poduzeti, ali predviđeni vremenski okvir bio je isuviše karatak za provedbu svih planiranih aktivnosti. Dalje unapređenje i razrada novog akcijskog programa ovisila je od niza vanjskih faktora od kojih su među najvažnijim bili: pojava novih globalnih

⁶⁸³ Ova godina proglašena je i Evropskom godinom zaštite okoliša, više na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8262b21a-4752-4425-87c8-afc8ef487667>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁸⁴ Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987-1992) Official Journal of the European Communities (1987), dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41987X1207>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁸⁵ Halmaghi, E. E.: *Environmental Action Programmes of the European Union – Programmes Supporting the Sustainable Development Strategy of the European Union*, Scientific Bulletin Vol. XXI No 2(42) 2016, str. 88 <https://sciendo.com/pdf/10.1515/bsaft-2016-0040>; Hey, E.: *EU Environmental Policies: A Short History of the Policy Strategies*, Chapter 3, in EU Environmental Policy Handbook, 2005.

⁶⁸⁶ Lavrysen, L.: *Good intentions and less good results: The five environmental action programmes and their transposition into secondary legislation*, Revue des affaires europeennes = law & european affaires, str. 298-326, Gent, 1999.

⁶⁸⁷ *The evolution of the EU environment and climate policy framework: from the 6th to the 7th EAP*, Trinomics, Issue Specific Paper Number 2 June 2019, str. 3-4

prijetnji, pripreme za konferenciju UNCED-a 1992. godine, šira podrška korištenja ekonomskih instrumenata te novi val zaštite okoliša u Evropi.⁶⁸⁸

5.2.5. Peti akcijski program

Ideje Četvrtog EAP-a dodatno su razrađene u Petom EAP-u, donesenom za period od 1992. do 1999. godine⁶⁸⁹, u kojem se politika zaštite okoliša sve više prepoznaje kao integrativna sa svim ostalim politikama⁶⁹⁰. Tako je zaštita okoliša postala horizontalna politika EU koja se morala automatski uzeti u obzir u kontekstu drugih politika. Ključni element Petog EAP-a je promjena pristupa iz „komandovanje i kontrola“ u „podijeljena odgovornost“ između svih aktera društva (vlade, industrija i građani).

S obzirom na to da je u svom filozofskom dijelu sadržavao sve potrebne elemente politike orijentirane ka „okolišno strukturnim promjenama“, Petim akcionim programom EU je ponudila i odgovor na Agendu 21.

Peti EAP strukturiran je kroz tematske strategije za sedam prioriternih pitanja okoliša: klimatske promjene, acidifikacija, biodiverzitet, voda, urbano okruženje, priobalne zone i otpad te upravljanje rizicima i nesrećama.

Među najzanimljivijim i najinovativnijim elementima Petog EAP-a bili su: glavni cilj održivog razvoja prema definiciji iz Izvještaja Brundtlandske komisije; pozivanje na sektorski pristup, koji integrira okolinsku dimenziju u sektorima koji najviše zagađuju (saobraćaj, energetika, poljoprivreda, itd.) i granice pristupa kontroli zagađenja (engl. *end-of-pipe approaches*); novi, posebno tržišno orijentirani instrumenti, kao što su fiskalni poticaji ili dobrovoljni instrumenti kojima se utječe na donošenje odluka o okolišu; novi pristup usmjeren ka što širem konzensusu i inkluzivnosti (engl. *consensus-oriented approach*) svih zainteresiranih strana u promociji okolišnih interesa, što može doprinijeti inovativnim konceptima, podizanju svijesti

⁶⁸⁸ Za više o svakom od faktora: Hey, C.: *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, EU Environmental Policy Handbook, str. 21 – 23, dostupno na http://aei.pitt.edu/98675/1/enviro_n_policies...pdf, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁸⁹ Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development - A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development Official Journal of the European Communities (1993), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A41993X0517>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁹⁰ Član 6. (3c) Ugovora o EZ sadrži izričitu izjavu da zaštita okoliša mora biti integrirana u sve politike svih sektora Zajednice



javnosti i boljem provođenju direktiva EU te postavljanje srednjoročnih i dugoročnih ciljeva u cilju smanjenja nekih zagađenja kao i predlaganju instrumenata za postizanje tih ciljeva.

Instrumenti su uključivali: zakonodavne mjere (minimalni nivoi zaštite, međunarodni sporazumi, pravila i standardi uvažavajući unutrašnje tržište), tržišne instrumente (podsticaji za proizvođače i potrošače – ekonomski, fiskalni i mjere građanske odgovornosti - i „korekcije cijena“), horizontalne mjere (poboljšanje informacija i statistika okoliša, naučna istraživanja i tehnološki razvoj, unapređenje sektorskog i prostornog planiranja, javno informiranje, stručno usavršavanje) te mehanizme finansijske podrške (program LIFE, Strukturni fondovi, Kohezijski fond, krediti EIB).⁶⁹¹

5.2.6. Šesti akcijski program

Šesti Akcijski program zaštite okoliša EU pod naslovom „Okoliš 2010: Naša budućnost, naš izbor“ usvojen je 2002. godine od strane Vijeća i Evropskog parlamenta po prvi put kroz postupak suodlučivanja.⁶⁹²

Program predlaže pet glavnih ciljeva strateškog djelovanja: poboljšanje provedbe postojećeg zakonodavstva; integriranje zaštite okoliša u druge politike EU; saradnja svih društvenih aktera, osnaživanje građana i mijenjanje obrasca njihovog djelovanja; poticanje boljeg planiranja korištenja zemljišta i odluka o upravljanju. Ove aktivnosti će se provoditi u četiri prioritetna područja djelovanja: klimatske promjene, biološka raznolikost, kvaliteta života i održivo upravljanje resursima i otpadom.

Tematske strategije praćene su temeljnim procjenama utjecaja kroz analizu ekonomskih, društvenih i ekoloških utjecaja različitih političkih opcija, uključujući opsežne konsultacije sa zainteresiranim stranama, a što je imalo za cilj pojednostavljenje postojećeg regulatornog okvira. Ovih sedam tematskih strategija razvijeno je u skladu sa Strategijom Bolja uredba.⁶⁹³

⁶⁹¹ Papadakis, E.: *Challenges for Global Environmental Diplomacy in Australia and the European Union*, Australian National University, National Europe Centre, Paper No. 21, 2002., dostupno na <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41009/3/papadakis.pdf>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁹² Ovaj postupak je nakon Ugovora iz Lisabona poznat i kao „redovni zakonodavni postupak“ propisan članom 192 stav 3 UFEU

⁶⁹³ *Better Regulation* je međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakona koji su potpisali Evropski parlament, Vijeće i Komisija 2003. godine, a kasnije je, 2016. godine zamijenjen novim sporazumom. Ovaj sporazum predstavlja izraz zajedničke opredijeljenost svih EU institucija ka unapređenju regulative. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en, pristupljeno 06.03.2022.

Kooperativni pristup saradnje između svih zainteresiranih strana istaknut u ovom EAP-u odražava promjenu u razmišljanju u pogledu načina upravljanja okolišem, a koje je bilo potaknuto uvjerenjem da se razmjere problema okoliša (klimatske promjene, gubitak biodiverziteta, potrošnja prirodnih resursa, okoliš i zdravlje) mogu bolje rješavati na ovaj način.⁶⁹⁴ Osim toga, kooperativni proces trebao je pomoći u prevazilaženju nedostatka posvećenosti država članica i ključnih aktera prethodnim EAP-ima.⁶⁹⁵

Šesti program opisan je kao okolišni stub Strategije održivog razvoja EU (EU-SDS).⁶⁹⁶ Pri tome je bitno naglasiti da ponovnim definiranjem koncepta Održivog razvoja u okviru Lisabonske strategije održivi razvoj postaje normativna referenca za okolišnu politiku EU.⁶⁹⁷ Pri tome je postizanje uravnoteženog ekonomskog rasta i ostvarenje društvenog napretka zahtijevalo uključivanje okolišne dimenzije (visoke nivoje zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša).

5.2.7. Sedmi akcijski program

Sedmi akcijski program donesen je za period od 2014. do 2020. godine. Osnovu ovog programa činile su lekcije naučene iz Šestog EAP-a⁶⁹⁸ tako da je opseg Sedmog EAP-a sveobuhvatan i strukturiran u devet prioriternih ciljeva od kojih su tri osnovna: zaštita, očuvanje i unapređenje stanja prirodnog kapitala EU; pretvaranje EU u resursno efikasnu, zelenu i konkurentnu niskougličnu ekonomiju te zaštita građana EU od pritisaka vezanih za okoliš i rizika po zdravlje i dobrobit. Ova tri cilja nadalje su potpomognuta s dodatna četiri cilja: Implementacija EU zakona o okolišu, baza naučnih dokaza za politiku okoliša, ulaganja i stvaranje pravih podsticaja za zaštitu okoliša i okolinska integracija i koherentnost politike kako unutar politike zaštite okoliša tako i s drugim politikama. Na kraju, definirana su još dva cilja koja upotpunjuju okvir, a riječ je o unapređenju urbane

⁶⁹⁴ Héritier, A.: *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?* IHS Political Science Series: 2002, No. 81, dostupno na https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_81.pdf, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁹⁵ Opinion of the Economic and Social Committee on the 'Communication from the Commission — Europe's Environment: What directions for the future? The Global Assessment of the European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development, "Towards Sustainability"' (2000/C 204/14), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:204:0059:0067:EN:PDF>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁹⁶ Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) /*COM/2001/0264 final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52001DC0264>, pristupljeno 06.03.2022.

⁶⁹⁷ Izmjene u preambuli i članu 2 (ranije, član B) Ugovora o EU ojačale su princip održivog razvoja, koji je sada jedan od temeljnih ciljeva EU.

⁶⁹⁸ Šesti EAP ukazao je na četiri osnovna problema u ostvarivanju ključnih ciljeva okoliša: neadekvatna primjena i nedostaci u postojećoj politici okliša; nedostatak koherentnosti u rješavanju sve više međusobno povezanih izazova; problemi s podsticajima za ulaganje u mjere zaštite okoliša te nedovoljno usklađeni podaci i informacije o okolišu i praznine u bazi znanja.



održivosti te povećanju efikasnosti EU u suočavanju s klimatskim izazovima na globalnom nivou. Postizanje ciljeva zahtijevalo je djelovanje na različitim nivoima upravljanja (u skladu s principom supsidijarnosti) i uključivanje nevladinih aktera. Javno-privatno finansiranje, širi razvoj i upotreba odgovarajućih tržišno zasnovanih instrumenata i dalje su bili od suštinskog značaja.⁶⁹⁹

Sedmi EAP osmišljen je na način da bude koherentan s inicijativama okolišne politike EU jer je i izrađen na osnovama sljedećih dokumenata: Strategija Evropa 2020⁷⁰⁰, Energetsko-klimatski paket EU⁷⁰¹, Putokaz ka resursno efikasnoj Evropi⁷⁰², Strategija EU o biodiverzitetu do 2020. godine⁷⁰³, Komunikacija o poboljšanje pružanja koristi od usluga zaštite okoliša EU⁷⁰⁴, Komunikacija Komisije o mapi puta za prelazak na niskougličnu ekonomiju 2050. godine⁷⁰⁵, Vodeća inicijativa Evrope 2020 - Unija inovacija⁷⁰⁶ i Strategija održivog razvoja EU⁷⁰⁷. Međutim, srednjoročna evaluacija Sedmog EAP-a pokazala je nedostatak koherentnosti s drugim inicijativnim politikama EU, poput Zajedničke poljoprivredne politike.⁷⁰⁸ Kroz Sedmi EAP održavaju se i osnovne obaveze koje proizilaze iz UNCSD-a 2012 (Rio + 20).⁷⁰⁹

⁶⁹⁹ *The evolution of the EU environment and climate policy framework: from the 6th to the 7th EAP*, Trinomics, Issue Specific Paper Number 2 June 2019, str. 15

⁷⁰⁰ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' Text with EEA relevance Official Journal of the European Communities (2013), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013D1386>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷⁰¹ Vidi: https://eur-lex.europa.eu/summary/HR/2001_8 06.03.2022.

⁷⁰² Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Roadmap to a Resource Efficient Europe /*COM/2011/0571final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷⁰³ Strategij biologije raznolikosti do 2020. odražava obaveze preuzete u okviru Konvencije UN-a o biološkoj raznolikosti a predstavlja sveobuhvatan, ambiciozni i dugoročni plan za zaštitu prirode i zaustavljanje degradacije ekosistema, dostupno na <https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure%20final%20lowres.pdf> i <https://www.europarc.org/european-policy/eu-biodiversity-strategy-protected-areas/eu-2020-biodiversity-strategy-7th-environmental-action-programme/>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷⁰⁴ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness/*COM/2012/095final*/, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0095>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷⁰⁵ Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050 COM(2011) 112 final, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:EN:PDF>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷⁰⁶ Europe 2020 flagship initiative Innovation Union SEC(2010) 1161, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/440f4722-e9ad-43b2-892a-aba42909c54a/language-en>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷⁰⁷ Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) /*COM/2001/0264final*/, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0264>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷⁰⁸ European Parliament (2017) Implementation of the 7th Environment Action Programme - Mid-term review, supported by Technopolis Group & Trinomics, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU%282017%29610998, pristupljeno 06.03.2022.

⁷⁰⁹ Commission Staff Working Document Executive Summary Of The Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living

Ono što se smatra velikim dostignućem u pogledu zaštite prirode je činjenica da je ovaj EAP uspio skrenuti pažnju na razmatranje zakonâ koji reguliraju kvalitet zemljišta, a što je „otvorilo vrata“ Direktivi o kvalitetu zemljišta.⁷¹⁰

Ključni izazovi i dalje se vezuju za adekvatnu primjenu i integraciju okolišnih ciljeva u druge politike, kao i angažiranje svih zainteresiranih strana u ekološke akcije kako bi politika zaštite okoliša u potpunosti evoluirala od one koja se bavi sanacijom do one usmjerene ka prevenciji degradacije.

5.2.8. Osmi akcijski program

Krajem 2020. Komisija je predložila *Osmi program djelovanja za okoliš* za period od 2021. do 2030. godine. U okviru ovog programa ponovno se ističe predanost viziji EU usmjerenoj ka osiguranju dobrobiti za sve i u okviru mogućnosti koje planeta Zemlja pruža.

Ovim programom nadograđuju se postojeći okolišni i klimatski ciljevi iz EGD-a te pruža poticajni okvir za postizanje šest prioritetnih ciljeva:

- smanjenja emisija stakleničkih plinova do 2030. i postizanje klimatske neutralnosti do 2050. godine;
- jačanje sposobnosti prilagodbe i otpornosti te smanjenje osjetljivosti na klimatske promjene;
- napredak prema regenerativnom modelu rasta i ubrzani prelazak na kružnu (cirkularnu) ekonomiju;
- ostvarivanje cilja nulte stope onečišćenja (zraka, vode i tla) te zaštita zdravlja i dobrobiti građana Evrope;
- zaštita, očuvanje i obnova bioraznolikosti te jačanje prirodnog kapitala (posebno zraka, vode, tla, šuma, slatke vode, močvarnih područja i morskih ekosistema);
- smanjenje pritiska na okoliš i klimu povezanih s proizvodnjom i potrošnjom (posebno u područjima energetike, industrijskog razvoja, zgradâ i infrastrukture, mobilnosti i prehrambenog sistema).

well, within the limits of our planet' /*SWD/2012/0397 final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012SC0397>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷¹⁰ <https://www.euractiv.com/section/sustainable-dev/news/environmental-groups-hope-soil-directive-will-grow-out-of-eu-s-7th-green-masterplan> i https://ec.europa.eu/environment/soil/soil_policy_en.htm, pristupljeno 06.03.2022.



EU vodi i Evropski program za promatranje Zemlje (Copernicus) koji pruža satelitske podatke o promatranju kopna, mora, atmosfere i klimatskih promjena na osnovu kojih pružaoци usluga, javne vlasti i druge međunarodne organizacije mogu poboljšati kvalitet života evropskih građana i šire. Ključni podaci o okolišu iz više od 30.000 industrijskih postrojenja u EU nalaze se u Evropskom registru ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari (E-PRTR) koji predstavlja javno dostupnu elektroničku bazu podataka.

U cilju pružanja podrške za razvoj, provedbu i evaluaciju politike zaštite okoliša te informiranja opće javnosti o tom pitanju, 1990. godine osnovana je i Evropska agencija za okoliš (EEA)⁷¹¹ sa sjedištem u Kopenhagenu. Agencija objavljuje i izvještaje o stanju okoliša i izgledima za budućnost evropskog okoliša.

5.3. Ekonomski instrumenti

Iako se pravo EU u oblasti okoliša razvija već duži niz godina te je na snazi obiman regulatorni okvir, efikasnost politike EU-a u području okoliša u velikoj mjeri ovisi o njezovoj provedbi na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou. S obzirom na to da manjkava primjena i provedba i dalje predstavljaju znatan problem, Evropski parlament i Vijeće usvojili su 2001. godine (neobvezujuće) minimalne standarde za inspekcije u području zaštite okoliša. Pored toga, države članice dužne su osigurati i odgovarajuće kaznenopravne sankcije. Također je od 2016. godine Komisija pokrenula Pregled aktivnosti u području okoliša osmišljen kao pomoć u postizanju pune provedbe zakonodavstva EU-a u području zaštite okoliša.

Okolišni problemi tradicionalno se smatraju neželjenim efektima ekonomskih aktivnosti koji bi trebali biti kontrolirani širokim spektrom regulatornih mjera. Uspostavljanje regulatornog okvira osigurava jedinstven kriterij za ocjenu ponašanja svih subjekata na tržištu koji se trebaju ponašati u skladu s tim. To pretpostavlja i postojanje jedinstvenih standarda⁷¹², poput onih zasnovanih na najboljoj dostupnoj tehnologiji, ili određivanje maksimalne granice zagađenja. Iako jedinstveni standardi mogu biti efikasni u ograničavanju i sprečavanju zagađenja, poštivanje ovih standarda često uzrokuje relativno visoke društvene troškove. Razlozi

⁷¹¹ Za više na: <https://www.eea.europa.eu/>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷¹² Kao primjer se može navesti postavljanje minimalnih standarda za kvalitet vode u kojoj je dozvoljeno kupanje. Tako je u cilju zaštite javnog zdravlja donesena Direktiva 76/160/EEC o vodi za kupanje, a Evropska agencija za okoliš i Komisija svake godine predstavljaju Izvještaj o vodi za kupanje koji građanima daje informaciju o mjestima gdje je kvalitet vode za kupanje odgovarajući.

mogu biti različiti. Najčešće se dešava da troškovi kontrole emisija variraju ne samo između nego i unutar jednog poduzeća, a „najbolja raspoloživa tehnologija“ nije uvijek odgovarajuća za sve podjednako. Također, može se desiti da dođe do gubitka interesa za dodatno ulaganje u razvoj tehnologije jer to može značiti i povećanje nivoa standarda koje treba poštivati. Nadalje, regulatorni okvir omogućava i uspostavu tržišnih poticaja (ili destimulacije) za aktivnosti koje mogu uzrokovati zagađenje. Sistemi poticaja pružaju određeni nivo slobode izbora osiguravajući subjektima da donose odluke kojima biraju najbolji način ostvarenja vlastitog profita, ali i smanjenja zagađenja okoliša uz najniži mogući društveni trošak.

Oblast okoliša, zbog svoje složenosti, zahtijeva iznimnu koherentnost politika na različitim nivoima upravljanja kako bi integracijska politika bila ostvariva. Nedostatak standardizacije dovodi do potencijalne mogućnosti da se pojave određene distorzije trgovanja na jedinstvenom tržištu i narušavanja pravila konkurencije. Zbog toga je pravila potrebno primjenjivati na zajedničkoj osnovi čime se osigurava i homogenost s ostalim politikama. Dodatno, podjela odgovornosti između država članica pozitivno je utjecala u smislu podizanja standarda i promoviranja inovacija u politici. EU je pokušala osigurati i prilagodljivost kako bi se mogli postizati i viši standardi. Član 114 UFEU dozvoljava državama članicama da unaprijede postojeće zakonodavne standarde na temelju novih naučnih dokaza ili se pozabave specifičnim problemom s kojim se suočavaju. U ovim slučajevima Komisija treba odobriti revidirani standard koji pri tome ne smije biti diskriminatoran ili imati prikrivene prepreke.

U cilju očuvanja i unapređenja stanja okoliša EU favorizira i upotrebu tržišnih/ekonomskih instrumenata, prvenstveno oporezivanja. Posljednjih decenija pitanje oporezivanja okoliša predstavlja neizostavnu tačku dnevnog reda što nije iznenađujuće imajući u vidu da ono čini oko 2,5% BDP i 6% ukupnog oporezivanja u EU. Trenutni pogled na ekološko oporezivanje u EU pruža EEA. Evoluciju politike oporezivanje okoliša pratio je i prelazak s direktnih na indirektnu poreze koji imaju ključnu ulogu, dok se kao drugi instrumenti pojavljuju subvencije, naknade, dozvole za trgovanje emisijama, sistemi povrata depozita ili dobrovoljni pristupi. Ekološki porezi značajan su instrument zaštite okoliša koji se propisuju za sve oblasti i sastavnice okoliša: energente (uključujući gorivo za vozila), motorna vozila i transportne usluge, količinu emisije u zraku i vodi, supstance koje oštećuju ozonski omotač, određene netačkaste izvore zagađenja vode, upravljanje otpadom i bukom, kao i upravljanje vodom, zemljištem, tlom, šumama, biodiverzitetom, divljim životinjama i ribljim fondom.



Naknada za zagađenje⁷¹³ odnosi se na plaćanje naknade zbog zagađenja svih sastavnica okoliša (zrak, voda, tlo) koje stvaraju proizvođači. Ovaj instrument je i u funkciji smanjenja tržišne neefikasnosti jer obeshrabruje nepoželjne aktivnosti koje dovode do zagađenja (a koje izazivaju eksternalije), kao i u funkciji poticanja poboljšanog ekološkog učinka.

Grantovi i subvencije se koriste kao poticaji za kontrolu aktivnosti koje uzrokuju zagađenja te u cilju poboljšanje ekoloških performansi, a može se pojaviti u obliku direktnog plaćanja, poreskih olakšica ili odredbi jeftinih usluga. Ovaj instrument dolazi u sklopu programa EU koji podržava cirkularnu ekonomiju i kvalitet života, biodiverzitet i zaštitu prirode širom EU i prekomorskih zemalja i teritorija EU⁷¹⁴ – LIFE⁷¹⁵. Većinom grantova upravlja Evropska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA)⁷¹⁶. U posebnim slučajevima, grantovima također upravlja DG ENV. Pozivi za podnošenje prijedloga su objavljeni na web stranici LIFE poziva za podnošenje prijedloga.

U cilju zaštite okoliša, ali i izbjegavanja nepotrebno visokih troškova transakcija, država izdaje Dozvole za trgovinu emisijama na način da određuje ukupnu dopuštenu količinu jedinica emisije dijeleći je na odgovarajući broj dozvola. Na taj način stvara odgovarajuću institucionalnu osnovu (tržište dozvola za emisije) istovremeno postavljajući standarde zaštite okoliša. Zbog toga što je broj dozvola ograničen, samo nositelji odobrenja mogu emitirati određene količine polutanata koje se, kao i dopuštena prava, mogu promatrati kao oskudni resursi.⁷¹⁷ Dozvole za trgovinu emisijama omogućavaju da privredni subjekti mogu prodati ili iznajmiti višak dozvola drugim ili ih koristiti za naknadu viška emisije u drugim dijelovima vlastitih objekata.

Kako bi se podstakla reciklaža, osiguralo održivo upravljanje resursima, smanjila količina otpada i generalno smanjio pritisak na resurse, koristi se i instrumenta depozita⁷¹⁸. Ovaj

⁷¹³ Naknada za zagađenje može se naplatiti zbog količine zagađujućih materija koje se ispuštaju u okolinu, za proizvode za koje se vjeruje da imaju štetne efekte po okoliš te kao naknada zbog korištenja prirodnih resursa ili za sakupljanje ili odlaganje zagađivača.

⁷¹⁴ Program je uspostavljen 1992. godine, odvijao se u više faza, a za posljednju fazu Komisija je odobrila investicioni paket od više od 290 miliona eura za 132 nova projekta u okviru ovog programa. Sredstva će mobilizirati ukupnu investiciju od 562 miliona eura, sa projektima u gotovo svim državama članicama. Novi projekti LIFE u skladu su sa opredjeljenjem EU da postane klimatski neutralan kontinent do 2050. godine, dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6178 Za više o Programu: https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en, pristupljeno 06.03.2022.

⁷¹⁵ Kroz ovaj projekt finansiraju se i aktivnosti Generalnog direktorata za okoliš (DG ENV) koji provodi pilot projekte i/ili pripreme radnje u skladu sa zahtjevima budžetskih organa, a imaju za cilj testiranje novih inicijativa okolinske politike i/ili pripremu terena za usvajanje budućih mjera.

⁷¹⁶ Vidi: https://cinea.ec.europa.eu/index_en, pristupljeno 06.03.2022.

⁷¹⁷ Nikolajev, A.: Coaseova teorema i njene praktične implikacije, Godišnjak Pravnog fakulteta, Sarajevo, 2015., str. 195-212

⁷¹⁸ Za više na: <https://zerowasteurope.eu/2019/07/deposit-return-systems-an-effective-instrument-towards-a-zero-waste-future>, pristupljeno / 06.03.2022.

instrument predstavlja model prema kojem potrošači prilikom kupovine (npr. pića) plaćaju dodatni iznos novca za ambalažu koji im se vraća kada predaju praznu ambalažu za recikliranje.⁷¹⁹

Značajno je pomenuti i EU Direktivu o zaštiti životne sredine kroz krivično pravo⁷²⁰ koja identificira niz krivičnih djela vezanih za okoliš⁷²¹, kao i nezakonito obavljanje opasnih aktivnosti (uključujući proizvodnju ili rukovanje nuklearnim materijalima) i nezakonit tretman otpada. U skladu s regulativom sve države članice dužne su primijenjivati efikasne, srazmjerne i odvrćajuće krivične sankcije za počinjeno (namjerno ili uz ozbiljan nemar) djelo. Krivičnim djelom smatra se i svako podsticanje, pomaganje i podržavanje djela koja nanose štetu okolišu.⁷²²

Glavne kategorije oporezivanja odnose se na poreze na energiju i transport, dok se druge dvije tiču poreza na zagađenje i resurse. Svi ovi instrumenti odnose se na oporezivanje aktivnosti koji negativno djeluju na okoliš.⁷²³ Primarni razlog njihovog uvođenja odnosi se na nastojanje modificiranja ponašanja svih ekonomskih subjekata.⁷²⁴

Navedeni instrumenti, kao najefikasniji način sprovođenja ove politike, u funkciji su smanjenja zagađenja, ali indirektno mogu doprinijeti i poticanju inovacija kako bi proizvodni procesi bili ekološki prihvatljiviji.

⁷¹⁹ Sve više zemalja EU planiraju usvojiti depozitni sistem za reciklažu ambalaže pića kako bi ispunile uvjete EGD-a. Njemačka, koja je ovaj sistem uvela još 2002. godine, uzor je našla u Skandinavskim zemljama i sada ima dosta uspješan i najveći depozitni sistem koji je istovremeno i najsloženiji kad je reč o tehnologiji. Norveška je, primjerice, zemlja koja ima vrlo funkcionalan sistem depozita za ambalažu i reciklira gotovo sve plastične boce. Sa stopom recikliranja od 97% Norveška se nalazi desetak godina ispred ciljeva koje je postavila EU (do 2029. doseći stopu od 90% recikliranja plastičnih boca) za razliku od Francuske i Ujedinjenog Kraljevstva čije se stope recikliranja kreću oko 60%.

⁷²⁰ Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Text with EEA relevance), dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0099>, pristupljeno 06.03.2022.

⁷²¹ Svako ponašanje kojim se krši zakon o okolišu i uzrokuje šteta ili rizik po okoliš ili zdravlje ljudi smatra se krivičnim djelom vezanim za okoliš. Najčešća krivična djela protiv okoliša vezana su za: ilegalnu emisiju ili ispuštanje supstanci u zrak, vodu ili tlo; ilegalnu trgovinu divljim životinjama; ilegalnu trgovinu supstancama koje oštećuju ozonski omotač te nezakonito otpremanje ili odlaganje otpada.

⁷²² Vidi: https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/criminal-sanctions-environmental-offences_en, pristupljeno 06.03.2022.

⁷²³ Prema metodologiji u EU, ekološki porez je 'porez čija je porezna osnovica fizička jedinica (ili zamjenik fizičke jedinice) nečega što ima dokazan, specifičan negativan utjecaj na okoliš, a što je identificirano kao porez u Evropskom sistemu računa (ESI).

⁷²⁴ Među ekonomistima postoji konzenus da su takvi porezi jedan od najisplativijih instrumenata, zbog njihovog sveopćeg efekta, jer bi specifična regulacija bila teža, skuplja, i neučinkovitija. Primjenom poreza na negativne eksterne efekte okoliša, vlade stimuliraju različite ekonomske subjekte na promjenu ponašanja. Delgado, F. J., Freire-González, J. i Presnoa, M. J.: *Environmental taxation in the European Union: Are there common trends?*, Elsevier, Economic Analysis and Policy, Volume 73, March 2022, str. 670-682



U kontekstu fiskalnog federalizma, bitno je napomenuti da i centralne i podcentralne vlade imaju značajnu ulogu u politici zaštite okoliša, općenito i u politici poreza na okoliš⁷²⁵, pri čemu se vodi računa i o poreskoj konkurenciji⁷²⁶ i poreskoj harmonizaciji.

U pogledu harmonizacije postoje oprečna mišljenja u pogledu određenja da li poreska harmonizacija predstavlja preduvjet za postizanje klimatskih ciljeva.⁷²⁷ Također, uprkos brojnim naporima u cilju harmonizacije ekološkog oporezivanja u EU, države članice nisu uspjele ostvariti stabilnu ravnotežu konvergencije u pogledu ekološkog oporezivanja u periodu između 1995. i 2016. godine.⁷²⁸ Veća harmonizacija poreskih politika unutar EU⁷²⁹ zahtijevat će dodatne napore kako bi se odgovorilo na globalne izazove. U tom smislu i EGD uspostavlja specifičan program oporezivanja koji treba jasno revidirati i usaglasiti ne samo na nivou EU nego i na globalnom nivou. Imajući u vidu činjenicu da ekonomski rast ne može biti sam sebi cilj i da su potrebne dodatne mjere za poboljšanje kvaliteta života, usklađivanje koje omogućava njihovu odgovarajuću ravnotežu predstavlja veliki izazov u narednom periodu.

5.4. Pariški sporazum

Pariški sporazum predstavlja prvi pravno obavezujući globalni sporazum o klimatskim promjenama. Kao univerzalni dokument usvojen je na Konferenciji UN-a o klimi u Parizu 2015. godine, a na snagu je stupio 2016. godine nakon što ga je ratificiralo 55 zemalja koje su odgovorne za najmanje 55% globalnih emisija, obuhvatajući razdoblje od 2020. godine pa nadalje. Usvajanjem Pariškog sporazuma 2020. godine prestale su važiti odredbe Kyoto protokola.

Generalni cilj Pariškog sporazuma odnosi se na postizanju održivog razvoja i iskorjenjivanje siromaštva što se ostvaruje kroz dugoročno postavljene ciljeve usmjerene ka:

⁷²⁵ O ostvarenju ekonomskih i ekoloških koristi po osnovu ekoloških poreza pogledati u: Pearce, 1991., Repetto et al., 1992, Grubb et al., 1993, Nordhaus, 1993, Goulder, 1995, Oates, 1995, Bovenberg i de Mooij, 1997. te Patuelli et al., 2005, Gago et al., 2013. Preuzeto iz: Delgado, F. J., Freire-González, J. i Presnoa, M. J.: *Environmental taxation in the European Union: Are there common trends?*, Elsevier, Economic Analysis and Policy, Volume 73, March 2022, str. 670-682

⁷²⁶ Ovo je veoma bitno kako bi se spriječilo takmičenje „od vrha do dna“ koje se odnosi na pojačanu (i nereguliranu) konkurenciju između subjekata (nacije, države ili kompanije) s velikim disparitetima u standardima, gdje se žrtvuju kvalitet proizvoda ili racionalne ekonomske odluke u cilju sticanja konkurentne prednosti ili smanjenja troškova proizvodnje.

⁷²⁷ Za više u: Ibid

⁷²⁸ Za više o analizi konvergencije u: Delgado, F. J., Freire-González, J. i Presnoa, M. J.: *Environmental taxation in the European Union: Are there common trends?*, Elsevier, Economic Analysis and Policy, Volume 73, March 2022, str. 670-682

⁷²⁹ Zajedničko tržište sa zajedničkom monetarnom, ali ne i poreskom politikom, može dovesti do poteškoća u prilagođavanjima, curenju kapitala, poreskoj konkurenciji i preraspodjeli izvora utjecaja na okoliš među državama članicama.

- a) ograničavanju globalnog zagrijavanja znatno ispod 2°C iznad temperaturnog standarda postavljenog prije početka industrijske revolucije, uz nastojanje povećanje ograničenja na 1,5°C;
- b) revidiranju preuzetih obaveza zemalja svakih pet godina, što podrazumijeva obavezu država na dostavljanje sveobuhvatnih nacionalnih klimatskih akcionih planova o smanjenju emisija; te
- c) pomaganju manje razvijenim zemljama u ublažavanju klimatskih promjena, jačanje otpornosti i poboljšanje sposobnosti prilagođavanja klimatskim utjecajima.

Prepoznajući klimatske promjene kao globalni izazov s kojim se suočavaju svi na lokalnoj, nacionalnoj, regionalnoj i međunarodnoj razini, Pariškim sporazumom uspostavljaju se određeni mehanizmi saradnje među državama u mjerama prilagodbi. Te mjere odnose se na: razmjenu informacija i znanja o prilagodbi, jačanje institucija nadležnih za prilagodbu, jačanje naučnih kapaciteta kako bi se što bolje utvrdile posljedice promjene klimatskih uvjeta i u skladu s tim provedba prilagodbe; kao i pružanje kontinuirane i bolje međunarodne podrške zemljama u razvoju na putu prilagodbe. Pored toga, a u cilju jačanja sposobnost cjelokupnog društva da se nosi s utjecajima klimatskih promjena, sporazum prepoznaje i ulogu civilnog društva, privatnog sektora i pojedinaca. Na ovaj način Pariški sporazum naglašava zajedničke, ali i podijeljene odgovornosti svih, jasno postavljajući globalni okvir borbe s klimatskim promjenama i smanjenja emisija.

Na zahtjev UN-a države su, prije održavanja Konferencije u Parizu, dostavile svoje planove, tzv. Namjeravane nacionalno određene doprinose (engl. *Intended Nationally Determined Contributions* – INDC) o tome kako namjeravaju smanjiti emisiju stakleničkih plinova do 2025. ili 2030. godine. Sporazumom je određeno da se svi doprinosi pojedinih država potpisnica ostvaruju kroz nacionalne planove tako da nakon formalnog pridruživanja Sporazumu INDC postaje Nacionalno određeni doprinos (engl. *Nationally Determined Contributions* – NDC). Shodno razlikama među državama postoje i razlike među nacionalnim planovima u pogledu njihovog obima i zacrtanih ciljeva što je izraz sposobnosti svake zemlje, njenog nivoa razvoja, ali i „doprinosa“ emisijama tokom vremena.

EU prednjači u borbi protiv klimatskih promjena. Zahvaljujući svojim odvažnim politikama i djelovanjima, EU ima vodeću ulogu u uspostavi globalnih standarda i potiče klimatsku ambiciju diljem svijeta. EU i sve njene države članice potpisali su i ratificirali Pariški sporazum te su snažno predani njegovoj provedbi. U skladu s tom obvezom, zemlje EU-a dogovorile su se



da će EU usmjeriti prema tome da do 2050. postane prvo klimatski neutralno gospodarstvo i društvo. U skladu sa zahtjevima iz sporazuma, EU je prije kraja 2020. godine predala svoju dugoročnu strategiju smanjenja emisija i ažurirane klimatske planove obavezujući se na smanjenje emisija EU-a za najmanje 55% do 2030. godine u odnosu na razine iz 1990. godine.

U februaru 2022. godine ministri i ministrice vanjskih poslova zemalja EU-a odobrili su zaključke o ishodima Konferencije o klimatskim promjenama COP26 i postigli dogovor o prioritetima za rad EU-a u području klimatske diplomatije. U zaključcima se navodi da će EU i njene države članice u okviru zajedničkog pristupa „Tim Evropa” saradivati s partnerima iz cijelog svijeta kako bi se ubrzala provedba mjera i inicijativa dogovorenih na konferenciji COP26.

6

SOCIJALNA POLITIKA I TRŽIŠTE RADA EVROPSKE UNIJE

Socijalne politike su skup komplementarnih javnih politika koje imaju za cilj osiguranje zadovoljavajućeg stepena socijalne zaštite i blagostanja u jednoj društvenoj zajednici iza čega stoji moralni i politički zahtjev, ali i jedna ekonomska nužnost. Provođenje socijalne politike osigurava više društvene kohezije i mogućnosti, a samim tim i veću društvenu stabilnost i mogućnosti za ekonomski rast. Prema Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije (UFEU), države članice i Evropska unija (EU) imaju zajedničku nadležnost u pogledu socijalne politike EU. Član 4 stav 2b UFEU-a navodi da je jedan od ciljeva EU stvaranje visoko konkurentne socijalne tržišne ekonomije koja ima za cilj puni angažman radne snage i društveni napredak. Ciljevi socijalne politike Evropske unije, opisani u članu 151 UFEU, usmjereni su na postizanje jedinstvenog i pravednog pristupa osnovnim socijalnim uslugama, unapređenje sistema socijalne zaštite, visoke stope zaposlenosti, dobrih uvjeta rada, visoku produktivnost i socijalnu koheziju, uz posebnu brigu za grupe koje su manje prisutne na tržištu rada. Realizacija ovih ciljeva na nivou EU podrazumijeva razvoj jednog socijalno-pravnog sistema koji sadrži pravne norme koje su usvojile evropske organizacije u pogledu radnih odnosa i socijalne sigurnosti.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- objasniti razvoj socijalne politike Evropske unije,
- spoznati osnovne segmente sadržaja Evropske socijalne povelje, Evropske mreže socijalne politike i Evropskog stuba socijalnih prava,
- usvojiti osnovni kategorijalni aparat neophodan za razumijevanje evropske legislative iz oblasti radnog i socijalnog prava.

Socijalna politika se smatra značajnim vladinim instrumentom kojim se, kroz alokaciju sredstava i državnom intervencijom, korigiraju negativni efekti primjene neoliberalnog koncepta



u cilju očuvanja dobrobiti građana. Socijalna politika se može definirati kao svaka politika koja se razvija na nacionalnom, regionalnom ili međunarodnom nivou, a poduprta je socijalnom vizijom društva i koja, kada se provodi, utječe na prava i mogućnosti građana da zadovolje svoje životne potrebe.⁷³⁰ Drugačije rečeno, odnosi se na sve aktivnosti koje se poduzimaju s ciljem smanjenja socijalnih rizika i ujednačavanju prilika i mogućnosti za pojedinca kako bi se opće društveno blagostanje u jednoj zajednici poboljšalo.

Specifična socijalna politika Evropske unije smatra se nejasno definiranom, a u kontekstu nadležnosti institucija EU ima samo ovlasti nadopunjavanja aktivnosti država članica. Naime, ovo područje, posebno u pogledu zapošljavanja i nezaposlenosti, uvjeta rada, ravnopravnosti muškaraca i žena te socijalne zaštite, prije svega je u nadležnosti država članica. To za posljedicu ima potrebu usklađivanja određenih aspekata njihovih zakona. Činjenica da ovo područje nije dobro definirano otežava državama da integriraju zakonodavstvo unutar socijalnog područja, otežavajući državama primjenu tog zakonodavstva koje je ponekad vrlo teško prilagoditi nacionalnom okruženju.⁷³¹

Pravnu osnovu za provođenje aktivnosti u oblasti socijalne politike predstavlja Ugovor o EU (član 3), kao i Ugovor o funkcioniranju EU (članovi 9, 10, 19, 45 – 48, 145 – 150 i 151 – 161). Socijalna politika EU, shodno članu 151 UFEU, usmjerena je ka promoviranju zapošljavanja, poboljšanju uvjeta života i rada, pružanja adekvatne socijalne zaštite, razvoju ljudskih resursa u cilju postizanja trajno visoke razine zaposlenosti te borbi protiv socijalne isključenosti. U funkciji socijalne politike je, shodno navedenom, širok spektar politika, poput: politike obrazovanja, zdravstva, zapošljavanja, socijalne sigurnosti, socijalne isključenosti i sl. I pored sveprisutnog multikulturalizma i inačice „Ujedinjeni u različitostima“, socijalne politike država članica nisu jednoobrazne, donošenje odluka je u nadležnosti država članica, pa se i njihove politike razlikuju. Razlog tome situiran je u činjenici osobenosti društava zbog čega je usaglašavanje vrlo osjetljivo pitanje koje ima i veliki politički značaj.⁷³²

Iako socijalna politika EU nije jedinstvena, ona ipak definira opća načela kojih se države članice trebaju pridržavati čime se potiče konvergencija nacionalnih sistema kako bi se socijalna dimenzija što više osnažila. Postepenim približavanjem evropskih socijalnih politika u

⁷³⁰ Stubbs, P. Zrinščak, S.: Proširena socijalna Europa? socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji // Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Ususret izazovima pregovora / Ott, K. (ur.). Zagreb: Instiut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 2005., str. 157 - 180

⁷³¹ Simona, M.: *Scutaru', The Social Policy Of The European Union: Mechanisms And Principles*, Research and Science Today, 9, 2015., str.155

⁷³² El-Agraa, A. M.: *The European Union Economics and Policies*, Ninth Edition, Cambridge University Press, 2011., str. 364

posljednjim decenijama te poticanjem razumijevanja i saradnje među državama članicama lagano se počeo graditi i evropski socijalni identitet⁷³³.

6.1. Razvoj socijalne politike Evropske unije

Ugovorom iz Rima predviđeno je usklađivanje socijalnih politika država članica kako bi se radnicima i njihovim porodicama omogućilo da u potpunosti koriste pravo na slobodno kretanje i traženje zaposlenja na cijelom zajedničkom tržištu. Time je naglasak stavljen na jačanje tržišnih sloboda, dok su socijalni elementi uglavnom ostali u nadležnosti država članica. Socijalna politika ovog perioda bila je ograničena prvenstveno na slobodno kretanje radne snage u kontekstu jačanja tržišnih sloboda i ukidanja prepreka slobodi kretanja. Ugovorom je uvedeno i načelo jednake plaće za muškarce i žene, odnosno pitanje rodne ravnopravnosti.⁷³⁴ Naglasak na mobilnosti radnika unutar zajednice vidljiv je i u osnivanju Evropskog socijalnog fonda (ESF) čija je funkcija bila „poboljšanje mogućnosti zapošljavanja na zajedničkom tržištu⁷³⁵.

Uvođenje jedinstvenog evropskog tržišta podstakao je dalji razvoj socijalne politike.⁷³⁶ To se desilo iz dva razloga: prvo, postojao je strah da će konkurencija na jedinstvenom tržištu pro-uzrokovati „trku do dna“ u oblastima socijalne politike što bi utjecalo na troškove kompanija, kao što su uvjeti rada; i drugo, postojala je želja da se pokaže kako jedinstveno tržište nije kre-irano samo za dobrobit velikih kompanija nego će koristiti i radnicima. Jedinstveni evropski

⁷³³ U kontekstu razvoja EU u oblasti socijalne politike i zapošljavanja aktivno je sudjelovao i Parlament koji je pozivao na aktivniju socijalnu politiku. Za više: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷³⁴ Kasnije se, i kroz osnivačke ugovore, pri utvrđivanju i provedbi politika i aktivnosti EU, naglašava pitanje ravnopravnosti spolova. Tako se članom 10. UFEU, odražava opredjeljenost ka „borbi protiv diskriminacije na temelju spola, rase, etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije“.

Na temelju toga ubrzo su usvojene Direktiva 2000/43/EZ o provedbi načela jednakog postupanja prema osobama bez obzira na njihovo rasno ili etničko podrijetlo i Direktiva 2000/78/EZ o uspostavi općeg okvira za jednako postupanje pri zapošljavanju i obavljanju zanimanja. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF, pristupljeno 08.03.2022.

⁷³⁵ „Jedna od bitnijih stavki bila je Deklaracija o potrebi poboljšanja radnih i životnih uvjeta za radnike. Primjerice, do 1968. programi Fonda omogućili su prekvalifikaciju nekoliko stotina tisuća radnika u državama članicama s izraženom nezaposlenosti te njihovo upućivanje u zemlje s velikom potražnjom za radnom snagom (prvenstveno Njemačku).“ Mintas Hodak, Lj.: Europska unija, Mate d.o.o., Zagreb, 2010., str. 478-479

⁷³⁶ Jedinstvenim evropskim aktom (JEA) uvedene su nove odredbe o socijalnoj politici. Vijeće je kvalificiranom većinom u saradnji s Parlamentom donijelo nekoliko direktiva kojima su utvrđeni minimalni zahtjevi na području zdravlja i sigurnosti na radu. JEA je socijalnim partnerima omogućio da o kolektivnim ugovorima pregovaraju na evropskoj razini te je uspostavljena politika Zajednice za privrednu i socijalnu koheziju. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.



akt iz 1987. godine, kao dio politike EK, uključio je i uvjete rada, a uvedeno je i odlučivanje kvalificiranom većinu za ove „tradicionalne“ oblasti socijalne politike.⁷³⁷

Također je uvedena mogućnost sklapanja kolektivnih ugovora na evropskoj razini, potaknuta britanskom blokadom evropskog socijalnog zakonodavstva. Krajem 1989. u Strasbourgu, od strane svih država članica (izuzev Ujedinjenog Kraljevstva) propisana je Povelja o osnovnim pravima radnika.⁷³⁸ I pored toga državama članicama bilo je jako bitno zadržati samostalnost u odlučivanju o socijalnoj politici.

Uporedo sa sazrijevanjem ideje sveukupnog jačanja i potpunije integracije EZ, proces razvoja socijalne politike EU dalje je razvijan i primjenjivan kroz ugovore iz Amsterdama, Nice i Lisabona.

Ugovorom iz Amsterdama među ciljeve EU uključeno je i poticanje visoke razine zaposlenosti te je na Evropsku zajednicu prenesena odgovornost za podržavanje i dopunjavanje aktivnosti država članica na tom području te za poticanje međusobne saradnje i razvijanje „koordinirane strategije“, tj. Evropske strategije zapošljavanja - ESZ (članovi 145 – 150 UFEU), koja se temelji na Otvorenom modelu koordinacije (OMC).⁷³⁹ Ovaj model postavlja zajedničke ciljeve na evropskoj razini i služi državama članicama za definiranje i razvijanje nacionalnih politika. Glavne institucionalne komponente OMC-a su zajedničke smjernice, nacionalni akcijski planovi, ujednačeni pregledi te zajednički evaluacijski izvještaji i preporuke. Nijedan od tih instrumenata nema obavezujući karakter i nije poduprt zakonskom snagom. Štoviše, dok je sudionicima politike podastrijet relativno jasan program rada, kombinacija tih komponenti ostavlja dosta prostora za nacionalnu kontekstualizaciju. Novi pristup ostaje «blag» i naklonjen «nacionalnoj državi». Dakle, radi se o dva obilježja koja uvelike olakšavaju donošenje usklađenih odluka.⁷⁴⁰ Na ovaj način jača se saradnja među državama članicama na putu ka postizanju zajedničkih ciljeva.

⁷³⁷ El-Agraa, A. M.: *The European Union Economics and Policies*, Ninth Edition, Cambridge University Press, 2011., str. 364-365

⁷³⁸ Mintas Hodak, Lj.: *Evropska unija*, Mate d.o.o., Zagreb, 2010., str. 479

⁷³⁹ Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁴⁰ Ferrera M., Matsaganis M., Sacchi S.: Model otvorene koordinacije protiv siromaštva: Novi “proces socijalnog uključivanja” Evropske unije, 396 Rev. soc. polit., god. 11, br. 3-4, str 395-409, Zagreb 2004. <https://hrcak.srce.hr/file/47668> Ovaj je rad izvorno objavljen pod naslovom *Open coordination against poverty: the new EU social inclusion process u časopisu*, Journal of European Social Policy, 12(3):227-239, August 2002.

Nakon potpisivanja Ugovora iz Amsterdama potpisan je i Sporazum o socijalnoj politici koji je postao sastavni dio teksta Ugovora o EZ.⁷⁴¹

Nadalje, na sastanku u Nici 2000. godine, u okviru posebne konvencije, i „u svjetlu promjena u društvu, društvenog napretka te znanstvenog i tehnološkog razvoja“ usvojena je Povelja EU o temeljnim pravima⁷⁴². Također, osnovan je i Odbor za zapošljavanje⁷⁴³ čiji je rad unutar okvira politike evropske strategije zapošljavanja da prati stanje zapošljavanja i politike zapošljavanja u državama članicama i u Uniji. Nadalje, osnovan je i Odbor za socijalnu zaštitu⁷⁴⁴ s ciljem promicanja saradnje u području politika socijalne zaštite među državama članicama i s Komisijom.⁷⁴⁵

Usvajanjem Lisabonske strategije 2000. godine⁷⁴⁶ kao strategije privrednog razvoja Evropske unije do 2010. godine⁷⁴⁷ postavljeni ciljevi usmjereni su ka tome da se Evropa učini atraktivnijom za ulaganje i rad, poveća i poboljša ulaganje u znanje i inovacije te stvori veći i bolji broj radnih mjesta. Lisabonska strategija dovela je tako do određenih promjena u okviru Evropske strategije zapošljavanja. Tako su u jedinstveni skup Integriranih smjernica za Strategiju Evropa 2020⁷⁴⁸ spojene Evropske smjernice za zapošljavanje i Opće smjernice ekonomske

⁷⁴¹ Dogovor da se Sporazum o socijalnoj politici uključi u tekst Ugovora o EZ, s manjim izmjenama (članovi 151. – 161. UFEU) uslijedio je tek nakon potpisivanja Ugovora iz Amsterdama kad su se sve države članice, uključujući Ujedinjeno Kraljevstvo (nakon promjene vlade), međusobno usaglasile da se nadležnosti EZ prošire u socijalnoj sferi. U pripremu Ugovora iz Amsterdama intenzivno je bio uključene i Parlament. U članu 153 postupak suodlučivanja zamijenio je saradnju te je proširen i na odredbe u vezi s Evropskim socijalnim fondom, slobodnim kretanjem radnika i socijalnim osiguranjem za radnike migrante u Zajednici. Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁴² Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁴³ Prema članu 150. UFEU odbor za zapošljavanje ima savjetodavnu ulogu za promicanje koordinacije među državama članicama u pogledu politika zapošljavanja i tržišta rada. Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT#d1e4005-47-1>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁴⁴ U skladu s članom 160. UFEU zadaće odbora su i da prati socijalnu situaciju i razvoj politika socijalne zaštite u državama članicama i u Uniji, te potiče razmjenu podataka, iskustava i dobre prakse među državama članicama i s Komisijom. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016ME/TXT#d1e4005-47-1>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁴⁵ Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁴⁶ U vrijeme uvođenja Lisabonske strategije, Parlament je zahtijevao da zapošljavanje i socijalna pitanja budu teme zastupljene pri osmišljavanja strategija rasta. Zalagao se da ključni element u Lisabonskoj strategiji bude visoka razina socijalne zaštite, smatrajući da je neprihvatljivo da ljudi žive ispod praga siromaštva ili da su socijalno isključeni. Također je tvrdio da ciljevi na socijalnom području postavljeni u okviru Lisabonske strategije nisu dovoljno obvezujući te je pozvao države članice da pažljivo prate utjecaj reformi koje se provode u okviru strategije Evropa 2020. na zapošljavanje i socijalna pitanja. Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁴⁷ Krajnji cilj Lisabonske strategije je bio da do 2010. godine „Evropsku uniju učini najdinamičnijom i najkonkurentnijom na znanju temeljenoj ekonomiji, koja je ujedno sposobna postići održiv ekonomski rast s brojnijim i boljim radnim mjestima, snažnijom socijalnom kohezijom i poštovanjem okoliša“ (Evropska komisija, 2006.)

⁷⁴⁸ Evropa 2020: Strategija za pametan, održiv i uključiv rast je strategija Evropske unije koja podržava niz reformi u cilju privrednog oporavka i stvaranja više radnih mjesta do 2020, a uzimajući u obzir i dugoročne izazove globalizacije, pritiska na resurse i starenje populacije. Komunikacija Komisije (COM(2010) 2020 final) dostupna na <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%202007%20-%20Evropska%202020%20-%20EN%20version.pdf>, pristupljeno 08.03.2022.



politike⁷⁴⁹. Smjernice za zapošljavanje⁷⁵⁰ predstavljaju zajedničke prioritete i ciljeve za nacionalnu politiku zapošljavanja te postavljaju okvir i smjer za koordinaciju politika država članica. Ove smjernice odnose se na:

- povećanje potražnje za radnom snagom, a posebno smjernice za otvaranje radnih mjesta, oporezivanje rada i određivanje plata;
- povećanje ponude radne snage, rješavanje strukturnih slabosti u sistemima obrazovanja i obuke te rješavanje problema mladih i dugotrajne nezaposlenosti;
- bolje funkcioniranje tržišta rada, s posebnim fokusom na smanjenje segmentacije tržišta rada i unapređenje aktivnih mjera tržišta rada i mobilnosti tržišta rada;
- pravednost, borbu protiv siromaštva i promicanje jednakih mogućnosti za sve.⁷⁵¹

S obzirom na razlike u socijalnim politikama država članica, s jedne strane, i težnje za promoviranjem jače integracije slobodnog tržišta, s druge strane, bilo je potrebno odrediti zajednička pravila za zaštitu prava socijalnog osiguranja prilikom kretanja unutar EU. Zbog toga je donesena Uredba o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti⁷⁵² kojom se državama članicama priznaje odlučivanje o aspektima kao što su korisnici njihovih sistema socijalnog osiguranja, nivoi naknada i uslovi podobnosti. Ova uredba o koordinaciji sistema socijalne sigurnosti ne zamjenjuje nacionalne sisteme jedinstvenim evropskim sistemom nego nastoji neutralizirati negativne pojave slobodnog tržišta. A države članice, do donošenja propisa na nivou EU, i dalje samostalno reguliraju pojedine oblasti socijalne politike.

Ugovor iz Lisabona iz 2007. omogućio je postizanje daljnjeg napretka u vezi s jačanjem socijalne dimenzije evropske integracije. U Ugovoru o Evropskoj uniji sada su navedeni socijalni ciljevi EU, uključujući punu zaposlenost i međugeneracijsku solidarnost (član 3), a članom 6 daje se Povelji o temeljnim pravima ista obavezujuća snaga koju imaju Ugovori. Samom Poveljom priznaju se takozvana „prava solidarnosti“, kao što su prava radnika na informacije i savjetovanje, pravo na kolektivne pregovore, poštene i pravedne radne uvjete, socijalno osi-

⁷⁴⁹ Opće smjernice ekonomske politike - *Broad economic policy guidelines (BEPGs)* odnose se na smjernice makroekonomske i strukturne politike a imaju za cilj uskladiti ekonomske politike zemalja EU kako bi se postigli zajednički ciljevi. Vidi: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/broad-economic-policy-guidelines-bepgs.html>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁵⁰ Revizijom Lisabonske strategije 2005. godine Integriranim smjernicama dodane su i Smjernice za zapošljavanje, a Vijeće je 2017. godine usvojilo prijedlog za izmjenu smjernica kako bi se tekst uskladio s principima Evropskog stuba socijalnih prava.

⁷⁵¹ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&intPagId=3427>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁵² Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti koja je kasnije i izmijenjena. Za više na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02004R0883-20190731>, pristupljeno 08.03.2022.

guranje i socijalnu pomoć. U Ugovor o funkcioniranju EU uvedena je horizontalna socijalna klauzula kojom se od EU zahtijeva da pri utvrđivanju i provedbi svojih drugih politika i aktivnosti ispuni navedene socijalne ciljeve (član 9).⁷⁵³

Danas oblast socijalne politike EU obuhvata: slobodno kretanje rada, rodnu ravnopravnost, uvjete rada, informacije/konsultacije radnika, modernizaciju socijalne zaštite, javno zdravlje i koordinaciju socijalne sigurnosti, a u pogledu zakonodavstva ključnu ulogu ima Evropski sud pravde. Ostale oblasti su potencijalno unutar nadležnost EU, ali zahtijevaju jednoglasnost država članica; oni uključuju antidiskriminaciju, socijalno osiguranje, zaštitu radnika (prestanak radnog odnosa) i zapošljavanje državljana trećih zemalja.⁷⁵⁴

Dakle, iako razmatranje pitanja blagostanja ostaje na nacionalnoj razini, pri čemu EU nije odgovorna za prava pojedinca, suverenitet nacionalne vlade u socijalnoj politici sve je više ograničen evropeiziranim višeslojnim političkim procesom.⁷⁵⁵

6.2. Evropska socijalna povelja

Evropska socijalna povelja je ugovor Vijeća Evrope kojim se garantiraju osnovna socijalna i ekonomska prava. Ova povelja garantira širok spektar svakodnevnih ljudskih prava u vezi sa zapošljavanjem, stanovanjem, zdravstvom, obrazovanjem, socijalnom zaštitom i blagostanjem. Poseban naglasak Povelja stavlja na zaštitu ranjivih osoba kao što su starije osobe, djeca, osobe s invaliditetom i migranti te zahtijeva da uživanje navedenih prava bude zagarantirano bez diskriminacije. Povelja služi kao referentna tačka u pravu EU, a većina socijalnih prava u Povelji EU o osnovnim pravima zasniva se na relevantnim članovima Povelje. Zbog toga se Povelja smatra socijalnim ustavom Evrope i predstavlja suštinsku komponentu arhitekture ljudskih prava na kontinentu.⁷⁵⁶

⁷⁵³ Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁵⁴ El-Agraa, A. M.: *The European Union Economics and Policies*, Ninth Edition, Cambridge University Press, 2011., str. 364 - 365

⁷⁵⁵ Ibid, str. 365

⁷⁵⁶ Sedmo izdanje Sabranih tekstova daje ažurirani prikaz svih relevantnih instrumenata Povelje i funkcioniranja različitih tijela koja učestvuju u procedurama praćenja, dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048b059>, pristupljeno 08.03.2022.



6.3. Evropska mreža socijalne politike

Kako bi se pružile kvalitetne i pravovremene nezavisne informacije, savjete, analize i ekspertize o pitanjima socijalne politike u EU, susjednim zemljama i trećim zemljama, 2014. godine osnovana je Evropska mreža socijalne politike (ESPN). Ova mreža pomaže Komisiji i državama članicama u jačanju i unapređenju uloge socijalnih politikâ upućujući na potrebu da se pri kreiranju nacionalnih i evropskih politikâ uzmu u obzir socijalna zaštita i ciljevi socijalne uključenosti. Također, podržava Komisiju u praćenju ostvarenog napretka te shodno tome daje:

- sveobuhvatan pregled politikâ koje se bave ključnim izazovima u oblastima socijalne zaštite (kao što su penzije, zdravstvena zaštita i dugotrajna njega) i socijalne uključenosti u obuhvaćenim zemljama, uključujući njihove prednosti i slabosti te
- procjene o tome da li politike odražavaju pristup socijalnog ulaganja.⁷⁵⁷

ESPN redovno objavljuje izvještaje i različite vrste dokumenata posvećenih oblasti socijalnih politikâ, poput: izveštaja o dostupnosti socijalne zaštite mladima, u okviru kojeg su analizirane javne politike u ovoj oblasti u 35 zemalja Evrope, analizu politikâ 35 zemalja kao političkog odgovora na krizu COVID-19 u oblasti socijalne zaštite i inkluzije, analizu politika pristupa osnovnim uslugama za osobe s niskim primanjima u Evropi, itd.⁷⁵⁸

6.4. Evropski stub socijalnih prava

Zahvaljujući evropskim integracijskim procesima u proteklom periodu došlo je do značajnih pomaka u oblasti socijalne politike EU. Tako je 2017. godine, u skladu s članom 3 UEU proglašen dokument pod nazivom Evropski stub socijalnih prava⁷⁵⁹ kojim se potvrđuje opredjeljenje EU ka osiguranju boljih uvjeta života i rada.

⁷⁵⁷ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1135>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁵⁸ Izvještaji i dokumenti dostupni na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1135&langId=en>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁵⁹ Parlament je 19. januara 2017. godine usvojio Rezoluciju o evropskom stubu socijalnih prava. U tekstu izražava punu podršku inicijativi Komisije u tom području, no također ističe važnost provedbe skupa temeljnih prava za sve te poziva Komisiju i socijalne partnere da zajedno rade na predstavljanju prijedloga okvirne direktive o dostojanstvenim uvjetima rada. Parlament je 17. decembra 2020. godine usvojio Rezoluciju u kojoj je iznio svoje prioritete za jaku socijalnu Evropu i za pravednu tranziciju, među ostalim pozivajući na integraciju Evropskog stuba socijalnih prava i Protokola o socijalnom napretku u Ugovore te pozivajući države članice i Komisiju da donesu ambiciozan „Program iz Porta za 2030.” s obvezujućim socijalnim ciljevima. Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.

Evropski stub socijalnih prava sadrži 20 ključnih načela (i prava) razvrstanih u tri kategorije:

- a) jednake mogućnosti i pristup tržištu rada (obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje; rodna ravnopravnost; jednake mogućnosti; aktivna podrška zapošljavanju);
- b) pravedni radni uvjeti (fleksibilnost i sigurnost zaposlenja; plaće; informacije o uvjetima rada i zaštiti u slučaju otkaza; socijalni dijalog i uključenost radnika; ravnoteža između profesionalne aktivnosti i porodičnog života; zdravo, sigurno i adekvatno radno okruženje; zaštita ličnih podataka); te
- c) socijalna zaštita i inkluzija (briga o djeci i pružanje podrške maloljetnicima; socijalna zaštita; naknade za nezaposlene; minimalni dohodak; starosna penzija; zdravstvena zaštita; inkluzija osoba s invaliditetom; dugotrajna briga; udomljavanje i pružanje pomoći beskućnicima; pristup osnovnim uslugama).⁷⁶⁰

Proглаšenje Stuba socijalnih prava imalo je za cilj pregled i upotpunjavanje socijalnih prava koja su utvrđena pravnom stečevinom EU i međunarodnim normama. Ovo ažuriranje nastalo je kao izraz brojnih promjena koje su se desile u društvu pa time i na evropskom tržištu rada⁷⁶¹.

U cilju jačanja socijalnih prava u EU Komisija je već predstavila nekoliko mjera te utvrdila Akcijski plan za provedbu Evropskog stuba socijalnih prava utvrđujući konkretne inicijative za ostvarenje ciljeva do 2030. godine.⁷⁶²

Stub socijalnih prava EU zamišljen je kao referentni okvir za usmjeravanje djelovanja država članica u provođenje zakonodavnih reformi privrednog sektora⁷⁶³. Za provedbu načela i prava sadržanih u ovom dokumentu planirana je uspostava mehanizma praćenja ostvarenog napretka država članica kroz „pregled socijalnih pokazatelja”. Pored toga, ovaj dokument je

⁷⁶⁰ Kompletan tekst Evropski stub socijalnih prava može se pogledati na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_hr.pdf, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁶¹ Promjene poput tehnološkog napretka, demografskih kretanja uzrokovanih raznim faktorima (ratna dešavanja, „potraga za boljim životom“, ekonomska i socijalna nesigurnost), klimatske promjene.

⁷⁶² Predloženi ciljevi odnose se na stopu zaposlenosti dobne skupine od 20 do 64 godine od najmanje 78%, porast udjela odraslih koji svake godine sudjeluju u osposobljavanju na najmanje 60% te smanjenje broja osoba kojima prijeti siromaštvo ili socijalna isključenost za najmanje 15 miliona. Ostvarenje tih ciljeva zajednička je odgovornost institucija EU, nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela, socijalnih partnera i civilnog društva. Za više: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁶³ Naročito je istaknuta inicijativa za donošenje Direktive o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i skrbnika, koja ima za cilj utvrđivanje novih ili viših minimalnih standarda za roditeljski dopust općenito, ali naročito za dopust za oca, te je donesena Direktivu 2019/1158 o ravnoteži između poslovnog i privatnog života roditelja i pružatelja skrbi.



trebao, na osnovu smjernica evropskih institucija, potaknuti države članice na usklađivanje ekonomske i budžetske politike te politike zapošljavanja. Za provedbu ovog dokumenta planirana su i sredstva iz evropskih fondova, a naročito iz Evropskog socijalnog fonda.⁷⁶⁴

6.5. Programi socijalne politike Evropske unije

U skladu s težnjom i opredijeljenošću ka jačanju solidarnosti i socijalne uključenosti, EU je u oblasti socijalne politike provodila i provodi brojne programe i aktivnosti. Ova težnja, izvorno navedena u Ugovoru iz Amsterdama, kasnije potvrđena Protokolom o socijalnoj politici iz Ugovora u Maastrichtu, vođena je idejom sveobuhvatne socijalne politike kako bi se svim članovima društva pružile jednake i poboljšale postojeće mogućnosti.

Nastojanje EU da postane najkonkurentnije društvo, zasnovano na znanju i održivom razvoju, moguće je jedino rješavanjem problematike siromaštva, nejednakosti i socijalne isključenosti. Stoga je socijalna politika jedna od ključnih politika koja zahtijeva zajedničko djelovanje država članica, bez obzira na specifičnosti svake od njih, zbog čega nije moguće razviti jedinstvenu socijalnu politiku. Ipak, socijalna politika postala je ravnopravna s ekonomskom, monetarnom i finansijskom politikom. Nakon sastanka održanog u Lisabonu, a potom i u Nici, 2000. godine, prihvaćen je sadržaj Agende evropske socijalne politike⁷⁶⁵ i prijedloga za izradu Nacionalnog plana borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti⁷⁶⁶.

⁷⁶⁴ U programskom periodu od 2014. do 2020. godine za ESF izdvojeno je 23,1% ukupnih sredstava EU za koheziju, a 20% dodijeljenih sredstava iz ESF-a za svaku državu članicu trebalo se potrošiti na socijalnu uključenost. Za period od 2021. do 2027. godine, donesena je odredba za namjensko izdvajanje više sredstava iz ESF+ usmjerena za pomoć u hrani i materijalnu pomoć, za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i zaštitne mjere kako bi se osiguralo da se projektima koje financira EU u potpunosti poštuju temeljna prava. Vidi: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>, pristupljeno 08.03.2022.

⁷⁶⁵ Agenda evropske socijalne politike (*Social Policy Agenda*), analizirajući izazove s kojima se suočava tržište rada i socijalna politika, donesena je za period od pet godina. U cilju jačanja socijalne dimenzije Agenda je revidirana svakih pet godina.

⁷⁶⁶ Nacionalni plan borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti (*National Action Plan against Poverty and Social Exclusion – NAPs/incl*) zasniva se na multidimenzionalnom pristupu, a kao osnovne ciljeve postavlja: olakšavanje zapošljavanja; olakšavanje pristupa resursima, pravima, dobrima i uslugama za sve; sprečavanje rizika isključenosti; pomoć najugroženijim; te mobiliziranje svih nadležnih tijela. Vidi: https://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_en.pdf, pristupljeno 08.03.2022.

6.5.1. Program Evropske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije

Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) predstavlja finansijski instrument za promicanje visoke razine kvalitetnog i održivog zapošljavanja na razini EU-a, jamčenje primjerene i dostojne socijalne zaštite, borbu protiv socijalne isključenosti i siromaštva te poboljšanje radnih uvjeta.⁷⁶⁷

Ovim programom objedinjena su tri programa EU: PROGRESS⁷⁶⁸, EURES⁷⁶⁹ i mikrofinansijski instrument Progress⁷⁷⁰, a ukupna sredstva za period od 2014. do 2020. godine iznosila su 919.469.000 EUR u cijenama iz 2013. godine. Osnovna svrha objedinjavanja bila je usmjerena ka modernizaciji politike zapošljavanja i socijalne politike (PROGRESS), radnoj mobilnosti (EURES) te pristupu mikrofinansiranju i socijalnom poduzetništvu (mikrofinansijski instrument Progress). Za period 2021 – 2027. godine EaSI će postati tematsko područje u okviru ESF+.

Osnovni ciljevi EaSI, kroz koje se posvećuje posebna pažnja ranjivim skupinama kao što su mladi, promiče se jednakost žena i muškaraca, suzbija se diskriminacija, promiče se visoka razina kvalitetnog i održivog zapošljavanja, jamči se primjerena i dostojna socijalna zaštita, bori se protiv dugoročne nezaposlenosti i protiv siromaštva i socijalne isključenosti, a usmjereni su ka:

- povećanju odgovornosti u pogledu ciljeva EU te koordinaciji djelovanja na razini EU i na nacionalnoj razini u područjima zapošljavanja, socijalnih pitanja i uključenosti;
- podupiranju razvoja primjerenih sistema socijalne zaštite i politika tržišta rada;
- moderniziranju zakonodavstva EU i osiguravanju njegove učinkovite primjene;

⁷⁶⁷ Uredba (EU) 1296/2013, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:HR:PDF>, pristupljeno 09.03.2022.

⁷⁶⁸ Program PROGRESS je finansijski instrument kreiran u cilju modernizacije politike zapošljavanja i socijalne politike, koji podržava razvoj i koordinaciju politike EU u zapošljavanju, posebno borbi protiv nezaposlenosti mladih; socijalnoj zaštiti, socijalnoj inkluziji i smanjenju i prevencije siromaštva; te uvjeta rada. Za više: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1082>, pristupljeno 09.03.2022.

⁷⁶⁹ EURES program pokrenut je 1994. godine i predstavlja evropsku mrežu za saradnju službi za zapošljavanje kako bi se olakšalo slobodno kretanje radnika. Danas predstavlja ključni instrument tržišta rada EU i potiče mobilnost radnika promovirajući bolje uvjete života i rada. Za više na: https://ec.europa.eu/eures/public/index_en, pristupljeno 09.03.2022.

⁷⁷⁰ Evropski mikrofinansijski instrument Progress pokrenut je 2010. godine te je njime povećana dostupnost mikrokredita za osnivanje i razvoj malih poduzeća. Za ove kredite mogu aplicirati osobe koje žele postati samozaposlene ili pokrenuti/razviti mikropoduzeće (manje od deset zaposlenika), osobito socijalno poduzeće (social enterprise); nezaposlene osobe; osobe koje su se privremeno povukle s tržišta rada; osobe koje ne uspijevaju dobiti uobičajeni kredit (jer su žene, smatra ih se premladima ili prestarima, član su manjinske skupine ili imaju invaliditet, i sl.). Za više na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=hr>, pristupljeno 09.03.2022.



- promicanju geografske mobilnosti i povećanju mogućnosti zapošljavanja razvijanjem otvorenog tržišta rada; te
- povećanju raspoloživosti i dostupnosti mikrofinansiranja za ranjive skupine i mikro-poduzeća te poboljšanje pristupa finansiranju socijalnih poduzeća.⁷⁷¹

6.5.2. Strategija Evropa 2020

Glavni okvir politike u oblasti socijalne zaštite EU su strategija Evropa 2020 i Otvoreni metod koordinacije za socijalnu zaštitu i socijalnu uključenost (Social OMC)⁷⁷² koji imaju za cilj promovirati socijalnu koheziju⁷⁷³ i jednakost kroz adekvatan, dostupan i finansijski održiv sistem socijalne zaštite i politike socijalne inkluzije.

Strategija Evropa 2020 u svojoj pozadini sadrži socijalnu dimenziju, s obzirom na to da se njome nastoji podržati privreda s visokom stopom zaposlenosti. U saradnji s Komitetom za socijalnu zaštitu i kroz Socijalni OMC, EU pruža okvir za razvoj nacionalne strategije za socijalnu zaštitu i socijalna ulaganja, kao i za koordinaciju politika između država članica o pitanjima koja se odnose na: siromaštvo i socijalnu isključenost, zdravstvenu zaštitu, dugotrajnu njegu, penzije, pristup socijalnoj zaštiti.⁷⁷⁴

Vodeće inicijative strategije Evropa 2020, Platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti i Agenda za nove vještine i radna mjesta, podržavaju napore da se broj ljudi kojima prijete siromaštvo smanji za 20 miliona do 2020. godine te poveća zaposlenost stanovništva u dobi od 20 do 64 godine na 75%.

⁷⁷¹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=hr>, pristupljeno 09.03.2022.

⁷⁷² Socijalni OMC je dobrovoljni proces političke saradnje zasnovan na dogovoru o zajedničkim ciljevima i mjerenju napretka korištenjem zajedničkih indikatora. Proces takođe uključuje blisku saradnju sa zainteresiranim stranama, uključujući socijalne partnere i civilno društvo. Vidi: <https://www.eapn.eu/images/stories/docs/development/training-new-members/2-The-OMC-on-Social-Protection-and-Social-Inclusion.doc>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁷³ Ekonomska i socijalna kohezija izraz je solidarnosti između država članica i regija Europske unije. Cilj je ostvarenje uravnoteženog razvoja u cijeloj Uniji, smanjivanje strukturnih razlika između regija i promicanje jednakih mogućnosti za sve. U praksi se navedeno postiže kroz niz finansijskih operacija, prvenstveno kroz Strukturne fondove i Kohezijski fond. Svake tri godine Europska komisija predstavlja izvješće o napretku u postizanju ekonomske i socijalne kohezije te načinu na koji su politike Zajednice doprinijele njihovom napretku. Kesner-Škreb, M.: Ekonomska i socijalna kohezija u Europskoj uniji, *Financial Theory and Practice*, 2010, 34 (4), 435-436, dostupno na <http://www.ijf.hr/pojmovnik/kohezija.htm>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁷⁴ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1063&langId=en>, pristupljeno 11.03.2022.

Evropska komisija podržava i dopunjuje politike država članica u oblastima socijalne uključenosti i socijalne zaštite, a kroz Paket socijalnih ulaganja daje i smjernice u cilju modernizacije sistema socijalne skrbi prema socijalnim investicijama⁷⁷⁵. Ovaj paket dopunjuje se Paketom zapošljavanja; Bijelom knjigom o penzijama te Paketom za zapošljavanje mladih.⁷⁷⁶

6.5.3. Paket zapošljavanja

Paket zapošljavanja⁷⁷⁷ (pokrenut u aprilu 2012.) predstavlja skup dokumenata kroz koji se razmatra na koji način se politike zapošljavanja EU ukrštaju s drugim politikama kako bi podrška pametnom, održivom i inkluzivnom rastu bila provodiva. Ovim paketom nastoje se bolje usaglasiti makroekonomske politike Unije i nacionalne politike zapošljavanja. Kroz ovaj paket identificiraju se oblasti s najvećim potencijalom za zapošljavanje, kao i najefikasniji načini za otvaranje više radnih mjesta u državama članicama. Predložene mjere odnose se na sljedeće oblasti:

- Podrška otvaranju radnih mjesta kroz:
 - intenziviranje otvaranja novih radnih mjesta u cijeloj privredi putem: podsticanja potražnje za radnom snagom, usmjeravanja subvencija za zapošljavanje na novo zapošljavanje, smanjenje poreza na rad uz osiguranje fiskalne održivosti, promocije i podrške samozapošljavanju, socijalnih preduzeća i pokretanja biznisa, pretvaranja neformalnog ili neprijavljenog rada u redovno zaposlenje, povećanja plaće koju zaposlenik primi nakon odbitka poreza i osiguranja (engl. *take-home pay*), modernizacije sistema određivanja plata kako bi se plate uskladile s razvojem produktivnosti, poticanja otvaranja novih radnih mjesta te ulaganje u lične i usluge za domaćinstvo⁷⁷⁸;
 - iskorištavanje potencijala sektora bogatim poslovima poput: informaciono-komunikacijskih tehnologija, zelene ekonomije i zdravstvene zaštite te
 - mobiliziranje EU fondova za otvaranje novih radnih mjesta.

⁷⁷⁵ Vidi: <https://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁷⁶ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁷⁷ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=en>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁷⁸ Lične usluge i usluge za domaćinstvo pokrivaju poslove i usluge koje se obavljaju za podršku domaćinstvima: 63% su djelatnosti njegovanja djece, pomoć starim, izdržavanim ili invalidnim osobama, isključujući zdravstvenu njegu i 37% su aktivnosti koje se ne odnose na njegu: čišćenje, pranje veša, pripremanje obroka, baštovanstvo, popravke malih kuća i privatni časovi. Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1427&langId=en>, pristupljeno 11.03.2022.



- Obnavljanje dinamike tržišta rada kroz:
 - Reformu tržišta rada putem: podsticanja interne fleksibilnosti kompanija u zaštiti radnih mjesta u kriznim vremenima, podsticanja pristojnih i održivih plata, smanjenje segmentacije tržišta rada između onih na nesigurnom zaposlenju i onih na stabilnijem zaposlenju, razvoj cjeloživotnog učenja i aktivnih politika tržišta rada, pružanje mogućnosti mladima, jačanje socijalnog dijaloga, jačanje javnih službi za zapošljavanje;
 - Ulaganje u vještine putem: suočavanja s potrebom usklađivanja vještina, osiguravanja boljeg prepoznavanja vještina i kvalifikacija te predviđanje potreba za vještinama (*EU Skills Panorama*)⁷⁷⁹, poboljšanje sinergije između obrazovanja i tržišta rada; te
 - Kretanje ka evropskom tržištu rada putem: otklanjanja pravnih i praktičnih prepreka slobodnom kretanju radnika, poboljšanja usklađivanja poslova i onih koji traže posao preko granica;
- Unapređenje upravljanja EU
 - Jačanje koordinacije i multilateralnog nadzora u politici zapošljavanja putem: objavljivanja *benchmarking* sistema⁷⁸⁰ s odabranim indikatorima zapošljavanja zajedno s nacrtom Zajedničkog izvještaja o zapošljavanju, razvoja uređaja za praćenje reformi za praćenje napretka u implementaciji nacionalnih reformskih programa;
 - Učinkovito uključivanje socijalnih partnera u vježbu evropskog semestra uspostavljanjem tripartitnog formata EU za praćenje i razmjenu mišljenja o kretanju plata te
 - Jačanje veze između politika zapošljavanja i relevantnih finansijskih instrumenata zbog čega je važno ugovore o partnerstvu i operativne programe pripremiti u svjetlu prioriteta nacionalnih reformskih programa i nacionalnih planova zapošljavanja te revidirati uzimajući u obzir preporuke specifične za državu članicu.

⁷⁷⁹ *EU Skills Panorama* je web stranica pokrenuta 2012. godine koja predstavlja kvantitativne i kvalitativne informacije o kratkoročnim i srednjoročnim potrebama za vještinama, ponudi vještina i neusklađenosti vještina u EU. Opći cilj je poboljšati kapacitet Evrope za procjenu i predviđanje potreba za vještinama kako bi se pomoglo da sistemi obrazovanja i buke bolje odgovore na potrebe tržišta rada te kako bi se bolje uskladila ponuda i tražnja vještina širom Evrope. Vidi: <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/eu-skills-panorama>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁸⁰ *Benchmarking* je proces mjerenja performansi proizvoda, usluga ili procesa kompanije u odnosu na one drugog poslovanja koji se smatra najboljim u industriji, zvanom „najbolji u klasi“. Smisao *benchmarking*a je da se identificiraju interne mogućnosti za poboljšanje.

6.5.4. Bijela knjiga o penzijama

Sagledavajući postojeće stanje i nastojeći se na što bolji način suočiti sa izazovima penzionih sistema država članica i EU, kroz Bijelu knjigu o penzijama predlaže se niz inicijativa za stvaranje pravnih uvjeta za nastavak rada onih koji su to u mogućnosti. To dovodi do bolje ravnoteže između radnog vremena i vremena u penziji; osigurava da oni koji se presele u drugu državu mogu zadržati svoja penziona prava; omogućava veću štednju i osigurava da penzioneri dobiju ono što očekuju odlaskom u penziju.

Ova bijela knjiga posebno predlaže:

- Stvaranje boljih mogućnosti za starije radnike pozivajući socijalne partnere da prilagode radna mjesta i praksu tržišta rada, uz korištenje sredstava EFS za zapošljavanje starijih radnika;
- Razvijanje komplementarne privatne penzione sheme ohrabrujući socijalne partnere da razviju takve sheme i ohrabrujući države članice da optimiziraju porezne i druge poticaje;
- Unapređenje sigurnosti dodatnih penzionih planova, uključujući reviziju Direktive o institucijama za profesionalno penzionisanje⁷⁸¹;
- Kompatibilnost dopunskih penzija s mobilnošću⁷⁸² kroz zakone koji štite penzijska prava ovih radnika i promovirajući uspostavu usluga za praćenje penzija u cijeloj EU;
- Poticanje država članica da promiču duži radni vijek, povezujući starosnu dob za odlazak u penziju s očekivanim životnim vijekom, ograničavajući pristup prijevremenom penzionisanju i zatvarajući penzijski jaz između muškaraca i žena;
- Nastavak praćenja adekvatnosti, održivosti i sigurnosti penzija i podržavanje penzijskih reformi u državama članicama.⁷⁸³

⁷⁸¹ Institutions for occupational retirement provision (IORP) - Directive 2003/41/EC, dostupna na https://ec.europa.eu/info/law/institutions-occupational-retirement-provision-iorp-directive-2003-41-ec_en, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁸² Dopunske penzije nazivaju se 'drugim stubom' penzija, a finansiraju se doprinosima poslodavaca i zaposlenih.

⁷⁸³ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1194&furtherNews=yes>, pristupljeno 11.03.2022.



6.5.5. Paket za zapošljavanje mladih

Nakon visoke stope nezaposlenosti mladih, izazvane globalnom finansijskom krizom, koja je sa 16,0% u 2008. godini porasla na 24,4% u 2013. godini, do 2019. godine došlo je do smanjenja na 14,9%. Bez obzira na primjetan pad, stopa nezaposlenosti mladih i dalje je bila više nego dvostruko viša od opće nezaposlenosti. Pored toga, stabilna integracija tržišta rada trajala je duže, a ranjive grupe (mladi rasnih i etničkih manjina, mladi ljudi s invaliditetom) su i dalje bile u nepovoljnijem položaju. Pandemija koronavirusa dovela je mlade ljude u još teži položaj u pogledu tržišta rada pa je, u nastojanju da se što bolje suoči s novonastalim izazovima, Komisija 2020. godine pokrenula Paket za podršku zapošljavanju mladih - *Bridge to Jobs*. Na državama članicama je da korištenjem značajnih sredstava dostupnih u okviru *NextGenerationEU* i dugoročnog budžeta EU daju prioritet i da najmanje 22 milijarde eura investiraju na podršku zapošljavanju mladih. U okviru ovog programa EU može pomoći u finansiranju: *start-up* grantova i kredita za mlade preduzetnike, mentorske šeme i poslovne inkubatore; bonusa za mala i srednja preduzeća koja zapošljavaju pripravnike; obuka za stjecanje novih vještina potrebnih na tržištu rada; izgradnje kapaciteta javnih službi za zapošljavanje; obuka za upravljanje karijerom u formalnom obrazovanju; ulaganja u infrastrukturu i tehnologiju za digitalno učenje.

Paket podrške zapošljavanju mladih kreiran je na osnovu četiri pravca koji zajedno pružaju *most do poslova* za sljedeću generaciju:

- a) Garancija za mlade 2013. godine – u okviru koje je EU pružila pomoć za preko 24 miliona mladih ljudi⁷⁸⁴;
- b) Stručno obrazovanje i obuka, kako bi sistemi postali moderniji, atraktivniji i prilagođeniji digitalnoj i zelenoj ekonomiji⁷⁸⁵;
- c) Obnovljeni poticaj za školovanje koristi i poslodavcima i mladim ljudima čime se kvalificirana radna snagu može uključiti u širok spektar sektora⁷⁸⁶;

⁷⁸⁴ Na osnovu prijedloga Komisije, Preporuka Vijeća iz 2020. godine o pojačanoj garanciji za mlade zadržava obećanje da ćete, ako se prijavite, dobiti ponudu za zaposlenje, obrazovanje, školovanje ili pripravništvo u roku od četiri mjeseca. Garancija je proširena na dobnu skupinu od 15 do 29 godina, inkluzivnija je kako bi se izbjegao bilo kakav oblik diskriminacije i pripremljena za buduće digitalne i zelene tranzicije.

⁷⁸⁵ Agilno, stručno obrazovanje i obuka usmjerena na učenika će pripremiti mlade ljude za njihov prvi posao i dati im više mogućnosti da unaprijede ili promijene svoju karijeru. To će pomoći i pružiocima stručnog obrazovanja i obuke da postanu centri profesionalne izvrsnosti, istovremeno podržavajući raznolikost i inkluzivnost.

⁷⁸⁶ Evropska alijansa za šegrtovanje (EaFA) ujedinjuje vlade i ključne zainteresirane strane u cilju jačanja kvaliteta, ponude i celokupnog imidža šegrtovanja širom Evrope, istovremeno promovirajući mobilnost pripravnika. Ovi ciljevi se promoviraju kroz nacionalne obaveze i dobrovoljna obećanja zainteresiranih strana. Više na: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147>, pristupljeno 11.03.2022.

- d) Dodatni elementi koji podržavaju zapošljavanje mladih povezuju se sa zajedničkim kapacitetima za učenje Evropske mreže javnih službi za zapošljavanje, Akcionim planom za socijalnu ekonomiju i jačom bazom dokaza o pristupu socijalnoj zaštiti mladih.⁷⁸⁷

6.5.5.1. Inicijativa za zapošljavanje mladih

Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI) spada u jedan od glavnih izvora finansijskih sredstava EU za potporu provedbi programa Garancije za mlade do 2023. godine⁷⁸⁸. Ova inicijativa pokrenuta je 2013. godine u cilju podrške isključivo mladima koji ne rade, koji se ne nalaze u Sistemu redovnog obrazovanja niti u sistemu obrazovanja odraslih (NEET)⁷⁸⁹, uključujući i mlade koji su dugo nezaposleni i one koji se nisu prijavili da traže posao, a koji žive u regijama u kojima je nezaposlenost mladih viša od 25%. Inicijativom se najviše finansiraju: školovanje, stažiranje, zapošljavanje, kao i daljnje obrazovanje radi stjecanja kvalifikacija.⁷⁹⁰

YEI se finansira iz tri izvora: nacionalnih finansijskih omotnica ESF-a, posebne budžetske stavke EU i nacionalnog sufinansiranja za sredstva dodijeljena iz ESF-a. Za period od 2014. do 2020. godine ukupni budžet YEI iznosio je 8,8 milijardi EUR (6,4 milijarde EUR, uvećano za 2,4 milijarde EUR 2016.). Za period od 2021. do 2027. godine institucije EU su u cilju pojednostavljenja uključile Inicijativu za zapošljavanje mladih u ESF+, ali ona je i dalje usmjerena na zapošljavanje mladih. Sve države članice morat će uložiti odgovarajući iznos svojih sredstava iz fonda ESF+ u ciljanu mjeru i strukturne reforme za potporu zapošljavanju, obrazovanju i osposobljavanju mladih.⁷⁹¹

⁷⁸⁷ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁸⁸ U okviru ovog programa države članice trebale bi uvesti mjere kojima bi se osiguralo da mladi u dobi do 25 godina dobiju kvalitetnu ponudu za posao, daljnje obrazovanje, školovanje ili stažiranje u roku od četiri mjeseca nakon završetka školovanja ili gubitka posla. Više na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/youth-employment/youth-guarantee/>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁸⁹ NEET sistem je akronim za 'nije u zaposlenju, obrazovanju ili obuci' (*not in employment, education or training*), koji se koristi za praćenje situacije mladih, starosti između 15 i 29 godina, u Evropi a kako bi se bolje bolje pratio njihov problematičan pristup tržištu rada. Više na: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹⁰ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hr&catId=1176>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹¹ Ibid



Zahvaljujući dodatnim sredstvima EU dostupnima u okviru inicijative Pomoć za oporavak za koheziju i evropska područja (REACT-EU)⁷⁹², u razdoblju od 2021. do 2023. godine države članice mogu povećati sredstva Inicijative za zapošljavanje mladih i ESF kako bi pomogle mladima pogođenima krizom uzrokovanom koronavirusom. Sredstvima ESF može se, osim izravne potpore pojedincima, pomoći u reformi sistema i usluga zapošljavanja, obrazovanja i osposobljavanja te socijalne sigurnosti.⁷⁹³

Komisija također podržava napore država članica da se suoče s vlastitim društvenim izazovima kroz aktivnosti predviđene u Platformi protiv siromaštva i socijalne isključenosti te Paketu socijalnih ulaganja.

6.5.6. Evropska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti

Imajući u vidu izazove s kojima se svijet i Evropa suočavaju u pogledu borbe protiv siromaštva, EU je pokrenula inicijativu Evropska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti: Evropski okvir za socijalnu i teritorijalnu koheziju. Identificirajući kao ključne faktore u borbi protiv siromaštva obnavljanje ekonomskog rasta i obezbjeđivanje više i boljih radnih mjesta, u središtu strategije Evropa 2020 našle su se ekonomske i socijalne agende te agende za zapošljavanje.

Podaci navedeni u inicijativi 2008. godine pokazuju da je „više od 80 miliona ljudi u EU živjelo ispod granice siromaštva... više od polovine činile su žene, a 20 miliona su djeca...“ Pored toga, u Inicijativi su identificirane i kategorije najranjivijih (mladi, migranti i nisko-kvalificirani) koji se često oslanjaju na privremene i slabo plaćene poslove i čija se situacija dodatno pogoršava zbog ekonomske krize. Ove kategorije doživjele su i najveći porast nezaposlenosti⁷⁹⁴ zbog čega su im se uvjeti života pogoršali.

Svjesni političke i socijalno-ekonomske kompleksnosti i imajući u vidu navedene podatke,

⁷⁹² REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) predstavlja jedan od najvećih programa u okviru novog instrumenta *EU Next Generation* i dodatak je programima za period od 2014. do 2020. godine i kohezionim alokacijama za period od 2021. do 2027. godine, čime se ukupna sredstva strukturalnih i investicionih fondova povećavaju od sadašnjih nivoa na 50,6 milijardi eura. Ovaj program ujedno nastavlja i proširuje mjere odgovora na krizu i oporavak od korona krize, finansirajući i projekte usmjerene ka pripremi za zeleni, digitalni i fleksibilan oporavka ekonomije. Uspješna implementacija REACT-EU ovisi će od njegove snage (finansijska alokacija, brzini (koristeći postojeće programe do 2023.) i punoj fleksibilnosti pravila implementacije. Više na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/react-eu/, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹³ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hr&catId=1176>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹⁴ Statistika je pokazala da je jedno od petero mladih na tržištu rada nezaposlen, a stopa nezaposlenosti za građane trećih zemalja je više od 11% veća od stope nezaposlenosti građana EU, dok nisko kvalificirani radnici imaju dvostruko veću nezaposlenost nego visokokvalificirani. Inicijativa Komisije 2010., dostupna na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64919609-e0ad-4e76-9970-0>

države članice postigle su zajednički dogovor u pogledu osnovnog cilja: smanjiti broj ljudi kojima prijete siromaštvo za 20 miliona do 2020. godine. Dodatni ciljevi: zapošljavanje najmanje 75% žena i muškaraca u dobi od 20 do 64 godine, smanjenje stope ranog prekida školovanja s 15% na manje od 10% utvrđeni su naknadno. Za ostvarenje ovih ciljeva značajne su i inicijative: Mladi u pokretu⁷⁹⁵, Agenda⁷⁹⁶, Digitalna agenda za Evropu⁷⁹⁷, Unija inovacija⁷⁹⁸, Integrirana industrijska politika za globalizaciju Era⁷⁹⁹ te Efikasna i niskouglijčna Evropa⁸⁰⁰.

Navedene inicijative u funkciji su ostvarenja postavljenih ciljeva smanjenja siromaštva i povećanja inkluzije što zahtijeva raznovrsne aktivnosti povećanja učinkovitosti, pronalaženje novih participativnih načina za borbu protiv siromaštva te razvoj politika prevencije. Glavni cilj za smanjenje siromaštva i isključenosti definiran je na osnovu tri indikatora: stopa rizika od siromaštva (nakon socijalnih transfera), indeks materijalne uskraćenosti i procenat ljudi koji žive u domaćinstvima s veoma niskim intenzitetom rada.⁸⁰¹ Navedeni indikatori dogovoreni su i razvijeni u okviru OMC-a za Socijalni OMC.

Borba protiv siromaštva i isključenosti treba da se oslanja na rast i zapošljavanje, kao i na modernu i učinkovitu socijalnu zaštitu. Inovativna intervencija socijalne zaštite treba biti kombinirana sa širokim skupom socijalnih politikâ uključujući ciljano obrazovanje, socijalnu

0f4490f92ef, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹⁵ Inicijativa *Youth in the Move* ima za cilj da mlade ljude postavi na čelo aktivnosti povezanih sa stvaranjem snažne evropske ekonomije zasnovane na znanju, istraživanju i inovacijama. Za više: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/vto/policy/youth-move>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹⁶ Vidi: <https://euagenda.eu/policy/social/>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹⁷ *Digital Agenda for Europe* bavi se pitanjima stvaranja sigurnih digitalnih prostora i usluga, stvaranja ravnopravnih uvjeta na digitalnim tržištima s velikim platformama i jačanja digitalne suverenosti Evrope, a istodobno doprinosi evropskom cilju klimatske neutralnosti do 2050. Više na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/64/digitalna-agenda-za-evropu>, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹⁸ *Innovation Union* usmjerena je ka stvaranju radnih mjesta poboljšanjem uvjeta i pristupa finansijama za istraživanje i inovacije, a kroz: fokusiranje na inovacije koje se bave glavnim društvenim izazovima identificiranim u Evropi 2020; novim konceptom inovacije; uključivanjem svih aktera i svih regiona u ciklus inovacija. Više na: https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/past-research-and-innovation-policy-goals/innovation-union_en#:~:text=The%20Innovation%20Union%20was%20a,standard%2Dsetting%20and%20skills%20shortages, pristupljeno 11.03.2022.

⁷⁹⁹ *Integrated Industrial Policy for Globalization Era* predlaže novi pristup industrijskoj politici koji će omogućiti ekonomiji EU dinamičan rast, jačajući konkurentnost EU, osiguravajući ekonomski rast i radna mjesta te omogućavajući tranzicije na ekonomiju s niskim udjelom ugljenika i resursno učinkovitiju ekonomiju. Communication From The Commission An Integrated Industrial Policy for the Globalization Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, COM(2010) 614 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0614:FIN:EN:PDF>, pristupljeno 11.03.2022.

⁸⁰⁰ Ova inicijativu za Evropu s efikasnom upotrebom resursa sadrži niz dugoročnih planova politike u oblastima kao što su transport, energija i klimatske promjene, a na osnovu kojih se postavljaju ključni elementi koji bi trebali oblikovati klimatske akcije EU na putu EU da postane konkurentna ekonomija s niskim udjelom ugljika do 2050. godine. COM (2011) 21, dostupno na <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe>, pristupljeno 11.03.2022.

⁸⁰¹ Definicije ovih indikatora i njihov opis u državama članicama u Annexu dostupan na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0758:EN:NOT>, pristupljeno 11.03.2022.



skrb, stanovanje, zdravstvo, pomirenje i porodične politike, sve oblasti u kojima su sistemi socijalne zaštite do sada imali tendenciju da interveniraju sa preostalim programima.⁸⁰²

Komisija je identificirala sljedeća područja za djelovanje:

- Sprovođenje akcija širom spektra politikâ;
- Veća i efikasnija upotreba fondova EU za podršku socijalnoj inkluziji;
- Promoviranje društvenih inovacija zasnovanih na dokazima;
- Partnerski rad i iskorištavanje potencijala socijalne ekonomije;
- Unaprijeđena koordinacija politika među državama članicama.⁸⁰³

S obzirom na to da su određene kategorije stanovništva⁸⁰⁴ posebno izložene riziku od siromaštva, za ostavrenje ciljeva Evropske platforme protiv siromaštva i socijalne isključenosti su pored EK uključeni i ESF, ERDF, kao i drugi fondovi EU kojima se sufinansiraju projekti usmjereni ka ugroženim kategorijama stanovništva⁸⁰⁵.

Prema dokumentu Evropska platforma protiv siromaštva i socijalne isključenosti vidljivo je da su države članice radile zajedno i razmjenjivale iskustva o načinu funkcioniranja i potrebnim reformama svojih socijalnih sistema zaštite, stavljajući u prvi plan izazove koji zahtijevaju nove pristupe i rješenja.

6.5.7. Paket socijalnih ulaganja

Usvojen 2013. godine, Paket socijalnih ulaganja daje smjernice državama članicama za efikasnije i djelotvornije socijalne politike. U suočavanju s izazovima finansijske prirode, rastućeg siromaštva i socijalne isključenosti, rekordne nezaposlenosti (posebno među mladima),

⁸⁰² Incijativa Komisije 2010. str. 10, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64919609-e0ad-4e76-9970-00f4490f92ef>, pristupljeno 11.03.2022.

⁸⁰³ Incijativa Komisije 2010. str. 10, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64919609-e0ad-4e76-9970-00f4490f92ef>, pristupljeno 11.03.2022.

⁸⁰⁴ Pored djece, mladih, samohranih roditelja, domaćinstava s uzdržanim osobama, osoba s migrantskom povijesti, određenih etničkih manjina (poput Roma), osoba s invaliditetom, vidljiva je i rodna podjela, gdje su žene općenito više izložene riziku od muškaraca. Dokument Komisije 2010., dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64919609-e0ad-4e76-9970-00f4490f92ef>, pristupljeno 11.03.2022.

⁸⁰⁵ Projekti se odnose na ranjive osobe i osobe u nepovoljnom položaju koje su najudaljenije od tržišta rada (i čiji pristup radnom mjestu je ograničen problemima kao što su nedovoljno obrazovanje, invalidnost ili diskriminacija), dugotrajno nezaposlenim osobama, starijim radnicima i onima koji su ostali bez posla.

starenja populacije i smanjenja broja radno sposobnih, EK pozvala je države članice da daju prioritet socijalnim investicijama i da moderniziraju svoje države blagostanja. To je značilo učinkovitije korištenje socijalnih budžeta i bolje strategije inkluzivnosti.

Paket socijalnih ulaganja predstavlja integrirani politički okvir koji u obzir uzima socijalne, ekonomske i budžetske razlike između država članica. Fokusira se na:

- a) Osiguranje sistema socijalne zaštite koji treba odgovoriti na potrebe ljudi u kritičnim trenucima tokom njihovog života. Potrebno je učiniti više kako bi se smanjio rizik od društvenog sloma i tako izbjegla veća socijalna potrošnja u budućnosti.
- b) Pojednostavljene i bolje ciljane socijalne politike kako bi se obezbijedili adekvatni i održivi sistemi socijalne zaštite. Neke zemlje imaju bolje socijalne rezultate od drugih uprkos tome što imaju slične ili niže budžete, što pokazuje da postoji prostor za efikasniju potrošnju u okviru socijalne politike.
- c) Unapređenje strategija aktivne inkluzije u državama članicama. Pristupačna kvaliteta njega i obrazovanje, prevencija ranog napuštanja školovanja, obuka i pomoć u traženju posla, stambena podrška i dostupna zdravstvena zaštita su sve oblasti politike sa snažnom dimenzijom društvenih ulaganja.⁸⁰⁶

Paket socijalnih ulaganja uključuje i Preporuku Komisije protiv siromaštva djece koja poziva na integrirani pristup socijalnom ulaganju po mjeri djece.

Sastavni dio paketa čine i smjernice EK državama članicama o tome kako najbolje iskoristiti finansijsku podršku EU, posebno iz ESF-a, za provedbu zacrtanih ciljeva. Ostvareni učinci sistema socijalne zaštite država članica prate se kroz Evropski semestar⁸⁰⁷ nakon čega se, gdje je to potrebno, daju i preporuke za pojedine zemlje.

⁸⁰⁶ Vidi: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>, pristupljeno 14.03.2022.

⁸⁰⁷ Evropski semestar je dio okvira ekonomskog upravljanja EU i ciklus koordinacije ekonomske, fiskalne, radne i socijalne politike unutar EU. Njegov fokus je na šestomjesečnom periodu od početka svake godine pa otuda i naziv – „semestar“. Tokom Evropskog semestra zemlje članice usklađuju svoje budžetske i ekonomske politike sa pravilima dogovorenim na nivou EU. Nakon proglašenja Evropskog stuba socijalnih prava, Evropski semestar također pruža okvir za koordinaciju i praćenje napora država članica u ostvarivanju principa i prava postavljenih u stubu. Evropski semestar pokriva različite blokove koordinacije ekonomske i socijalne politike: strukturne reforme, sa fokusom na promicanje rasta i zapošljavanja; socijalne politike i politike rada, u skladu s principima Evropskog stuba socijalnih prava; strukturne reforme navedene u nacionalnim planovima za oporavak i otpornost; fiskalne politike, kako bi se osigurala održivost javnih finansija u skladu s Paktom za stabilnost i rast; te prevencija prekomjernih makroekonomskih neravnoteža. Više na: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester/>, pristupljeno 14.03.2022.

7

KOHEZIONA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

Koheziorna politika ukazuje na nastojanje Evropske unije za promicanje i podršku „ukupnog uravnoteženog razvoja“ svih država članica i regija. Cilj Kohezione politike je podrška državama članicama Evropske unije (EU) u promoviranju ekonomskog razvoja, smanjenju nezaposlenosti i poboljšanju konkurentnosti nacionalnih teritorija i Evropske unije u cjelini. Koheziorna politika također obezbeđuje resurse za smanjenje jaza u razvoju između različitih evropskih regiona, u skladu s principom solidarnosti. Danas, za realizaciju ove politike se izdvaja oko trećina ukupnog evropskog budžeta što je rezultat dugotrajnog procesa razvoja ove politike koja se veže za usvajanje Jedinstvenog evropskog akta. Kada su ekonomska i socijalna kohezija prešle u nadležnost Evropske zajednice Ugovorom o funkcioniranju EU, uvedena je treća dimenzija kohezije EU-a: teritorijalna kohezija. Ta tri kohezijska aspekta primaju potporu u okviru kohezijske politike i strukturnih fondova. Ostvarivanje ciljeva ove politike, koja se smatra i investicionom, vrši se pomoću evropskih strukturnih i investicijskih fondova (ESF-a, EFRR-a, Kohezijskog fonda, Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i Evropskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)) te od 2021. godine i Fonda za pravednu tranziciju.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- spoznati osnovne elemente kohezione politike,
- razumjeti na koji način i kojim finansijskim sredstvima se realiziraju ili podupire ostvarivanje ciljeva,
- shvatiti perspektive i trendove u razvoju ove politike.

Koheziorna politika EU (poznata i kao Regionalna politika Evropske unije) za osnovni cilj ima poboljšanje ekonomskog blagostanja regija u EU i prevazilaženje regionalnih dispariteta kako bi se poboljšala kvaliteta života građana. Otvaranjem novih radnih mjesta, podržavanjem

poslovne konkurentnosti, ekonomskog rasta i održivog razvoja promovira se i podržava „ukupan skladan razvoj“ EU. Ova politika spada u red najvažnijih zajedničkih EU politika te predstavlja glavnu investicijsku politiku Evropske unije za koju se izdvaja oko trećine ukupnog budžeta EU.

Opći cilj regionalne politike EU usmjeren je ka jačanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u onim regijama koje su „prihvatljive“ za pružanje potpore. Pri tome se pod ekonomskom i socijalnom kohezijom podrazumijeva poticanje „zelenog“ ekonomskog rasta i konkurentnosti, kao i pružanje boljih prilika za zapošljavanje i kvalitetniji život. Teritorijalna kohezija odnosi se na povezivanje regija s ciljem rješavanja zajedničkih izazova u smanjenju postojećih dispariteta što doprinosi jačanju EU kao cjeline.

Kohezijska politika prepoznata je članom 174. UFEU, kao jedan od glavnih instrumenata EU u cilju promoviranja „ukupnog skladnog razvoja“ EU. Članom 4 TFEU ova politika kategorizirana je kao zajednička nadležnost između Unije i država članica, a član 175 TFEU izmijenio je zakonodavni proces u oblasti kohezijske politike od tradicionalnog „postupka pristanka“ u novi „obični zakonodavni postupak“ dajući odlučniju ulogu Evropskom parlamentu.⁸⁰⁸

S obzirom na to da je ova politika, pokrenuta u drugoj polovini 80-ih godina prošlog stoljeća, prošla kroz niz faza i modifikacija, u skladu s izazovima s kojima se suočavala u nastavku se daje pregled razvojnog puta Kohezijske politike EU.

7.1. Razvoj kohezijske politike Evropske unije

Imajući u vidu osnovni cilj kohezijske politike, kao i velike ekonomsko-socijalne razlike između država i regija u EU, 50-ih godina prošlog stoljeća u Preambuli Rimskog ugovora proglašeno je da su države potpisnice „željne da ojačaju jedinstvo svojih ekonomija i osiguraju harmoničnost razvoja smanjenjem razlika koje postoje između različitih regija“ podstičući pri tome „skladan razvoj ekonomskih aktivnosti“ u cijeloj Evropskoj ekonomskoj zajednici.⁸⁰⁹

⁸⁰⁸ Za više u: *Handbook on Cohesion Policy in the EU* Edited by Piattoni, S. i Polverari, L.: *The history and evolution of Cohesion policy* tekst Brunazzo, M.: *The history and evolution of Cohesion policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016., poglavlje 9

⁸⁰⁹ Evropska ekonomska zajednica 1957, čl. 2



Unatoč odredbama u Rimskom ugovoru, nije došlo do kreiranja odgovarajuće kohezione politike s obzirom na to da u tom periodu još nije bio stvoren odgovarajući ambijent za dodjelu nadležnosti institucijama EU. Glavni razlozi za to ogledaju se u sljedećem: (1) na nacionalnom nivou politika regionalnog razvoja još uvijek je bila u nastajanju; (2) što se odražavalo na pitanjâ koja se odnose na organizaciju država i odnos između država i preduzeća; (3) a što se smatralo i nepotrebnim jer su države članice imale povjerenje u stvaranje međuregionalne trgovine kao načina za smanjenje ekonomske i socijalne neravnoteže; i (4) ranih 1950-ih godina postojala su velika očekivanja o kapacitetima Svjetske banke (nastale 1944.) u pogledu podsticanja dinamike rasta.⁸¹⁰

Rimski ugovorom predviđena su samo tri instrumenta koji se bave regionalnim neravnotežama:

- Evropska investiciona banka (*European Investment Bank* - EIB) čiji je zadatak bio da odobrava kredite i daje garancije snabdjevanja za finansiranje razvojnih projekata u regijama u razvoju,
- Evropski socijalni fond (*European Social Fund* - ESF) uspostavljen kako bi održao i poboljšao mobilnost na evropskom tržištu rada kroz inicijative za obrazovanje i prekvalifikaciju za radnike suočene sa gubitkom posla, te
- Evropske poljoprivredne smjernice i Garancijski fond (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* - EAGGF)⁸¹¹ koji je pružao podršku za nerazvijena ruralna područja.

Uspostavljeni instrumenti promatrani pojedinačno bili su korisni i opravdani, ali na nivou Zajednice nisu ispunili očekivanja jer nisu doprinijeli uravnoteženju razvoja.⁸¹²

Ni naredni period nije donio značajna poboljšanja u ovoj oblasti. Potvrda tome je tvrdnja Evropske komisije da je „regionalna politika očigledno briga javnih vlasti u državama članicama. Mjere koje obuhvata direktno spadaju u političke, kulturne, administrativne, socijalne mjere i budžetsku organizaciju država.”⁸¹³

⁸¹⁰ Manzella, G. P. i Mendez, C.: *The turning points of EU Cohesion Policy*, Report Working Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, January, 2009.

⁸¹¹ EAGGF se zasnivao na nekoliko mjera, uključujući marketing poljoprivrednih proizvoda, modernizacija farmi i mjere ruralnog razvoja.

⁸¹² Za više u: *Handbook on Cohesion Policy in the EU* Edited by Piattoni, S. i Polverari, L.: *The history and evolution of Cohesion policy* tekst Brunazzo, M.: *The history and evolution of Cohesion policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016., str. 18

⁸¹³ Commission of the European Communities, *A Regional Policy for the Community*, COM (69) 950, 15 October, 1969., Brussels, str. 13

Period 50-ih i 60-ih godina prošlog stoljeća obilježen je nastojanjima nacionalnih vlada da poboljšaju nacionalne regionalne politike, dok je stvaranje zajedničke kohezione politike ostalo neriješeno. Tek pridruživanjem Ujedinjenog Kraljevstva i Irske počele su se javljati inicijative za drugačijim pristupom⁸¹⁴ da bi se početkom 70-ih kohezioni politika pridružila porodici zajedničkih politika EU. Razlozi za to bili su: naftna kriza, koja je pokazala da je potrebna koordinirana akcija u borbi s regionalnim nejednakostima u Evropi⁸¹⁵, te pristupanje Danske, UK i Irske 1973. godine, što je pogoršalo regionalne disparitete.⁸¹⁶

U julu 1973. Evropska komisija izradila je nacrt zakonodavnog prijedloga koji se ticao formiranja Evropskog fonda za regionalni razvoj (*The European Regional Development Fund - ERDF*). Ovaj fond je za glavni cilj imao afirmaciju industrije i infrastrukture te rješavanje problema nejednakog razvoja među regijama, a funkcionirao je u skladu s „objektivnim indikatorima zajednice“. I pored u početku neusaglašnih stavova među državama članicama⁸¹⁷, Fond je osnovan 1974. godine, a formalno je uspostavljen u martu 1975. godine. U samom početku ERDF nije postigao značajne rezultate iz tri glavna razloga: razmatrana je kompenzatorna mjera za neto davaoce doprinosa u budžet Zajednice; budžet od 1,3 milijarde evropskih obračunskih jedinica⁸¹⁸ (oko 5% budžeta Zajednice) bio je premali; i dominaciju u upravljanju ERDF-om imale su vlade država članica jer je Vijeće ministara bilo zaduženo za

⁸¹⁴ Najprije je 1961. godine organizirana Konferencija u Briselu na kojoj su formirane radne grupe u cilju kreiranja budućeg koncepta kohezione politike. Potpom je 1968. godine Komisija osnovala novu Generalnu direkciju za regionalnu politiku, da bi i Parlament podržao Komisiju u naporima za usvajanje serije rezolucija u cilju kohezione politike. Manzella, G. P. i Mendez, C.: *The turning points of EU Cohesion Policy*, Report Working Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, January, 2009., str. 6 - 7

⁸¹⁵ Rezolucija koju je odobrila Konferencija šefova država i Vlada u Parizu je 1972. godine naglasila namjeru da se „glavni prioritet da otklanjanju strukturne i regionalne neravnoteže u Zajednici koje bi mogle ometati ostvarivanje ekonomske i monetarne unije. Iz tog razloga „Šefovi država i Vlada pozvali su Komisiju da što prije pripremi izvještaj kojim se analiziraju regionalni problemi proširene Zajednice, ali i nude odgovarajući prijedlozi“. U maju 1973. godine Evropska komisija je objavila Izvještaj o regionalnim problemima u proširenoj zajednici, poznat i kao Thomsonov izvještaj (nazvan po britanskom komesaru za regionalnu politiku Džordžu Tomsonu). Prema Izvještaju, smanjenje regionalnih neravnoteža i favoriziranje razvoja zaostalih regija predstavlja „ljudski i moralni zahtjev od prve važnosti“ jer „Nijedna zajednica se ne može održati niti imati smisao za ljude koji joj pripadaju sve dok postoje velike razlike u životnom standardu i dok postoji razlog za sumnju u zajedničku volju svih da pomognu svakoj državi članici u poboljšanju uvjeta i prilika za njihove ljude“ Commission of the European Communities, *Report on Regional Problems of the Enlarged Community*, COM (73) 550 def., Brussels, 1973., str. 4

⁸¹⁶ S političke tačke gledišta, ulazak Ujedinjenog Kraljevstva i Irske proširio je koaliciju nacionalnih vlada koja je bila za uspostavljanje zajedničke regionalne politike. Štaviše, činjenica da je Ujedinjeno Kraljevstvo nakon pristupanja postalo neto doprinosilac u budžet Zajednice zahtijevalo je usvajanje (djelimične) ekonomske kompenzacije da bi razuvjerio britansku javnost koja je bila skeptična o prednostima evropskih integracija Bache, I.: *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, 1998., str. 37

⁸¹⁷ Za osnivanje Fonda bile su Ujedinjeno Kraljevstvo, Irska i Italija, dok je Njemačka bila protiv stvaranja velikog fonda. Pored toga bilo je sporno pitanje distribucije sredstava jer su Njemačka, Danska i Nizozemska bile za mali i koncentrirani fond; Italija i Irska su podržale ideju većeg i koncentriranog fonda; dok su Ujedinjeno Kraljevstvo i Francuska govorile u prilog velike geografske fleksibilnosti i nacionalne autonomije u identifikaciji ciljanih područja. Baun, M. i Dan, M.: *Cohesion Policy in the European Union*, London: Palgrave, 2014., str. 15 - 17

⁸¹⁸ Evropska obračunska jedinica - EUA uvedena je 1950. godine kao unutarnja obračunska jedinica. Najviše se koristila od 1975. do 1979. godine, kada ju je u paritetu zamijenila Evropska novčana jedinica - ECU, koja je kasnije, s prelaskom na treću fazu ostvarenja Ekonomske i monetarne unije (EMU) od 1. januara 1999. godine prešla u Euro, kao zajedničku valutu većine zemalja EU-e.



definiranje budžeta na osnovu nacionalnih kvota o kojima su pregovarale države članice na godišnjem nivou, a bez usmjerenja na regije koje su zaostajale u razvoju.⁸¹⁹

Nakon što su 1979. i 1984. godine izvršene manje reforme, najprije je otvorena mogućnost integriranih razvojnih programa (koji će kasnije biti dodatno ojačani⁸²⁰), finansiranih sredstvima različitih fondova s regionalnom dimenzijom; novim zakonodavstvom je Komisija dobila stratešku ulogu u pogledu određivanja prioriteta i smjernica utvrđenih na osnovu periodičnih izvještaja o ekonomsko-socijalnim uvjetima regija; progresivno su povećana dodijeljena sredstva ERDF-a (s oko 7,5% budžeta Evropske zajednice 1984. do 9,1% u 1986.); stari sistem nacionalnih kvota zamijenjen je sistemom indikativnih (minimalni i maksimalni) raspona, iako je bio zagarantiran minimalni iznos finansiranja ERDF-a onim državama članicama koje su mogle dostaviti dovoljan broj prihvatljivih prijava u određenom roku. Pored toga, odobrena je i mogućnost otvaranja pregovora sa državama članicama za finansiranje specifičnih nacionalnih programa od interesa za Zajednicu. I pored ovih poboljšanja, koheziona politika je u suštini zadržala karakter sistema transfernih plaćanja sve do 1988. godine.⁸²¹

Usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta 1986. godine regionalna politika socio-ekonomske kohezije postaje cilj Zajednice⁸²² te se utvrđuje obaveza ostvarenja ciljeva kroz strukturne fondove i druge finansijske instrumente, kao i obaveza Komisije da periodično podnosi izvještaje o postignutom napretku.⁸²³

⁸¹⁹ Bourne, A. K.: *Regional Europe*, in Michelle Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2006., str. 294– 295

⁸²⁰ Udvostručavanjem broja građana koji žive u manje razvijenim regijama (primjerice, s BDP *per capita* manjim od 75% prosjeka Zajednice), te pristupanje Španije i Portugala 1986. godine ocijenjeno je s velikom zabrinutošću od strane nekih država članica. Posebno je Grčka zaprijetila stavljanjem veta na proširenje ukoliko EU ne usvoji mjere za zaštitu svoje poljoprivredne proizvodnje. Kao posljedica toga, 1985. Vijeće ministara kreiralo je Integrisane mediteranske programe (IMP), budžetsku obavezu za period od sedam godina (1986–1992) kako bi se pomoglo „južnom regionu sadašnje Zajednice“ – definiranom kao cijela Grčka, dijelovi južne Francuske i većina južne Italije – „u cilju prilagodbe pod najboljim mogućim uvjetima u novoj situaciji stvorenoj proširenjem“ (*Programme of the Commission for 1985*, Bulletin of the European Communities, Supplement 4/85, str. 11). IMP-ovi su bili zasnovani na odredbama koje će postati srž kohezijske politike u 1988. godini, prepoznajući vodeću ulogu Komisije i aktivno učešće regionalnih aktera u sufinansiranju i suodlučivanju o programima. *Handbook on Cohesion Policy in the EU* Edited by Piattoni, S. i Polverari, L.: *The history and evolution of Cohesion policy* tekst Brunazzo, M.: *The history and evolution of Cohesion policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016., str. 20

⁸²¹ Baun, M. i Dan, M.: *Cohesion Policy in the European Union*, London: Palgrave, 2014., str. 19

⁸²² Čl. 130a SEA navodi: „U cilju promicanja sveukupnog skladnog razvoja, Zajednica će razvijati i slijediti svoje akcije koje vode ka jačanju njene ekonomske i socijalne kohezije. Posebno će Zajednica imati za cilj smanjenje razlika između regija različitog nivoa razvoja i regija koje zaostaju u razvoju i koje se nalaze u najnepovoljnijem položaju, uključujući ruralna područja.“

⁸²³ Čl. 130b SEA

U februaru 1987. godine Komisija je, u skladu s članom 130d⁸²⁴, predstavila ambicioznu reformu budžeta EU (tzv. Delors I paket⁸²⁵) za period 1989 – 1993. godina. Reforma se zasnivala na detektiranim problemima u pogledu upravljanja strukturnim fondovima, i to najprije zbog nedostatka komplementarnosti između nacionalnih akcija i podrške Zajednice, a potom i zbog očigledno nedovoljne korisnosti podrške Zajednice. Reforma je bila zamišljena na način da osigurava koncentraciju resursa u onim regijama u kojima je to bilo najpotrebnije. Nakon niza pregovora⁸²⁶, prijedlog Reforme je prihvaćen.

Stupanje na snagu Ugovora iz Maastrichta otvorilo je prostor za novu reformu 1993. godine koja se odnosila i na potrebu rješavanja zabrinutosti država članica za rad fondova, posebno imajući u vidu značajno povećanje strukturnih finansiranja te planiranja proširenja EU. Ovaj ugovor je predvidio novi strukturni instrument - Kohezioni fond, koji bi bio namijenjen državama članicama čiji je bruto nacionalni dohodak (BND) *per capita* bio manji od 90% prosjeka EU.

Reforma koja se desila 1999. godine bila je rezultat planiranog proširenja, odnosno pristupanja država Centralne i Istočne Evrope EU⁸²⁷, kao i uvođenja Evropske monetarne unije⁸²⁸.

Komisija je u Agendi 2000⁸²⁹ iznijela svoj plan za rješavanje ovih problema nudeći viziju budućnosti EU na pragu 21. stoljeća. U Agendi su navedeni prioriteti poput: očuvanje kohezione politike; nastavak reforme Zajedničke poljoprivredne politike; jačanje ekonomskog rasta, povećanje zapošljavanja i unapređenje uvjeta života kroz unutarnju politiku EU; i dopuštanje pristupanja novim članicama uz uvjet održavanja budžetske discipline. U suštini je Reforma bila usmjerena na stabilizaciju ukupnih rashoda i nije predviđala

⁸²⁴ Prema čl. 130d SEA Komisija je dužna Vijeću dostaviti: „sveobuhvatan prijedlog ... [o] strukturi i operativnim pravilima postojećih strukturnih fondova ... da razjasne i racionaliziraju svoje zadatke kako bi doprinijeli postizanju ciljeva (kohezije) ... da povećaju njihovu efikasnost i da koordiniraju svoje aktivnosti između sebe i s djelovanjem postojećih finansijskih instrumenata.“

⁸²⁵ Ovaj paket rezultat je programa Komisije koji je vodio predsjednik Komisije Jacques Delors 1985. godine u kojem je istaknuto da „Komisija ima za cilj da preokrene trend strukturnih fondova kao mehanizama preraspodjele, ka tome da se tretiraju kao instrumenti podrške i strukturne konverzije „problematičnih regija“.

⁸²⁶ Za detaljnije o pozadini pregovora u: *Handbook on Cohesion Policy in the EU* Edited by Piattoni, S. i Polverari, L.: *The history and evolution of Cohesion policy* tekst Brunazzo, M.: *The history and evolution of Cohesion policy*, str. 18, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016., str. 21

⁸²⁷ Novo proširenje predstavljalo je ozbiljniji izazov za EU u odnosu na ranija proširenja s obzirom na to da je bilo riječ o proširenju na države koje su imale znatno niži nivo bogatstva i koje su samim time trebale biti obuhvaćene Ciljem 1.

⁸²⁸ Uvođenje EMU dogodilo se u period sporijeg ekonomskog rasta mnogih država članica što je stvorilo probleme u plaćanju troškova proširenja.

⁸²⁹ *Agenda 2000: for a stronger and wider Union* dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>, pristupljeno 14.03.2022.



povećanje potrošnje na strukturne fondove. Tačnije, reforma je predviđala smanjenje obima strukturnih fondova, strožija pravila podobnosti i uvođenje principa efikasnosti u korištenju sredstava.⁸³⁰

Države članice nisu bile usaglašene u pogledu prijedloga Komisije. Jedan dio članica bio je protiv povećanja izdvajanja za kohezionu politiku (prvenstveno Njemačka i Nizozemska), dok su druge članice, korisnice sredstava kohezivne politike (Španija i Italija), smatrale da bi bilo nepravedno platiti proširenje na istok smanjenjem sredstva koja su prethodno bila namijenjena strukturnim fondovima. Ipak, 1999. godine su usvojeni novi propisi o strukturnim fondovima.⁸³¹

Regulatorni paket, koji je prezentiran 2006. godine, predstavljao je najradikalniju reformu kohezivne politike od 1988. godine. Razlozi za to ogleдали su se najprije u činjenici prilagođavanja kohezivne politike usljed proširenja EU na istok i potrebe da se ta politika fokusira na ciljeve postavljene novom Lisabonskom agendom. Države članice bile su zabrinute nalazima Trećeg izvještaja Komisije o ekonomskoj i socijalnoj koheziji prema kojem se očekivalo da će proširenje dovesti do „proširenja jaza u ekonomskom razvoju, povećanog dispariteta među članicama i pogoršanja situacije u zapošljavanju: socio-ekonomski dispariteti će se udvostručiti, a prosječni BDP Unije *per capita* će se smanjiti za 12,5%.⁸³² Ovakav nalaz izazvao je bojazan među državama članicama da će doći do prebacivanja resursa s najbogatijih država članica na nove članice. Pored navednog, dodatni razlog koji je utjecao na reformu bilo je usvajanje Lisabonske strategije i pokretanje ambicioznog programa reformi kojom bi EU do 2010. trebala postati „najkonkurentnija i najdinamičnija, na znanju zasnovana ekonomija, sposobna za održiv ekonomski rast s više i boljih radnih mjesta i većom socijalnom kohezijom“.⁸³³

Recesija koja se desila 2008. godine zahtijevala je nova rješenja. Kohezivna politika je tada korištena za mobilizaciju novih resursa za one nacionalne ekonomije koje su se suočile s poteškoćama. Komisija je usvojila tri osnovne linije intervencije: osiguranje veće fleksibilnosti,

⁸³⁰ Za detaljnije u: Hooghe, L.: *The mobilisation of territorial interests and multilevel governance*, 2002. u Balme, R., Chabanet, D. i Wright, V. (eds): *L'Action Collective en Europe*, Paris: Presses de Sciences Po, str. 347–374. i u Sutcliffe, J. B.: *The 1999 reform of the structural regulations: multi-level governance or enationalization?*, *Journal of European Public Policy*, 7 (2), 2000., str. 290–309.

⁸³¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. juna 1999. kojom se utvrđuju opće odredbe o strukturnim fondovima; Uredba (EZ) br. 1783/1999 Evropskog parlamenta i Vijeća od 12. jula 1999. o Evropskom fondu za regionalni razvoj; Uredba (EZ) br. 1784/1999 Evropskog parlamenta i Vijeća od 12. jula 1999. o Evropskom socijalnom fondu; Uredba Vijeća (EZ) br. 1263/1999 od 21. juna 1999. o Finansijskom instrumentu za usmjeravanje u ribarstvu; Uredba Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. maja 1999. o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog fonda za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi (EAGGF) i o izmjenama i dopunama i stavljanju van snage određenih uredbi.

⁸³² Commission of the European Communities, *Third Report on Economic and Social Cohesion: A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation*, February, 2004.

⁸³³ European Council, *European Council Meeting, Lisbon, 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions*, 2000.

davanje prednosti regijama i ciljana kohezija politika pametnih investicija. Komisija je također predložila mjere za pojednostavljenje finansijskog upravljanja programima kohezijske politike za smanjenje administrativnih tereta, odobrila avansne uplate za ulaganje u programe za period od 2007. do 2013. godine podstičući javne investicije te odobrila niz mjera za ubrzanje razvoj velikih projekata⁸³⁴ (CEC 2010a).

7.2. Ciljevi kohezivne politike Evropske unije

Na putu ostvarenja ekonomskog blagostanja svih regija EU i prevazilaženje regionalnih dispariteta, prvobitno postavljeni ciljevi kohezivne politike EU bili su rezultat reforme za period 1989 – 1993. godina. Prioritetni ciljevi odnosili su se na:⁸³⁵

- Cilj 1 Promoviranje razvoja i prilagođavanja regija koje zaostaju u razvoju (tj. gdje je BDP *per capita* manji od ili blizu 75% prosjeka Zajednice), a lista se revidira svakih pet godina;
- Cilj 2 Transformiranje regija, pograničnih regija ili dijelova regija (uključujući područja zapošljavanja i urbana područja) ozbiljno pogođenih industrijskim padom (kriteriji: prosječna stopa nezaposlenosti iznad prosjeka Zajednice, stopa zaposlenosti u industriji iznad prosjeka Zajednice, pad zaposlenosti u industriji), a lista se revidira svake tri godine;
- Cilj 3 Dugoročna borba s nezaposlenošću (stariji od 25 godina, nezaposleni duže od 12 mjeseci);
- Cilj 4 Omogućavanje profesionalne integracije mladih ljudi (onih mlađih od 25 godina koji traže posao), te
- Cilj 5:
 - a) Reforma Zajedničke poljoprivredne politike prilagođavanjem proizvodnje, prerađivačke i marketinške strukture u poljoprivredi i šumarstvu;
 - b) Reforma Zajedničke poljoprivredne politike promoviranjem razvoja ruralnih područja. Kriterij: visok udio ukupne zaposlenosti zapošljavanja u poljoprivredi, nizak nivo poljoprivrednih prihoda; nizak nivo socio-ekonomskog razvoja izražen kroz BDP *per capita*.

⁸³⁴ Commission of the European Communities, *Commission Staff Working Paper 'Cohesion Policy: Responding to the economic crisis', A Review of the Implementation of Cohesion Policy Measures Adopted in Support of the European Economic Recovery Plan*, Brussels, 25.10.2010 SEC(2010) 1291 final.

⁸³⁵ Commission of the European Communities, *Guide to the Reform of the Community Structural Funds*, Luxembourg, 1988., str. 14



Ova reforma promovirala je stvaranje istinske evropske regionalne politike transformirajući je „iz suštinski budžetskog transfera u . . . pravi regionalni razvojni alat s potencijalom da pruži efikasna rješenja za probleme s kojima se regije Zajednice suočavaju”. Ovim je kohezi-ona politika poprimila ne samo jednu novu ekonomsku, nego i političku dimenziju, zasnovanu na integriranom pristupu prema kojem je smanjenje teritorijalnog dispariteta bilo moguće samo ukoliko su subnacionalne, odnosno regionalne vlasti bile uključene u donošenje odluka i procese implementacije.

Komisija je 16. juna 1993. objavila Zelenu knjigu o Inicijativi Zajednice Inicijative u kojoj predlažu pet glavnih ciljeva u budućnosti, a koji se odnose na: prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu saradnju i mreže; ruralni razvoj; pomoć najudaljenijim regijama; unapređenje zapošljavanja i razvoj ljudskih resursa; i promjene u industriji. Kasnije su dodana i dva nova prioriteta: razvoj urbanih područja pogođenih krizom; i restrukturiranje industrije ribarstva.⁸³⁶

Ciljevi nove reforme za period od 1994. do 1999. godine, koja je uslijedila nakon potpisivanja Ugovora u Maastrichtu, su revidirani i definirani na način da su ciljevi 1 i 2 ostali nepromijenjeni, a novi Cilj 3 je kombinirao prethodne ciljevi 3 i 4, uvodeći posebnu pažnju na „integraciju . . . onih kojima se prijeti isključenjem s tržišta rada”. Nadalje je novi Cilj 4 bio usmjeren ka zadacima postavljenim za ESF u Ugovoru iz Maastrichta, s ciljem olakšavanja prilagođavanja radnika industrijskim promjenama i promjenama u proizvodnim sistemima. Cilj 5a je zadržan, ali je sada uključivao i pomoć za modernizaciju i restrukturiranje u oblasti ribarstva, dok je Cilj 5b olakšao „razvoj i strukturno prilagođavanje ruralnih područja”. Zbog novih teritorijalnih izazova, s obzirom na proširenje Unije, uveden je novi Cilj 6 za razvoj slabo naseljenih nordijskih regija.⁸³⁷

Ovom reformom su uvedeni i novi propisi kojima su predstavljene nove mjere za: povećanje partnerstva; održavanja transparentnosti; pojednostavljenja procedure raspodjele sredstava i preciziranje uloge nacionalne vlade, podnacionalnih institucija i Evropske komisije u svjetlu principa supsidijarnosti.⁸³⁸

⁸³⁶ *Green Paper* on the future of the Community initiatives under the Structural Funds dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0775a318-6e23-4a7c-8c82-5aef13c93a1d>, pristupljeno 16.03.2022.

⁸³⁷ *Ibid.*, str. 24

⁸³⁸ Commission of the European Communities, *Community Structural Funds 1994–1999: Revised Regulations and Comments*, Luxembourg, 1993.

Reformom iz 1999. godine, a na prijedlog Komisije, prioriteti su usmjereni ka:

- Cilju 1 - promicanje razvoja i strukturnih prilagođavanja regija koje zaostaju u razvoju - uz cilj 1 iz prethodnog programskog razdoblja obuhvaćena su i područja prijašnjih ciljeva 6 kao i krajnje udaljena područja određena Ugovorom iz Amsterdama;
- Cilju 2 – podržavanje ekonomske i socijalne transformacije područja koja se suočavaju sa strukturalnim poteškoćama - novo prioritetno područje koje ujedinjuje prijašnje ciljeve 2 i 5b i istovremeno ih proširuje na nova područja intervencije. To su urbana područja s poteškoćama u restrukturiranju, područja ovisna o ribarstvu i područja ovisna o uslužnom sektoru; te
- Cilju 3 – podrška prilagođavanju i modernizacija politikâ i sistema obrazovanja, obuka i zapošljavanje - cilj koji je posvećen razvoju ljudskih potencijala na cjelokupnom području Unije, a ujedinjuje ranije ciljeve 3 i 4.⁸³⁹

Od 2007. godine definirana su tri nova (ili revidirana) cilja Kohezione politike:

- konvergencija – radi podsticanje rasta i zapošljavanja u najnerazvijenijim regijama; naglašavajući inovacije i društvo zasnovano na znanju, prilagodljivost na ekonomske i društvene promjene, te kvalitet okoliša i administrativnu efikasnost; za ovaj cilj bilo je izdvojeno oko 81,5% svih finansijskih sredstava;
- regionalna konkurentnost i zapošljavanje – kroz jačanje konkurentnosti i atraktivnosti regija, kao i zaposlenosti, predviđanjem ekonomskih i društvenih promjena, pokrivajući sve oblasti EU koje nisu obuhvaćene ciljem konvergencije; za koji je bilo izdvojeno 16% ukupnih sredstava; te
- evropska teritorijalna saradnja⁸⁴⁰ – kojom se podržava prekogranična saradnja kroz zajedničke inicijative lokalnih i regionalnih vlasti, uz istovremeno podsticanje transnacionalne i međuregionalne saradnje i razmjene najboljih praksi i za koju je bilo izdvojeno 2,5% sredstava.

⁸³⁹ Više o načinima finansiranja svakog od ciljeva i programima u: *Handbook on Cohesion Policy in the EU* Edited by Piattoni, S. i Polverari, L.: *The history and evolution of Cohesion policy* tekst Brunazzo, M.: *The history and evolution of Cohesion policy*, str. 18, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016., str. 27

⁸⁴⁰ Saradnja je trebala rezultirati iznalaženjem zajedničkih rješenja u oblasti urbanog i ruralnog razvoja, kao i razvoja privrednih odnosa. Fokus saradnje bio je na istraživanju, razvoju, prevenciji rizika i integriranom upravljanju vodama. Uspostavljena su tri programa za podršku ostvarenju ovog cilja: *Interact*, koja je ohrabrila organizacije uključene u koooperativni menadžment program; *Urbact*, koji je bio tematski program za gradsku mrežu; i ESPON, observacijska mreža za prostorno planiranje.



Države članice koje su imale najviše koristi bile su Poljska, Portugal, Španija, Italija, Republika Češka, Njemačka i Mađarska.

Odobrenje novog dokumenta desetogodišnje strategije za obnovu i ekonomski rast - Evropa 2020, iznjedrilo je pet osnovnih ciljeva koje EU treba postići do kraja 2020. godine: zapošljavanje; istraživanje i razvoj; klima i energija; obrazovanje; te socijalno uključivanje i smanjenje siromaštva.

U okviru Petog izvještaja o ekonomskoj i socijalnoj teritorijalnoj koheziji⁸⁴¹ predstavljeni su prijedlozi kojima se naglašava važnost investicija za: rast i radna mjesta i evropsku teritorijalnu saradnju, promociju novih ugovora o partnerstvu u kojima bi države članice specificirale radnje koje treba poduzeti za postizanje Ciljeva Evropa 2020 uz pomoć kohezivne politike; te su predloženi novi parametri za razlikovanje između regiona⁸⁴².

7.3. Principi kohezivne politike Evropske unije

Reformom za period 1989 – 1993. godina, koja se zasnivala na pet novih propisa vezanih za način djelovanja strukturnih fondova⁸⁴³ i koji su stupili na snagu u januaru 1989. godine, uvedena su četiri osnovna principa kohezivne politike:⁸⁴⁴

- a) Koncentracija resursa: osigurava da će finansijska sredstva (pomoć EU) biti usmjerena ka onim najmanje razvijenim regijama, tamo gdje je to najpotrebnije.
- b) Programiranje: koje se odnosi na kreiranje dugoročnih planova, višegodišnjih programa zasnovanih na analizi, strateškom planiranju i evaluaciji, kao i nacionalnih razvojnih planova čiju izradu podržava EU.

⁸⁴¹ Commission of the European Communities, *Fifth Report on Economic and Social Territorial Cohesion*, Luxembourg: Publications Office of the European Union. (CEC 2010b), dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2010/fifth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-investing-in-europe-s-future, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁴² Razvijenije regije bi bile one sa BDP-om *per capita* iznad 90 % prosjeka EU27; regije u tranziciji, sa BDP-om *per capita* između 75 i 90% prosjeka EU27; manje razvijene regije, sa BDP-om *per capita* manjim od 75% prosjeka EU27.

⁸⁴³ Riječ je o sljedećim propisima: Uredba Vijeća (EEZ) br. 2052/88 od 24. juna 1988. o zadacima strukturnih fondova, njihovoj efikasnosti i međusobnoj koordinaciji aktivnosti s Evropskom investicionom bankom i drugim postojećim finansijskim instrumentima; Uredba Vijeća (EEZ) br. 4253/88 od 19. decembra 1988. kojom se utvrđuju odredbe za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88; Uredba Vijeća (EEZ) br. 4254/88 od 19. decembra 1988. godine, kojom se utvrđuju odredbe za implementaciju Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u vezi s Evropskim regionalnim fondom za razvoj; Uredba Vijeća (EEZ) br. 4255/88 od 19. decembra 1988. kojom se utvrđuju odredbe za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u pogledu Evropskog socijalnog fonda; Uredba Vijeća (EEZ) br. 4256/88 od 19. decembra 1988. kojom se utvrđuju odredbe za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u vezi s Odjelom za smjernice EAGGF-a.

⁸⁴⁴ *Handbook on Cohesion Policy in the EU* Edited by Piattoni, S. i Polverari, L.: *The history and evolution of Cohesion policy* tekst Brunazzo, M.: *The history and evolution of Cohesion policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016., str. 22

- c) Dodavanje: EU fondovima će se „dodavati“ - dodatno jačati resursi država članica (a ne mijenjati) radi promoviranja socijalne i ekonomske kohezije.
- d) Partnerstvo: djelovanje Zajednice će se uspostaviti kroz bliske konsultacije između Komisije, predmetnih država članica i njihovih imenovanih nadležnih tijela na nacionalnom, regionalnom, lokalnom ili drugom nivou, pri čemu svaka strana djeluje kao partner u potrazi za zajedničkim ciljem.

Kasnijim reformama došlo je do određenih modifikacija. Tako je Princip dodavanja izmijenjen na način da strukturni fondovi ne smiju zamijeniti državnu potrošnju i uveden je finansijski korektivni mehanizam u slučaju nepoštivanja ovog principa. Princip partnerstva proširen je na bilo koju odgovarajuću organizaciju koja predstavlja civilno društvo, organizacije koje se bave pitanjima okoliša, nevladine organizacije i organizacije odgovorne za promociju jednakosti među spolovima, koje su imale pravo da učestvuju u svim fazama koje se tiču korištenja strukturnih fondova.

Definiran je i novi Princip proporcionalnosti kako bi se modularale obaveze država članica prema ukupnom iznosu izdataka za operativni program. Konačno, nova kohezijska politika bila je bliže povezana s drugim politikama EU, kao što su kao Zajednička agrarna politika i Zajednička politika ribarstva.

7.4. Finansijski instrumenti kohezijske politike Evropske unije

Novim propisima za ostvarenje ciljeva kohezijske politike (o načinu finansiranja strukturnih fondova i investicijama) odobrenim u decembru 2013. godine⁸⁴⁵, stvorene su polazne osnove za evropske strukturne i investicijske fondove (*European structural and investment funds* -

⁸⁴⁵ Uredba (EU) br. 1303/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezionom fondu, Evropskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Evropskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i utvrđivanje općih odredbi o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu, Kohezionom fondu i Evropskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju van snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.; Uredba (EU) br. 1301/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o Evropskom fondu za regionalni razvoj i posebnim odredbama u vezi sa ciljem ulaganja za rast i radna mjesta i stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006.; Uredba (EU) br. 1304/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o Evropskom socijalnom fondu i stavljanju van snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006.; Uredba (EU) br. 1299/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o posebnim odredbama za podršku Evropskog fonda za regionalni razvoj cilju evropske teritorijalne saradnje; Uredba (EU) br. 1302/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1082/2006 o Evropskoj grupi za teritorijalnu saradnju (EGTC) u pogledu pojašnjenja, pojednostavljenja i poboljšanja osnivanja i funkcioniranja takvih grupa; Uredba Vijeća (EU) br. 1300/2013 od 17. decembra 2013. o Kohezionom fondu i stavljanju van snage Uredbu Vijeća (EZ) br. 1084/2006.; Uredba (EU) br. 1305/2013 Evropskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o podršci ruralnom razvoju od strane Evropskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) i stavljanju van snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005.



ESIF⁸⁴⁶) čija se sredstva usmjeravaju ka ostvarenju 11 novih prioriteta tematskih ciljeva Evropa 2020. Ovim sredstvima, koja se dodjeljuju kao bespovratna sredstva, povratna sredstva pomoći, finansijski instrumenti te kao njihova kombinacija, koriste se države članice. Sredstva se dodjeljuju na način da razvijenije države raspolažu manjim iznosima, a nerazvijenije većim iznosima čime se potiče smanjivanje razlika.

Danas „porodicu“ Evropskih strukturnih i investicijskih fondova čine⁸⁴⁷:

- Evropski fond za regionalni razvoj (*European Fund for Regional Development - ERDF*), za ulaganje u društveni i ekonomski razvoj svih regija i gradova EU;
- Evropski Socijalni fond (*European Social Fund - ESF*), odnosno Evropski socijalni fond Plus (*European Social Fund Plus - ESF+*), za podršku poslovanju i stvaranje pravednog i socijalno inkluzivnog društva u državama članicama;
- Kohezioni fond (*Cohesion fund - CF*), za ulaganje u okoliš i transport u manje razvijenim državama članicama;
- Fond za pravednu tranziciju (*Fund for just transition - JTF*) za podršku regijama koje su najviše pogođene tranzicijom ka klimatskoj neutralnosti;
- Evropski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (*European Agricultural Fund for Rural Development - EAFRD*), namijenjen jačanju upravljanja i kontrole evropske politike ruralnog razvoja; i
- Evropski fond za pomorstvo i ribarstvo (*European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund - EMFAF*), kojim se provodi Zajednička ribarska te Integrirana pomorska politika.

Sredstva iz ERDF i ESF+ dodjeljuju se za tri kategorije regija (manje razvijene, razvijenije, regije u tranziciji), sredstva Kohezijskog fonda su na raspolaganju određenim državama članicama, neke regije sa specifičnim potrebama primaju namjenska sredstva (najudaljenije regije i rijetko naseljene), a sve zemlje imaju koristi od Fonda za pravednu tranziciju.

Pored toga, u okviru ove zajedničke politike djeluju još i: Fond za azil i migracije (*Asylum and Migration Fund - AMIF*), Fond za unutrašnju sigurnost (*Internal Security Fund - ISF*)

⁸⁴⁶ Za više o ovim fondovima koji su usmjereni ka: istraživanju i inovacijama, digitalnoj tehnologiji, podržavanju niskougljične ekonomije, održivom upravljanju prirodnim resursima i malim poduzećima na: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/funding-programmes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁴⁷ Vidi: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/, pristupljeno 16.03.2022.

te Upravljanje granicom i vizni instrument (*Border Management and Visa Instrument* - BM-VI).⁸⁴⁸ U cilju pružanja pomoći regijama i državama članicama da efikasnije upravljaju svojim sredstvima i bolje iskoriste finansijska sredstva koja daju EIB i druge finansijske institucije uvedena su i tri nova instrumenta:⁸⁴⁹

- JASPERS (*Joint Assistance to Support Projects in European Regions* - Zajednička pomoć za podršku projektima u evropskim regijama), čiji je cilj podržati saradnju između Evropske komisije, EIB-a i ERDF-a u cilju udruživanja stručnosti i pomoći državama članicama i regijama u pripremi velikih projekata;
- JEREMIE (*Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises* - Zajednički evropski resursi za mikro i srednja preduzeća) koji promoviraju Komisija, EIB i Evropski investicijski fond kako bi povećali dostupnost EU fondovima za mikro, mala i srednje velika preduzeća; te
- JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* - Zajednička evropska podrška za održiva ulaganja u gradska područja), koji koordinira napore Komisije, EIB-a i Razvojne banke Vijeća Evrope u oblasti održivog ulaganja u urbana područja.

Novina je bila i ta da saradnja s državama koje nisu članice EU nije više bila dio kohezione politike nego su uvedene dvije nove inicijative:

- Evropski instrument susjedstva i partnerstva (*European Neighbourhood and Partnership Instrument* - ENPI) i
- Instrument za pretprijetnu pomoć (*Instrument for Pre-Accession Assistance* - IPA).

7.5. Kohezioni politika za period od 2021. do 2027. godine

Od svog nastanka pa do danas Kohezioni politika EU pretrpjela je nekoliko reformi da bi danas bila integrirana s najvažnijim politikama EU, podržavajući sve strateške dokumente EU usmjerene ka sveobuhvatnom razvoju.

⁸⁴⁸ Vidi: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation_en, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁴⁹ Za više u: *Handbook on Cohesion Policy in the EU* Edited by Piattoni, S. i Polverari, L.: *The history and evolution of Cohesion policy* tekst Brunazzo, M.: *The history and evolution of Cohesion policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016., poglavlje 12



Za period od 2021. do 2027. godine kohezijska politika EU usmjerena je na pet suštinskih ciljeva, postavljenih u skladu s osnovnim opredjeljenjem EU na njenom putu ka održivosti, a odnose se na:

- a) konkurentniju i pametniju Evropu, promoviranjem inovativne i pametne ekonomske transformacije i regionalne IKT povezanosti;
- b) zeleniju, niskougljičnu tranziciju ka neto ekonomiji bez ugljika i otpornoj Evropi promicanjem čiste i pravedne energetske tranzicije, zelenih i plavih ulaganja, kružne ekonomije, ublažavanja klimatskih promjena i prilagođavanja, prevencije i upravljanja rizicima te održive urbane mobilnosti;
- c) povezaniju Evropu kroz povećanje mobilnosti;
- d) socijalniju i inkluzivniju Evropu koja implementira Evropski stub socijalnih prava;
- e) Evropu bližu građanima, podsticanjem održivog i integriranog razvoja svih tipova teritorija i lokalnih inicijativa.

Svih pet ciljeva podržava Evropski fond za regionalni razvoj, pri čemu su prva dva cilja u vrhu prioriteta. Glavni prioritet Evropskog socijalnog fonda+ je Cilj 4, Kohezijski fond podržava ciljeve 2 i 3, Fond za pravednu tranziciju pruža podršku u okviru posebnih specifičnih ciljeva (član 8 Uredbe o JTF-u⁸⁵⁰), *Interreg* programi⁸⁵¹ imaju na raspolaganju dva dodatna cilja (član 14, *Interreg* uredbe⁸⁵²): „Bolja saradnja“ i „Sigurnija i stabilnija Evropa“.⁸⁵³

Nova kohezijska politika uvodi i određene promjene u smislu da se uvodi jedan skup pravila za osam fondova čime se značajno smanjuje broj podzakonskih akata i pojednostavljuje procedura. To se posebno odnosi na: jednostavnije i češće izvještavanje, kao i bolje upravljanje i kontroliranje programima.

Svim programima, koji se finansiraju iz budžeta EU, u zavisnosti od prirode finansiranja može se upravljati na jedan od tri načina:

⁸⁵⁰ Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1056>, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁵¹ *Interreg* programi su jedan od ključnih instrumenata EU koji podržavaju prekograničnu saradnju kroz finansiranje projekata. Imaju za cilj zajedničko rješavanje izazova i pronalaženje rješenja u oblastima kao što su zdravlje, okoliš, istraživanje, obrazovanje, transport, održiva energija i još mnogo toga. Za više na: <https://interreg.eu/about-interreg/>, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁵² Regulation (EU) 2021/1059 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on specific provisions for the European territorial cooperation goal (*Interreg*) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1059>, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁵³ Vidi: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities, pristupljeno 16.03.2022.

- a) direktno upravljanje - EU fondovima upravlja direktno Evropska komisija koja je direktno odgovorna za sve korake u implementaciji programa: objavljivanje poziva za podnošenje prijedloga, ocjenjivanje dostavljenih prijedloga, potpisivanje ugovora o grantu, praćenje implementacije projekta, procjenu rezultata te vršenje plaćanja⁸⁵⁴.
- b) podijeljeno upravljanje - Evropska komisija i nacionalne vlasti u državama članicama, kao što su ministarstva i javne institucije, zadužene su za vođenje određenog programa te zajednički upravljaju finansiranjem⁸⁵⁵; te
- c) indirektno upravljanje: finansiranjem upravljaju partnerske organizacije ili druge vlasti unutar ili izvan EU pri čemu Komisija delegira zadatke izvršenja budžeta na različite vrste implementacionih partnera, provodeći rigorozne i efikasne kontrole načina na koji se troše sredstva EU⁸⁵⁶.

Ukupno dodijeljena sredstva EU za kohezionu politiku za ovaj period iznose 392 milijarde eura, a uz nacionalno sufinansiranje, na raspolaganju za finansiranje programa u regijama i zemljama EU bit će oko pola trilion eura.

U provedbi ciljeva Kohezione politike, pregovora, implementacije i evaluacije, glavnu ulogu imaju Evropska komisija, predstavnici država članica u Vijeću EU i Evropskom vijeću te Evropski parlament. U provođenju Kohezione politike na određenom teritoriju uključeni su i službenici država članica – na nacionalnom i podnacionalnom nivou, kao i Komitet regija (CoR) i Ekonomski i socijalni komitet (ESC) - u konsultativnom svojstvu, te Revizorski sud (CA) i Evropska investiciona banka (EIB). Značajno je i učešće regionalnih udruženja i lobističkih grupa.

⁸⁵⁴ Ove zadatke obavljaju odjeli Komisije, u njenom sjedištu, u delegacijama EU ili preko izvršnih agencija EU; nema trećih lica. Programi koji se implementiraju u direktnom upravljanju čine oko 20% budžeta EU 2021-2027. Primjer programa koji direktno vodi Komisija je program za konkurentnost preduzeća i malih i srednjih preduzeća (COSME) gdje je glavni cilj podrška stvaranju i širenju MSP-a. Ako je aplikant preduzetnik, koji traži finansijsku podršku od EU, odeljenje za kontakt i upravljanje tada bi bili Evropski savjet za inovacije i Izvršna agencija za mala i srednja preduzeća, koja vodi COSME. Pozivi za podnošenje prijedloga pod direktnim upravljanjem objavljeni su na Portalu za finansiranje i tendere (SEDIA). Za više na: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁵⁵ Naprimjer, poljoprivrednik koji djeluje bilo gdje u EU i ima projekat za početak uzgoja organskog paradajza, može se prijaviti za sredstva u okviru Zajedničke poljoprivredne politike (CAP). Aplikacija se podnosi Ministarstvu poljoprivrede države članice ili ekvivalentnoj instituciji koja bi bila zadužena za upravljanje sredstvima za Projekat u ime EU. Administracije država članica (na nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou) biraju koje projekte će finansirati i preuzimaju odgovornost za svakodnevno upravljanje. Radeći zajedno sa državama članicama, Komisija osigurava da projekti budu uspješno okončani, a novac dobro potrošen. Više o tome na: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁵⁶ Naprimjer: treće zemlje ili tijela koja su oni odredili; međunarodne organizacije poput Ujedinjenih nacija, Svjetske banke, Međunarodnog monetarnog fonda, Evropske investicione banke i Evropskog investicionog fonda; decentraliziranih agencija kao što su Evropski centar za prevenciju i kontrolu bolesti (ECDC), Evropska agencija za sigurnost hrane (EFSA) ili Evropska agencija za graničnu i obalsku stražu (Frontex); javno-privatna partnerstva, uključujući zajednička poduzeća kao što su Inicijativa za inovativne lijekove, Shift2Rail, Evropsko računarstvo visokih performansi (EuroHPC); tijela država članica kao što su Erasmus+ nacionalne agencije, razvojne agencije država članica, nacionalne promotivne banke. Više o tome: https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en, pristupljeno 16.03.2022.



Uredbom Evropskog parlamenta i Vijeća od 26. maja 2003. godine⁸⁵⁷ uspostavljena je Zajednička klasifikacija teritorijalnih jedinica za statistiku (*Nomenclature des Unités territoriales statistiques* - NUTS). Na osnovu ove nomenklature, koja se redovno ažurira, ekonomska teritorija EU dijeli se na regije na tri različita nivoa - NUTS 1, 2 i 3. Osnovna svrha ove klasifikacije ogleda se u:

- prikupljanju, razvoju i harmonizaciji evropske regionalne statistike;
- socio-ekonomskoj analizi regija, pri čemu su:
 - NUTS 1: glavni socio-ekonomski regioni,
 - NUTS 2: osnovne regije za primjenu regionalnih politika,
 - NUTS 3: male regije za specifične dijagnoze; te
- Uokvirivanju regionalnih politika EU gdje:
 - Regije koje ispunjavaju uvjete za podršku iz kohezije politike definirane su na nivou NUTS 2,
 - Izvještaj o koheziji je do sada uglavnom pripremljen na NUTS 2 nivou.⁸⁵⁸

NUTS propis definira minimalne i maksimalne pragove stanovništva za veličinu NUTS regija, preferira administrativne podjele (iz praktičnih razloga) i predviđa mogućnost izmjene NUTS klasifikacije, u ovisnosti od promjene teritorijalne strukture u jednoj ili više država članica, ali općenito ne češće od svake tri godine.⁸⁵⁹

Kako bi osigurao usklađenu primjenu tipologija i omogućio unakrsno upućivanje iz drugih akata i programa, Eurostat je pokrenuo zakonodavnu inicijativu pod nazivom *Tercet*, koja ima za cilj integraciju tipologija u NUTS uredbu⁸⁶⁰. *Tercet* pokriva samo najosnovnije i najrelevantnije tipologije, i to na regionalnom nivou (NUTS 3) - Urbano-ruralnu tipologiju, Metropolitansku tipologiju, te Obalnu tipologiju; i na lokalnom nivou (LAU) - Stepenu urbanizacije (DEGURBA), Funkcionalna urbana područja (FUA) te Priobalna područja.⁸⁶¹

⁸⁵⁷ Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1405939838475&uri=CELEX:32003R1059>, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁵⁸ Vidi: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁵⁹ Vidi: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁶⁰ Proposal for a Regulation Of The European Parliament And Of The Council amending Regulation (EC) No 1059/2003 as regards the territorial typologies (Tercet), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52016PC0788>, pristupljeno 16.03.2022.

⁸⁶¹ Za detaljnije o tipologiji na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/tercet-territorial-typologies>, pristupljeno 16.03.2022.

8

BOSNA I HERCEGOVINA I EVROPSKA UNIJA

Članstvo BiH u EU je kao prioritet utvrđeno u Strateškim pravcima i prioritetima za provođenje vanjskopolitičkih prioriteta BiH koje je Predsjedništvo usvojilo još u martu 2003. godine, te potvrđeno u Strategiji vanjske politike Bosne i Hercegovine za period 2018. do 2023. godine. Međutim, imajući u vidu napredak u ostvarivanju cilja i trenutnu poziciju, može se reći da je Bosna i Hercegovina u odnosu na druge države regije zemlja koja najduže čeka dobijanje kandidatskog statusa za ulazak u EU. Izvještaji Komisije govore o sporom napretku u ostvarivanju ili ispunjenju uvjeta što ukazuje na postojanje određenih prepreka i izazova koje stoje pred BiH.

Nakon ovog poglavlja studenti/ce će moći:

- razumjeti korake ili uvjete i zadatke koje BiH treba ispuniti na putu ka članstvu u EU,
- sagledati eventualne prepreke ispunjavanja uvjeta za članstvo u EU.

8.1. Koraci na putu do Evropske unije/Razvoj odnosa Bosne i Hercegovine i Evropske unije

Odnosi između BiH i EU počinju se razvijati od 1992. godine, međunarodnim priznavanjem BiH kao neovisne i suverene države, da bi u julu 1996. godine došlo do osnivanja Delegacije EU u BiH i imenovanja specijalnog predstavnika EU u BiH. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora u decembru 2009. godine i nakon odluke Vijeća Evropske unije u julu 2011. godine, ovlaštenja Specijalnog predstavnika EU i šefa Ureda Delegacije Evropske unije povjerena su istoj osobi.



Prvi zvanični korak na putu ka članstvu BiH u EU učinjen je u junu 1998. godine, kada je donesena Deklaracija o specijalnim odnosima s EU i uspostavljena Savjetodavna radna skupina EU/BiH (CTF)⁸⁶². Nakon što je 1999. godine usaglašen Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu⁸⁶³ te iskazana strateška opredijeljenost ka jačanju regionalne saradnje⁸⁶⁴ i približavanja zemalja regije euroatlanskim integracijama započeo je Proces stabilizacije i pridruživanja (SAP)⁸⁶⁵. U junu 2000. godine, države članice EU odlučile su dodijeliti status potencijalnih kandidata svim zemljama SAP-a, uključujući i Bosnu i Hercegovinu. Objavljivanjem Mape puta EU⁸⁶⁶ utvrđeno je 18 ključnih uvjeta koje Bosna i Hercegovina treba ispuniti kako bi se pristupilo izradi Studije izvodljivosti⁸⁶⁷ za početak pregovora o SAP-u⁸⁶⁸. Nakon što su kroz Studiju izvodljivosti procijenjeni kapaciteti BiH za provođenje SAP-a, zaključeno je da pregovori s BiH trebaju započeti onda kada ona ostvari napredak u području 16 prioriteta.⁸⁶⁹ Na osnovu toga 2004. godine EU je prihvatila Evropsko partnerstvo s BiH. Procjenjujući da je BiH postigla značajan napredak u provođenju reformi iz Studije izvodljivosti, Evropska komisija je predložila početak pregovora o SAP-u koji su službeno započeli 2005. godine. Međutim, zbog nedostatka napretka u ključnim reformama Sporazum nije potpisan. Zbog toga je 2006. godine Vijeće EU usvojilo drugo Evropsko partnerstvo s Bosnom i Hercegovinom.

⁸⁶² Savjetodavna radna skupina EU/BiH (*Consultative Task Force – CTF*) osigurava tehničku i stručnu pomoć u području uprave, regulatornog okvira i politike.

⁸⁶³ Na inicijativu EU 1999. godine osnovan je Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu (*The Stability Pact for South-Eastern Europe*) sa ciljem uspostavljanja i jačanja mira i sigurnosti u Jugoistočnoj Evropi, a kao partnere je uključio zemlje i međunarodne organizacije. Pakt stabilnosti je 2008. godine zamijenjen Vijećem za regionalnu saradnju, koje sada nadgleda regionalnu saradnju u jugoistočnoj Evropi i podržava evropsku i evroatlantsku integraciju regiona. Više o tome: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stability-pact-south-eastern-europe_sk, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁶⁴ Kasnije će i na sastanku u Solunu 2003. godine biti ponovo potvrđena evropska perspektiva zemalja Zapadnog Balkana. Više o tome: <https://www.parlament.ba/Content/Read/126?title=Klju%C4%8Dni-doga%C4%91aji-u-odnosima-EU-i-Bosne-i-Hercegovine&lang=hr>, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁶⁵ Proces stabilizacije i pridruživanja (*Stabilisation and Association Process – SAP*) pokrenut je u junu 1999. i ojačan na Samitu u Solunu u junu 2003. preuzimajući elemente procesa pristupanja. Predstavlja politiku EU prema Zapadnom Balkanu, uspostavljena s ciljem konačnog članstva u EU. Zemlje zapadnog Balkana uključene su u progresivno partnerstvo u cilju stabilizacije regiona i uspostavljanja zone slobodne trgovine. SAP postavlja zajedničke političke i ekonomske ciljeve iako se procjena napretka zasniva na vlastitim zaslugama zemalja. SAP je ponudio jasnu mogućnost integracije za Bosnu i Hercegovinu, kao i za ostalih pet zemalja regije Zapadnog Balkana u EU. Više o tome: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁶⁶ O konkretnim ciljevima Mape puta EU (*EU Road Map*) na <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf>, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁶⁷ Studija izvodljivosti (*Feasibility Study*) predstavlja analizu održivosti, odnosno vjerovatnoću uspješnosti završetka određenog projekta. Pri izradi studije izvodljivosti u obzir se uzimaju svi relevantni faktori projekta (pravni, ekonomski, tehnički,...).

⁸⁶⁸ Evropska komisija uručila je Vijeću ministara BiH upitnik s 346 pitanja koja su pokrivala područje ekonomskog i političkog uređenja BiH, kao i ostala područja koja su bitna za zaključivanje SAP-a.

⁸⁶⁹ COM(2003) 692 finalna verzija Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom, dostupno na https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaju-komisije-vijecu-o-spremnosti-bosne-i-hercegovine-za-pregovore-o-sporazumu-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-s-evropskom-unijom_1604579643.pdf, pristupljeno 16.04.2022.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju s Bosnom i Hercegovinom parafiran je 2007. godine te je Uspostavljen Instrument pretprijetne pomoći (IPA)⁸⁷⁰, namijenjen za sve pretprijetne aktivnosti koje finansira Evropska komisija. Svoj put ka EU Bosna i Hercegovina je i formalno odredila potpisivanjem i ratificiranjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2008. godine.⁸⁷¹

Od tada pa do danas doneseno je više različitih dokumenata, poput Privremenog sporazuma o trgovini i trgovinskim pitanjima⁸⁷², uveden je i bescarinski pristup proizvoda iz Bosne i Hercegovine tržištu Evropske unije⁸⁷³, vizni režim za građane BiH je liberaliziran⁸⁷⁴ te je donesen Akcijski plan za provedbu Reformske agende za Bosnu i Hercegovinu⁸⁷⁵.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Bosne i Hercegovine i Evropske unije stupio je na snagu 1. juna 2015. godine, čime je potvrđena opredijeljenosti institucija na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini za provođenje potrebnih reformi unutar procesa pristupanja Evropskoj uniji.⁸⁷⁶

⁸⁷⁰ Instrument za pretprijetnu pomoć (*Instrument for Pre-accession Assistance – IPA*) je sredstvo kojim EU podržava reforme u “zemljama proširenja” uz finansijsku i tehničku pomoć. IPA fondovi izgrađuju kapacitete zemalja tokom procesa pristupanja, što rezultira progresivnim i pozitivnim pomacima u regionu. Od januara 2007. godine, Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) zamjenjuje niz programa i finansijskih instrumenata Evropske unije za zemlje kandidate ili zemlje potencijalne kandidate, odnosno PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS i finansijski instrument za Tursku. Više o tome: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁷¹ Nakon što je u junu 2008. godine potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, u oktobru iste godine Parlamentarna skupština BiH dala je saglasnost za ratificiranje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

⁸⁷² Vidi: <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/rju/2009/03/privremeni-sporazum-o-trgovini-i-trgovinskim-pitanjima.pdf>, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁷³ Uvođenjem autonomnih trgovinskih mjera (*Autonomous Trade Measure – ATM*) za bh. proizvode na tržištu EU od 1.02.2017. godine proizvođači iz BiH ponovo mogu izvoziti određene poljoprivredne proizvode, uključujući voće i povrće bez ikakvih posebnih EU carina, što ih čini konkurentnijim na tržištu EU. Ove mjere uvedene su zbog privremene primjene, od istog datuma, Protokola o prilagodavanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i BiH kako bi se uzelo u obzir pristupanje Hrvatske Evropskoj uniji. Više o tome: <https://europa.ba/?p=47277>, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁷⁴ Nakon što je Vijeće Evropske unije za pitanja pravde i unutarnjih poslova donijelo Odluku o ukidanju viznog režima za građane Bosne i Hercegovine te nakon njenog objavljivanja u službenom glasilu Evropske unije, građani BiH su od 15.12.2010. godine dobili mogućnost slobodnog putovanja. Vlasti u BiH su prije toga morale ispuniti 174 tehnička uvjeta, od kojih je najvažniji bio uvođenje biometrijskih pasosa.

⁸⁷⁵ Reformska agenda je dokument koji su zajednički kreirali Evropska unija, MMF i Svjetska banka te Vijeće ministara BiH i vlade oba bh. entiteta. Predstavlja set smjernica i mjera na čije su se provođenje, svojim akcionim planovima, obavezale vlade entiteta i Vijeće ministara, kako bi zemlja poboljšala socioekonomski status i ubrzala proces integracije u EU. Tim je dokumentom definirano šest ključnih reformskih područja za koja je zaključeno da imaju vitalan značaj za ekonomski, socijalni i politički preobražaj zemlje: javne finansije, opozreivanje i fiskalna održivost, poslovna klima i konkurentnost, tržište rada, reforma socijalne zaštite i penzija, vladavina prava i dobro upravljanje i reforma javne uprave. Više o tome: <https://vpi.ba/wp-content/uploads/2017/06/5.6.2017.-ANALIZA-FINAL.pdf>, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁷⁶ Konkretnije o Privremenom sporazumu o trgovini i trgovinskim pitanjima na <https://www.parlament.ba/Content/Read/126?title=Klju%C4%8Dni-doga%C4%91aji-u-odnosima-EU-i-Bosne-i-Hercegovine&lang=hr>, pristupljeno 16.04.2022.



Podnošenjem formalnog zahtjeva za članstvo u EU predsjedništvu Vijeća EU 15.02.2016. godine BiH je poduzela prvi korak ka stjecanju statusa države kandidatkinje. Nakon toga je Vijeće ministara BiH usvojilo Odluku o Sistemu koordinacije procesa evropskih integracija u BiH⁸⁷⁷. Ovom odlukom definira se institucionalni i operativni sistem te način koordinacije institucija u BiH u cilju provedbe aktivnosti vezanih za proces integriranja BiH u EU.

Vijeće za opće poslove Evropske unije prihvatilo je zahtjev Bosne i Hercegovine za članstvo u Evropskoj uniji i dalo nalog Evropskoj komisiji za pripremu upitnika za BiH. Vijeće je zatražilo od Evropskog povjerenstva da pripremi *avis* (mišljenje o sposobnosti i spremnosti BiH za članstvo u EU), a koje se izrađuje na temelju analitičkog instrumenta politike proširenja EU, tzv. Upitnika. Upitnik s 3.897 pitanja, čiji je cilj pregled političkog, pravnog, ekonomskog i upravnog sistema države, uručen je BiH u prosincu 2016. godine. 28. veljače 2018. godine BiH je dostavila odgovore na 3.242 pitanja iz Upitnika Evropskog povjerenstva, a 4. marata 2019. predala odgovore na dodatnih 655 pitanja. Dana 29. maja 2019. godine Evropsko povjerenstvo je objavilo Mišljenje o zahtjevu BiH za članstvo u Evropskoj uniji i Analitičko izvješće koje donosi sveobuhvatnu Mapu puta za reforme u BiH u području demokratije, vladavine prava, temeljnih prava i javne uprave. Evropsko povjerenstvo smatra da bi se pregovori za pristupanje Bosne i Hercegovine Evropskoj uniji trebali otvoriti kada zemlja postigne potreban stupanj usklađenosti s kriterijima za članstvo.⁸⁷⁸

Perspektiva članstva BiH u EU izuzetno je snažan poticaj za nastavak već započetih reformi u BiH kao procesa koji treba omogućiti stvaranje adekvatne ekonomske, pravne, organizacione i socijalne strukture BiH sposobne za djelovanje u skladu s pravilima EU.

⁸⁷⁷ Koordinacija procesa evropskih integracija podrazumijeva aktivnosti koje se sprovode s ciljem osiguranja što većeg stupnja usklađenosti i koherentnosti u radu institucija na svim razinama vlasti u Bosni i Hercegovini vezanih za izvršenje ugovornih obaveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, kao i drugih obaveza iz procesa evropskih integracija... Koordinacija procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini ostvaruje se na horizontalnoj (koordinacija unutar jedne razine organizacije vlasti) i vertikalnoj razini (koordinacija između različitih razina organizacije vlasti). Strukture i modalitete ostvarenja horizontalne koordinacije svaka razina vlasti uređuje samostalno, u skladu sa svojim ustavnim poretkom i upravno-pravnim specifičnostima, kapacitetima i potrebama. S ciljem djelotvorne provedbe vertikalne koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini, uspostavljaju se sljedeća zajednička tijela: a) Kolegij za evropske integracije, b) ministarske konferencije, c) Povjerenstvo za evropske integracije, d) radne skupine za evropske integracije. S ciljem nadzora nad provođenjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i osiguranjem funkcionalne povezanosti između tijela unutrašnjeg sistema koordinacije procesa evropskih integracija u Bosni i Hercegovini te djelovanja i zastupanja usuglašenog "jednog glasa" u ime Bosne i Hercegovine, u sastavu zajedničkih tijela između Bosne i Hercegovine i Evropske unije u ime Bosne i Hercegovine djeluju: a) Stalna delegacija Bosne i Hercegovine u okviru Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje; b) Stalna delegacija Bosne i Hercegovine u okviru Odbora za stabilizaciju i pridruživanje; c) Stalna delegacija Bosne i Hercegovine u okviru pododborā za stabilizaciju i pridruživanje; d) stalne delegacije Bosne i Hercegovine u okviru drugih zajedničkih tijela između Bosne i Hercegovine i Evropske unije koja se uspostavljaju u skladu sa Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju... <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180>, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁷⁸ Vidi: <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180>, pristupljeno 16.04.2022.

8.2. Gdje je Bosna i Hercegovina sada?

Uspostavljanje okvira za provedbu pravnih, administrativnih, institucionalnih i ekonomskih reformi kao uvjet približavanja BiH EU podrazumijeva ispunjenje niza političkih, pravnih i ekonomskih kriterija, ali i usvajanje i provedbu pravne stečevine EU (*acquis communautaire*).

Nakon podnošenja zahtjeva za članstvo u EU u februaru 2016. godine, Bosna i Hercegovina je, prema Mišljenju Komisije iz maja 2019. godine⁸⁷⁹, bila dužna ispuniti 14 ključnih prioriteta kako bi Komisija preporučila otvaranje pregovora o pristupanju EU.⁸⁸⁰

Prema podacima navednim u Izvještaju o napretku BiH za 2021. godinu u pogledu 14 ključnih prioriteta koje je BiH trebala ispuniti kako bi se otvorili pregovori BiH o pristupanju EU postignut je ograničen napredak.⁸⁸¹ Proces pristupanja EU započinje ispunjenjem kriterija za pristupanje, tzv. „kriterija iz Kopenhagena”, kojima su utvrđeni demokratski, ekonomski i politički uvjeti u pogledu:

- stabilnih institucija koje jamče demokraciju, vladavinu prava, ljudska prava te poštovanje i zaštitu manjina;
- funkcionalne tržišne ekonomije i sposobnost držanja koraka s tržišnim natjecanjem i tržišnim silama u EU-u, te
- sposobnosti preuzimanja obaveza članstva i njihove učinkovite provedbe, između ostalog poštovanje ciljeva političke, ekonomske i monetarne unije.⁸⁸²

Posljednjih godina Komisija naročito prati stanje u programu ekonomskih reformi te u pogledu ispunjenja ekonomskih kriterija za pristupanje. Time je prepoznat izuzetan značaj ekonomskog upravljanja u procesu proširenja.

⁸⁷⁹ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2021. SWD (2019) 222 final, COM(2019) 261 final, str. 4, dostupno na https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁸⁰ Na osnovu zaključaka Savjeta EU iz decembra 2019. godine, Komisija svoje godišnje izvještaje o Bosni i Hercegovini fokusira na provedbu ključnih prioriteta iz Mišljenja. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/10/council-conclusions-on-commission-opinion-on-bosnia-and-herzegovina-s-application-for-membership-of-the-european-union/>, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁸¹ Detaljnije o svakom od kriterija na https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf, pristupljeno 16.04.2022.

⁸⁸² <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/>, pristupljeno 20.04.2022.



8.3. Ekonomsko upravljanje/Ekonomska politika

Program ekonomskih reformi, koji je svaka zemlja obuhvaćena politikom proširenja dužna pripremiti jednom godišnje, sadrži srednjoročni okvir makrofiskalne politike i program strukturnih reformi kako bi se osigurala konkurentnost i inkluzivni rast.

Što se tiče *acquisa* EU o ekonomskoj politici, kvaliteta srednjoročnog programa ekonomskih reformi Bosne i Hercegovine ukazuje na značajne slabosti u administrativnoj koordinaciji i oblikovanju politike. Kako bi se ispunili zahtjevi Evropskog semestra, potrebno je značajno poboljšati kapacitete za izradu, provedbu i praćenje strukturnih reformi. U tom smislu nužno je uspostavljanje cjelodržavnog, koherentnog i dosljednog srednjoročnog programa reformi koji se temelji na zajednički dogovorenom određivanju prioriteta.

Koordinacijska uloga Direkcije za ekonomsko planiranje, uključujući i osiguravanje potrebnih resursa, nije ojačana. Tokom ekonomskog i finansijskog dijaloga, zemlja nije uspjela formulirati zajednički stav u pogledu dva pitanja navedena u smjernicama politike sadržanim u Zajedničkim zaključcima i to: (i) u skladu s *acquisem* EU stvoriti središnji (tj. na razini cijele zemlje) registar bankovnih računa fizičkih osoba i (ii) donijeti zakon o elektroničkom identitetu i uslugama povjerenja za elektroničke transakcije s jednim nadzornim tijelom u skladu s *acquisem* EU.⁸⁸³

Bosna i Hercegovina je ostvarila ograničen napredak i nalazi se u ranoj fazi uspostave funkcionalne tržišne ekonomije.⁸⁸⁴ Preduzete su određene mjere u cilju ublažavanja negativnih posljedice pandemije COVID-19 na ekonomiju i tržište rada.⁸⁸⁵ U cilju jačanja otpornosti finansijskog sektora na šokove poduzeti su određeni koraci, a Centralna banka je preduzela

⁸⁸³ Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2021. uz dokument Saopštenje Komisije Evropskom parlamentu, Vijeću, Evropskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2021. SWD (2019) 222 final, COM(2019) 261 final, str. 82 https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf, pristupljeno 20.04.2022.

⁸⁸⁴ Ekonomska politika pretrpjela je daljnje pogoršanje saradnje na nivou entiteta i neslaganja u pogledu implementacije cjelodržavnih reformi u skladu sa zahtjevima za pristupanje EU. Ibid, str. 46

⁸⁸⁵ Da bi ublažili negativne posljedice pandemije COVID-19, vlasti su obezbijedile podršku sektoru zdravstva, preduzećima i domaćinstvima, kroz finansiranje medicinske opreme, odobravanje kreditnih garancija, te sufinansiranje doprinosa za socijalno osiguranje i plata. Ibid, str. 47 Međutim, odgovor vlasti na pandemiju COVID-19 i dalje je nekoordiniran i rascjepkan, u smislu suštine i vremena uvođenja mjera. U maju 2020. godine osnovana je radna grupa koja ima za cilj koordinirati aktivnosti svih razina vlasti u Bosni i Hercegovini na socio-ekonomskim mjerama kao odgovorom na krizu izazvanu COVID-19 i olakšati mobilizaciju sredstava za sve razine vlasti putem domaćih sredstava i strane finansijske pomoći. Međutim, tokom izvještajnog razdoblja nije održan nijedan sastanak radne grupe. Ibid, str. 82

značajne mjere na poboljšanju svojih analitičkih kapaciteta.⁸⁸⁶ Međutim, nepostojanje saradnje i koordinacije u pogledu provedbi državnih reformi povezanih s *acquiem*, kao i usporeno usklađivanje s kriterijima za pristupanje EU, dovele su do toga da nisu preduzete nikakve značajne mjere za poboljšanje funkcionisanja tržišta proizvoda, a nije postignuto ni poboljšanje u pogledu vladavine prava i funkcioniranja cjelodržavnih nadzornih i regulatornih institucija.⁸⁸⁷ Kvalitet javnih rashoda nije se popravio, a javni sektor je i dalje neefikasan i glomazan. Realizacija preporuka iz izvještaja za 2020. godinu, koje se odnose na poboljšanje usklađenosti s kriterijima za funkcionalno tržište, bila je ograničena. Da bi unaprijedila funkcioniranje tržišne ekonomije, Bosna i Hercegovina naročito treba da:

- unaprijedi poslovno okruženje racionalizacijom, pojednostavljenjem procedura za registraciju i izdavanje dozvola, te da ojača unutrašnje tržište usklađivanjem i uzajamnim priznavanjem dozvola i certifikata između entiteta;
- osigura efikasnu razmjenu informacija o poreskim obveznicima između poreskih uprava u zemlji, a naročito da, u skladu sa *acquisem* EU, oformi centralni (tj. cjelodržavni) registar bankovnih računa privatnih lica, kako bi se unaprijedila efikasnost ubiranja poreza;
- ojača cjelodržavne regulatorne i nadzorne institucije, da ojača analitičke kapacitete i kapacitete za formulaciju politika u cijeloj zemlji, te da blagovremeno objavljuje potpune i dosljedne podatke za cijelu zemlju, naročito u oblasti javnih finansija;
- poveća transparentnost i efikasnost javnog sektora, naročito uspostavljanjem odgovarajućeg institucionalnog i regulatornog okvira za bolje, depolitizirano upravljanje, kao i poboljšanjem efikasnosti i upravljanja javnim preduzećima kako bi se smanjilo opterećenje poreskih obveznika;
- podrži formalno zapošljavanje smanjenjem poreskog opterećenja, naročito za one s niskim primanjima.⁸⁸⁸

⁸⁸⁶ Dvije agencije za bankarstvo usvojile su i produžile moratorijume na otplatu kredita za restrukturiranje kreditnih aranžmana za pojedince i za pravna lica koja su teško pogođena pandemijom COVID-19. Međutim, odobrena sredstva (oko 2,5% BDP-a za finansiranje pomoći i dodatnih 0,5% BDP-a za kreditne garancije) i efikasnost potrošnje relativno su niski. Ibid, str. 47

⁸⁸⁷ Politička nesuglasice dodatno su se pogoršale, što je dovelo do daljnjeg pogoršanja saradnje između raznih nivoa vlasti i institucija. Istekao je aranžman sa MMF-om iz 2016. godine (BiH je povukla manje od jedne trećine ukupnog raspoloživog iznosa), i, nakon dugih pregovora, vlasti nisu uspjele da sa MMF-om postignu sporazum o novom kreditnom aranžmanu. Ibid, str. 47

⁸⁸⁸ Ibid, str. 46



8.3.1. Unutarnje tržište

Bosna i Hercegovina nalazi se u ranoj fazi priprema u oblasti slobodnog kretanja robe zbog čega je potrebno napraviti važne korake na usklađivanju zakonodavnog okvira s *acquisem* EU, posebno o tehničkim zahtjevima za proizvode, ocjenjivanju usklađenosti i nadzoru nad tržištem. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala da:

- utvrdi listu važećih tehničkih propisa i započne s ukidanjem domaćih propisa u cijeloj zemlji koji su u suprotnosti sa zakonodavstvom EU, uključujući standarde bivše Jugoslavije koji su u suprotnosti s onima koji su usklađeni s evropskim standardima;
- usvoji cjelodržavnu strategiju za infrastrukturu kvalitete;
- ispita svo postojeće zakonodavstvo i administrativnu praksu u neusklađenim oblastima kako bi procijenila da li su u skladu sa članovima 34 - 36 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i da počne planirati kako da riješi sve neusklađene elemente.⁸⁸⁹

U oblasti slobodnog kretanja radnika Bosna i Hercegovina je dostigla određeni nivo pripremljenosti, ali nije postignut nikakav napredak. Zbog toga i dalje ostaju na snazi preporuke iz izvještajnog perioda 2020. godine. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala da:

- započne izradu cjelodržavne baze podataka o slobodnim radnim mjestima; te
- nastavi pregovore i zaključivanje novih bilateralnih sporazuma o socijalnom osiguranju, posebno s državama članicama EU.⁸⁹⁰

Ni u oblasti prava poslovnog nastana i slobode pružanja usluga Bosna i Hercegovina nije ostvarila napredak, zbog čega su preporuke date u Izvještaju iz 2020. godine i dalje važeće. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala da:

- uspostavi registar odgovarajućeg važećeg zakonodavstva i utvrdi zakonodavstvo koje treba izmijeniti kako bi se osiguralo usklađivanje s Direktivom EU o uslugama;
- izradi sveobuhvatan popis svih dodatnih administrativnih i tehničkih uvjeta za registraciju domaćih i stranih poduzeća koji posluju u cijeloj zemlji s ciljem ukidanja uvjeta koji ometaju stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora; te

⁸⁸⁹ Ibid, str. 66

⁸⁹⁰ Ibid, str. 68

- usvoji cjelodržavni zakon o poštanskim uslugama koji bi trebalo dodatno uskladiti s *acquisem* EU, uključujući Uredbu o uslugama prekogranične dostave paketa, i da otvori poštansko tržište konkurencije.⁸⁹¹

Bosna i Hercegovina je umjereno pripremljena u oblasti slobodnog kretanja kapitala, ali nije bilo napretka u usklađivanju zakonodavstva s *acquisem* EU. U skladu s tim i Preporuke iz 2020. godine, koje su provedene u ograničenoj mjeri, i dalje vrijede. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala da:

- smanji opsežne administrativne zahtjeve za kratkoročne kapitalne transakcije i izmjeni zakonodavstvo kako bi se uskladilo s obavezama iz SSP-a o sticanju nekretnina za građane EU;
- usvoji novi zakon o borbi protiv pranja novca i finansiranja terorizma, uključujući registar informacija o stvarnom vlasništvu za pravna lica i registar informacija o stvarnom vlasništvu za pravne aranžmane.⁸⁹²

Iako su entiteti uložili određene napore kako bi započeli elektronsku registraciju poslovnih subjekata i pružili podršku stranim ulaganjima, barijere za ulazak na tržište i izlazak s tržišta su i dalje velike. Najveća slabost je i dalje institucionalno i regulatorno okruženje za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta zemlje...⁸⁹³

Uprkos određenom napretku u poboljšanju broja registracija na tržištu rada kroz povećane kontrole, neformalno tržište i dalje čini možda jednu trećinu BDP-a. Shodno tome, neformalna ekonomija i dalje osigurava značajan broj (neregistriranih) radnih mjesta i prihoda, istovremeno narušavajući konkurenciju i slabeći osnovicu za oporezivanje i doprinose za socijalno osiguranje (što iziskuje da stope za oporezivanje i doprinose za socijalno osiguranje budu veće nego što bi inače bilo potrebno). S obzirom na i dalje veliki udio neformalne ekonomije (koji nije smanjen ni za vrijeme pandemije) sa svim njenim negativnim posljedicama, međunarodna konkurentnost Bosne i Hercegovine je i dalje na niskom nivou.⁸⁹⁴

⁸⁹¹ Ibid, str. 68-69

⁸⁹² Ibid, str. 69-70

⁸⁹³ U dokumentu Svjetske banke *Doing Business* (Poslovanje), rangiranost zemlje u pogledu stanja poslovnog okruženja posljednjih godina ima trend opadanja. Među 190 zemalja, BiH je pala sa 79. mjesta u 2015. na 90. mjesto u 2019. godini, što je u značajnoj mjeri rezultat odsustva reformi u zemlji, budući da politička nesigurnost sprečava funkcionisanje tržišta i institucija. Ibid, str. 49

⁸⁹⁴ Ibid



8.3.2. Oporezivanje, finansijske i budžetske odredbe

Iako je Bosna i Hercegovina izvršila određene pripreme u oblasti oporezivanja, Izvještaj za 2021. godinu ukazuje na činjenicu da nije postignut napredak. Zbog toga Preporuke Komisije iz 2020. godine, koje nisu provedene, vrijede i dalje. U narednoj godini Bosna i Hercegovina treba posebno da:

- uskladi zakonodavstvo o PDV-u i akcizama s *acquisem* EU, posebno o akcizama na pivo;
- ukloni sva administrativna opterećenja u području elektronskog potpisa (e-potpisa) kako bi se osigurala njegoa interoperabilnost i usklađen sistem u cijeloj zemlji.⁸⁹⁵

Zakonodavni okvir za indirektno oporezivanje djelomično je usklađen s *acquisem* EU, ali država treba dodatno uskladiti zakone o PDV-u s *acquisem* EU i poboljšati saradnju između Uprave za indirektno oporezivanje (UIO) i poreznih uprava entiteta i Brčko distrikta, što obuhvata i zajedničke revizije. Što se tiče akciza na duhan, alkohol, bezalkoholna pića, osim prirodnih sokova i vode, goriva i kafe, postoje značajna odstupanja od *acquisa* EU. To se odnosi na opseg i klasifikaciju akciznih roba, kao i na izuzeća, strukture i minimalne stope. Zbog toga država treba svoj zakon o akcizama u potpunosti uskladiti s *acquisem* EU.⁸⁹⁶

Što se tiče direktnog oporezivanja, Republika Srpska je u avgustu 2020. godine usvojila novi zakon o poreznom postupku kojim je omogućena e-registracija poslovnih subjekata, a u decembru 2020. godine izmijenila je Zakon o porezu na dohodak. U Federaciji BiH nije bilo napretka u području direktnog oporezivanja jer tek treba usvojiti novo zakonodavstvo o oporezivanju dohotka i o doprinosima kako bi se smanjilo porezno opterećenje rada i uskladilo s Republikom Srpskom.⁸⁹⁷

U oblasti finansijskih i budžetskih odredbi Bosna i Hercegovina je još uvijek u ranoj fazi priprema. Nije bilo napretka u jačanju administrativnih kapaciteta za koordinaciju i upravljanje sopstvenim sredstvima zbog čega su potrebni dodatni naporu u cilju osnaživanja postojećih kapaciteta, institucionalnog uređenja i saradnje institucija i tijela. S obzirom na to da preporuke date u 2020. godini nisu provedene, one vrijede i dalje. U narednoj godini Bosna i Hercegovina bi posebno trebala:

⁸⁹⁵ Ibid, str. 80

⁸⁹⁶ Ibid

⁸⁹⁷ Ibid

- ojačati kapacitete i saradnju između institucija s ciljem borbe protiv poreskih i carinskih prevara;
- ojačati kapacitete Uprave za indirektno oporezivanje (UIO) za djelotvornu primjenu carinskog zakonodavstva; te
- usvojiti master plan za izradu podataka o nacionalnim računima Bosne i Hercegovine.⁸⁹⁸

8.3.3. Monetarna politika

Što se tiče monetarne politike, režim deviznog kursa i dalje karakterizira aranžman valutnog odbora, koji povezuje konvertibilnu marku (KM) s eurom kao osnovnom valutom, a što osigurava stabilnost unutar složenog institucionalnog okruženja zemlje.⁸⁹⁹ Cilj Centralne banke pri održavanju stabilne domaće valute i dalje je u suprotnosti s primarnim ciljem monetarne politike u EU, a to je stabilnost cijena. Pored toga, Zakon o Centralnoj banci nije u potpunosti usklađen s *acquisem* EU u pogledu zabrane monetarnog finansiranja.⁹⁰⁰

Iako monetarna politika podupire ekonomsku stabilnost, treba osigurati punu nezavisnost Centralne banke zbog čega bi u narednoj godini Bosna i Hercegovina trebala posebno da:

- unaprijedi saradnju i koordinaciju na društveno-ekonomskim reformama među različitim razinama vlasti i ojača analitičke kapacitete vladinih institucija, posebno Ministarstva finansija i trezora BiH;

⁸⁹⁸ Ibid, str. 108

⁸⁹⁹ Činjenica da je aranžman valutnog odbora ostao stabilan i da nije pretrpio šok čak ni za vrijeme pandemije pokazuje kakvo povjerenje ovaj aranžman uživa u javnosti, zbog čega je on važan stub makroekonomske stabilnosti. Međutim, to isto tako podrazumijeva da i druge sfere politike moraju podnijeti teret prilagodavanja vanjskim šokovima, naročito fiskalna politika, što zahtijeva stvaranje dovoljnih fiskalnih rezervi i jači naglasak na srednjoročnu stabilnost i strukturne reforme u cilju unapređenja funkcionisanja tržišta. Ibid, str. 48

⁹⁰⁰ Zakon o Centralnoj banci ne osigurava njenu bezuvjetnu funkcionalnu neovisnost. Centralna banka dužna je izvještavati Parlamentarnu skupštinu o svojim godišnjim revidiranim finansijskim izvještajima radi parlamentarne kontrole, a Predsjedništvo je dužna izvještavati o preliminarnim finansijskim izvještajima. Ovaj drugi zahtjev mogao bi utjecati na nezavisnost Centralne banke. Zakonske odredbe koje uređuju razrješenje članova Upravnog odbora i trajanje imenovanja zamjenskih članova u potpunosti su usklađene s *acquisem* EU. U 2020. godini u Upravni odbor Centralne banke imenovana su tri nova člana. Dva člana imenovana su nakon promjene u sastavu državnog Predsjedništva koje imenuje članove Odbora. Okolnosti imenovanja (i prethodnih razrješenja) mogu izazvati zabrinutost zbog političkog uplitanja. U augustu 2021. godine, Upravnom odboru Centralne banke istekao je mandat, a Predsjedništvo Bosne i Hercegovine nije usvojilo odluku o imenovanju Upravnog odbora. Posljednjeg dana mandata Upravni odbor donio je odluku o primjeni načela kontinuiteta kako bi se omogućilo nesmetano obavljanje osnovnih poslova i funkcija Centralne banke, sve dok Predsjedništvo ne imenuje nove članove Upravnog odbora. Srpski član Predsjedništva također je u više navrata predlagao korištenje rezervi Centralne banke u fiskalne svrhe, što bi narušilo aranžman valutnog odbora. Stoga je od ključnog značaja zadržati fokus na očuvanju integriteta aranžmana valutnog odbora i nezavisnosti Centralne banke u skladu s *acquisem* EU. Ibid, str. 81



- osigura dosljednu političku podršku i visoku vidljivost, svedržavnu odgovornost i koherentnost Programa ekonomskih reformi (PER), uključujući njegov srednjoročni makrofiskalni okvir; poboljša administrativne kapacitete za izradu, provedbu i praćenje reformi; te
- očuva nezavisnost Centralne banke i integritet postojećeg valutnog odbora te bez daljeg odgađanja imenuje članove Upravnog odbora.⁹⁰¹

Ovlasti za nadzor banaka imaju agencije za bankarstvo dvaju entiteta. Iako je bankovni sistem dosad relativno dobro prebrodio šok izazvan pandemijom COVID-19, učinkovitost nadzora bankarskog sektora ometaju rascjepkane nadležnosti i nedovoljna koordinacija.⁹⁰²

S obzirom na to da režim valutnog odbora zemlje ograničava prostor za monetarnu politiku, fiskalna politika je jedan od glavnih instrumenata makroekonomske politike zemlje.⁹⁰³ Međutim, zbog snažne usredsređenosti kreatora politika na održavanje *statusa quo*, ovaj instrument se ne koristi na adekvatan način kako bi se zemlja usmjerila prema snažnijem rastu i bržem sustizanju nivoa prihoda EU.⁹⁰⁴ Pored toga, stanje na računima centralne vlade znatno je pogoršano u 2020. godini, što je rezultat smanjenja prihoda, dok je potrošnja vezana za COVID-19 naglo porasla.⁹⁰⁵ Nedovoljan nivo saradnje među raznim akterima u fiskalnoj politici, ograničena uloga fiskalnog vijeća u zemlji i nepostojanje mehanizma za rješavanje sukoba doprinose ograničenoj efikasnosti fiskalne politike u pogledu jačanja potencijala za rast zemlje.⁹⁰⁶

⁹⁰¹ Ibid, str. 81

⁹⁰² Ibid, str. 81-82

⁹⁰³ Zbog lošeg kvaliteta fiskalnih podataka u cijeloj zemlji, još je teško ocijeniti njen ukupni fiskalni položaj. Tokom posljednjih pet godina prije pandemije, javne finansije su bilježile česte viškove do 2% od BDP-a, u velikoj mjeri zbog politički izazvanih kašnjenja u realizaciji investicionih projekata. Ibid, str. 81

⁹⁰⁴ Ibid

⁹⁰⁵ Dok je za vrijeme pandemije sačuvana makroekonomska stabilnost, fiskalno planiranje za godine nakon pandemije još nije dovoljno prilagođeno mjerama za poticanje rasta... Pandemija je za rezultat imala nagli pad prihoda, dok je potrošnja porasla, čime je višak od 2,2% BDP-a ostvaren u 2019. godini pretvoren u deficit od preko 5% BDP-a u 2020. Općenito, vlasti su usvojile dodatne mjere potrošnje, koje su iznosile oko 2,5% BDP-a za rashode u zdravstvu i opće mjere podrške, kao što su pružanje podrške problematičnim kompanijama i subvencioniranje plata i doprinosa za socijalno osiguranje. Osim toga, do 0.5% BDP-a rezervirano je za obezbjeđivanje garancija za kredite u vezi s pandemijom. Ove brojke su u velikoj mjeri ovakve zahvaljujući sredstvima koja je zemlja dobila kao hitnu pomoć, naročito od MMF-a i Svjetske banke. Ovaj relativno ograničeni pristup vjerovatno je rezultat ograničenja u finansiranju, administrativnih uskih grla, a naročito političkih zastoja koji odlažu proces odlučivanja i provođenje odluka o potrošnji. Ibid, str. 49

⁹⁰⁶ Ibid, str. 49

8.3.4. Socijalna politika i zapošljavanje

Bosna i Hercegovina je izvršila određene pripreme u oblasti socijalne politike i zapošljavanja. Postignut je ograničen napredak u provedbi preporuka datih u 2020. godini, posebno kada su u pitanju propisi o radu. Međutim, i dalje postoje ozbiljni izazovi u pogledu zapošljavanja, socijalne uključenosti i zaštite te smanjenja siromaštva, kao i u pogledu koordinacije među nadležnim institucijama u cijeloj zemlji. Postignut je određeni napredak u razvoju entitetskih i cjelodržavnih strategija zapošljavanja, ali je potrebno uložiti napore za njihovo usvajanje. U cilju jačanja i promoviranja socijalnog dijaloga nije postignut napredak, kao što nije bilo napretka ni u pripremama za korištenje ESF-a. U narednoj godini Bosna i Hercegovina trebala bi da:

- usvoji strategije zapošljavanja na entitetskoj razini i na razini cijele zemlje kao okvir politike, istovremeno osiguravajući dodatne kapacitete za provedbu i praćenje;
- poduzme korake za uspostavu i provedbu Garancije za mlade izradom plana provedbe Garancije za mlade u skladu s modelom i smjernicama EU; te
- unaprijedi socijalni dijalog na svim razinama i sklapanje općih kolektivnih ugovora.⁹⁰⁷

Što se tiče politike zapošljavanja, još uvijek ne postoji cjelodržavna strategija zapošljavanja, a entitetske strategije su istekle. U pripremi su novi nacrti strategija zapošljavanja na entitetskoj razini i za cijelu državu za period 2021-2027. godine. Vlada Federacije BiH, u saradnji s Međunarodnom organizacijom rada, je u maju 2021. godine usvojila Nacrt strategije zapošljavanja za razdoblje 2021-2027. godine i uputila ga u parlamentarnu proceduru.⁹⁰⁸

Nivo nezaposlenosti još uvijek je na visokom nivou.⁹⁰⁹ Ključni faktori za uporno visok stepen nezaposlenosti su nepostojanje odgovarajućih prilika za zaposlenje u privredi, neusklađenost nastavnih planova i programa s potrebama tržišta rada i visoka poreska opterećenja, posebno u pogledu kategorije ljudi s najnižim primanjima. Učešće žena i mladih na tržištu rada je i

⁹⁰⁷ Ibid, str. 82-83

⁹⁰⁸ Ibid, str. 84

⁹⁰⁹ Prema podacima Ankete o radnoj snazi iz 2020. godine, stopa aktivnosti iznosila je 47,7% (referentna dob 20-64 godine), stopa zaposlenosti 40,1% (referentna dob 20-64 godine), stopa nezaposlenosti 15,9% (referentna dob 15-74 godine), a stopa neaktivnosti 52,3%. Od ukupnog aktivnog stanovništva, 60,4% su muškarci, a 39,6% žene. Od ukupnog broja zaposlenih, 61,7% su muškarci, a 38,3% žene, dok od ukupnog broja nezaposlenih muškarci čine 53,7%, a žene 46,3%. Nezaposlenost posebno pogađa dobnu skupinu od 25 do 49 godina, koja čini 60,6% nezaposlenih osoba (22,9% otpada na dobnu skupinu od 15 do 24 godine, 6,4% od 50 do 64 godine i 0,1% na starije od 65 godina). Obrazovna struktura zaposlenih pokazuje da 67,5% ima završenu srednju školu određenog smjera, 20,7% ima diplomu višeg ili visokog obrazovanja, magisterij ili doktorat, a 11,7% završenu osnovnu školu ili nekoliko razreda osnovne škole. Najveći udio u obrazovnoj strukturi nezaposlenih imaju oni sa završenom srednjom školom određenog smjera (70,8%), zatim oni sa diplomom višeg ili visokog obrazovanja, magisterijem ili doktoratom (15,1%) te oni sa završenom osnovnom školom ili nekoliko razreda osnovne škole (14,1%). Ibid, str. 52-53



dalje slabo, zbog čega su vlasti u 2020. godini nastavile provoditi aktivne mjere na tržištu rada koje podržavaju zapošljavanje ranjivih ili ugroženih grupa. Međutim, efikasnost mjera se ne ocjenjuje dovoljno rigorozno. Stepenn dugotrajne nezaposlenosti je i dalje visok te je oko 75% nezaposlenih bilo bez posla duže od godinu dana. Mobilnost radnika unutar zemlje je niska. Manjak kvalifikovanih radnika, dijelom zbog emigracije, je uzrokovao relativno visok rast nominalnih plata u nekim sektorima (+3,8% u 2020. godini za zemlju u cjelini i +4,6% u sektoru građevinarstva). Zbog krize izazvane pandemijom COVID-19 zabilježen je gubitak poslova, najviše u oblasti trgovine i turizma, dok je određenog ograničenog zapošljavanja bilo u oblasti zdravstva i IT usluga. Plate u javnom sektoru su također relativno visoke, naročito kada se uzme u obzir produktivnost sektora koji u određenoj mjeri istiskuje ponudu kvalifikovane radne snage iz privatnog sektora.⁹¹⁰

Još uvijek postoji značajna razlika između zvaničnih i anketnih podataka o nezaposlenosti, što ukazuje na potrebu za unapređenjem statistike tržišta rada u zemlji.

Što se tiče socijalne zaštite i inkluzije, još uvijek ne postoje cjelodržavne strategije za smanjenje siromaštva, socijalne inkluzije i zaštite ili sistem za praćenje provedbe politike na razini države⁹¹¹. Sistem socijalne zaštite i dalje je nerazvijen, a učinkovitost socijalnih transfera je ograničena. Socijalna pomoć nije ni dobro usmjerena niti se temelji na potrebama zbog nepostojanja adekvatnog sistema za prikupljanje podataka. Veliki broj ljudi u Bosni i Hercegovini nema javno zdravstveno osiguranje pa nema pravo ni na osnovni paket zdravstvenih usluga. Osim toga, zbog izrazito decentralizirane strukture rukovođenja, kriteriji za ispunjavanje uvjeta za dobivanje socijalne pomoći razlikuju se između entiteta, okruga i kantona. Uz razlike u kriterijima za ispunjavanje uvjeta, postoje i razlike u obuhvatu s obzirom na ciljne grupe i iznose pomoći. Saradnja između centara za socijalni rad i zavoda za zapošljavanje nije uspostavljena na odgovarajući način. Transformacija ustanova socijalne zaštite, a posebno ustanova za djecu bez roditeljskog staranja, još je u toku. Još uvijek ne postoje cjelodržavne sistematične mjere za poboljšanje položaja starijih osoba. U Republici Srpskoj usvojena je Strategija unapređenja položaja starijih lica za razdoblje 2019-2028. godine, ali je potrebno poduzeti sistematične mjere za poboljšanje položaja starijih osoba na razini države. Bosna i

⁹¹⁰ U prvoj polovini 2021. godine, broj registrovanih zaposlenih je bio za oko 0,8% (7.000 osoba) manji nego godinu ranije, dok je broj nezaposlenih bio 1,8% manji (7.500 osoba). Ovo je za rezultat imalo dalje smanjenje broja radne snage za oko 1,2% ili 14.000 ljudi. Zbog velikog udjela neformalnog zapošljavanja, posebno u oblasti trgovine i turizma, broj osoba koje su izgubile posao mogao bi biti veći od onog kojim raspolažu nadležne uprave. Na osnovu podataka iz Ankete o radnoj snazi (ARS), stopa nezaposlenosti u starosnoj grupi od 15 do 74 godine se povećala na 19,1% u prvom kvartalu 2021. godine, u poređenju sa 16,7% u prvom kvartalu 2020. godine. Ibid, str. 52

⁹¹¹ Na entitetskoj razini postoji širok raspon strategija i zakona koji se odnose na socijalnu uključenost i zaštitu, ali se ne provode zbog nedostatka sredstava, neadekvatnih procedura, standarda i prakse upućivanja drugim institucijama, te općeg nedostatka koordinacije. Ibid

Hercegovina bi trebala usvojiti novi akcioni plan za djecu. U slučaju osoba s invaliditetom još uvijek prevladava institucionalna zaštita. Usluge unutar zajednice koje omogućuju samostalan život nisu adekvatno podržane i ne postoji cjelovita strategija deinstitucionalizacije⁹¹².

Što se tiče zabrane diskriminacije u zapošljavanju i socijalnoj politici, iako se zakoni o radu unutar zemlje bave pitanjem zabrane diskriminacije na radu, osim okvira politike kojima je cilj povećanje mogućnosti zapošljavanja osoba s invaliditetom, ne postoje strategije ili akcioni planovi posebno izrađeni za pitanja diskriminacije pri zapošljavanju.⁹¹³

8.3.5. Energetska politika

Prema Izvještaju za 2021. godinu, u oblasti energetske politike ostvaren je samo ograničen napredak, prvenstveno u pogledu obnovljive energije i energetske efikasnosti. Bosna i Hercegovina još uvijek treba uložiti značajne napore u poboljšanje saradnje i koordinacije u cijeloj zemlji te unaprijediti fragmentiran i nedosljedan zakonodavni i regulatorni okvir. Preporuke date za 2020. godinu i dalje vrijede tako da bi Bosna i Hercegovina trebala da:

- usvoji zakonske okvire za plin i električnu energiju u skladu s trećim energetske paketa na državnom i entitetskom nivou;
- osigura potpuno usklađivanje zakona na entitetskom nivou u oblasti električne energije i plina kako bi se spriječila dalja kašnjenja u otvaranju i funkcionalnom radu tržišta energije i uspostavljanju tržišta za dan unaprijed;
- usvoji propise o obnovljivoj energiji i energetske efikasnosti na državnom i entitetskom nivou u skladu s obavezama koje proizlaze iz Ugovora o Energetskoj zajednici i obaveza iz Deklaracije o Zelenoj agendi za zapadni Balkan sa samita u Sofiji 2020. godine⁹¹⁴.

⁹¹² Deinstitucionalizacija zahtjeva sveobuhvatnu reformu u pogledu finansiranja novih usluga i za izgradnju kapaciteta i za podršku centrima za socijalni rad diljem zemlje. Ibid, str. 85

⁹¹³ Načelo jednakih mogućnosti i jednakog postupanja prema muškarcima i ženama u pitanjima zapošljavanja i socijalne politike uređeno je zakonima o ravnopravnosti spolova i zabrani diskriminacije, te entitetskim zakonima o radu. Ovi zakoni sadrže odredbe o rodnoj jednakosti koja obuhvaća različita područja (zapošljavanje, obrazovanje, obuka i stručne kvalifikacije), međutim, u praksi je provedba propisa protiv diskriminacije i dalje niska. U 2020. godini stopa zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godine iznosila je 40% za žene i 65% za muškarce, što je rezultiralo velikim rodnom jazom u zaposlenosti od 25 procentnih poena... Tržište rada i socijalne politike nisu bili naročito uspješni u bavljenju posebnim potrebama ranjive populacije, koja obuhvaća i Rome. Ibid, str. 85

⁹¹⁴ Bosna i Hercegovina još nije usvojila konkretan, sveobuhvatan i obavezujući akcioni(e) plan(ove) za provođenje Okvirne energetske strategije iz 2017. godine u skladu sa svojim obavezama prema Deklaraciji samita u Sofiji o Zelenoj agendi za zapadni Balkan, kao što



Zbog dugotrajnih problema s funkcioniranjem državnog preduzeća Elektroprenos BiH sigurnost snabdijevanja električnom energijom je ugrožena.⁹¹⁵ Što se tiče sigurnosti snabdijevanja prirodnim plinom, zemlja u potpunosti zavisi od jednog izvora, što Bosnu i Hercegovinu čini ranjivom u slučaju prekida snabdijevanja.⁹¹⁶ Nije postignut napredak u pogledu preuzimanja propisa o obaveznim zalihama nafte i naftnih derivata.

U pogledu stvaranja i funkcionisanja unutarnjeg energetskeg tržišta nije postignut napredak. Energetska zajednica je sankcionirala Bosnu i Hercegovinu u decembru 2020. godine zbog ozbiljnog i ustrajnog neispunjavanja obaveza iz drugog energetskeg paketa u sektoru plina, kao i trećeg energetskeg paketa u sektorima električne energije i plina. Nedostatak zakonskog i regulatornog okvira za plin i električnu energiju na državnom nivou sprečava zemlju da razdvoji operatora prijenosnog sistema, omogućći organizirano unutarnje energetskeg tržište i uspostavi tržište za dan unaprijed. Bosna i Hercegovina treba da usvoji zakonske okvire za plin i električnu energiju koji su u skladu s trećim energetskegim paketom, uz potpuno usklađivanje entitetskih zakona, čime će se spriječiti dalja kašnjenja u otvaranju i razdvajanju energetskeg tržišta.⁹¹⁷

U području energetske efikasnosti, iako pripremljen, novi Nacionalni akcioni plan za energetskeg efikasnost za period 2019-2021. još uvijek nije usvojen.⁹¹⁸

su energetskeg i klimatskeg ciljevi za 2030. u okviru Energetskeg zajednice i *acquisa* EU, te cilja klimatskeg neutralnosti do 2050. godine. To zahtijeva, između ostalog, provođenje postepene politike dekarbonizacije i aktivno učešće u inicijativi za Rudarske regije u tranziciji. Mjere za poboljšanje sigurnosti snabdijevanja potrebno je preusmjeriti s uglja na obnovljive izvore energije... Bosna i Hercegovina je također predana postepenom ukidanju subvencija za ugalj, usklađivanju sa sistemom EU za trgovanje emisijama i uvođenju drugih instrumenata za određivanje cijena ugljika u cilju promovisanja dekarbonizacije. To će biti posebno izazovno za zemlju poput Bosne i Hercegovine čija proizvodnja energije i industrija u velikoj mjeri zavise od fosilnih goriva. Ibid, str. 96-97

⁹¹⁵ U junu je usvojen Investicijski plan TRANSCO-a kojim su deblokirana ulaganja za proizvodnju električne energije, što bi moglo doprinijeti stabilnijem snabdijevanju električnom energijom. Ibid, str. 97

⁹¹⁶ Od aprila 2021. godine Bosna i Hercegovina je počela dobivati prirodni plin putem Turskog toka. Parlament FBiH je usvojio Nacrt zakona o plinovodu Južna interkonekcija sa Hrvatskom (Zagvozd – Posušje – Novi Travnik – krakom do Mostara). Ovaj projekat će doprinijeti jačanju integracije u evropsko tržište plina i povećanju sigurnosti snabdijevanja. U novembru 2020. godine, Regulatorna komisija za energetiku Republike Srpske certifikovala je operatora prenosnog sistema za prirodni plin. U 2021. godini, napuštena rafinerija nafte u Brodu priključena je na hrvatsku mrežu prirodnog plina. Ovaj sporni prekogranični projekat, koji rafineriju povezuje s naftovodom ispod rijeke Save, nije dobio prethodnu saglasnost Predsjedništva i Parlamenta BiH, kao nadležne organe u skladu s nacionalnim propisima i sudskom praksom. Vlasti na državnom nivou razmatraju ovo pitanje. Ibid

⁹¹⁷ Tržište i dalje funkcioniše na osnovu bilateralnih ugovora između dominantnih elektroprivrednih preduzeća i registrovanih trgovaca. Regulatorna tijela su operativna, ali njihovu nezavisnost i dalje ugrožava političko uplitanje. Tržište plina ostaje zatvoreno bez odgovarajućeg regulatornog nadzora i nedostaje mu transparentnost, posebno kada je riječ o određivanju cijena za krajnje potrošače. Zemlja tek treba uskladiti svoj zakonodavni okvir s *acquisem* EU o ugljenovodonicima, što uključuje i preuzimanje Direktive o sigurnosti naftnih i plinskih instalacija na moru. Što se tiče obnovljive energije, ostvaren je određeni napredak. Međutim, još uvijek ne postoji pravni okvir na državnom nivou, a zakonodavstvo na entitetskom nivou treba revidirati u skladu sa principima isplativog okvira podrške. Brčko distrikt je i dalje bez zakonodavstva u ovoj oblasti. Ibid, str. 98

⁹¹⁸ Zemlja treba završiti preuzimanje Direktive o energetskeg efikasnosti i Okvirne uredbe o označavanju energije. U bliskoj saradnji sa Sekretarijatom Energetskeg zajednice, Bosna i Hercegovina je izradila prvu verziju integrisanog Nacionalnog energetskeg i klimatskeg

U oblasti nuklearne energije, nuklearne sigurnosti i zaštite od zračenja Bosna i Hercegovina nije ostvarila napredak, iako je potpisnica Konvencije o nuklearnoj sigurnosti i Zajedničke konvencije o sigurnosti upravljanja istrošenim gorivom i sigurnosti upravljanja radioaktivnim otpadom.⁹¹⁹

Bosna i Hercegovina je postigla određeni nivo pripremljenosti u oblasti transevropskih mreža. Postignut je određen napredak na izgradnji autoputa Koridor Vc. Zakonodavni okvir treba uskladiti s TEN-T i TEN-E propisima za provođenje projekata u oblasti transporta i energije. Reformske mjere koje se tiču povezivanja se i dalje sporo provode. Općenito, transportna i energetska infrastruktura nisu dovoljno razvijene, a s obzirom na to da Bosna i Hercegovina nije u dovoljnoj mjeri provela preporuke iz 2020. godine, one i dalje važe. U narednoj godini Bosna i Hercegovina posebno treba da:

- nastavi s razvojem indikativnog proširenja TEN-T i TEN-E osnovne mreže u skladu s prioritetima utvrđenim u Ekonomskom i investicijskom planu za zapadni Balkan i u Zelenoj agendi;
- usvoji i provodi višegodišnje planove održavanja za drumsku mrežu, kao i efikasnu strategiju održivosti finansiranja za održavanje puteva; te
- izvrši usklađivanje s Uredbom (EU) 347/2013 o smjernicama za transevropsku energetska infrastrukturu.⁹²⁰

8.3.6. Okoliš i klimatske promjene

Bosna i Hercegovina je u ranoj fazi pripremljenosti/ima određeni nivo pripremljenosti u oblasti okoliša i klimatskih promjena, ali su potrebni dodatni naponi u daljoj provedbi i primjeni. Primjetan je ograničen napredak u izvještajnom periodu 2021. godine, uglavnom na entitetskom nivou bez usklađivanja u cijeloj zemlji, zbog čega Država treba osigurati ravnomjeran, usklađen i dosljedan cjelodržavni pristup strateškom planiranju i usklađivanju

plana za period 2021-2030. koji će zamijeniti Nacionalni akcioni plan za energetsku efikasnost. Potrebna su veća zalaganja. Plan treba sadržavati jasne mjere osmišljene za smanjenje emisija stakleničkih plinova putem integriranja klimatskih mjera u sve relevantne sektorske politike, u skladu sa preporukom Energetske zajednice iz 2018. i Zelenom agendom za zapadni Balkan. Ibid

⁹¹⁹ Zemlja će razmotriti učešće u Evropskoj platformi za razmjenu radioloških podataka (EURDEP) i Evropskoj zajednici za hitnu razmjenu informacija u slučaju radiološke opasnosti (ECURIE). Ibid

⁹²⁰ Ibid, str. 99



s *acquisem* EU na svim nivoima vlasti.⁹²¹ Imajući u vidu da preporuke date za 2020. godinu nisu dovoljno primijenjene, one i dalje ostaju na snazi. U narednoj godini Bosna i Hercegovina posebno treba:

- provesti cjelodržavnu strategiju aproksimacije propisa s *acquisem* EU u oblasti zaštite okoliša, pripremiti i usvojiti Strategiju zaštite okoliša i u skladu s tim unaprijediti pravni okvir, ojačati administrativne kapacitete i sisteme praćenja te poboljšati međuinstitucionalnu koordinaciju između svih nadležnih organa, u skladu s obavezama Zelene agende za zapadni Balkan i cilja klimatske neutralnosti do 2050. godine;
- hitno formalizirati procedure imenovanja i funkcije nacionalnih kontakt osoba za Bosnu i Hercegovinu za provedbu svih konvencija o okolišu koje je Bosna i Hercegovina potpisala⁹²²;
- nastaviti s provedbom Pariškog sporazuma uspostavljanjem politika i mjera za ostvarenje ažuriranog nacionalno utvrđenog doprinosa (NDC-a), usvojiti i provesti revidiranu Strategiju prilagođavanja na klimatske promjene i niskoemisionog razvoja te usvojiti integrirani nacionalni energetska i klimatski plan u skladu s preporukom Energetske zajednice.⁹²³

8.4. Potpora Evropske unije

Potpore EU, usmjerena ka osnaživanju BiH na njenom putu ka EU i provedbi odgovarajućih pravnih, administrativnih, institucionalnih i ekonomskih reformi uz ispunjenje niza političkih,

⁹²¹ Horizontalno zakonodavstvo je, u ograničenoj mjeri, usklađeno sa *acquisem* EU. Strategije podsektora i zakonodavni okvir na različitim nivoima vlasti i dalje ostaju neusklađeni u cijeloj zemlji kada su u pitanju odgovarajuće oblasti koje pokrivaju, tako da je sektor okoliša nejednako obrađen. I dalje je potrebno je ažurirati i u potpunosti provesti cjelodržavnu strategiju aproksimacije propisa s *acquisem* EU u oblasti zaštite okoliša koja je usvojena 2017. te dopunjena konkretnijim programima usklađivanja propisa o zaštiti okoliša na nivou entiteta i Brčko distrikta. Jedinствен, integrisani akcioni plan za provedbu i praćenje ove strategije u svim podsektorima još nije usvojen. Trenutno se radi na izradi cjelodržavne strategije za zaštitu okoliša u Bosni i Hercegovini. Još uvijek su potrebni usklađeni napori na nivou cijele zemlje u preuzimanju odredbi procjene utjecaja na okoliš (EIA) i strateške procjene utjecaja na okoliš (SEA) u zakonodavstvo na svim nivoima vlasti i u svim relevantnim sektorima kako bi se osigurala dosljedna usklađenost. Primjena odredbi SEA i EIA treba biti bolja zajedno s potrebnim poboljšanjima u pristupu informacijama i učešću javnosti u procesu donošenja odluka o planiranim investicijama. Očekuje se usvajanje Strategije za prikupljanje, prenošenje i izvještavanje podataka o okolišu. Zakonski okvir koji reguliše ekološke inspekcije i njegova provedba trebaju biti poboljšani u skladu s relevantnim *acquisem* EU. Institucionalne kapacitete treba znatno ojačati. Potrebni su usklađeni napori u cijeloj zemlji kako bi se ostvario napredak u usklađivanju s brojnim horizontalnim direktivama o zaštiti okoliša, kao što su Direktiva o odgovornosti za okoliš, Direktiva o uspostavljanju infrastrukture za prostorne informacije u Evropskoj zajednici (INSPIRE) i Direktiva o kaznenim djelima protiv okoliša. Ibid, str. 101

⁹²² Ibid, str. 101

⁹²³ Ibid, str. 101

pravnih i ekonomskih kriterija te usvajanje i provedbu *acquisa* EU, ogleda se i u pružanju finansijske pomoći.⁹²⁴

Institutionalni okvir za planiranje, provođenje i praćenje pretpristupne pomoći EU (IPA) je uspostavljen i operativan. Kasni dogovor o modalitetima koordinacije za djelotvorno korištenje pretpristupnih fondova uz poštovanje uloge Državnog IPA koordinatora (DIPAK) kako je predviđeno Okvirnim sporazumom o IPA-i. U pogledu pomoći IPA III, još uvijek nedostaju potrebne odluke za uspostavljanje interne platforme za koordinaciju programiranja i provedbu IPA-e.⁹²⁵

Slabosti u pogledu administrativnih kapaciteta u ključnim institucijama koje upravljaju fondovima EU još uvijek se trebaju riješiti. Ljudske resurse treba dalje razvijati kroz odgovarajuće obuke.⁹²⁶

Međutim, u pogledu zakonodavnog okvira, Bosna i Hercegovina još uvijek nema uspostavljen sistem upravljanja strukturnim fondovima EU. Posebno je važno usvajanje cjelodržavne strategije upravljanja javnim finansijama kao uslova za budžetsku podršku.⁹²⁷

I pored poteškoća koje proizlaze iz nepostojanja dogovora o načinu usklađivanja pravnog okvira IPA-e sa sistemom koordinacije za evropske integracije, vlasti Bosne i Hercegovine su ispunile zahtjeve u pogledu programiranja IPA-e III. Vlasti su dostavile Akcione dokumente za Program IPA 2021. Međutim, sposobnosti pripreme projekata i strateškog planiranja i dalje se trebaju unaprijediti kako bi se osigurala puna apsorpcijska sposobnost za IPA III program.⁹²⁸

⁹²⁴ Vijeće Evropske unije donijelo je i uredbu o programu pomoći EU za obnovu, razvoj i stabilizaciju – CARDS. Od 1991. godine do danas, Evropska unija je kroz razne programe pomoći opredijelila € 6,8 milijardi za zapadni Balkan. U 2000. godini, pomoć regionu usmjerena je kroz novi program po nazivu CARDS (Pomoć zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju) koji je usvojen putem Uredbe Savjeta (EC) br. 2666/2000 od 5. decembra 2000. Širi cilj programa je podrška učešću zemalja zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija i Crna Gora, uključujući Kosovo na osnovu Rezolucije Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija 1244 od 10. juna 1999, i Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija) u procesu stabilizacija i pridruživanja. Više na: https://europa.ba/?page_id=533, pristupljeno 16.04.2022. i <https://www.parlament.ba/Content/Read/126?title=Klju%C4%8Dni-doga%C4%91aji-u-odnosima-EU-i-Bosne-i-Hercegovine&lang=hr>, pristupljeno 16.04.2022.

⁹²⁵ Ibid, str. 108

⁹²⁶ Ibid

⁹²⁷ Ibid, str. 114

⁹²⁸ Ibid, str. 109



Ukupan iznos finansijske pomoći EU Bosni i Hercegovini u okviru Instrumenta za pretpri-
stupnu pomoć (IPA) za period 2014-2020. iznosi 530 miliona eura. Pomoć se realizuje pod
direktnim upravljanjem Delegacije EU u Sarajevu⁹²⁹.

Od 2018. godine EU je kroz IPA-u i humanitarne fondove podržala Bosnu i Hercegovinu u
upravljanju migracijama s 80,5 miliona eura. Usvajanje cjelodržavnih sektorskih strategija,
poput one za upravljanje javnim finansijama i zapošljavanje, i dalje je ključni zahtjev kako
bi Bosna i Hercegovina u budućnosti mogla u potpunosti koristiti sredstva IPA-e. Bosna i
Hercegovina koristi i višedržavne i regionalne programe IPA-e i učestvuje u tri programa
prekogranične saradnje, kao i u programima transnacionalne saradnje. IPA III Uredba za
finansijski period 2021-2027. nastavit će da pruža finansijsku podršku regionu, a također će
finansirati Ekonomski investicioni plan (EIP) za zapadni Balkan. EIP su dogovorile Komisija
i zemlje regiona u oktobru 2020. godine. Cilj EIP-a je da podstakne dugoročni ekonomski
oporavak regiona, podrži zelenu i digitalnu tranziciju i podstakne regionalnu integraciju i
približavanje EU. Bosna i Hercegovina uz podršku IPA-e učestvuje u sljedećim programima
EU: Horizont 2020, Kreativna Evropa, Fiscalis 2020, Carine 2020, Evropa za građane, Era-
smus +, Treći program djelovanja EU u oblasti zdravstva te program COSME.⁹³⁰

Iako je podnijela zahtjev za članstvo u EU još u februaru 2016. godine, te bez obzira na snaž-
nu podršku EU⁹³¹, Bosna i Hercegovina još uvijek nije uspjela ispuniti sve potrebne preduv-
jete za otvaranje pregovora za pristupanje.

⁹²⁹ Kao dio odgovora na krizu COVID-19, Bosna i Hercegovina koristi 7 miliona eura za hitnu medicinsku opremu i 73,5 miliona eura za mjere socijalno-ekonomskog oporavka u okviru IPA-e II. EU je takođe omogućila zajam do 250 miliona eura za makrofinansijsku pomoć. Iako je nedavni fokus bio na mobilizaciji podrške kao odgovor na pandemiju COVID-19, IPA je takođe nastavila da pomaže zemlji u ostvarivanju rezultata u ključnim sektorima kao što su reforma pravosuđa, upravljanje migracijama, zapošljavanje, poljoprivreda, životna sredina i razvoj privatnog sektora. Ibid, str. 114

⁹³⁰ Ibid, str. 114-115

⁹³¹ Neupitna potpora evropskoj perspektivi BiH, a i Zapadnog Balkana potvrđivana je više puta: Izjavom iz Sofije, Zagrebačkom izjavom 2020. godine te na sastanku u Brdu kod Kranja 2021. godine kada je utvrđena inicijativa za potporu povezivosti te zelene i digitalne tranzicije u regiji, kao i obveze u području političke i sigurnosne saradnje. U izjavi se upućuje i na niz konkretnih rezultata koji su od koristi za zapadni Balkan, uključujući privredni i investicioni plan vrijedan 30 milijardi eura, predanost povećanju stope procijepljenosti od bolesti COVID-19 i put prema smanjenju troškova roaminga. Za više na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/> i <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/eu-economic-and-investment-plan-unprecedented-support-for-the-western-balkans/>, pristupljeno 20.04.2022.



POPIS SKRAĆENICA

ACER	European Union Agency for the Cooperation of Energy Regulators
AMIF	Asylum and Migration Fund
ATM	Autonomous Trade Measure
B2C	Business-to-consumer
BDP	Bruto domaći proizvod
BiH	Bosna i Hercegovina
BIS	Bank for International Settlements
BMVI	Border Management and Visa Instrument
BND	Bruto nacionalni dohodak
BREXIT	British exit from the EU
BSE	Bovine spongiform encephalopathy
CARDS	The programme of Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CBAM	Carbon Border Adjustment Mechanism
CCCTB	Common Consolidated Corporate Tax Base
CCTB	Common Consolidated Tax Base
CEAP I	Circular Economy Action Plan I
CEAP II	Circular Economy Action Plan II
CEC	Commission of the European Communities
CEFTA	Central European Free Trade Agreement
CESOP	Central Electronic System of Payment information
CF	Cohesion Fund
CFI	Court of First Instance
CINEA	European Climate, Infrastructure and Environment Executive Agency
CoR	European Committee of the Regions
COSME	Programme for the competitiveness of enterprises & SMEs
COVID-19	Coronavirus disease
CTF	Consultative Task Force
DCI	Development Cooperation Instrument
DEGURBA	The Degree of Urbanization

DGC	Directorate Generale of Competition
DIPAK	Ured državnog IPA koordinatora
DSM	Digital Single Market
E-PRTR	European Pollutant Release and Transfer Register
EAEC/Euratom	European Atomic Energy Community
EaFA	European Alliance for Apprenticeships
EAGF	European Agricultural Guarantee Fund
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
EAP	EU Action Plan
EaSI	EU Programme for Employment and Social Innovation
ECA/CA	European Court of Auditors
ECJ	European Court of Justice
ECOFIN	Economic and Financial Affairs Council
ECSC	European Coal and Steel Community
ECU	European Currency Unit
EDES	Early Detection and Exclusion System
EEA	European Environment Agency
EEC	Treaty of Rome
EESC/ESC	European Economic and Social Committee
EEZ	Evropska ekonomska zajednica
EZUČ	Evropska zajednica za ugljen i čelik
EFSA	European food safety authority
ECDC	European Centre for Disease Prevention and Control
EFTA	European Free Trade Association
EGD	European Green Deal
EGF	Evropski fond za prilagodbu globalizaciji
EIA	Environmental Impact Assessment
EIB	European Investment Bank
EIP	European Investment Plan
EK	Evropska komisija
EMFAF	European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund
EMI	European Monetary Institute
EMS	Evropski monetarni sistem
EMU	Evropska monetarna unija



ENI	European Neighbourhood Instrument/ Europski instrument susjedstva
ENISA	European Union Agency for Cybersecurity
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EPFRR/EAFRD	European Agricultural Fund for Rural Development
ERASMUS +	Obrazovanje, obuka, mladi i sport
ERDF	European Regional Development Fund
ERM	Exchange-rate mechanism
ESB/ECB	Evropska središnja banka/Evropska centralna banka
ESCB	European System of Central Banks
ESF	Evropski socijalni fond
ESF+	Evropski socijalni fond Plus
ESIF	European structural and investment funds
ESPN	Evropska mreža socijalne politike
ESZ	Evropska strategija zapošljavanja
EU	Evropska unija
EU SDS	EU Sustainable Development Strategy
EU SILC	European Union Statistics on Income and Living Conditions
EURES	European cooperation network of employment services
EUROATOM	European Atomic Energy Community
EuroHPC	The European High Performance Computing
EZ	Evropska zajednica
F4F	Fit for Future
FP	Finansijska perspektiva
Frontex	European Border and Coast Guard Agency
FUA	Functional urban area
G-20	Group of Twenty Finance Ministers and Central Bank Governors
G-7	The Group of Seven
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
GNI	Gross National Income
IGC	Intergovernmental conference
IKT	Informacijska i komunikacijska tehnologija
INDC	Intended Nationally Determined Contributions
IORP	Institutions for occupational retirement provision

IPA	Instrument for Pre-Accession Assistance/Instrument za pretpristupnu pomoć
ISF	Internal Security Fund
JASPERS	Joint Assistance to Support Projects in European Regions
JEREMIE	Joint European Resources for Micro and Medium Enterprises
JESSICA	Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas
JRC	Opća uprava za Zajednički istraživački centar
JTF	Fund for just transition
KM	Konvertibilna marka
LAUs	Local Administrative Units
MFF	Multiannual Financial Framework
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NCB	Nacionalna Centralna banka
NDC	Nationally Determined Contributions
NDCs	Nationally Determined Contributions
NECP	National Energy and Climate Plans
NEET	Young people neither in employment nor in education or training
NUTS	Nomenclature des Unités territoriales statistiques
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OLAF	European Anti-Fraud Office
OMC	Otvoreni model koordinacije
PDO	Protected Designations of Origin
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PER	Program ekonomskih reformi
PGI	Protected Geographical Indication
PIC	Public Internal Control
RAL	Reste à liquider
REACT-EU	Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
RIA	Regulatory Impact Assessment
RoO	Rules of Origin for goods moving between the UK and EU
SAP	Stabilisation and Association Process
SDG	Sustainable Development Goals
SEA	Single European Act



SET	Strategic Energy Technology Plan
SMET	Single Market Enforcement Task Force
Social OMC	Open Method of Coordination on Social Protection and Social Inclusion
SPS	Sanitary and phytosanitary measures
SSP	Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
TAC	Total Allowable Catch
TBT	Technical barriers to trade
TCA	EU–UK Trade and Cooperation Agreement
TEN-E	Trans-European Network for Energy
TEN-T	Trans-European Transport Network
TERCET	Territorial typologies
TEU	Treaty on European Union
TFA	Trade Facilitation Agreement
ToA	Treaty of Amsterdam
ToN	Treaty of Nice
TOR	Traditional Own Resources
TSG	Traditional Speciality Guaranteed
UEU	Ugovor o Evropskoj uniji
UEZ	Ugovor o Evropskoj zajednici
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Evropske unije
UIO	Uprava za indirektno oporezivanje
UN	Ujedinjeni narodi
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
VFO	Višegodišnji finansijski okvir
WTO	World Trade Organization
YEI	Inicijativa za zapošljavanje mladih
FEAD	Fond za pomoć najugroženijim
ZAP	Zajednička agrarna politika
ZPP	Zajednička poljoprivredna politika
PROGRESS	PRoMoting Global Responsible research and Social and Scientific innovation

POPIS LITERATURE

Knjige i članci

Andić, S.: Budžet Europske unije kao specifikum javnih finansija, dostupno na <http://www.cefi.edu.rs/wp-content/uploads/2016/05/BUDZET-EUROPSKE-UNIJE-KAO-SPECIFIKUM-JAVNIH-FINANSIJA.pdf> Arnorsson, A. Zoega, G.: *On the Causes of Brexit*, Birkbeck, University of London, 2016.

Anskaityte, I. i Pantzer, Y.: *EU's Common Agricultural Policy: Key Things You Should Know*, 2020, dostupno na <https://www.slowfood.com/eus-common-agricultural-policy-key-things-you-should-know/>

Ayele, Y., Gasiorek, M., Holmes, P., Jerzewska, A., Walmsley, S.: Taking Stock of the UK-EU Trade and Cooperation Agreement: Trade in Goods, Briefing Paper 52 – January 2021, UK Trade Policy Observatory

Bache, I.: *The Politics of European Union Regional Policy: Multi-Level Governance or Flexible Gatekeeping?*, Sheffield Academic Press, 1998.

Balassa, B.: *The Theory of Economic Integration*, Illinois, 1961.

Baldvin, R. i Wyplosz, Ch.: *Ekonomija Europskih integracija*, Treće izdanje, Data Status, Beograd, 2009

Balić, L.: *Europska unija: Parlament i demokratizacija*, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019.

Barić-Punda, V. Grčić, B., Pečarić, M.: *Hrvatska i EU*, Ekonomski fakultet u Splitu, 2006.

Barnard, C. & Leinarte, E.: *Movement of goods under the TCA*, Legal Studies Research Paper Series, Paper No. 31/2021, November 2021

Baun, M. i Dan, M.: *Cohesion Policy in the European Union*, London: Palgrave, 2014

Begić, I. K.: *Ekonomska politika*, Sarajevo, 2000.



Behrens, A. i Egenhofer, C.: *Energy policy for Europe: identifying the European added-value*, Centre for European Policy Studies Task Force Report, 6 March 2008

Black, R. A., Jr.: *Plus ça Change, Plus C'est le Même Chose: Nine Governments in Search of a Common Energy Policy u Policy-Making in the European Communities*. Ed. Wallace, H., Wallace, W. and Webb, C., New York: John Wiley & Sons., 1977

Bourne, A. K.: *Regional Europe*, in Michelle Cini (ed.), *European Union Politics*, Oxford University Press, 2006

Brekalo, M.: *Monetarni suverenitet i Eurozona*, Osijek: Svjetla grada d.o.o., 2011.

Browne, J, Johnson, P. i Phillips, D.: *The budget of the European Union: a guide*, The Institute for Fiscal Studies, 2016., str. 12, dostupno na <https://ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN181.pdf>

Buesa, A., Kataryniuk, I., L'Hotellerie-Fallois, P. i Moreno, S.: *The EU-UK Trade And Cooperation Agreement (TCA)*, Economic Bulletin, Analytical Articles, 1/2021

Büchler, S.: *The Foundation and Completion of the EU's Internal Energy Market*, Louisiana State University, Baton Rouge - Center of Civil Law Studies, 2014

Chen, Shu-Chien J.: *Neutrality as Tax Justice: The Case of Common Consolidated Corporate Tax Base under the EU law*, European studies vol. 5/2018

Cipriani, G.: *Financing The Eu Budget,- Moving Forward Or Backwards?*, Rowman & Littlefield International, Ltd. Unit A, Whitacre Mews, London, 2010

Coleman, W. D. and Tangermann, S.: *The 1992 Reform, The Uruguay Round And The Commission: Conceptualizing Linked Policy Games*, Journal of Common Market Studies 37(3): 385–405, 199

Cornielje, S.: *The Costly Stalemate of EU VAT Harmonization*, EC Tax Review Volume 31, Issue 2, 2022.

Countouris, N., Ewing, K.D. i Hendy, J. QC: *The EU-UK Trade and Cooperation Agreement and workers' rights*, ETUI Policy Brief N°3/2021 European Economic, Employment and Social Policy

Craig, P.: *The Evolution of the Single Market*, The Law of the Single European Market Unpacking the Premises, Hart Publishing Oxford and Portland, Oregon, 2002

Crombez, C i Høyland, B.: *The Budgetary Procedure in the European Union and the Implications of the Treaty of Lisbon*, KU Leuven, Department of Managerial Economics, Strategy and Innovation (MSI), OR 1227, 2013

Csűrös, G.: *Characteristics, Functions And Changes (?) of Eu Budget*, Curentul Juridic, The Juridical Current, Le Courant Juridique, Petru Maior University, Faculty of Economics Law and Administrative Sciences and Pro Iure Foundation, vol. 55, 2013

Čapeta, T.: *Europska unija po Lisabonskom ugovoru*, Hrvatska Javna uprava, god. 10. (2010.), br. 1.

Daniela, P.: *Corporate Income Tax Harmonization in the European Union*, Palgrave Macmillan Studies in Banking and Financial Institutions, 2012.

Daugbjerg, C.: *Sequencing in public policy: the evolution of the CAP over a decade*, 2009., str. 400., dostupno na <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13501760802662698>

Davies, K.: *Understanding EU Law*, Second Edition, Cavendish Publishing Limited London, 2003.

Dedman, M. J.: *The Origins and Development of the European Union 1945–2008, A history of European integration* Routledge, Second edition, 2010.

Delgado, F. J., Freire-González, J. i Presnoa, M. J.: *Environmental taxation in the European Union: Are there common trends?*, Elsevier, Economic Analysis and Policy, Volume 73, March 2022

Diebold, W.: *The Schuman plan: A Study in Economic Cooperation, 1950- 1959*. New York: Published for the Council on Foreign Relations by Praeger., 1959

Dragojlović N.: *The European Monetary Union*, Revija za Europsko pravo: VI (2004) 1, Centar za pravo EU, Kragujevac

Drenovak-Ivanović, M.: *Ekološko pravo Europske unije: načela i karakteristike posebnih upravnih postupka*, Univerzitet u Beogradu – Pravni fakultet, Beograd 2017



- Durđević, Z.: Proračun Europske unije Financijska teorija i praksa 28 (2) str. 181-202, 2004
- Derđa, D.: Institucionalni ustroj izvršne i upravne vlasti u Europskoj uniji, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta Rijeka, (1991) v. 28, br. 2, 1185-1218, 2007.
- Đurić K., Tomaš Simin M., Glavaš Trbić D., Lukač Bulatović M.: Izazovi zajedničke agrarne politike Europske unije u periodu posle 2020. godine, dostupno na <https://scindeks-clanci.ceon.rs/data/pdf/2217-5458/2020/2217-54582003034Q.pdf>
- Einaudi, L.: *The Generous Utopia of Yesterday Can Become the Practical Achievement of Tomorrow: 1000 Years of Monetary Union in Europe*, National Institute Economic Review No. 172, 2000.
- El- Agraa, Ali M., and Yao- Su Hu: *National versus Supranational Interests and the Problem of Establishing an Effective EC Energy Policy*, Journal of Common Market Studies 22(4) (June), 1984
- El-Agraa, A. M.: *The European Union Economics and Policies*, Ninth Edition, Cambridge University Press, 2011
- Erjavec, E. and Lovec, M.: *Research of European Union's Common Agricultural Policy: disciplinary boundaries and beyond*, European Review of Agricultural Economics Vol 44 (3), 2017
- European Council, *European Council Meeting, Lisbon, 23 and 24 March 2000, Presidency Conclusions*, 2000
- Exchengreen, B.: *European Monetary Unification*, Journal of Economic Literature Vol. XXXI, 1993.
- Ferrera M., Matsaganis M., Sacchi S.: Model otvorene koordinacije protiv siromaštva: Novi "proces socijalnog uključivanja" Europske unije, 396 Rev. soc. polit., god. 11, br. 3-4, str 395-409, Zagreb 2004. <https://hrcak.srce.hr/file/47668>
- Gabriel, M.: *Euro – Advantages and Disadvantages*, CES Working Papers – Volume VI, Issue 3
- Gadžo, S.: Oporezivanje dobiti u Europskoj uniji: novi Akcijski plan Europske komisije. Porezni vjesnik: službeno glasilo Porezne uprave Republike Hrvatske, 2015.
- García, M. J.: *Smart Regulation Law-Making And Participatory Democracy: Consultation In The European Union*, Revista catalana de dret públic N°. 59, 2019, pages 85-96

- Gardiner, S. M.: *A Core Precautionary Principle*, Journal of Political Philosophy 14/2006
- Garzon, I.: *Reforming the Common Agricultural Policy: History of a Paradigm Change*, Palgrave Macmillan, Houndmills, 2006
- Gechev, V.: *The Doha round negotiations and EU's Common Agriculture Policy*, 2017., dostupno na https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2921185
- Gent, 1999.; Rehbinder, E. and Stewart, R.: *Environmental Protection Policy, Integration Through Law, Europe and the American Experience*, Volume 2, Walter De Gruyter, Berlin - New York, 1985. <https://www.elni.org/elni/elni-review/archive/elni-2021-rehbinder>
- Gerard, D.: *EU Competition Policy after Lisbon: Time to Review the 'State Action Doctrine'?*, Research Fellow, Chair of European Law, Louvain University (UCL) and Fulbright-Schuman Visiting Research Scholar, Harvard Law School (Institute for Global Law & Policy), January 2010
- Grasslands and Herbivore Production in Europe and Effects of Common Policies*, Quae, 2014. ProQuest Ebook Central, str. 319, dostupno na <http://ebookcentral.proquest.com/lib/wuww/detail.action?docID=6733978>
- Haas, E. B.: *The uniting of Europe; political, social, and economic forces, 1950–1957* (Stanford University Press, 1958.;
- Hadžiahmetović A.: *Ekonomija Europske unije*, Sarajevo, 2011
- Halmaghi, E. E.: *Environmental Action Programmes of the European Union – Programmes Supporting the Sustainable Development Strategy of the European Union*, Scientific Bulletin Vol. XXI No 2(42) 2016 <https://sciendo.com/pdf/10.1515/bsaft-2016-0040>
- Handbook on Cohesion Policy in the EU* Edited by Piattoni, S. i Polverari, L.: *The history and evolution of Cohesion policy* tekst Brunazzo, M.: *The history and evolution of Cohesion policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2016
- Happold, M i De Boeck, M.: *The European Union And The Energy Charter Treaty: What Next After Achmea? The European Union As An Actor In International Economic Law* (T.M.C. Asser Press: 2019. Forthcoming)



Healey, N. M.: *From The Treaty Of Rome To Maastricht: The Theory And Practice Of European Integration*, u: Healey, N. M.: *The Economics Of The New Europe: From Community To Union*“, Taylor & Francis e-Library, 2003.

Héritier, A.: *New Modes of Governance in Europe: Policy Making without Legislating?* IHS Political Science Series: 2002, No. 81, dostupno na https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_81.pdf

Hey, C.: *EU Environmental Policies: A short history of the policy strategies*, EU Environmental Policy Handbook, dostupno na http://aei.pitt.edu/98675/1/environ_policies...pdf

Hix, S.: *The political system of the European Union*, New York: St Martin's Press, 1999. Citirano u Bocse, AM.: *International Networks, Advocacy and EU Energy Policy-Making*, Palgrave Macmillan, 2021

Hodak Mintas, Lj.: *Europska unija*, Zagreb, 2010

Hooghe, L.: *The mobilisation of territorial interests and multilevel governance*, 2002. u Balme, R., Chabanet, D. i Wright, V. (eds): *L'Action Collective en Europe*, Paris: Presses de Sciences Po

Horak, H., Dumančić, K. i Šafranko, Z.: *Sloboda poslovnog nastana trgovačkih društava u pravu Europske Unije*, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, Zagreb, 2013

Hull, G.: *Normative Aspect of Substantive precautionary principles*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1013357>

Imamović-Čizmić, K.: „Modaliteti pravne zaštite tržišne konkurencije i njihova primjena u ekonomiji Bosne i Hercegovine“, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Sarajevo, 2012

Imamović-Čizmić, K.: *Better Regulation Concept Application in Bosnia and Herzegovina – Limitations and Solutions*, 2nd International Scientific Conference – EMAN 2018 – Economics and Management: How to Cope With Disrupted Times, Ljubljana – Slovenia, March 22, 2018, Conference Proceedings published by: Association of Economists and Managers of the Balkans, Belgrade, Serbia; Faculty of Management Koper, Slovenia; Doba Business School – Maribor, Slovenia; Integrated Business Faculty – Skopje, Macedonia; Faculty of Management – Zajecar, Serbia, ISBN 978-86-80194-11-0

Imamović-Čizmić, K.: *Pravne i institucionalne pretpostavke procjene učinaka propisa u BiH*, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, LVIX – 2016.

- Jelčić, B.: Harmoniziranje oporezivanja prometa u Europskoj ekonomskoj zajednici, *Ekonomski pregled*, Zagreb, 1.-2./1992.
- Jelčić, B.: Porezni sustav i porezna politika, *Informativ*, Zagreb 1998.
- Jurić, D. i Jakšić, J.: Sloboda pružanja usluga u pravu Europske unije i njezino ostvarenje u Republici Hrvatskoj, *Hrvatska pravna revija*, listopad 2016
- Kaczorowska, A.: *European Union Law*, Routledge, 2008.
- Kandžija, V. i Host, A.: *Europski monetarni sustav*, *Ekonomski pregled*, 52 (11-12) 1263-1282, 2001.
- Kapural, M.: Sloboda kretanja radnika u proširenoj Europskoj Uniji i njezin utjecaj na Hrvatsku, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, dostupno na <http://www.ijf.hr/Eu3/kapural.pdf>, pristupljeno 29.03.2022
- Keeler, T. S. J.: *De Gaulle and Europe's Common Agricultural Policy: The Logic and Legacies of Nationalistic Integration*, *French Politics and Society* Vol. 8, No. 4, 1990
- Kesner-Škreb, M.: Ekonomska i socijalna kohezija u Europskoj uniji, *Financial Theory and Practice*, 2010, 34 (4), 435-436, dostupno na <http://www.ijf.hr/pojmovnik/kohezija.htm>
- Kesner-Škreb, M.: Financijska teorija i praksa, 2006, 30 (4), 407-408
- Kesner-Škreb, M.: Financijska teorija i praksa, 31(3), 2007.
- Kesner-Škreb, M.: Lisabonska Strategija, *Pojmovnik Institut za javne financije*, Zagreb UDK 331.5:364.23(4-67 EU)
- Khadzhiev, T.: *Taxation And Tax Transformations To The Digital Economy Conditions*, Institute of Economics and Finance, Chechen State University, Russia, Grozny, 2019
- Koprić, I., Musa, A. i Lalić Novak, G.: *Europski upravni prostor*, Institut za javnu upravu, Zagreb, 2012.
- Kosić I.: Reformski procesi BiH U labirintu (samo)nametnutih očekivanja, Vanjskopolitička inicijativa BiH, dostupno na <https://vpi.ba/wp-content/uploads/2017/06/5.6.2017.-ANALI-ZA-FINAL.pdf>



Lavrysen, L.: *Good intentions and less good results: The five environmental action programmes and their transposition into secondary legislation*, <https://biblio.ugent.be/publication?q=parent+exact+%22REVUE+DES+AFFAIRES+EUROPEENNES+%3D+LAW+%26+EUROPEAN+AFFAIRES%22>

Lehotay, V.: *Environmental Law energy, energy policy, energy law in the European Union*, Journal of Agricultural and Road to the European Energy Union: 28/2020

Lindberg, L. N.: *The political dynamics of European economic integration*, Stanford University Press, 1963..;

Manzella, G. P. i Mendez, C.: *The turning points of EU Cohesion Policy*, Report Working Paper, European Policies Research Centre, University of Strathclyde, January, 2009

Marjanović, D., Radojević, P.: *Kontrola budžeta i finansiranje javnih potreba - Control of the budget and financing of public needs*, Strategijski menadžment i sistemi podrške odlučivanju u strategijskom menadžmentu. Ekonomski fakultet, Subotica, 2011

McGowan, F.: *Energy policy*, u Kassim, H.M. (ed.), A.: *The European Union and National Industrial Policy*, London: Routledge, 1996

Meškić, Z. i Samardžić, D.: *Pravo Europske unije I*, TDP Sarajevo - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Otvoreni Regionalni Fond za jugoistočnu Europu - Pravna reforma, 2012.

Mette, S.: *Europäischer Binnenmarkt und Mehrwertsteuerharmonisierung*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1994.

Meyn, M.: *Update on the CAP Health Check*, Overseas Development Institute, London, 2008

Mijatović N.: *Usklađivanje europskog PDV-a – povijesni prikaz*. Pravni fakultet, Zagreb

Mijatović, N.: *Oporezivanje prometa*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, 2005.

Mijatović, N. i Lerman, B.: *Proračunska pitanja Europske Unije: Preispitivanje financijske autonomije*, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 28 No. 2, 2012

Mijatović, N.: *Oporezivanje u Europskoj uniji: promicanje unutarnjeg tržišta i ekonomskog rasta*. Porezni vjesnik 4/2015.

- Mijatović, N.: Reforma financiranja Europske unije (porezni aspekti), Porezni vjesnik 6/2016
- Mileta V.: Agrarna politike Europske zajednice, Politička misao, Vol . XIX/1982/, No. 4
- Milikotin Tomić, D., Horak, H., Šoljan, V. i Pecotić Kaufman, J.: Europsko tržišno pravo, Školska knjiga Zagreb, 2006
- Misita, N.: Uvod u pravo Europske unije, Pravni fakultet, Univerzitet u Sarajevu, 2019.
- Moyer, H.W.: *EC Decisionmaking, The MacSharry reforms of the CAP, Maastricht and the Uruguay Round*, Third Biennial International Conference of the European Community Studies Association, Washington, D.C., 1993., dostupno na: <http://aei.pitt.edu/7239/1/002490.PDF>
- Mundell, R.: *The Significance of the Euro in the International Monetary System*, The American Economist Vol. 47, No. 2, 2003.
- Musa, A.: Prilagodba procesa izrade propisa Europskim integracijama: Novine i Izazovi, Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske, Vol.VI No.1, 2015.
- Nerudová, D.: *Tax competition and tax harmonization in the European Union*, January 2004, Acta Universitatis Agriculturae et Silviculturae Mendelianae Brunensis 52(6)
- Niazi, S.: *Tax harmonization in the EU: insights on political and legal fusion under neofunctional rationale*, Journal of Politics and Law, 9(4), 2016.
- Nikolajev, A.: Coaseova teorema i njene praktične implikacije, Godišnjak Pravnog fakulteta, Sarajevo, 2015.
- Olexová, C. i Husťák, M.: *Harmonization of Value Added Tax Applicable in the Slovak Republic in European Union Legislation*, 5th International Multidisciplinary Scientific Conference on Social Sciences & Arts SGEM 2018.
- P. K.: *Article 102 Enforcement Between Effectiveness and Due Process*, Hellenic Competition Commission, University College London, dostupno na: [http://www.agcm.it/AGCM_ITA/EVENTI/EVENTI.nsf/cd33e4d549490cb4c125699000386c4c/6649a12876e6a-187c12577000035b4ec/\\$FILE/Komninos9Aprile.pdf](http://www.agcm.it/AGCM_ITA/EVENTI/EVENTI.nsf/cd33e4d549490cb4c125699000386c4c/6649a12876e6a-187c12577000035b4ec/$FILE/Komninos9Aprile.pdf)
- Pandurević, N.: *Integracija u unutrašnje tržište EU kao ključni elemenat procesa Europskih integracija*, SUI GENERIS. Znanstveno-stručni časopis o europskim integracijama, Direkcija za Europske integracije, 2018



Papadakis, E.: *Challenges for Global Environmental Diplomacy in Australia and the European Union*, Australian National University, National Europe Centre, Paper No. 21, 2002., dostupno na <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/41009/3/papadakis.pdf>

Pirlot, A.: 'Some observations on the tax-related provisions in the EU -UK Trade and Cooperation Agreement' (2021)1 *British Tax Review* pp. 1-14 "This material was first published by Thomson Reuters, trading as Sweet & Maxwell, 5 Canada Square, Canary Wharf, London, E14 5AQ, in the *British Tax RRadaelli, C. M.: Harmful Tax Competition in the EU: Policy Narratives and Advocacy Coalitions*, *Journal of Common Market Studies*, 37 (4), 1999.

Raffensberger, C.: *Protecting Public Helath and the Environment: Impeneting the Preacutinary Principle*, Island Press, 1999

Redgwell, C.: *Energy, Environment and Trade in the European Community*, *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 12, no. 1, February 1994

Rodin, S.: 'Europski parlament – izbor, nadležnosti i metode rada', *Politička misao: časopis za politologiju*, Vol. 27 No. 2, 1990.

Rodríguez, M.: *The Eu Budget: The New MFF and The Recovery Instrument: Next Generation Eu Pilar*, Instituto Español De Analistas Financieros, 2021, str. 173, dostupno na https://www.ieaf.es/images/Publicaciones-FEF/Anuarioeuro2021/10_The_EU_budget.pdf

Ross, G.: *Economic and Monetary Union Twenty Years after Maastricht: Case Studies in European Union Intergovernmentalism*, *Revue québécoise de droit international* Année 2012 H-S 2 pp. 173-185

Rubić, M.: 'Provjera poštivanja načela supsidijarnosti u procesu donošenja odluka na europskoj razini', *Pravni vjesnik : časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku*, Vol. 30 No. 3-4, 2014.

Sadeh, T. and Verdun, A.: 'Explaining Europe's Monetary Union: A Survey of the Literature', *International Studies Review* Vol. 11, No. 2, 2009.

Schmidt, Ch.: *Real Convergence in the European Union: An Empirical Analysis*, 1997.

Schröer-Schallenberg, S.: 'The legality of non-harmonised excise duties in the European internal market using the Federal Republic of Germany as an example', *World Customs Journal*, vol. 6 (2)

Scobie, H. M.: *European Monetary Union_ Progress and Prospects*, Routledge (1998)

- Seely, A.: *VAT: European law on VAT rates*, Briefing Paper Number 2683, 17 January 2019.
- Simona, M.: *Scutaru', The Social Policy Of The European Union: Mechanisms And Principles*, Research and Science Today, 9, 2015
- Squeff, T.: *The development of European union common agricultural policy*, Brazilian Journal of International Law, 13(3), 2016
- Stanković, V.: *Pravo privrednog sistema*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, Beograd, 1991.
- Stanković, V.: *Pravo privrednog sistema*, Dosije, Beograd, 1999.
- Stead D. (2007) *Common Agricultural Policy*. EH.Net Encyclopedia, (Robert Whaples ur.), dostupno na <https://eh.net/encyclopedia/common-agricultural-policy/>
- Stubbs, P. Zrinščak, S.: *Proširena socijalna Europa? socijalna politika, socijalna uključenost i socijalni dijalog u Hrvatskoj i Europskoj uniji // Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: Ususret izazovima pregovora / Ott, K. (ur.). Zagreb: Instiut za javne financije: Zaklada Friedrich Ebert, 2005*
- Sutcliffe, J. B.: *The 1999 reform of the structural regulations: multi-level governance or enation-alization? Journal of European Public Policy*, 7 (2), 2000
- Šimović, H.: *Fiscal System And Fiscal Relations in the European Union: Political Restraints and Alternative Approach to Public Finance*, University of Zagreb, Faculty of Economic and Business, Working Paper Series, Paper No. 07-04, 2007
- Šimović, H.: *Proračun Europske unije*, *Financijska teorija i praksa* 29 (3), 2005
- Šoljan, V.: *Vladajući položaj na tržištu i njegova zlouporaba u pravu tržišnog natjecanja Europske zajednice*, *Ibis grafika*, Zagreb, 2004
- Špoljarić, D., Bucić, N.: *Proračun Europske unije s analitičkim prikazom proračunskih prihoda u 2018.*, *Financije i pravo*, Vol. 7 No. 1, 2019
- Talus, K.: *EU Energy Law and Policy*, Oxford University Press, 2013
- The evolution of the EU environment and climate policy framework: from the 6th to the 7th EAP*, Trinomics, Issue Specific Paper Number 2 June 2019



Trandafir, A.: *Tax harmonization measures at EU level in the corporate tax field*, Contemporary Readings in Law and Social Justice, 2013., 5(2)

Tyniewicki, M.: *General Budget and Budget Law of the European Union*, Temida 2, Faculty of Law, University of Białystok, 2008

Učinci direktiva Europske unije u nacionalnom pravu s izabranim presudama Europskog suda u punom tekstu i komentarom, Urednici Siniša Rodin, Tamara Čapeta, Ministarstvo pravosuđa Republike Hrvatske, 2008.

Vataman, D.: *History of the European Union*, Lex ET Scientia International Journal 17, no. 2 (2010)

Vicki L., Duffield, B. J.: *Toward a common European Union energy policy: problems, progress, and prospects*, Palgrave Macmillan, 2011. Part I

Von der Groeben., H.: *Harmonizing taxes - a step to European integration*, European Community Information Service, 1968.

Vuković, I., Vizjak, A.: Utjecaj monetarne unije i programa uvođenja eura na daljnji razvoj Europske unije, Politička misao, Vol XXXVII, (2000.), br. 3

Wasserfallen, F.: *Political and Economic Integration in the EU: The Case of Failed Tax Harmonization*, Journal of Common Market Studies, 52(2), 2014.

Webber, D.: *The Hard Core: The Franco-German Relationship and Agricultural Crisis Politics in the European Union*, European University Institute, Working Paper RSC No 98/46, dostupno na https://cadmus.eui.eu/bitstream/id/1523/98_46t.htm/

Winston W. C.: *Brexit and its economic consequences*, The World Economy, vol. 41, no 9, 2018.

Wynn, T., Ferrer, H. N.: *The Eu Budget The Uk Rebate And The Cap – Phasing Them Both Out? Ceps Task Force Report*, Centre For European Policy Studies Brussels, 2007

Xanthaki, H.: *European Union Legislative Quality After The Lisbon Treaty: The Challenges Of Smart Regulation*, Statute Law Review, 35, 2013.

Zukrowska, K.: *Consequences of monetary union for european integration*, Polish Quarterly of International Affairs, 6(3), 1997

Лазих, Ј. Т.: *Енергетска политика Европске уније – инструменти и примена*, <https://www.kcns.org.rs/agora/energetska-politika-Europske-unije-instrumenti-i-primena/>

Pravni akti, izvještaji, studije i ostali izvori

Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee, the Committee of the regions and the European investment bank Clean Energy For All Europeans COM/2016/0860 final <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52016DC0860>

Commission of the European Communities, A Regional Policy for the Community, COM (69) 950, 15 October, 1969., Brussels,

Commission of the European Communities, Commission Staff Working Paper ‘Cohesion Policy: Responding to the economic crisis’, A Review of the Implementation of Cohesion Policy Measures Adopted in Support of the European Economic Recovery Plan, Brussels, 25.10.2010 SEC(2010) 1291 final.

Commission of the European Communities, Community Structural Funds 1994–1999: Revised Regulations and Comments, Luxembourg, 1993

Commission of the European Communities, Fifth Report on Economic and Social Territorial Cohesion, Luxembourg: Publications Office of the European Union. (CEC 2010b), dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2010/fifth-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion-investing-in-europe-s-future

Commission of the European Communities, Guide to the Reform of the Community Structural Funds, Luxembourg, 1988.

Commission of the European Communities, Report on Regional Problems of the Enlarged Community, COM (73) 550 def., Brussels, 1973.

Commission of the European Communities, Third Report on Economic and Social Cohesion: A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation, February, 2004

European Commission, The control system for Cohesion Policy, How it works in the 2007–13 Budget period, October 2009



European Labour and Social Affairs Policy Paper no 255, Harmful tax competition overcoming unfair frugality, Notre Europe – Jacques Delors Institute, 2020

HM Customs & Excise, Explanatory Memorandum on (a) a Commission report on the approximation of VAT rates in the Community ..., 20 February 1995 navedeno prema Seely, A.: VAT: European law on VAT rates, Briefing Paper Number 2683, 17 January 2019.

Jones, C.: EU Common Agricultural Policy: 2008 CAP Health Check, dostupno na <https://senedd.wales/Research%20Documents/EU%20Common%20Agricultural%20Policy%202008%20CAP%20Health%20Check%20-%20Research%20paper-26022008-76452/08-007-English.pdf>

OECD (1998) Harmful Tax Competition: An Emerging Global Issue

OECD. Agricultural policy, dostupno na https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/agricultural-policy/indicator-group/english_22d89f8c-en,

Stolton, S.: *ECB issues stark warning on Big Tech cryptocurrency projects*, 2021., dostupno na <https://www.euractiv.com/section/digital/news/ecb-issues-stark-warning-on-big-tech-cryptocurrency-projects/>

Study on reduced VAT applied to goods and services in the Member States of the European Union, Copenhagen Economics, 21 June 2007

Van den Temple, A.J. (1970) Corporation tax and individual income tax in the European Communities. Studies: Competition - Approximation of Legislation 15, 1970. [EU Commission - Working Document], dostupno na: <http://aei.pitt.edu/40293>

A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system, European Commission, TAXUD dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-09/report_evaluation_vat.pdf

ACER, dostupno na <https://www.acer.europa.eu/the-agency/about-acer>

Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Vodič kroz zajedničku poljoprivrednu politiku, dostupno na https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Publikacije/ostale%20publikacije/CAP_Info_campaign_brochure.pdf

Agenda 2000: for a stronger and wider Union dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/agenda-2000-for-a-stronger-and-wider-union.html>

Agreener and fairer CAP, dostupno na https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-02/factsheet-newcap-environment-fairness_en_0.pdf

Agresivno porezno planiranje, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/aggressive-tax-planning.html>

Analytical support and exchange of information, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1135>

Audits, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-life-cycle/assessment/audits_en

Available budget of Cohesion Policy 2021-2027, dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

Band-aid solution, dostupno na <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/band-aid-solution>

Better regulation: guidelines and toolbox, dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en

Better Regulation: why and how, dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how_en

Better Regulation, Joining forces to make better laws, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/better_regulation_joining_forces_to_make_better_laws_en_0.pdf

BiH to benefit again from EU autonomous trade measures from 1 February 2017, dostupno na <https://europa.ba/?p=47277>

Biodiversity strategy for 2030, dostupno na https://ec.europa.eu/environment/strategy/biodiversity-strategy-2030_en

Broad economic policy guidelines (BEPGs), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/broad-economic-policy-guidelines-bepgs.html>,

CAP in the EU budget, dostupno na https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en#eagf

CARDS, dostupno na https://europa.ba/?page_id=533



Central bank digital currencies: defining the problems, designing the solutions, Contribution by Fabio Panetta, Member of the Executive Board of the ECB, to a Panel Discussion On Central Bank Digital Currencies at the US Monetary Policy Forum, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220218_1~938e881b13.en.html

Četvrti energetska paket, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans-package_en

Cinquième directive 72/250/CEE du Conseil, du 4 juillet 1972, en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires. Introduction de la taxe à la valeur ajoutée en Italie, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:31972L0250>

Circular economy action plan, dostupno na https://ec.europa.eu/environment/strategy/circular-economy-action-plan_en

Čista energija za sve Europljane (COM(2016)0860), dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52016DC0860%2801%29>

Cohesion Policy 2021-2027, dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

COM (2008) 428/3, 7 July 2008. Vidi i: European Commission, Communication on VAT reduced rates – FAQs Memo/08/481, 7 July 2008, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_08_481

COM (2011) 21, dostupno na <http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe>

COM (2003) 692 finalna verzija Izvještaj Komisije Vijeću o spremnosti Bosne i Hercegovine za pregovore o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju sa Europskom unijom, dostupno na https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaju-komisije-vijecu-o-spremnosti-bosne-i-hercegovine-za-pregovore-o-sporazumu-o-stabilizaciji-i-pridruzivanju-s-Europskom-unijom_1604579643.pdf

COM/2018/462 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52018PC0462>

Comitology, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:comitology>

Commission Delegated Regulation amending Delegated Regulation (EU) 2021/2139 as regards economic activities in certain energy sectors and Delegated Regulation (EU) 2021/2178 as regards specific public disclosures for those economic activities, dostupno na https://ec.europa.eu/finance/docs/level-2-measures/taxonomy-regulation-delegated-act-2022-631_en.pdf

Commission of the European Communities Brussels, 2.2.2000 Com (2000) 1 FINAL Communication from the Commission on the Precautionary Principle, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:EN:PDF>

Commission Regulation (EC) No 358/2003 of 27 February 2003 on the application of Article 81(3) of the Treaty to certain categories of agreements, decisions and concerted practices in the insurance sector (Text with EEA relevance), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32003R0358>

Commission Regulation (EU) 2022/720 of 10 May 2022 on the application of Article 101(3) of the Treaty on the Functioning of the European Union to categories of vertical agreements and concerted practices (Text with EEA relevance)

Commission Staff Working Document Executive Summary Of The Impact Assessment Accompanying the document Proposal for a Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' /*SWD/2012/0397 final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012SC0397>

Common agricultural policy funds, dostupno na https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en

Common Agriculture Policy, Institute for Government, <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/common-agricultural-policy>

Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/common-consolidated-corporate-tax-base-ccctb_en

Common Provisions Regulation, dostupno na https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode/common-provisions-regulation_en



Communication from the Commission A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development (Commission's proposal to the Gothenburg European Council) /*COM/2001/0264final*/, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52001DC0264>

Communication from the Commission an Integrated Industrial Policy for the Globalization Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage, COM(2010) 614 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0614:FIN:EN:PDF>

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The European Green Deal*, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/european-green-deal-communication_en.pdf

Communication from the Commission to the European Council and the European Parliament, *An Energy Policy For Europe*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52007DC0001&from=en>

Communication from the Commission to the European Council and to the European Parliament o sveobuhvatnim procjenama rizika i sigurnosti ("testovi na stres") nuklearnih postrojenja u EU i srodnim aktivnostima COM/2012/0571 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0571>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the Regions, *The European Platform against Poverty and Social Exclusion: A European framework for social and territorial cohesion*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0758>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*, COM(2011) 112 final, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0112:FIN:EN:PDF>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness* /*COM/2012/095final*/, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52012DC0095>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Roadmap to a Resource Efficient Europe* /*COM/2011/0571final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52011DC0571>

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new Circular Economy Action Plan For a cleaner and more competitive Europe*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1583933814386&uri=COM:2020:98:FIN>

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *The European Green Deal* COM/2019/640 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX:52019DC0640>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions – *An EU Strategy to harness the potential of offshore renewable energy for a climate neutral future*, (COM/2020/741), dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A741%3AFIN>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A Renovation Wave for Europe - greening our buildings, creating jobs, improving lives*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0662>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, *Clean Energy For All Europeans*, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2016:0860:FIN>



Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade* COM/2021/118 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0118>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *A Digital Agenda for Europe* /*COM/2010/0245f/2*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52010DC0245R%2801%29>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *A European agenda for the collaborative economy* COM/2016/0356 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2016%3A356%3AFIN>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Single Market Act Twelve Levers To Boost Growth And Strengthen Confidence “Working Together To Create New Growth* /*Com/2011/0206 Final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52011DC0206>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Single Market Act Ii Together For New Growth* /*Com/2012/0573final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0573>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Towards A Single Market Act For A Highly Competitive Social Market Economy 50 Proposals For Improving Our Work, Business And Exchanges With One Another* /*Com/2010/0608Final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A52010DC0608>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Better Governance For The Single Market* /*Com/2012/0259Final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52012DC0259>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on an Action plan on VAT, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/system/files/2016-10/com_2016_148_en.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Smart Regulation in the European Union* /*Com/2010/0543Final*/, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/GA/TXT/?uri=CELEX:52010DC0543>

Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions *Better Regulation For Better Results - An Eu Agenda* Com/2015/0215 Final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52015DC0215>

Completing the Internal Market: White Paper from the Commission to the European Council (Mialn, 28-29 June 1985)

Council conclusions on Commission Opinion on Bosnia and Herzegovina's application for membership of the European Union, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/12/10/council-conclusions-on-commission-opinion-on-bosnia-and-herzegovina-s-application-for-membership-of-the-european-union/>

Council Directive (EU) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market, dostupno https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.193.01.0001.01.ENG

Council Directive (EU) 2017/1852 of 10 October 2017 on tax dispute resolution mechanisms in the European Union, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2017/1852/oj>

Council Directive (EU) 2020/1151 of 29 July 2020 amending Directive 92/83/EEC on the harmonization of the structures of excise duties on alcohol and alcoholic beverages, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020L1151&from=EN>

Council Directive 2009/133/EC of 19 October 2009 on the common system of taxation applicable to mergers, divisions, partial divisions, transfers of assets and exchanges of shares concerning companies of different Member States and to the transfer of the registered office of an SE or SCE between Member States, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex%3A32009L0133>



Council Directive 2011/16/EU of 15 February 2011 on administrative cooperation in the field of taxation and repealing Directive 77/799/EEC, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A32011L0016>

Council Directive 2011/96/EU of 30 November 2011 on the common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different Member States, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011L0096>

Council Directive 2014/107/EU of 9 December 2014 amending Directive 2011/16/EU as regards mandatory automatic exchange of information in the field of taxation, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0107>

Council Directive 2014/87/Euratom of 8 July 2014 amending Directive 2009/71/Euratom establishing a Community framework for the nuclear safety of nuclear installations, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2014.219.01.0042.01.ENG

Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities (OJ L 248, 16.9.2002, p.1), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32002R1605>

Council Regulation (EC) No 1184/2006 of 24 July 2006 applying certain rules of competition to the production of, and trade in, agricultural products (Codified version), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32006R1184>

Council Regulation (EC) No 1419/2006 of 25 September 2006 repealing Regulation (EEC) No 4056/86 laying down detailed rules for the application of Articles 85 and 86 of the Treaty to maritime transport, and amending Regulation (EC) No 1/2003 as regards the extension of its scope to include cabotage and international tramp services (Text with EEA relevance) dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32006R1419>

Criminal sanctions for environmental offences, dostupno na https://ec.europa.eu/info/energy-climate-change-environment/implementation-eu-countries/criminal-sanctions-environmental-offences_en

Cross-compliance, dostupno na https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/income-support/cross-compliance_en

Customs duties, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/customs-duties_en

Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' Text with EEA relevance Official Journal of the European Communities (2013), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32013D1386>

Declaration of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council on 22 November 1973, on the Programme of Action of the European Communities on the Environment, Official Journal of the European Communities 1973, C112

Denatured Alcohol Not For Human Consumption, European Commission., dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/denatured-alcohol-not-human-consumption_en

Deposit Return Systems: an effective Instrument towards a Zero Waste Future, dostupno na <https://zerowasteurope.eu/2019/07/deposit-return-systems-an-effective-instrument-towards-a-zero-wastefuture/>

Detailed roadmap of climate change-related actions, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708_1_annex~f84ab35968.en.pdf

Digital Agenda for Europe, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/64/digitalna-agenda-za-europu>

Digitalna agenda Europe, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_2.4.3.pdf

Direct taxation: personal and company taxation, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf

Directive (EU) 2019/1024 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on open data and the re-use of public sector information, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32019L1024>

Directive 2008/99/EC of the European Parliament and of the Council of 19 November 2008 on the protection of the environment through criminal law (Text with EEA relevance), dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32008L0099>



Direktiva (EU) 2016/680 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka od strane nadležnih tijela u svrhe sprečavanja, istrage, otkrivanja ili progona kaznenih djela ili izvršavanja kaznenih sankcija i o slobodnom kretanju takvih podataka o stavljanju izvan snage Okvirne odluke Vijeća 2008/977/PUP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32016L0680>

Direktiva (EU) 2018/2001, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2018.328.01.0082.01.ENG

Direktiva (EU) 2018/2002 Europskog Parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o izmjeni Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32018L2002&from=EN>

Direktiva 2003/96/EZ

Direktiva 2004/38/EZ o pravu na kretanje i boravište

Direktiva 2006/117/Euratom, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0117>

Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32006L0123>

Direktiva 2008/118/EZ, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex%3A32008L0118>

Direktiva 2009/28/EZ dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32009L0028>

Direktiva 2009/71/Euratom, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0071>

Direktiva 2011/64/EU

Direktiva 2011/70/Euratom, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0070>

Direktiva 2013/51/Euratom, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0051>

Direktiva 85/337/EC, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31985L0337>

Direktiva o električnoj energiji (EU) 2019/944

Direktiva o energetskej učinkovitosti zgrada (2010/31/EU), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32010L0031>,

Direktiva o energetskej učinkovitosti zgrada (EU) 2018/844

Direktiva Vijeća 2003/48/EZ od 3. lipnja 2003. o oporezivanju dohotka od kamate na štednju, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32003L0048>

Direktiva Vijeća 2003/49/EZ od 3. lipnja 2003. o zajedničkom sustavu oporezivanja isplate kamata i licencije između povezanih trgovačkih društava različitih država članica, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32003L0049>

Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28.11.2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006L0112&from=SV>

Direktiva Vijeća 95/60/EZ od 27. studenoga 1995. o fiskalnom označivanju plinskog ulja i kerozina, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31995L0060>

Direktive 92/77/EEC, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0077&from=EN>

Donošenje zakonodavstva EU-a, dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law_hr

Dr. Franz Fischler Member of the European Commission responsible for Agricultural Development and Fisheries Towards sustainable farming – Presentation of the CAP mid-term review European Parliament – Agricultural Committee Brussels, 10 July 2002, dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_330

Dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2021. – 2027. i paket za oporavak, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/>



EC MEMO/11/874, Questions and Answers: VAT, 6 December 2011

EC press notice IP/11/1508, 6 December 2011

ECB presents action plan to include climate change considerations in its monetary policy strategy, European Central Bank, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210708_1~f104919225.en.html

Economic and Monetary Union, European Central Bank, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/history/emu/html/index.en.html>

Economic governance under EMU, dostupno na https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en

Economic Research Service, US Department of Agriculture, dostupno na <https://www.ers.usda.gov/topics/international-markets-u-s-trade/countries-regions/european-union/common-agricultural-policy/>

Employment package, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1039&langId=en>

EMU, A Historical Documentation, dostupno na https://ec.europa.eu/archives/emu_history/history/part_a_2_b.htm

Energetska učinkovitost, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/69/energetska-ucinkovitost>

Energetsko-klimatski paket za 2020., dostupno na https://eur-lex.europa.eu/summary/HR/2001_8

Energy Charter, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/international-cooperation/international-organisations-and-initiatives/energy-charter_en?redir=1

Energy For The Future: Renewable Sources Of Energy White Paper for a Community Strategy and Action Plan, dostupno na http://aei.pitt.edu/1130/1/energy_white_paper_COM_97_599.pdf

Energy union, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_hr

Environmental groups hope soil directive will grow out of EU's 7th green masterplan, dostupno na <https://www.euractiv.com/section/sustainable-dev/news/environmental-groups-hope-soil-directive-will-grow-out-of-eu-s-7th-green-masterplan>

Environmental policy, dostupno na <https://www.britannica.com/topic/environmental-policy>

EU 2020 Biodiversity Strategy & 7th Environmental Action Programme, dostupno na <https://www.europarc.org/european-policy/eu-biodiversity-strategy-protected-areas/eu-2020-biodiversity-strategy-7th-environmental-action-programme/>

EU anti-fraud measures, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/implementation/anti-fraud-measures_en

EU cohesion policy: Commission adopts €808 million Partnership Agreement with Denmark for 2021-2027, dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/05/30-05-2022-eu-cohesion-policy-commission-adopts-eur808-million-partnership-agreement-with-denmark-for-2021-2027

EU Countries using the euro, dostupno na https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/countries-using-euro_en

EU fondovi, dostupno na <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>

EU Own Resources Background note for the BUDG public hearing on "EU Own Resources and Fiscal Policy Harmonisation: Untapped potential for Synergies?" European Parliament, Brussels, 23 January 2020 – Briefing

EU Road Map, dostupno na <https://www.esiweb.org/pdf/bridges/bosnia/EURoadMap.pdf>

EU sets out plans for adequate, safe, and sustainable pensions, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1194&furtherNews=yes>

EU Skills Panorama, dostupno na <https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/industrial-relations-dictionary/eu-skills-panorama>

EU Soil policy, dostupno na https://ec.europa.eu/environment/soil/soil_policy_en.htm

EU spending and revenue, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/spending-and-revenue_en



EURES program, dostupno na https://ec.europa.eu/eures/public/index_en

Europe 2020 A strategy for smart, sustainable, and inclusive growth /* COM/2010/2020 final */, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX:52010DC2020>

Europe 2020 flagship initiative Innovation Union SEC(2010) 1161, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/440f4722-e9ad-43b2-892a-aba42909c54a/language-en>

European Agricultural Guarantee Fund, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-introduction/>

European Alliance for Apprenticeships, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147>

European Commission (2003) *Taxation: Commission welcomes adoption of package to curb harmful tax competition*, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_03_787

European Commission. *Common Excise Duty Provision*, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/excise-duties/common-excise-duty-provisions_en

European Commission. *Excise duties on alcohol, tobacco, and energy*, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/excise-duties_en

European Commission. *Excise Duties on Tobacco*, dostupno na https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation-1/excise-duties/excise-duties-tobacco_en

European Commission, *Communication on VAT reduced rates MEMO/07/277*, 5 July 2007, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/MEMO_07_277

European Commission press notice IP/08/1109, 7 July 2008

European Commission press notice IP17-3443, 4 October 2017

European Commission press notice IP18-185, 18 January 2018

European Commission, *A new Circular Economy Action Plan*, COM/2020/98

European Commission, *A New Industrial Strategy for Europe*, COM/2020/102

European Commission, Q&As on the VAT package (MEMO18-186), 18 January 2018

European Commission, Questions and Answers: Value Added Tax (VAT): Memo/10/633, 1 December 2010

European Commission, The European Green Deal, COM/2019/640

European Commission. (2020) *New measures to fight VAT fraud using payment*, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/news/new-measures-fight-vat-fraud-using-payment-data-2020-02-18_en

European Commission. (2020) *VAT scheme for Small Businesses*, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/vat-scheme-small-businesses_en

European Council. *Code of Conduct Group (Business Taxation)*, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/preparatory-bodies/code-conduct-group/>

European employment strategy - Employment guidelines, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&intPageId=3427>

European Evaluation Help Desk (2022) CAP Evaluation News, dostupno na https://enrd.ec.europa.eu/sites/default/files/evaluation_publications/cap_evaluation_news_-_newsletter_june_22_en.pdf

European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers (EGF), dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326>

European Parliament. (2021) *Direct Taxation: Personal And Company Taxation*, dostupno na https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en/FTU_2.6.10.pdf

European Parliament (2017) *Implementation of the 7th Environment Action Programme - Mid-term review*, supported by Technopolis Group & Trinomics, dostupno na http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU%282017%29610998

European Parliament resolution of 19 April 2012 on the call for concrete ways to combat tax fraud and tax evasion (2012/2599(RSP), dostupno na https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2012-0137_EN.html

European Regional Development Fund, dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/erdf/



European Scrutiny Committee, Eleventh Report, 17 January 2002 HC 152-xi 2001-02

European Scrutiny Committee, Sixth report, 3 November 2005 HC 34-vi 2005-06 para 12.11-13

European Semester, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-semester>

European Social Charter Collected texts (7th edition), dostupno na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168048b059>

European Social Fund Plus, dostupno na <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/what-esf>

European Sources Online. *Information Guide - Common Agricultural Policy*. Cardiff University Press, Information Guide on CAP, dostupno na <http://aei.pitt.edu/75450/3/Common-Agricultural-Policy.pdf>

European structural and investment funds, dostupno na https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/funding-opportunities/fundingprogrammes/overview-funding-programmes/european-structural-and-investment-funds_en

European year of the environment, dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8262b21a-4752-4425-87c8-afc8ef487667>

Europski fond za prilagodbu globalizaciji za radnike koji su proglašeni viškom (EGF), dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hr&catId=326>

Europski fond za regionalni razvoj - Financijski instrumenti, dostupno na https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ERDF_The_european_regional_development_fund_HR.pdf

Europski parlament: ovlasti, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/19/europski-parlament-ovlasti>

Europski socijalni fond plus <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/53/europski-socijalni-fond-plus>

Europsko vijeće, dostupno na https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/european-council_hr

Eurosystem launches digital euro project, European Central bank, 2021., dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2021/html/ecb.pr210714~d99198ea23.en.html>

Evaluation of the rates and structures of excise duty on alcohol and alcoholic beverages, Center for Social and Economic Research, (2021-2022), dostupno na <https://www.case-research.eu/en/evaluation-of-the-rates-and-structures-of-excise-duty-on-alcohol-and-alcoholic-beverages-101999>

Europska središnja banka. *Europski fond za monetarnju saradnju*. (od 1973. do 1993.), dostupno na https://www.ecb.europa.eu/ecb/access_to_documents/archives/emcf/html/index.hr.html

Europski stub socijalnih prava, dostupno na https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_hr.pdf

Excise Duty on Alcohol, European Commission, dostupno na https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/excise-duties/excise-duty-alcohol_en

Fact Sheets on the European Union - European Parliament. Indirect Taxation, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/81/indirect-taxation>

Fact Sheets on the European Union - European Parliament. The Union's expenditure, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/28/the-union-s-expenditure>

Farm to Fork strategy, dostupno na https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en

FEAD Community, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1207&langId=en>

Feeding Europe 60 years of common agricultural policy, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/60-years-cap_en.pdf

Financing of the CAP, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/106/financing-of-the-cap>

First Council Directive 67/227/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31967L0227>



Fit for 55, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/green-deal/eu-plan-for-a-green-transition/>

Fit for Future Platform (F4F), dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_en

Five dimensions of the energy union, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-strategy/energy-union_en#five-dimensions-of-the-energy-union

Fondation Robert Schuman. *The common agricultural policy 2023-2027: change and continuity*, dostupno na <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0607-the-common-agricultural-policy-2023-2027-change-and-continuity>

Fourth Council Directive 71/401/EEC of 20 December 1971 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes - Introduction of value added tax in Italy, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A31971L0401>

Fund for European Aid to the Most Deprived (FEAD), dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1089>

Funding a Green Future for Europe, dostupno na https://cinea.ec.europa.eu/index_en

Funding by management mode, dostupno na https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_en

Garancija za mlade, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/youth-employment/youth-guarantee/>

Govor predsjednika Komisije Roy Jenkis. Dostupno na https://ec.europa.eu/archives/emu_history/documentation/chapter9/19771027en17casemonetaryunion.pdf

Green Paper on the future of the Community initiatives under the Structural Funds dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0775a318-6e23-4a7c-8c82-5aef-13c93a1d>

Green Paper: A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, released by the European Commission in the aftermath of the 2006, dostupno na https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_105_en.pdf

History of the Economic and Monetary Union (EMU), UNIC, dostupno na <https://www.library.unic.ac.cy/history-economic-and-monetary-union-emu-0>

HM Customs & Excise, *Explanatory Memorandum*, 17 December 1997, dostupno na https://publications.parliament.uk/pa/cm199798/cmhansrd/vo980225/text/80225w05.htm#80225w05.html_sbhd3

Horizon 2020, dostupno na https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/horizon-2020_en

How is the EU budget prepared?, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/preparation_en

Ibec Tracker on EU-UK Future Relationship, dostupno na <https://www.ibec.ie/influencing-for-business/ibec-campaigns/brexit-and-the-future-of-europe/ibec-tracker-on-eu-uk-future-relationship>

Impact assessments, dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en

Impacts of the EU-UK Trade and Cooperation Agreement on fisheries and aquaculture in the EU: Fishing opportunities aspects, At A Glance, Requested by the PECH Committee Study in Focus, dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/699616/IPOL_ATA\(2022\)699616_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/699616/IPOL_ATA(2022)699616_EN.pdf), pristupljeno

Independence, European Central Bank, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/independence/html/index.en.html>

Infografika – Gospodarski i investicijski plan EU-a: nezabilježena potpora zapadnom Balkanu, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/infographics/eu-economic-and-investment-plan-unprecedented-support-for-the-western-balkans/>

Informacije o Single market strategiji, dostupno na https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-market-strategy_en

Informacije o zaštiti o zračenju, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/radiation-protection_en

Inicijativa Youth in the Move, dostupno na <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/vto/policy/youth-move>



Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI), dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=hr&catId=1176>

Innovation Union, dostupno na https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/strategy/past-researchandinnovationpolicygoals/innovationunion_en#:~:text=The%20Innovation%20Union%20was%20a,standard%2Dsetting%20and%20skills%20shortages

Institut za javne financije. *Zajednička poljoprivredna politika EU*, dostupno na <https://www.ijf.hr/hr/korisne-informacije/pojmovnik-javnih-financija/15/europska-unija-ekonomska-politika/40/zajednicka-poljoprivredna-politika-eu/335/>

Institutions for occupational retirement provision (IORP) - Directive 2003/41/EC, dostupna na https://ec.europa.eu/info/law/institutions-occupational-retirement-provision-iorp-directive-2003-41-ec_en

Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/

Interinstitutional agreement on better law-making, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003Q1231%2801%29>

Internal Audit Service, dostupno na https://ec.europa.eu/info/departments/internal-audit-service_en

Interreg program, dostupno na <https://interreg.eu/about-interreg/>

Izmijenjena Direktiva (EU 2018/844), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1529483556082&uri=CELEX:32018L0844>

Izveštaj o Bosni i Hercegovini za 2021. uz dokument Saopštenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija Saopštenje o politici proširenja EU-a za 2021. SWD (2019) 222 final, COM(2019) 261 final, dostupno na https://www.dei.gov.ba/uploads/documents/izvjestaj-o-bosni-i-hercegovini-za-2021-godinu_1636467943.pdf

Jedinstveni europski akt, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/summary/HR/xy0027>

Jedinstveno tržište: najveći adut Europe u svijetu koji se mijenja, dostupno na <https://europedirect-cakovec.eu/jedinstveno-trziste-najveci-adut-europe-u-svijetu-koji-se-mijenja/>

Judgment of the Court, Van Gend & Loos, Case 26-62 (5 February 1963), dostupno na https://www.cvce.eu/en/obj/judgment_of_the_court_van_gend_loos_case_26_62_5_february_1963-en-4b81dcab-c67e-44fa-b0c9-18c48848faf3.html

Kako se donose odluke, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/decision-making-process/how-decisions-are-made_hr

Key policy objectives of the new CAP, dostupno na https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/new-cap-2023-27/key-policy-objectives-new-cap_en

Komunikacija Komisije (COM(2010) 2020 final) dostupna na <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Europskom Vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru Regija, *Umjetna inteligencija za Europu* COM/2018/237 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2018:237:FIN>

Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, *Europska strategija za podatke* COM/2020/66 final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1589359545381&uri=CELEX:52020DC0066>

Komunikacija Komisije Europskom Parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, *Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta za Europu* /* COM/2015/0192 final */, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0192>

Konvencija o ukidanju dvostrukog oporezivanja u vezi s usklađivanjem dobiti povezanih poduzeća (90/436/EEZ) dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A41990A0436>

Konvergenijski kriteriji, Europska Centralna banka., dostupno na: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.hr.html>

Legal foundations of CAP, dostupno na https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/cap-glance_en#evaluationofthecap



LIFE Programme, dostupno na https://cinea.ec.europa.eu/programmes/life_en

LIFE Programme: More than €290 million in EU funding for nature, environment, and climate action projects*, dostupno na https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_6178

Međuinstitucionalni sporazum između Europskog parlamenta, Vijeća Europske unije i Europske komisije o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju te novim vlastitim sredstvima uključujući plan za uvođenje novih vlastitih sredstva, dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/227503/C6_HR_N.pdf

Međuinstitucionalni sporazum o boljoj izradi zakonodavstva (2003/C 321/01), dostupno na [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)&from=LV](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003Q1231(01)&from=LV)

Međuinstitucionalni sporazum od 28. studenoga 2001. o sistematičnijem korištenju metode za preinačavanje pravnih akata (2002/C 77/01), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002Q0328&from=PL>

Mehanizmi rješavanja poreznih sporova, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/tax-dispute-resolution-mechanisms.html>

Memorandum on the Reform of Agriculture in the European Economic Community and Annexes, Submitted by the Commission to the Council on 21 December 1968., dostupno na <http://aei.pitt.edu/5566/1/5566.pdf>

MEPs approve Croatia's entry into the eurozone, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220701IPR34360/meps-approve-croatia-s-entry-into-the-eurozone>

Nadzorni odbor, Europska Centralna banka, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/decisions/ssm/html/index.hr.html>

National Action Plan against Poverty and Social Exclusion – NAPs/incl, dostupno na https://ec.europa.eu/employment_social/soc-prot/soc-incl/approb_en.pdf

National contributions, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/national-contributions_en

Natural gas dependence and risks to euro area activity, European Central Bank Economic Bulletin, Issue 1/, 2022., dostupno na https://www.ecb.europa.eu/pub/economic-bulletin/focus/2022/html/ecb.ebbox202201_04~63d8786255.en.html

Neumark Report: Report of the Fiscal and Financial Committee, 1962, dostupno na <http://bookshop.europa.eu/eubookshop/FileCache/PUBPDF/CB620807OFRC/CB6208070FRC002.pdf>

NextGenerationEu, dostupno na https://europa.eu/next-generation-eu/index_en

Nuclear safety, A global engagement, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/system/files/2020-08/nuclearsafety_factsheet_0.pdf

Nuclear safety, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/nuclear-safety_en

NUTS background, dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background>

NUTS principles and characteristics, dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics>

NUTS tercet territorial typologies, dostupno na <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/tercet-territorial-typologies>

Obavijest o primjeni Uredbe 1983/83 i Uredbe 1984/83 o primjeni člana 85. stav 3. Ugovora na kategorije ugovora o ekskluzivnoj distribuciji i ekskluzivnoj kupovini (Commission notice concerning Commission Regulations (EEC) No 1983/83 and (EEC) No 1984/83 of 22 June 1983 on the application of Article 85 (3) of the Treaty to categories of exclusive distribution and exclusive purchasing agreements /*Whole text republished in OJ C 101/84 P 2*/), dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/85cd92d4-8213-4a45-befa-46b0e-ab8a92e/language-en>

Obavijest o sporazumima, odlukama i usklađenoj praksi na području saradnje među poduzetnicima (Notice concerning agreements, decisions and concerted practices in the field of cooperation between enterprises dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31968Y0729%2801%29>)

Odbor regija, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/16/odbor-regija>



Odluka (EU) 2019/504 Europskog parlamenta i Vijeća od 19.03.2019. o izmjeni Direktive 2012/27/EU o energetske učinkovitosti i Uredbe (EU) 2018/1999 o upravljanju energetskom unijom i djelovanjem u području klime, zbog povlačenja Ujedinjene Kraljevine i Sjeverne Irske iz Unije, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32019D0504>

Odluka br. 1254/96/EZ, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31996D1254&qid=1616164249717>

Odluka Vijeća 83/516/EEZ od 17. listopada 1983. o zadaćama Europskog socijalnog fonda, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31983D0516>

Odluka Vijeća o sustavu vlastitih sredstava Europske unije te o stavljanju izvan snage Odluke 2014/335/EU, Euratom od 24. 09. 2020., dostupno na: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10046-2020-INIT/hr/pdf>

Određivanje političkog programa EU-a, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/role-setting-eu-political-agenda/>

Održiva Europa do 2030., dostupno na https://ec.europa.eu/info/publications/reflection-paper-towards-sustainable-europe-2030_hr

Okvirna strategija za otpornu energetske uniju s naprednom klimatskom politikom (COM(2015)0080), dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:52015DC0080>

Opinion of the Economic and Social Committee on the ‘Communication from the Commission — Europe’s Environment: What directions for the future? The Global Assessment of the European Community Programme of Policy and Action in relation to the environment and sustainable development, “Towards Sustainability” (2000/C 204/14), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2000:204:0059:0067:EN:PDF>

Oporezivanje isplate kamata i licencije između povezanih trgovačkih društava, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/taxation-of-interest-and-royalty-payments-made-between-associated-companies.html>

Our monetary policy instruments and the strategy review, European Central Bank, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/home/search/review/html/monetary-policy-instruments.en.html>

Own resources, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/own-resources.html>

Parlament FBiH, Odnosi BiH i EU, dostupno na <https://parlamentfbih.gov.ba/v2/hr/stranica.php?idstranica=180>

Personal and household services, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1427&langId=en>

Plastics own resource, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/plastics-own-resource_en

Podjela nadležnosti, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:competences>

Podjela politika, dostupno na <http://www.kpktz.ba/index.php/Europska-unija/politike-i-aktivnosti-Europske-unije>

Politika proširenja EU-a, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/enlargement/>

Politika zaštite okoliša, Opća načela i osnovni okvir, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/71/politika-zastite-okolisa-opca-nacela-i-osnovni-okvir>

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A12016P%2FTXT>

Prednosti eura, EU, dostupno na https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/euro/benefits_hr

Pregled programa FEAD za period od 2014. do 2020. godine, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=22709&langId=en>

Preporuka Komisije 2012/772/EU, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/LSU/?uri=CELEX:32012H0772>

Presuda ES, European Communities v French Republic. Mutton and lamb. Case 232/78

Presuda ES Judgment of the Court of 14 December 1962. Commission of the European Economic Community v Grand Duchy of Luxembourg and Kingdom of Belgium. Joined cases 2/62 and 3/62



Prijedlog za Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council, Regulation (EU) 2018/1999 of the European Parliament and of the Council and Directive 98/70/EC of the European Parliament and of the Council as regards the promotion of energy from renewable sources, and repealing Council Directive (EU) 2015/652 COM/2021/0557, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/HIS/?uri=CELEX:52021PC0557>

Prijevod čl. 101 Ugovora o funkcioniranju Europske unije bivšeg čl. 81 [85] Ugovora Europske zajednice preuzet sa: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e-8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF

Prijevod čl. 102 Ugovora o funkcioniranju Europske unije, bivšeg čl. 82 [86] Ugovora Europske zajednice, preuzet sa: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e-8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF

Prijevod čl. 106 Ugovora o funkcioniranju Europske unije, bivšeg čl. 86 Ugovora Europske zajednice, preuzet sa: <http://www.aztn.hr/> (prim. prev.)

Priorities for 2021-2027, dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/priorities

Privremeni sporazum o trgovini i trgovinskim pitanjima između Europske zajednice, s jedne strane i Bosne i Hercegovine, s druge strane, dostupno na <https://parco.gov.ba/wp-content/uploads/rju/2009/03/privremeni-sporazum-o-trgovini-i-trgovinskim-pitanjima.pdf>

Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2016:202:FULL&from=HR>

Profili zemalja, dostupno na https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_hr

Program EU-a za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI), dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1081&langId=hr>

Program PROGRESS, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1082>

Proposal for a Council Directive on a Common Consolidated Corporate Tax Base (CCCTB), dostupno na [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0121/COM_COM\(2011\)0121\(COR1\)_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0121/COM_COM(2011)0121(COR1)_EN.pdf)

Proposal for a Regulation of The European Parliament and of the Council amending Regulation (EC) No 1059/2003 as regards the territorial typologies (Tercet), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52016PC0788>

Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Regulation (EU) No 347/2013 COM/2020/824, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020PC0824>

Protection measures, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/protection-measures_en

Protokol (broj 2) o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FPRO%2F02>

Prvi stup zajedničke poljoprivredne politike: Zajednička organizacija tržišta poljoprivrednih proizvoda, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/108/prvi-stup-zajednicke-poljoprivredne-politike-zajednicka-organizacija-trzista-pol>

Public Internal Control, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/protection-eu-budget/public-internal-control_en

Radioactive waste and spent fuel, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/nuclear-energy/radioactive-waste-and-spent-fuel_en

REACT-EU (Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe), dostupno na https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/react-eu/

REFIT – making EU law simpler, less costly and future proof, dostupno na https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof_en

Reforma zajedničke poljoprivredne politike nakon 2013., dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-reform/>



Regulation EU (2021) of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 on the financing, management and monitoring of common agricultural policy and repealing Regulation (EU) No 1306/2013, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0187.01.ENG

Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1405939838475&uri=-CELEX:32003R1059>

Regulation (EU, Euratom) 2018/1046 of the European Parliament and of the Council of 18 July 2018 on the financial rules applicable to the general budget of the Union, amending Regulations (EU) No 1296/2013, (EU) No 1301/2013, (EU) No 1303/2013, (EU) No 1304/2013, (EU) No 1309/2013, (EU) No 1316/2013, (EU) No 223/2014, (EU) No 283/2014, and Decision No 541/2014/EU and repealing Regulation (EU, Euratom) No 966/2012, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046>

Regulation (EU) 2021/1056 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the Just Transition Fund, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1056>

Regulation (EU) 2021/1057 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 establishing the European Social Fund Plus (ESF+) and repealing Regulation (EU) No 1296/2013, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=-CELEX%3A32021R1057>

Regulation (EU) 2021/1059 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 on specific provisions for the European territorial cooperation goal (Interreg) supported by the European Regional Development Fund and external financing instruments, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R1059>

Regulation (EU) 2021/2115 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 establishing rules on support for Member States under the common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulations (EU) No 1305/2013 and EU No 1307/2013, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0001.01.ENG

Regulation (EU) 2021/2117 of the European Parliament and of the Council of 2 December 2021 amending Regulations (EU) No 1308/2013 establishing a common organisation of the markets in agricultural products, (EU) No 1151/2012 on quality schemes for agricultural products and foodstuff, (EU) no 251/2014 on the definition, description, presentation, labelling and the protection of geographical indications of aromatised wine products and (EU) No 228/2013 laying down specific measures for agricultural in the outermost regions of the Union, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.435.01.0262.01.ENG

Report of the Committee of Independent experts on Company Taxation, dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0044caf0-58ff-4be6-bc06-be2af6610870>

Report on a digital euro, dostupno na https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf

Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of economic and monetary union in the Community (8 October 1970) — final version, dostupno na https://www.cvce.eu/obj/report_to_the_council_and_the_commission_on_the_realisation_by_stages_of_economic_and_monetary_union_in_the_community_8_october_1970_final_version-en-2dfa2a56-59bb-4f0c-bbc1-c7a06adc34fe.html

EU Own Resources Background note for the BUDG public hearing on “EU Own Resources and Fiscal Policy Harmonisation: Untapped potential for Synergies?” European Parliament, Brussels, 23 January 2020 – Briefing Requested by the BUDG committee

Resolution of the Council and the Representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 1 February 1993 on a Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development - A European Community programme of policy and action in relation to the environment and sustainable development Official Journal of the European Communities (1993), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A41993X0517>

Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council of 19 October 1987 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1987-1992) Official Journal of the European Communities (1987), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A41987X1207>



Resolution of the Council of the European Communities and of the representatives of the Governments of the Member States, meeting within the Council, of 7 February 1983 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment (1982 to 1986) Official Journal of the European Communities (1983), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/?uri=CELEX:41983X0217>

Resolution of the Council of the European Communities and of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 17 May 1977 on the continuation and implementation of a European Community policy and action programme on the environment Official Journal of the European Communities (1977), dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/634c0a49-1819-47d4-9950-2908f-0da613d/language-en>

Ruralni razvoj, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/cap-introduction/>

Sažetak provedbe na nacionalnoj razini, prema zemljama dostupan je na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1239&langId=hr>

Second Council Directive 67/228/EEC of 11 April 1967 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes - Structure and procedures for application of the common system of value added tax, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31967L0228>

Single Market Enforcement Taskforce – report, dostupno na <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47154>

Single Market Programme (SMP), dostupno na https://ec.europa.eu/growth/sectors/tourism/funding-guide/single-market-programme-smp_en

Social investment: Commission urges Member States to focus on growth and social cohesion, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=1044&newsId=1807&furtherNews=yes>

Social protection & social inclusion, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=750&langId=en>

Social protection, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1063&langId=en>

Social, dostupno na <https://euagenda.eu/policy/social/>

Socijalna politika i politika zapošljavanja: opća načela, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/52/socijalna-politika-i-politika-zaposljavanja-opca-nacela>

Socijalni OMC, dostupno na <https://www.eapn.eu/images/stories/docs/development/training-new-members/2-The-OMC-on-Social-Protection-and-Social-Inclusion.doc>

Speech by Isabel Schnabel, Member of the Executive Board of the ECB, at a panel on *Monetary Policy and Climate Change* at The ECB and its Watchers XXII Conference (2022) A new age of energy inflation: climateflation, fossilflation and greenflation. dostupno na https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2022/html/ecb.sp220317_2~dbb3582f0a.en.html

Sporazum o trgovini i suradnji između EU-a i Ujedinjene Kraljevine, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_hr

Sporazum o trgovini i suradnji između Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju, s jedne strane, i Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, s druge strane, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A22021A0430%2801%29&from=EN>

Stabilisation and Association Process, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stabilisation-and-association-process_en

Stability Pact for South-Eastern Europe, dostupno na https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/stability-pact-south-eastern-europe_sk

Statistics on UK-EU trade, dostupno na <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7851/>

Statistics on young people neither in employment nor in education or training, dostupno na https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=Statistics_on_young_people_neither_in_employment_nor_in_education_or_training

Strategic Energy Technology Plan, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/research-technology-and-innovation/strategic-energy-technology-plan_en

Summaries of EU legislation, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/content/summaries/summary-21-expanded-content.html#arrow_2101



Summary of Regulation (EU) No 1308/2013 — common organisation of the markets in agricultural products, dostupno na https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=legisum:0302_1

Sveprisutno jedinstveno digitalno tržište, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/43/sveprisutno-jedinstveno-digitalno-trziste>

Taxation and Customs Union. What is VAT?, dostupno na: https://ec.europa.eu/taxation_customs/what-vat_en

The common agricultural policy (CAP) and the Treaty, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/103/the-common-agricultural-policy-cap-and-the-treaty>

The Common Agricultural Policy 2023-2027: change and continuity, Fondation Robert Schuman, dostupno na <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0607-the-common-agricultural-policy-2023-2027-change-and-continuity>

The EU Biodiversity Strategy to 2020, dostupno na <https://ec.europa.eu/environment/nature/info/pubs/docs/brochures/2020%20Biod%20brochure%20final%20lowres.pdf>

The EU budget, dostupno na <http://www.learneurope.eu/index.php?cID=303><http://www.learneurope.eu/index.php?cID=303>

The EU Green Deal explained, dostupno na <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/c50c4cd9/the-eu-green-deal-explained>

The EU-UK Trade Agreement Explained, European Commission DG Trade, dostupno na <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/159266.html>

The European Environment Agency, dostupno na <https://www.eea.europa.eu/>

The European Pillar of Social Rights Action Plan, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-action-plan_en

The European platform against poverty and social exclusion, dostupno na <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64919609-e0ad-4e76-9970-00f4490f92ef>

The European Social Fund Plus, dostupno na <https://www.fi-compass.eu/funds/esfplus>

The Lisbon Treaty 10 easy-to-read fact sheets December 2007 (Updated in December 2009 at the time of the entry into force of the Lisbon treaty), dostupno na <https://www.robert-schuman.eu/en/dossiers-pedagogiques/traite-lisbonne/10fiches.pdf>,

The next generation of EU own resources, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/next-generation-eu-own-resources_en

The present and future of money in the digital age, Lecture by Fabio Panetta, (2021) Member of the Executive Board of the ECB, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2021/html/ecb.sp211210~09b6887f8b.en.html>

The procedure in detail, dostupno na https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/how-it-works/annual-lifecycle/preparation_en

The Single Market Enforcement Taskforce, dostupno na https://ec.europa.eu/growth/single-market/single-market-enforcement-taskforce_en

The Single Market: More Opportunities For People And Business Com/2015/0550 Final, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2015%3A550%3AFIN>

The third attempt to create EMU (1989), EMU: A historical documentation, dostupno na https://ec.europa.eu/archives/emu_history/history/part_a_2_c.htm

The World Bank, GDP (current US\$) – European Union, dostupno na <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=EU>

Third Council Directive 69/463/EEC of 9 December 1969 on the harmonisation of legislation of Member States concerning turnover taxes - introduction of value added tax in Member States, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31969L0463>

Third energy package, dostupno na https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/market-legislation/third-energy-package_en#:~:text=The%20previous%20round%20of%20EU%2cinto%20force%20in%20September%202009

Timeline - History of the CAP, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/cap-introduction/timeline-history/>

Transparency, European Central Bank, dostupno na <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/transparency/html/index.en.html>



Treaty of Rome (EEC), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023>

Ugovor iz Bruxellesa (*Ugovor o spajanju*), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM%3A4301863>

Ugovor o Energetskoj povelji i Protokol uz Energetsku povelju, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:l27028>

Ugovor o Euratomu, dostupno na <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/euratom-treaty>

Ugovor o Europskoj uniji (UEU) / Ugovor iz Maastrichta, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija), dostupno na https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF

Ugovor o osnivanju EEZ

Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice sa pratećim aneksima, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=HR>

UK-EU Trade And Cooperation Agreement, Summary, dostupno na https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/962125/TCA_SUMMARY_PDF_V1-.pdf

Ukidanje dvostrukog oporezivanja (Arbitražna konvencija), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/elimination-of-double-taxation-arbitration.html>

Uredba (EU) 1296/2013, dostupna na <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:HR:PDF>

Uredba (EU) 2016/679 Europskog Parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (Opća uredba o zaštiti podataka) (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=PT>

Uredba (EU) 2017/1128 Europskog Parlamenta i Vijeća od 14. lipnja 2017. o prekograničnoj prenosivosti usluga internetskog sadržaja na unutarnjem tržištu (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1128&from=HU>

Uredba (EU) 2018/1807 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. studenoga 2018. o okviru za slobodan protok neosobnih podataka u Europskoj uniji (Tekst značajan za EGP.), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1807>

Uredba (EU) 2018/302 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. veljače 2018. o rješavanju pitanja neopravdanoga geografskog blokiranja i drugih oblika diskriminacije na unutarnjem tržištu na temelju državljanstva, mjesta boravišta ili mjesta poslovnog nastana klijenata te o izmjeni uredbi (EZ) br. 2006/2004 i (EU) 2017/2394 i Direktive 2009/22/EZ (Tekst značajan za EGP.), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32018R0302>

Uredba (EU) 2019/1796 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. listopada 2019. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1309/2013 o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji (2014.–2020.), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32019R1796>

Uredba (EU) 2019/881 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o ENISA-i (Agencija Europske unije za kibersigurnost) te o kibersigurnosnoj certifikaciji u području informacijske i komunikacijske tehnologije i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 526/2013 (Akt o kibersigurnosti) (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32019R0881>

Uredba (EU) 2019/941 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. lipnja 2019. o pripravnosti na rizike u sektoru električne energije i stavljanju izvan snage Direktive 2005/89/EZ, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32019R0941>

Uredba (EU) 2019/942 o uspostavi Agencije za suradnju energetske regulatora (ACER)

Uredba (EU) 2021/691 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. travnja 2021. o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji za radnike koji su proglašeni viškom (EGF) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1309/2013, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0691>

Uredba (EU) 223/2014, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:02014R0223-20210217>



Uredba (EU) br. 1299/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o posebnim odredbama za podršku Europskog fonda za regionalni razvoj cilju Europske teritorijalne saradnje

Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i posebnim odredbama u vezi sa ciljem ulaganja za rast i radna mjesta i stavljanju van snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006

Uredba (EU) br. 1302/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1082/2006 o Europskoj grupi za teritorijalnu saradnju (EGTC) u pogledu pojašnjenja, pojednostavljenja i poboljšanja osnivanja i funkcioniranja takvih grupa

Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezionom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i utvrđivanje općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezionom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i stavljanju van snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju van snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006.

Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. decembra 2013. o podršci ruralnom razvoju od strane Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD) i stavljanju van snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005.

Uredba (EU) br. 1309/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za prilagodbu globalizaciji (2014. – 2020.) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1927/2006, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32013R1309>

Uredba (EU) br. 347/2013, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32013R0347&qid=1616164305110>

Uredba (EU) br. 531/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 13. lipnja 2012. o roamingu u javnim pokretnim komunikacijskim mrežama u Uniji (preinaka) Tekst značajan za EGP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=celex:32012R0531>

Uredba (EZ) br. 1783/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. jula 1999. o Europskom fondu za regionalni razvoj

Uredba (EZ) br. 1784/1999 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. jula 1999. o Europskom socijalnom fondu

Uredba (EZ) br. 883/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02004R0883-20190731>

Uredba (EZ) Europskog Parlamenta i Vijeća br. 1927/2006 od 20. prosinca 2006. o osnivanju Europskog fonda za prilagodbe globalizaciji, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1927&from=DA>

Uredba 2016/52/Euratom

Uredba 2019/1149 o osnivanju Europskog nadzornog tijela za rad

Uredba 492/2011 o slobodi kretanja radnika

Uredba br. 1048/2009/EZ

Uredba br. 1609/2000

Uredba br. 1635/2006/EZ

Uredba br. 733/2008/EZ

Uredba EU 223/2014 o Fondu Europske pomoći za najugroženije, kasnije mijenjana Uredbom (EU, Euratom) 2018/1046 i Uredbom (EU) 2020/559, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02014R0223-20200425>

Uredba Komisije (EU) br. 1217/2010 od 14. prosinca 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije sporazuma o istraživanju i razvoju (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010R1217&from=DE>

Uredba Komisije (EU) br. 1218/2010 od 14. prosinca 2010. o primjeni članka 101. stavka 3. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na određene kategorije sporazuma o specijalizaciji Tekst značajan za EGP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32010R1218>



Uredba Komisije (EZ) br. 773/2004 od 7. travnja 2004. o postupcima koje Komisija vodi na temelju članka 81. i 82. Ugovora o EZ-u (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32004R0773>

Uredba Komisije (EZ) br. 802/2004 od 7. travnja 2004. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 139/2004 o kontroli koncentracija između poduzetnika (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A02004R0802-20140101>

Uredba o pripremljenosti za rizike (EU) 2019/941

Uredba o upravljanju energetsom unijom (EU) 2018/1999

Uredba Vijeća (EEZ) br. 1534/91 od 31. svibnja 1991. o primjeni članka 85. stavka 3. Ugovora na određene kategorije sporazuma, odluka i usklađenih djelovanja u sektoru osiguranja, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A31991R1534>

Uredba Vijeća (EEZ) br. 2052/88 od 24. juna 1988. o zadacima strukturnih fondova, njihovoj efikasnosti i međusobnoj koordinaciji aktivnosti sa Europskom investicionom bankom i drugim postojećim finansijskim instrumentima

Uredba Vijeća (EEZ) br. 2988/74 od 26. studenoga 1974. o zastarama u postupcima i izvršenju sankcija sukladno pravilima Europske ekonomske zajednice u području prometa i tržišnog natjecanja, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A31974R2988>

Uredba Vijeća (EEZ) br. 4253/88 od 19. decembra 1988., kojom se utvrđuju odredbe za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88

Uredba Vijeća (EEZ) br. 4254/88 od 19. decembra 1988. godine, kojom se utvrđuju odredbe za implementaciju Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u vezi sa Europskim regionalnim fondom za razvoj

Uredba Vijeća (EEZ) br. 4255/88 od 19. decembra 1988., kojom se utvrđuju odredbe za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u pogledu Europskog socijalnog fonda

Uredba Vijeća (EEZ) br. 4256/88 od 19. decembra 1988., kojom se utvrđuju odredbe za provedbu Uredbe (EEZ) br. 2052/88 u vezi s Odjelom za smjernice EAGGF-a

Uredba Vijeća (EU) br. 1300/2013 od 17. decembra 2013. o Kohezionom fondu i stavlja van snage Uredbu Vijeća (EZ) br. 1084/2006

Uredba Vijeća (EZ) br. 1257/1999 od 17. maja 1999. o podršci ruralnom razvoju iz Evropskog fonda za usmjeravanje i garancije u poljoprivredi (EAGGF) i o izmjenama i dopunama i stavljanju van snage određenih uredbi

Uredba Vijeća (EZ) br. 1260/1999 od 21. juna 1999.

Uredba Vijeća (EZ) br. 1263/1999 od 21. juna 1999. o Finansijskom instrumentu za usmjeravanje u ribarstvu

Uredba Vijeća (EZ) br. 139/2004 od 20. siječnja 2004. o kontroli koncentracija između poduzetnika (Uredba EZ o koncentracijama) (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0139&from=BG>

Uredba Vijeća (EZ) br. 246/2009 od 26. veljače 2009. o primjeni članka 81. stavka 3. Ugovora na određene kategorije sporazuma, odluka i usklađenih djelovanja između brodara u linijskom pomorskom prometu (konzorciji) (kodificirana verzija), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32009R0246>

Uredba Vijeća (EZ) BR. 411/2004 od 26. veljače 2004. o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 3975/87 te izmjeni Uredbe (EEZ) br. 3976/87 i Uredbe (EZ) br. 1/2003 u vezi sa zračnim prijevozom između Zajednice i trećih zemalja (Tekst značajan za EGP), dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R0411&from=FI>

Uredba Vijeća (EZ) br. 487/2009 od 25. svibnja 2009. o primjeni članka 81. stavka 3. Ugovora na određene kategorije sporazuma i usklađenih praksi u sektoru zračnog prometa (Kodificirana verzija) Tekst značajan za EGP, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32009R0487>

Uredbi o električnoj energiji (EU) 2019/943

Value-added tax, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en

Višegodišnji finansijski okvir, dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir>

White Paper on Artificial Intelligence: a European approach to excellence and trust, dostupno na https://ec.europa.eu/info/publications/white-paper-artificial-intelligence-european-approach-excellence-and-trust_hr



Youth employment support, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1036>

Zajednički sustav oporezivanja koji se primjenjuje na matična društva i društva kćeri iz različitih država članica Europske unije, dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/HR/legal-content/summary/common-system-of-taxation-applicable-in-the-case-of-parent-companies-and-subsidiaries-of-different-european-union-member-states.html>

Zaključci Europskog vijeća, dostupno na <https://www.consilium.europa.eu/hr/european-council/conclusions/>

Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, dostupno na <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=836&langId=hr>

