

# Program Next Generation EU u smjeru oporavka od Covid-19

---

**Mustać, Ive**

**Master's thesis / Diplomski rad**

**2023**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zadar / Sveučilište u Zadru**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:162:342676>

*Rights / Prava:* [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-05-18**



**Sveučilište u Zadru**  
Universitas Studiorum  
Jadertina | 1396 | 2002 |

*Repository / Repozitorij:*

[University of Zadar Institutional Repository](#)



Sveučilište u Zadru

Odjel za ekonomiju

Diplomski sveučilišni studij menadžmenta (jednopedmetni)

**Ive Mustać**

**Program Next Generation EU u smjeru oporavka od  
Covid-19**

**Diplomski rad**

Zadar, 2023.

Sveučilište u Zadru

Odjel za ekonomiju

Diplomski sveučilišni studij menadžmenta (jednopedmetni)

Program Next Generation EU u smjeru oporavka od Covid-19

Diplomski rad

Student/ica:

Ive Mustać

Mentor/ica:

Izv. prof. dr. sc. Anita Peša

Zadar, 2023.



## Izjava o akademskoj čestitosti

Ja, **Ive Mustać**, ovime izjavljujem da je moj **diplomski** rad pod naslovom **Program Next Generation EU u smjeru oporavka od Covid-19** rezultat mojega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na izvore i radove navedene u bilješkama i popisu literature. Ni jedan dio mojega rada nije napisan na nedopušten način, odnosno nije prepisan iz necitiranih radova i ne krši bilo čija autorska prava.

Izjavljujem da ni jedan dio ovoga rada nije iskorišten u kojem drugom radu pri bilo kojoj drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj, obrazovnoj ili inoj ustanovi.

Sadržaj mojega rada u potpunosti odgovara sadržaju obranjenoga i nakon obrane uređenoga rada.

Zadar, 31. svibnja 2023.

## SADRŽAJ:

1. UVOD.....	1
1.1. Predmet i cilj rada.....	2
1.2. Izvori podataka i metodologija rada.....	2
1.3. Struktura rada.....	2
2. PROGRAM NEXT GENERATION EU.....	3
2.1. Pojmovno određenje.....	4
2.2. Pregled dosadašnjeg programa NGEU.....	5
2.3. Obilježja i značaj NGEU.....	6
3. NGEU U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	8
3.1. Važnost programa NGEU za Republiku Hrvatsku.....	9
3.2. Analiza hrvatskog plana oporavka od pandemije Covid-19.....	11
3.3. Koristi programa NGEU.....	16
4. OPORAVAK OD PANDEMIJE Covid-19 .....	18
4.1. Posljedice korona krize.....	20
4.2. Instrumenti suzbijanja korona krize.....	24
5. BUDUĆNOST EU PROGRAMA NEXT GENERATION.....	29
6. ZAKLJUČAK.....	32
POPIS LITERATURE.....	35

## SAŽETAK

Cilj i svrha rada je objasniti program Next Generation EU te njegov utjecaj na oporavak od pandemije Covid-19. Opisano je što je to program Next Generation EU, od čega se sve sastoji koje su njegove glavne značajke te čime upravlja. U radu se navode glavni elementi programa te na koji način su oni zastupljeni u programu oporavka od Covid-19. Rad analizira pozitivne i negativne strane programa i daje pregled njegovog razvoja i koliko je važan za Republiku Hrvatsku. Nadalje, analizirat će se koja su i kolika sredstva u okviru oporavka i otpornosti koji se daju državama članicama, a biti će grafički prikazani i opisani. Također, razjasniti će se koje su posljedice Covid-19 pandemije, a na koji način su se ublažile i kojim instrumentima. Za kraj su prikazani budući koraci programa i daljnji ciljevi oporavka od Covid-19.

**Ključne riječi:** Next Generation, Next Generation u Republici Hrvatskoj, posljedice i oporavak od pandemije Covid-19, program oporavka i otpornosti, budući razvoj Next Generation programa

## 1. Uvod

Next Generation EU paket je Europske komisije vrijedan 750 milijardi eura za oživljavanje europskog gospodarstva nakon Covid-19 koji se financira podizanjem europskog duga. U cjenkanju oko isplata iz Europske unije, države članice vole računati i pregovarati o svojim neto uplatama – razlici između onoga što je uplaćeno u zajednički proračuni i primljeno iz proračuna. Ovakvo gledanje izostavlja dodatne inducirane učinke rasta koje je paket pokrenuo i kod kuće i u inozemstvu. Hvatanjem udjela u gospodarskom poizvodu od država članica južne i istočne Europe koje primaju više bespovratnih sredstava, gospodarstva sjeverne i zapadne Europe rastu više nego što bi sugerirao odnosni dio njihovih doprinosa. Koordinirani fiskalni impuls osigurava da svaka zemlja dobije znatan poticaj u gospodarskom rezultatu.

Iako se s pravom kritizira ka nedovoljno velik za rješavanje ozbiljnosti ekonomskih posljedica virusa, ovaj instrument EU će ipak prvi put u novijoj povijesti izdati značajan oblik zajedničkog duga za redistribuciju i stabilizaciju gospodarstva. Kako bi financirala paket, Europska komisija će uzeti zajmove tijekom proračunskog razdoblja 2021. - 2027. – uz redoviti proračun EU-a i otplatiti ih doprinosima država članica za plaćanja s niskim kamatama (od 2021. nadalje) i znatnim iznosima glavnice (ne prije sljedećeg proračunskog razdoblja koje počinje 2028., a najkasnije 2058.). Najveći i ekonomski najznačajniji dio EU paketa sljedeće generacije to jest 312,5 milijardi eura bit će isplaćen kao bespovratna sredstva državama članicama iz novog Europskog fonda za oporavak i otpornost (RRF), programa obnove EU-a nakon Covid-19. Manji dio bespovratnih sredstava (71,9 milijardi eura) dodijelit će se i provesti kroz postojeće programe EU-a izvan novog RRF-a. Predviđeno je oko 360 milijardi eura zajmova, koji će se plasirati kroz sedam programa uz 390 milijardi eura bespovratnih sredstava, oni su sljedeći: Mehanizam za oporavak i otpornost, REACT-EU, Obzor Europa, program InvestEU, ruralni razvoj, fond za pravednu tranziciju, rescEU.

### **1.1. Predmet i cilj rada**

Predmet ovog diplomskog rada je Program Next Generation EU u smjeru oporavka od Covid-19. Cilj rada je prikazati, opisati i analizirati isti taj program te na temelju toga zaključiti što se u budućnosti može očekivati od programa Next Generation EU.

### **1.2. Izvori podataka i metodologija rada**

Za izradu ovog rada koristili su se podaci iz sekundarnih izvora što podrazumijeva korištenje znanstvenih i stručnih radova, izvornih znanstvenih članaka, knjiga te ostalih internet izvora. Metode koje su korištene prilikom pisanja rada su metoda analize, sinteze, deskripcije, kompilacije i induktivna metoda.

### **1.3. Struktura rada**

Rad se sastoji od šest cjelina, uključujući uvod i zaključak. U uvodu kao prvoj cjelini navodi se predmet i cilj rada te izvori podataka i metodologija rada. U drugoj cjelini govori se općenito o programu Next Generation EU te je dan pregled dosadašnjeg programa NGEU i dana su obilježja i značaj NGEU.

Treća cjelina govori o NGEU u Republici Hrvatskoj, točnije o njegovom razvoju, važnosti te je napisana kratka analiza hrvatskog plana oporavka od pandemije Covid-19. Prikazani su podaci i koristi programa NGEU-a. Četvrta cjelina odnosi se na oporavak od pandemije Covid-19. Opisani su i analizirani najveći gubici i posljedice korona krize te su prikazani instrumenti suzbijanja korona krize.

Peta cjelina odnosi se na budućnost EU programa Next Generation. Prikazani su koraci i ciljevi u budućnosti i plan financijskog ulaganja u države članice EU. Zaključak kao šesta cjelina ovog rada daje pregled cjelokupnog rada i donosi osvrt na sve prikazano u radu.



## 2. Program Next Generation EU

EU sljedeće generacije (NGEU) nije samo trenutni odgovor na šok izazvan pandemijom Covid-19, već se sastoji i od opipljivih inicijativa za EU da izađe jača iz krize. Od kraja 2021. NGEU i njegov temeljni instrument, Instrument za oporavak i otpornost (RRF), prešli su iz pripreme u fazu provedbe. Ovo označava prirodni trenutak za pregled nacionalnih planova oporavka i otpornosti (RRP) i predstavljanje procjene njihovih mogućih ekonomskih učinaka.

Kako navode autori Schramm, Wessels (2022) u svom radu, NGEU je povijesni instrument s obujmom od 750 milijardi eura za sljedećih pet godina, to implicira gotovo udvostručenje fiskalnih resursa EU-a. Po prvi put omogućuje Europskoj komisiji prikupljanje novca u velikim razmjerima, dok dodatno predlaže uvođenje novih vlastitih sredstava EU-a. Konačno, NGEU najveće iznose usmjerava državama članicama koje su najteže pogođene pandemijom. Sporazum Europskog vijeća tako je zapravo prekoračio brojne nekadašnje crvene linije u vezi s prihodnom i rashodnom stranom proračuna EU-a.

Sveukupno, razdoblje od početka 2020. do početka 2021. pokazuje vrlo aktivno Europsko vijeće koje se sastaje do tri puta mjesečno. Nacionalni čelnici usvojili su sveobuhvatne zaključke s detaljnim uputama za druge institucije EU-a i intervenirali u zakonodavni proces EU-a do neviđene mjere. Osim konkretnih odluka, za transformaciju sustava EU-a presudno je bilo definiranje pandemije Europskog vijeća kao egzistencijalne krize koja zahtijeva zajednički odgovor uključujući fiskalnu solidarnost. Istodobno, istaknuta uloga i utjecaj Europskog vijeća povremeno su dolazili po cijenu složenosti, kašnjenja i prilično slabe demokratske kontrole.

Dana 27. svibnja 2020. Komisija je predstavila svoj službeni prijedlog za plan oporavka EU-a, zajedno s revidiranim predloškom za sljedeći Višegodišnji financijski okvir VFO, koji je morao biti dogovoren prije kraja 2020. Pod nazivom Next Generation EU, Komisija je u velikoj mjeri izgrađena na francusko-njemačku inicijativu. Uz predloženih 500 milijardi eura bespovratnih sredstava, dodano je dodatnih 250 milijardi eura u zajmovima. Svojim osobnim angažmanom, nacionalni čelnici, zajedno s francuskim predsjednikom i njemačkom kancelarkom, dali su prijeko potrebnu političku težinu i spin novoj Komisiji. Najkontorveznije pitanje odnosilo se na sustav uvjetovanja za zaštitu proračuna i NGEU, kako je navedeno u zaključcima Europskog vijeća. Glavna točka prijepora bila su pravila o obustavi plaćanja za državu članicu koja ne poštuje načela vladavine prava EU-a. Mađarska i Poljska nisu prihvatile postupke utvrđene odgovarajućom Uredbom koju je vijeće donijelo

16. prosinca 2020. protivno njihovim glasovima. Obje su zemlje potom zaprijetile ulaganjem veta na odluku o vlastitim sredstvima, za koju je bila potrebna jednoglasna odluka, i time blokiranje cijelog financijskog paketa. Ova je prijetnja navela članove Europskog parlamenta i Komisije da razviju plan B uključujući odredbe ugovora EU-a o pojačanoj suradnji, koje dopuštaju usvajanje i primjenu pravnih akata samo u nekim državama članicama.

## **2.1. Pojmovno određenje**

Iako konačni dogovor o planu kao i neki detalji još nedostaju, možemo kazati da je ovo ogroman politički korak prema razumnom i zajedničkom vođenju europske ekonomske politike. Dugo prepoznata potreba za zajedničkim fiskalnim odgovorom na gospodarsku krizu već je dugo priznata u akademskim i političkim krugovima i postala je glavna nakon katastrofalne štednje koja je započela 2010.

Prema Armingeon, De la Porte, Heins, Sacchi (2022) NGEU je uglavnom odgovor na ekonomske i političke neravnoteže preostale od krize u eurozone. To je preventivna intervencija, posebno usmjerena na strukturno slaba gospodarstva s rastućim skepticizmom. Budući da je NGEU odgovor EU-a za pomoć u popravljanju gospodarske i socijalne štete uzrokovane pandemijom, možemo reći da će program utjecati na ozbiljnost pandemije, uključujući njezine gospodarske i društvene posljedice. Iznenadujuće, postoji ograničena orijentacija na stvarne učinke zdravstvene krize, čak i ako se mjere u vrijeme donošenja odluke o NGEU. Nadalje, kao odgovor na pandemiju, glavna briga donositelja odluka bila je nositi se s gospodarskim i političkim posljedicama lošeg upravljanja krizom državnog duga, kako bi se izbjegao raspad eurozone i daljnja ekonomska fragmentacija i politička nestabilnost unutar nje. NGEU se može promatrati kao namjerni pokušaj promjene načina financiranja to jest spašavanja, koji se bavi međudnosom pandemije s ekonomskim i političkim ostacima Velike recesije, ali ovaj put putem preventivne intervencije ili umjesto spašavanja, od kojih je potonje imalo razoran učinak na političku potporu EU- u nekim gospodarstvima pogođenim krizom.

## 2.2. Pregled dosadašnjeg programa NGEU

Veličina debakla od Covid-19 za gospodarsku aktivnost u eurozoni i drugdje je bez presedana u poslijeratnoj povijesti. Gospodarstvo eurozone smanjilo se za gotovo 7% u 2020. Ipak, odgovori makroekonomske politike također su bili bez presedana, kako na nacionalnoj tako i na paneuropskoj razini. Što je najvažnije, pandemija je konačno otvorila priču o paneuropskoj fiskalnoj politici, nazvanoj EU Next Generation.

Prema Starčević (2021): *“Belgija ukupno treba dobiti nepovratnih 5,9 milijardi eura te Portugal 16,6 milijardi eura, od čega je 13,9 milijardi nepovratno, a ostatak su zajmovi. Nepovratnih 93,4 milijuna eura dobit će Luksemburg, a Grčka 30,5 milijardi eura, što uključuje nepovratnih 17,8 milijardi i 12,7 milijardi eura zajma. Prema planu Sljedeća generacija EU članicama će se rasporediti 806,9 milijardi eura (po tekućim cijenama, dok se izvorni iznos od 750 milijardi eura temeljio na cijenama iz 2018. godine. Jedinstvenom tržištu, inovacijama i digitalnom gospodarstvu namijenjeno je 11,5 milijardi eura, na koheziju, otpornost i vrijednosti odlazi 776,5 milijardi te na prirodne resurse i okoliš 18,9 milijardi eura. Grčka će se u svom planu oporavka ulaganjem 645 milijuna eura povezati s Ciklaskim otočjem, čime će povećati mogućnost korištenja obnovljivih izvora energije, a s 375 milijuna eura potaknut će usvajanje digitalnih tehnologija posebno kod malih i srednjih tvrtki. Za povećanje zaposlenosti i pomoć nezaposlenima odlazi 740 milijuna eura.*

Iz ovog ulomka možemo vidjeti koliko je i koja država dobila poticaja te koliko su dobile određene gospodarstvene djelatnosti. Možemo kazati da značajan iznos odlazi na koheziju, otpornost i vrijednost, isto tako i na okoliš, dok nešto manje odlazi na usvajanje digitalnih tehnologija. Nadalje, glavina fiskalne osigurana je u obliku bespovratnih sredstava i zajmova državama članicama od strane instrumenta za oporavak i otpornost (RRF) u iznosu od 312,5 odnosno 360 milijardi eura, što predstavlja približno 5% EU-a BDP, raspoređeno na razdoblje od 2021. do 2027. pri čemu korist uglavnom imaju one zemlje koje su najviše pogođene krizom ili su ranjivije zbog strukturnih slabosti. Provedba programa veličine i složenosti NGEU zahtijeva odgovarajuće upravljačke strukture, ali i dostupnost često objavljivanih kvalitetnih podataka dovoljne preciznosti. Dostupnost informacija omogućila je pomno praćenje primjerenosti obveza i stvarnosti koje objektivno utječu na oslobađanje sredstava od strane Europske komisije. Isto tako, transparentnost u svim fazama procesa je omogućila stvaranje svega dosada učinjenog.

### 2.3. Obilježja i značaj NGEU

NGEU predstavlja paradigmatičnu promjenu, zbog zajedničkog duga EU-a za financiranje fonda, te da uvidi iz različitih teroija pomažu razjasniti dinamiku koja se događa. U tom smislu, NGEU kao paket gospodarskih poticaja EU-a a posebno njegova najveća komponenta, instrument za oporavak i otpornost (RRF) iako ne predstavlja fiskalnu uniju, ima za cilj učiniti više od ispravljanja grešaka iz prošlosti. To je zato što se NGEU, točnije RRF, fokusira na usmjeravanje gospodarstava država članica u određenom smjeru, zacrtanom na razini EU-a Postoji nekoliko karakteristika NGEU-a koje se razlikuju u usporedbi s prošlim političkim odgovorima i instrumentima. Uvjetovanje RRF-a usmjerno je na ekspanziju, planovi država članica moraju se baviti izazovima s kojima se suočavaju njihova vlasitita gospodarstva. Njihovi planovi moraju biti u skladu s sadržajem EU, izdvajajući najmanje 37% sredstava za zeleni rast, za što EU ranije nije imala značajna sredstva i 20% za digitalizaciju.

Blažević (2022): “ *Kako bi zaštitila živote, popravila jedinstveno tržište, izgradila trajan i napredan oporavak od posljedica koje je prouzročila pandemija bolesti Covid-19, Europska unija je uvela najveći paket poticaja ikad financiran u Europi pod nazivom EU sljedeće generacije (eng. NextGeneration EU – NGEU). Njime se treba osigurati gospodarski oporavak , digitalna i zelena transformacija Europe radi održivijeg razvoja te veće otpornosti društva i gospodarstva na buduće krize.*”

Ovdje autor iznosi karakteristike i utjecaj plana oporavka EU-a – EU sljedeće generacije (NGEU). Stoga, NGEU ima za cilj razviti aktivnosti u javnom i privatnom sektoru u skladu s prioritetima EU-a, posebno oko ublažavanja klimatskih promjena i digitalizacije, kao i društvenih ulaganja, umjesto da se fokusira na fiskalnu konsolidaciju kao tijekom financijske krize. Značajno je da je namjera RRF-a da se dvije trećine sredstava koriste za ulaganja i poslovne aktivnosti, a jedna trećina za refrome. Kada pogledamo javno mišljenje početkom 2020., možemo vidjeti da je postojao izraženi skepticizam prema Europskoj uniji – odnosno, razine povjerenja bile su niske, posebno u zemljama s visokom ekonomskom ranjivošću, koje su pretrpjele financijsku krizu. Povjerenje u EU bilo je veće u zimi 2020., za gotovo sve zemlje, osim Danske i Austrije (obje dio koalicije “Štedljive četvorke”) i Poljske koja zajedno s Mađarskom ima trajni sukob s EU-om temeljen na napetostima oko pitanja vladavine prava.

Kada pogledamo ulogu Europske komisije u NGEU, možemo primjetiti da ona prikuplja sredstva na tržištima kapitala, a pritom osigurava poštivanje propisa koji reguliraju RRF-ove. Štoviše, ima ključnu ulogu u smislu procjena RRP-ova država članica, kao i u praćenju isplate bespovratnih sredstava i zajmova. Na taj način, EU djeluje kroz niz alata koji daleko nadilaze tradicionalne alate regulatorne države, kako bi ciljao na sve važnija područja kao što su ublažavanje klimatskih promjena, digitalizacija i donekle politika društvenih ulaganja, posebno rano djetinjstvo obrazovanje i skrb, kao i aktivna politika tržišta rada.

O NGEU se u Italiji jako raspravljalo i bio je vrlo politiziran, stoga je vjerojatno da je to bio jedan od učinaka NGEU. Ipak, postoje neke zemlje u kojima se razina povjerenja spustila na razinu proljeća 2020. ili malo ispod, posebice kod Danske, Austrije, Nizozemske, dok je u Švedskoj nešto viša. Za ovu skupinu zemalja, NGEU nije bio značajan, u monetarnom ili političkom smislu. U Poljskoj i Mađarskoj stanje javnog mišljenja je relativno stabilno, uz blagi pad. Ipak, EU je vrlo osporavan u ove dvije zemlje, budući da je pitanje vladavine prava i dalje bilo kontroverzno, čak i nakon odluke o NGEU 2020. U Njemačkoj je povjerenje javnosti u EU stabilno, a postoji velika potpora NGEU-u. U Francuskoj je povjerenje u EU nešto veće u proljeće 2021. u odnosu na proljeće 2020. Međutim, u razdoblju između 2020. i 2021. Francuska je zemlja s najnižim povjerenjem u EU, uz Grčku. U Francuskoj je ovo nisko povjerenje djelomično objašnjeno i ugrađeno u igru na dvije razine, između politike, gdje francuski predsjednik Macron podržava veću integraciju u EU, uključujući trajnu fiskalnu komponentu EU, ali gdje je Macronova reformistička ambicija da ispuni fiskalnu EU ograničenja rashoda, za rješavanje visokog javnog duga, bila ometena zbog domaćeg protivljenja

Stoga se čini da su Europski zeleni dogovor (European Green Deal) i politika društvenih ulaganja važni rezultati dosadašnjih planova NGEU-a, što prije pandemije Covid-19 nije bilo moguće zamisliti. Hoće li ova evolucija prirode EU-a biti samo prijelazna ili trajna, ovisit će o uspjehu ovih inicijativa na terenu, o stvarnom učinku na nacionalna gospodarstva i sposobnosti institucija EU-a da održe razinu povjerenja od građana koje su stekli tijekom pandemije Covid-19. Nadalje potrebno je više rada na konceptualizaciji i teoretiziranju uloge EU-a u odnosu na države članice u kontekstu pandemije Covid-19.

### 3. NGEU u Republici Hrvatskoj

Republika Hrvatska je najmlađa država članica Europske unije (EU) koju je 2020. teško pogodila recesija izazvana pandemijom Covid-19, ali se brzo oporavila. Bez obzira na ovaj kratkoročni snažan učinak, Republika Hrvatska se suočava s drugoročnim rizikom za svoj gospodarski učinak koji proizlazi iz slabog kapaciteta apsorpcije dostupnih fonodova EU-a. Ovo je pitanje u potpunosti stavljeno na vidjelo tijekom trajanja Višegodišnjeg financijskog okvira (VFO 2014.-2020.). Stoga, usprkos oblinom financiranju EU-a sljedeće generacije (NGEU) – čija je prva transakcija stavljena na raspolaganje u četvrtom kvartalu 2021. – kao i relativno povoljnom gospodarskom i političkom kontekstu u zemlji, postoji očita mogućnost da se financijska sredstva neće učinkovito potrošiti.

Prema Poslovni.hr/Hina (2022): *“Hrvatska tijela u zahtjevu su dostavila detaljne i sveobuhvatne dokaze da je Hrvatska ukupno ostvarila 34 ključne etape i ciljne vrijednosti. Komisija je nakon temeljite ocjene tih informacija dala pozitivnu preliminarnu ocjenu hrvatskog zahtjeva. Hrvatski plan za oporavak i otpornost uključuje širok raspon mjera ulaganja i reformi u šest tematskih komponenti. Potpora tom planu iznositi će 6,3 milijarde eura bespovratnih sredstava, od čega je 13 posto (818 milijuna eura) već isplaćeno Hrvatskoj 28. rujna 2021. u obliku pretfinanciranja. Plaćanja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost ovise o uspješnosti i o tome provodi li država članica ulaganja i reforme iz plana za oporavak i otpornost.”*

Prvo, na početku krize, Republika Hrvatska je brzo uvela opsežne programe za godišnji odmor koji su štitili zapošljavanje. Drugo, zemlja je mogla računati na uvezenu vjerodostojnost politike koju je osiguralo predstojeće usvajanje eura 2023., dodatno pojačano linijom zamjene Hrvatske narodne banke i Europske središnje banke uspostavljenom u travnju 2020. Treće, tijekom cijele pandemije, hrvatske su se vlasti oslanjale na relativno blaga epidemiološka ograničenja, koja su pogodavala osiguranju robusne turističke izvedbe. Četvrto, ali ne manje važno, Republika Hrvatska predstavlja najvećeg početnog dobitinika sredstava Next Generation EU (NGEU) u neto iznosu. Naime, najveći transfer po stanovniku ide u tu zemlju, s nešto manje od 1300 eura po stanovniku. Imajući u vidu impresivan oporavak Republike Hrvatske i navedenu logiku NGEU-a, koja ne uzima u obzir potrošnju financiranu kroz fond prije nego što prođe najgori dio krize, promatrači bi mogli prebrzo zaključiti da je NGEU bi pomalo irelevantan kao alat za

fiskalnu politiku. Međutim, takva bi izjava učinila lošu uslugu široj važnosti NGEU-a, koji je također pridonio fiskalnoj stabilizaciji – ponajviše svojim učinkom na očekivnija i nižim premijama rizika. Dakle, osim što je podupirao dugoročnu strukturnu transformaciju, NGEU je također neizravno obavljao svoj posao kao fiskalni backstop.

### **3.1. Važnost programa NGEU za Republiku Hrvatsku**

Među većinom stanovništva postoji izraženo nezadovoljstvo smjerom u kojem se zemlja kreće. Korupcija i klijentelizam stoje iza pada povjerenja i sve manjeg sujelovanja na izborima. Trenutno nema političkih igrača koji su u stanju kanalizirati to nezadovoljstvo i popraviti situaciju. Republika Hrvatska predstavlja državu članicu čije stanovništvo ima općenito pozitivan stav prema EU, a isto se može reći i za njezinu političku elitu, zbog odsustva snažnog euroskeptizma. Hrvati su još optimističniji u pogledu budućnosti EU-a i NGEU-a. Potencijalnu učinkovitost NGEU-a pozitivno ocjenjuje 55% hrvatskog stanovništva, 11% ga smatra vrlo učinkovitim, a 44% učinkovitim, što je nešto više od prosjeka EU. (Brkić, 2022)

Politički, vlada premijera Andreja Plenkovića ostaje čvrsto na svom mjestu i pošteđena je učinaka velikih društvenih nemira. Nakon pralamentarnih izbora održanih u srpnju 2020. Vladajuća Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) može računati na neznatnu, ali snažnu većinu koju čini nekoliko mlađih koalicijskih partnera. U isto vrijeme, ti manji koalicijski partneri ne žele riskirati prijevremene izbore u svjetlu svog lošeg položaja u anketama. U sljedeće dvije godine nema lokalnih, predsjedničkih, nacionalnih-parlamentarnih, europarlamentarnih izbora na vidiku. Iako je ta stabilnost pogodna za opsežne reforme, ona bi također mogla predstavljati dvosjekli mač na duljem horizontu budući da u sebi sadrži inerciju politike, pojačanu fragmentiranom i slabom opozicijom.

Ovaj pozitivan stav ne bi trebao biti iznenađenje jer je Republika Hrvatska najveći korisnik financiranja NGEU-a po stanovniku. Povrh toga, zemlja je dobila više od 13 milijardi eura kroz Višegodišnji financijski okvir (VFO) EU-a 2021.-2027. u tekućim cijenama. Sve u svemu, Republika Hrvatska će moći iskoristiti više od 24 milijarde eura bespovratnih sredstava u tekućim cijenama iz proračuna EU-a i NGEU-a do 2030. Po potrebi moći će uzeti koncesijske kredite u iznosu od 3,5 milijardi eura, također u sadašnjim cijenama. Što se tiče digitalne i zelene tranzicije kao glavnih ciljeva koje promiče NGEU, Republika

Hrvatska ima relativno povoljnu polaznu točku. Promatrajući rangiranje Republike Hrvatske u Indeksu digitalne ekonomije i društva (DESI), Republika Hrvatska zauzima 19. mjesto među zemljama članicama EU, što je u suprotnosti s činjenicom da je Republika Hrvatska treća najnerazvijenija država članica, mjereno realnim BDP-om po glavi stanovnika. Štoviše, udio obnovljive energije iznosi je 31% ukupne potrošnje energije, čime je Republika Hrvatska svrstana znatno iznad prosjeka EU-27 od 21,1%, na izuzetnom 7. mjestu.

Nekoliko je razloga zašto bespovratna sredstva NGEU-a neće sama od sebe učiniti svoju i podići potencijalnu stopu rasta Republike Hrvatske kao posljedicu strukturne transformacije. Strukturna transformacija znači izmišljanje i primjenu novih zelenih i digitalnih tehnologija, usvajanje učinkovitijih organizacijskih struktura kako u privatnom tako i u javnom sektoru, osvajanje novih tržišta za proizvode i usluge itd. Stoga, nakon kratkog pregleda ključnih značajki hrvatskog NRRP-a (National Recovery and Resilience Plan), dolazimo do njegovih ključnih nedostataka i prepreka. Hrvatski NRRP ima 1266 stranica što je četiri puta više od talijanskog NRRP-a i daleko najduži nacionalni plan poslan Europskoj komisiji. Zanimljivo, iste pogreške se ponavljaju kao i u nedavno donesenoj Strategiji nacionalnog razvoja 2030. U oba dokumenta nedostaju ambiciozni ciljevi, precizna identifikacija odgovornih, jasni ključni pokazatelji uspješnosti (KPI) i vremenska ispitivanja. Također postoji velika nepovezanost između ključnih strateških dokumenata, što ukazuje na slabo strateško planiranje (npr. NRRP spominje Nacionalnu razvojnu strategiju 2030. samo jednom u cijelom dokumentu, dok se uopće ne spominje Strategija pametne specijalizacije kao katalizator za potrošnju na istraživanje i razvoj). Nažalost ovakva postavka razvodnjava političku odgovornost i onemogućuje transparentnu raspravu. Osim ovih pitanja, postoje još dvije ključne prepreke učinkovitoj provedbi NGEU-a: one se mogu podijeliti na one koje se odnose na politiku i one koje se odnose na javnu upravu. Potonji zaslužuje posebnu povezanost jer je složeniji od prvog. Prvo, politička prepreka odnosi se na volatilnost hrvatske vlade, unatoč tome što se od prvog mandata premijera Andreja Plenkovića, počevši od 2016., može osloniti na stabilnu parlamentarnu većinu, izvršna vlast je prečesto u poziciji da se moraju imenovati novi ministri. Premijer Plenković je od 2016. rotirao 35 ministara u svoje dvije vlade, od kojih je 15 moralo podnijeti ostavku usred mandata zbog trgovine utjecajem, sukoba interesa ili optužbi za korupciju. Osim toga, mnogim ministrima nedostaju stručne sposobnosti, i prvenstveno su izabrani zahvaljujući svojoj političkoj lojalnosti ili zbog frakcijske politike,



koja pojačava negativnu selekciju, U ovoj klimi političke neizvjesnosti na ministarskoj razini, obrazovani, samouvjereni i inovativni javni službenici i članovi upravnih odbora državnih poduzeća često nemaju potrebnu političku potporu da nastave s novim inicijativama ili da osiguraju kontinuitet politike, ako i kada je to prikladno. (Europska komisija – Mreža mladih Hrvatske, 2022 – National Working Group on EUYD in Croatia 2022-2024)

### **3.2. Analiza hrvatskog plana oporavka od pandemije Covid-19**

Korona virus (SARS-CoV-2) i pandemija Covid-19 potječu najvjerojatnije iz Kine krajem 2019. i šire se svijetom kroz međunarodna putovanja i uzrokujući trenutne i nemjerljive posljedice. Koronavirus i pandemija Covid-19 izazvali su jedinstvenu krizu u čitavoj ljudskoj povijesti jer je doslovno zahvatila cijeli svijet, što se nikada prije nije dogodilo. Do ovog događaja smatralo se da samo terorizam, sukobi velikih sila i/ili financijske krize, poput one iz 2008. godine, mogu izazvati velike globalne poremećaje koji, pak, mogu dovesti do širokih tektonskih posljedica. Svi drugi uzroci, uključujući prirodne katastrofe uzrokovane ljudskim djelovanjem ili razorne ratove (poput onih u Siriji i Libiji i prije njih u Iraku i Afganistanu), imali su i smatrali su se ograničenim regionalnim karakterom i nisu imali stvarnu mogućnost utjecati na cijeli svijet. Postoje i drugi ometajući događaji poput globalnog zatopljenja, klimatskih promjena, uništavanja staništa i nekontroliranog odlaganja velikih količina otpada u okoliš koji će s vremenom uzeti svoj danak, ali do sada su se smatrali puzajućim krizama za koje dinamični i užurbani današnji svijet nema vremena. Međutim, svijet, vlade i međunarodne organizacije ne mogu odbaciti složene krize poput Covid-19.

Kriza koju trenutno proživljavamo iznimno je složena i interdisciplinarna, a njezinom promatranju i analizi može se pristupiti iz mnoštva različitih perspektiva. U analizi upravljanja krizama najčešće se i globalno koristi okvir koji se sastoji od četiri faze: prevencija, pripravnost, odgovor i oporavak. Svaka faza ciklusa ima svoje principe. Prevencija se odnosi na mjere, radnje i aktivnosti koje se poduzimaju radi sprječavanja i nastanka štetnih događaja. Pripravnost podrazumijeva uspostavu svih oblika suradnje i koordinacije različitih aktera u suočavanju s potencijalnim rizicima koji imaju kapacitet prerasti u krizu. Odgovor je reakcija na pojavu koja je uzrokovala kriznu situaciju i provodi se s ciljem ublažavanja i saniranja posljedica. Oporavak je pokušaj povratka u prvobitno

stanje prije izbijanja krize. Cilj je postići sinergijski preventivni učinak više činitelja brzo i učinkovito spriječiti ili otkloniti štetne posljedice izvanrednog ili kriznog događaja te skratiti vrijeme oporavka i povratka u funkcionalnost prije kriznog događaja. Za provedbenu platformu odlučeno je da to bude sustav domovinske sigurnosti, koji je tek trebao biti uspostavljen. Organiziranjem sustava domovinske sigurnosti osigurat će se racionalno, učinkovito i usklađeno korištenje postojećih resursa kako bi se smanjili i uklonili rizik za nacionalnu sigurnost. Sustav domovinske sigurnosti podržavat će upravljanje u izvanrednim situacijama i krizama, što će uključivati sudjelovanje u upravljanju krizama na razini NATO-a i Europske unije. Djelovanjem sustava domovinske sigurnosti osigurat će se jedinstvena metodologija i sustavno praćenje rizika za nacionalnu sigurnost te određivanje prioriteta u djelovanju. Radi usklađivanja rada sustava domovinske sigurnosti odlučeno je da će se ustrojiti Koordinacija sustava domovinske sigurnosti. U izvanrednim i kriznim slučajevima Koordinacija sustava domovinske sigurnosti predložit će Vladi Republike Hrvatske i Predsjedniku Republike Hrvatske odgovarajuće načine odgovora i operativne koordinacije državnih tijela uključenih u operativni odgovor na krizu. (Kotarski, 2022)

Test učinkovitosti dosadašnjih nastojanja u izgradnji funkcionalnog sustava upravljanja kriznim situacijama došao je početkom 2020.godine, kada se Republika Hrvatska istovremeno suočila s nekoliko različitih i vrlo zahtjevnih kriza. Tijekom cijele krize angažiran je značajan broj različitih institucija i pojedinaca te su uloženi veliki politički, organizacijski i fizički naponi da se njima upravlja i na najbolji način ublaže njihove posljedice. Valja napomenuti da ni u jednom trenutku nije postojala opasnost od kolapsa bilo kojeg sustava, institucija ili procesa političkog odlučivanja, što bi dovelo do još veće krize. Međutim, naglasak treba u ovom trenutku staviti na što se moglo bolje, jer bilo je situacija koje su se mogle brže i učinkovitije rješavati, poput raščišćavanja ruševina potresa u Zagrebu i šest mjeseci koliko je trebalo donijeti zakon o sanaciji šteta uzrokovanih potresom. Drugi problem identificiran tijekom ovog razdoblja je opći nedostatak svijesti o tome kako to utječe na koordinaciju akcija. Primjerice, kada su strateške državne tvrtke bile pod kibernetičkim napadima, neke od njih to nisu prijavile (iz želje da zaštite svoj brend, ugled i tržišnu vrijednost tvrtke), čime su nadležne situacije za provođenje zakona onemogućile istrahu. Ovi primjeri, kao i neka druga pitanja uočena tijekom paralelnih kriza početkom 2020., pokazuju da je područje kriznog menadžmenta kao discipline i pristupa krizama samo po sebi obilježeno krizama teorijskih, normativnih i operativnih znanja i

aktivnosti – tko, što, kada, kako i zašto treba nešto učiniti. Republika Hrvatska je prepoznala rizike epidemija i pandemija. Oni su identificirani i analizirani u Procjeni opasnosti od katastrofa za Republiku Hrvatsku za 2015. i 2019. godinu. Oba dokumenta navode da su pandemije vrsta opasnosti koja može izmaći konotroli i pretvoriti se u događaj katastrofalnih razmjera. U dokumentima se razmatrao virus gripe i pandemija koja je uslijedila, a opis scenarija predviđa potpuno isti tijek događaja kojem smo svjedočili. Predviđa da bi u najvjerojatnijem neželjnom događaju epidemija mogla trajati najmanje 9 tjedana. gripa i njezine komplikacije ubijaju 860 ljudi u 9 tjedana. S druge strane, predviđanje za najgori scenarij bilo je da će u 9 tjedana umrijeti ukupno 2580 svih zaraženih osoba. Također, što se tiče prevencije, potrebno je istaknuti još jedan detalj iz Strategije nacionalne sigurnosti 2017. godine, u kojoj stoji da će se cjelovitim zdravstvenim sustavom, dostupnim svim građanima Republike Hrvatske, nastaviti razvijati mjere prevencije i jačanje kapaciteta u javnom zdravstvu usmjerenih na sprječavanje zaraznih bolesti i masovnih nezaraznih bolesti. U smislu ovog dijela može se istaknuti da Republika Hrvatska prepoznaje rizike od epidemija i pandemija te ima uspostavljenje institucije i procedure za pružanje potrebnog odgovora, pri čemu sposobnost i učinkovitost reakcija značajno ovisi o brzini i načinu širenja virusa, vrsti virusa, godišnjem dobu i dodatnim čimbenicima. (Laleta, 2022)

Republika Hrvatska i njezine institucije aktivno su pratile razvoj situacije u vezi s koronavirusom u Kini i širenjem pandemije Covid-19. Hrvatski zavod za javno zdravstvo (vodeća institucija zdravstvenog sustava odgovorna za izradu javnih politika i smjernica za javno zdravstvo, a u ovom slučaju i pravila ponašanja u razdoblju prije, za vrijeme i nakon epidemija i pandemija) aktiviran je za izradu i objavu kvalitetnih materijala, smjernica i uputa na temelju kojih su postupala sva nadležna tijela i građani. Tako je u fazi prevencije i početnom dijelu faze pripravnosti učinjen značajan posao na minimiziranju posljedica potencijalne krize, jer je razvojem situacije u našem okruženju bilo očito da nije pitanje hoće li se kriza dogoditi, već kada će se dogoditi i koliko ćemo biti spremni. Za Republiku Hrvatsku je faza reakcije započela 25. veljače 2019. godine, kada je registrirana prva zaražena osoba u Republici Hrvatskoj. Nakon toga svakodnevno su se odvijale brojne aktivnosti na suočavanju s krizom i njezinim posljedicama. Što se tiče međunarodne perspektive inicijalnog odgovora na krizu, potvrđeni su brojni aspekti i situacije opisane u različitim studijama: međunarodne organizacije ili nemaju moć – poput Svjetske zdravstvene organizacije, koja radi po načelu preporuka – ili su ponovno uhvaćene i

iznenađene situacijom te su reagirale dosta kasno poput Europske unije. Međutim, WHO i EU to nisu učinile i pale su na ispitu. Nisu to učinili zbog ekonomskih lobija koji su vršili pritisak da se europske granice ne zatvore kako bi se izbjegli mogući gubici profita. Stanje kašnjenja, nerazumijevanja, nesolidarnosti, zatvaranja granica dovelo je do toga da se svaka država okrene sebi i radi na vlastitoj viziji i vještini kriznog upravljanja. To je kontekst u kojem je Republika Hrvatska ušla u fazu odgovora na pandemiju Covid-19. Izvršna vlast odlučila je da će se odgovor na krizu temeljiti na cjelovitom državnom pristupu, pri čemu će sustav civilne zaštite biti središnji okvir hrvatskog odgovora na krizu. Sam sustav je aktiviran u punom obujmu svojih mogućnosti i raspoloživih kapaciteta. Na državnoj razini, Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske postao je mjesto donošenja strateških odgovora i odakle se usmjeravaju sve ključne aktivnosti. Uz sustav civilne zaštite, cijeli zdravstveni sustav – od Ministarstva zdravstva, Kriznog stožera Ministarstva zdravstva, Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo, svih zdravstvenih ustanova i djelatnika bio je aktivan i maksimalno angažiran od prvog dana. Prema istaživanju koje je proveo Oxford University, Republika Hrvatska je jedno vrijeme tijekom ožujka 2020. bila zemlja koja je poduzela najrestriktivnije mjere. Vlada je osnovala Znanstveno vijeće koje je uključivalo više vrhunskih hrvatskih medicinskih/zdravstvenih znanstvenika s ciljem razmjene mišljenja o mjerama koje je potrebno poduzeti u suzbijanju epidemije, procjene stanja i davanja preporuka za daljnje postupanje. (Krklec, 2021)

Vijeće i njegovi članovi bili su vrlo aktivni u mjesecima koji su uslijedili. Istraživanje koje je krajem ožujka proveo Dnevnik Nove TV pokazalo je da 94% ispitanika podržava Vladu u provođenju javnozdravstvenih mjera, a 63% smatra da su naše mjere bolje nego u ostatku EU. Stožer civilne zaštite Republike Hrvatske svakodnevno se sastajao, neumorno komunicirao sa svim skupinama zainteresirane javnosti i usmjeravao nacionalni odgovor na krizne situacije. Stoga se može reći da je Republika Hrvatska na početku krize, suočena s nizom poteškoća, dosta dobro reagirala u segmentu zdravlja i sigurnosti, dok u nekim drugim područjima poput upravljanja financijama, gospodarstva i turizma ne možemo biti zadovoljni prvom reakcijom nadležnih institucija. Štoviše, ova kriza je pokazala da navedeni sektori nemaju krizne planove i da njihovi čelnici nisu adekvatno osposobljeni za takve situacije, zbog čega se teško prilagođavaju funkcionalnom radu u kriznom stanju. Također, većina poduzetnika očekuje gotova rješenja i pomoć države, a samo mali broj njih ima spremnost i sposobnost nositi se s krizom. S tim u vezi, bilo je inicijativa za osnivanje Kriznog stožera za gospodarstvo (Krizno gospodarsko vijeće Vlade RH) koji bi uključivao

predstavnik javnosti, realnog i znanstvenog sektora koji bi savjetovali Vladu na najbolja moguća rješenja krize. Prvi dio krize karakterizirala je vrlo dobra zdravstvena i sigurnosna reakcija, velika dezorijentiranost u financijama, gospodarstvu i turizmu te vrlo nespretna izjava Andreja Plenkovića da je Hrvatska u ratu s ekonomskim posljedicama pandemije. Tom je izjavom nepotrebno nepotrebno militarizirao rječnik krize i umjesto smirivanja situacije samo još više pridonio panici. Vlada je napravila značajan napredak u odnosu na početno stanje, tako da je u tim sektorima većina aktivnosti izgledala puno bolje nego na početku reakcije. Kako se cijela situacija potpuno konsolidirala i Republika Hrvatska počela bilježiti dane bez zaraženih. Plenkoviću je ponovno bila potrebna bombastična izjava, ovog puta da je Republika Hrvatska pobijedila Covid-19, da je Vlada pobijedila Covid-19, da smo pobijedili epidemiju i da je na gospodarskom i socijalnom planu epidemija također pobijedena.

Dana 05.03. 2020. godine održana je sjednica vijeća za nacionalnu sigurnost (središnjeg tijela sustava domovinske sigurnosti sukladno Zakonu o sustavu domovinske sigurnosti). Sjednicu su zajednički sazvali predsjednik Republike Hrvatske Zoran Milanović i predsjednik Vlade Andrej Plenković. Članovi Vlade i Stožera civilne zaštite Republike Hrvatske izvjestili su o svim aktivnostima poduzetim u protekla dva mjeseca vezano uz suzbijanje epidemije koronavirusa (Covid-19) na nacionalnoj i razini Europske unije, s obzirom na činjenicu da je Republika Hrvatska trenutno predsjedavajući nad vijećem Europske unije. Zaključeno je da su sve do sada poduzete mjere bile pravovremene, učinkovite i transparentne, Uz sve aktivnosti vezane uz zdravlje i sigurnost, analizirane su moguće posljedice za financije, turizam i gospodarstvo. Nakon rasprave zaključeno je da sve nadležne institucije trebaju nastaviti poduzimati dodatne mjere sukladno potrebama, uključujući redovite sastanke Zdravstvenog vijeća Europske unije. (Domazet, 2021)

### 3.3. Koristi programa NGEU

Općenito, vlada očekuje da će 2025. godine provedba NGEU-a kumulativno dodati 4,2% rasta BDP-a, u usporedbi s osnovnim scenarijem. To počiva na izravnim i neizravnim učincima NGEU-a, uzimajući u obzir učinke prelijevanja. Plan ima za cilj poticanje gospodarskog rasta i otvaranje radnih mjesta. Ovaj poticaj gospodarstvu će zaposliti do 21 000 građana. Republika Hrvatska će imati značajne koristi od planova oporavka i otpornosti drugih država članica, prvenstveno povećanjem izvoza. Ti učinci prelijevanja čine 0,5 postotnih bodova bruto domaćeg proizvoda u 2026. Uzmimo primjer, Italija je drugo najveće izvozno tržište Republike Hrvatske, a slučajno i najveći korisnik NGEU-a. Digitalnoj tranziciji trebalo bi pomoći 283 milijuna eura koji će biti uloženi u uvođenje digitalnih tehnologija vezanih uz javnu upravu. Time bi se, prije svega, trebala unaprijediti ekspeditivnost u rješavanju sudskih sporova i omogućiti stvaranje one stop shopa za sve online usluge javne uprave. Dodatnih 130 milijuna eura uložiti će se u povećanje nacionalne širokopoljasne pokrivenosti gigabitnom vezom u ruralnim područjima čime se olakšava širenje 5G mreže. Planom će se također potrošiti 84 milijuna eura na digitalizaciju visokog obrazovanja ulaganjem u e-učenje i digitalne nastavne alate.

Laleta (2022) navodi: *“RRP uključuje različite intervencije za doprinos provedbi Europskog stupa socijalnih prava, s ciljem, između ostalog, proširenje pristupa obrazovanju i skrbi u ranom djetinjstvu, razvoj digitalnih rješenja za razmjenu podataka o socijalnim naknadama i uvođenje usluga socijalnog mentorstva u promicanje zapošljavanja i socijalnu uključenost, posebno mladih”*.

Sredinom srpnja 2021. Europska komisija dala je zeleno svjetlo za Hrvatski nacionalni plan oporavka i otpornosti (NRRP). Plan je naknadno odobrilo i Vijeće Europske unije i u tom procesu nije bilo većih zastoja. Republika Hrvatska je bila među prvih 16 država članica koje su uspjele dobiti službeno odobrenje. NRRP se sastoji od 145 predloženih investicija i 76 reformi. Otprilike 66% raspoloživih sredstava podupire oporavak, dok 34% cilja na izgradnju otpornosti. Usredotočujući se na sektorski saatav plana, može se primjetiti da 54% financiranja pokriva gospodarstvo, 10% javna uprava, pravosuđe i upravljanje državnom imovinom, 15% obrazovanje i istraživanje (R&D), 4% tržište rada i socijalna zaštita, 5% zdravlje i 12% olakšavanje rekonstrukcije zgrada i energetska učinkovitost. Upravljačka struktura NRRP-a počiva na nekoliko tijela koja su neophodna za osiguranje koordinacije,

ali ključnu politiku odgovornosti ima Upravno vijeće. Ono se sastoji od premijera, 13 ministra i dva državna tajnika. Kumulativno, NRRP namjerava podržati zelenu i digitalnu tranziciju sa 60,03% dodijeljenih sredstava, što je iznad potrebnog minimuma od 57%. Hrvatski NRRP ima za cilj olakšati zelenu tranziciju financiranjem projekata energetske učinkovitosti i obnove zgrada nakon potresa u iznosu od 789 milijuna eura.

Prema Citi, De La Porte (2022): *“U zapadnim zemljama manje se ulaže u ta područja, jer su već dobro razvijena, dok se u ostalim zemljama ulaže u rani i predškolski razvoj, obrazovanje i javne službe za zapošljavanje. Ponovno je riječ o južnoj Europi, ali i nekim istočnoeuropskim zemljama, poput Hrvatske i Slovačke, gdje su razmjeri ulaganja u ta područja impresivni. Stoga se konačno čini da određivanje agende kroz doborovoljnu koordinaciju politike, bez sankcija u slučaju nepoštivanja, ima značajan utjecaj izvan domaćih političkih agendi i ograničenih proračuna.”*

U ovom odlomku možemo razabrati kako se u štedljivim zemljama manje ulaže u određena područja, jer su već dobro razvijena. Kako je opisano i na stranicama europske komisije proračun EU-a se ne temelji na uzimanju i davanju, već je usmjeren na ujedinjavanje i udruživanje sredstava protiv kolektivnih problema te stvaranje dodatnih vrijednosti. Nadalje, dodjeljuje se 728 milijuna eura za održivu mobilnost, koja uključuje autonomne električne taksije, punionice za vozila s nulnim emisijama i oceanska plovila. Niskougljična energetska tranzicija predviđa modernizaciju energetske infrastrukture, ulaganja u proizvodnju naprednih biogoriva i obnovljivih izvora, kako i objekti za hvatanje i skaldištenje ugljika, a svi bi trebali imati koristi od 658 milijuna eura raspoloživih sredstava. Konačno 542 milijuna eura namijenjeno je trtvkama koje su sposobne poticati zelenu tranziciju i energetska učinkovitost.

## 4. Oporavak od pandemije Covid-19

U srcu NGEU je RRF . U trenutnim cijenama, RRF obuhvaća 723,8 od ukupno 806,9 milijardi eura NGEU-a, a s preostalim dijelom koji je dodijeljen nizu manjih programa EU-a s specifičnijim nadležnostima. Dva zakonodavca EU-a – Vijeće i Europski parlament (EP) – potom su dalje pregovarali i transformirali zaključke Europskog vijeća u pravne akte. Tijekom ovih naknadnih pregovora održan je još jedan težak sastanak Europskog vijeća u prosincu 2020. na njemu je postignut kompromis o tekstu Uredbe kojom se uspostavljaju opći uvjeti vladavine prava za korištenje fondova EU. Ovim je kompromislom uklonjena prijetnja Mađarske i Poljske da će staviti veto na paket za oporavak, otvarajući put službenom usvajanju VFO-a i raznih elemenata NGEU-a. Iako su neke veće države članice možda poduzele ambicioznije planove ili mobilizirale slične fiskalne resurse, zajednički odogovor EU-a ostaje izvanredan u usporedbi s prethodnim primjerima upravljanja gospodarskom krizom – posebice s obzirom na to da NGEU nadopunjuje već postojeće nacionalne mjere i druge radnje na razini EU-a poput suspenzija pravila o deficit. Štoviše, za neke manje i siromašnije države članice, novi fondovi EU-a mogu imati gospodarski učinak, potencijalno podižući njihov VDP za nekoliko postotnih bodova.

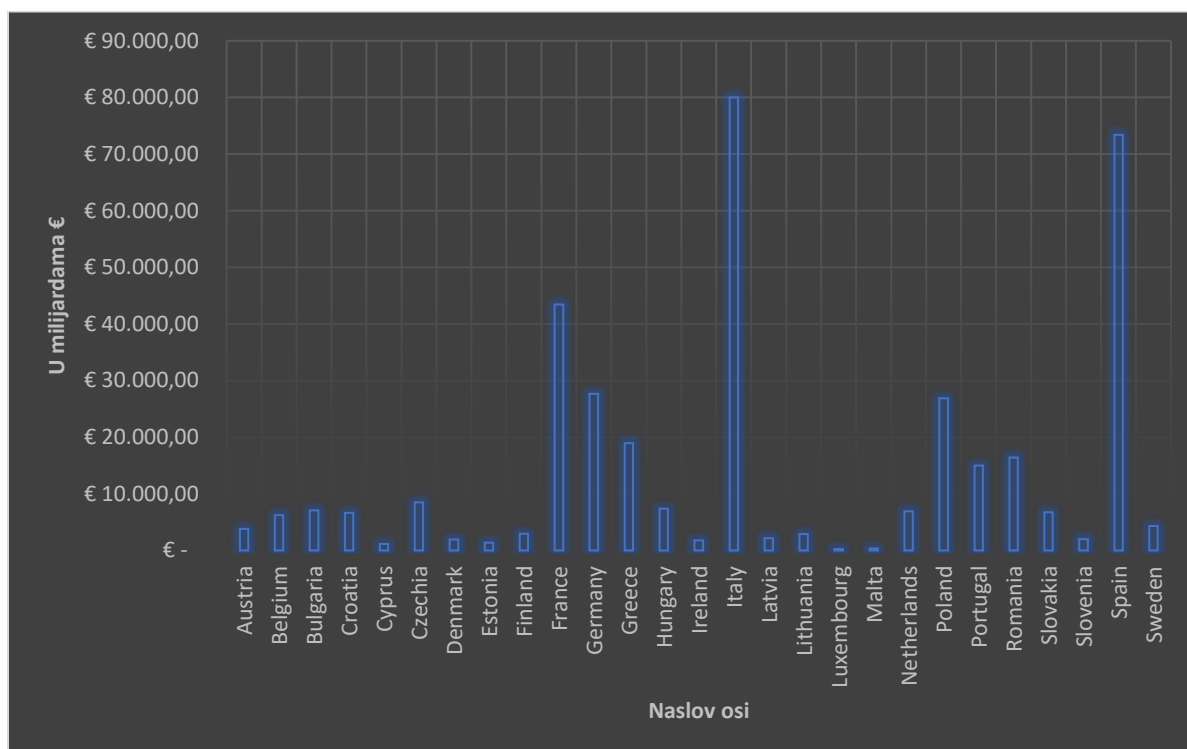
Kako navode autori Schramm, Krotz., De Witte (2022): *“Neki od pravnih instrumenata tako su usvojeni u posljednim danima 2020., dok su drugi morali pričekati prve mjesece 2021. VFO je usvojen 17. prosinca 2020. (Uredba vijeća 2020a/2093) i popraćen je kao i obično, Međuinstitucionalni sporazum o njegovoj provedbi (Međuinstitucionalni sporazum od 16. prosinca 2020.). Instrument oporavka Europske unije, kratki dokument koji sadrži ukupnu omotnicu financijske pomoći NGEU, usvojen je 14. prosinca 2020. (Uredba Vijeća 2020b/2094), kao i nova Odluka o vlastitim resursima (ORD; Odluka Vijeća 2020/2053).”*

Dakle neki instrumenti su usvojeni u posljednjim danima 2020, a VFO je usvojen 17. Prosinca 2020. Međuinstitucionalni sporazum o njegovoj provedbi ga je popratio, instrument oporavka EU kratki je document koji sadrži ukupnu omotnicu financijske pomoći NGEU-a, usvojen je 14. prosinca 2020. kao i nova odluka o vlastitim resursima. U međuvremenu je RRF, glavni program potrošnje NGEU-a, službeno usvojen u veljači 2021. Putem postupka suodlučivanja. Ostali programi EU-a koji imaju korist od dodjele NGEU-a usvojeni su u skladu s istom procedurom u tjednima i mjesecima nakon konačnog dogovora u prosincu 2020. Slijedeći političke smjernice koje je uspostavilo Europsko vijeće



u srpnju 2020., ORD (Own Resources Decision) povjerava Komisiji zaduživanje na tržištima kapitala. Dok će se sredstva RRF-a potrošiti do 2026., dug će se morati otplaćivati postupnije, od sada do 2058., ovisno o trajanju različitih kreditnih operacija. U tekstu ORD-a također stoji da će države članice u konačnici biti odgovorne za otplatu zajedničkog duga EU-a prema svojim doprinosima u proračun EU-a – ali samo ako EU nije u mogućnosti otplatiti zajmove iz vlastitog proračuna. Postoji nekoliko opcija za osiguranje otplate: Prvo, EU može uvesti dodatna vlastita sredstva, kao što su prihodi od poreza na financijske transakcije i digitalne usluge. Drugo, proračun EU-a mogao bi doživjeti rezove u potrošnji. Treće, države članice mogle bi povećati svoje doprinose proračunu EU-a – što je zadana opcija navedena u ORD-u. Zapravo, postoji i četvrta opcija, po kojoj bi se EU ponovno zadužila nakon dospelja NGEU duga, čime bi se taj dug na neki način produžio. Uredba RRF predviđa gotovo jednak udio zajmova i bespovratnih davanja to jest potpora. Konkretnije, zemlje članice mogle su prijaviti za do 385,8 milijardi eura zajmova i do 338 milijardi eura bespovratnih sredstava. Novi element RRF-a je, naravno, komponenta bespovratnih sredstava, koja predstavlja značajnu promjenu u odnosu na prethodne primjere upravljanja financijskom i gospodarskom krizom EU-a. Nije iznenađujuće da su se sve države članice prijavile za puni iznos dodijeljenih sredstava, dok su države članice s povoljnim pristupom tržištima kapitala odlučile u potpunosti odustati od NGEU zajmova ili barem pružiti manji udio od dodijeljenog udjela. Na kraju, samo je sedam zemalja do sada zatražilo zajmove od RRF-a, a to su Cipar, Grčka, Italija, Poljska, Portugal, Rumunjska i Slovenija – neke od njih tražile su manji iznos od dodijeljenog. RRF je redistributivni instrument u kojem najviše profitiraju siromašnije članice, a najviše pogođene pandemijom.

Grafikon 1 Visina pomoći NGEU-a po zemljama



Izvor: Obradio autor prema Europskoj komisiji (2023)

Vidljivo je da su Italija i Španjolska države članice koje dobivaju najviše sredstava, što je i očekivano jer su one najviše pogođene korona krizom. Čak osam država članica su dobile preko 10 milijardi bespovratnih sredstava. Države članice koje su dobile najmanje iznose su: Cipar, Estonija, Irska, Luxembourg, Malta, Slovenija. U apsolutnim brojkama najviše sredstava dobivaju države Italija i Španjolska; u odnosu na njihov BDP, Grčka, Rumunjska i Republika Hrvatska su najveći korisnici. (Casquilho-Martins, Belchior-Rocha, 2022)

#### 4.1. Posljedice korona krize

Pandemija je uzela danak u gospodarstvima svih članica EU-a. Nezaposlenost koja se u početku smatrala privremenom zbog pravila socijalnog distanciranja ili ograničenog putovanja, postala je trajna kako se zdravstvena kriza produžila, a sve veći broj tvrtki je ili bankrotiralo ili je trebalo otpustiti zaposlenike. Negativan gospodarski rast je bio oko 12% u Španjolskoj i između 9% i 10% u Italiji, Portugalu, Grčkoj i Hrvatskoj jer su zemlje koje se uglavnom oslanjaju na usluge općenito, a posebno na turizam, najviše pogođene. Prema Europskoj komisiji (jesen 2020.), ni za jednu državu članicu ne očekuje se da će imati proračunski deficit ispod 3%. Pa se tako istaknulo da će pet država članica imati proračunski deficit veći od 10% BDP-a: Španjolska, Belgija, Italija, Francuska i Rumunjska, razine

državnog duga već su bile visoke u 2019. Za mnoge europske zemlje, posebno one u eurozone. Posljedično, vlade će se više oslanjati na porezne prihode za financiranje državne potrošnje, što točne prognoze tih prihoda čini vrlo važnim za buduće političke odluke i gospodarski oporavak.

Prethodna gospodarska kriza, financijska kriza 2008.-2010., značajno je utjecala na prikupljanje poreznih prihoda u EU. Prema podacima Eurostata, ukupni prosječni prihodi od poreza i socijalnih doprinosa u 2009. Smanjeni su za 5,6% u odnosu na 2008., a tek su 2011. prosječni porezni prihodi u EU dosegli razine koje premašuju one iz godine prije početka financijske krize. Dvije-tri godine bile su potrebne da se članice EU oporave od posljedica financijske krize. Budući da je trenutna zdravstvena kriza još uvijek u tijeku, ovaj bi put moglo potrajati i dulje da se gospodarstva EU-a oporave. Štoviše, trenutna gospodarska kriza značajno se razlikuje od financijske krize 2008.-2010. Jedna velika razlika koju treba istaknuti je utjecaj na razinu nezaposlenosti. Financijska kriza 2008. Godine dovela je do gospodarske recesije koju je očekivano pratila sve veća nezaposlenost. No prosječna stopa nezaposlenosti za EU-27, prema OECD-u, porasla je samo za 2% u 2009. U usporedbi s 2008. Očekuje se da će utjecaj trenutne krize na stopu nezaposlenosti biti puno veći. To je jedan od glavnih razloga zašto su predviđanja stope nezaposlenosti uključena u trenutno istraživanje. ( Su, Dai, Ullah, Andlib, 2021)

Trenutna zdravstvena kriza negativno je utjecala na sve sektore svjetskih gospodarstava. Očekuje se da će javni deficit i razine državnog duga dosegnuti razine slične onima viđenima tijekom Velike depresije. Tvrtke u svim nefinancijskim sektorima već su doživjele veliki gubitak vrijednosti (do 60%) i povećanja troška kapitala je im je pala prodaja. Smanjenje razine prihoda i odgođeni novčani tokovi doveli su do sve veće zabirnutosti u vezi s korporativnom sloventnošću i bankrotom. Dokazano je da je učinkovitost ljudskog kapitala odlučujući činitelj za ustrajnost u pogledu učinka tijekom izbijanja. Investitorske strategije također su pogođene prelaskom iz zemalja s većim brojem slučajeva Covid-19 u one s nižim razinama epidemije. Širenje koronavirusa i restriktivne mjere uvedene posvuda u zemljama uz samoobuzdavanje stanovništva, jednostavno sui male bez utjecaj kako na nacionalna gospodarstva tako i na globalno gospodarstvo u cjelini. Pandemija i povezana ograničenja negativno su utjecali na makroekonomske rezultate. Sve regije svijeta su doživjele recesiju. Kao i svaku gospodarsku krizu, tako i ovu karakterizirao

je pad obujma proizvodnje, porast nezaposlenosti i pad investicijske aktivnosti. (Tibulca, 2022)

Međutim, već u lipnju 2020. stopa pada proizvodnje u industriji donekle je usporena, a izvoz crnih metala (npr. čelik), koji je druga najveća skupina ukrajinskog izvoza nakon žita, pokazao je rast u ljetnim mjesecima, što je prije svega objašnjeno oporavkom odgođene potražnje za takvim proizvodima i proizvodima od lijevanog željeza izvana. Kina, koja je značajno ispred ostalih zemalja po gospodarskom oporavku. Oporavak potražnje pomogao je ublažiti negativnu dinamiku u proizvodnji glavnih vrsta proizvoda krajem 2020. godine. Pndemija koronavirusa pogoršala je negativne trendove u strojogradnji, koja je već godinama u krizi. Industrija je najlošije rezultate pokazala u travnju 2020., kada su svi podsektori doživjeli snažan pad. Presudno za podublivanje krize bilo je smanjenje unutarnje i vanjske potražnje za proizvodima investicijskog inženjeringa (industrijska oprema, vozila i dr.) te za proizvodima za krajnje potrošače (automobile, kućanski aparati) u uvjetima globalne neizvjesnosti. Od svibnja se dubina pada smanjuje u svim podsektorima, ali je do povećanja proizvodnje došlo samo u proizvodnji električne opreme.

Pandemija koronavirusa, kao i karantena, negativno su utjecali kako na poljoprivredne proizvođače (uključujući mala gospodarstva), tako i na potrošače poljoprivrednih proizvoda. Trgovina u većini maloprodajnih poljoprivrednih tržišta u Ukrajini zaustavljena je tijekom proljeća. S obzirom da se, prema procjenama stručnjaka, upravo na prehrambenim tržnicama plasira i do 85% ranog povrća i bobičastog voća, to je uzrokovalo probleme u prodaji uzgojenih proizvoda, zakinulo potrošače za izvore hrane, a male poljoprivrednike stavilo u tešku financijsku situaciju. Općenito, najopipljiviji negativni učinci uvođenja mjera karantene za poljoprivredni sektor bili su sljedeći:

- Sužavanje prodajnih kanala za poljoprivredne proizvođače. Ako su se uz primjenu mjera karantene očuvali lanci proizvođač-prerađivač-trgovina mješovitom robom ili proizvođač-trgovina mješovitom robom, onda bi lanci proizvođač-ugostiteljski objekt ili proizvođač/proizvođač brze hrane bili povrijeđeni. Značajnu štetu zabranom poljoprivrednih sajмова pretrpjeli su mali proizvođači, kao i oni koji su svojim proizvodima opskrbljivali restorane, objekte brze hrane i druge objekte koji su bili zatvoreni tijekom karantene;

- Djelomični ili potpuni gubitak žetve ranosezonskih radno intenzivnih poljoprivrednih proizvoda od strane poljoprivrednih proizvođača zbog nemogućnosti privlačenja dodatnog sezonskog osoblja od strane poduzeća za obavljanje operacija sjetve i žetve;
- Pogoršanje prehrane stanovništva zbog nedostatka ranih poljoprivrednih obogaćenih proizvoda i visokih cijena odgovarajućih uvoznih proizvoda, smanjenje asortimana prehrambenih proizvoda (na kraju krajeva stanovništvo je bilo prisiljeno kupovati hranu samo u trgovinama mješovitom robom);
- Povećanje deficita komponenti hrane za domaće životinje kroz špekulativne akcije njihovih proizvođača na domaćem tržištu i poskupljenja inozemnih proizvoda;
- Nedostatak radnika u sakupljanju ranog voća i bobičastog voća. Ako je prijašnjih godina manjak kadrova na ovom području uglavnom bio povezan s odlaskom radne snage u inozemstvo, onda je ove godine njihov nedostatak uzrokovan uvođenjem karantenskih zahtjeva za ograničenje broja radnika koji istovremeno rade. (Kuznyetsova, Sydorchenko, Olena, Nikonenko, 2021)

Prema Grasso et al., (2021) promet je jedan od sektora koji je najviše pogođen pandemijom Covid-19 zbog nemogućnosti obavljanja svoje osnovne djelatnosti. Najveći gubici zabilježeni su u prijevozu putnika kao posljedica uvođenja ograničenja prijevoza svim vrstama prometa, osim privatnog cestovnog prometa. Općenito, tijekom ožujka – listopada 2020. Bilježi se pad broja prevezenih putnika za 51 % odnosno 1 398 200 000 putnika. Nakon uvođenja adaptivne karantene ( u svibnju 2020.) došlo je do postupnog povećanja količine prevezene robe i broja prevezenih putnika. Osiguranje gospodarskog rasta u prometnom sektoru ukrajinskog gospodarstva iznimno je važno kroz višetruki učinak koji je osigurava funkcioniranje cjelokupnog gospodarstva. Dobro razvijen i učinkovit promet sam po sebi može biti pokretač gospodarskog rasta i faktor povećanja konkurentnosti domaćih proizvođača.

Dok, s jedne strane, krize imaju tendenciju pogoršati negativne uvjete, nejednakosti i natjecanje između skupina za oskudne resurse, one također često mogu potaknuti pojedince i društvene skupine da se uključe u izvanredna djela solidarnosti, uzajamne podrške i pomoći, čak i u teškim uvjetima. Nije iznenađujuće da su mrežne komunikacijske tehnologije glavni kanali za ljude da se suprostave svojoj izolaciji tijekom karantena. U tom kontekstu, glazba je također služila kao sredstvo za jačanje solidarnosti među izoliranim

ljudima putem prijenosa uživo na mreži. Važno je pitanje je li i u kojoj je mjeri kriza izazvana koronavirusom preoblikovala postojeće profesije, industrije i grane te u kojoj mjeri pruža nove prilike. S obzirom na opsežnu upotrebu kućnog ureda zbog zahtjeva za fizičkim distanciranjem, jedno je da je važno razumjeti do koje ovaj način rada može izdržati nakon pandemije i kakve implikacije to zauzvrat može imati. U tom istom smislu, razvoj online platformskog rada, to jest digitalno posredovanog uslužnog rada, i njegov potencijal za ublažavanje ekonomskih posljedica krize izazvane koronavirusom, čini se posebno zanimljivim u vremenima fizičkog distanciranja. Dok su istraživanja do sada prepoznala blagotvoran učinak novih tehnologija na ravnotežu između poslovnog i privatnog života, iskustvo s pandemijom također upozorava na regresije u obiteljskim ulogama i moguće paternalističke neuspjehe.

#### **4.2. Instrumenti suzbijanja korona krize**

Karakteristično za današnje digitalno povezano društvo, prikupljanje i korištenje podataka predstavlja se kao glavni strateški instrument kao odgovor na pandemiju Covid-19. Diljem zemljopisnih područja i institucija, stručnjaci za javno zdravstvo i istraživači iz različitih područja kao što su epidemilogija, virologija, evolucijska biologija i društvene znanosti ukazali su na širok raspon uvida koji se mogu dobiti prikupljanjem, analiziranjem i dijeljenjem podataka iz različitih digitalnih izvora. Ti izvori uključuju podatke s telefonskih odašiljača, aplikacije za mobilne telefone, Bluetooth veze, video nadzor, feedove društvenih medija, pametne termometre, podatke o kreditnim karticama, nosivu opremu i nekoliko drugih uređaja i aplikacija. Paralelno s tim, Apple i Google, dvije najveće svjetske tvrtke informacijske tehnologije, udružile su se bez presedana kako bi stvorile decentralizirani alat za praćenje kontakata kako bi pomogle ljudima da utvrde jesu li bili izloženi nekome s virusom SARS-CoV-2.

Instrumenti sljedeće generacije ranije su se nazivale i “vještinama 21. stoljeća”. To je skup kritičnih vještina koje treba poučavati kroz nastavni plan i program koji je interdisciplinaran, integriran, projektno utemeljen i više, kako bi učenici bili uspješni u globalnom društvu. Vještine i instrumenti potrebni u 21. stoljeću su:

- Kritičko razmišljanje i rješavanje problema
- Suradnja
- Okretnost i prilagodljivost
- Inicijativa i poduzetništvo
- Učinkovita usmena i pisana komunikacija
- Pristup informacijama i njihova analiza
- Znatiželja i mašta

Vještine 21. Stoljeća sada su poboljšane i nazivaju se vještinama sljedeće generacije koje su kombinacija kognitivnih procesa, životnih i karijernih vještina i tehnologija koje pojedincima omogućuju da iskoriste te procese za najveći utjecaj u globalnom društvu. Budući da se većina zemalja suočila s recesijom 2020. Morali su poduzeti korake za ubrzavanje oporavka i otupljivanje dugoročnih štetnih učinaka dok ne prođe najgora zdravstvena kriza. (Gasser et al.2020)

Vlade diljem svijeta već su izdvojile 12 trilijuna dolara za borbu protiv Covid-19 u izravnu fiskalnu potporu, zajmove javnog sektora i kapitalne injekcije, jamstva i druge kvazifiskalne operacije, mnogo više od niskougličnih ulaganja potrebnih da bi se svijet doveo na dosljednu putanju s Pariškim sporazumom UN-a iz 2015. Svjetski gospodarski oporavak povećat će korištenje energije iz fosilnih goriva, što će dovesti do privremenog povećanja globalnih emisija u okoliš tijekom pandemije. Na temelju toga, sve je više poziva za zelenijim fiskalnim odgovorom kako bi se osiguralo da klimatski i ekološki ciljevi nisu žrtvovani. Na primjer, kancelarka Angela Merkel inzistirala je da Europski zeleni dogovor mora biti pokretačka snaga plana oporavka Europe, a predsjednica Europske komisije Ursula von der Leyen obećala je staviti Europski zeleni odgovor u središte plana oporavka. Očito je da će planovi oporavka koji su sada u tijeku oblikovati gospodarsku budućnost zemalja diljem svijeta, stoga, dok se ljudi nose s krizom, moraju također iskoristiti priliku za bolji oporavak i izgradnju održivih društava. Zelena strategija za gospodarski oporavak postala je ključna.

Osim toga, različiti instrumenti implementiraju se u scenarije politike na sljedeće načine. Smanjenje neizravnog poreza simulira se smanjenjem stope neizravnog poreza, a njegova se promjena može izračunati tako da ukupni prihod od neizravnog poreza smanji BDP za 5% u svakoj regiji. Politika subvencioniranja niskougljične energije simulira se izravnim subvencioniranjem izlazne cijene niskougljične proizvodnje (uključujući nuklearne, hidro, vjetroelektrane, solarne i druge obnovljive tehnologije), a ukupni iznos subvencija jednak je 5% BDP-a. Smanjenje poreza na dohodak kućanstava slično je smanjenju neizravnog poreza, odnosno smanjuje se stopa poreza na dohodak kućanstva. Ovdje, s obzirom da je ukupan iznos poreza na dohodak rezidenata u nekim zemljama manji od 5% VDP-a, ovo oslobađa porez na dohodak pojedinca. Za državnu politiku nabave, državna potrošnja u ovom modelu fiksirana je na egzogenu vrijednost. Prema ovome smanjuje se fiksna vrijednost kako bi se postigla dodatna potrošnja na robu i zadržala izvorna struktura potrošnje vlade. Budući da se državna potrošnja sastoji od potrošnje, izvoznih rabata i štednje/ulaganja, povećanje državnih ulaganja može se postići smanjenjem državnih kupnji, čime se povećava državna štednja. Povećana ulaganja tada će se dodijeliti svakom sektoru prema izvornom udjelu ulaganja u svakoj regiji. Za transferna plaćanja, po ovome se izravno povećavaju dodatna transferna plaćanja (5% BDP-a) od vladine potrošnje do prihoda rezidenata u modelu. (Creutzig et al. 2021)

Kako navodi Predstavništvo u Hrvatskoj u Europskoj komisiji (2022) unutar NGEU, RRF nudi 672,5 milijardi eura zajmova (360 milijardi eura) i bespovratnih sredstava (312,5 milijardi eura) državama članicama za potporu njihovim reformama i ulaganjima. Način kojim se uvode ti novi instrumenti čini se prilično ulagačkim i ljudskim to jest prijateljskim, što je u suprotnosti s prijašnjim receptom štednje tijekom financijske krize. Osim toga, raskida se s prijašnjim idejama EU-a da se izbjegne zajedničko izdavanje duga i time se stvori preraspodjela među državama članicama putem bespovratnih sredstava. Gledajući reakcije u nekim državama članicama, čini se da im se pridaje velika politička pozornost (npr. Poljska, Italija), iako to ovisi o zemlji i njezinoj političkoj situaciji. Prihvatili su RRF kao instrument u NGEU u zamjenu za visoku razinu uvjetovanosti za isplatu bespovratnih sredstava i prihvaćanje vladavine prava od strane Poljske i Mađarske kao uvjeta za dobivanje EU sredstava. Odgovori EU-a na gospodarsku krizu izazvanu pandemijom Covid-19 uvelike su se razlikovali u pogledu pristupa, instrumenta i opsega. Te su razlike uvelike određene različitim institucionalnim okvirima, prisutnošću ili nedostatkom zajedničkih financijskih instrumenata koji su lako dostupni za potporu gospodarstvima država članica/zemalja te stupnjem koordinacije makroekonomske politike i monetarne



integracije koju je postigao svaki blok. Privremena potpora za ublažavanje rizika od nezaposlenosti u hitnim slučajevima (SURE) dostupna je državama članicama koje trebaju mobilizirati značajna financijska sredstva za borbu protiv negativnih gospodarskih i društvenih posljedica izbijanja koronavirusa na njihovom teritoriju. Može pružiti financijsku pomoć do 100 milijardi eura u obliku zajmova koje pod povoljnim uvjetima EU odobrava pogođenim državama članicama za rješavanje iznenadnog povećanja javnih rashoda za očuvanje zaposlenosti. SURE je ključni element sveobuhvatne strategije EU-a za zaštitu građana i ublažavanje ozbiljno negativnih socioekonomskih posljedica pandemije koronavirusa. Konkretno, instrument SURE djeluje kao druga linija obrane, podupirući programe skraćenog radnog vremena i slične mjere, kako bi pomogla državama članicama da zaštite radna mjesta, a time i zaposlenike i samozaposlene od rizika nezaposlenosti i gubitka prihoda. Kao pomoćni program, SURE bi također mogao financirati neke mjere povezane sa zdravljem, posebno na radnom mjestu, koje se koriste za osiguranje sigurnog povratka u normalne ekonomske aktivnosti.

Zajmovi koji se daju državama članicama u okviru instrumenta SURE podupiru sustav dobrovoljnih jamstava država članica. Doprinos svake države članice ukupnom iznosu jamstava odgovara njezinom relativnom udjelu u ukupnom bruto nacionalnom dohotku (BND) Eurpske unije, na temelju proračuna EU-a za 2020. Osnivanje SURE-a daljnji je opipljiv izraz solidarnosti Unije, pri čemu se države članice slažu da će podržavati jedna drugu kroz Uniju sastavljanjem dodatnih financijskih sredstava na raspolaganje putem zajmova. Nakon prijedloga za dodatnu pomoć od 8,9 milijardi eura za 11 država članica (Belgija, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka, Grčka, Mađarska, Latvija, Litva, Malta i Portugal), Vijeće je odobrilo ukupno 98,4 milijarde eura financijske potpore u 19 država članica, na temelju prijedloga Komisije. Posljednjom i konačnom isplatom (14. prosinca 2022.) Eu je osigurao 98,4 milijarde uzajamnih zajmova. Svih 19 država članica EU-a koje su tražile korištenje programa dobile su sav trženi iznos. Ovom konačnom isplatom završen je posljednji poziv koji je Komisija uputila državama članicama da izraze interes za zajmove SURE u 2022. Dostupnost instrumenta SURE prestao je 31. prosinca 2022.

NGEU će zasigurno dodati odlučujuću i inovativnu funkciju višegodišnjim proračunima EU-a, prije svega jamčenjem značajnog izdavanja europskih dužničkih vrijednosnih papira (750 milijardi eura) i time postajući instrument za početnu alokaciju velikih resursa usmjerenih na osiguranje ekonomske stabilizacije zemalja koje su najviše pogođene

pandemijom krize. Osim toga, za otplatu dijela duga koji su ugovorile države članice, budući višegodišnji financijski okvir (VFO) morat će integrirati jačanje prihoda u dugoročni proračun, uključujući i kroz doprinos novih sredstava. To će biti potrebno za jačanje centraliziranih oblika predstavljanja, što će zauzvrat voditi EU u smjeru većeg političko-institucionalnog federalizma. Bez Fonda za oporavak, EU je bila u opasnosti od kolapsa. Kriza državnog proračuna prućena Brexitom zadala je žestoke udarce gospodarstvima država članica, euru te ekonomskoj i monetarnoj uniji. Najvažniji rezultat koji je do sada postigao Fond za oporavak jest to što je pomogao EU da ponovno otkrije svoje jedinstvo namjera, ideal koji se prije činio beznandno ugroženim. Ukratko, glavni učinak ovog instrumenta bio je da je probudio Europsku uniju iz sna potaknuvši je da se pregrupira oko politike svoje države članice. (Europska komisija, 2022)

## 5. Budućnost EU programa Next Generation

Gotovinska plaćanja iz EU proračuna korisnicima u pojedinoj državi članici nisu jedini pozitivni učinci NGEU. Sam razlog zašto je osmišljen je stvaranje pozitivnog gospodarskog učinka u cijeloj EU. Tradicionalni izračuni neto bilance za godišnje proračune EU-a uzimaju u obzir samo novčane tokove između država članica i proračuna EU-a (a zapravo čak ni sve novčane tokove samo oko 80% njih) i promatraju proračun EU-a kao čistu preraspodjelu sustava između država članica bez ikakvog ekonomskog učinka. Zanimarivanje ekonomskog učinka bilo bi još problematičnije za NGEU, koji je jednokratni instrument. Na primjer, u jednom od scenarija, Austrija bi plaćala 1,8 posto svog godišnjeg BDP-a više u NGEU od izravnog novčanog transfera iz NGEU-a koji bi primila u razdoblju 2021.-2025., dok bi njezin BDP kumulativno bio 3,8 posto veći kao rezultat NGEU. Treba li Austrija uzeti u obzir da je njezin neto doprinos NGEU-u iznosio 1,8 posto njezinog godišnjeg BDP-a ako u nadolazećim godinama ima koristi od dodatnih 3,8 posto ukupnog godišnjeg BDP-a? Vrlo je vjerojatno da je NGEU već imao pozitivan gospodarski učinak, čak i prije nego što je donesen i proveden. Njegov učinak na povećanje povjerenja vjerojatno je smanjio troškove zaduživanja i državnog i privatnog sektora u zemljama europodručja s velikim razlikama u odnosu na Njemačku, poput Italije i Španjolske, što pogoduje rastu. Saznanje da će NGEU sredstva biti isplaćena u budućnosti moglo bi potaknuti zemlje EU-a s manje fiskalnog prostora da sada pruže veću fiskalnu potporu gospodarskom oporavku, financiranu nacionalnim zaduživanjem, budući da znaju da se mogu manje zaduživati u budućnosti kada stignu NGEU sredstva. Time je recesija manja.

Povećana potrošnja javnog sektora i EU-a podrazumijeva veću potražnju, što može potaknuti ulaganja, gospodarsku aktivnost i povećanje proizvodnih kapaciteta, što također može dovesti do dugoročnih dobitaka. Manja recesija zbog potrošnje EU-a mogla bi smanjiti dugoročne negativne učinke krize, poput broja nezaposlenih čije vještine postupno narušavaju neaktivnost. Prelijevanje između zemalja također ima pozitivne učinke, jer izvozne tvrtke imaju koristi od većih tržišta u drugim zemljama EU-a. Sama činjenica da je postignut dogovor o NGEU mogla je smanjiti rizik od vjerojatnosti duboke krize u zemljama s visokom razinom duga, čime bi dobile korist sve ostale članice EU. Ispravna analiza trebala bi usporediti scenarij u kojem nema NGEU sa scenarijem koji ima NGEU. Ova usporedba ne bi uzela u obzir samo izravne novčane tokove između proračuna EU-a i zemalja članica, već i povećane prihode zbog NGEU-a. Nažalost, takva procjena utjecaja je

teška i procjene Europske komisije čine se jako pretjeranim. Procjena učinka Komisije razmatra alternativne scenarije, uključujući visoku dodatnost (sva bespovratna sredstva i polovica zajmova korigirane su za produktivna javna ulaganja) i nisku dodatnost (samo polovica bespovratnih sredstava i zajmova su dodatni). Ostale alternative uključuju hoće li se sva sredstva NGEU-a apsorbirati u razdoblju 2021.-2024. ili u 2021.-2026. U slučaju šestogodišnje apsorpcije i visoke dodatnosti, Komisija je procijenila ukupni kumulativni učinak NGEU-a u razdoblju 2021.-2030. na oko 13 posto godišnjeg BDP-a EU-a. Europska komisija koja predstavlja ovaj scenarij sugerira da će utjecaj polako nestajati u razdoblju 2027.-2030. i da će i dalje biti malo veći od 1 posto 2030., što sugerira da se procjenjuje da će se pozitivni učinci BDP-a održati dugo nakon 2030. (Darvas, Zsolt 2021)

Europska komisija ustvrdila je da će mogući novi izravni prihodi proračuna EU-a nazvani "vlastiti izvori" pomoći otplatiti zaduživanja EU-a za instrument EU nove generacije na pošten i zajednički način. Na prvi pogled moglo bi se pomisliti da će takva vlastita sredstva smanjiti teret država članica za otplatu duga. Nažalost, slučaj nije tako jasan. Vlastita sredstva mogu smanjiti doprinose temeljene na BND-u koje proračunu EU daju nacionalna ministarstva financija, ali ne moraju nužno smanjiti ukupne doprinose zemalja, ako uzmemo u obzir ono što vlade, tvrtke i drugi subjekti koji podliježu vlastitim sredstvima već doprinose u proračun EU-a, a posljedično i ono što ne doprinose nacionalnim proračunima. Naknadu za nerekicirani plastični ambalažni otpad plaćat će vlade. Stoga vlade plaćaju novi doprinos na temelju plastike i plaćaju manji doprinos na temelju BDN-a. U ovom slučaju, ukupni teret na državama članicama za otplatu duga ostaje isti, ali kada se distribucija nerekiciranog plastičnog otpada razlikuje od distribucije BND-a, međudržavna distribucija ukupnih nacionalnih doprinosa otplati dug EU mijenja se u usporedbi s osnovnom distribucijom temeljenom na BND-u. Svakako, glavna prednost naknade za platični otpad je poticanje većeg recikliranja, što je dobro za okoliš, te je stoga uvođenje ove naknade dobrodošlo. Ali ovaj pozitivni vanjski učinak ne mijenja činjenicu da države članice plaćaju ovaj namet. Porez na tvrtke u EU-u značio bi da se prihodi od takvog poreza ne bi nakupljali u nacionalnim proračunima, što bi impliciralo manje prihode nacionalnog proračuna. Na primjer, ako EU uvede zajednički digitalni porez za cijelu EU koji se plaća izravno u proračun EU-a, to bi moglo značiti da države članice ne uvide nacionalne digitalne poreze i stoga će prihodi od digitalnih poreza nedostajati iz nacionalnih proračuna. Ako se ne uvede digitalni porez na razini EU-a, tada će najvjerojatnije države članice uvesti nacionalne digitalne poreze i primati prihode od tog poreza. Sveukupno opterećenje za države članice sa i bez digitalnog poreza na razini EU-a je isto, ali i slično porezu na

plastični otpad, distribucija doprinosa proračunu EU-a će se razlikovati ako se distribucija prihoda od digitalnog poreza razlikuje iz raspodjele BND-a, što je slučaj. Digitalni porez na razini EU-a imao bi koristi za jedinstveno tržište, s obzirom na to da bi EU porez bio ujednačen u svim državama članicama, a ako same države članice uvedu nacionalne digitalne poreze, moglo bi doći do razliku u dizajnu takvih poreza. Stoga je uvođenje digitalnog poreza na razini EU-a dobrodošlo iz perspektive jedinstvenog tržišta, no ovaj pozitivni aspekt ne mijenja činjenicu da bi se države članice odrekle poreznih prihoda.

Bez novih vlastitih sredstava za proračun EU-a, otplata duga EU-a povezanog s bespovratnim sredstvima NGEU-a počevši od 2027. bit će proporcionalna raspodjeli zemalja EU-a u smislu vrijednosti BND-a EU-a u eurima u razdoblju 2027. – 2058. Procejne neto bilance stoga moraju uzeti u obzir prognoze BND-a za svaku zemlju EU-a do 2058., za koje se ne može napraviti pouzdana pretpostavka. Kako bismo prikazali poteškoće u izradi takvih dugoročnih prognoza, BND ( ili BDP) može se rastaviti na tri komponente:

1. Realni dohodak po stanovniku mjeren prema paritetu kupovne moći (PPP);
2. Razina cijena;
3. Stanovništvo.

Množenje realnog dohotka po glavi stanovnika s razinom cijena dovodi do nominalnog dohotka po glavi stanovnika, a daljnje množenje s brojem stanovnika dovodi do ukupnog (nominalnog) dohotka. Iako je svaka projekcija za nekoliko desetljeća unaprijed neizvjesna, lakše je napraviti pretpostavke o ove tri komponente odvojeno nego za ukupni prihod. Dohodak po stanovniku prema PPP standardna je mjera produktivnosti i opsežno je analiziran u studijama konvergencije. Razina cijena povezana je s dohotkom po glavi stanovnika: produktivnije zemlje ovično imaju više razine cijena. Za stanovništvo, dugoročne projekcije objavili su Ujedinjeni narodi. Dok je BND važan za doprinose proračunu EU-a, u početku se usredotočujemo na BDP jer su dugoročne projekcije dostupnije za BDP nego za BND. (Saraceno, 2022)

## 6. Zaključak

Procjena prirode ograničenja i kvalitete nacionalnog odgovora ključna je za tumačenje i postavljanje nacionalnih odgovora na epidemiju Covid-19 i stvarni učinak programa EU sljedeće generacije. Zanimljivo je, doista, jer je pandemija predstavljala egzogenu i simetričnu krizu bez presedana s jasnim asimetričnim šokovima na razini država članica EU. Ono što je postalo jasno nakon prethodnih analiza je to da su stalna ograničenja nacionalne fiskalne politike, ekonomske neravnoteže i širenje i kvaliteta skrbi istaknuti krizom, stavljajući jasne dokaze o unutarnjim granicama nacionalnog odgovora koji se provodi na nacionalnoj razini.

Next Generation EU uspostavio je višestruku liniju europskog javnog financiranja (koju financiraju javne obveznice EU-a) koja predviđa bespovratna sredstva i zajmove kako bi zajednički odgovorila na tekući učinak pandemije i na ekonomska i zdravstvena pitanja. Zajedno sa SURE (program za potporu zapošljavanja i ućuvanju radnih mjesta tijekom pandemije) koji je uspostavila Europska komisija, oba su dva prva stupa nadnacionalnog zajedničkog odgovora s jasnom političkom vrijednošću. Ipak, prerano je za puno slavlje, NGEU je zapravo privremena mjera. Ono što je potrebno je vrlo čvrsta fiskalna inicijativa kako bi se poduprla europska ulaganja u mnogim stvarima. Za to bi moglo biti zanimljivo imati potpuno europski proračun, počevši od voljnih država članica kako bi se unaprijedila mnogo dublja integracija i suoćilo s daljnjim izazovima. Općenito, solidarnost je postignuta, iako upitna, zbog političkih rasprava u Europskom vijeću o iznosima koji će se dodijeliti kao tranferi ili zajmovi, kao i vladavine prava za NGEU i smanjenje vitalnih sektora i politika VFO 2021.-2027.

Međutim, smanjenje u odnosu na početni proračun ublaženo je novim izdvajanjima za koja se Europski parlament borio tijekom pregovora koji su završeni 5. studenoga 2020. S Vijećem, povećavajući proračun za vodeće programe, među kojima je Program EU4Health dobio 5,1 milijardu eura umjesto 1,7 milijardi eura osiguranih tijekom sastanka na vrhu Europskog vijeća od 17. do 21. srpnja 2020. Sporazum je pozitivan za EU i države članice koje su najviše pogođene pandemijom. Solidarnost EU-a pokazala se kroz odgovor koji je stigao brže nego što se očekivalo u usporedbi s financijskom krizom 2008. Oslanjajući se na pojam solidarnosti, EU i njezine države članice radit će zajedno na ponovnoj izgradnji i pripremi gospodarstva i unutarnjeg tržišta za još jednu nepredvidivu pandemiju.

Put do oporavka bit će težak, ali financijske mjere koje osigurava EU ublažit će dio terete država članica i ubrzati oporavak EU-a od krize izazvane Covid-19. Donacije RRF-a samo su dio NGEU-a, ukupni utjecaj NGEU će najvjerojatnije biti veći, ali nemoguće ga je kvantitativno procijeniti u ovoj fazi. Osim toga, neke zemlje s fiskalnom slobodom, uključujući Njemačku, planiraju povećati javna ulaganja vlastitim snagama. Sigurno će biti potreban i dodatni europski i nacionalni poticaj, jer prisječni učinak BDP-a samo od bespovratnih sredstava RRF-a, za koji procjenjujemo na 0,3% godišnje za europodručje i EU općenito samo po sebi neće biti dovoljno. Konačno, usprkos ukupnoj pozitivnoj ocjeni RRF-a, EU-ov paket fiskalnog oporavka trebao bi se smatrati samo prvim velikim korakom prema puno održivijoj kombinaciji makroekonomskih politika i okvira. Potrebna je dugoročna strategija ulaganja u europske, a ne na nacionalnoj razini, u infrastrukturne projekte, kao i reforme okvira gospodarskog upravljanja. NGEU pruža priliku institucijama za povezivanje s građanima. Ne možemo više zamisliti svijet bez NGEU-a, ali važno je imati na umu značajan pritisak koji on stavlja na institucije i druge inicijative EU-a, poput kohezijske politike. Brojni mehanizmi odgovornosti mogli biti djelovati suprotno svrsi i zakomplicirati rad na već pretrpanom institucionalnom programu, kako na nacionalnoj tako i na europskoj razini. Najnoviji pregovori o proračunu ipak su znak nade: oni se vode imajući na umu otplatu NGEU-a, kako bi se osigurao proračun za sljedeću generaciju.

Pandemija Covid-19 bila je prijelomni trenutak za Europsku uniju. Konkretno, brojne zakonske i institucionalne mjere usvojene za rješavanje socioekonomskih posljedica pandemije Covid-19 duboko su promijenile arhitekturu gospodarskog upravljanja u EU-u. NGEU je izgrađen na složenoj pravnoj strukturi, uključujući RFF, koji je ovlašten od strane VFO-a. Ipak unatoč tome što se temelji na trenutnom okviru ugovora EU-a, NGEU ima duboke ustavne posljedice za EMU. NGEU pridonosi ispravljanju izvorne asimetrije EMU-a i to čini EU sličnijom federalnom režimu, u kojem središnja vlada ima fiskalni kapacitet za stabilizaciju gospodarstva i podršku državama članicama u fiskalnoj krizi. Nepotrebno je reći da NGEU i dalje zahtijeva obveze država članica, koje moraju poštivati precizne prekretnice i ciljeve kako bi dobile novac EU-a. U novom EU postpandemijskom sustavu gospodarskog upravljanja, glavna je dakle solidarnost. NGEU predstavlja promjenu paradigme u funkcioniranju ekonomske i monetarne unije (EMU), s dugoročnim posljedicama za budućnost EU-a. Dok su Europa i svijet polako izlazili iz pandemije u proljeće 2022., izbila je nova kriza bez presedana, točnije rat u Ukrajini, izazvan vojnom agresijom Rusije. Što se tiče inflacije, iako može biti više materijalnih učinaka inflacije u

pojednim zemljama europodručja, posebno u glavnim korisnicima, smatra se da ti učinci neće imati velike posljedice. Sustav koji gleda u budućnost s potpuno racionalnim subjektima ima tendenciju naglašavanja da se inflacija potaknuta potražnjom brzo neutralizira dezinflacijskim pristiscima zbog očekivanih povećanja proizvodnih kapaciteta u budućnosti.



## POPIS LITERATURE

1. Arčabić, V., Jovančević, R., (2020.), *Ekonomika i ekonomske politike Europske unije*, Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet
2. Armingeon, K., De la Porte, C., Heins, E., Sacchi, S., (2022.), Voices from the past: economic and political vulnerabilities in the making of next generation EU < raspoloživo na: <file:///C:/Users/IVE/Downloads/s41295-022-00277-6.pdf> >, [pristupljeno: 06.03.2023.]
3. Blažević, S., (2022.), *EU fondovi*, diplomski rad, Upravni studij, Veleučilište u Šibeniku
4. Brkić, M., (2022.), Preserving economic and financial stability in an emerging market country during the pandemic crisis: Croatia's experience < raspoloživo na: <https://hrcak.srce.hr/file/408309> >, [pristupljeno 12.03.2023.]
5. Casquilho-Martins, I., Blechior-Rocha, H., (2022.), Response to Covid-19 Social and Economic Impacts: A Comparative Analysis in Southern European Countries < raspoloživo na <file:///C:/Users/IVE/Downloads/socsci-11-00036.pdf> > [pristupljeno 28.03.2023.]
6. Citi, M., De la Porte, C., (2022.), NGEU and Vaccines Strategy in the Wake of the Covid-19 Pandemic: Outgrowing the Regulatory State < raspoloživo na <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.13414> > [pristupljeno 24.03.2023]
7. Codogno, L., Van den Noord, P., (2020.), Assessing Next Generation EU < raspoloživo na: [https://eprints.lse.ac.uk/107284/1/europpblog\\_2020\\_10\\_07\\_assessing\\_next\\_generation.pdf](https://eprints.lse.ac.uk/107284/1/europpblog_2020_10_07_assessing_next_generation.pdf) >, [pristupljeno: 15.03.2023.]
8. Creutzig, F., Liu, L.J., Liang, Q.M., (2021.), Combining economic recovery with climate change mitigation: A global evaluation of financial instruments < raspoloživo na [https://drive.google.com/file/d/1dFazEt3QoQd4PZupj3MssVQf4e5YI\\_Zq/view](https://drive.google.com/file/d/1dFazEt3QoQd4PZupj3MssVQf4e5YI_Zq/view) > [pristupljeno 08.04.2023.]
9. Darvas Zsolt, M., (2021.), The nonsense of next generation EU net balance calculations < raspoloživo na <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/237659/1/1749374455.pdf> > [pristupljeno 08.03.2023]

10. Domazet, T., (2021), Nova razvojna paradigma – Post-Covid razvoj, raspoloživo na: <https://www.cceol.com/search/chapter-detail?id=993206> > [pristupljeno 18.03.2023]
11. Europska komisija, Mreža mladih Republike Hrvatske, (2022.), National Working Group on EUYD in Croatia 2022-2024, , raspoloživo na <https://ec.europa.eu/info/fundingtenders/opportunities/portal/screen/opportunities/projectsdetails/43353764/101074822/ERASMUS2027%2031> > [pristupljeno 23.03.2023.]
12. Gasser, U., Lenca, M., Scheibner, J., Sleight, J., Vayena, E., (2020.), < raspoloživo na <https://arxiv.org/abs/2004.10236> > [pristupljeno 10.04.2023]
13. Grasso, M., Klicperova-Baker, M., Koos, S., Kosyakova, V., Petrillo, A., Vlase, I., (2021.), The impact of the coronavirus crisis on European societies. What have we learnt and where do we go from here? – Introduction to the COVID volume, < raspoloživo na <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/14616696.2020.1869283?needAccess=true&role=button> > [pristupljeno 24.04.2023.]
14. Guštin, M., (2021.), *Proračun europske unije*, diplomski rad, Pravni fakultet u Osijeku
15. Kersan-Škabić, I., (2015.), *Ekonomija Europske unije*, Fakultet ekonomije i turizma, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
16. Komorčec, M., (2003.), *Europska unija: osnovni pojmovi*, Zagreb: Agencija
17. Kotarski, K., Wetzel, P., Urho, T., Mikecz, D., (2023.), < raspoloživo na [https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2023/02/NextGenerationEU\\_Taking-Stock.pdf#page=8](https://liberalforum.eu/wp-content/uploads/2023/02/NextGenerationEU_Taking-Stock.pdf#page=8) > [pristupljeno 28.03.2023.]
18. Krklec, I., (2021), *Doprinos fondova i programa EU hrvatskom gospodarstvu*, završni rad, Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
19. Kuznyetsova, A., Sydorchenko, T., zadvorna, O., Nikonenko, U., Khalina, O., (2021.), Assessment of Aspects of the Covid-19 Crisis in the Context of Enduring Economic, <raspoloživo na [file:///C:/Users/IVE/Downloads/11.06\\_01.pdf](file:///C:/Users/IVE/Downloads/11.06_01.pdf) > [pristupljeno 12.03.2023.]
20. Laleta, S., (2022.), National Recovery and Resilience Plan: Croatia, <raspoloživo na <file:///C:/Users/IVE/Downloads/15688-Article%20Text-60333-1-10-20221031.pdf> > [pristupljeno 22.03.2023.]
21. Odak, A., Rajaković, M., Žabojeć, M., (2021.) *Financijska perspektiva Europske unije: 2021.-2027. S naglaskom na kohezijsku politiku*, Zagreb: Školska knjiga

22. Poslovni.hr/Hina, (2022.), Dobre vijesti za Hrvatsku, dobit ćemo 700 milijuna eura, a to je tek početak, <raspoloživo na <https://www.poslovni.hr/hrvatska/dobre-vijesti-za-hrvatsku-dobit-cemo-700-milijuna-eura-4336357> > [pristupljeno 14.03.2023.]
23. Primorac, J., (2020.) Izgubljeni prihodi i pronađena solidarnost: utjecaj prvog vala pandemije bolesti Covid-19 na kulturni sektor u jugoistočnoj Europi < raspoloživo na: <https://hrcak.srce.hr/file/370648> >, [pristupljeno 18.03.2023.]
24. Samuleson, P.A., Nordhaus, W.D., (2000.) *Ekonomija*, Zagreb: MATE
25. Saraceno, F., (2022.). The return of fiscal policy: The new European Union macroeconomic activism and lessons for future reform, < raspoloživo na <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/263122/1/ilo-wp59.pdf> > [pristupljeno 28.03.2023.]
26. Schramm, L., Krotz, U., De White, B., (2022.), Building ‘Next Generation’ after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan, < raspoloživo na [https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74742/Building\\_next\\_generation\\_after\\_the\\_pandemic\\_2022.pdf?sequence=1](https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/74742/Building_next_generation_after_the_pandemic_2022.pdf?sequence=1) > [pristupljeno 15.04.2023]
27. Schramm, L., Wessels, W., (2022.), The European Council as a crisis manager and a fusion driver: assessing the EU’s fiscal response to the Covid-19 pandemic, < raspoloživo na <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/07036337.2022.2111418> > [pristupljeno 26.03.2023.]
28. Starčević, V., (2021.), Članicama počele stizati prve spasonosne uplate iz programa NextGenerationEU, < raspoloživo na <https://lidermedia.hr/poslovna-scena/svijet/clanicama-pocele-stizati-prve-spasonosne-uplate-iz-programa-nextgenerationeu-138163> > [pristupljeno 21.03.2023]
29. Starešina, V., (2021.), Europska unija najveća je gubitnica u prvome svjetskom ratu za cjepivo, <raspoloživo na <https://lidermedia.hr/komentari/visnja-staresina-europska-unija-najveca-je-gubitnica-u-prvome-svjetskom-ratu-za-cjepivo-135849> > [pristupljeno 29.03.2023.]
30. Su, C.W., Dai, K., Ullah, S., Andlib, Z., (2022.), Covid-19 pandemic and unemployment dynamics in European economies, <raspoloživo na <https://hrcak.srce.hr/302234> > [pristupljeno 22.03.2023]

31. Tibulca, I.L., (2021.), The impact of the Covid-19 pandemic on tax revenues in the EU,  
< raspoloživo na  
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1331677X.2021.1954967?needAccess=true&role=button> >, [pristupljeno 31.03.2023.]

## SUMMARY

### **Next Generation EU program in the direction of recovery from Covid-19**

The aim and purpose of the paper is to explain the Next Generation EU program and its impact on the recovery from the Covid-19 pandemic. It describes what the Next Generation EU program is, what it consists of, what its main features are, and what it manages. The paper states the main elements of the program and how they are represented in the recovery program from Covid-19. The paper analyses the positive and negative sides of the program and provides an overview of its development and how important it is for the Republic of Croatia. Furthermore, it will be analyzed which and how much fund are given to member states in the framework of recovery and resilience, and will be graphically presented and described. Also, it will be clarified what the consequences of the Covid-19 pandemic are, and how they were mitigated and with which instruments. Finally, future steps of the program and further goals of recovery from Covid-19 are presented.

**Key words:** Next Generation, Next Generation in the Republic of Croatia, consequences and recovery from the Covid-19 pandemic, recovery and resilience program, future development of the Next Generation program