

## POVIJEST EKONOMSKE I MONETARNE UNIJE

Ekonomska i monetarna unija (EMU) rezultat je ekonomske integracije u EU-u. Zajednička valuta euro uvedena je u europodručju koje trenutačno čini 20 država članica EU-a. Sve države članice — osim Danske — moraju uvesti euro nakon što ispune konvergencijske kriterije. Jedinственu monetarnu politiku određuje Eurosustav, koji se sastoji od Izvršnog odbora Europske središnje banke i guvernera središnjih banaka europodručja.

### PRAVNA OSNOVA

- Članak 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU); članci 3., 5., 119.–144., 219. i 282.–284. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU);
- Protokoli priloženi Ugovorima: Protokol br. 4 o Statutu Europskog sustava središnjih banaka i Europske središnje banke, Protokol br. 12 o postupku u slučaju prekomjernog deficita, Protokol br. 13 o konvergencijskim kriterijima, Protokol br. 14 o Euroskupini i Protokol br. 16 o klauzuli o izuzimanju za Dansku;
- Međuvladini ugovori obuhvaćaju Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju (TSCG), Pakt Europlus i Ugovor o Europskom stabilizacijskom mehanizmu (ESM).

### CILJEVI

Ekonomska i monetarna unija osmišljena je tako da se njome pruža potpora održivom gospodarskom rastu i visokoj stopi zapošljavanja odgovarajućim ekonomskim i monetarnim politikama. Obuhvaća tri glavna područja:

- provođenje monetarne politike s glavnim ciljem ostvarivanja stabilnosti cijena;
- izbjegavanje mogućih negativnih učinaka prelijevanja zbog neodrživog upravljanja državnim financijama, sprečavanje pojave makroekonomskih neravnoteža u državama članicama i omogućavanje državama članicama da međusobno koordiniraju svoje ekonomske politike do određene mjere;
- jamčenje urednog funkcioniranja unutarnjeg tržišta.

### POSTIGNUĆA

Euro je već dio svakodnevnog života u 20 država članica Europske unije. Jedinственa valuta ima niz prednosti, uključujući smanjenje troškova financijskih transakcija, olakšavanje putovanja i jačanje uloge Europe na međunarodnoj razini. Njome se pomaže u dovršetku jedinstvenog tržišta.

### POVIJEST EMU-A

Na sastanku na vrhu u Haagu 1969. čelnici država i vlada odredili su novi cilj europske integracije — ekonomsku i monetarnu uniju (EMU). Skupina kojoj je predsjedao tadašnji premijer Luksemburga Pierre Werner sastavila je izvješće kojim je predviđeno ostvarivanje potpune ekonomske i monetarne unije u roku od deset godina. Kolaps

Sustava iz Bretton Woodsa prouzročio je val nestabilnosti u pogledu deviznih tečajeva, koji je ozbiljno doveo u pitanje paritete između europskih valuta. Projekt EMU-a naglo je zaustavljen.

Na sastanku na vrhu u Parizu 1972. godine EU je pokušao dati nov poticaj monetarnoj integraciji stvaranjem „zmije u tunelu“: mehanizma za regulirano dopuštanje fluktuiranja tečaja nacionalnih valuta („zmija“) u okviru uskih raspona fluktuacije prema dolaru („tunel“). Pogođena naftnom krizom, slabošću dolara i razlikama u gospodarskim politikama „zmija“ je u manje od dvije godine izgubila većinu svojih članica te je u konačnici svedena na područje „njemačke marke“ koje su činile Njemačka, zemlje Beneluxa i Danska.

Napori za uspostavljanje područja monetarne stabilnosti obnovljeni su 1978. sastankom na vrhu u Bruxellesu i stvaranjem europskog monetarnog sustava (EMS) na temelju koncepta fiksnih, no prilagodljivih deviznih tečajeva. Valute svih država članica, uz iznimku Ujedinjene Kraljevine, sudjelovale su u europskom tečajnom mehanizmu ERM I. Devizni tečajevi temeljili su se na središnjoj stopi prema ECU-u (europskoj valutnoj jedinici), europskoj obračunskoj jedinici koja je predstavljala ponderiranu srednju vrijednost sudjelujućih valuta. Tijekom razdoblja od deset godina EMS-om se prilično smanjila varijabilnost deviznih tečajeva jer je fleksibilnošću sustava zajedno s političkom voljom za ostvarivanjem gospodarske konvergencije ostvarena stabilnost valuta.

Nakon donošenja [programa jedinstvenog tržišta](#) 1985. bilo je sve jasnije da se potencijal unutarnjeg tržišta ne može u potpunosti iskoristiti dok god postoje relativno visoki troškovi transakcija povezani s konverzijom valuta i nesigurnosti povezane s fluktuacijama deviznog tečaja, makar one bile i male.

Europsko vijeće iz Hannovera osnovalo je 1988. odbor za proučavanje EMU-a pod predsjedanjem Jacquesa Delorsa, tadašnjeg predsjednika Europske komisije. Izvješćem odbora (Delorsovim izvješćem) podnesenim 1989. predloženo je jačanje uvođenja EMU-a u tri faze. Njime se posebno naglasila potreba za boljim usklađivanjem ekonomskih politika, fiskalnim pravilima kojima se ograničavaju proračunski deficiti u nacionalnim proračunima i stvaranjem nove, potpuno neovisne institucije koja bi bila odgovorna za monetarnu politiku Unije — Europske središnje banke (ESB). Na osnovi Delorsova izvješća Europsko vijeće u Madridu 1989. odlučilo je početi provoditi prvu fazu EMU-a — potpunu liberalizaciju kretanja kapitala od 1. srpnja 1990.

U prosincu 1989. Europsko vijeće u Strasbourgu sazvalo je međuvladinu konferenciju kako bi se utvrdilo koje je izmjene potrebno unijeti u Ugovor da bi se ostvario EMU. Rad te međuvladine konferencije doveo je do izrade [Ugovora o Europskoj uniji](#) koji je službeno usvojen na Europskom vijeću u Maastrichtu u prosincu 1991. i koji je stupio na snagu 1. studenoga 1993.

Ugovorom je predviđeno uvođenje ekonomske i monetarne unije u tri faze (neki su ključni datumi ostali otvoreni te su utvrđeni na daljnjim europskim sastancima na vrhu slijedom budućih događaja):

- prva faza (od 1. srpnja 1990. do 31. prosinca 1993.): uspostavljanje slobodnog kretanja kapitala među državama članicama;

- druga faza (od 1. siječnja 1994. do 31. prosinca 1998.): konvergencija ekonomskih politika država članica i jačanje suradnje među nacionalnim središnjim bankama država članica. Koordinacija monetarnih politika institucionalizirana je osnivanjem Europskog monetarnog instituta (EMI);
- treća faza (koja je započela 1. siječnja 1999.): provedba zajedničke monetarne politike u okviru Eurosustava od prvog dana te postupno uvođenje novčanica i kovanica eura u svim državama članicama europodručja. Prijelaz u treću fazu ovisio je o postizanju visokog stupnja trajne konvergencije koja se mjerila prema nizu [kriterija](#) utvrđenih Ugovorima. [Proračunska pravila](#) trebala su postati obvezujuća i državi članici koja ih ne poštuje prijetile bi kazne. Monetarna politika za europodručje povjerena je Eurosustavu, koji se sastoji od šest članova Izvršnog odbora ESB-a i guvernera nacionalnih središnjih banaka europodručja.

U načelu, pristupanjem Ugovorima sve su države članice EU-a pristale na uvođenje eura ([članak 3. UFEU-a](#) i [članak 119. UFEU-a](#)). Međutim, još nisu određeni rokovi i neke države članice još nisu ispunile konvergencijske kriterije. Za te države članice vrijedi privremeno izuzeće. Osim toga, Ujedinjena Kraljevina i Danska dale su do znanja da ne namjeravaju pristupiti trećoj fazi EMU-a i da stoga ne žele uvesti euro. Izuzeće u pogledu sudjelovanja u trećoj fazi EMU-a trenutačno se primjenjuje samo za Dansku, s time da ona zadržava mogućnost ukidanja tog izuzeća. U vrijeme pisanja ovog teksta 20 od 27 država članica uvele su euro.

Slijedom europske dužničke krize od 2009. do 2012. čelnici EU-a obvezali su se na jačanje EMU-a, među ostalim poboljšanjem njegova okvira upravljanja. Izmjenom Ugovora koja se odnosi na [članak 136. UFEU-a](#) omogućeno je stvaranje trajnog mehanizma potpore za države članice u nevolji, pod uvjetom da se taj mehanizam temelji na međuvladinom ugovoru, da je ugrožena stabilnost cijelog europodručja i da je financijska potpora povezana sa strogim uvjetima. To je u listopadu 2012. dovelo do uspostave [Europskog stabilizacijskog mehanizma](#) (ESM), koji je zamijenio nekoliko ad hoc mehanizama. Osim toga, predsjednik ESB-a Mario Draghi objavio je 2012. da je „u okviru svog mandata ESB spreman učiniti [sve što je potrebno](#) za očuvanje eura“. U tu je svrhu ESB uspostavio [instrument izravnih monetarnih transakcija \(OMT\)](#). OMT omogućuje ESB-u kupnju državnih obveznica države članice u nevolji, pod uvjetom da zemlja potpiše memorandum o razumijevanju s ESM-om, čime je potpora ESB-a neizravno podložna [stroгим uvjetima](#), što obično uključuje znatno smanjenje državne potrošnje i obvezu provedbe temeljitih strukturnih reformi. Kako bi se izbjeglo ponavljanje krize državnog duga modernizirano je sekundarno zakonodavstvo ekonomske i monetarne unije. Uspostavljen je europski semestar kojim je ojačan Pakt o stabilnosti i rastu, uveden je postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže te se nastojalo dodatno ojačati usklađivanje ekonomskih politika. Poboljšani okvir gospodarskog upravljanja dopunjen je međuvladinim ugovorima, kao što su [Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju](#) (TSCG ili „Fiskalni ugovor“) i [Pakt Europlus](#).

Komisija je 2012. u svojem [Nacrtu za čvrstu i stvarnu ekonomsku i monetarnu uniju](#) predložila daljnji razvoj EMU-a. Konačni cilj bio bi uspostava političke unije. Iste je godine objavljena i jedna manje ambiciozna inicijativa — „izvješće četvorice predsjednika“ — koja nije dovela do bitnih promjena okvira gospodarskog upravljanja EMU-a. Nadovezujući se na Nacrt iz 2012. predsjednici Komisije, Europskoga vijeća, Euroskupine, ESB-a i Europskog parlamenta objavili su 2015. izvješće naslovljeno

„[Dovršetak europske ekonomske i monetarne unije](#)” (poznato kao „Izvešće petorice predsjednika”). U njemu se iznosi plan reformi usmjerenih na postizanje istinske ekonomske, financijske, fiskalne i političke unije u tri faze (najkasnije do 2025.). Međutim, kako bi se u potpunosti ostvarili veliki planovi iz Nacrta ili „izvešća petorice predsjednika”, trebalo bi znatno izmijeniti Ugovore EU-a. Budući da otada nije bilo nikakvih izmjena Ugovorâ, najambiciozniji se projekti nisu mogli ostvariti.

Gospodarska kriza izazvana pandemijom bolesti COVID-19 znatno je opteretila javne financije. Vijeće je u ožujku 2020. aktiviralo opću klauzulu o odstupanju iz Pakta o stabilnosti i rastu kako bi se državama članicama pružilo ograničeno vremensko razdoblje u kojem bi mogle povećati svoj javni dug izvan ograničenja fiskalnih pravila. Time im se, među ostalim, omogućilo privremeno prekoračenje udjela duga u BDP-u od 60 %, a da im pritom ne prijete sankcije EU-a. Međutim, od država članica koje su već imale vrlo visok udio duga u BDP-u tražio se oprez pri povećanju duga. Čak i ako se aktivira opća klauzula o odstupanju, uvođenje sankcija u okviru Pakta o stabilnosti i rastu i dalje je bilo moguće. Istog je mjeseca ESB pokrenuo [hitni program kupnje zbog pandemije \(PEPP\)](#), koji uključuje kupnju velikih iznosa državnog duga na sekundarnim tržištima. Njime se osigurava likvidnost tržišta te je osmišljen kako bi se izbjegao nastanak velikih razlika između njemačkih obveznica i državnih obveznica iz niza visokozaduženih država članica EU-a. Osigurani su iznosi vrlo veliki, ali je program vremenski ograničen.

ESB je u ljeto 2021. po prvi put od 2003. godine proveo [preispitivanje strategije](#) u kojem je postavljen srednjoročni cilj inflacije od 2 %, pri čemu je omogućeno privremeno prekoračenje cilja i uzimanje u obzir klimatskih promjena u odlukama Eurosustava.

Svi učinci godina iznimno labave monetarne politike, koje su dodatno pogoršale gospodarska situacija nakon pandemije, kao i posljedice rata u Ukrajini, uglavnom u obliku naglog povećanja cijena energije, tijekom 2022. doveli su do povijesnog povećanja inflacije u europodručju. Sekundarni učinci ostvarili su se kada je dramatičan gubitak kupovne moći doveo do snažne potražnje za povećanjem plaća, što je dovelo do potencijalnog uzročno-posljedičnog rasta plaća i cijena. Eurosustav je ostvario veliki preokret u svojoj monetarnoj politici smanjenjem kupnje vrijednosnih papira i povećanjem kamatnih stopa. Kao odgovor na bojazan da će doći do prekomjernih razlika za državne obveznice zemalja s visokim dugom, ESB je u srpnju 2022. najavio „instrument za borbu protiv fragmentacije”, to jest [instrument za zaštitu prijenosa](#) (TPI).

Nakon dvije godine kontinuiranog povećanja kamatnih stopa inflacija u europodručju počela se smanjivati 2023. Međutim, u trenutku objave ovog informativnog članka, zbog vala smanjenja kamatnih stopa i dalje je iznad ciljane vrijednosti od 2 %. ESB pomno prati učinke prelaska SAD-a na protekcijonizam i povećane izdatke za obranu na inflaciju.

Rasprava među državama članicama EU-a o mogućim promjenama Pakta o stabilnosti i rastu dobila je zamah u ljeto 2022. Usprkos tome što se stajališta država članica znatno razlikuju, postignut je konsenzus kako bi se državama s visokim dugom dalo više vremena za smanjenje udjela duga u BDP-u koji ne smije prekoračiti 60 %. Postignut je i konsenzus o pojednostavnjenju, gdje je to moguće, pretjerano složenih postupaka provedbe Pakta o stabilnosti i rastu, pri čemu bi se trebali zadržati postojeći pragovi

za dug i deficit od 60 % i 3 %. Opća klauzula o odstupanju deaktivirana je krajem 2023. godine.

Komisija je u travnju 2023. iznijela zakonodavne [prijedloge](#) za izmjenu Pakta o stabilnosti i rastu. Taj je reformirani okvir stupio na snagu u svibnju 2024. U njemu se navodi da će zemlje čiji javni dug premašuje 60 % BDP-a i/ili čiji je državni deficit veći od 3 % BDP-a dobiti od četiri do sedam godina kako bi se osiguralo da javni dug uvjerljivo slijedi silaznu putanju ili ostane na razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Dogovorena je kombinacija fleksibilnosti i obveze provedbe strukturnih reformi. Revizijom se označava prelazak na pristup specifičan za pojedine zemlje uz istodobno uvođenje zaštitnih mjera usmjerenih na stvaranje fiskalnih rezervi i osiguravanje jednakog postupanja prema državama članicama. Njome se također znatne ovlasti za donošenje odluka prenose s Vijeća na Komisiju, čime se Komisiji omogućuje da izravno utječe na kretanje fiskalne prilagodbe pojedinačnih država članica europodručja.

Novim okvirom gospodarskog upravljanja uvedena je mogućnost aktiviranja nacionalne klauzule o odstupanju kako bi se omogućila odstupanja od dogovorenih ograničenja neto rashoda u iznimnim okolnostima koje su izvan kontrole države članice. Komisija je u ožujku 2025. objavila [komunikaciju](#) u kojoj poziva sve države članice da koordinirano aktiviraju nacionalnu klauzulu o odstupanju kako bi se osigurao dodatni fiskalni manevarski prostor (do 1,5 % BDP-a u odnosu na razine iz 2021.) za povećanje rashoda za obranu u sljedeće četiri godine. Komisija smatra da bi se time državama članicama dalo dovoljno vremena za snalaženje tijekom prelaska na više strukturne razine rashoda za obranu.

## ULOGA EUROPSKOG PARLAMENTA

Od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona Europski parlament sudjelovao je kao suzakonodavac u uspostavi većine detaljnih pravila kojima se oblikuje okvir gospodarskog upravljanja (među ostalim, na temelju članaka 121., 126. i 136. UFEU-a). Međutim, u pogledu nekih predmeta Ugovor predviđa samo savjetodavnu ulogu za Parlament, uključujući, među ostalim, korektivni ogranak Pakta o stabilnosti i rastu. S Parlamentom se također savjetuje o:

- sporazumima o deviznim tečajevima između eura i valuta zemalja izvan EU-a;
- državama koje se mogu pridružiti jedinstvenoj valuti;
- imenovanju predsjednika, potpredsjednika i ostalih četiriju članova Izvršnog odbora ESB-a;
- nekim dijelovima zakonodavstva kojima se provodi postupak u slučaju prekomjernog deficita.

Svake godine ESB predstavlja svoje godišnje izvješće koje zatim njegov predsjednik predstavlja na plenarnoj sjednici. Parlament obično reagira na to izvješće usvajanjem izvješća o vlastitoj inicijativi. Predsjednik ESB-a redovito sudjeluje u tromjesečnim [monetarnim dijalozima](#) s odborom Europskog parlamenta nadležnim za ekonomska i monetarna pitanja kako bi objasnio odluke Europske središnje banke o politikama i odgovorio na pitanja članova odbora.

Parlament nema službene ovlasti odlučivanja u različitim etapama postupaka europskog semestra, ali ima važnu ulogu u nadzoru provedbe okvira gospodarskog upravljanja. Komisija i Vijeće, koji imaju izvršne ovlasti, redovito ažuriraju Parlament.

Uloga Parlamenta u gospodarskom upravljanju EU-om ojačana je europskim semestrom, posebno uspostavljanjem „ekonomskog dijaloga“. U skladu s time, nadležni odbori mogu pozvati predsjednike Vijeća, Komisije, Europskog vijeća ili Euroskupine da razgovaraju o svojim odlukama ili predstave svoje aktivnosti u kontekstu europskog semestra. Uveden je i dijalog na plenarnoj razini kako bi se predsjednici institucija pozvali na odgovornost. Parlament prati semestar usvajanjem izvješća o vlastitoj inicijativi i rezolucija u kojima izražava svoje mišljenje o tekućim ciklusima.

Parlament po svojoj prirodi formalno ne sudjeluje ni u uspostavi međuvladinih ugovora (npr. TSCG-a) ni u pokretanju i provedbi međuvladinih mehanizama (npr. ESM-a), iako uspostavlja razne kontakte te je uključen u razmjene gledišta.

Više informacija o toj temi dostupno je na [internetskim stranicama Odbor za ekonomsku i monetarnu politiku](#).

Kai Gereon SPITZER  
10/2025