

## PRAVNA STEČEVINA EUROPSKE UNIJE

mr. sc. Marina KESNER-ŠKREB  
Institut za javne financije, Zagreb

Pojmovnik\*

Pravnom stečevinom Europske unije (franc. *acquis communautaire*, skraćeno *acquis*) naziva se cjelokupno zakonodavstvo i praksa EU, a obuhvaća sva prava i obveze država članica i institucija EU. Ona se stalno razvija i obuhvaća ove elemente:

- sadržaj, načela i političke ciljeve ugovora,
- primarno zakonodavstvo usvojeno na temelju ugovora te presude Suda Europskih zajednica
- sekundarno zakonodavstvo, tj. odredbe proizašle iz ugovora i donesene u postupcima odlučivanja u institucijama EU
- deklaracije i rezolucije koje je Europska unija usvojila
- mjere koje se odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku
- mjere koje se odnose na pravosuđe i unutarnje poslove
- međunarodne sporazume koje je sklopila Europska zajednica, kao i ugovore zaključene između država članica, a odnose se na aktivnosti Zajednice.

Zakonodavstvo EU objavljuje se u Službenom listu (SL) (engl. *Official Journal*, OJ), koji je prvi glavni izvor o zakonodavstvu i aktivnostima svih institucija i agencija Europske unije. Teško je definirati cjelokupnu pravnu stečevinu jer ona obuhvaća cijeli pravni poredak EU i čini oko 100.000 stranica teksta objavljenih u Službenom listu. Nove države članice u cijelosti moraju prihvatiti pravnu stečevinu Unije. Ona obuhvaća sve ugovore o EU/EZ, cjelokupno sekundarno zakonodavstvo koje je danas na snazi, sve međunarodne ugovore koje sklapa EZ, sve presude suda EZ-a, kao i neobvezujuće propise (engl. *soft law*). Takozvani *soft law* osnova je za usmjeravanje i razumijevanje pravnih akata, ali nije pravno obvezujuć. Sud se može njime koristiti za tumačenje pravno obvezujućih izvora prava. Prilikom usklađivanja zakonodavstva zemlje kandidatkinje s pravnom stečevinom naglasak treba biti na primarnom pravu (ugovorima), međunarodnim ugovorima i sekundarnom pravu, dok su sudske presude i tzv. *soft law* važni u onoj mjeri

\* Primitljeno (*Received*): 8.9.2008.

Prihvaćeno (*Accepted*): 17.9.2008.

u kojoj tumače prve tri kategorije pravne stečevine.

Najbolji izvor za snalaženje kroz pravnu stečevinu jest službena i javna baza podataka *Eur-Lex*: <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/index.htm>

Svaka država koja želi postati članicom Unije do ulaska u Uniju mora preuzeti cijelu njezinu pravnu stečevinu i biti sposobna za njezinu učinkovitu primjenu.

Tijekom petog procesa proširenja EU na deset država koje su postale članicama 2004. godine te Rumunjsku i Bugarsku, koje su Uniji pristupile 2007. godine, pravna je stečevina bila podijeljena u 31 poglavlje. No u pregovorima s Hrvatskom i Turskom pravna je stečevina podijeljena u 35 poglavlja radi uspostavljanja bolje ravnoteže među poglavljima. Tako su teža poglavlja podijeljena na više lakših poglavlja, a neka su lakša objedinjena, neke su politike premještene među poglavljima, dok su neka poglavlja preimenovana. Tako Hrvatska i Turska moraju svoje zakonodavstvo uskladiti sa sljedećih 35 poglavlja pravne stečevine.

*1. Sloboda kretanja roba.* Glavno je načelo tog poglavlja da se proizvodima slobodno trguje iz jednoga u drugi dio Unije. U tom je smislu presudno važno harmonizirati regulativni okvir kojim se određuje specifikacija proizvoda.

*2. Sloboda kretanja radnika.* Pravna se stečevina tog poglavlja temelji na načelu da građani jedne države članice imaju pravo raditi u drugoj državi članici. Takvi radnici moraju imati jednaka socijalna i porezna prava te radne uvjete kao i radnici zemlje domaćina.

*3. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga.* Pravne osobe i državljani EU imaju pravo nastaniti se u bilo kojoj državi članici te pružati prekogranične usluge.

To podrazumijeva harmonizaciju regulacije kvalifikacija za pojedine poslove te priznavanje diploma.

*4. Sloboda kretanja kapitala.* Države članice moraju ukloniti sve zapreke kretanju kapitala unutar EU. Pravna stečevina također podrazumijeva borbu protiv pranja novca i financiranja terorizma.

*5. Javne nabave.* Glavna načela tog poglavlja odnose se na transparentnost, jednak postupak, slobodnu konkurenciju i nediskriminaciju.

*6. Pravo trgovačkih društava.* To poglavlje obuhvaća osnivanje, registraciju, spajanje i dijeljenje poduzeća, kao i posebna pravila za prikaz godišnjih i konsolidiranih poslovnih izvješća. Obvezna je primjena Međunarodnih računovodstvenih standarda.

*7. Pravo intelektualnog vlasništva.* Pravna stečevina u tom dijelu nalaže harmonizaciju pravila o pravnoj zaštiti autorskih i sličnih prava.

*8. Tržišno natjecanje.* To poglavlje pokriva zaštitu tržišnog natjecanja i kontrolu državnih potpora, tj. bobu protiv netržišnog ponašanja poduzeća i zabranu dodjele potpora koje narušavaju konkurenciju.

*9. Financijske usluge.* Pravna stečevina sadržava pravila za odobravanje, djelovanje i superviziju institucija u bankarstvu, osiguranju, investicijama i na tržištu vrijednosnih papira.

*10. Informacijsko društvo i mediji.* Poglavlje obuhvaća pravila za elektroničku komunikaciju, internetsku trgovinu i audio-vizualne usluge (posebice slobodno emitiranje televizijskog programa).

*11. Poljoprivreda i ruralni razvitak.* Poglavlje o poljoprivredi donosi brojna obvezujuća pravila koja su bitna za funkcioniranje zajedničke poljoprivredne politike (*Common agricultural policy, CAP*).

12. *Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika.* Poglavlje donosi detaljna pravila s područja sigurnosti hrane u smislu higijenskih standarda u njezinoj proizvodnji te u stočarstvu i biljnoj proizvodnji.

13. *Ribarstvo.* Poglavlje se bavi pripremom državne uprave za primjenu zajedničke politike u ribarstvu.

14. *Prometna politika.* Prometna pravila usmjerena su na promicanje sigurnih, efikasnih, ekološki čistih i pristupačnih prometnih usluga, a pokrivaju cestovni, željeznički, riječni, kombinirani, zračni i morski promet.

15. *Energetika.* Pravila su usmjerena na tržišno natjecanje i državne potpore u tom sektoru, interno tržište energije, energetske efikasnost, nuklearnu energiju i zaštitu od zračenja.

16. *Porezi.* Poglavlje potpuno pokriva područje neizravnog oporezivanja, tj. porez na dodanu vrijednost i trošarine. Na području izravnog oporezivanja određuju se pravila za neke aspekte oporezivanja dohotka od štednje fizičkih osoba i za poreze poduzeća.

17. *Ekonomska i monetarna politika.* Pokriveno je područje neovisnosti središnje banke i zabrana povlaštenog pristupa javnog sektora financijskim sredstvima. Od država članica očekuje se da koordiniraju svoje ekonomske politike, a njihove su fiskalne politike predmet kontrole u sklopu Pakta o stabilnosti i rastu.

18. *Statistika.* Pravna stečevina obuhvaća metodologiju, klasifikaciju i procedure u skupljanju podataka.

19. *Socijalna politika i zapošljavanja.* Poglavlje donosi minimalne standarde na području radnog zakonodavstva, jednakosti, zdravlja i sigurnosti na radu.

20. *Poduzetništvo i industrijska politika.* Industrijska politika potiče industrijske strategije koje povećavaju konkurentnost i ubrzavaju strukturne promjene, te stvaraju povoljno okruženje za pokretanje poduzeća i ubrzavanje gospodarskog rasta.

21. *Transeuropske mreže.* Poglavlje obuhvaća transeuropske mreže na području prometa te telekomunikacijske i energetske infrastrukture.

22. *Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata.* Određuju se pravila za primjenu programa strukturnih i kohezijskih fondova u skladu s teritorijalnom organizacijom u svakoj zemlji.

23. *Pravosuđe i temeljna prava.* U Uniji je iznimno važna uspostava neovisnoga i efikasnog sudstva, te fer i nepristranog suđenja. Države članice također se trebaju efikasno boriti protiv korupcije.

24. *Pravda, sloboda i sigurnost.* U ovom poglavlju važna je osposobljenost država članica za kontrolu granica, dodjelu viza, migracije, pružanje azila, koordinaciju policijskih službi, borbu protiv organiziranog kriminala, terorizma i droga te za carinsku i sudsku suradnju.

25. *Znanost i istraživanje.* Države članice moraju biti osposobljene za efikasno sudjelovanje u okvirnim programima EU-a (*Framework Programmes*).

26. *Obrazovanje i kultura.* Nacionalne politike moraju biti formulirane tako da osiguravaju postizanje ciljeva definiranih u programu Obrazovanje i osposobljavanje 2010 (*Education and Training 2010*).

27. *Okoliš.* Cilj zaštite okoliša jest poticanje održivog rasta te zaštita okoliša za sadašnje i buduće generacije. Pravna stečevina sadržava više od 200 zakonskih propisa koji reguliraju to područje.

28. *Zaštita potrošača i zdravlja.* Riječ je o zaštiti ekonomskih interesa potrošača te o nekoliko specifičnih obvezujućih pravila u javnom zdravstvu.

29. *Carinska unija.* Poglavlje gotovo isključivo sadržava propise koji su obvezujući za države članice, a odnose se na Carinski zakon EU (*Customs Code*), kombiniranu nomenklaturu, zajedničke carine, carinsku klasifikaciju, određene carinske kvote, carinsku kontrolu i sl.

30. *Vanjski odnosi.* Pravna stečevina na tom području proizlazi iz multilateralnih i bilateralnih trgovinskih obveza EU. Države članice također moraju svoju politiku prema trećim zemljama i međunarodnim organizacijama uskladiti s onom koja je usvojena na razini Unije.

31. *Vanjska, sigurnosna i obrambena politika.* Riječ je o preuzimanju zajedničke vanjske i sigurnosne politike (*The common foreign and security policy, CFSP*) i europske sigurnosne i obrambene politike (*European security and defence policy, ESDP*).

32. *Financijski nadzor.* Pravna stečevina u tom poglavlju obvezuje na primjenu načela, standarda i metoda javne interne financijske kontrole (*Public internal financial control, PIFC*) koja se treba primijeniti na internu kontrolu cijeloga javnog sektora, uključivši i fondove Unije.

33. *Financijske i proračunske odredbe.* To poglavlje pokriva pravila koja se odnose na financijska sredstva potrebna za financiranje proračuna Unije: doprinosa država članica od carina, dijela PDV-a i sred-

stava vezanih za visinu bruto nacionalnog dohotka.

34. *Institucije.* Poglavlje sadržava pravila kojima se osigurava zastupljenost zemlje u institucijama EU, kao i ona za izbor u Europski parlament.

35. *Ostala pitanja.* To poglavlje sadržava teme koje su se pojavile tijekom pregovora sa zemljama kandidatkinjama, a koje nisu pokrivene ostalim poglavljima. O njima se raspravlja na kraju pregovora.

## LITERATURA

**Acquis communautaire** [online]. Dostupno na: [[http://en.wikipedia.org/wiki/Acquis\\_communautaire](http://en.wikipedia.org/wiki/Acquis_communautaire)].

**European Commission.** *How does a country join the EU?* [online]. Available from: [[http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement\\_process/accession\\_process/how\\_does\\_a\\_country\\_join\\_the\\_eu/negotiations\\_croatia\\_turkey/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/how_does_a_country_join_the_eu/negotiations_croatia_turkey/index_en.htm)].

**MVPEI, 2006.** Priručnik za usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom Europske zajednice [online]. Zagreb: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija. Dostupno na: [[http://www.mvpei.hr/ei/download/2006/06/16/Prirucnik\\_za\\_pravnike.pdf](http://www.mvpei.hr/ei/download/2006/06/16/Prirucnik_za_pravnike.pdf)].

**MVPEI, 2005.** *Mali leksikon europskih integracija* [online]. Zagreb: Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija. Dostupno na: [[http://www.mvpei.hr/ei/download/2005/06/15/Mali\\_leksikon.pdf](http://www.mvpei.hr/ei/download/2005/06/15/Mali_leksikon.pdf)].

EUROPE'S TROUBLED REGION: ECONOMIC DEVELOPMENT, INSTITUTIONAL REFORM AND SOCIAL WELFARE IN THE WESTERN BALKANS, William Bartlett, 2008, Routledge, London, 257 str.

Prikaz\*

U europskoj je javnosti Zapadni Balkan (zemlje bivše Jugoslavije bez Slovenije plus Albanija) ponajviše poznat po svojoj političkoj nestabilnosti, oružanim sukobima i građanskim ratovima, dok se o regiji vrlo malo govori s aspekta doseg reformi koje su provedene u ekonomskom i društvenom sustavu, kao i s aspekta dinamičnog tranzicijskog procesa i razvoja koji su zemlje postigle u posljednja dva desetljeća. Danas zemlje Zapadnog Balkana više toliko ne zaostaju za drugim zemljama istočne i središnje Europe koje su se već priključile Europskoj uniji, ali iako su ostvarene brze stope gospodarskog rasta, i dalje su prisutni mnogi ozbiljni problemi poput visokih stopa nezaposlenosti, sive ekonomije, nejednakosti i siromaštva. Knjiga britanskog znanstvenika Williama Bartletta *“Europe’s troubled region: Economic development, institutional reform and social welfare in the Western Balkans”* objavljena u izdanju Routledga početkom 2008. godine, upravo analizira ekonomski razvoj, institucionalne reforme i razinu socijalnog blagostanja na području Zapadnog Balkana. U knjizi se pored toga analizira uloga i značaj potpora Europske unije; te započeti procesi pristupanja EU koji su u značajnoj mjeri katalizator institucionalnih i gospodarskih reformi. Također se razmatraju i ukupne međunarodne novčane potpore toj regiji. Temeljna pitanja na koje autor u knjizi nastoji odgovoriti su sljedeća: Zbog čega se zemlje zapadnog Balkana unatoč sličnim početnim uvjetima nalaze na toliko različitim stupnjevima gospodarskog razvoja, kakva budućnost očekuje regiju te kakvi su realistični izgledi za njezino priključenje EU?

Knjiga je sadržajno podijeljena na jedanaest poglavlja koja se temelje na rezultatima autorovih istraživanja zemalja jugoistočne Europe. Nastavljajući se na istraživački projekt iz ranih 1990-ih godina o razvoju malih poduzeća te uz znatnu podršku Britanskog savjeta, Britanske akademije i Zaklade Leverhulme, Bartlett je nastavio istraživanja različitih gospodarskih i socijalnih problema u periodu izrazito turbulentnih ekonomskih, političkih i društvenih promjena u jednoj od najproblematičnijih europskih regija – Zapadnom Balkanu, a rezultat je prezentirao i sažeo upravo u ovoj knjizi.

---

\* Priljeno (*Received*): 25.7.2008.

Prihvaćeno (*Accepted*): 18.8.2008.

U prvom, uvodnom poglavlju, autor čitatelja ukratko upoznaje s regijom, te daje pregled glavnih tema kojima su posvećena sva ostala poglavlja knjige. Autor je istražio složene procese tranzicije, poslijeratne obnove i gospodarskog razvoja Albanije, BiH, Crne Gore, Hrvatske, Kosova, Makedonije i Srbije, te pokušao identificirati zbog kakvih se ekonomskih, političkih i društvenih reformi te zemlje nalaze u različitim fazama razvoja. Zemlje Zapadnog Balkana su, kao i sve ostale zemlje bivšeg socijalističkog sustava morale poduzeti opsežne reforme nužne za post-socijalističku preobrazbu i približavanje Europskoj uniji. Međutim, one se razlikuju od zemalja središnje i istočne Europe zbog ratnih zbivanja te poteškoća u izgradnji vlastitih država. Kako bi objasnio razlike u stupnju razvoja među zemljama, autor u analizi kreće od samih temelja za reforme koje su kasnije uslijedile, tj. od početnih povijesnih i institucionalnih okolnosti. U skladu s tim, Bartlett prvo opisuje razvoj komunizma u Jugoslaviji i Albaniji u razdoblju od II. svjetskog rata pa do početka 1990-ih, a događanja nakon raspada Jugoslavije opisuje detaljnije s aspekta podjele zemalja na dvije grupe koje je nazvao ranim i kasnim reformatorima. Autor odabrane teme razrađuje po svakoj zemlji pojedinačno, te komparativno unutar bliske srodne reformske podgrupe, što knjigu čini lako čitljivom te se lako prati autorov tok argumentacije.

U drugom poglavlju – o početnim uvjetima – autor raščlanjuje i sažima glavna obilježja komunističkog sustava kakav je postojao u Jugoslaviji i Albaniji do kraja 1980-ih te istražuje oprečno različita iskustva i pozadinu raspada komunizma u te dvije zemlje. Autor smatra kako su inicijalni uvjeti za tranzicijski proces određujući, odnosno da za reforme mogu imati izrazito poticajni ili pak ograničavajući učinak. Dok je Jugoslavija razvijala sustav tržišnog samoupravnog socijalizma i polako se otvarala prema Zapadu, Albanija se pak razvijala u najcentraliziranijem obliku komunizma i sve se više izolirala od ostatka svijeta. Osim početnih uvjeta, razlike su postojale i u primjeni politika za pokretanje reformi. Ovi su uvjeti ostavili neizostavne tragove u razini gospodarskog razvoja promatranih zemalja. Autor zauzima stajalište da je uspjeh institucionalne reforme zapravo ishod političke borbe između onih koji su za i onih koji su protiv promjena, te da je i sam raspad Jugoslavije uzrokovan jakim otporom antireformskih koalicija prema ekonomskim, društvenim i političkim promjenama. U skladu s tom tezom, u knjizi analizira i različita stajališta o relativnom utjecaju dobitnika i gubitnika tranzicijskog procesa na uspjeh reforme, a poziva se na teorije Rolanda (2000), Kramera (1997) i Hellmana (1998).

Treće poglavlje pod naslovom *Rani reformatori* i četvrto naslovljeno *Kasni reformatori*, usredotočeni su na analizu političkog aspekta reformi poduzetih u zemljama Zapadnog Balkana u posljednjih dvadeset godina. Naime, zemlje bivše Jugoslavije (Hrvatska, BiH, Makedonija, Srbija, Crna Gora i Kosovo) su proizašle iz sličnog institucionalnog okružja, pa autor razlike u njihovom ekonomskom rastu nastoji objasniti sa stajališta makroekonomske politike, kao i vremena u kojem su zemlje provele makroekonomsku stabilizaciju i započele s tržišnim reformama. Prva skupina obuhvaća Albaniju, Hrvatsku i Makedoniju, a naziva je skupinom ranih reformatora jer su te zemlje provele makroekonomsku stabilizaciju početkom 1990-ih te su već do sredine tog desetljeća uspjele smanjiti stopu inflacije. Iako su u relativno kratkom roku uspješno provele reforme na makroekonomskoj razini, one nisu bile popraćene odgovarajućim strukturnim reformama na mikroekonomskoj razini te su, upravo zbog takvih nepotpunih i djelomičnih refor-

mi, krajem 1990-ih godina zapale u velike gospodarske probleme. S druge strane, grupu zemalja koja obuhvaća BiH, Srbiju (uključujući i Kosovo) te Crnu Goru, naziva kasnim reformatorima jer je njima trebalo puno više vremena za uvođenje uspješnih stabilizacijskih politika. Naime, u tim zemljama su takve politike nailazile na veliki otpor potencijalnih gubitnika reformi i od onog dijela političke i društvene elite koji je profitirao od dotadašnjeg režima, pa su svi pokušaji promjena bili blokirani sve do 2000. godine kada su promjene na političkoj sceni otvorile prostor za iscrpne reforme.

Peto i šesto poglavlje se izravno usredotočuju na strukturne reforme na mikroekonomskoj razini. Peto poglavlje pod naslovom *Privatizacija i izravna strana ulaganja* govori o procesu privatizacije i direktnim stranim investicijama, dok je šesto posvećeno poduzetništvu i malim i srednjim poduzećima. U bivšoj Jugoslaviji je tijekom 1988. godine privatizirano nekoliko stotina poduzeća – na snazi je bio tzv. Markovićev zakon koji je potaknuo prodaju udjela u poduzećima pod državnim vlasništvom menadžerima i zaposlenicima. Nakon raspada države, sve su zemlje uvele vlastite privatizacijske zakone. Hrvatska i Albanija su to provele 1991., Crna Gora 1992. i Makedonija 1993. godine. S druge strane, u skupini kasnih reformatora, odgađanja su uzrokovala razne probleme. Nakon što je zakon iz 1991. godine poništen 1994., u Srbiji je tek u 2001. godini usvojen učinkovit privatizacijski zakon, a privatizacija je bila najduže odgađana u BiH (do 1999.) i Kosovu (do 2003.). Temeljna razlika u valovima privatizacije među zemljama je bila u upotrebi različitih modela privatizacije: privatizacija *insiderima* – menadžerima i zaposlenicima (Hrvatska, Makedonija, Crna Gora, Albanija); masovna privatizacija putem podjele *vouchera* (BiH); direktna javna prodaja na temelju prikupljenih ponuda (Srbija i Kosovo). U sveukupnom procesu privatizacije, najuspješnijima su se ponovno pokazale zemlje rani reformatori – Hrvatska, Makedonija i Albanija, ali ih polako, iz grupe kasnih reformatora dostiže Srbija. Najslabiji rezultati su ostvareni na području restrukturiranja poduzeća, ali Hrvatska po svojim rezultatima i na ovom području prednjači u regiji. Što se tiče priljeva izravnih stranih investicija u regiju, one su dolazile u relativno nepravilnim i nestabilnim intervalima, ponajviše u sektor telekomunikacija, bankarstva i naftne industrije. Izravne strane investicije kroz privatizaciju domaćih banaka u Hrvatskoj i Albaniji su bile posebno važan faktor integriranja tih država u međunarodno tržište kapitala i otklanjanja financijskih ograničenja. Kako bi povećale priljev stranog kapitala, zemlje regije su poduzele mnoštvo mjera kako bi se prikazale privlačnima stranim investitorima. Zahvaljujući poboljšanju kvalitete *investicijske klime*, priljev kapitala u Zapadni Balkan posljednjih godina konstantno raste te se takav trend očekuje i u budućnosti. Tijekom devedesetih godina, zbog usporenog tempa procesa privatizacije i priljeva kapitala, ekonomski je rast jako ovisio i o djelatnosti domaćih poduzetnika koji su osnivali nova mala i srednja poduzeća. Takva su poduzeća stvarala nova radna mjesta te su u tranzicijska tržišta uvela element konkurentnosti i dinamike što je predstavljalo veliku smetnju monopolima i snažnim koalicijama koje su nastojale odgoditi reforme. Osim utjecaja na gospodarstvo u cjelini, stvaranje takvih poduzeća je imalo i presudan društveni utjecaj na jačanje demokracije na samom tržištu te putem disperzije dohotka među većim brojem ljudi, a ne samo oko grupice menadžera u velikim poduzećima. Od 1990. do 1995. godine, u cijeloj se regiji povećao broj privatnih malih i mikro poduzeća i to u različitim oblicima (obrti, privatne radnje, mali trgovci, samozaposleni), a najbrže stope osnivanja poduzeća ostva-

rene su u Albaniji, Hrvatskoj i Makedoniji. U tom procesu, poduzetnici su nailazili na mnoga ograničenja od koji su najveća bila vezana uz nedostupnost financijskih sredstava zbog nerazvijenog bankarskog sektora, te uz oporezivanje i korupciju. Kao posljedica manjka kapitalnih sredstava, mali broj poduzeća je bio u mogućnosti prerasti u poduzeća srednje veličine, što je velikim poduzećima olakšalo zauzimanje ili zadržavanje monopolne pozicije te provođenje politike koja je u većini slučajeva bila neprijateljski usmjerena prema razvoju konkurentnog sektora malog poduzetništva. Nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma krajem 1995. godine, priljev međunarodne financijske potpore u regiju je uvelike olakšao razvoj malih i srednjih poduzeća koja su se smatrala ključnim elementom gospodarske obnove ovih zemalja. Općenito, cjelokupan proces privatizacije i stvaranja novih poduzeća je na kraju rezultirao porastom udjela privatnog sektora u gospodarstvu. Najveća transformacija je ostvarena u Albaniji u kojoj je danas udio privatnog sektora u BDP-u 75%, i to prvenstveno zahvaljujući privatizaciji poljoprivrede. U Makedoniji taj udio iznosi 70%, a u Hrvatskoj se zbog odugovlačenja sa završetkom privatizacije stabilizirao na razini oko 60%. S druge strane, transformacija u privatno vlasništvo je bila najsporija u BiH, Srbiji i Crnoj Gori – BiH (55%), Srbija (65%).

Razlozi za različite stupnjeve gospodarskog napretka zemalja regije se mogu pronaći ne samo u različitim početnim uvjetima i tempu provedenih reformi, već i u investicijama, razvoju novih vještina i stručnih znanja zaposlenih, transferu novog znanja te u otvaranju zemalja prema međunarodnim tržištima. U sedmom poglavlju o rastu, zaposlenosti i trgovini autor analizira utjecaj tih faktora na rast BDP-a, industrijske proizvodnje, zaposlenosti i produktivnosti, a analizira i reforme koje su pridonijele liberalizaciji vanjske trgovine koja je za male otvorene ekonomije vrlo važna odrednica gospodarskog rasta i napretka. Bartlett identificira tri faze ekonomskog rasta u Zapadnom Balkanu od 1980-ih godina, ali one se nisu odvijale simultano u svim zemljama. U prvoj fazi zemlje provode vlastite nacionalne tranzicijske politike slijedeći političke odluke vladajuće elite te je ta faza bila obilježena djelomičnim reformama i snažnim uplitanjem države. Drugu fazu koja je započela nakon potpisivanja Daytonskog sporazuma karakteriziraju poslijeratna obnova i razvoj te priljev međunarodne pomoći, posebno od Svjetske banke. Treća faza počinje nakon 2000. godine i u njoj se zemlje okreću integraciji u Europsku uniju. Općenito gledajući, zemlje Zapadnog Balkana su ostvarile relativno visoke stope rasta u posljednjih pet godina. Dok je Albanija postigla najbrže stope rasta, a Makedonija najsporije, Kosovo je gospodarski nazadovalo uz pad stope rasta. Osim ekonomskog rasta, autor u ovom poglavlju istražuje još i nepravilnosti na tržištu rada, sivu ekonomiju te međunarodnu gospodarsku razmjenu zemalja (posebno s Europskom unijom i među zemljama regije). Međutim, ekonomski rast nije doveo do odgovarajućeg porasta zaposlenosti i smanjenja siromaštva u regiji. Štoviše, stope nezaposlenosti još su zabrinjavajuće visoke, a poseban problem predstavljaju dugoročna nezaposlenost, nezaposlenost mladih i sve veći broj zaposlenih u sivoj ekonomiji. Najveći problem tržišta rada na Zapadnom Balkanu je dugoročna nezaposlenost koja je dovela do pogoršanja i zastarijevanja stručnosti radno sposobnog stanovništva. Udio nezaposlenih koji ne rade duže od jedne godine je vrlo visok u Makedoniji, Srbiji i Crnoj Gori, a istraživanja pokazuju da izlaz iz nezaposlenosti traže u neslužbenom gospodarstvu. Siva ekonomija je najrasprostranjenija u Albaniji, Kosovu i Makedoniji, dok je njezina razina najniža u Hrvatskoj i Srbiji. Nadalje,



važan generator ekonomskog rasta zemalja regije predstavlja i njihova konkurentnost na svjetskom tržištu. Sve zemlje Zapadnog Balkana su male otvorene ekonomije te im izvoz predstavlja važan faktor gospodarskog rasta. Stoga su međunarodna trgovina i otvorenost europskoj i globalnoj ekonomiji temelji za njihov daljnji napredak. Tijekom 1990-ih sve su zemlje regije imale mali izvoz, ali od 2000. godine situacija se poboljšava pa se ukupni izvoz iz regije znatno povećao. Međutim, udio izvoza u BDP-u je i dalje relativno nizak, s najvećim udjelom u zemljama kandidatima – Hrvatskoj i Makedoniji (iznad 40%), a najmanjim u BiH (26%) gdje se udio izvoza u BDP-u čak i smanjio. Zbog slabog porasta izvoza u odnosu na uvoz, sve zemlje Zapadnog Balkana imaju i dugotrajne deficite tekućeg računa platne bilance koji su doveli do ekstremno visokih razina vanjske zaduženosti zemalja. Najveći vanjski dug (u odnosu na BDP) ima Hrvatska i to zbog velikog zaduživanja za financiranje privatne i javne potrošnje. Zbog tih problema autor ističe da zemlje Zapadnog Balkana moraju poduzeti dodatne institucionalne reforme koje bi njihova gospodarstva učinile konkurentnijima i povećale izvoz – npr. omogućiti ulazak novih poduzeća, poboljšati produktivnost i inovativnost svih sektora ekonomije kroz kvalitetnije obrazovanje i usavršavanje i slično.

U sljedećem, osmom poglavlju pod naslovom *Socijalne politike i reforme socijalne skrbi*, autor u središte pozornosti stavlja socijalne probleme s kojima se zemlje regije još uvijek bore kako bi poboljšale životni standard stanovništva i dostigle ostale europske države. Autor istražuje temeljne socijalne probleme i proces reforme socijalnog sustava u regiji. Naime, strukturne reforme o kojima je bilo riječ u petom i šestom poglavlju, dovele su do značajnog porasta dugoročne nezaposlenosti, sive ekonomije, pada participacije na tržištu rada te porasta siromaštva. Sustavi socijalnog osiguranja ovih zemalja su se uglavnom fokusirali na pasivne mjere zaštite pojedinaca od siromaštva, te je do nedavno vrlo malo učinjeno kako bi se nezaposlenima omogućilo novo zapošljavanje. Proces privatizacije je pak doveo do gubitka socijalnih povlastica koje su omogućavala poduzeća u državnom vlasništvu, a ratni sukobi u Hrvatskoj, BiH, Albaniji, Kosovu i Makedoniji su uz goleme ljudske gubitke, uništili i socijalnu infrastrukturu, stambene objekte, velik broj ljudi je morao napustiti svoje domove, a došlo je i do tzv. “odljeva mozgova” mladih i talentiranih ljudi. Zbog tih razloga Zapadni Balkan danas obuhvaća neke od najsiromašnijih europskih država. Naime, sve zemlje regije (osim Hrvatske) imaju BDP per capita manji od većine novih članica Europske unije, uključujući i Rumunjsku. Nadalje, prema BDP-u mjerenom paritetom kupovne moći Albanija i Srbija se pokazuju kao najmanje perspektivnim zemljama, dok se Makedonija i BiH čak nalaze ispod standarda postignutih u Bugarskoj i Rumunjskoj. Siromaštvo se u regiji drastično povećalo tijekom procesa tranzicije te u vrijeme ratnih zbivanja, a najviše je izraženo u Albaniji i Kosovu. Autor u ovom poglavlju daje detaljan opis javnih izdataka za sektor socijalne zaštite, stanja u sustavu socijalnog osiguranja, reformi mirovinskog sustava, položaja izbjeglica i manjinskih grupa (posebno Roma) te obrazovnog sustava u zemljama regije. Ukupni javni izdaci za sektor socijalne zaštite (u % BDP-a) u Zapadnom Balkanu su relativno niski, a samo u Hrvatskoj oni su na razini prosjeka EU-25. Javni izdaci za mirovinsko i zdravstveno osiguranje su također niski – najviše izdvajaju Hrvatska, BiH, Srbija i Crna Gora, a najmanje Albanija, Kosovo i Makedonija. Što se tiče sektora zdravstva i obrazovanja, razlikuju se dvije skupine zemalja – s visokim i niskim izdacima. Prva skupina obuhvaća BiH, Hrvatsku, Crnu

Goru i Srbiju, a druga Albaniju, Kosovo i Makedoniju. Ovakve razlike među zemljama upućuju da konvergiraju različitim modelima kapitalizma. Autor se u ovom poglavlju nadovezuje na istraživanja Esping-Andersena (1990) i Amablea (2003) koja identificiraju nekoliko modela kapitalizma u razvijenim zemljama OECD-a: neoliberalni model (niske razine zaštite zaposlenih i socijalne zaštite); model korporativnog kapitalizma srednje Europe (visok stupanj socijalne zaštite i zaštite zaposlenih); mediteranski model (visoka zaštita zaposlenih i niska socijalna zaštita). Bartlett smatra da se ta kategorizacija može primijeniti i na zemlje Zapadnog Balkana. U tom kontekstu, autor je mišljenja da Albanija i Kosovo slijede neoliberalni model kapitalizma; Hrvatska, BiH, Crna Gora i Srbija tradicionalni korporativni model kapitalizma; a Makedonija mediteranski model. Autor ističe da pred zemljama Zapadnog Balkana i dalje postoje određeni izazovi koje moraju svladati na svom putu priključenja Europskoj uniji, a koji vode prema društvu blagostanja. Ključnim izazovima se smatraju reforma obrazovnog sustava, socijalna integracija romske zajednice, te smanjenje društvene diskriminacije bilo kojeg oblika.

Prepoznatljiva karakteristika tranzicijskog procesa u zemljama Zapadnog Balkana jest razdoblje duge političke i gospodarske krize tijekom devedesetih godina, praćeno ratovima i oružanim sukobima koji su uzrokovali velike štete i gubitke ljudskih života; te porast invaliditeta, velikog broja izbjeglica, te razaranja osobne i imovine poduzeća kao i socijalne infrastrukture. Zbog toga je autor jedno poglavlje posvetio i međunarodnoj pomoći zemljama regije za vrijeme trajanja krize, te u poslijeratnoj obnovi i oporavku. Zato u devetom poglavlju – *Međunarodna pomoć i regionalna suradnja* – autor istražuje priljev humanitarne i razvojne pomoći u zemlje regije tijekom zadnjih deset godina. Priljev međunarodnih potpora u regiju je postigao vrhunac 2002. godine te se od onda konstantno smanjuje. Udio potpora u BDP-u se počeo smanjivati 2003. godine u svakoj zemlji regije i to zbog ekonomskog oporavka i smanjenja priljeva novčanih potpora od bilateralnih donatora. Većinu novčanih potpora osigurale su međunarodne financijske institucije – Svjetska banka, Europska razvojna banka, Europska agencija za rekonstrukciju, te agencije Ujedinjenih naroda. Najveći donator novčanih potpora je ipak bila Europska unija putem pretpristupnih fondova s ciljem pripreme zemalja regije za ulazak u EU. Bilateralni donatori kao što su SAD, Njemačka, Italija, Nizozemska su također bili vrlo aktivni, a pomoć su zemljama pružale i razne nevladine organizacije (npr. Caritas, World Vision). Najveći dio novčanih potpora je bio namijenjen projektima za razvoj infrastrukture, a nešto manji za razvoj privatnog sektora i formiranje institucija i državne administracije. Unatoč svim prednostima, Bartlett tvrdi da je prisutnost velikog broja donatora, zajmova pod povlaštenim uvjetima, i tehničke pomoći stručnjaka dovela i do određenih problema – odnosno do svojevrsne zbrke u vođenju politike inozemne pomoći koja nastaje kao posljedica slabe koordinacije i velikog broja različitih savjeta. Sve to je u konačnici rezultiralo neefikasnošću i neintegriranošću politike međunarodne pomoći, a u nekim zemljama su određene društvene elite i manipulirale primljenom pomoći što je dovelo do porasta korupcije. Kao glavni problem za daljnji napredak, autor identificira preveliku ovisnost zemalja o međunarodnoj novčanoj pomoći te tvrdi da će rješenje tog problema u zemljama Zapadnog Balkana ukloniti prepreke konačnom završetku procesa tranzicije, razvoja i priključenja EU te otvoriti put stabilnijoj i uspješnijoj budućnosti. U Hrvatskoj su ovi problemi daleko manje izraženi, budući da je bila više oslonjena na vlastite izvore, a manje na sredstva međunarodne pomoći od ostalih zemalja regije.

Deseto poglavlje – *Europske integracije* – posvećeno je ulozi Europske unije kao glavnom akteru financijske potpore zemljama Zapadnog Balkana s ciljem oblikovanja i usmjeravanja njihovog ekonomskog razvoja i institucionalnih reformi. Sve su zemlje uključene u proces priključivanja Europskoj uniji, a većina ih je i potpisnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju i kada zadovolje sve uvjete koje je Unija pred njih i postavila, pregovori mogu započeti. Za sada su samo Hrvatska i Makedonija zemlje kandidati, Albanija je potpisala Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, a Crna Gora ih polako dostiže nakon izglasavanja nezavisnosti. S druge pak strane, Srbija i BiH čak pokazuju nezainteresiranost da udovolje svim postavljenim uvjetima Unije, iako je i tu došlo do pozitivnih promjena tijekom 2008. godine. Uključenost je Europske Unije u zbivanja u regiji tijekom godina bila i političkog i ekonomskog karaktera. S političke strane, Unija se uključivala kao posrednik u mirovnim sporazumima, a s ekonomske putem kontrole trgovinskih odnosa i emigracija. U posljednjih deset godina EU je preuzela novu, vodeću ulogu financijske pomoći zemljama Zapadnog Balkana kako bi potpomogla jačanje demokracije, potaknula ekonomski razvoj te dala podršku njihovoj pretprikladnoj prilagodbi. Nakon završetka CARDS, ISPA, PHARE i SAPARD programa pretprikladne pomoći Europske unije zemljama Zapadnog Balkana u 2006. godini, na snagu je stupio novi, jedinstveni program koji pokriva razdoblje od 2007-2013. godine pod nazivom Instrument pretprikladne pomoći (*engl. Instrument for Pre-Accession Assistance, IPA*). Pomoć će se razlikovati među zemljama kandidatima (Hrvatska i Makedonija) i onima koje se smatraju potencijalnim kandidatima (Albanija, BiH, Crna Gora i Srbija). Zemlje potencijalni kandidati primaju pomoć za projekte na području izgradnje institucija i demokracije, ekonomskog i društvenog razvoja, regionalne i međunarodne suradnje te na području usklađivanja i provedbi pravne stečevine EU. Zemlje kandidati dobivaju pomoć za zadovoljavanje svih kriterija za primanje u članstvo Unije te za pripremu korištenja strukturnih i kohezijskih fondova, te fondova za regionalni razvoj. Autor zaključuje da će zemlje Zapadnog Balkana morati proći puno teži i zahtjevniji put do konačnog pristupanja u Europsku Uniju od zemalja koje su joj pristupile u posljednjem proširenju 2004. godine. Naime, između reformi kakve zahtijeva Europska Unija u sklopu procesa pristupanja i onih poduzetih tijekom procesa privatizacije i poslijeratne obnove postoje određene razlike i proturječnosti. Te razlike se očituju u tri točke: jačanju demokracije, izgradnji konkurentnog tržišta i zahtjevu za smanjenjem fiskalnog deficita. Prvo, autor smatra da sam proces proširenja EU narušava proces jačanja demokracije u zemljama regije kroz jednosmjerno nametanje europskih pravila pa se takvim pritiskom od strane EU narušava kvaliteta demokracije. Drugo, proces stvaranja konkurentne tržišne ekonomije je ograničen procesom usklađivanja s pravnom stečevinom Unije koji zahtijeva stvaranje niza nadzornih institucija i agencija te nameće velik stupanj birokracije. Na kraju, po autorovom mišljenju postoji i kontradikcija između jednog od Maastrichtskih kriterija – fiskalnog ograničenja, i zahtjeva za povećanjem državne potrošnje u okviru harmonizacije s pravnom stečevinom Unije.

U posljednjem, jedanaestom poglavlju autor sažima cijelu knjigu i odgovara na pitanje kakva budućnost očekuje zemlje Zapadnog Balkana. Bartlett tvrdi da bi stabilnost koju bi članstvo u Uniji donijelo zemljama regije, otvorila vrata stranim investicijama, kretanju znanja, razvoju turizma, povećanju konkurentnosti ekonomije, povratku talentiranih mla-

dih ljudi, te bi u konačnici dovela do bržeg ekonomskog rasta. Jasno je da autor smatra da je ulazak u EU trenutno najbolji mogući ishod za zemlje Zapadnog Balkana, ali je također i stajališta da do takvog scenarija neće moći doći još nekoliko godina. Čak i u slučaju da EU prihvati "u paketu" sve zemlje regije kao članice, pred njima i dalje stoje veliki izazovi provođenja teških reformi, posebno onih koje se tiču uspostave vladavine prava.

U ovoj knjizi, čitatelji će pronaći sveobuhvatni pregled događanja na ekonomskoj i društvenoj sceni u Albaniji, BiH, Crnoj Gori, Hrvatskoj, Kosovu, Makedoniji i Srbiji, osobito od započinjanja postsocijalističke tranzicije koja je otvorila put integracije u EU pa do danas. Osim toga, knjiga je pokušaj za povećanje razumijevanja dinamike razvoja gospodarstava Zapadnog Balkana, kao i glavnih razloga koji je i danas čine *europskom problematičnom regijom*. Knjiga je napisana jasnim stilom i lako je čitljiva, a namijenjena je svima koji se bave istraživanjem gospodarskog razvoja, zemalja u tranziciji i međunarodnom ekonomijom te može biti korisna i državnim dužnosnicima i savjetnicima koji rade u tim područjima. Knjiga se također preporuča i kao korisno štivo za sve studente ekonomskih i političkih znanosti u potrazi za kvalitetnom dodatnom literaturom.

*Valentina Vučković*

*Institut za međunarodne odnose, Zagreb*