

## INSTITUCIONALNO PRILAGAJANJE SLOVENSKE IZVRŠNE OBLASTI POVEZOVANJU SLOVENIJE Z ES/EU: MEDNARODNO PRIMERJALNI POGLED<sup>3</sup>

**Povzetek.** V okviru evropskega raziskovalnega projekta *Organizing for Enlargement* smo preučevali znotrajdržavno institucionalno prilagajanje slovenske izvršne oblasti evropskim povezovalnim procesom v konceptualnem okviru institucionalnega, povezovalnega modela, in sicer na podlagi analize formalnih virov, intervjujev v Ljubljani in v Bruslju ter pregleda že opravljenih mednarodno primerjalnih raziskav. Ključne značilnosti dosedanjega institucionalnega prilagajanja jedra slovenske izvršne oblasti na področju koordinacije evropskih zadev so naslednje: a) premik od "zunanjih zadev" k "sistemski interiorizaciji" evropskih javnih politik; b) prevladujoče inkrementalno, pragmatično in fleksibilno institucionalno prilagajanje; c) kombiniranje elementov centraliziranega in decentraliziranega modela in d) prevladujoče prilagajanje predvsem k učinkoviti koordinaciji v pogojih pogajalskega procesa, torej prevzemanja skupnega pravnega reda ES/EU in skupnih evropskih politik ("policy taking"). Primerjava slovenskega razvoja z razvojem evropske koordinacije v treh majhnih državah članicah EU je pokazala, da je "slovenski" model v dosedanjem razvoju privzel značilnosti, ki jih najdemo v različnih praksah treh preučevanih držav članic: institucionalizacija koordinacije evropskih zadev (Nizozemska, Finska); osrednji velik formalni pomen ministrstva za zunanje zadeve (Nizozemska); osrednja koordinacijska vloga na vladni ravni v primeru politično občutljivih vprašanj (Nizozemska); relativno velik pomen in stalnost neformalnih stikov (Irska), ki v slovenskem primeru pomembno dopolnjujejo formalne poti in načine komuniciranja.

**Ključne besede:** Slovenija, EU, institucionalno prilagajanje, izvršna oblast

<sup>1</sup> Damjan Lajh, strokovni sodelavec - raziskovalec na Centru za politološke raziskave, FDV.

<sup>2</sup> Dr. Danica Fink Hafner, redna profesorica na Fakulteti za družbene vede v Ljubljani (FDV)

<sup>3</sup> Prispevek je nastal v okviru evropskega projekta "Organizing for Enlargement", ki ga financira evropska komisija (HPSE-CT-2001-00083).

## Uvod

### *Struktura prispevka*

V prispevku predstavljamo preliminarne raziskovalne izsledke prve faze v okviru evropskega projekta Organizing for Enlargement,<sup>4</sup> in sicer v okviru naslednjih vsebinskih sklopov:

- a) konceptualne leče;
- b) mednarodno primerjalna analiza institucionalnega prilagajanja jedra izvršne oblasti v treh izbranih majhnih državah članicah Evropske skupnosti (ES) / Evropske unije (EU) (eni ustanoviteljski, eni pridruženi v sedemdesetih letih in eni pridruženi sredi devetdesetih let);
- c) pregled in opis dosedanjega institucionalnega prilagajanja slovenskega jedra izvršne oblasti v procesu pogajanj in
- d) preliminarni pregled alternativnih razmišljanj o prihodnjem institucionalnem prilagajanju jedra slovenske izvršne oblasti v okoliščinah polnopravnega članstva Slovenije v ES/EU.

### *Vsebinske in metodološke omejitve*

V prispevku se osredotočamo samo na znotrajdržavno institucionalno prilagajanje slovenske izvršne oblasti<sup>5</sup> evropskim povezovalnim procesom. V tej fazi raziskovanja ga preučujemo znotraj naslednjih konceptualnih izhodišč:

- a) institucionalno-povezovalni pogled (samo institucionalno prilagajanje v funkciji povezovanja z ES/EU);
- b) prilagajanje jedra izvršne oblasti;
- c) prilagajanje "od zgoraj navzdol";
- d) historični institucionalni pogled: od zametkov koordinacije do obdobja iztekanja pogajalske faze;
- e) dinamika / globina institucionalnih sprememb.

Zaradi lažjega razumevanja teženj, ki se kažejo v dosedanjih raziskovalnih ugotovitvah o institucionalnem prilagajanju slovenske izvršne oblasti, smo predvideli mednarodno primerjalno analizo prilagajanja izvršnih oblasti v državah, vključenih v zgoraj omenjeni evropski projekt. Naš mednarodno primerjalni raziskovalni interes se osredotoča predvsem na majhne države, ki so glede na to svojo lastnost primerljive s Slovenijo, vendar se med seboj tudi razlikujejo:

- a) države članice ES/EU, ki sodijo v "ustanoviteljsko" jedro;
- b) države članice, ki so se ES/EU pridružile v kasnejših širitvenih valovih in
- c) postsocialistične države, ki se pogajajo za članstvo v ES/EU.

---

<sup>4</sup> *Evropski projekt "Organising for Enlargement: A Challenge for the Member States and the Candidate Countries" je bil odobren v 5. okvirnem programu EU. V projekt je vključenih šest majhnih evropskih držav, tri države članice (Irsko, Grčija in Finska) in tri države kandidatke (Estonija, Madžarska in Slovenija). Projekt financira Evropska komisija za obdobje 34 mesecev (začetek: november 2001). Projekt koordinira University College, Dublin.*

<sup>5</sup> *Bulmer in Burch (1998a: 602) proces evropeizacije "od zgoraj navzdol" (top-down) opredeljujeta kot znotrajdržavni (intra-state) proces evropeizacije. Poleg tega govorita še o meddržavnem procesu evropeizacije (inter-state).*

Glede na to, da v tej fazi evropskega projekta še ni na voljo podatkov o študijah primerov drugih držav, smo za potrebe tega prispevka opravili le preliminarno mednarodno primerjalno analizo prilagajanja izvršnih oblasti v treh majhnih državah članicah (Irski, Nizozemski in Finski). Vsi v prispevku predstavljeni raziskovalni rezultati so preliminarni in jih bomo v naslednjih raziskovalnih fazah še preverjali.

## Konceptualne leče

### *Vertikalni zorni kot - prilagajanje političnih ustanov evropskim povezovalnim procesom "od zgoraj navzdol" in "od spodaj navzgor"*

Proces evropeizacije v prispevku razumemo kot povezovanje držav v ES/EU - nadnacionalno državno tvorbo v nastajanju (Fink Hafner, 1995). Ta proces evropeizacije je mnogorazsežen in zapleten proces, ki se (med drugim) izraža tudi v množenju in poglobljanju evropskih povezovalnih tokov med državami članicami in ES/EU ravnijo kot tudi med državami kandidatkami in državami članicami, med državami kandidatkami in ES/EU ravnijo ter vedno bolj tudi med državami kandidatkami kot evropskimi igralci.

Sodelovanje sleherne nacionalne države v nadnacionalni organizaciji kot je ES/EU zahteva od nacionalne države številne prilagoditve na področjih ustavnega in upravnega prava kot tudi prilagoditve v organiziranosti in delovanju političnega sistema. Z ustavnopravnega vidika članstvo pomeni v prvi vrsti prenos pristojnosti z države članice na ustanove ES/EU na področjih, ki jih obsega *acquis communautaire*. Ta prenos se nujno prepleta s prilagajanjem nacionalnih političnih ustanov procesom oblikovanja in izvajanja skupnih evropskih politik. Ta pojav se v družboslovni literaturi pogosto opredeljuje kot vpliv procesov evropeizacije "od zgoraj navzdol" - z ravni ES/EU na nacionalno raven organiziranja in delovanja države. V preteklosti so predvsem države članice soodločale o oblikovanju skupne nadnacionalne državne tvorbe in njenih skupnih javnih politik. V tem pogledu je izgrajevanje ES/EU interaktiven proces, v katerem vstopajo v vzajemna razmerja nadnacionalna, nacionalna in vse bolj tudi subnacionalna raven oblikovanja in izvajanja javnih politik. Ta proces je doslej vplival tako na institucionalno oblikovanje in prilagajanje nadnacionalnega političnega sistema kot tudi na institucionalno prilagajanje povezujočih se nacionalnih političnih sistemov. Vendar pa Bulmer in Burch (1998a: 605,606) ugotavljata, da spremembe na eni institucionalni ravni (npr. na ravni ES/EU), ne vodijo neposredno in a priori k spremembam na drugih ravneh. Proces evropeizacije sam po sebi torej ne sproža avtomatičnega institucionalnega prilagajanja znotraj držav članic. Zato je preučevanje vzajemnega institucionalnega prilagajanja izvršne oblasti na nacionalni ravni in izgrajevanja evropskih institucij in procedur zanimiv raziskovalni izziv.

### ***Prilaganje "od zgoraj navzdol" - procesualni pogled***

Medtem ko se družboslovni pristop k preučevanju procesa evropeizacije "od spodaj navzgor" ("bottom-up") osredotoča na razvoj političnih ustanov in vladnih zmogljivosti na ES/EU ravni, se pristop "od zgoraj navzdol" ("top-down") osredotoča na vpliv ES/EU na nacionalne institucionalne strukture in procese (Bürzel in Risse, 2000). Glede na to, da nas v prispevku zanima predvsem zorni kot prilagajanja države kandidatke (Slovenije), se je smotrno osredotočiti predvsem na slednji pristop.

Goetz (2001a: 212-214) opozarja, da v okviru pristopa "od zgoraj navzdol" k preučevanju procesov evropeizacije prevladujejo trije alternativni modeli preučevanja. Prva dva sta oblikovana predvsem za preučevanje specializacije in sodelovanja znotraj izvršne oblasti, tretji pa za preučevanje razmerij med nacionalno izvršno oblastjo in njenim okoljem. Gre za naslednje modele:

a) povezovalni (preučevanje institucionalnih struktur, ki povezujejo nacionalno izvršno oblast in ES/EU institucije in institucionalnih praks, ki so se razvile na nacionalnem nivoju v podporo razmerjem nacionalna država - ES/EU);

b) implementacijski (preučevanje izvajanja skupnih evropskih javnih politik v nacionalnih državah - delovanje nacionalnih izvršnih oblasti) in

c) "okoljski" (preučevanje razmerij med izvršno oblastjo in njenim okoljem, zlasti preučevanje razmerij do družbenega in gospodarskega okolja).

Znotraj prvega modela je potrebno razločevati različne faze prilagajanja, še zlasti pa a) institucionalno prilagajanje v pogojih pogajanj za polnopravno članstvo in b) institucionalno prilagajanje v pogojih polnopravnega članstva. Članice se ob običajnih procesih prilagajanja občasno soočajo tudi z izzivi dodatnega institucionalnega prilagajanja zaradi pripravljanja srečanj evropskega vrha in medvladnih konferenc ter zaradi predsedovanja Evropskemu svetu.

### ***Dinamika in globina - vzorci nacionalnih institucionalnih sprememb***

Prilagajanje nacionalnih struktur in postopkov evropeizacijskim procesom je izgrajevanje spleta nacionalnih struktur in postopkov s strukturami in postopki ES/EU tako v pogledu organizacijske logike kot tudi delovanja v procesih oblikovanja in izvajanja javnih politik. Družboslovci (o tem Bulmer in Burch, 1998b: 8, 9) so doslej odkrili tri osnovne vzorce institucionalnih sprememb kot posledico procesov evropeizacije nacionalnih političnih sistemov, in sicer:

a) inkrementalne spremembe: prilagajanje obstoječih institucij, ne pa ustanavljanje novih (prilagajanje ustaljenih in stabilnih družb pod pritiski zunanjih ali notranjih dejavnikov);

b) radikalne spremembe: globlje sistemske transformacije, vključno z ustanavljanjem novih ustanov;

c) inkrementalne-transformacijske spremembe: postopne spremembe se nako- pičijo do te mere, da je njihov učinek očiten in kvalitativno drugačen od začetnega stanja.

Kenneth Hanf in Ben Soetendorp (1998) sta ugotovila, da inkrementalne spremembe prevladujejo v procesih nacionalnega institucionalnega prilagajanja. Svojo ugotovitev sta oblikovala na podlagi mednarodno primerjalne raziskave, v katero je bilo vključenih osem majhnih držav članic ES/EU<sup>6</sup> in dve nečlanici.<sup>7</sup> V izbranem vzorcu držav niti v enem primeru ni prišlo do radikalnih sprememb, temveč so spremembe v vseh državah potekale postopno, na podlagi že prej oblikovanih nacionalnih tradicij in ureditev. Nove naloge, ki so izhajale iz vedno močnejšega procesa evropeizacije, so bile le dodane že obstoječim nalogam posameznih državnih resorjev. Institucionalno prilagajanje v teh državah bi tako lahko z avtorjevimi besedami opisali kot serijo ad hoc replik na pojavljajoče se probleme in zahteve (Hanf in Soetendorp, 1998: 186,187). Do podobnih ugotovitev je prišel tudi Metcalfe (v Harmsen, 1999: 83), ki je v svoji študiji (iz leta 1994) uporabil devetstopenjsko Guttmanovo lestvico za prikaz zmogljivosti policy koordinacije na nacionalnem nivoju v (takratnih) dvanajstih državah članicah. Metcalfe je ugotovil, da vsaj polovica preučevanih držav članic ni razvila minimalno zadovoljivih kriterijev učinkovite koordinacije. Koordinacijski postopki v proučevanih državah so se razvili v okviru nacionalnih tradicij policy koordinacije in diplomatskih odnosov. Nobena izmed držav članic ni razvijala povsem novih postopkov in sistema koordinacije evropskih zadev. Zato so po avtorjevem mnenju vzpostavljeni postopki koordinacije prej odražali prednosti in slabosti že obstoječih nacionalnih vzorcev delovanja kot pa sistematične poskuse prilagoditve koordinacijskih zmogljivosti naraščajočim zahtevam oblikovanja evropskih politik.

### *Horizontalni zorni kot: nacionalni politični stili evropske koordinacije nacionalnih političnih ustanov v državah članicah*

Pomemben sestavni del organizacijskega prilagajanja je učinkovita medresorska koordinacija evropskih zadev na nacionalni ravni. Takšna definicija procesov evropeizacije se torej osredotoči na procese notranjega institucionalnega prilagajanja nacionalnih držav (odvisne spremenljivke), pri čemer je ES/EU tista neodvisna spremenljivka, ki sproža te institucionalne, koordinacijske in proceduralne spremembe na nacionalni ravni.

ES/EU doslej ni nikoli predpisovala notranjega institucionalnega urejanja in prilagajanja nacionalnih izvršnih oblasti nadnacionalnim strukturam odločanja. Posameznim državam članicam je v celoti prepuščeno, kako oblikujejo in izvajajo svojo notranjo koordinacijo, da bo njihovo delovanje na nadnacionalnem nivoju čimbolj uspešno in učinkovito. Skladno s tem so sedanje države članice ES/EU glede na svoje tradicionalne vzorce delovanja in prevladujoče načine organiziranosti administrativne strukture in notranjih sistemov upravljanja državne uprave oblikovale različne modele za usklajevanje in oblikovanje enotnih državnih stališč

---

<sup>6</sup> Države članice, ki so bile vključene v mednarodno primerjalno raziskavo, so bile naslednje: Belgija, Nizozemska, Danska, Irska, Grčija, Španija, Avstrija in Švedska.

<sup>7</sup> Državi ne-članici, ki sta bili vključeni v mednarodno primerjalno raziskavo, sta bili Norveška in Švica.

v kompleksnem nadnacionalnem sistemu oblikovanja evropskih politik. Razlikujemo lahko dve razsežnosti nacionalnih političnih stilov koordinacije evropskih zadev, ki se raztezata na dveh kontinuumih: (a) popolna avtonomija posameznih ministrstev versus osrednja vloga centralne vladne ustanove oziroma službe in (b) osredotočenost versus koordinacija komunikacij z ES/EU.

Glede na to, da je Svet EU ključna zakonodajna institucija ES/EU, so tudi posamezne države članice procese notranje koordinacije prilagodile procesom odločanja v Svetu. Pogajanja in skupne odločitve držav članic v Svetu se odvijajo oziroma sprejemajo na treh nivojih: na ravni delovnih skupin Sveta, na ravni odborov Sveta (COREPER) in nazadnje še na ministrski ravni Sveta. Skladno s takšnim trinivojskim procesom sprejemanja odločitev v Svetu EU in skladno z zgoraj naštetimi elementi institucionalnega prilagajanja lahko države članice klasificiramo v tri skupine modelov koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni: centralizirani, decentralizirani in federalni model.

Decentraliziran in centraliziran model se raztezata na kontinuumu od relativne ali celo popolne avtonomije posameznih ministrstev (načelo vodilnega ministrstva) do osrednje vloge centralne vladne ustanove oziroma službe za koordinacijo evropskih zadev. Temeljno načelo centraliziranega modela<sup>8</sup> je, da se organizacija in koordinacija medsektorskih pogajanj in usklajevanj znotraj države članice ter spremljanje pogajanj na vseh nivojih v Bruslju izvaja iz ene službe, ki je samostojna ali podrejena neposredno predsedniku vlade in zagotavlja kongruenco delovanja posameznih ministrstev. Decentralizirani model<sup>9</sup> koordinacije evropskih zadev pa temelji na načelu avtonomije posameznih ministrstev oziroma odsotnosti centralne vladne službe, ki bi bila edina pristojna za medsektorsko koordinacijo znotraj države članice in za pripravo skupnih nacionalnih stališč, ki jih v institucijah ES/EU zagovarjajo njeni predstavniki. V decentraliziranem modelu je torej vsako ministrstvo pristojno za koordinacijo na svojem področju.

Poglavitna razlika med centraliziranim in decentraliziranim modelom urejanja evropskih zadev je torej a) v prisotnosti / odsotnosti ene (močne) centralne koordinacijske enote s pristojnostmi koordinacije vseh resorjev oziroma b) v prisotnosti / odsotnosti več koordinacijskih enot znotraj posameznega resorja, ki se med seboj prepletajo. Posebnost tretjega, federalnega modela koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni je, da izraža kompleksno strukturo držav s federalno državno ureditvijo.<sup>10</sup> V takih državah so politično odločevalske in implementacijske pristojnosti porazdeljene po regionalnih enotah in na zvezni ravni. Zato mora biti tudi koordinacija evropskih zadev prilagojena takemu sistemu.

---

<sup>8</sup> Centraliziran model koordinacije evropskih zadev imajo na primer v Franciji, Veliki Britaniji, na Finskem in na Švedskem.

<sup>9</sup> Decentraliziran model koordinacije evropskih zadev imajo na primer na Nizozemskem, Irskem, Danskem, Portugalskem, v Italiji in v Grčiji.

<sup>10</sup> Federalni model koordinacije evropskih zadev je izmed sedanjih držav članic značilen za Nemčijo, Avstrijo, Belgijo in Španijo.

***Nekatere posebnosti institucionalnega prilagajanja članic in posocialističnih kandidatk za vstop v EU***

Procesi, povezani z evropeizacijo, niso omejeni le na države članice ES/EU, temveč zajemajo tudi države, ki so tesno povezane z ES/EU. To še zlasti velja za države kandidatke za polnopravno članstvo v ES/EU (Goetz, 2001b). Demokratizacija nekdanjih socialističnih držav, razpad vojaško politične delitve Evrope in razkrajanje ekonomskih meja med nekdanjimi blokovskimi razcepljenimi deloma evropskega kontinenta so sprožili pritiske na ES/EU, da se odpre za nove članice. (Po)socialistične države so se v preteklem desetletju soočile z dvema ključnima politično institucionalnima izzivoma, nekatere pa celo s tremi:

- a) izgrajevanje ustanov in prakse demokratičnega političnega sistema;
- b) insitucionalno prilagajanje evropeizacijskim procesom in
- c) nekatere tudi z izzivom izgrajevanja neodvisne države in s tem tudi ustanov, ki jih prej niso razvijale (npr. Slovenija).

Približevanje posocialističnih držav ES/EU je kmalu začelo posredno in neposredno posegati tudi v nacionalne politične sisteme teh držav. Posredno je ES/EU vplivala na politične sisteme in njihove prakse prek vrednotenja in ocenjevanja dosežene stopnje demokratičnosti prosilk in kasneje kandidatke za vstop v ES/EU. Neposredno institucionalno prilagajanje zaradi koordinacije evropskih zadev in izvajanja skupnih evropskih politik lahko deloma opišemo kot posledico zahtev ES/EU v pogajalskih procesih, deloma pa tudi kot izraz ekonomskih, političnih in varnostnih interesov držav, ki si želijo polnopravno članstvo v ES/EU.

Procesi institucionalnega prilagajanja zaradi učinkovite koordinacije evropskih zadev se od posameznih nacionalnih držav zahtevajo že pred polnopravnim članstvom v ES/EU. Vplivi procesov evropeizacije se namreč v veliki meri kažejo že v pogajanjih posameznih držav za vstop v ES/EU, ko države kandidatke začno s postopno graditvijo institucionalnih odnosov z ES/EU. Slednje ni novost v zgodovini širjenja ES. Bulmer in Burch (1998a) v svoji longitudinalni študiji o britanskem institucionalnem prilagajanju ES na primer ugotavljata, da so bile najbolj radikalne spremembe sprejete v letih 1960-1961, torej bistveno pred tretjo, uspešno prošnjo Velike Britanije za vstop v ES. Dejanska vključitev v ES pa je na ravni Velike Britanije sprožila le (ad hoc) prilagajanje strukture in procesov, ki so se že razvili skozi pogajanja, širšim potrebam članstva, ni pa sprožila (ponovnega) radikalnega institucionalnega spreminjanja.

Potrebe po institucionalnem prilagajanju na nacionalni ravni se najizraziteje kažejo v medministrski koordinaciji evropskih zadev, ki je potrebna tako v pogajanjih polnopravnega članstva kot v obdobju pogajanj za polnopravno članstvo. Za države kandidatke potreba po koordinacijskih mehanizmih izhaja zlasti iz medsektorske in interdisciplinarne narave pogajanj za članstvo v ES/EU. Le učinkovita koordinacija na nacionalni ravni držav kandidatke omogoča uspešno, kakovostno in hitro prilagajanje zakonodaji ES/EU in prevzemanje *acquis communautaire*, hkrati pa deloma tudi povečuje pogajalsko moč posameznih kandidatke. Članstvo v nadnacionalni strukturi *sui generis* pa prinaša še povečane zahteve po učinkoviti koordinaciji evropskih zadev v nacionalnih državah. Namreč, zaradi specifične

strukture in procesov odločanja v evropskih institucijah je pogosto prav od hitre in vsebinsko ustrezne koordinacije močno odvisna sposobnost posameznih članic uspešno uveljavljati svoje interese v procesu odločanja na ravni ES/EU. Pri tem je zlasti pomembno, da vsi vladni predstavniki delujejo strateško in vsebinsko usklajeno na vseh ravneh odločanja. To pa je možno le v primeru učinkovite medsektorske nacionalne koordinacije.

## Mednarodno primerjalni in slovenski pogled na procese institucionalnega prilagajanja notranje koordinacije "evropskih zadev"

### *Raziskovalne hipoteze*

Dosedanje raziskave (npr. Hanf in Soetendorp, 1998) so pokazale, da so države ustanoviteljice ES postopoma izgrajevale skupne evropske ustanove in sinhronizirano vključevale evropske zadeve v obstoječe nacionalne politične institucije ("sistemski interiorizacija" že od začetka). Težnjo v institucionalnem prilagajanju jedra izvršne oblasti pridruženih članic pa opisujemo kot premik od "zunanjih zadev" k "sistemski interiorizaciji" oblikovanja in izvajanja evropskih javnih politik (hipoteza 1). Tako namreč precejšen vpliv evropskih javnih politik na a) veliko število domačih javnopolitičnih področij kakor tudi b) vedno večja vpletenost uradnikov iz različnih ministrstev v procese oblikovanja evropskih politik čedalje bolj brišeta mejo med zunanjo in notranjo politiko nacionalnih držav.

Predpostavljamo, da je dosedanje prilagajanje slovenske izvršne oblasti potekalo od inkrementalnih sprememb, ki so izhajale iz tradicionalnih vzorcev delovanja in že vzpostavljenih struktur (nove, "evropske" naloge so bile le dodane že obstoječim nalogam znotraj posameznih resorjev), do radikalne spremembe, ki obsega ustanovitev posebne vladne službe za evropske zadeve (hipoteza 2).

Tretja hipoteza je, da je dosedanje prilagajanje slovenske izvršne oblasti mogoče opisati kot težnjo k oblikovanju centraliziranega modela koordinacije evropskih zadev (hipoteza 3). Pri tem predpostavljamo (podhipoteza), da je slovensko prilagajanje vse bolj podobno finskemu modelu.

Hipoteze smo doslej preverjali na podlagi a) analize relevantne slovenske zakonodaje in drugih formalnih dokumentov, b) analize sekundarnih virov in (c) družboslovnih intervjujev s slovenskimi politiki v izvršni in zakonodajni oblasti v Ljubljani, z zaposlenimi v državnih in nedržavnem predstavištvu v Bruslju ter na DGI evropske komisije.

## Mednarodno primerjalni pogled - tri majhne države članice ES/EU

### *Izbor vzorca držav: Nizozemska, Irska in Finska*

Za preliminarno mednarodno primerjavo smo izbrali tri države - Nizozemsko, Irsko in Finsko, ki so po našem mnenju najboljše primerljive s Slovenijo, zlasti z dveh vidikov: a) gre za države članice, ki so majhne in b) niso izkusile globljih političnih problemov pri prilagajanju evropskim integracijam - v primerjavi z nekateri-



mi drugimi državami članicami se niso spoprijemale niti z zelo močnim skeptičnim javnim mnenjem niti z močnimi evroskeptičnimi političnimi strankami. Žal smo v dosedanjem raziskovanju pridobili le podatke o institucionalnem prilagajanju jedra izvršne oblasti v teh državah pretežno v obdobju po vključitvi v ES/EU (torej v pogojih polnopravnega članstva). Zato neposredna primerjava izbranega vzorca držav s prilagajanjem slovenske izvršne oblasti v pogojih pogajanj ni mogoča. Primerjalni pogled bomo uporabili predvsem za premislek o tem, h kateremu modelu teži razvoj slovenskega modela prilagajanja neposredno pred iztekom pogajanj z ES/EU o polnopravnem članstvu.

Pri opisu posamičnih "nacionalnih" modelov prilaganja in njihovi primerjavi bomo upoštevali predvsem naslednje lastnosti (spremenljivke):

- a) zvrst političnega sistema;
- b) zvrst strankarskega sistema;
- c) značilnosti vlad;
- d) status članstva v ES/EU;
- e) "evropsko" jedro izvršne oblasti;
- f) resorna pristojnost za evropske zadeve - načelo vodilnega ministrstva, avtonomije ministrstev, osredotočenosti;
- g) obstoj posebne osrednje ustanove za evropske zadeve;
- h) horizontalna koordinacija medresornih (medsektorskih) zadev - glede na nosilca koordinacije in distribucijo informacij;
- i) institucionalne premene v horizontalni koordinaciji skozi čas;
- j) novejša težnja v institucionalnem spreminjanju.

### **"Nizozemski model"**

Nizozemski politični sistem opredeljujeta dve osnovni načeli: načelo avtonomije ministrstev in načelo kolektivnega odločanja v nizozemski vladi. Skladno z nizozemskim ustavnim sistemom sta moč in pristojnost na posameznih področjih delovanja enakomerno porazdeljeni med resorna ministrstva. Zato v takšnem sistemu ni prostora za koncentracijo oblasti v enem organu. Z ustavnega vidika se to kaže v relativno majhni moči, ki jo formalno ima nizozemski predsednik vlade. V nasprotju z drugimi predsedniki vlad evropskih držav nizozemski premier ne poseduje klasične hierarhične moči nad posameznimi resornimi ministri, zato se z ustavnega vidika ne pojmuje kot vodja vlade, temveč le kot "prvi med enakimi". Zato tudi ne preseneča, da se nizozemski politični sistem pogosto opredeljuje kot "orkester brez dirigenta" (Harmsen, 1999: 93).

Omenjene specifične značilnosti nizozemskega političnega sistema so v zelo zaznamovale tudi nizozemsko koordinacijo evropskih zadev na nacionalnem nivoju. Nizozemska sodi med države ustanoviteljice ES in nizozemski model koordinacije evropskih zadev se je oblikoval inkrementalno, skladno z razvojem evropskih integracij. Z namenom, da ne bi prekinili nizozemske tradicije medsebojne enakosti in avtonomije ministrstev in konsenzualnega odločanja v vladi, so se snovalci nizozemskega političnega sistema vztrajno izogibali oblikovanju koncentracije

oblasti na področju vodenja evropskih zadev. Zato je tudi logika vodenja in koordinacije evropskih zadev enaka kot na drugih področjih delovanja nizozemskega političnega sistema: sodelovanje med enakimi (Harmsen, 1999: 93,94).

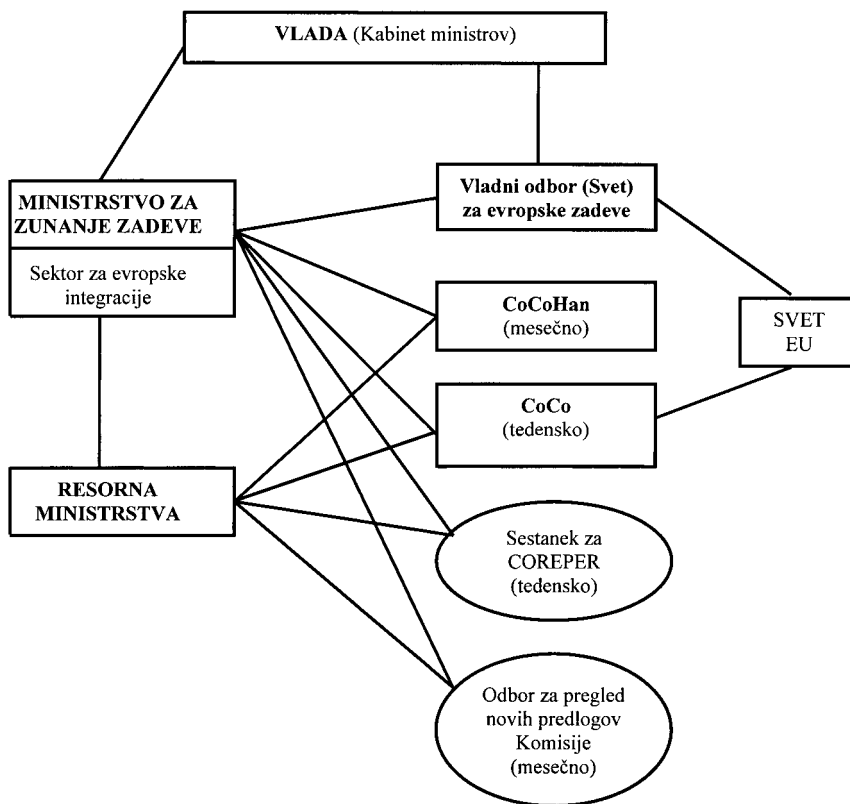
V začetnih fazah evropskega povezovanja, ko so na bruseljskem dnevnem redu oblikovanja politik prevladovala ekonomske zadeve, je nizozemsko ministrstvo za ekonomske odnose imelo vodilno vlogo pri pripravi nizozemskih izhodišč za delovanje na nadnacionalnem nivoju oblikovanja politik (Soetendorp in Hanf, 1998: 37). V prvih letih nadnacionalnega povezovanja se je nizozemski sistem soočal s konflikti pristojnosti med ministrstvom za ekonomske odnose in zunanjim ministrstvom. Ta problem je bil razrešen leta 1972, ko je glavna odgovornost za pripravo nizozemskih izhodišč v Svetu ES/EU tako na nacionalnem kot evropskem nivoju bila formalno podeljena ministrstvu za zunanje zadeve. Od leta 1972 naprej je na Nizozemskem zunanje ministrstvo vodilni akter medministrske koordinacije evropskih zadev. Sicer je v dosedanjem razvoju prišlo do nekaterih poskusov, da bi vodilno odgovornost koordinacije evropskih zadev prenesli na predsednika vlade in njegov kabinet, a je zunanjemu ministrstvu ta položaj uspelo ne le obdržati, temveč celo utrditi (Soetendorp in Hanf, 1998: 37). Vendar pa je potrebno opozoriti, da kljub vodilni koordinacijski vlogi, zunanje ministrstvo pogosto nosi le formalno odgovornost za oblikovanje koherentnih nacionalnih pogajalskih izhodišč, medtem ko imajo dejansko ključno vlogo pri koordinaciji evropskih zadev na nacionalnem nivoju različni medministrski odbori in komisije (Harmsen, 1998: 94). Tako je na Nizozemskem koordinacija evropskih zadev še vedno praktično strukturirana skladno z načelom avtonomije resornih ministrstev<sup>11</sup> in kolektivnega sprejemanja odločitev. V posebnih primerih, ko gre za sprejemanje nacionalnih odločitev in pogajalskih izhodišč, pa je kabinet vlade odločilen pri vodenju evropskih zadev na Nizozemskem (Soetendorp in Hanf, 1998: 42).

Medministrska koordinacija evropskih zadev na Nizozemskem sledi različnim ravnam oblikovanja evropskih politik v Bruslju. Medministrska koordinacija na nacionalni ravni se začne, ko se nov zakonski predlog Komisije prek nizozemskega stalnega predstavništva v Bruslju posreduje zunanjemu ministrstvu. Predlogi Komisije se obravnavajo v tako imenovanem medministrskem odboru za pregled novih predlogov Komisije, ki ga sestavljajo predstavniki vseh ministrstev, vodi pa ga predstavnik zunanjega ministrstva. Omenjeni odbor se sestaja enkrat mesečno ter ocenjuje zlasti finančne in zakonske posledice predlogov Komisije za Nizozemsko in določa, katero ministrstvo ima glavno odgovornost v pogajalskem procesu o določenem predlogu (Soetendorp in Hanf, 1998: 38, 39). Pristojno resorno ministrstvo ima nato nalogo, da zavzame stališče do določenega predloga v sodelovanju z ministrstvi, na katerih področje posamezna tematika tudi vsebinsko posega.

---

<sup>11</sup> Na Nizozemskem imajo vsa resorna ministrstva vzpostavljene posebne centralne enote za vodenje in koordinacijo evropskih zadev. Te enote imajo v nekaterih ministrstvih, kot so na primer za kmetijstvo, ekonomske odnose, okolje in finance, status velikih sektorjev, medtem ko imajo v drugih ministrstvih le status manjših oddelkov (Laffan, 2001: 81).

Slika 1: Koordinacija EU zadev na Nizozemskem



Vir: Laffan, Brigid (2001): *Organising for a Changing Europe: Irish Central Government and the European Union. Studies in Public Policy*: 7. Dublin: The Policy Institute, str. 83.

Na drugi stopnji koordinacija evropskih zadev poteka enkrat tedensko, ko zunanje ministrstvo en dan pred sestankom COREPER pripravi sestanek z ostalimi resornimi ministrstvi. Na formalnem srečanju se pripravijo skupna izhodišča in stališča, ki jih na sestankih COREPER zagovarja vodja stalnega predstavništva (Laffan, 2001: 82). Naslednja stopnja koordinacije na nacionalnem nivoju predstavlja priprava stališč za sestanek Sveta EU. Priprava teh stališč poteka v okviru koordinacijskega odbora za evropske integracije in pridružitvene probleme,<sup>12</sup> imenovanega tudi CoCo (Harmsen, 1998: 94). CoCo sestavljajo vodje posebnih enot za koordinacijo evropskih zadev znotraj posameznih ministrstev, vodi pa ga državni sekretar iz zunanjega ministrstva, v sodelovanju s predstavnikom ministrstva za ekonomske odnose. Kot posledica političnega neuspeha in velike diplomatske napake v času

<sup>12</sup> Koordinacijski odbor za evropske integracije in pridružitvene probleme je bil ustanovljen leta 1956.

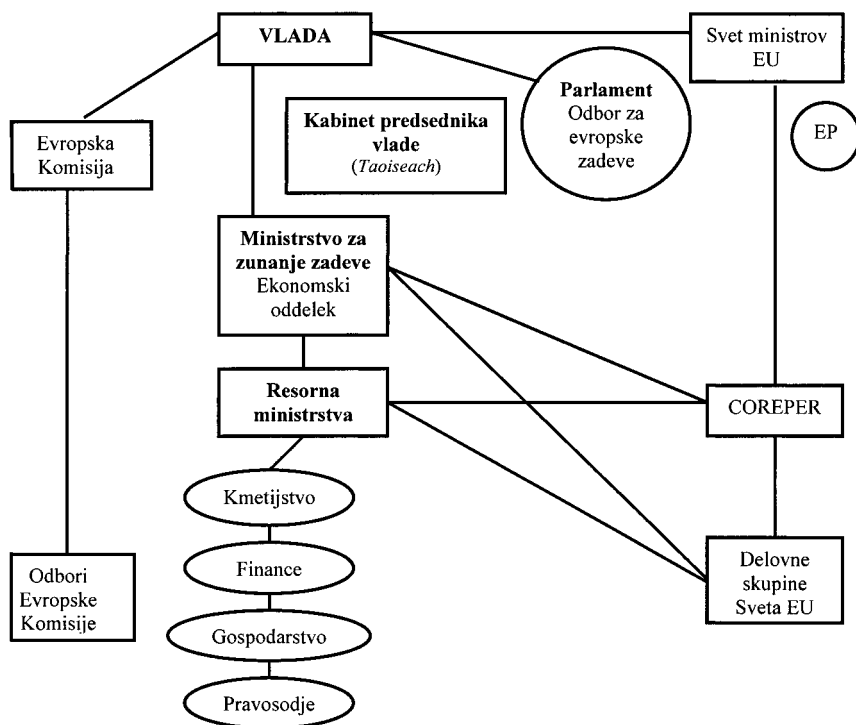
nizozemskega predsedovanja v letu 1991 je bil leto zatem ustanovljen še koordinacijski odbor na nivoju državnih sekretarjev, znan pod imenom CoCoHan (Laffan, 2001: 82,83). CoCoHan ima nalogo preprečiti politične napake in razrešiti konflikte, preden pridejo v vladni kabinet. Tako kot CoCo je tudi CoCoHan odgovoren za pripravo nacionalnih izhodišč za sestanke Sveta EU. CoCo se sestaja enkrat tedensko, CoCoHan pa enkrat mesečno. Nizozemska vlada ima tudi stalno delovno telo - odbor za mednarodne in evropske zadeve. Ta odbor je leta 1996 nastal iz Sveta za evropske zadeve, ki je bil ustanovljen že leta 1963 (Harmsen, 1998: 94, Laffan, 2001: 82). Odbor sestavljajo pristojni resorni ministri in tudi nekateri državni sekretarji, vodi pa ga predsednik vlade. Odbor sklicuje predsednik vlade na lastno pobudo, zato tudi ni del obvezne, formalne procedure oblikovanja politik. Pogostost srečanj odbora zelo variira - tedensko, mesečno ali le nekajkrat letno - in je v veliki meri odvisna od "evropskega interesa" posameznega predsednika vlade. Čeprav odbor nima praktično nobenih formalnih pristojnosti odločanja, ima dokaj pomembno vlogo, saj se predvideva, da bo sporazum, dosežen med pristojnimi ministri znotraj odbora, skoraj zagotovo dobil podporo tudi v celotnem vladnem kabinetu.

### **"Irski model"**

Jedro koordinacije evropskih zadev na Irskem predstavlja tako imenovana "sveta trojica": kabinet predsednika vlade (Taoiseach), ministrstvo za zunanje zadeve in ministrstvo za finance. Omenjeni trije resorji imajo ključno vlogo pri povezovanju Irske z evropskimi politikami, vključeni so v vse ključne odločitve in pogajanja ter so odgovorni za delovanje sistema kot celote. Leta 1973, po vključitvi Irske v ES, je ministrstvo za zunanje zadeve formalno dobilo pristojnost za vodenje in koordinacijo evropskih zadev. Pred polnopravnim članstvom, še posebej pa pred začetkom pogajanj za polnopravno članstvo, je vodilno vlogo na področju evropskih zadev imelo ministrstvo za finance.

Vloge omenjenih treh ključnih resorjev so vzajemno komplementarne in ne konfliktno oziroma tekmovalne, saj morajo zaradi omejenih kadrovskih virov združevati moči v komunikaciji z Brusljem. Med omenjenimi resorji velja jasno načrtana delitev dela. Ministrstvo za finance opravlja vodilno vlogo pri pripravi in implementaciji davčnih zadev, ministrstvo za zunanje zadeve prevzema odgovornosti v zvezi s širitvijo in institucionalnimi reformami ES/EU. Vključenost kabineta predsednika vlade v evropske zadeve pa je odvisna od dnevnega reda Sveta EU in bilateralnih srečanj z drugimi predsedniki vlad in držav (Laffan, 2001: 52). V dosežanju razvoju irskega modela koordinacije evropskih zadev je mogoče opaziti nekatere spremembe v odnosih med omenjenimi tremi ključnimi resorji. V začetnih fazah nads nacionalnega povezovanja je osrednja koordinacijska funkcija evropskih zadev na Irskem prešla iz ministrstva za finance na ministrstvo za zunanje zadeve, v zadnjem obdobju pa je čedalje bolj opazen prehod k predominantnosti kabineta predsednika vlade.

Slika 2: Koordinacija EU zadev na Irskem



Vir: Laffan, Brigid (2001): *Organising for a Changing Europe: Irish Central Government and the European Union. Studies in Public Policy: 7. Dublin: The Policy Institute, str. 70.*

Za irski sistem je značilen zelo nestalen vzorec koordinacije evropskih zadev. Na Irskem praktično ni stalnih medresorsnih koordinacijskih enot, ki bi skrbele za usklajevanje medresorskih tematik. Posamezne koordinacijske enote so večinoma ustanovljene le na podlagi potreb, ki jih zahteva ali evropski ali pa nacionalni dnevni red. Ko pa pride do spremembe dnevnega reda, se te enote ukinejo ali pa se prenesejo v drug institucionalni okvir. Irski sistem torej temelji na izjemno nestalnem vzorcu koordinacije evropskih zadev. Gre za pretežno ad hoc medministrsko koordinacijo, saj sistem nima formalnih mehanizmov za obravnavanje novih predlogov Komisije, za pripravo navodil za sestanke COREPER ali za pripravo na srečanja Sveta EU.

### “Finski model”

Finska je le relativno kratko obdobje članica ES/EU - pridružila se je leta 1995. Zato je finski model koordinacije evropskih zadev še vedno v procesu intenzivnega

oblikovanja. Laffan (2001: 83) ocenjuje, da lahko štejemo finsko predsedovanje ES/EU v drugi polovici leta 1999 za začetek konsolidacije finskega modela.

Finski model koordinacije na nacionalni ravni vključuje posamezna pristojna resorna ministrstva, Vladni odbor za evropske zadeve, Odbor za evropske zadeve in njegove pododbore. Vladni Sekretariat za evropske zadeve je osrednja služba za nadzor koordinacije evropskih zadev in podporo za delovanje zgoraj omenjenih odborov.<sup>13</sup>

Odbor za evropske zadeve sestavljajo stalni sekretarji oziroma njihovi namestniki iz posameznih resornih ministrstev, kabinet predsednika vlade, kabinet predsednika republike, kabinet ministra za pravosodje, predstavnik finske Banke in predstavnik province Aland. Odbor za evropske zadeve vodi državni sekretar iz vladnega Sekretariata za evropske zadeve. Odbor se sestaja enkrat tedensko in služi kot posvetovalno in posredovalno telo. Obravnava široka medministrska vprašanja in zadeve, ki niso bile uspešno usklajene v posameznih sektorskih pododboreh. Odbor za evropske zadeve ima 39 sektorskih pododborov, ki delujejo na strokovnem oziroma delovnem nivoju.

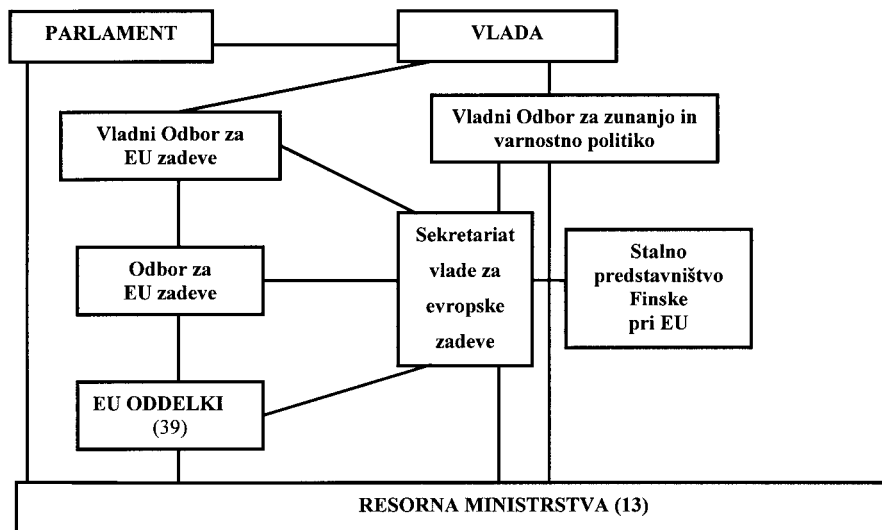
Vladni odbor za evropske zadeve se prav tako sestaja enkrat tedensko z namenom obravnave političnih, ekonomskih in zakonsko pomembnih vprašanj, povezanih z ES/EU, ter z namenom usklajevanja finskih prioritet na sestankih Sveta EU. Vladnemu odboru za evropske zadeve predseduje predsednik vlade, sestavljajo ga pa še ministri za zunanje zadeve, evropske zadeve, trgovino in industrijo, finance, pravosodje, kmetijstvo in zunanjo trgovino.

Ob finskem predsedovanju ES/EU v drugi polovici leta 1999 je bila sprejeta odločitev, da se osrednja koordinacija evropskih zadev prenese iz zunanjega ministrstva v kabinet predsednika vlade. To je v začetku julija 2000 imelo za posledico ustanovitev vladnega Sekretariata za evropske zadeve, ki je pod nadzorom predsednika vlade in ministra za evropske zadeve (Laffan, 2001: 84). Sekretariat ima 13 funkcionalnih oddelkov, ki pokrivajo glavna področja ES/EU aktivnosti, vključujoč posebna oddelka za COREPER I. in II. Tudi vse poglavitne skupne politike so zastopane v posebnih oddelkih (Evropska monetarna unija, skupna kmetijska politika, notranji trg, telekomunikacije, zaposlovanje in socialna politika...). Vladni Sekretariat za evropske zadeve poleg ministrskega mesta vključuje še državnega sekretarja in državnega podsekretarja za evropske zadeve.

---

<sup>13</sup> Več o koordinaciji evropskih zadev na Finskem glej *Handling of EU Affairs in Finland*, <http://www.valtionuosto.fi/vn/liston/print.jsp?r=1273&1=en&page=0>, maj 2002.

Slika 3: Koordinacija EU zadev na Finskem



Vir: Laffan, Brigid (2001): *Organising for a Changing Europe: Irish Central Government and the European Union. Studies in Public Policy*: 7. Dublin: The Policy Institute, str. 86.

### Primerjalni pregled treh izbranih modelov

Mednarodnoprimerjalni pogled (Preglednica 1) kaže, da je institucionalno prilagajanje nacionalne izvršne oblasti potrebam po koordinaciji evropskih zadev močno odvisno od siceršnjega prevladujočega nacionalnega stila koordinacije med resorji izvršne oblasti. Zunanji dejavniki (ES/EU) sicer pritiskajo k oblikovanju "nacionalnega političnega centra za evropske zadeve" (kot npr. potrebe po ustrezni organizacijski kapaciteti predsedujoče države članice in zahteve po hitrem odločanju na ravni ES/EU), pa se vendarle države na te pritiske odzivajo različno - številnim drugim vzajemnim podobnostim med državami navkljub.

*Preglednica 1: Institucionalno prilagajanje izvršne oblasti evropeizaciji na Nizozemskem, Irskem in Finskem*

elementi institucionalnega prilaganja ES/EU	Nizozemska	Irška	Finska
zvrst strankarskega sistema	relativno razdrobljen, zmerni pluralizem	relativno razdrobljen, zmerni pluralizem	relativno razdrobljen, zmerni pluralizem
značilnosti vlad	koaliicijske	koaliicijske	koaliicijske
status članstva v ES/EU	ustanoviteljska država	pridružena leta 1973	pridružena leta 1995
“evropsko” jedro izvršne oblasti	decentraliziranost, koordinacija med ministrstvi	“sveta trojica”: ministrstvo za zunanje zadeve, ministrstvo za finance, kabinet predsednika vlade (Taoiseach)	Odbor za evropske zadeve, vladni Odbor za evropske zadeve, vladni Sekretariat za evropske zadeve
resorna pristojnost za evropske zadeve	načelo avtonomije ministrstev - vodilnega ministrstva	načelo vodilnega ministrstva	osredotočenost, vladni Sekretariat za evropske zadeve
obstoj posebne centralne ustanove za evropske zadeve	NE	NE	DA
horizontalna koordinacija medresornih (medsektorskih) zadev - glede na nosilca koordinacije in distribucijo informacij	veliko medministrskih odborov, ki jih vodijo predstavniki Sektorja za evropske zadeve v ministrstvu za zunanje zadeve; EU enote znotraj resornih ministrstev; Odbor vlade (Svet) za evropske zadeve; Co-CoHan; CoCo; Odbor za pregled novih predlogov Komisije; sestanek za COREPER	ekonomski oddelek v zunanjem ministrstvu; mednarodni sekretariat v kabinetu predsednika vlade; EU koordinacijske enote znotraj resornih ministrstev; zelo nestalen vzorec medministrske koordinacije, pretežno ad hoc koordinacija	vladni Odbor za evropske zadeve, vladni Odbor za zunanje in varnostno politiko, Sekretariat vlade za evropske zadeve, Odbor za evropske zadeve, EU oddelki (pododbori)
institucionalne spremene v horizontalni koordinaciji skozi čas	a) do leta 1972: ministrstvo za ekonomske odnose; b) po letu 1972 ministrstvo za zunanje zadeve; c) 1956: CoCo; d) 1963: Svet za evropske zadeve; e) 1991/1992: CoCoHan, prilagajanje zaradi političnega neuspeha na ravni ES/EU, razreševanje konfliktov pred sejo vlade; f) 1992: Odbor za pregled novih predlogov komisije, zaradi ocenjevanja zakonskih in finančnih implikacij predlogov evropske komisije; g) 1996: iz Sveta za evropske zadeve nastane vladni Odbor za mednarodne in evropske zadeve  ohranjanje avtonomije ministrstev, kolektivnega odločanja v vladi in načela vodilnega ministrstva ob privilegiranem položaju kabineta vlade v posamičnih primerih nacionalno pomembnega odločanja	a) pred vstopom vodilna vloga ministrstva za finance b) 1973 - februar 1987 ključna vloga Odbora za ES v okviru zunanjih zadev c) marec 1987 od zunanjih zadev h kabinetu predsednika vlade (Taoiseach) d) 1994 - skupina ministrov in sekretarjev v kabinetu predsednika vlade  pomikanje od zunanjega in finančnega ministrstva k predominantnosti kabineta predsednika vlade	a) do leta 2000 predsedovanje državnega sekretarja za zunanje zadeve v Odboru za evropske zadeve b) po letu 2000 premik koordinacije evropskih zadev od ministrstva za zunanje zadeve h kabinetu predsednika vlade  pomikanje od zunanjega ministrstva k predominantnosti predsednika vlade
model upravljanja (koordinacije) evropskih zadev	decentraliziran	decentraliziran	centraliziran



## Institucionalno prilagajanje slovenske izvršne oblasti pred vstopom v ES/EU

### Zgodovinski mejniki v devetdesetih

Eno izmed ključnih vodil v procesu osamosvajanja Republike Slovenije v začetku devetdesetih let prejšnjega stoletja je bila tudi ideja o vključevanju Slovenije v evropske integracijske tokove. Že takoj po osamosvojitvi je Slovenija opredelila polnopravno članstvo v ES/EU kot temeljni strateški cilj in zaprosila za sklenitev evropskega sporazuma in za podporo pri prestrukturiranju in konsolidaciji slovenskega gospodarstva. Tako se je začelo intenzivno obojestransko sodelovanje, ki je bilo pravno formalizirano 5. aprila 1993, ko je bil podpisan "Sporazum o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Republiko Slovenijo", ki je v veljavo stopil 1. septembra 1993. Omenjeni sporazum je za Slovenijo pomenil začetek graditve institucionalnih odnosov z ES/EU. S podpisom "Evropskega sporazuma o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani" (Evropski sporazum) 10. junija 1996 je bila Slovenija v polni meri vključena v predpristopno strategijo za pripravo pridruženih držav za polnopravno članstvo v ES/EU in v strukturirani dialog ES/EU s pridruženimi državami Srednje in Vzhodne Evrope. S podpisom Evropskega sporazuma je Slovenija tudi zaprosila za polnopravno članstvo v ES/EU. Pogajanja za polnopravno članstvo v ES/EU so se formalno začela 31. marca 1998.

986

### Pogled na razvoj koordinacije iz Ljubljane<sup>14</sup>

V procesu vključevanja v ES/EU je bilo institucionalno prilagajanje na slovenski nacionalni ravni nujno, saj so tako pravni red ES/EU kot tudi posamezna pogajalska področja drugače organizirana kot slovenska državna uprava. Vsebinsko gledano, v procese prilagajanja in vključevanja Slovenije v ES/EU so vključeni praktično vsi ministrski resorji, saj pravni red ES/EU na določenih področjih bolj, drugje pa manj intenzivno posega v delo vseh resorjev. Zato je dejansko nujno, da je praktično vsak posameznik v vsakem resorju vpet v evropske zadeve. Kompleksnost tega procesa se izraža v sestavi delovnih skupin, ki so bile ustanovljene za pripravo pogajalskih izhodišč na 29 pogajalskih področjih. Nekatere delovne skupine so na prvi pogled sicer dokaj "sektorsko" sestavljene, vendar je večina medsektorskih. V nekatere izmed njih so vključeni skorajda vsi ministrski resorji. Zaradi takšne medresorske in medsektorske vpletenosti pa proces vključevanja v nadnacionalne strukture oblikovanja politik nujno zahteva učinkovite mehanizme koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni.

---

<sup>14</sup> Opis razvoja koordinacije na podlagi intervjujev, opravljenih v zakonodajni iz izvršni oblasti v Ljubljani.

V Sloveniji se je sistem koordinacije evropskih zadev razvijal skladno z odzivanjem na potrebe, ki so se oblikovale v procesu približevanja ES/EU. Kmalu po osamosvojitvi in začetku vzpostavljanja institucionalnih odnosov z ES/EU ta koordinacija ni bila najboljša. Lahko bi celo rekli, da je na samem začetku sploh težko govoriti o kakšni posebni koordinaciji evropskih zadev, saj so se vse zadeve, povezane z vključevanjem Slovenije v ES/EU, odvijale bolj ali manj spontano. Bilo je sicer nekaj poskusov vzpostavljanja koordinacije. Pogosto so se sklicevali številni sestanki na različnih ravneh delovanja. Ti sestanki so bili praviloma predolgi in neučinkoviti, saj ni bilo začrtanih jasnih ciljev in strategij delovanja. Miselnost starega sistema, da "koordinacija ni niti potrebna niti zaželená", je v začetku ovirala oblikovanje učinkovitejše koordinacije. Vsak resor je delal na svojem področju in ni čutil potrebe po sodelovanju z drugimi resorji. Vzpostavljal se je sistem, ki ni ustrezal potrebam po učinkoviti komunikaciji z Brusljem, temveč je izhajal iz tradicionalnih vzorcev delovanja slovenske državne uprave. Prilagajanje ni prinašalo nikakršnih radikalnih sprememb, temveč so bile posameznim resorjem le dodane nove naloge in pristojnosti. Vzpostavljen je bil precej razpršen in decentraliziran sistem koordinacije evropskih zadev, v katerem so bile projektne naloge v pristojnosti ministrstva za znanost in tehnologijo,<sup>15</sup> Urad za evropske zadeve znotraj ministrstva za zunanje zadeve pa je imel mandat za pogajanja za sklenitev Evropskega sporazuma.

Postopoma je slovenska vlada začela ugotavljati, da so vsi procesi vključevanja v ES/EU med seboj tako zelo prepleteni in soodvisni, da terjajo učinkovito koordinacijo. Zavedala se je, da bo učinkovita koordinacija potrebna zlasti z razširitvijo predpristopnega procesa na pogajalski proces, ki se je formalno začel konec marca 1998. Konec leta 1997 je bila ustanovljena posebna samostojna strokovna služba vlade - Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ), ki jo je prevzel minister brez resorja. SVEZ je tako dobil pristojnosti za usklajevanje in nadzor priprav Republike Slovenije za vstop v ES/EU, vodenje medresorskih priprav za pogajanja in usklajevanje pogajanj z ES/EU in usklajevanje uresničevanja veljavnih sporazumov z ES/EU.<sup>16</sup> Vzporedno s SVEZ je bila oblikovana tudi Ožja pogajalska skupina za pristop Slovenije v EU (OPS) in 29 (31) delovnih skupin za pripravo pogajalskih izhodišč na posameznih pogajalskih področjih. Konec leta 1997 oziroma na začetku leta 1998 se je zgodil torej ključni prelom v koordinaciji evropskih zadev. Inkrementalno institucionalno prilagajanje je bilo dopolnjeno z radikalnimi spremembami. Radikalne spremembe so pomenile delen premik od decentraliziranega sistema k centraliziranemu sistemu koordinacije evropskih zadev, in hkrati začetek premikov (teženj) od zunanjih zadev k sistemski interiorizaciji oblikovanja in izvajanja evropskih javnih politik.

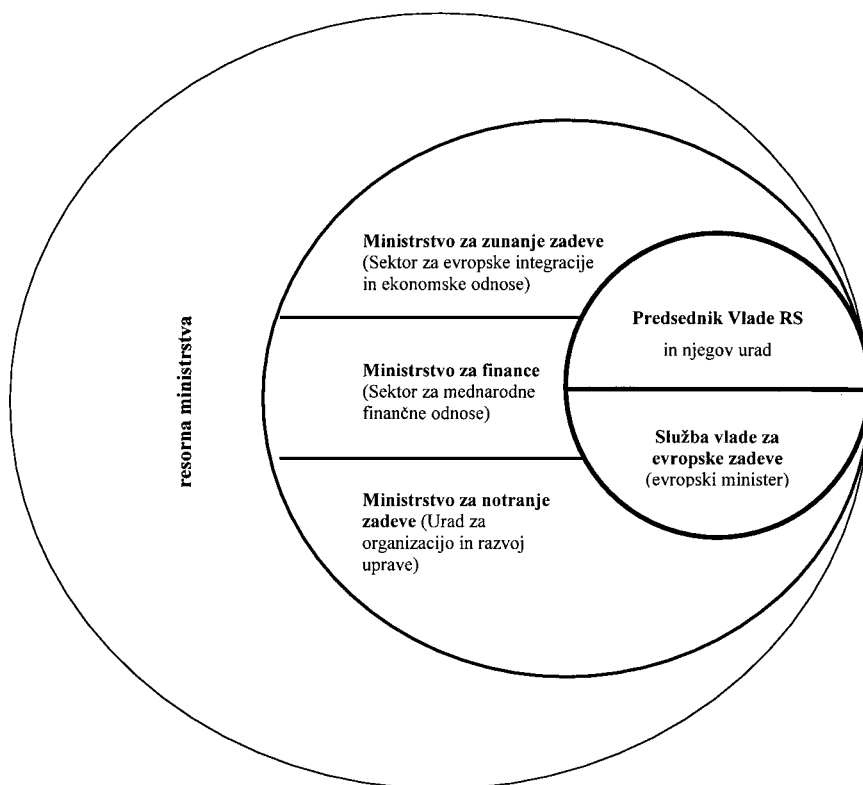
Danes po interpretaciji intervjuvancev v slovenskem glavnem mestu osrednjo točko jedra "evropske" slovenske izvršne oblasti predstavljata SVEZ (evropski minister) ter predsednik vlade, ki je neposredno odgovoren za proces vključeva-

<sup>15</sup> Tako je bilo do leta 1995, potem pa so bile prenesene na ministrstvo za zunanje zadeve, od tam pa konec leta 1997 na Službo vlade za evropske zadeve.

<sup>16</sup> Podrobnejši opis nalog je objavljen v Odloku o organizaciji in delovnem področju SVEZ, UL RS, št. 84/97.

nja v ES/EU, saj vodi in usmerja delo vlade, skrbi za enotnost politične in upravne usmeritve vlade, usklajuje delo ministrov ter predstavlja vladu. Poleg SVEZ in predsednika vlade smo kot "evropsko jedro" slovenske izvršne oblasti identificirali še (1) zunanje ministrstvo, ki zaradi svoje diplomatske mreže (vključno s slovensko misijo pri EU) skrbi predvsem za vertikalno koordinacijo evropskih zadev vis-à-vis evropskih institucij, (2) ministrstvo za finance, ki ima izjemno široke pristojnosti na področju proračuna, finančnega nadzora in davkov, njegovi predstavniki pa so zastopani praktično v vseh delovnih skupinah za pogajanja, in (3) ministrstvo za notranje zadeve, zlasti njegov Urad za organizacijo in razvoj uprave, ki med drugim skrbi za razvoj in prilagajanje slovenske državne uprave procesom evropskih integracij.

Slika 4: Evropsko jedro slovenske izvršne oblasti



Viri: Intervjuji v zakonodajni in izvršni oblasti v Ljubljani

## **Stroka in politika v koordinaciji**

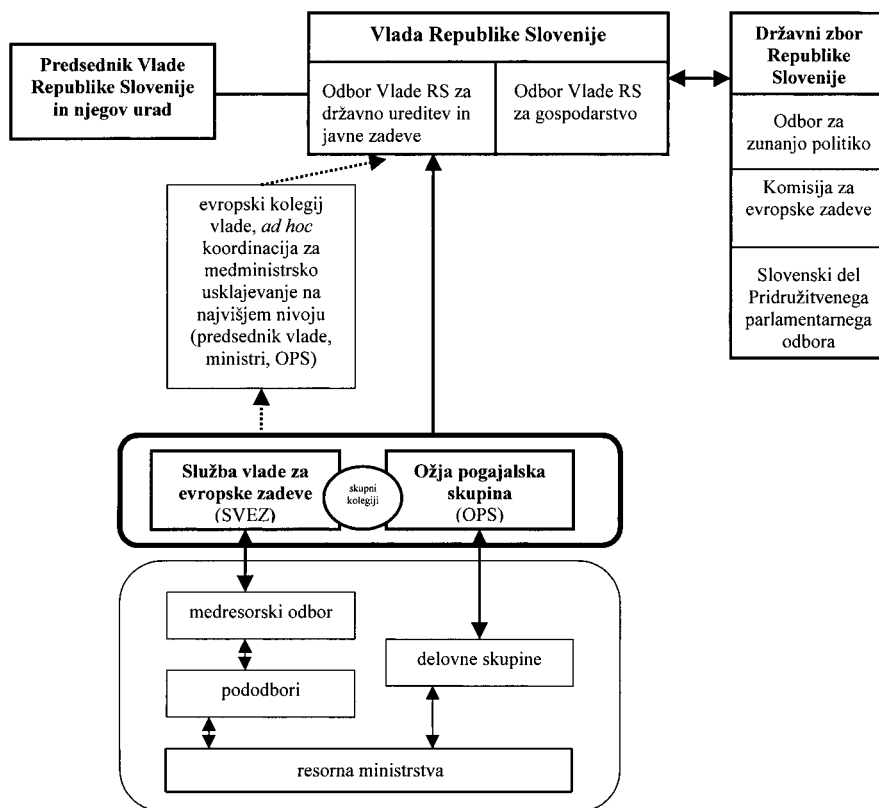
Pri vzpostavljanju koordinacije evropskih zadev slovenske izvršne oblasti na horizontalni ravni sta se porajali naslednji ključni vprašanji: a) kako postaviti sistem, ki ne bo preveč spolitiziran, temveč bo predvsem strokoven (argument za to je bila predvsem ugotovitev, da pogajanja trajajo več kot en mandat katerekoli vlade), ter b) kako postaviti učinkovit sistem pretoka informacij, v katerem bodo pristojnosti in odgovornosti natančno razdeljene in v katerem ne bi prihajalo do konfliktov pristojnosti. Tem težnjam je sledila ustanovitev SVEZ in vzpostavljanje številnih oblik znotrajresorske in medresorske koordinacije.

Vlada Republike Slovenije je že oktobra 1995 zadolžila vsa ministrstva in druge vladne službe, da znotraj svojih resorjev ustanovijo posebne oddelke za evropske zadeve. Posamezna ministrstva so skladno s tem ali ustanovila posebne EU oddelke ali pa so že obstoječim oddelkom oziroma sektorjem znotraj svojega resorja le dodale nove "evropske" zadolžitve. Ti oddelki so bili zelo različno oblikovani, zelo so se razlikovali po obsegu, prav tako pa so imeli zelo različne zadolžitve, od povsem tehničnih oziroma koordinacijskih pristojnosti, pa tudi do povsem vsebinskih nalog. Ti oddelki so se ponekod celo ukinjali, tako da danes znotraj vseh resorjev teh EU oddelkov ni moč zaslediti.

Zaradi učinkovitega pretoka informacij, v katerem naj bi bile pristojnosti in odgovornosti posameznih resorjev natančno razdeljene, so bile vzpostavljene različne oblike medresorske koordinacije, ki se raztezajo od strokovnega oziroma delovnega nivoja do najvišje politične koordinacije pri predsedniku vlade. Medresorska koordinacija poteka bodisi po povsem ustaljenih vzorcih, kot so tedenski kolegiji vodje OPS, tedenski kolegiji evropskega ministra in tedenski kolegiji zunanjega ministra, ki je formalno glavni pogajalec Republike Slovenije. Na vseh omenjenih kolegijih sodelujejo predstavniki vseh treh organov, prav vseh kolegijev pa se udeležuje vodja pogajalske skupine, ki skrbi za usklajevanje. Prav tako po ustaljenem vzorcu potekajo redni sestanki vodij delovnih skupin na ravni državnih sekretarjev.

Poleg tega je vzpostavljen poseben medresorski odbor, ki ga sestavljajo državni sekretarji, ki so v posameznih ministrstvih in drugih vladnih službah odgovorni za sodelovanje z ES/EU. Ta odbor predstavlja usklajevalno telo za priprave vseh odločitev v zvezi s procesom vključevanja Slovenije v ES/EU, vodi pa ga minister za evropske zadeve. Odbor deluje v širši in ožji sestavi. V širši sestavi so poleg državnih sekretarjev in direktorjev vladnih uradov in služb vabljene tudi predstavniki Banke Slovenije, Gospodarske zbornice Slovenije ter ustrezni predstavniki znanstvenih in raziskovalnih inštitutov, nevladnih organizacij in socialnih partnerjev. Medresorski odbor ima podobore, ki so zadolženi za posamezna področja. Poleg teh stalnih vzorcev koordinacije so prav tako pomembni ad hoc tematski kolegiji OPS. Na najvišjem nivoju pa je vzpostavljena tudi politična koordinacija predsednika vlade, ki obravnava strateška vprašanja vključevanja Slovenije v ES/EU, usmerja priprave za pogajanja in skrbi za medministrsko usklajevanje, v primeru da prihaja do kakršnihkoli kompetenčnih konfliktov. V takih okoliščinah predsednik vlade sklicuje ad hoc "evropske kolegije vlade".

Slika 5: Horizontalna koordinacija EU zadev v Sloveniji



990

## Pogled na razvoj koordinacije iz Bruslja<sup>17</sup>

### Vzpostavlanje nedovisnega zunanjepolitičnega državnega resorja

Poleg horizontalne koordinacije evropskih zadev na nacionalni ravni je pomembna tudi učinkovita vertikalna koordinacija med Ljubljano in Brusljem. Razvoj vertikalne koordinacije se je v zadnjem desetletju močno prepletal z institucionalnim in političnim razvojem zunanjepolitičnega resorja oziroma diplomacije, česar Slovenija kot del jugoslovanske federalne države ni imela. Ta razvoj je bil inkrementalen. Iz intervjujev je mogoče razbrati celo oceno, da je predstavništvo v Bruslju v zadnjem obdobju celo nekoliko zastalo v in institucionalnem razvoju zaradi relativno dolgotrajnega izčiščevanja predstav o tem, kakšna naj bi bila strategija njegovega razvoja. Te dileme so bile razrešene z odločitvijo Državnega zbora RS 29.5.2002.

<sup>17</sup> Opis razvoja koordinacije na podlagi intervjujev, opravljenih na Misiji RS pri EU, slovenskem veleposlaništvu v Bruslju, Slovenskem gospodarskem in raziskovalnem združenju v Bruslju in na Directorate General for Enlargement pri evropski komisiji.

Dosedanji institucionalni razvoj predstavnštva Slovenije pri ES/EU je potekal (kot lahko sodimo na podlagi sinteze podatkov intervjuvancev na vseh treh slovenskih predstavnštvih v Bruslju) po naslednjih fazah:

a) delovanje slovenske predstavnice<sup>18</sup> v okviru jugoslovanske misije v Bruslju;  
b) uvedba slovenskega "regionalnega" zastopništva v Bruslju,<sup>19</sup> ki v sodelovanju s slovensko predstavnico v jugoslovanski misiji politično pripravlja ustanovitev in evropsko priznanje neodvisne slovenske misije v Bruslju;

c) 1991-1993 (april): ustanovitev in začetno delovanje Misije RS pri ES, ki združuje funkcije veleposlaništva za Belgijo in Luksemburg, zastopništva pri Natu in misije pri ES;

d) jesen 1993-1998: Misija RS pri EU opravlja samo še vlogo misije (postopna rast zaposlenih od 1 do 3-4)<sup>20</sup>, saj sta se dve dejavnosti izločili:

- najprej institucionalna osamosvojitve veleposlaništva za Belgijo in Luksemburg v letu 1993;<sup>21</sup>

- nato pa v istem letu še institucionalna osamosvojitve predstavnštva pri Natu;<sup>22</sup>

e) 1998-2002: prilagajanje Misije RS pogajalskim procesom (širjenje na 12 -15 zaposlenih);

f) priprava Misije za polnopravno članstvo od konca leta 2002 naprej (odločitev Državnega zbora RS maja 2002 o postopni širitvi Misije do 40 zaposlenih)<sup>23</sup>.

V letu 1999 je bilo ustavnovljeno tudi Slovensko gospodarsko in raziskovalno združenje (SGRZ) v Bruslju,<sup>24</sup> ki se sofinancira iz vladnih in nevladnih virov ter zastopa interese nekaterih ministrstev in nevladnih organizacij (sofinancerjev SGRZ).

### ***Razvoj vertikalne koordinacije evropskih zadev***

Slovenska misija pri EU je bila netipično diplomatsko predstavnštvo, ki v prvi vrsti skrbi za učinkovito komunikacijo in pretok informacij med Ljubljano in Brusljem, za implementacijo Evropskega sporazuma in za servisiranje pogajanj za pristop k ES/EU. V tej vertikalni koordinaciji ima formalno osrednjo koordinacijsko vlogo Ministrstvo za zunanje zadeve (MZZ), saj je Misija Republike Slovenije pri EU institucionalno podrejena njemu. Formalni pretok informacij med Ljubljano in Brusljem poteka v obe smeri prek slovenske misije, vsi formalni dokumenti pa se prenašajo po sistemu kodirane elektronske pošte MZZ.

Formalne poti za pretok informacij (zunanje ministrstvo - slovenska misija - Bruselj - slovenska misija - zunanje ministrstvo) se bistveno dopolnjujejo s številnimi neformalnimi stiki med slovensko misijo v Bruslju ter EU institucijami na eni strani in resornimi ministrstvi v Ljubljani na drugi strani. Postopoma se razvija tudi

---

<sup>18</sup> Ga. Marija Adanja.

<sup>19</sup> Dr. Lojze Sočan.

<sup>20</sup> Prvi vodja in prvi zaposleni je bil dr. Boris Cizelj.

<sup>21</sup> Veleposlanica ga. Marija Adanja.

<sup>22</sup> Vodja dr. Janez Šinkovec.

<sup>23</sup> Radio Slovenija, poročila ob 15,30, 29.5.2002.

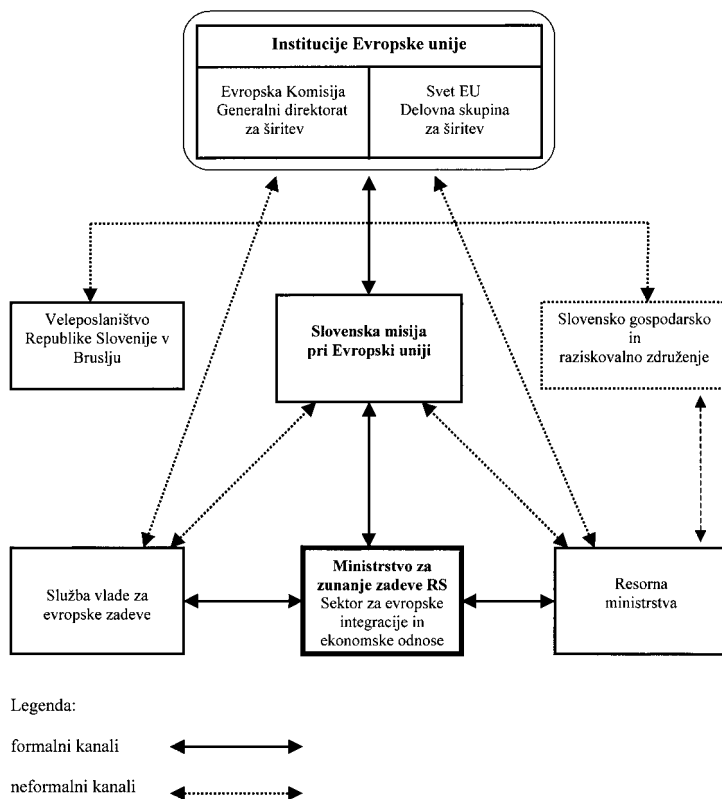
<sup>24</sup> Vodja dr. Boris Cizelj.

neformalna horizontalna koordinacija med slovenskimi državnimi in drugimi predstavništvi v Bruslju. Z zornega kota misije torej lahko govorimo o praksi pluralnih delovnih stikov, ki mehčajo občasno togost formalnega sistema in omogočajo relativno hitro odzivnost na zahteve iz EU ustanov po informacijah v obdobju pogajanj o polnopravnem članstvu.

Ob vpogledu misije v množico delovnih stikov v odločevalskih procesih EU, v katere vstopajo polnopravne članice, je razumljiv dvom v ustreznost do sedaj oblikovanega slovenskega modela koordinacije evropskih zadev za okoliščine slovenskega polnopravnega članstva. Opaziti je mogoče predvsem dve zvrsti primanjkljajev, ki lahko v pogojih članstva pomembno ovirata učinkovitost zastopanja slovenskih interesov v oblikovanju skupnih evropskih politik:<sup>25</sup>

- a) premajhna stopnja interiorizacije evropskih zadev v vsakodnevnem delovanju slovenskega političnega in upravljalnega sistema ter
- b) nefunkcionalnost sedanje komeptenčne dvojnosti - formalna osrednja pristojnost MZZ in praktična decentraliziranost.

Slika 6: Vertikalna koordinacija EU zadev v Sloveniji



<sup>25</sup> Učinkovitost je tu razumljena kot splet organizacijske učinkovitosti v oblikovanju stališč države in hitrosti tega procesa oblikovanja.

Z zornega kota EU ustanov je "slovenski model" policentričen, kompleksen in tujcem včasih celo nerazumljiv. Obstoj več koordinacijskih teles na nacionalni ravni, ki na pogled "od zunaj" opravljajo podobno delo, se razlaga kot nacionalna posebnost, do katere je najverjetneje prišlo zaradi razdrobljenosti strankarske arene in strankarskih interesov v koalicijskih vladah. Formalni sistem se zato zdi nekoliko nepregleden zunanjim opazovalcem, vendar zaradi izgrajenih osebnih mrež in neposrednih neformalnih stikov s slovenskimi akterji koordinacija poteka uspešno. Misija RS pri EU je središčno vozlišče, prek katerega poteka komunikacija in v katerem se zbirajo tudi podatki (sporočila v vednost) o drugih neposrednih stikih med DG I in slovenskimi ustanovami v Ljubljani. Izkristalizirane so tudi predstave o tem, s katero ustanovo oziroma katerim politikom v Sloveniji bi komisija uradno vzpostavila stik v določenih okoliščinah: v primeru aktualnih tehničnih vprašanj v zvezi s pogajanjem bi bil to vodja pogajalske skupine (sedaj tudi minister za evropske zadeve), v primeru občutljivih političnih vprašanj pa bi bil to predsednik vlade, v nobenem primeru pa parlament.

Ocena pristojnih na evropski komisije torej je, da je delujoči "slovenski" model (dopolnjevanje formalnih stikov s številnimi, dnevnimi neformalnimi stiki) dobro izpolnjuje koordinacijsko vlogo. Šibkost obstoječega modela pa je, da lahko vsaka personalna sprememba oziroma razkroj osebnih mrež izzove komunikacijske šume in kratke stike na relaciji Ljubljana - EU ustanove.

## **Dosedanje prilagajanje in alternativni pogledi na prihodnje prilagajanje slovenske izvršne oblasti v pogojih polnopravnega članstva**

### *a) Oris dosedanjega prilagajanja*

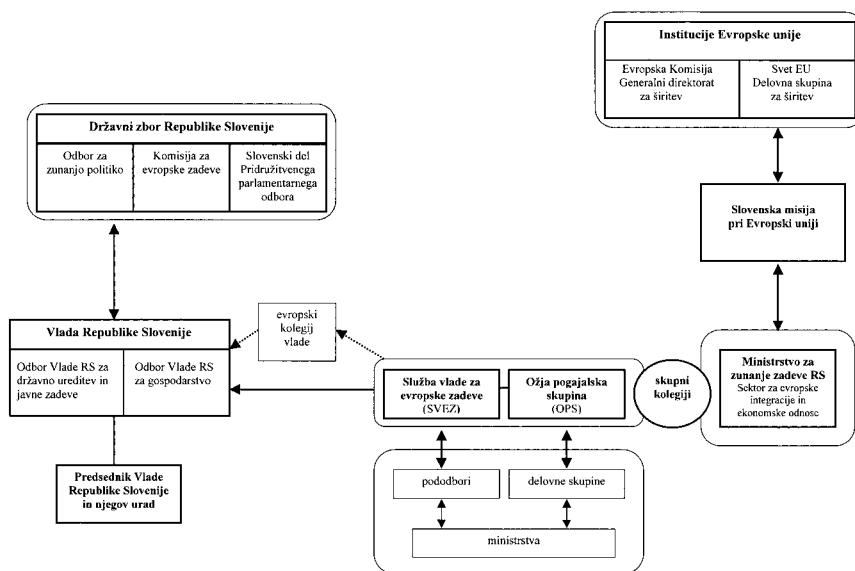
Za slovenski model koordinacije evropskih zadev na nacionalnem nivoju je značilen premik od razpršenega, decentraliziranega sistema k oblikovanju elementov centralne koordinacije z ohranjanjem elementov decentralizma. Z ustanovitvijo SVEZ je prav tako opazen premik od zunanjih zadev k sistemski interiorizaciji evropskih zadev. Pri tem so naloge posameznih resorjev in vladnih služb do določene mere opredeljene, tako da ne prihaja do resnejših kompetenčnih konfliktov. Na horizontalni ravni osrednjo koordinacijsko enoto predstavlja SVEZ, medtem ko je vertikalno gledano osrednja formalna koordinacija v pristojnosti zunanjega ministrstva. Stično točko med horizontalno in vertikalno koordinacijo pa predstavljajo različne oblike koordinacije med obema organoma, zlasti skupni kolegiji. Seveda vrh "koordinacijske piramide" predstavlja predsednik vlade, ki je neposredno odgovoren za proces vključevanja Slovenije v ES/EU. Predsednik vlade posreduje zlasti v primerih, ko je potrebno medministrsko usklajevanje na najvišji ravni (vprašanja, ki terjajo koalicijsko usklajevanje) in sprejem pomembnejših strateških odločitev, povezanih z vključevanjem Slovenije v ES/EU.

Za slovenski model je torej značilna težnja k sistematičnejši in bolj institucionalizirani koordinaciji evropskih zadev po letu 1998, vendar se ob tem ohranjajo tudi nekateri elementi decentraliziranega modela. Slednje se kaže v zelo razvejanem sistemu pretoka informacij in v sestavi delovnih skupin. Po mnenju intervjuvancev



zaradi sestave OPS, ki je strogo strokovno zasnovana, v slovenskem modelu približevanja ES/EU prevladuje strokovnost nad političnostjo, pa čeprav so vse odločitve, ki so na koncu sprejete, politične. Slovenski model je odprt tudi do družbe. Slovenska vlada je namreč že na začetku priprav pogajalskih izhodišč povabila k sodelovanju tudi nevladne organizacije, socialne partnerje, raziskovalne inštitute in vse druge zainteresirane posameznike in organizacije. Slovenska posebnost je, da je državni zbor edini parlament med parlamenti držav kandidatki, ki potrjuje pogajalska izhodišča preden ta potujejo v Bruselj. Medresorska koordinacija in pretok informacij poteka dnevno - po neformalnih in formalnih poteh komuniciranja. Velika stopnja neformalnih komunikacij je zlasti po mnenju intervjuvancev na slovenskih ustanovah in v DGI v Bruslju pomemben korektor nekaterih pomanjkljivosti formalnega modela komuniciranja na področju urejanja evropskih zadev.

Slika 7: Koordinacija EU zadev v Republiki Sloveniji



**b) Alternativni pogledi na prihodnje prilagajanje**

Slovenska izvršna oblast se je v dosedanjem procesu vključevanja v ES/EU prilagajala zlasti v smeri učinkovite koordinacije v pogojih pogajalskega procesa, torej prevzemanja skupnega pravnega reda ES/EU in skupnih evropskih politik (policy taking). Nasprotno pa bo polnopravno članstvo Slovenije v ES/EU zahtevalo učinkovito koordinacijo na nacionalni ravni zlasti pri oblikovanju in implementaciji skupnih evropskih politik (policy making). Zato so tudi vse pogostejša razmišljanja, v katero smer se bo razvijal slovenski model koordinacije evropskih zadev v pogojih polnopravnega članstva.

Tudi za prihodnjo vzpostavitev koordinacije evropskih zadev v pogojih polno-pravnega članstva med ključnimi slovenskimi akterji obstoji konsenz, da je potrebno obstoječi sistem prilagoditi izzivom novih okoliščin. Še zlasti se izpostavlja potreba po sistemu koordinacije, ki bo zmož relativno zelo hitro posredovati izoblikovana uradna stališča Slovenije o zelo konkretnih vprašanjih na številnih in pogostih sestankih delovnih skupin in teles v bruseljskih odločevalskih ustanovah.

Alternativne zamisli prihodnje slovenske koordinacije evropskih zadev se razlikujejo glede na zorni kot nosilcev teh zamisli. Iz njih je mogoče razbrati interesno pogojene preference posameznih ustanov (tekmovalnost zlasti med ministrstvom za zunanje zadeve in SVEZ) pa tudi pritiske okolja. V nacionalnem okolju gre zlasti za vsaj delno prilaganje institucionalnih rešitev praksi strankarskega sistema - še zlasti koalicijskega vladanja, v evropskem okolju pa čedalje bolj kontinuiranim in intenzivnim zahtevam po čimhitrejšem pridobivanju raznolikih informacij iz Slovenije in vse bolj tudi slovenskih stališč v procesu oblikovanja politik na ravni EU.

Iz opravljenih intervjujev v Ljubljani in Bruslju smo izluščili naslednje zamisli o nadaljnjem institucionalnem prilagajanju sistema koordinacije evropskih zadev, ki pa v formalni politiki še niso oblikovane do ravni elaboriranih alternativnih rešitev, o katerih bi uradno razpravljali politični odločevalci:

a) ustanovitev osrednje koordinacijske enote, ki bi bila ali samostojna ali pa neposredno podrejena predsedniku vlade (verjetno nekoliko preoblikovana SVEZ);

b) ustanovitev posebnega sektorja oziroma oddelka znotraj ministrstva za zunanje zadeve, katerega bi predvidoma vodil državni sekretar, (vsaj formalno) neposredno podrejen zunanjemu ministru;

c) relativno hitra in korenita sprememba sistema koordinacije v smeri centralizacije (posamični premisleki se ali spogledujejo s francoskim modelom ali pa - sicer skeptično - omenjajo madžarski model dvojne vloge misije pri EU - odločevalske in predstavniške, ki je relativno zelo avtonomna v razmerju do prestolnice te države kandidatke).

Prvi dve zamisli se oblikujeta zlasti v Ljubljani, zadnja pa v zametkih nastaja predvsem v bruseljskih državnih predstavništvih. Na politično odločitve o spremembah v slovenskem modelu koordinacije evropskih zadev bo verjetno vplivala tudi konceptualizacija novega evropskega nadnacionalnega političnega sistema, oblikovana za razširjeno EU (konvencija).

## **Zaključne misli**

V naši preliminarni raziskavi smo na podlagi do sedaj zbranih podatkov ugotovili naslednje:

Slovenija se je v preteklem desetletju vzporedno soočala z izzivi a) pridobivanja statusa mednarodno priznane neodvisne države z lastnimi zunanjepolitičnimi ustanovami, politikami in diplomacijo ter b) izgrajevanja koordinacije evropskih zadev v Sloveniji in na relaciji Ljubljana - Bruselj.

Institucionalno prilagajanje jedra slovenske izvršne oblasti evropeizacijskim procesom je mogoče opisati kot niz postopnih premikov od vzpostavljanja mednarodnih odnosov (od "zunanjih zadev") k "sistemski interiorizaciji" oblikovanja in izvajanja evropskih javnih politik.

Zlasti v začetnem obdobju so močni ostanki socialistične upravne kulture in interesi že prej vzpostavljenih struktur upočasnjevali procese prilagajanja slovenske izvršne oblasti. Nove "evropske" naloge so bile praviloma le dodajane že obstoječim nalogam znotraj posameznih resorjev. Nekajletne postopne spremembe so vendarle pod zunanjimi pritiski pripeljale do nove kakovosti, ki se je izrazila tudi v radikalni spremembi - ustanovitvi posebne vladne službe za evropske zadeve.

Čeprav zlasti intervjuvanci v Ljubljani ocenjujejo, da je dosedanje prilagajanje slovenske izvršne oblasti mogoče opisati kot težnjo k oblikovanju centraliziranega modela koordinacije evropskih zadev, nas njegova podrobnejša analiza, ob upoštevanju v prispevku predstavljenega mednarodnoprimerjalnega pogleda, ne prepričuje v veljavnost te teze. Res je sicer mogoče opaziti težnjo k vse bolj zavestni, sistematični in tudi institucionalizirani koordinaciji evropskih zadev, vendar dosedanja analiza strukture, kompetenc in praktičnega delovanja do sedaj razvitega "slovenskega modela" opozarja tudi na njegove drugačne značilnosti, kot npr. naslednje:

- a) kombiniranje elementov centraliziranega in decentraliziranega modela;
- b) kombinacija formalnega centralizma (MZZ) z neformalnim policentrizmom;
- c) oblikovanje več praktično delujočih koordinacijskih centrov, katerih moč ni povezana le s formalno opredeljenimi kompetencami in strokovnostjo, temveč tudi s politično močjo vodilnih političnih strank in posameznih vodilnih političnih osebnosti;
- d) gledano "od zunaj": nepreglednost in deloma tudi neracionalnost.

Za razmislek o težnji v nadaljnjem razvoju "slovenskega" modela je zanimiva primerjava teženj v dosedanjem slovenskem razvoju s stanjem v treh majhnih državah članicah EU. Preliminarna analiza je pokazala, da je "slovenski" model v dosedanjem razvoju privzel značilnosti, ki jih najdemo v različnih praksah treh preučevanih držav članic: institucionalizacija koordinacije evropskih zadev (Nizozemska, Finska); osrednji velik formalni pomen ministrstva za zunanje zadeve (Nizozemska); osrednja koordinacijska vloga na vladni ravni v primeru politično občutljivih vprašanj (Nizozemska); relativno velik pomen in stalnost neformalnih stikov (Irska), ki v slovenskem primeru pomembno dopolnjujejo formalne poti in načine komuniciranja.

Dosedanje prilagajanje "slovenskega modela" je doslej potekal predvsem v smeri učinkovite koordinacije v pogojih pogajalskega procesa, torej prevzemanja skupnega pravnega reda ES/EU in skupnih evropskih politik ("policy taking"), kateremu predstavlja velik izziv vzpostavljanje učinkovite koordinacije za sodelovanje pri oblikovanju in implementaciji skupnih evropskih politik ("policy making"), ki je na pragu.

V aktualnih razmišljanjih o spremembah v sistemski koordinaciji evropskih zadev v pogojih polnopravnega članstva se je oblikoval konsenz med ključnimi slovenskimi akterji, da je potrebno obstoječi sistem prilagoditi tako, da bo učinko-

vit v okoliščinah polnopravnega članstva. Konkretno zamisli prihodnje slovenske koordinacije evropskih zadev se razlikujejo glede na zorni kot njihovih nosilcev. Iz njih pa je mogoče razbrati tako a) interesno pogojene preference posameznih ustanov, tekmovalnost med njimi kot tudi b) pritiske nacionalnega in EU okolja. Glede na to, da bo politična odločitev sprejeta na nacionalni ravni, je mogoče pričakovati, da se bo slovenski nacionalni stil koordinacije (zlasti elementi decentraliziranega modela in "koalicijsko" odločanje) izrazil tudi v prihodnjih prilagoditvah slovenskega modela koordinacije evropskih zadev.

#### LITERATURA

- Bürzel, A. Tanja in Thomas Risse (2000): When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change. V: *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, No. 15. Dostopno na: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>, april 2002.
- Bulmer, Simon in Martin Burch (1998a): Organizing for Europe: Whitehall, the British State and European Union. V: *Public Administration*, Vol. 76, No. 4, pp. 601-628.
- Bulmer, Simon in Martin Burch (1998b): The Europeanisation of British Central Government. Paper for the ESRC Whitehall Programme Conference, University of Birmingham, 17-19 December 1998.
- Fink Hafner, Danica (1995): Slovensko kmetijstvo in Evropa, Znanstveno publicistično središče, Ljubljana.
- Fink Hafner, Danica (1999): Dilemmas in Managing the Expanding EU: the EU and Applicant States' Points of View, *Journal of European Public Policy*, Vol. 6, No.5, pp. 783-801.
- Goetz, H. Klaus (2001a): European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect? V: (ed.) Goetz, H. Klaus in Simon Hix (1998): *Europeanized politics? European Integration and National Political Systems*. London, Portland: Frank Cass.
- Goetz, H. Klaus (2001b): Making sense of post-communist central administration: modernization, Europeanization or Latinization? V: *Journal of European Public Policy*, Vol. 8, No. 6, pp. 1032-1051.
- Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (1998): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London, New York: Longman.
- Harmsen, Robert (1999): The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands. V: *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 12, No. 1, pp. 81-113.
- Hix, Simon in Klaus H. Goetz (2001): Introduction: European Integration and National Political Systems. V: (ed.) Goetz, H. Klaus in Simon Hix (1998): *Europeanized politics? European Integration and National Political Systems*. London, Portland: Frank Cass.
- Laffan, Brigid in Etain Tannam (1998): The Rewards of Pragmatism. V: Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (1998): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London, New York: Longman.
- Laffan, Brigid (2001): Organizing for a Changing Europe: Irish Central Government and the European Union, *Studies in Public Policy*: 7, The Policy Institute at Trinity College, Dublin.
- Lajh, Damjan (2002): Spreminjanje institucionalnega ravnotežja in demokratični primanjkljaj v Evropski Uniji. Ljubljana: Center za politološke raziskave, v pripravi za tisk.
- Soetendorp, Ben in Kenneth Hanf (1998): The Netherlands: Growing Doubts of a Loyal Member. V: Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp (1998): *Adapting to European Integration. Small States and the European Union*. London, New York: Longman.

## DRUGI VIRI

- Deklaracija o zunanji politiki Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 108/99, Ljubljana.
- Državni program Republike Slovenije za sprejem pravnega reda Evropske unije (acquis communautaire). Dostopno na: <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/prevzem-pravnega-reda/>
- Evropski sporazum o pridružitvi med Republiko Slovenijo na eni strani in Evropskimi skupnostmi in njihovimi državami članicami, ki delujejo v okviru Evropske unije na drugi strani. Uradni list RS, št. 44/97. Dostopno na: <http://evropa.gov.si/vkljucevanje/evropski-sporazum/>
- Odlok o organizaciji in delovnem področju SVEZ. Uradni list RS, št. 84/97, Ljubljana.
- Odlok o organizaciji in delu služb Državnega zbora Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 19/97, Ljubljana.
- Handling of EU Affairs in Finland, Dostopno na: <http://www.valtioneuvo.fi/vn-/liston/print.lsp?r=1273&1=en&page=0>
- Poslovnik Vlade Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 13-599/93, 84-4327/98. Dostopno na: <http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/poslovnik-vlade.pdf>
- Predpisi o vladi. 2001. Uradni list RS, Ljubljana.
- Sklep o uradu predsednika vlade.  
Dostopno na: <http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/sklep-upv.pdf>
- Sporazum o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Republiko Slovenijo. Uradni list RS, Mednarodne pogodbe, 12. avgust 1993.
- Spremembe in dopolnitve Državnega programa Republike Slovenije za prevzem pravnega reda Evropske unije do konca leta 2002.  
Dostopno na: [http://www.gov.si/svez/slo/\\_doc/\\_general/sprem.pdf](http://www.gov.si/svez/slo/_doc/_general/sprem.pdf)
- Strategija Republike Slovenije za vključevanje v Evropsko unijo.  
Dostopno na: [http://evropa.gov.si/iso/euf\\_00i.html](http://evropa.gov.si/iso/euf_00i.html)
- Začasni sporazum - Sporazum o trgovini in zadevah v zvezi s trgovino med Republiko Slovenijo na eni strani ter Evropsko skupnostjo, Evropsko skupnostjo za premog in jeklo in Evropsko skupnostjo za jedrsko energijo na drugi strani. Uradni list RS, št. 27/97.
- Zakon o organizaciji in delovnem področju ministrstev. Uradni list RS, št. 71-2546/94, 47-2507/97, 60-2866/99, 119-5010/00, 30-1828/01, 30-1831/01.  
Dostopno na: <http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/zodpm.pdf>
- Zakon o upravi. Uradni list RS, št. 67/94.  
Dostopno na: [http://www.sigov.si/dz/si/aktualno/spremljanje\\_zakonodaje/sprejeti\\_zakoni/sprejeti\\_zakoni.html](http://www.sigov.si/dz/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/sprejeti_zakoni/sprejeti_zakoni.html)
- Zakon o Vladi Republike Slovenije. Uradni list RS, št. 4-124/93, 71-2546/94, 23-1315/96, 47-2505/97, 23-1115/99, 119-5010/00. Dostopno na: <http://www.sigov.si/vrs/slo/vlada/zakon-o-vladi.pdf>

## INTERVJUJI

- Intervjuji (25) so bili opravljeni v obdobju od 2. aprila 2001 do 20. maja 2002 v naslednjih ustanovah v Ljubljani in Bruslju:
- Služba vlade za evropske zadeve, Ljubljana (3)
  - Ožja pogajalska skupina, Ljubljana (2)
  - Državni zbor Republike Slovenije, Ljubljana (3)
  - Ministrstvo za zunanje zadeve, Ljubljana (3)
  - Generalni sekretariat Vlade Republike Slovenije, Ljubljana (1)
  - Ministrstvo za notranje zadeve, Urad za organizacijo in razvoj uprave, Ljubljana (1)

- Ministrstvo za finance, Ljubljana (5)
- Upravna akademija, Ljubljana (1)
- Evropska komisija, DGI, Bruselj (1)
- Misija RS pri EU, Bruselj (3)
- veleposlaništvo RS, Bruselj (1)
- Slovensko gospodarsko in raziskovalno združenje, Bruselj (1)