

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Hartman

Raznoversten vpliv Evropske unije na prilagajanje slovenske izvršne
oblasti

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Petra Hartman

Mentor: doc. dr. Damjan Lajh

Raznoversten vpliv Evropske unije na prilagajanje slovenske izvršne
oblasti

Diplomsko delo

Ljubljana, 2008

Zahvala

Zahvaljujem se svojemu mentorju
za vsa strokovno pomoč in nasvete ter vsem,
ki so pripomogli k nastanku diplomskega dela.

RAZNOVRSTEN VPLIV EVROPSKE UNIJE NA PRILAGAJANJE SLOVENSKE IZVRŠNE OBLASTI

Zaradi vstopa v Evropsko unijo maja 2004 je morala Slovenija prilagoditi delovanje svoje izvršne oblasti na način, ki omogoča uspešno horizontalno (tako znotrajresorsko kot medresorsko) in vertikalno koordinacijo evropskih zadev med različnimi deli sistema. Pri tem se je lahko zgledovala po starejših državah članicah, ki so v preteklosti že šle skozi ta proces. Iz tega razloga bi lahko sklepali, da se članice zaradi enakega nadnacionalnega okolja EU podobno odzivajo na probleme in izzive, ki izhajajo iz članstva, kar bi pomenilo določeno konvergenco nacionalnih administracij, vendar temu ni tako. Kljub določenim podobnostim ostajajo razlike v prilagajanju na članstvo v EU še vedno velike.

Poleg že omenjene koordinacije evropskih zadev se je morala na vstop Slovenije v EU organizacijsko prilagoditi celotna izvršna veja oblasti. Tako so morala vsa ministrstva v Sloveniji vpeljati posebne oddelke, namenjene delovanju v EU, saj evropske politike obsegajo praktično vsa javnopolitična področja. Koordinacija in prilagajanje nacionalnih izvršnih oblasti bosta tako glavni temi pričujočega diplomskega dela.

KLJUČNE BESEDE: evropeizacija, koordinacija, izvršna oblast.

A DIVERSE EFFECT OF THE EUROPEAN UNION ON THE ADAPTATION OF SLOVENIAN EXECUTIVE

Slovenia's accession to the European Union in May 2004 meant that it had to adapt its executive in a way that enables effective horizontal and vertical co-ordination of European affairs between different parts of the system. Slovenia was able to learn from examples of older member states, which have all gone through the same process in the past. This fact could lead to the assumption that member states, because of the same supranational environment of the EU, would respond in the same way to the challenges and problems arising from EU membership, which would mean a certain convergence of national administrations. That is, however, not the case. Despite some similarities, differences in EU adaptation still prevail.

Besides the co-ordination of European affairs, the whole Slovenian executive had to adapt its organisation to the EU. All of the ministries had to establish special units for EU business because European policies affect practically all policy areas. Co-ordination and adaptation of national executives will therefore be the main topics of this paper.

KEY WORDS: Europeanisation, Co-ordination, Executive.

KAZALO

<u>1 UVOD.....</u>	<u>7</u>
<u>2 METODOLOŠKI NAČRT.....</u>	<u>9</u>
2.1 NAMEN IN CILJI PREDMETA PROUČEVANJA	9
2.2 HIPOTEZE DIPLOMSKE NALOGE	9
2.3 OPREDELITEV RAZISKOVALNIH METOD IN TEHNIK	9
2.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA	10
<u>3 POJMOVNO – TEORETIČNA IZHODIŠČA.....</u>	<u>11</u>
3.1 EVROPEIZACIJA	11
3.2 KOORDINACIJA	12
3.3 PRILAGAJANJE (NA ČLANSTVO V EU)	15
<u>4 EVROPSKA UNIJA IN POLITIKE EU.....</u>	<u>17</u>
4.1 KAJ JE EVROPSKA INTEGRACIJA?.....	17
4.2 POLITIKE EU	18
4.2.1 KMETIJSKA POLITIKA EU.....	19
4.2.2 KULTURNA POLITIKA EU	22
<u>5 KOORDINACIJA EU ZADEV IN PRILAGAJANJE IZVRŠNIH OBLASTI V EU.....</u>	<u>26</u>
5.1 KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV	26
5.2 PRILAGAJANJE IZVRŠNIH OBLASTI ČLANIC EU.....	29
5.3 PRILAGAJANJE NACIONALNIH ADMINISTRACIJ MED KONVERGENCO IN DIVERGENCO.....	30
<u>6 PRILAGAJANJE SLOVENSKE IZVRŠILNE OBLASTI IN KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV.....</u>	<u>34</u>
6.1 PROCES VKLJUČEVANJA SLOVENIJE V EU.....	34
6.2 PRILAGAJANJE IZVRŠNE OBLASTI IN KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV DO VSTOPA SLOVENIJE V EU.....	35

6.3 PRILAGAJANJE IZVRŠNE OBLASTI IN KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV PO VSTOPU SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO.....	37
6.4 PRILAGAJANJE SLOVENSKE JAVNE UPRAVE EU	42
6.5 PREDSEDOVANJE SVETU EU	44
6.6 MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO.....	45
6.7 MINISTRSTVO ZA KULTURO	51
<u>7 PREDSTAVITEV RAZISKOVALNIH REZULTATOV IN ZAKLJUČEK</u>	55
<u>8 LITERATURA</u>	59
<u>9 PRILOGE</u>	64
9.1 PRILOGA A: DELOVNE SKUPINE SVETA EU NA PODROČJU KMETIJSKE POLITIKE.....	64
9.2 PRILOGA B: INTERVJU 1	67
9.3 PRILOGA C: INTERVJU 2.....	69
9.4 PRILOGA Č: INTERVJU 3	73

1 UVOD

Slovenija je s 1. majem 2004 postala polnopravna članica Evropske unije (EU), kar je bil eden od zadanih ciljev političnih elit od osamosvojitve dalje. Na referendumu 23. marca 2003 je članstvo v uniji potrdila velika večina volivcev, od takrat dalje pa je podpora članstvu med Slovenci dokaj močna, saj državljani pripisujejo veliko vrednost politični in gospodarski stabilnosti, ki izhaja iz članstva. Slovenija je tako postala prva med novimi članicami, ki je prevzela skupno valuto, ima razmeroma ugodne makroekonomske napovedi ter se je že v začetku leta 2005 kot prva novinka začela intenzivno pripravljati na predsedovanje Svetu EU v prvi polovici leta 2008.

Za majhno državo, kot je Slovenija, predstavlja EU pomembno priložnost ter hkrati izzive, ki so se začeli pojavljati že pred polnopravnim članstvom. Enega od le-teh je nedvomno predstavljalo prilagajanje slovenske zakonodaje evropskemu pravnemu redu ter prilagoditev celotne javne uprave na delovanje znotraj evropske integracije. Glede na vedno širši spekter javnih politik, ki jih zajema EU, so bila (in so še vedno) v ta proces vključena praktično vsa ministrstva in vladne službe. Novonastalo stanje je pomembno spremenilo odnose moči med najpomembnejšimi državnimi institucijami in vplivalo na številne javne uslužbence.

Prilagoditev organizacijskih enot izvršne oblasti in koordinacija med njimi bo tema pričujočega diplomskega dela. Ker EU nima enakega vpliva na vsa področja javnih politik, je pričakovati razlike v številu in kvaliteti sprememb, do katerih je prišlo v različnih javnih sektorjih. V diplomskem delu se bom tako osredotočila na institucionalne prilagoditve dveh organizacij izvršne oblasti – Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstva za kulturo. Skupna kmetijska politika zajema največji del izdatkov EU ter velik del evropskega pravnega reda (*acquis communautaire*), čemur mora Slovenija, če hoče sodelovati pri oblikovanju omenjene politike, posvečati veliko pozornosti. V nasprotju s kmetijsko pa je kulturna politika večinoma v rokah posameznih držav članic. Pričakovati je torej, da je kulturno ministrstvo manj vpeto v proces koordinacije evropskih zadev kot kmetijsko ministrstvo, ki se dnevno srečuje z evropskimi tematikami in mora pogosteje pripravljati stališča, ki jih bo Slovenija predstavljala in zagovarjala v Bruslju.

EU pa je na slovensko javno upravo vplivala tudi z manj očitnimi spremembami, kot so ustanovitve novih oddelkov, ki se ukvarjajo z evropskimi zadevami na posameznih ministrstvih. Slovenija je morala namreč razviti sistem koordinacije (tako medresorske in znotrajresorske kot vertikalne), ki ima namen usklajevanja stališč različnih delov izvršne oblasti. Osrednja institucija, ki skrbi za koordinacijo, je Služba vlade RS za evropske zadeve, ki skrbi, da Slovenija učinkovito sodeluje pri oblikovanju politik in pravnega reda EU, na način, da usklajuje stališča vseh vpletenih v določeno javno politiko. Od učinkovite koordinacije je namreč odvisna uspešnost delovanja Slovenije v vseh institucijah EU.

Uspešna koordinacija evropskih zadev pa je bila za Slovenijo pomembna tudi, ker je že v prvih letih polnopravnega članstva kot prva izmed novih držav članic vodila predsedovanje Svetu EU v prvi polovici leta 2008. Pri tem je bila uspešna koordinacija ne le zaželeno, temveč nujna.

2 METODOLOŠKI NAČRT

2.1 NAMEN IN CILJI PREDMETA PROUČEVANJA

Namen diplomske naloge je definirati ključne pojme, povezane s prilagajanjem izvršnih oblasti s poudarkom na evropeizaciji struktur, ki se nanašajo na določene javne politike. Raziskala bom, na kakšen način je vstop v EU vplival na stare članice ter ali so izkušnje slovenskega vstopa v EU podobne – kako je torej vstop v EU vplival na celotno slovensko izvršno vejo oblasti ter kako poteka koordinacija evropskih zadev v Sloveniji danes. Naloga se predvsem osredotoča na način, kako so se delovanju na področju evropskih politik prilagodila različna ministrstva, natančneje Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter Ministrstvo za kulturo. Cilj naloge je ugotoviti, ali zaradi različne teže evropske kmetijske in kulturne politike obstajajo razlike med stopnjo in kvaliteto prilagoditev obeh omenjenih ministrstev.

2.2 HIPOTEZE DIPLOMSKE NALOGE

V diplomskem delu bom preverjala naslednji hipotezi:

H 1: Slovenska izvršna oblast je morala zaradi vstopa v EU prilagoditi svoje delovanje na način, ki je omogočil nemoteno delovanje na področju EU zadev.

H 2: Stopnja prilagoditve je bila odvisna od področja delovanja posameznega ministrstva, pri čemer je na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano prišlo do večjih sprememb kot na Ministrstvu za kulturo.

2.3 OPREDELITEV RAZISKOVALNIH METOD IN TEHNIK

Za preverjanje zastavljenih hipotez bom uporabila naslednje metode in tehnike:

- analiza primarnih virov: uporabila bom analizo relevantne zakonodaje, tako slovenskih kot pravnih virov EU

- analiza sekundarnih virov: analizo tuje in domače razpoložljive literature ter internetnih virov bom uporabila za pojasnjevanje teoretičnih pojmov
- deskriptivna metoda: s to metodo bom opisala značilnosti prilagajanja izvršnih oblasti in koordinacije v članicah EU ter v Sloveniji
- študija primera: za preverjanje druge hipoteze bom opravila študijo primerov dveh ministrstev
- družboslovni intervju: za pridobitev konkretnih podatkov za študiji primera bom opravila družboslovni intervju z vodjema oddelkov za EU zadeve na Ministrstvu za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano ter na Ministrstvu za kulturo
- primerjalna analiza: s primerjalno analizo obeh ministrstev bom potrdila ali ovrgla drugo hipotezo

2.4 STRUKTURA DIPLOMSKEGA DELA

Diplomska naloga je sestavljena iz dveh delov, in sicer teoretičnega, v katerem bom opredelila teoretične pojme in proces prilagajanja EU v starih članicah, ter empiričnega, v katerem bom osvetlila proces prilagajanja in evropeizacije v Sloveniji.

Ožja struktura diplomskega dela je sestavljena iz petih poglavij. V tretjem poglavju bom predstavila teoretična izhodišča, torej pojme kot so koordinacija, evropeizacija ter prilagajanje na članstvo v EU. V četrtem poglavju bom definirala evropsko integracijo ter predstavila dve politiki EU: kmetijsko in kulturno. V petem poglavju bom predstavila koordinacijo EU zadev in prilagajanje nacionalnih administracij v starih članicah EU ter rezultate nekaterih empiričnih raziskav, ki raziskujejo vpliv EU na nacionalne administracije. V šestem poglavju bo pozornost namenjena Sloveniji in EU. Na kratko bom opisala pot Slovenije v unijo, prilagajanje izvršne oblasti in potek koordinacije evropskih zadev v Sloveniji ter prilagoditve javne uprave. Zadnje poglavje bo namenjeno predstavitvi rezultatov, na podlagi uporabljene metodologije pa bom potrdila ali zavrgla postavljeni hipotezi.

3 POJMOVNO – TEORETIČNA IZHODIŠČA

Zaradi lažjega razumevanja je potrebno na začetku opredeliti pojme, ki se bodo pogosto pojavljali v diplomski nalogi: evropeizacija, koordinacija in prilagajanje na vstop v EU.

3.1 EVROPEIZACIJA

Pojem evropeizacije je v politološki literaturi v luči evropskega povezovanja pogosto omenjen, vendar različno definiran. Koncept evropeizacije v literaturi ni enotno opredeljen, saj obstajajo tako široke (Olsen) kot minimalistične (Borzal, Goetz in Hix) definicije, vse pa opisujejo spremembe različnih pojavov in procesov, navadno na nacionalni in subnacionalni ravni (Fink-Hafner in Lajh 2005, 19).

Hanf in Soetendorp definirata evropeizacijo kot proces, v katerem EU postaja čedalje bolj pomembna referenčna točka za akterje na ravni držav članic. V tej politični skupnosti sodeluje čedalje več politikov, katerim le-ta predstavlja nove priložnosti za politično delovanje, hkrati pa jim vsiljuje omejitve pri svobodi tega delovanja (Hanf in Soetendorp 1998, 1).

Evropeizacija ima velik vpliv na politične procese na nacionalni ravni, na obnašanje različnih akterjev (tako javnih kot zasebnih) ter na institucije držav članic (Richardson v Hanf in Soetendorp 1998, 2).

Fink-Hafnerjeva in Lajh pa razumeta evropeizacijo kot

proces učinkovanja nadnacionalne ravni na (sub)nacionalne strukture in postopke odločanja. Nasproten proces, ki poteka od spodaj navzgor in zajema prenos preferenc z držav članic na odločanje na nadnacionalni ravni, pa praviloma razumemo kot proces evropskega povezovanja oziroma kot proces oblikovanja skupnih evropskih politik. Medtem ko proces evropeizacije učinkuje le v (sub)nacionalnih javnopolitičnih arenah držav članic oziroma pristopnic EU, se evropski javnopolitični proces odvija sočasno v javnopolitičnih arenah na različnih ravneh odločanja: (sub)nacionalnih in nadnacionalni (Fink-Hafner in Lajh 2005, 20–21).

Medtem ko Fink-Hafnerjeva in Lajh razumeta proces vplivanja nacionalne strukture na nadnacionalno raven kot proces evropskega povezovanja, pa Knill trdi, da gre le za drugo

raven evropeizacije. Trdi namreč, da se raziskovanje koncepta evropeizacije osredotoča na dve ravni: nacionalno in nadnacionalno. Raziskovanje slednjega se osredotoča na mero, do katere domači pogoji vplivajo na izide na nadnacionalni ravni oblikovanja politik. Obratno prvi sklop raziskovanj pozornost usmerja na domače spremembe, do katerih prihaja zaradi evropskih politik. V tem primeru so domače odločitve odvisna spremenljivka, na katero vpliva neodvisna spremenljivka – EU arena. Evropeizacija nacionalnih administracij je torej način, na katerega evropska integracija vpliva na domače administrativne strukture in prakse (Knill 2001, 10).

Raziskovanje vpliva evropeizacije na nacionalne administrativne strukture se na prvi pogled lahko zdi nespametno, saj evropska administrativna politika kot taka ne obstaja – administrativna politika obstaja le v nacionalnem kontekstu. Vendar ta argument spregleda pomembno dejstvo, namreč administrativni vpliv ostalih evropskih politik. Tako implementacija javnih politik vedno do določene mere vključuje tudi odločitve o administrativnih določilih. Z drugimi besedami, vsebina javne politike je tesno povezana z administrativno implementacijo le-te. Ta povezava pa je različno močna glede na področje javne politike in glede na sektor (Knill 2001, 1).

V nadaljevanju diplomskega dela se osredotočam na definicijo evropeizacije kot jo razumeta Fink-Hafnerjeva in Lajh, torej na način, kako nadnacionalno (EU) okolje vpliva na nacionalni nivo ter njegove strukture.

3.2 KOORDINACIJA

Peters definira koordinacijo kot cilj posamezne države, pri katerem so vladne politike in vladni programi kar najmanj odvečni in nekoherentni ter brez vrzeli. Nekateri drugi avtorji, kot so Mulford, Rogers in Dunsire vidijo koordinacijo kot proces, medtem ko se zdi Petersu bolj primerno ugotavljanje stopnje, do katere je koordinacija dosežena. Številne definicije koordinacije (Kochen in Deutsch) poudarjajo hierarhično naravo koordinacije in s tem zanemarjajo alternativne mehanizme zagotavljanja želenih učinkov z ohlapnejšimi medorganizacijskimi procesi. Tipična konceptualizacija vladne koordinacije je hierarhija od zgoraj navzdol, odvisna od centralnih agencij (Peters 1998, 296–298).

Koordinacija je neuspešna, če: 1.) dve organizaciji izvajata enako nalogo; 2.) nobena organizacija ne izvaja potrebne naloge; 3.) imajo javne politike z istimi strankami različne cilje in zahteve¹. Prvi primer – odvečnost – je najlažje rešljiv, tretji pa najtežje (Peters 1998, 303).

V širšem smislu koordinacija pomeni, da deli sistema delujejo skupaj bolj učinkovito, tekoče ali usklajeno kot če koordinacije ne bi bilo. Deli sistema v skupnem delovanju en drugega ne ovirajo ali zanikajo njegovih aktivnosti. Koordinacija omogoča sistemu kot celoti, da deluje bolje kot vsota njegovih delov. V našem primeru je enota analize nacionalna vlada, poudarek pa je na koordinaciji med ministrstvi, kjer je koordinacija medorganizacijski proces. Kljub temu pa je koordinacija lahko različno definirana – od centralnega, hierarhičnega nadzora, ki usmerja in nadzira javnopolitični proces, do ohlapnejšega, prostovoljnega sodelovanja med posamezniki ali organizacijami brez vmešavanja »koordinatorja«. Razlike obstajajo tudi med definicijami formalne/neformalne, vertikalne/horizontalne ter pozitivne/negativne koordinacije (Metcalf 1994, 278–279).

Pomemben vir sprememb v koordinaciji predstavlja v domači politiki povečan pomen mednarodnih in regionalnih povezav. Še posebej v Evropi nalagajo te povezave vladam dodatno koordinacijsko breme, saj morajo vlade vnaprej koordinirati javne politike in oblikovati stališča *vis-a-vis* predlogom, ki prihajajo iz Bruslja (Peters 1998, 306).

Pogosto se podcenjuje pomembnost nacionalne koordinacije politik za učinkovitost mednarodnega oblikovanja politik. V le-tem je namreč veliko multilateralnih pogajanj, ki morajo biti doma temeljito pripravljena, če naj bodo uspešna. V tem procesu je znotrajvladna koordinacija bistvenega pomena. Uspešno shajanje z vse večjo mednarodno soodvisnostjo zahteva povečane koordinacijske zmožnosti. Izziv mednarodnemu vladanju je združiti povečano soodvisnost z učinkovitimi sredstvi koordinacije. To ni izziv zgolj za mednarodne organizacije, temveč ima posledice za nacionalne vlade. Mednarodno vladanje je namreč večnivojski proces (Metcalf 1994, 271–274).

Delo nacionalnih vlad v mednarodnem okolju zahteva priprave znotraj in koordinacijo med ministrstvi, da bi se lahko oblikovalo nacionalne pogajalske cilje in definiralo cilje in taktike.

¹ Stranke so lahko tudi celotna družba.

Slabo notranje upravljanje mednarodnih odnosov ne ogroža le nacionalnih interesov, temveč tudi negativno vpliva na delovanje sistema kot celote (Metcalfe 1994, 276).

Pojem koordinacije je zelo uporaben, ko govorimo o EU. Obstaja tudi povezava med evropeizacijo in koordinacijo. Kassim namreč trdi, da koncept koordinacije ponuja širši pogled kot koncept evropeizacije (ki definira odnos med članicami in EU kot enosmeren, »top-down« odnos), saj omogoča raziskovanje tako administrativnega in institucionalnega vpliva evropskih integracij na države članice kot načina, kako članice organizirajo svoje vnose v evropski politični proces. Uporaba koncepta koordinacije v povezavi z EU omogoča tudi primerjalno dimenzijo – primerjavo načinov, kako vlade upravljajo z zahtevami, ki izhajajo iz članstva EU. Koncept koordinacije je po Kassimovem mnenju boljši od koncepta evropeizacije tudi zato, ker usmeri pozornost na en sam aspekt razmerja EU : članice in tako omogoča natančnejšo analizo od površnega pregleda vpliva EU na politično aktivnost (Kassim in drugi 2000, 235–236).

Ker so področja politik soodvisna, učinkovite priprave zahtevajo nenehno koordinacijo med ministrstvi (kmetijski problemi so povezani z okoljem, trgovske politike imajo zaposlovalne posledice, itd.). Pri oblikovanju javnih politik na evropskem nivoju se kompleksnost koordinacije med ministrstvi še poveča, saj je EU unikatna mednarodna organizacija zaradi dveh razlogov: prvič, v EU obstaja ogromno odgovornosti in področij politik, na katerih morajo članice oblikovati in koordinirati svoja pogajalska stališča, in drugič, ker zahteva od članic neprekinjeno sodelovanje pri oblikovanju politik: politike se nenehno razvijajo in dopolnjujejo. Iz tega razloga morajo imeti vlade dobro razvito, stalno mrežo za koordinacijo med ministrstvi, vpletenimi v javnopolitični proces. Znotrajvladna koordinacija je hkrati pomembna, ker je evropsko oblikovanje politik proces barantanja in pogajanj (Metcalfe 1994, 277–278).

V nadaljevanju se bom osredotočila na koordinacijo kot proces, pri katerem deli celote delujejo kar najbolj usklajeno in ki poteka tako horizontalno (medresorsko, znotrajresorsko) kot vertikalno (odnos nacionalni nivo: EU nivo).

3.3 PRILAGAJANJE (NA ČLANSTVO V EU)

Haas (v Hanf in Soetendorp 1998, 7) definira prilagajanje (ang. *adaptation*) kot sposobnost političnega akterja, da spremeni svoje obnašanje, da bi se lahko soočal z izzivi v obliki novih zahtev in s spremenjenimi sredstvi delovanja. Sprememba obnašanja se manifestira kot iskanje primernejših sredstev za izpolnitev novih zahtev. Institucionalno prilagajanje je proces iskanja rešitev za primerno prilagoditev na članstvo v EU, ki pa ni nujno posledica racionalne analize izzivov, pred katere so postavljene obstoječe ureditve. Prilagajanje tudi ni proces, ki se zgodi sam po sebi, ampak je odvisen od številnih, za vsako državo specifičnih dejavnikov: od prevladujočih institucionalnih tradicij, ravnotežja politične moči, konfiguracije interesov, ki jih zadeva članstvo v EU, do splošne politične kulture države (Hanf in Soetendorp 1998, 7).

Hanf in Soetendorp definirata tri dimenzije prilagoditev na članstvo v EU v povezavi s centralno vlado:

1. Vladno prilagajanje: ta dimenzija se osredotoča na odzive na centralnem nivoju vlade in se nanaša na organizacijske prilagoditve in spremembe institucionalnih kapacitet. Poudarek je na dejavnikih, povezanih z nacionalnim političnim stilom, ki so specifični za vsako državo posebej (na primer avtonomija oddelkov in širina centralizacije) in so pomagali oblikovati vzorce prilagoditev, ki so se pojavili. Pri tej dimenziji se raziskuje, do kolikšne mere so se v povezavi z evropskimi politikami pojavili novi akterji, nove institucionalne ureditve, postopki, pomembni za sprejemanje odločitev, ter na novo vzpostavljeni mehanizmi za koordinacijo sodelovanja razširjenega kroga akterjev. Čeprav je središče opazovanja na centralnem nivoju vlade, pa se pri dimenziji vladnega prilagajanja raziskuje tudi posledice EU članstva na vpletenost subnacionalnih akterjev pri oblikovanju in izvajanju javnih politik.
2. Politično prilagajanje: osredotoča se na odzive na politični ravni in na pripravljenost političnih akterjev, da kot odgovor na nove zahteve spremenijo svoje obnašanje. Prvi aspekt te dimenzije je splošen vzorec podpore ali nasprotovanja politični integraciji, ali obstaja splošen politični konsenz o sodelovanju in obveznostih države kot članice EU, ter kakšno je stališče bistvenih družbenih skupin in političnih strank. Drugi aspekt pa je povezan s stopnjo, do katere se na EU zavestno gleda kot na sredstvo za promoviranje nacionalnih ciljev.

3. Strateško prilagajanje: predstavlja odziv političnih odločevalcev na potrebo po oblikovanju pogajalske strategije za interakcijo med nacionalnimi in evropskimi ravni sprejemanja odločitev. Nacionalni akterji morajo namreč vedeti, da sta odnos s partnerji (ostalimi državami članicami) in dinamika evropskih institucij pomembna za uspeh v kompleksnem multilateralnem in multikulturnem okolju (Hanf in Soetendorp 1998, 8–12).

V diplomskem delu bo največ pozornosti namenjene dimenziji vladnega prilagajanja, torej organizacijskim prilagoditvam vladnih struktur, prilagoditvi akterjev na novo okolje delovanja in oblikovanju novih mehanizmov za koordinacijo.

4 EVROPSKA UNIJA IN POLITIKE EU

4.1 KAJ JE EVROPSKA INTEGRACIJA?

Pojem evropske integracije vsebuje dva medsebojno povezana procesa: 1) delegiranje javnopolitičnih pristojnosti na nadnacionalno raven s ciljem doseči določen javnopolitični izid; ter 2) ustanovitev novih političnih institucij z izvršno, zakonodajno in sodno oblastjo (Goetz in Hix 2001, 3).

Pri prvem procesu je za domače akterje in institucije pomembno, kako delegiranje moči na evropsko raven vpliva na politične izide v domači areni. Glavne pristojnosti EU so na področjih regulacije trga, redistribucijskih politik in makroekonomske stabilizacije, kar posledično vpliva na domače javne politike (Goetz in Hix 2001, 3–6).

Drugi proces evropske integracije pa zajema novoustanovljeno raven političnih institucij, ki dopolnjujejo obstoječe nacionalne institucionalne strukture. Ta struktura vladanja na evropskem nivoju zagotavlja posebno okolje za domače politične akterje. Na evropski ravni si tako izvršna oblast delijo Svet EU (v katerem so zastopane nacionalne vlade preko svojih ministrov) ter Evropska komisija, ki je tudi odgovorna za implementacijo primarne in sekundarne zakonodaje EU. Zakonodajno vejo oblasti si delijo Svet EU in Evropski parlament, sodno vejo pa predstavljajo Evropsko sodišče in sodišča v državah članicah. Poleg teh institucij pa v EU areni obstaja še množica drugih akterjev, kot so lobistične skupine, interesne skupine, predstavniki sindikatov, nevladne organizacije, itd. Ta kompleksnost javnopolitičnega procesa lahko vodi k izidom, ki so drugačni od prvotno zastavljenih namenov vlad (Goetz in Hix 2001, 6–8).

Evropska integracija prinaša priložnost za delegiranje moči na evropsko raven in novo institucionalno areno za zasledovanje domačih javnopolitičnih ciljev (Goetz in Hix 2001, 9).

EU kot najočitnejša posledica evropskega povezovanja je zaradi oblike in obsega sodelovanja držav drugačna od mednarodnih organizacij, zato se jo pogosto poimenuje kot nadnacionalno strukturo »*sui generis*«, saj ne ustreza standardnim definicijam političnih ureditev (Fink-Hafner in Lajh 2005, 12).

4.2 POLITIKE EU

Večina pomembnejših politik EU ima korenine v ustanovnih pogodbah (Nugent 1999, 319). Ena od pomembnejših značilnosti EU politik je velik razpon in raznolikost le-teh. Politike segajo vse od ekonomskih, kot je vzpostavitev enotnega notranjega trga, do neekonomskih politik, kot so skupna zunanja in varnostna politika, okoljska politika in boj proti kriminalu, ki se dolgo niso smatrale kot skrb EU, pa vendar je na teh področjih prišlo do pomembnega napredka (Nugent 1999, 345–346).

Politike se razlikujejo tudi glede na stopnjo vpletenosti EU. Na področjih, kjer ima EU veliko pristojnosti, so zagotovljeni učinkoviti pravni in finančni javnopolitični instrumenti. Primeri takšnih politik so skupna trgovinska politika, skupna kmetijska politika in skupna ribiška politika. Tu se večina pomembnih javnopolitičnih odločitev, na primer cene kmetijskih proizvodov ali ribolovne kvote, sprejemajo na EU nivoju, njihova natančna implementacija pa je v rokah posameznih držav. Na področjih, kjer je vpletenost EU zanemarljiva, pa so javnopolitični procesi omejeni zgolj na občasne izmenjave idej in informacij med zainteresiranimi stranmi. Politike, ki sodijo v ta spekter, vključujejo izobraževanje, zdravstvo in pokojninske sisteme (Nugent 1999, 346–348). Tudi kulturna politika, o kateri bo govora v nadaljevanju, spada v to skupino politik.

Različne stopnje razvoja javnih politik v EU lahko razložimo z dejstvom, da obstajajo med državami članicami znatne razlike med mnenji, na kakšen način bi bilo potrebno urediti določeno javnopolitično področje. Članice morajo namreč v prvi vrsti ugotoviti, ali je določena ureditev v njihovem nacionalnem interesu ali ne. Kljub temu pa danes obstaja le malo javnopolitičnih področij, v katere EU ne bi bila na nek način vpletena (Nugent 1999, 348–349).

Helen Wallace trdi, da je način sprejemanja politik v EU odvisen od metode javnopolitičnega procesa. Različne metode odražajo funkcionalne razlike med javnopolitičnimi področji in različne institucionalne prakse, ki so se skozi čas oblikovale in tudi spreminjale. Te metode so: komunitarna metoda, regulativna metoda, distribucijska metoda, odprta metoda koordinacije in intenzivni transgovernmentalizem (Wallace in drugi 2005, 77–89).

4.2.1 KMETIJSKA POLITIKA EU

Skupna kmetijska politika (SKP) je ena od najstarejših politik EU – njeni začetki segajo v 60. leta prejšnjega stoletja – in je najbolj integrirana od vseh EU sektorskih politik. Hkrati je najbolj kontroverzna evropska politika, saj zavzema približno 45 % letne porabe EU, povzroča presežke hrane in prispeva k onesnaževanju zaradi velike uporabe gnojil ter pesticidov. Zaradi uvoznih omejitev ter izvoznih subvencij je vir trenj v zunanjih gospodarskih odnosih, pogosto pa je bila tudi vzrok trenj med državami članicami² (Dinan 2005, 354–355).

Kmetijski sektor v EU zavzema 5.3 % delovnega prebivalstva ter znaša 8 % skupnega EU izvoza (Dinan 2005, 354), hkrati pa je največji porabnik proračuna EU (Nugent 1999, 413). Čeprav z ekonomskega stališča SKP ni smotrna, jo je treba razumeti v luči zgodovine in politik EU, ki dajejo prednost inkrementalnim spremembam namesto radikalnim (Dinan 2005, 354–355).

Ker imajo posamezne članice pogosto različne predstave o tem, kakšna je vloga kmetijstva v EU, je oblikovanje SKP zelo zahteven proces (Erjavec 1998, 99). Nacionalne vlade še vedno menijo, da kmetijstvo zahteva posebno obravnavo tako zaradi narave sektorja kot tudi zaradi političnih razlogov, med katere sodita velik vpliv kmetijskega lobija in dejstvo, da kmetje predstavljajo pomemben del volilnega telesa. Hkrati so kmetijski ministri že od začetkov SKP oblikovali posebno identiteto³ (Fink-Hafner 1995, 56–57).

Še preden je bila Evropska skupnost osnovana, je bilo kmetijstvo v povojni Evropi zaradi izkušenj z lakoto in pomanjkanjem občutljiva nacionalna tema ter področje, ki je do sredine 50. let postalo močno varovano. Iz tega razloga se vlade niso imele namena odreči tradicionalnim intervencionističnim metodam, uporabljenim za zagotavljanje nivoja cen in zaslužkov kmetovalcev (Dinan 2005, 355).

² Predlog financiranja SKP iz lastnih sredstev EK je povzročil t.i. krizo praznega stola leta 1965 (Dinan 2005, 49).

³ Večja aktivnost kmetijskega sektorja v primerjavi z drugimi se kaže tudi v dejstvu, da se kmetijski ministri srečujejo pogosteje kot ministri drugih sestav Sveta EU (razen zunanjih ministrov) (Nugent 1999, 413).

SKP je bila zasnovana na naslednjih načelih:

- Skupni trg: kmetijski proizvodi se znotraj Evropske skupnosti gibajo svobodno
- Preference skupnosti: proizvodom ES je potrebno dati prednost pred proizvodi drugih držav
- Finančna solidarnost: stroški SKP se krijejo iz evropskega proračuna in ne iz proračunov posameznih držav članic (Dinan 2005, 356–357).

Glavni cilji SKP, zapisani v Rimski pogodbi, so tako bili:

- povečati kmetijsko produktivnost s pospeševanjem tehničnega napredka in zagotavljanjem racionalnega razvoja kmetijske proizvodnje ter z optimalno uporabo proizvodnih dejavnikov, zlasti delovne sile
- s tem zagotoviti primerno življenjsko raven kmetijske skupnosti, zlasti s povečanjem individualnega zaslužka oseb, ki se ukvarjajo s kmetijstvom
- stabilizirati trge
- zagotoviti redno preskrbo
- zagotoviti, da je preskrba potrošnikom dostopna po primernih cenah (Rimska pogodba, 33. čl.)

Regulatorni mehanizmi SKP so povzročili pozitivne učinke: uresničili so vse zgoraj naštete cilje SKP, razen zadnjega, saj so potrošniki plačevali visoke cene zaradi mehanizma postavljanja minimalnih cen posameznih proizvodov ter visokih uvoznih dajatev na uvoženo hrano. Zaradi mehanizmov, ki so bili sprejeti za uravnavanje trga, je prišlo do resnih ekonomskih, okoljskih in političnih problemov:

- garantirane cene, ki niso bile nikakor povezane s povpraševanjem, so povzročile velike presežke
- presežke je bilo potrebno shranjevati, za kar se je porabilo veliko denarja
- veliki kmetje so služili občutno več od malih kmetov
- da bi povečali proizvodnjo, so kmetje uporabljali velike količine gnojil, pesticidov in herbicidov

- vzdrževanje sistema kvot, tarif in dajatev je bilo v nasprotju z nameni skupnosti, da bi promovirala liberalizacijo trgov v drugih sektorjih
- podpora izvoznih cen je popačila cene na svetovnem trgu in privedla do trgovinskih sporov (Dinan 2005, 359–360)

Zaradi omenjenih problemov je bila SKP v začetku 80. let zrela za temeljite reforme. Prvi val reform je prišel leta 1984 in je urejal področje mleka in mlečnih izdelkov, reforma leta 1992 pa je pomembno preoblikovala SKP. Spremenila sta se način zaščite in financiranje kmetijstva, tako da sta se umirili proizvodna in proračunska rast, ni pa se dotaknila temeljnih načel SKP. Ohranjena notranja protislovja in nadaljnji pritiski zunanjetrgovinskih partnerjev pa terjajo nove spremembe kmetijske politike (Erjavec 1998, 100).

Širitve Evropske skupnosti niso pripomogle k rešitvi, saj so imele nove članice velike kmetijske sektorje, kar je še pripomoglo k presežkom. Vse več je bilo zahtev po reformi SKP. EU je državam kandidatkam postavljala težke pogoje za njihovo vključitev v sektor ter dolga prehodna obdobja. V času pristopnih pogajanj s Španijo in Portugalsko so bili stroški SKP že tako visoki, da je grozil proračunski bankrot. Da bi si ES lahko privoščila širitev, je morala reformirati SKP in povečati prispevke v proračun. Podobni problemi širitve SKP na nove države so se pojavili, ko se je EU pripravljala na širitev na srednje- in vzhodnoevropske države. Uradni stroški širitve SKP na te države predstavljajo 9% proračuna EU. EU je zato določila dolga prehodna obdobja za sprejem celotne SKP za nove članice, kar utemeljuje z velikimi razlikami v cenah kmetijskih proizvodov starih in novih držav članic. V nasprotnem primeru bi lahko hitrejše uravnavanje cen v novih članicah lahko povzročilo inflacijo (Ruano 2003, 3–10).

Pri oblikovanju SKP gre za komunitarno metodo oblikovanja politik. Odločitve se oblikuje in sprejema na nadnacionalni ravni, saj je moč prenesena iz nacionalnega na EU nivo (Wallace in drugi 2005, 79–80). Komunitarni način se uporablja za politike ES (prvi steber) in predstavlja nadnacionalni sistem pravil, določa obveznosti držav članic in postopke odločanja. Poglavitne značilnosti komunitarne metode:

- Države članice so prenesle (del) pristojnosti oblikovanja in sprejemanja instrumentov na tri institucije EU: EK, Svet EU in EP.

- Pristojnosti so uravnoteženo porazdeljene med institucijami. Uravnoteženost zagotavlja spoštovanje enakopravnosti in pravic vseh držav članic ter uveljavitev interesov EU.
- EK ima zakonodajno pobudo in tako zagotavlja, da predlogi namesto interesov posameznih držav članic vključujejo interese EU, medtem ko Svet in EP odločata o predlogih Komisije. Pri tem odločanju se praviloma posvetujeta z ECOSOC in Odborom regij.
- Svet največkrat odloča s kvalificirano večino.
- Za enotno razlago prava ES je pristojno Sodišče Evropskih skupnosti.
- Pravni red ES je nad pravnim redom držav članic (SVEZ 2005).

S SKP se na nadnacionalnem nivoju ukvarja precejšnje število delovnih skupin in institucij. V EK je eden od komisarjev zadolžen za področje kmetijstva in razvoja podeželja ter eden za področje pomorskih zadev in ribištva. Ena od sestav Sveta EU je Svet za kmetijstvo in ribištvo, v EP pa se s kmetijsko politiko ukvarjata Odbor za kmetijstvo in razvoj podeželja ter Odbor za ribištvo (EUROPA – Portal Evropske unije 2008), za SKP pa je zadolženih še 26 delovnih skupin Sveta EU (priloga A).

4.2.2 KULTURNA POLITIKA EU

V nasprotju s kmetijsko politiko, ki se odvija večinoma v nadnacionalni areni EU, je kulturna politika še vedno v rokah posameznih držav članic. To pa še vedno ne pomeni, da EU nima izdelane kulturne politike.

V preambuli Maastrichtske pogodbe je zapisano, da so kulturna sfera in regulirajoče politike prepuščene državam članicam. V 128. členu Maastrichtske pogodbe je zapisano, da EU podpira razvoj kultur držav članic, upošteva nacionalno in regionalno raznovrstnost, v *acquis communautaire* pa v ožje področje kulture sodi še izsek kulturnih postavk v zvezi z javnimi mediji, kulturno industrijo ter avtorskim pravom. V nasprotju z nekaterimi drugimi področji, kot je na primer kmetijska politika, se pravni red EU relativno malo neposredno dotika področja kulture, na kulturno politiko pa imajo lahko velik vpliv tudi ostala določila *acquisa*, in sicer tista, ki govorijo o prostem pretoku ljudi, kapitala, blaga in storitev, saj se ta določila dotikajo delujočih na področju kulture ter dela finančnih, tržnih in institucionalnih

okoliščin, pomembnih za kulturno delovanje v državah članicah ter za kulturno menjavo med njimi (Baškovič 1998, 37).

Kultura je in bo ostala predvsem v pristojnosti držav članic - v nekaterih državah se z njo ukvarjajo večinoma na regionalni ali na lokalni ravni. Člen 151 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti ne določa harmonizacije zakonov in predpisov držav članic na področju kulture. Pri ukrepanju na EU ravni je potrebno v celoti upoštevati načelo subsidiarnosti, v skladu s katerim EU podpira in dopolnjuje ukrepe držav članic in jih ne nadomešča (Evropska komisija 2007).

Aktivnosti kulturne politike so usmerjene k spodbujanju sodelovanja med državami članicami in, v kolikor je potrebno, podpiranju njihovega delovanja na naslednjih področjih: izpopolnjevanje znanja o kulturi in zgodovini evropskih narodov, ohranjanje kulturne dediščine evropskega pomena, nekomercialna kulturna izmenjava ter umetniško in literarno ustvarjanje. Za doseganje teh ciljev se uporabljajo štiri ukrepi: sodelovanje med državami članicami, upoštevanje kulturnih aspektov znotraj ostalih EU politik, sodelovanje med unijo in članicami s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami⁴ ter posebni ukrepi za podporo aktivnosti držav članic, ki imajo lahko dve obliki: spodbujevalni ukrepi brez harmonizacije prava in predpisov držav članic in priporočila, ki jih soglasno sprejme Svet EU (Moussis 2000, 130).

Pogost izziv pri delovanju EU v skladu s členom 151(4) Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti⁵ je najti pravo ravnotežje med različnimi cilji javne politike, vključno s spodbujanjem kulturne raznolikosti. Obstaja tesna povezava med spodbujanjem kulture in ustvarjalnosti in zakonodajo EU na področju avtorskih pravic. Zakonodaja namreč varuje pravice avtorjev, producentov in umetnikov in jim tako zagotavlja primerno plačilo z njihovo delo, ko omogoča obsežno razširjanje zaščitenih del ali zvočnih zapisov in s tem spodbuja dostop državljanov do bogate kulturne dediščine Evrope. Direktiva o televiziji brez meja (edina direktiva EU s področja kulture), sprejeta leta 1989, je z določitvijo pogojev za čezmejno prenašanje televizijskih programskih vsebin na evropskem notranjem trgu vzpostavila pravni okvir za prost pretok evropskih avdiovizualnih vsebin v okviru EU, kar je

⁴ Kultura se priznava kot pomemben del glavnih programov in instrumentov sodelovanja EU in dvostranskih sporazumov s tretjimi državami. Predstavlja tudi ključni del sodelovanja s Svetom Evrope (Evropska komisija 2007).

⁵ Člen 151(4) PES: Skupnost pri svoji dejavnosti na podlagi drugih določb te pogodbe upošteva kulturne vidike, zlasti zaradi spoštovanja in spodbujanja raznolikosti svojih kultur.

prispevalo h krepitvi pluralizma medijev in kulturne različnosti. Kulturni vidiki igrajo pomembno vlogo tudi pri državnih pomočeh. EK je v povezavi s tem v preteklosti sprejela številne nacionalne ukrepe, ki so prinesli korist različnim področjem, kot so muzejska dejavnost, nacionalna dediščina, gledališka in glasbena produkcija, itd. (Evropska komisija 2007).

Kulturne dejavnosti v EU – film in avdiovizualne dejavnosti, založništvo, glasba in obrt – so pomemben vir delovnih mest, saj zaposlujejo okoli sedem milijonov ljudi. EU je gospodarsko odgovorna za to področje in želi evropskim dejavnostim zagotoviti prave pogoje za njihovo mednarodno konkurenčnost (EUROPA - Portal Evropske unije 2008).

»EU s programi podpira nekatere kulturne dejavnosti, da bi laže izkoristile priložnosti, ki jih ponujajo enotni trg in digitalne tehnologije. Prizadeva si tudi zmanjšati birokracijo, olajšati dostop do sredstev, pomagati pri raziskovalnih projektih ter spodbujati boljše sodelovanje s partnerji v uniji in zunaj nje ter tako ustvariti dinamično okolje za te dejavnosti« (EUROPA - Portal Evropske unije 2008).

Kulturno področje je vpleteno tudi v številne ostale evropske politike, na primer v izobraževalno politiko (kamor spada učenje tujih jezikov), in na področja znanstvenih raziskav, informacijske družbe, družbenega in regionalnega razvoja ter novih informacijskih tehnologij. Evropski socialni in regionalni sklad skupaj namenita do 500 milijonov € na leto za projekte, povezane s kulturo (EUROPA - Portal Evropske unije 2008).

V zadnjih letih so države članice, z namenom doseganja skupnih ciljev, raziskovale nove oblike tesnejšega sodelovanja. Tudi redne ministrske konference prispevajo k izmenjavam najboljših praks in sodelovanja. Evropski parlament v svojih poročilih in priporočilih redno poziva k okrepljenemu sodelovanju, Ekonomsko socialni odbor in Odbor regij pa poudarjata vlogo organizirane civilne družbe ter lokalnih in regionalnih organov (Evropska komisija 2007).

Pri oblikovanju kulturne politike gre za metodo koordinacije javnih politik oziroma odprto metodo koordinacije (OMK), ki temelji na strokovnih argumentih in promoviranju modernizacije ter inovacij. Pri tem gre za mehkejše javnopolitične spodbude v nasprotju s »trdimi«, pogosto pravno zavezujočimi metodami, ki od članic zahtevajo sodelovanje. Te metode so med drugim delitev izkušenj in širitev dobrih praks. OMK deluje na področjih, kjer

EU nima (in verjetno nikoli ne bo imela) javnopolitične moči in je tako mehanizem za širjenje vpliva EU v domače javnopolitične procese (Wallace in drugi 2005, 85–86). OMK se uporablja na javnopolitičnih področjih, kot so zaposlovanje, socialno varstvo, izobraževanje in mladina. Na teh področjih je OMK pomagala okrepiti oblikovanje politik držav članic, saj redno sodelovanje v evropskem procesu poveča pomen teh politik na nacionalni ravni in spodbuja države članice. Države članice se pri tem ena od druge učijo najboljših praks, akterjem na teh javnopolitičnih področjih pa je omogočena zastopanost na evropskem nivoju, ki drugače ne bi bila mogoča (Evropska komisija 2007).

OMK ponuja ustrezen okvir za sodelovanje med državami članicami na področju kulture. Metoda je zelo primerna za področje, kot je kultura, kjer pristojnosti v veliki meri ostajajo na ravni posameznih držav. Značilnosti OMK so dogovori o skupnih ciljih, redno spremljanje napredovanja v smeri teh ciljev in izmenjava najboljših praks in podatkov. Glavni cilj pri tem je medsebojno učenje. Osnovnega pomena pa je, da se pri oblikovanju OMK na področju kulture v celoti upoštevajo posebne lastnosti tega sektorja (Evropska komisija 2007).

Na evropski ravni se s področjem kulture ukvarjajo vse glavne institucije. Kulturna politika spada v pristojnost Sveta za izobraževanje, mlade in kulturo, medtem ko v EK področje kulture sodi med naloge komisarja za izobraževanje, usposabljanje, kulturo in mlade (EUROPA – Portal Evropske unije 2008). S področjem kulture se ukvarjata dve delovni skupini Sveta: K 3 (Odbor za kulturna vprašanja) in K 4 (Delovna skupina za avdio-vizualno politiko) (SVEZ 2005). V EP se s kulturnim področjem ukvarja Odbor za kulturo in izobraževanje (EUROPA – Portal Evropske unije 2008).

5 KOORDINACIJA EU ZADEV IN PRILAGAJANJE IZVRŠNIH OBLASTI V EU

5.1 KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV

Koordinacija evropskih zadev za države članice predstavlja velik izziv, saj morajo biti stališča, ki jih zastopajo v institucijah EU, doma natančno izdelana ter medresorsko usklajena. Za nove članice je to še poseben izziv, saj morajo razviti sistem vertikalne in horizontalne koordinacije. To pomeni, da morajo najti način, kako zagotoviti kar najuspešnejše sodelovanje različnih akterjev na nacionalni in nadnacionalni ravni.

Vstop v EU predstavlja za države povečane zahteve po koordinaciji, saj članstvo povečuje odgovornost in vladne dejavnosti. Z vstopom se poveča kompleksnost sprejemanja odločitev in sicer na več področjih. Poleg koordiniranja svojih notranjih politik morajo vlade zagotoviti, da so njihovi predlogi v Bruslju usklajeni z notranjimi stališči. Na te pritiske so se članice odzvale različno. Nekatere so koordinaciji posvetile nizko prioriteto, nekatere pa jo aktivno izvajajo. Za nekatere države (Francija, Velika Britanija) je koordinacija pomemben cilj, v katerega vlagajo veliko časa in truda, da zagotovijo, da njihova vlada v Bruslju govori z enotnim glasom. Stopnja ambicij po koordinaciji se spreminja tudi s stopnjo sektorizacije sprejemanja politik (Kassim in drugi 2000, 1–2).

Tudi tam, kjer je koordinacija pomemben politični cilj, se porajajo vprašanja, na kakšen način le-to doseči. Le-ta je lahko vodena od zgoraj (od centra vlade), ali pa iz nižjih ravni administracije. Tudi če se vlada odloči za centralno koordinacijo, še vedno obstaja odprto vprašanje, kje naj se center koordinacije nahaja. Ena možnost je v ta namen ustanoviti posebno organizacijo, z nevarnostjo, da bo le-ta imela premajhno moč. Na drugi strani lahko prelaganje koordinacije na že obstoječe ministrstvo nadaljuje ali okrepi obstoječe rivalstvo in konflikte. In katero ministrstvo? Dve najpogostejši možnosti sta ministrstvo za zunanje zadeve in ministrstvo za gospodarstvo. Obe možnosti imata prednosti in slabosti, vlade pa se morajo odločiti, kateri organizaciji bodo podelile to pristojnost (Kassim in drugi 2000, 2).

Ker evropske politike vedno bolj zadevajo državljane članic, postajajo vedno bolj spolitizirane. Včasih so bile evropske politike močno oddaljene od nacionalnih prestolnic, zato so bile večinoma v rokah zunanjih ministrov. Vpliv EU pa je postal veliko bolj

neposreden, zato so politiki ugotovili, da lahko vplivajo na svoje volivce s svojo učinkovitostjo v Bruslju. Potreba po koordinaciji s strani vlade je tako postala izrazito nujna (Kassim in drugi 2000, 3).

Članice EU se soočajo z različnimi pritiski po koordinaciji EU zadev, med katerimi so naslednji:

- Status EU kot sistem sprejemanja javnih politik z avtoriteto vsiljevanja zavezujočih obveznosti za članice. Iz tega razloga je treba braniti nacionalna stališča.
- Rastoča pristojnost EU na strateško pomembnih javnopolitičnih področjih (notranji trg, socialna politika, itd.).
- 6-mesečno predsedovanje EU, ki zahteva učinkovito nacionalno koordinacijo.
- Medvladna zasedanja, na katerih se sprejemajo odločitve o institucionalnih spremembah, ki imajo daljnosežne posledice za članice. Tu morajo biti nacionalna pogajalska stališča jasno definirana.
- Potreba po varovanju nacionalnih interesov (kmetijstvo v Franciji, ribolov in proračunski prispevki v Veliki Britaniji).
- V nekaterih državah je članstvo v EU že od nekdaj sporno, zato se vlade čutijo zavezane poudarjati prednosti članstva (Kassim in drugi 2000, 4–6).

EU je eden od najbolj zahtevnih virov potreb po koordinaciji, s katerim se soočajo vlade, saj med drugim zahteva tudi stalno vpletenost članic. Članice morajo biti hkrati angažirane na dveh ravneh – domači in evropski. Iz tega razloga mora v samih državah obstajati kompleksen sistem vertikalnih in horizontalnih povezav. Vlade morajo sprejemati odločitve o ciljih koordinacije, primernih strukturah in postopkih za njeno izvajanje in razdeliti pristojnosti. Vsaka raven ima specifične zahteve, vključuje različne akterje in je podvržena drugačnim pritiskom in pogojem. Vlade morajo zadovoljiti domače subjekte in hkrati sprejemati stališča, ki bodo lahko v Bruslju predmet pogajanj (Kassim in drugi 2000, 6).

Vladam predstavlja težavo tudi fragmentiranost institucij na evropski ravni, saj si tu moč delijo različne institucije, obenem pa ne obstaja en sam zakonodajalec. Vsaka institucija je notranje diferencirana, ima svoje metode, postopke in kulturo (Kassim in drugi 2000, 6–7).

Sektorizacija EU je še en problem za nacionalno koordinacijo. Vsak javnopolitični tip ima svojo logiko in potencial za konflikte. Vertikalne povezave med arenami oblikovanja politik so močne, medtem ko so horizontalne šibke (Kassim in drugi 2000, 7).

Kassim v primerjalni študiji desetih držav članic EU⁶ ugotavlja, da so se vse proučevane države odzvale na članstvo v EU s posebnimi ureditvami za koordinacijo EU zadev. Podobnosti, ki jih zazna med vsemi državami so naslednje:

- Vodje vlad imajo na razpolago specializirano strokovno in institucionalno podporo, ki jim omogoča opravljanje svoje vloge v procesu sprejemanja odločitev.
- Zunanji ministri imajo še vedno centralno vlogo v nacionalnih procesih koordinacije, vendar se le-ta manjša.
- Medresorsko koordinacijo EU zadev upravljajo mehanizmi, posebej zasnovani v ta namen.
- Posamezna ministrstva so prilagodila svojo notranjo organizacijo in postopke delovanja.
- Nacionalni parlamenti imajo formalno vlogo v evropskem javnopolitičnem procesu, vendar imajo le redko vpliv nanj.
- Večina članic ima za področje EU zadev ministra brez listnice ali podobno službo (ki nima takšne odgovornosti kot ostala ministrstva), ki pa navadno ni center koordinacije (Kassim in drugi 2000, 237–241).

Čeprav so podvržene enakim pritiskom, so proučevane države članice razvile različne sisteme koordinacije. Največje razlike so naslednje:

- Čeprav so pomembna v vseh članicah, imajo zunanja ministrstva v proučevanih državah zelo različne vloge.
- Države se razlikujejo po vlogi posameznih ministrstev v celotnem procesu koordinacije.
- Članice imajo zelo različne koordinacijske ambicije: nekatere imajo jasno strategijo, s katero želijo oblikovati skupna stališča o vsaki temi in na vsaki točki odločanja,

⁶ Velika Britanija, Nemčija, Francija, Italija, Španija, Portugalska, Grčija, Belgija, Avstrija in Danska

medtem ko imajo druge bolj skromne ambicije in se pri koordinaciji osredotočajo le na pomembnejša področja.

- Države s centralno vlado se zelo razlikujejo od držav, kjer so v sprejemanje odločitev, torej tudi v proces koordinacije, vpletene tudi subnacionalne vlade (regije, zvezne države).
- Države so oblikovale različne mehanizme koordinacije v obliki posebnih enot, odborov in sestankov (Kassim in drugi 2000, 243–249).

Bistvena ugotovitev Kassimove primerjalne analize je, da so sistemi, ki so jih članice razvile za koordinacijo EU zadev, zasnovani predvsem na že prej obstoječih domačih institucionalnih strukturah in vrednotah (Kassim in drugi 2000, 253). Kljub vsemu torej različnost ostaja in obeti o skupnem EU modelu administracije so zelo oddaljeni.

5.2 PRILAGAJANJE IZVRŠNIH OBLASTI ČLANIC EU

Empirične ugotovitve glede vpliva EU na izvršno oblast držav članic se med seboj razlikujejo. Čeprav prihaja pri prilagajanju izvršnih oblasti do določenih podobnosti med različnimi državami, pa vseeno obstajajo velike razlike v načinu izvedbe teh prilagoditev. V nadaljevanju poglavja je predstavljenih nekaj empiričnih ugotovitev raziskovalcev, ki so se ukvarjali z vplivom EU na nacionalne administracije.

Študije o vplivu EU na spremembe na nacionalnih ravneh ugotavljajo, da so pri prilagajanju pomembni nacionalni konteksti ter sposobnosti nacionalnih administracij, da se prilagajajo, internalizirajo ali celo nevtralizirajo evropske pritiske. Vladne prilagoditve so se zgodile na inkrementalen način, zgrajene na tradicijah in ureditvah, ki so obstajale že prej. Obstoječe nacionalne administrativne strukture, intelektualni konstrukti in predhodne poti zgodovinskega razvoja namreč preprosto ne izginejo, ko se pojavi koncept evropske integracije. Zato nekateri menijo, da bi bilo bolje govoriti o »domestifikaciji« (ang. *domestication*) kot o evropeizaciji. V luči moči nacionalnih tradicij se EU pripisuje učinek prilagajanja, ne pa spreminjanja nacionalnih izvršnih ureditev. EU zato po vsej verjetnosti ne bo povzročila konvergence v izvršilnih vejah nacionalnih držav (Goetz v Goetz in Hix 2001, 214–217).

Raziskovalci se strinjajo, da je EU pomembna in vpliva na nacionalne spremembe političnih sistemov članic, niso pa si edini v tem, koliko in kakšna je vloga evropskih integracij pri razlagi teh sprememb. Izolirati »EU efekt« je veliko lažje v primeru kasneje pridruženih članic, kot so Avstrija, Finska in Švedska. Le-te so se namreč morale prilagoditi spremembam tako rekoč čez noč, v nasprotju s starimi članicami, pri katerih so bile spremembe inkrementalne in so trajale več desetletij (Raunio in Tiilikainen 2003, 2–3).

Hanf in Soetendorp sta opravila primerjalno študijo, kjer sta primerjala prilagajanje izvršnih oblasti majhnih držav⁷ na EU. Na podlagi individualnih študij majhnih držav sta prišla do ugotovitve, da v nobeni izmed držav glede vladnega prilagajanja ni prišlo do nenadnih sprememb po članstvu v EU, saj so se vladne prilagoditve dogajale inkrementalno in so gradile na tradicijah in prej obstoječih ureditvah. Vladne prilagoditve so bile večinoma vrsta *ad hoc* odgovorov na nastajajoče probleme in zahteve. Nobena od držav tako ni ustanovila posebnega ministrstva, namenjenega EU zadevam, temveč so se nove naloge preprosto dodale že obstoječim na posameznem ministrstvu. Največ, do česar je prišlo, je bila ustanovitev dodatnega sektorja za EU zadeve znotraj obstoječih ministrstev, namenjenega medsektorski in medministrski koordinaciji (Hanf in Soetendorp 1998, 186–188).

Čeprav v preučevanih državah ni prišlo do velikih sprememb v organizaciji in stilu sprejemanja politik kot odgovor na evropeizacijo javnih politik, pa so morale organizirati svoj vnos nacionalnih administracij v mnogonivojsko areno EU oblikovanja in sprejemanja politik. Vse države so se hitro naučile, da EU ni le ena od mednarodnih organizacij. Ker zunanja ministrstva ne zadoščajo kot posrednik med posameznimi ministrstvi in mednarodno organizacijo, so vse proučevanje članice ustanovile nekakšen koordinacijski sistem, ki oblikuje nacionalni vnos v evropski sistem sprejemanja politik (Hanf in Soetendorp 1998, 188).

5.3 PRILAGAJANJE NACIONALNIH ADMINISTRACIJ MED KONVERGENCO IN DIVERGENCO

Ker so vse članice EU podvržene enakim pogojem za sprejemanje javnih politik na nivoju EU ter za njihovo implementacijo doma, bi lahko pričakovali, da se bodo razlike v nacionalnih

⁷ Države, zajete v njuno raziskavo so: Belgija, Nizozemska, Danska, Irska, Grčija, Španija, Avstrija, Švedska, Norveška in Švica. Čeprav zadnji dve državi nista članici EU, EU vseeno vpliva tako na njuno notranjo kot tudi zunanjo politiko.

administracijah posameznih držav postopno začele zmanjševati. Kljub temu pa še vedno obstajajo pomembne razlike, zaradi katerih ni pričakovati, da bo v bližnji prihodnosti prišlo do konvergence nacionalnih sistemov izvršne oblasti.

Čeprav je EU le eden od mnogih virov potrebe po koordinaciji, je zagotovo najbolj zahteven. Karakteristike EU zahtevajo oblikovanje in vzdrževanje kompleksnih sistemov horizontalnih in vertikalnih povezav. Vlade morajo sprejeti odločitve o ciljnih koordinacije, o primernih strukturah in postopkih za doseg te ciljev in o razdelitvi odgovornosti. Vsaka raven pa zahteva samosvoje zahteve, vključuje drugačne akterje in je predmet drugačnih (pogosto nasprotujočih si) pritiskov in zahtev. Te karakteristike EU zahtevajo verigo koordinacije, ki sega od ministrstev in medministrske koordinacije na domači ravni do koordinacije interakcije med EU in nacionalnim okoljem ter koordinacije z Brusljem (Kassim in drugi 2000, 6).

Politike EU soočajo vlade z izzivi, ki so enkratni v smislu njihovega dosega in kompleksnosti. Koordinacija tu se namreč popolnoma razlikuje od zahtevnih nalog domače koordinacije, kot je nadzor nad javno porabo, soočanje z dolgoročno brezposelnostjo, imigracijami ter varovanjem reda in miru (Kassim in drugi 2000, 10).

Zaradi vseh teh razlogov bi bila pričakovana konvergenca nacionalnih stilov ter strukturnih in proceduralnih sredstev implementacije evropskih politik. Raznolikost odgovorov držav na te zahteve je glavni del uganke o koordinaciji v EU (Kassim in drugi 2000, 10).

Med pomembnejšimi pritiski za konvergenco nacionalnih administracij so naslednji:

- Glavni pritisk je dejstvo, da se članice soočajo s podobnim okoljem in izzivi. S tem, ko morajo upoštevati EU pravila, procese in norme, je v njihovem interesu, da zagotovijo, da so doma zagotovljene razmere, ki jim dovoljujejo na EU raven vnesti primeren vnos.
- Mimikrija in učenje: nekatere države se zdijo kot vodje in druge države posnemajo njihove strukture in postopke. Države posnemajo članice s podobnimi političnimi sistemi ali podobnimi administrativnimi stili.
- Prisila: zakonodaja in sodišča EU predstavljajo šibkejša, a vseeno močna sredstva prisile. Pogodbene obveznosti in sekundarna zakonodaja zavirajo svobodo vlad, da bi ravnale prosto.

- Socializacija v skupen sistem vrednot in praks.
- Optimizacija: ko se vlade soočajo z enakimi izzivi, naj bi nastala postopna konvergenca nacionalnih praks k najučinkovitejši rešitvi (Kassim in drugi 2000, 10–11).

Kljub tem razlogom pa se nacionalna divergenca vseeno nadaljuje. Pritiski za ohranjanje nacionalnih vzorcev so med drugim:

- Stili politik: »bottom-up« ali »top-down« stil: ali vlada ravna avtonomno ali pa je javna politika produkt dolgotrajnih posvetovanj in diskusij. Države se razlikujejo v stopnji vpletenosti akterjev zunaj centra vlade pri sprejemanju politik. Ta aspekt javnopolitičnega stila je tesno povezan s stopnjo segmentacije sprejemanja politik, ki obstaja v državi, in pomeni, ali je posameznim sektorjem javne politike dovoljeno oblikovati politike neodvisno od drugih akterjev ali ne, ter ali obstajajo močne zahteve po koordinaciji iz centra. Dejavnik, povezan z javnopolitičnim stilom je tudi mera, do katere se država smatra kot reaktivna ali proaktivna v odnosu do sprejemanja politik v evropski areni.
- Pogled na koordinacijo: nekateri politični sistemi se osredotočajo na koordinacijo zgolj v fazi, ko se sprejema odločitve, medtem ko drugi bolj skrbijo za koordinacijo izvajanja vseh sprejetih odločitev (koordinacija sprejemanja odločitev nasproti koordinaciji izvajanja). Obstajajo tudi različni pogledi na stopnjo potrebne koordinacije. Če se v določeni državi Bruselj dojema kot stvar zunanje politike, bodo bolj pogosti le informativni modeli koordinacije.
- Politične oportunitetne strukture: v nekaterih državah so EU tematike izredno občutljive in sprožajo politične debate, ki delijo tako stranke kot javnost. Države se prav tako delijo na neto prejemnice in neto plačnice. Tudi strankarski sistem članic vpliva na zmožnost celotnega političnega sistema za koordinacijo. Problemi s koordinacijo se lahko še povečajo, če so v proces vpleteni še drugi akterji, kot so interesne skupine ali lokalne vlade.
- Administrativne oportunitetne strukture: pri tej točki je pomembno, koliko so javni uslužbenci vpleteni v oblikovanje politik, kako povezani so z družbenimi interesi in omrežji v Bruslju (Kassim in drugi 2000, 12–18).

Pritiske po konvergenci uravnavajo nacionalne potrebe, ambicije in sposobnosti, ki jih oblikujejo domače politične in administrativne politične strukture (Kassim in drugi 2000, 18). Iz teh razlogov torej ne prihaja do večje konvergence različnih administrativnih sistemov držav članic.

6 PRILAGAJANJE SLOVENSKE IZVRŠILNE OBLASTI IN KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV

6.1 PROCES VKLJUČEVANJA SLOVENIJE V EU

V Sloveniji je bilo članstvo v EU že pred razglasitvijo neodvisnosti junija 1991 prepoznano kot pomemben korak na poti k demokratični, stabilni državi. Tako je Slovenija takoj po osamosvojitvi opredelila članstvo v ES kot enega temeljnih strateških ciljev. Pravno formalno obojestransko sodelovanje med ES in Slovenijo se je začelo 5. aprila 1993, ko je bil podpisan Sporazum o sodelovanju med Evropsko skupnostjo in Republiko Slovenijo, ki je pomenil začetek graditve institucionalnih odnosov z EU (Fink-Hafner in Lajh 2005, 53–54).

Slovenija je 10. junija 1996 uradno zaprosila za članstvo v EU. Maja leta 1997 je sprejela izhodišča strategije pristopa k EU, v kateri je potrdila željo, da bi postala polnopravna članica EU. 16. julija 1997 je Evropska komisija predstavila mnenje o državah kandidatkah za vstop v EU. Ker je bilo mnenje o Sloveniji ugodno, je bila decembra 1997 uvrščena v prvi krog držav za začetek pogajanj, ki so se 31. marca 1998 tudi uradno začela in se končala 1. maja 2004, ko je Slovenija postala polnopravna članica (Slovenija. Doma v Evropi 2006).

Proces vključevanja Slovenije v EU je za reformo javne uprave pomenil pozitivno spodbudo, saj se je Slovenija pri pripravi strategij in smernic reforme primerjala ne le s posameznimi državami, ampak se je večkrat vključila tudi v primerjalne analize mednarodnih organizacij, kot sta OECD ali SIGMA (Kovač 2002, 1038).

Evropska komisija je v času vključevanja Slovenije v EU vsakoletno poročala o razvoju držav kandidat, posebno pozornost pa je namenjala pravosodni in upravni usposobljenosti za izvajanje pravnega reda EU (Brezovšek in Haček 2002, 692). Tako je na področju javne uprave komisija v rednem letnem poročilu za leto 2001 zapisala, da je Slovenija nekoliko napredovala pri reformi javne uprave s sprejemom Zakona o Vladi RS in Kodeksa ravnanja javnih uslužbencev, vseeno pa mora nadaljevati pri svojih prizadevanjih za sprejem preostalih pomembnih sistemskih zakonskih aktov, kar je predpogoj za strokovno, nepristransko, učinkovito javno upravo (Evropska komisija 2001). V končnem letnem poročilu iz leta 2003 pa je EK pohvalila sprejem Zakona o javnih uslužbencih, ocenila pa je tudi, da medresorsko usklajevanje poteka dobro, zlasti po projektu e-Vlade. Komisija je ocenila, da so izpolnjeni

zadostni pogoji za izvajanje pravnega reda EU s strani javne uprave, vendar so možne še dodatne izboljšave. Tako bi se med drugim morala začeti izvajati na novo sprejeta zakonodaja, s katero se bi še okrepili neodvisnost in profesionalnost javne uprave (Evropska komisija 2003).

6.2 PRILAGAJANJE IZVRŠNE OBLASTI IN KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV DO VSTOPA SLOVENIJE V EU

*Sodelovanje sleherne nacionalne države v nadsacionalni organizaciji kot je EU/ES 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 (Fink-Hafner in Lajh 2002, 972).*

Pomemben del prilagajanja izvršne oblasti je učinkovita medresorska koordinacija evropskih zadev, saj lahko države kandidatke le na tak način dosežejo uspešno prilagajanje pravnemu redu EU, članstvo v EU pa prinaša še dodatne zahteve po učinkoviti koordinaciji evropskih zadev na nacionalni ravni (Fink-Hafner in Lajh 2002, 974–976).

Kmalu po začetku vzpostavljanja institucionalnih odnosov z EU posebne koordinacije evropskih zadev ni bilo, saj je bilo vse, povezano z vstopanjem Slovenije v EU, bolj ali manj spontano. Tudi redki poskusi koordinacije so se izkazali kot neučinkoviti zaradi pomanjkanja jasnih ciljev in strategij delovanja. Vzpostavil se je decentraliziran in razpršen sistem koordinacije evropskih zadev, kjer je vsak resor dobil nove naloge in pristojnosti, medresorskega sodelovanja pa ni bilo (Fink-Hafner in Lajh 200, 71–72).

Sčasoma pa je vlada ugotovila, da so procesi vključevanja v EU med seboj tako prepleteni, da je potrebna učinkovitejša koordinacija, zato je sprejela določene ukrepe (Fink-Hafner in Lajh 2005, 71–72). Zaradi uspešnejše koordinacije med posameznimi področji je bila leta 1997 ustanovljena Služba vlade za evropske zadeve (SVEZ), ki je skupaj s predsednikom vlade v pristopnem procesu predstavljala jedro slovenske izvršilne oblasti, že leta 1995 pa je vlada

zadolžila vsa ministrstva in vladne službe, da ustanovijo posebne oddelke za evropske zadeve, ki so bili različno oblikovani in so imeli različne zadolžitve. Naloge teh oddelkov so zajemale tehnične in koordinacijske pristojnosti, pa tudi povsem vsebinske zadolžitve⁸ (Fink-Hafner in Lajh 2002, 987–989).

Naloge SVEZ, ki jo je vodil minister brez resorja⁹, so bile »usklajevanje in nadzor priprav Republike Slovenije za vstop v EU, vodenje medresorskih priprav za pogajanja in usklajevanje pogajanj z EU in usklajevanje uresničevanja veljavnih sporazumov z EU« (Fink-Hafner in Lajh 2005, 72).

Prilagajanje izvršne oblasti je torej na začetku potekalo inkrementalno, konec leta 1997 pa so se začele odvijati radikalnejše spremembe (Fink-Hafner in Lajh 2005, 72).

Sektorska ministrstva so ostala ključna ministrstva pri pripravi pogajalskih izhodišč na posameznih javnopolitičnih področjih, SVEZ pa je prevzel odgovornost zagotavljanja učinkovite koordinacije in pretoka informacij med posameznimi resorji ter skrb za koherentnost med različnimi javnopolitičnimi tematikami (Fink-Hafner in Lajh 2005, 72).

Kot že rečeno, je vlada oktobra 1995 zadolžila vsa ministrstva in vladne službe, da ustanovijo posebne oddelke za evropske zadeve. Ti oddelki, ki so bili na novo ustanovljeni ali pa se je že obstoječim oddelkom dodalo zadolžitve za evropske zadeve, so bili različno oblikovani, torej so se razlikovali po obsegu in po zadolžitvah, ki so segale od tehničnih in koordinacijskih pristojnosti do vsebinskih nalog (Fink-Hafner in Lajh 2005, 73).

Poleg medresorske koordinacije, ki je imela obliko rednih delovnih sestankov, je bil vzpostavljen tudi medresorski odbor, ki so ga sestavljali državni sekretarji, ki so bili na posameznih ministrstvih in vladnih službah odgovorni za sodelovanje z EU. Odbor je usklajeval priprave odločitev v procesu vključevanja ter je deloval v ožji in širši sestavi. V širšo sestavo so med drugim sodili predstavniki Banke Slovenije, predstavniki znanstvenih in raziskovalnih inštitutov, nevladnih organizacij in socialnih partnerjev (Fink-Hafner in Lajh 2005, 73–74).

⁸ Ti oddelki so se kasneje ponekod tudi ukinili.

⁹ Po vstopu Slovenije v EU je bil ta ministrski položaj odpravljen, SVEZ pa deluje kot posebna vladna služba za evropske zadeve znotraj kabineta predsednika vlade. Poleg tega je bil imenovan državni sekretar za evropske zadeve, ki deluje znotraj kabineta predsednika vlade. (Fink-Hafner in Lajh 2005, 82).

Na najvišji politični ravni je koordinacijo usmerjal predsednik vlade. Ta koordinacija je vključevala obravnavo strateških vprašanj vključevanja v EU, usmerjala priprave za pogajanja ter skrbela za medministrsko sodelovanje v primerih konfliktov (Fink-Hafner in Lajh 2005, 74).

Poleg horizontalne koordinacije v Sloveniji pa je bila pomembna tudi vertikalna koordinacija, ki je zajemala sodelovanje med Slovenijo in EU. Osrednjo vlogo je imelo Ministrstvo z zunanje zadeve, večina komunikacije pa je potekala prek slovenske misije pri EU, s katero so imela stike tudi ostala slovenska ministrstva (Fink-Hafner in Lajh 2005, 76).

6.3 PRILAGAJANJE IZVRŠNE OBLASTI IN KOORDINACIJA EVROPSKIH ZADEV PO VSTOPU SLOVENIJE V EVROPSKO UNIJO

Najpomembnejša vloga slovenskih vladnih predstavnikov v procesu oblikovanja pravnega reda in politik EU je, da dejavno uveljavljajo interese Slovenije ob hkratnem prizadevanju za skupne interese EU. Slovenski uradniki, ki sodelujejo pri delu institucij in organov EU so naslednji:

1. V EK sodeluje komisar, ki zastopa skupne interese EU. V direktoratih EK so zaposleni slovenski državljani, ki prav tako zastopajo interese EU. V izvedenskih odborih EK so številni slovenski vladni in nevladni predstavniki, ki ji kot svetovalci strokovnjaki pomagajo pri pripravi predlogov aktov ali ukrepov.
2. V Svetu EU sodelujejo vladni predstavniki, ki uveljavljajo interese oz. stališča Slovenije. Gre za predstavnike ministrstev in vladnih služb ter Stalnega predstavništva Slovenije pri EU na ravni funkcionarjev in državnih uradnikov.¹⁰
3. V EP sodeluje 7 slovenskih poslancev, ki so bili izvoljeni na neposrednih volitvah in zastopajo politične interese državljanov EU.
4. V Evropskem svetu sodeluje predsednik Vlade RS, ki zastopa politične interese Slovenije. Zasedanja se udeležuje še minister za zunanje zadeve, vedno pogosteje pa tudi državni sekretar, pristojen za EU zadeve, oziroma minister za finance (njuna udeležba je odvisna od vsebine obravnavanih aktov).

¹⁰ Delovnih skupin Sveta je okoli 200, ustanovi ali odpravi pa jih COREPER, ki lahko ustanovi tudičasne ali na določen problem naravnane *ad hoc* delovne skupine.

5. V Evropskem ekonomsko-socialnem odboru sodeluje 7 slovenskih članov, ki zastopajo interese delodajalcev, sindikatov in raznih interesnih skupin.
6. V Odboru regij sodeluje 7 slovenskih članov in njihovih namestnikov, ki zastopajo dve reprezentativni organizaciji slovenskih lokalnih skupnosti (Skupnost občin Slovenije in Zvezo občin Slovenije) (SVEZ 2005).

Po vstopu Slovenije v EU ni prišlo zgolj do sprememb v izvršni veji oblasti, temveč tudi do spremembe razmerij med izvršno in zakonodajno vejo oblasti.

Koordinacija praviloma vključuje sodelovanje z nacionalnim parlamentom. Sodelovanje nacionalnih parlamentov pri delu njihove vlade v zvezi z zadevami EU je predmet posebne ustavne ureditve in običajev posamezne države članice. Kljub temu so države članice s sprejetjem Protokola k PES o vlogi nacionalnih parlamentov v Evropski uniji (Protokol) hotele spodbuditi večjo udeležbo le-teh pri dejavnostih EU. Skladno z določili Protokola morajo biti predlogi Komisije za zakonodajne akte na voljo pravočasno, da lahko vlade zagotovijo, če je to primerno, njihovo predložitev nacionalnemu parlamentu, medtem ko se morajo dokumenti o posvetovanju (zelene in bele knjige ter sporočila) Komisije nemudoma dostaviti nacionalnim parlamentom (SVEZ 2005).

Tako je bil leta 2004 v Sloveniji sprejet zakon, ki ureja sodelovanje med Državnim zborom in vlado v zadevah, povezanih z EU. Zakon določa, da v zadevah EU vlada predstavlja in zastopa Republiko Slovenijo ter uveljavlja njena stališča v institucijah EU, pri čemer je glede zadev EU vlada samostojna in odgovorna pri opravljanju svojih funkcij. Državni zbor sodeluje pri oblikovanju stališč Republike Slovenije pri tistih zadevah EU, ki bi po svoji vsebini v skladu z ustavo in zakoni spadale v njegovo pristojnost. Parlament obravnava predlog stališča Republike Slovenije oziroma izrazi namero, da bo predlog obravnaval, sicer se šteje, da predlog postane stališče Republike Slovenije. Vlada pa sproti obvešča Državni zbor o zadevah EU ter poroča o sprejetih odločitvah in o svoji dejavnosti v zvezi z njimi v institucijah EU (ZSDZVZEU 2004).

V razmerju do parlamenta se je torej vloga izvršne oblasti v razmerah polnopravnega članstva v EU nedvomno povečala.

Po vstopu v EU Slovenija ni več v položaju, ko zgolj sprejema že obstoječe evropske politike, temveč jih tudi oblikuje in sprejema na evropskem nivoju.

Za učinkovito uveljavljanje interesov Slovenije je torej odločilno, da njeni predstavniki v institucijah EU pravočasno predstavijo predhodno usklajena stališča. Pri tem ima ključno vlogo sistem koordinacije evropskih zadev, »ki poteka v sodelovanju pristojnih organov, centralnih koordinacijskih enot, Stalnega predstavništva v Bruslju, delovnih skupin za pripravo stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov Evropske unije, Delovne skupine za evropske zadeve, vlade in Državnega zbora« (SVEZ 2007).

Strateški interes držav članic je, da v EU nastopajo z medresorsko usklajenimi in argumentiranimi stališči. Iz tega razloga mora vsaka vlada temu primerno prilagoditi svojo organizacijo in delovanje ter vzpostaviti učinkovit sistem koordinacije priprave stališč do predlogov (SVEZ 2005).

Ustrezna ministrstva oziroma vladne službe imajo odgovornost in pristojnost do priprave stališč v skladu z določenimi pristojnostmi. Predlogi stališč se poleg drugih ustaljenih poti (sem spadajo usklajevanje po elektronski pošti, neformalnimi pogovori in usklajevalni medresorski sestanki, zasedanja delovnih skupin za pripravo stališč, itd.) usklajujejo in potrdijo na EU-portal, ter se navadno ne obravnavajo na zasedanjih vladnih odborov oziroma na sejah vlade. Do tega pride le, kadar stališča v Evropskem svetu in Svetu EU zagovarjajo predsednik vlade in ministri, če stališče ni bilo uspešno medresorsko usklajeno ali pa če obravnavo zahteva predlagatelj stališča oziroma drug član vlade (SVEZ 2005).

Vlada je ustanovila tudi pomožne koordinacijske strukture, in sicer 35 delovnih skupin za pripravo stališč pri sprejemanju zakonodajnih predlogov in drugih aktov EU. Vsaki od skupin so dodeljene delovne skupine Sveta, katerih delo pokriva, in vsebinsko področje dela (SVEZ 2005).

Koordinacijo in usklajevanje stališč z informacijskega stališča podpira EU-portal, ki je sestavni del informacijskega sistema vlade. Portal nudi tehnično podporo vsebinskemu delu koordinacije in je tako tudi njen sestavni del. Objava in razvrščanje dokumentov, predvsem pa priprava in usklajevanje stališč in izhodišč RS so tesno povezani (SVEZ 2005).

EU-portal je namenjen sprejemanju, evidentiranju, klasificiranju in objavi dokumentov med Slovenijo in EU, uporablja pa se tudi za pripravo in usklajevanje stališč v postopku sprejemanja aktov EU in za poročanje slovenskih predstavnikov s sestankov delovnih teles in zasedanj Sveta EU. Portal je začel delovati marca 2004, dostopen pa je vsem ministrstvom, Stalnemu predstavništvu Slovenije v Bruslju, Vladi RS in parlamentu (Generalni sekretariat Vlade RS 2008).

Pri pripravi stališč pa vlada lahko sodeluje tudi z nevladnimi akterji, kot so strokovna združenja, zbornice, sindikati, lokalne skupnosti in drugi subjekti, največkrat preko pristojnih ministrstev in delovnih skupin za pripravo stališč do aktov in ukrepov EU. Vlada o njihovih mnenjih in pobudah oblikuje stališča ter jih o njih tudi obvešča, če je potrebno pa lahko tudi povabi njihove predstavnike na seje vladnih delovnih teles, ustanovi vladne svete ali pa z njimi sodeluje na kakšen drug način (SVEZ 2005).

Služba Vlade RS za evropske zadeve (SVEZ) je osrednja koordinacijska enota evropskih zadev, zadolžena pa je za vse politike razen za skupno zunanjo in varnostno politiko EU, ki je v rokah Ministrstva za zunanje zadeve. SVEZ skrbi predvsem za pripravo in pošiljanje stališč do predlogov, o katerih odloča Svet EU na ravni delovnih skupin, odborov, ministrskih zasedanj ter na zasedanjih Evropskega sveta (SVEZ 2007).

SVEZ tudi seznanja slovenske predstavnike v Evropskem parlamentu, Odboru regij in Evropskem ekonomsko-socialnem odboru s stališči Slovenije do predlogov, ki jih obravnavajo omenjene institucije (SVEZ 2007).

»V sodelovanju s pristojnimi ministrstvi in vladnimi službami SVEZ vsako leto pripravi gradivo vlade za razpravo državnega zbora o stanju v EU in položaju Republike Slovenije v njej ter o usmeritvah za delovanje Republike Slovenije v institucijah EU v prihodnjem obdobju« (SVEZ 2007).

Slika 6.1 : Koordinacija evropskih zadev v Sloveniji



Vir: SVEZ (2007).

Če primerjamo podobnosti, ki jih je zaznal Kassim v svoji primerjalni študiji desetih starih članic EU (glej poglavje 5.1), s spremembami, do katerih je prišlo v slovenski izvršni veji oblasti, lahko ugotovimo, da se je Slovenija na članstvo v EU odzvala podobno kot preučevane stare članice, kar je razvidno iz tabele 6.1. Kot v drugih državah članicah tudi v Sloveniji po vstopu v EU ni prišlo do radikalnih sprememb v koordinaciji EU zadev, temveč so se le inkrementalno nadaljevale spremembe, katerih začetki segajo v sredino 90. let prejšnjega stoletja.

Značilnosti, ki sta jih ugotovila Hanf in Soetendorp v svoji primerjalni študiji izvršnih oblasti majhnih držav EU, veljajo tudi za Slovenijo. Vladne prilagoditve so se namreč dogajale inkrementalno in so gradile na tradicijah in prej obstoječih ureditvah. Slovenija prav tako ni ustanovila posebnega ministrstva, namenjenega EU zadevam, temveč so se nove naloge dodale že obstoječim na posameznem ministrstvu, kjer je prišlo do ustanovitve dodatnega evropskega oddelka, namenjenega medsektorski in medministrski koordinaciji.

Tabela 6.1: Primerjava sprememb izvršne oblasti v starih članicah in Sloveniji

STARE ČLANICE	SLOVENIJA
vodje vlad imajo na razpolago specializirano strokovno in institucionalno podporo, ki jim omogoča opravljanje svoje vloge v procesu sprejemanja odločitev	državni sekretar v kabinetu predsednika vlade, zadolžen za EU zadeve in SVEZ, ki deluje znotraj kabineta predsednika vlade
zunanj ministri imajo še vedno centralno vlogo v nacionalnih procesih koordinacije, vendar se le-ta manjša	ministrstvo za zunanje zadeve usklajuje le skupno zunanjo in varnostno politiko EU
medresorsko koordinacijo EU zadev upravljajo mehanizmi, posebej zasnovani v ta namen	med usklajevalne mehanizme sodijo: vladni informacijski sistem EU-portal, sklici delovnih skupin za pripravo stališč, neformalni medresorski sestanki
posamezna ministrstva so prilagodila svojo notranjo organizacijo in postopke delovanja	na ministrstvih delujejo posebni EU oddelki
parlamenti imajo formalno vlogo v evropskem javnopolitičnem procesu, vendar imajo le redko vpliv nanj	DZ sodeluje pri oblikovanju stališč, vlada ga obvešča o svojih dejavnostih na področju EU, vendar se je parlamentu zmanjšala vloga na račun vlade
večina članic ima za področje EU zadev ministra brez listnice ali podobno službo (ki nima takšne odgovornosti kot ostala ministrstva), ki pa navadno ni center koordinacije	SVEZ, ki ga je v preteklosti vodil minister brez listnice, je osrednja koordinacijska enota

6.4 PRILAGAJANJE SLOVENSKE JAVNE UPRAVE EU

Slovenija je morala pred vstopom v EU modernizirati in prilagoditi svoje upravne sisteme tako, da bodo sposobni delovati v okviru evropskih upravnih integracij. Leta 1998 je Vlada RS tako sprejela strategijo za vključevanje v EU, ki je predvidevala načine prilagajanja EU, med katerimi je še posebej poudarila strukturno prilagajanje politikam EU, strukturno in funkcionalno preobrazbo javne uprave ter obveščanje slovenske javnosti (Brezovšek in Haček 2002, 692).

Reforma javne uprave se je v Sloveniji začela leta 1997, ko je bila sprejeta nacionalna strategija o prenovi uprave, katere glavna cilja sta bila povečanje učinkovitosti ter prilagoditev strukture in funkcij uprave v luči približevanja EU. Modernizacija javne uprave, kot vseskozi odvijajoči se proces, vključuje ciljno usposabljanje v evropskih zadevah kot temeljni element prenove uprave (Kovač 2002, 1038–1039).

Pri urejanju javne uprave EU ne postavlja izrecnih zahtev glede urejanja določenega področja, saj razen nekaj redkih primerov ni predpisov, ki bi se nanašali na to področje (Brezovšek in Haček 2002, 692).

Stališče Evropske komisije pri reformah javne uprave držav članic (ali bodočih članic) je, da ne predpisuje enotnih, podrobnih rešitev, ampak oblikuje standarde, preko katerih predlaga določene cilje ali politike. Ti cilji med drugim vključujejo tudi medministrsko koordinacijo (primerjalna študija je poudarila potrebo po večji koordinaciji znotraj državne uprave v Sloveniji) ter pomen administrativne usposobljenosti pri implementaciji nove zakonodaje (Kovač 2002, 1037–1038).

Standardi so skupni tako imenovanemu evropskemu upravnemu prostoru, zbrani pa so v t.i. SIGMA Papers. SIGMA (kratica za Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern Europe) je organizacija, nastala na pobudo EU in OECD, in je s strani Evropske komisije pooblaščen ocenjevalec upravne usposobljenosti kandidatk (Brezovšek in Haček 2002, 693).

Na področju usposabljanja upravnih delavcev je Vlada RS avgusta 2000 sprejela strategijo usposabljanja in izpopolnjevanja za povečanje administrativne sposobnosti pred vstopom v EU, usposabljanje pa poteka v petih skupinah, odvisno od tega, koliko se določena skupina uradnikov pri svojem delu srečuje z evropskimi zadevami. Hkrati je bilo potrebno usposobiti slovenske uradnike za delo v institucijah EU (Kovač 2002, 1044).

Izobraževanje in dodatno usposabljanje javnih uslužbencev na področju evropskih zadev izvaja Upravna akademija. Le-ta je zato v sodelovanju s SVEZ-om začela pripravljati strategijo oziroma program usposabljanja upravnih delavcev in funkcionarjev na področju evropskih zadev. Za pripravnike in začetnike v državni upravi ter tiste, ki se neposredno ne ukvarjajo z evropskimi zadevami, je bilo potrebno zagotoviti usposabljanje in izpopolnjevanje

znanja na splošnih področjih EU. Upravni delavci, ki se pri svojem delu neposredno ukvarjajo z evropskimi zadevami, pa seveda potrebujejo bolj specializirano usposabljanje (Haček 2001, 102–103).

6.5 PREDSEDOVANJE SVETU EU

Ureditev Evropske unije določa, da vsaka država članica predseduje Svetu EU za obdobje šest mesecev. Kot prva med novimi članicami je predsedovanje prevzela Slovenija v prvi polovici leta 2008. Slovenska vlada je z organizacijskimi in vsebinskimi pripravami na predsedovanje pričela že januarja 2005, ko je ustanovila Ožjo delovno skupino za priprave na predsedovanje EU, ki je določila skupine nalog, ki jih je potrebno izvesti v okviru priprav (Slovenija. Doma v Evropi 2007).

Na področju kadrov je Vlada RS oktobra 2005 sprejela Kadrovski načrt za predsedovanje, ki je vključeval načrt zaposlovanja kadrov na projektu, zadolžitve resornih organov pri izvedbi nalog, povezanih s kadrovanjem, ter načrt usposabljanja kadrov, ki so bili vključeni v projekt predsedovanja. V projekt predsedovanja so bila aktivno vključena vsa ministrstva in vladne službe, ki so oblikovali tudi lastne programe priprav ter že leta 2006 v veliki meri izbrali kadre za ta projekt (SVEZ 2006).

»Mogoče je pričakovati, da bodo povečan obseg dela in s tem razmeroma obsežne dodatne zaposlitve prispevali tako k domačemu angažiranju strokovnjakov, ki se doslej niso imeli možnosti zaposliti doma, kot tudi k razširitvi domačega »evropskega« strokovnega kadra, ki si bo nova znanja in izkušnje razvil v Sloveniji ali v Bruslju z delom med organizacijskimi pripravami na predsedovanje in med predsedovanjem« (Fink-Hafner in Lajh 2005, 92).

V naloge predsedovanja je bilo aktivno vključenih 1000 javnih uslužbencev, v času predsedovanja v prvi polovici leta 2008 pa so tako ali drugače vpleteni vsi zaposleni v državni upravi. Za uspešno izvedbo predsedovanja je vlada odobrila 310 zaposlitev za določen čas. Ti so sodelovali pri nalogah predsedovanja ali pa so začasno prevzeli najbolj nujne naloge tistih javnih uslužbencev, ki so se povsem posvetili predsedovanju. V letih 2006 in 2007 so potekala usposabljanja za aktivno sodelujoče zaposlene (MJU 2008).

Jedro izvajanja predsedovanja je predstavljalo Stalno predstavništvo RS pri Evropski uniji (SPBR) v Bruslju, kjer je v času predsedovanja delalo 170 javnih uslužbencev. Na novo je bilo v SPBR napotenih okoli 120 javnih uslužbencev, ki so začeli s pripravami že v letu 2006, tako da so bili v letu 2008 v polni formi in postavi. V Ljubljani pa je delovala ekipa, ki je zagotavljala vso potrebno logistično podporo dogodkom v Sloveniji: neformalna srečanja na ministrski ravni, ministrske konference, srečanja delovnih skupin itd. (MJU 2008).

6.6 MINISTRSTVO ZA KMETIJSTVO, GOZDARSTVO IN PREHRANO

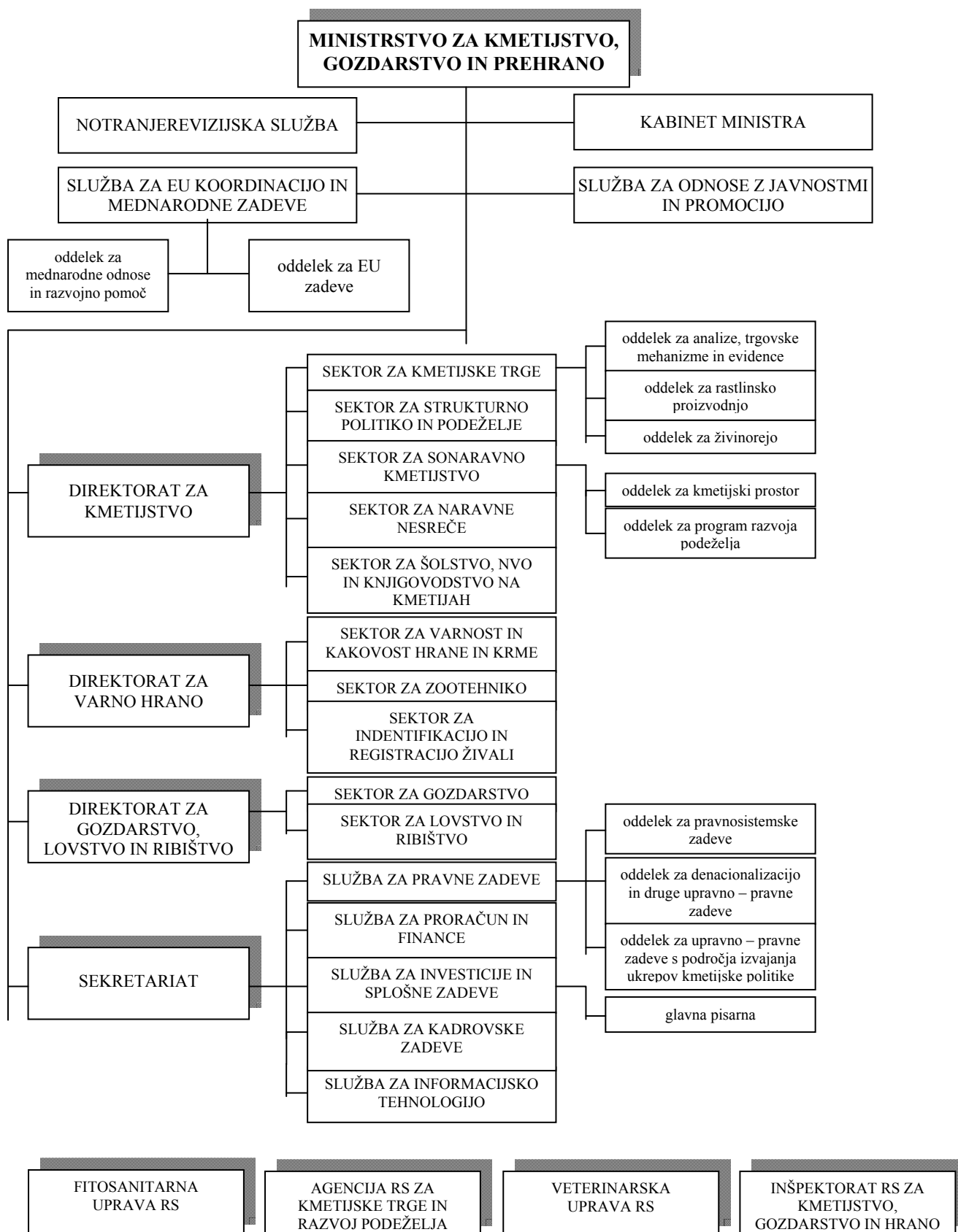
»Skupna kmetijska politika (SKP) EU je /.../ administrativno in izvajalsko razvejano, celovito in zahtevno področje delovanja politike in državne uprave« (Erjavec 1998, 93). Za njeno implementacijo je bilo potrebno v predpristopnem obdobju sprejeti ogromno predpisov in oblikovati ustanove za izvajanje SKP. Najzahtevnejši del vključevanje na področju kmetijstva je bila harmonizacija s pravnim redom EU, ki na področju kmetijstva obsega okoli 4000 predpisov, s prevzemom SKP pa je na državni ravni ostal le manjši del pristojnosti za vodenje kmetijske politike. Za samo izvajanje SKP pa je bilo potrebno usposobiti posebne nadzorne, finančne in informacijske službe, ustanove, oddelke ministrstev ali posebne agencije (Erjavec 1998, 97–99).

Za potrebe vlade je skupina avtorjev leta 1997 opravila študijo o slovenskem kmetijstvu in EU, kjer je bilo ugotovljeno, da je bilo v tistem času le malo narejenega tako na področju prilagajanja slovenske zakonodaje evropskim zahtevam kot tudi pri institucionalnih prilagoditvah. Razlogi za zaostajanje so bili v pomanjkanju politične volje, šibkih kadrovskega zasedbah ter splošnem nerazumevanju postopkov in načinov delovanja EU. Potrebno je omeniti tudi, da Slovenija do osamosvojitve ni imela učinkovitega sistema državne uprave v kmetijstvu. Hkrati je bila ugotovljena izjemna kadrovska »podhranjenost« kmetijske državne uprave, kjer naj bi bilo potrebno na dolgi rok zaposliti od 100 do 150 novih uradnikov. Na nekaterih področjih namreč v tistem času ni bilo zaposlenega nobenega uradnika, ali pa je bil na določenih ključnih področjih prilagajanja zaposlen le en uradnik. Zaposleni so tako stali pred obveznostmi, ki jih niti količinsko niso mogli obvladovati. Potrebno povečanje števila državnih uradnikov pa ni bil le dodaten strošek vključevanja, ampak ga je tudi resno oviral (Erjavec 1998, 97–98).

Danes znotraj Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (v nadaljevanju MKGP) deluje Služba za EU koordinacijo in mednarodne zadeve, ki skrbi za odnose med nacionalnimi in mednarodnimi institucijami ter ureja sodelovanje med njimi. Skrbi za prenos izkušenj, praks, znanj, politik in normativnih ureditev, ki pokrivajo področje bilateralnih in multilateralnih odnosov ter predstavljanja in delovanja ministrstva v organih EU. Znotraj nje od leta 2004 deluje Oddelek za EU zadeve, ki ima naslednja delovna področja in obveznosti:

- *koordinacija priprave stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih predlogov in drugih aktov;*
- *priprava na zasedanja Sveta EU za kmetijstvo in ribištvo in Posebnega odbora za kmetijstvo;*
- *izvajanje nalog pristojnega organa za akreditacijo plačilne agencije;*
- *koordinacija in spremljanje izvajanja predpristopnega instrumenta SAPARD;*
- *sodelovanje pri pripravi strateških dokumentov MKGP: regionalna shema neposrednih plačil, nova finančna perspektiva, lizbonska strategija itd.;*
- *tehnični sekretariat za pripravo strategije in programa razvoja podeželja 2007 - 2013;*
- *spremljanje obveznosti, ki izhajajo iz sporazuma v okviru Svetovne trgovinske organizacije (Svetovne organizacije za trgovino - WTO);*
- *državne pomoči na področju kmetijstva;*
- *koordinacija strokovnih redakcij, prevajanja ter pregledov usklajenosti EU zakonodaje (t.i. screening);*
- *priprava gradiv za bilateralne sestanke in razgovore s področja EU zadev;*
- *druge naloge, povezane z raziskovalno dejavnostjo v kmetijstvu, poenostavitvijo zakonodaje (MKGP 2007).*

Slika 6.2: Organigram Ministrstva za Kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano



Vir: prirejeno po: MKGP (2008).

Služba za mednarodne in EU zadeve je bila ustanovljena leta 1997, z namenom koordinacije priprav Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) na pristop Slovenije k EU. Leta 1998 se je služba zaradi naraščanja obsega dela razdelila na dva oddelka: oddelek za EU zadeve in oddelek za mednarodne donose in razvojno pomoč. Oddelek za EU zadeve je imel v tistem času 5 zaposlenih, ukvarjal pa se je s pregledom usklajenosti EU zakonodaje (t.i. screeningom) (intervju 2).

Spremembe na institucionalnem področju (torej v organizaciji ministrstva) so bile eno od ključnih področij prilagajanja na vstop v EU. V organizaciji ministrstva so se tako v času prilagajanja na članstvo v EU zgodile naslednje spremembe:

- ustanovljene so bile nekatere nove institucije (organi v sestavi MKGP), kot sta Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (plačilna agencija) ter Fitosanitarna uprava RS;
- že obstoječe institucije, kot so npr. ožje ministrstvo, Veterinarska uprava RS in inšpekcijske službe, je bilo potrebno nadgraditi oziroma dodatno usposobiti za prevzem in izvajanje pravnega reda EU ter nadaljnje vključevanje v oblikovanje SKP v času polnopravnega članstva. To je vključevalo določeno reorganizacijo (organiziranje institucij na način, da so čim bolj sledile strukturam znotraj pravnega reda EU) in dodatno ustanovitev ali okrepitev nekaterih oddelkov in služb (na način, da so v celoti zajeli vsa področja spremljanja in izvajanja pravnega reda EU) (intervju 2).

Prilagajanje na področju izgradnje institucij je, skupaj s prilagajanjem na področju zakonodaje, predstavljalo implementacijski del pogajanj, ki je bil daleč najobsežnejši del pogajanj za pristop Slovenije k EU. EU je ves čas pogajanj skrbno spremljala doseženi napredek. Prilagajanje in spremljanje napredka se je nadaljevalo tudi po končanju pogajanj do vstopa Slovenije v EU (intervju 2).

Prilagajanje na področju institucij je bilo tako nujen pogoj za vstop v EU. Zahtevalo je številne nove zaposlitve ter s tem povezana finančna sredstva. Vendar pa je po drugi strani prineslo tudi koristi boljše organizirane in bolj pregledne kmetijske politike (intervju 2).

Oddelek za EU zadeve je v obdobju do vstopa Slovenije v EU koordiniral izvedbo aktivnosti na pristop Slovenije k EU na področju kmetijstva in ribištva ter pripravo predpristopnih dokumentov. V obdobju 1998-1999 sta bili ključni nalogi izvedba t.i. screeninga (ter

koordinacija priprave pogajalskega izhodišča za področje kmetijstva), v obdobju 2000-2002 pa koordinacija pogajanj za vstop v EU in ter spremljanje izpolnjevanja pogajalskih zavez (na področju prilagajanja zakonodaje, politike in institucij). Spremljanje izpolnjevanja pogajalskih zavez se je nadaljevalo do vstopa Slovenije v EU (intervju 2).

Ustanovitve oddelka ni narekoval pravni red EU, ampak notranja potreba Slovenije po ustrezni koordinaciji priprav na področju prilagajanja EU, in sicer tako na vladni ravni (ustanovitev Službe vlade RS za evropske zadeve), kot tudi na ravni posameznih ministrstev (ustanovitev oddelkov za EU zadeve po ministrstvih) (intervju 2).

Pri vzpostavitvi oddelka za EU zadeve na MKGP so se zgledovali po organizaciji podobnih služb na nekaterih primerljivih ministrstvih v državah članicah EU, pomoč pa je nudil tudi eden od programov Phare. Reorganizacija MKGP zaradi prilagajanja EU ter v okviru tega tudi ustanovitev oddelka za EU zadeve je bila izvedena s podzakonskim aktom ministrstva, ta pa je bil izdan na podlagi zakona, ki je v tistem času urejal področje državne uprave ter organizacije in pristojnosti posameznih ministrstev (intervju 2).

Tudi po vstopu v EU se Oddelek za EU zadeve ukvarja s koordinacijo EU zadev. Ključni cilj po pristopu k EU je učinkovito uveljavljanje slovenskih interesov v EU. Tako je ena od najpomembnejših nalog Oddelka za EU zadeve koordinacija priprave stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih in drugih aktov EU. Poleg tega skrbi za pripravo na zasedanja Sveta za kmetijstvo in ribištvo ter Posebnega odbora za kmetijstvo. V prvi polovici leta 2005 je Oddelek za EU zadeve prevzel nalogo koordinacije in tehnične podpore za predsedovanje Slovenije Svetu EU. Pri svojem delu Oddelek za EU zadeve koordinira sodelovanje med eksperti iz različnih sektorjev in služb ministrstva in organov v sestavi, kot tudi med ministrstvom in drugimi vpletenimi v proces oblikovanja skupne kmetijske in skupne ribiške politike, kot so druga ministrstva, zunanji eksperti, nevladne organizacije¹¹ itd. (intervju 2). Sodelovanje z nevladnimi organizacijami in socialnimi partnerji pa ni le zaželeno, temveč predstavlja nujen del priprave stališč, saj obrazec za oddajo stališč na informacijskem portalu EU-portal vsebuje navedbo usklajenosti napisanega s socialnimi partnerji in NVO. Obveščanje nevladnih organizacij o stališčih in predlogih aktov pa še dodatno preverja Evropska komisija. Zaradi tesne prepletenosti kmetijske politike z drugimi javnimi politikami

¹¹ Med pomembnejše sodijo Kmetijsko gozdarska zbornica, Sindikat kmetov Slovenije, Sindikat kmetov Slovenije, Zadrúžna zveza Slovenije idr. (intervju 3).

MKGP sodeluje z Ministrstvom za okolje in prostor, Ministrstvom za finance, Ministrstvom za gospodarstvo, Ministrstvom za zdravje, Ministrstvom za zunanje zadeve, Službo vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko in drugimi akterji. Oddelek za EU pa pred zasedanji Sveta za kmetijstvo in ribištvo, ki poteka enkrat mesečno, organizira »brifing« za socialne partnerje in NVO. Tesno sodeluje tudi s Službo vlade RS za evropske zadeve ter s Stalnim predstavništvom RS pri EU v Bruslju, preko katerega ureja tudi komunikacijo ministrstva z EK ter z drugimi institucijami EU (intervju 3).

Danes Oddelek za EU zadeve šteje 14 zaposlenih. Celotno ministrstvo šteje 260 zaposlenih, od katerih ima približno polovica neposreden stik z EU zadevami pri vsakodnevnem delu. Če pa upoštevamo še organe v sestavi ministrstva, je z EU tematikami povezanih kar dve tretjini vseh zaposlenih. Čeprav bi lahko govorili o pomanjkanju kadrov, predvsem na analitičnem delu, ta problem na ministrstvu rešujejo s koriščenjem Kmetijskega inštituta Slovenije in Fakulteto za zootehniko, ki pripravljata analize in statistiko. Koordinacija med posameznimi deli ministrstva poteka po utečenem modelu, z dobro organizacijo dela, k uspešnem delu pa še prispeva nizka fluktuacija kadrov. Z dobro vzpostavljenim sodelovanjem s strokovnimi in nevladnimi organizacijami MKGP sproti pridobiva pomembna znanja in izkušnje iz prakse samega izvajanja SKP. Te izkušnje so za oblikovanje kmetijske politike na MKGP nepogrešljive in predstavljajo pomemben vir zunanjih sodelavcev in s tem posredno tudi reševanje kadrovske primanjkljaje (intervju 3).

Koordinacija dela poteka tudi na rednih tedenskih EU kolegijih, ki jih vodi državni sekretar, za informacijsko podporo pa na MKGP, tako kot na vseh ostalih ministrstvih, uporabljajo EU-portal. Na kolegijih se razpravlja o gradivih in stališčih, ki se jih bo predstavljalo, ter se potrdi udeležba na vseh sestankih (delovnih skupin, itd.) (intervju 3).

MKGP je sočasno z začetkom priprav na vladni ravni spomladi 2005 tudi samo začelo z aktivnimi pripravami na predsedovanje. Sredi leta 2005 je bila s sklepom ustanovljena posebna projektna skupina ministrstva za izvedbo projekta predsedovanja Slovenije Svetu EU. Znotraj projektne skupine so potekale priprave po posameznih področjih, ki sledijo organizaciji na vladni ravni. Ta področja so: program predsedovanja, kadrovske zadeve, logistična organizacija, odnosi z javnostmi in promocija ter proračun predsedovanja. Oddelek za EU zadeve je imel znotraj projektne skupine MKGP zelo pomembno vlogo, saj je skrbel za koordinacijo in tehnično podporo na ravni celotnega projekta predsedovanja, kot tudi na ravni

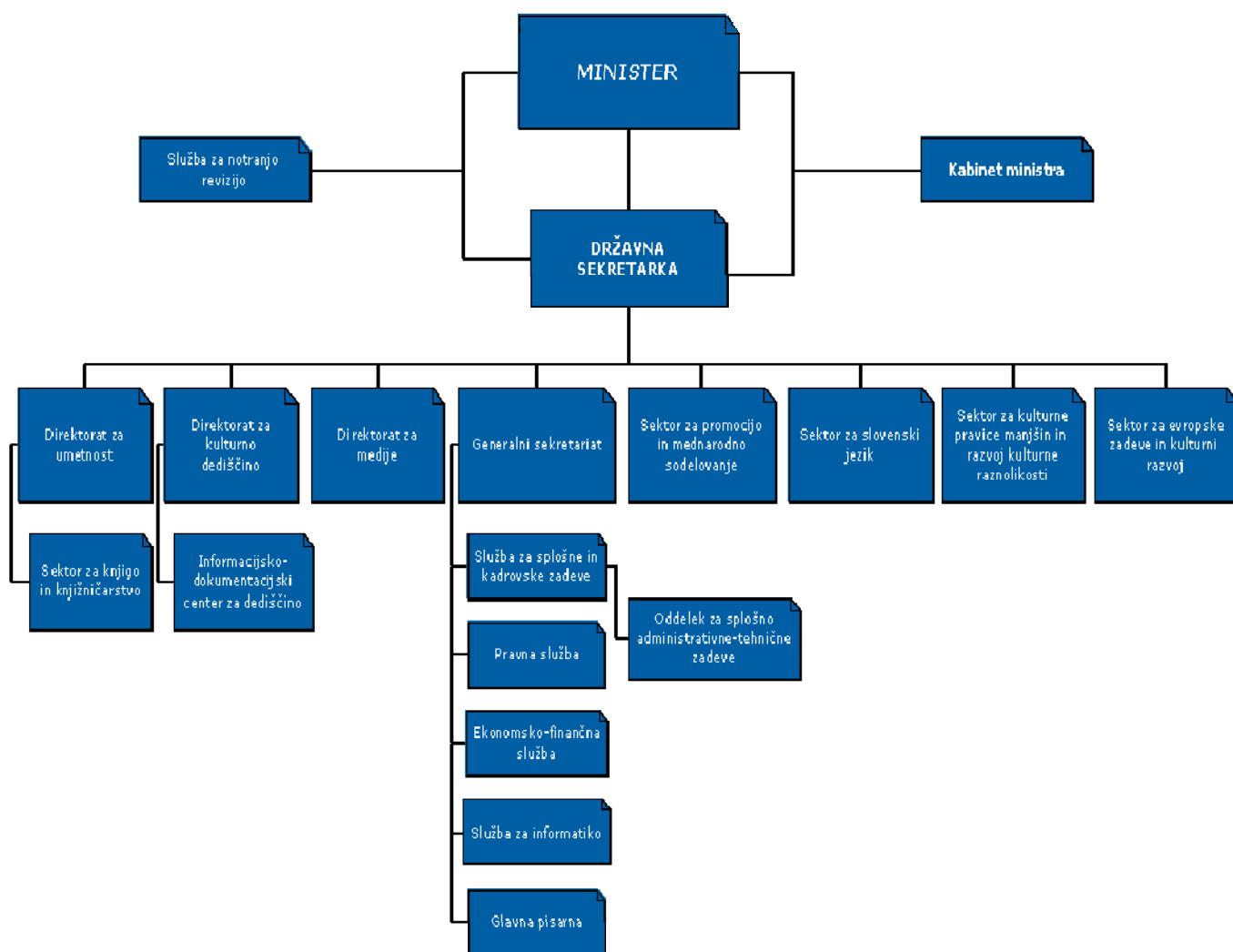
posameznih področij (intervju 2). Predsedovanje je potekalo brez težav, v tem času pa je oddelek štel 19 zaposlenih. (intervju 3).

Proračun za predsedovanje EU je na MKGP znašal 1.595.147 € (od leta 2005 do 2008), ministrstvo pa je med 6-mesečnim predsedovanjem vodilo 139 sestankov delovnih skupin sveta EU ter 6 zasedanj sestav Sveta EU (SVEZ 2008).

6.7 MINISTRSTVO ZA KULTURO

Na Ministrstvu za kulturo (v nadaljevanju MK) področje evropskih zadev spada v Sektor za evropske zadeve in kulturni razvoj. Le-ta pokriva zadeve EU na področju kulture, sodelovanje z mednarodnimi organizacijami, vrednotenje, razvoj in dokumentiranje kulturne politike ter skupna vprašanja, ki pokrivajo posamične vidike. Med najpomembnejše naloge sektorja spadajo koordinacija sodelovanja v EU na področju kulture; usmerjanje, koordinacija in oblikovanje dokončnih stališč ministrstva do zakonodajnih predlogov EU; spremljanje namenskih programov EU za kulturo; pokrivanje področja evropskih strukturnih skladov; sodelovanje z mednarodnimi organizacijami in mrežami (UNESCO, Svet Evrope, INCP ipd.); spremljanje in analiziranje stanja na področju kulture; koordinacija priprave, spremljanje izvajanja, poročanje o izvajanju ter predlaganje dopolnitev in sprememb nacionalnega programa za kulturo; spremljanje izvajanja zakonodaje in ocenjevanje njenih učinkov ter druge naloge (MK 2008).

Slika 6.3: Organigram Ministrstva za kulturo



Vir: Ministrstvo za kulturo (2006).

Podrobneje med naloge s področja EU sodijo:

- *koordinacija oblikovanja in zastopanja slovenskih stališč v postopkih pogajanj na zasedanjih delovnih teles EU s področja kulture in avdio-vizualne politike*
- *skrb za EU-portal*
- *koordinacija sodelovanja z institucijami EU (Svet EU, Evropska komisija, odbori...)*
- *vključevanje v delo drugih delovnih skupin in koordinacija oblikovanja stališč v postopkih pogajanj na zasedanjih delovnih teles EU (medresorsko sodelovanje)*
- *obveščanje in vključevanje direktorats in organizacijskih enot v aktivnosti s področja EU*

- *sodelovanje z drugimi ministrstvi in pristojnimi službami vlade ter Stalnim predstavništvom RS pri EU (MK 2008).*

Oddelek za evropske zadeve (znotraj Sektorja za evropske zadeve in kulturni razvoj) je bil ustanovljen okoli leta 2001. V predpristopnem obdobju je bila njegova naloga pregled usklajenosti zakonodaje, s čimer sta se ukvarjala dva zaposlena. Pri tem se je potrebno zavedati, da je kulturna politika mehko področje, ki je sestavljeno bolj iz sklepov in priporočil kot zavezujoče zakonodaje. »Screening« je potekal na dveh kulturnih področjih, in sicer na medijskem in umetnostnem področju. Kasneje je ministrstvo zaposlilo enega zaposlenega za koordinacijo EU zadev. Spremembe v tem obdobju so se dogajale inkrementalno, kadrovske vire pa se je večinoma iskalo znotraj samega ministrstva (intervju 1).

Odločitev o umestitvi evropskih zadev znotraj ministrstva je sprejela prejšnja ministrica Andreja Rihter, vendar so se pri tem zgledovali tudi po starih državah članicah, kjer obstajajo zelo različne ureditve. Končna odločitev je bila, da se evropske zadeve umesti v sektor za kulturni razvoj (intervju 1).

Danes je v sektorju zaposlenih sedem ljudi, od tega pa se trije ukvarjajo z zadevami, povezanimi z EU (vseh zaposlenih na ministrstvu je med 150 in 200). Neposreden stik z EU zadevami ima na ministrstvu le ena zaposlena, posreden pa trije. Pri tem je potrebno omeniti veliko kadrovsko stisko, ki pa se v prihodnosti verjetno ne bo izboljšala, saj Ministrstvo za kulturo že presega kvoto zaposlenih po kadrovskem načrtu Ministrstva za javno upravo. Zaradi predsedovanja EU je bila sprejeta ena dodatna zaposlitev. Zaposleni tudi ne čutijo posebnega zanimanja do EU področja. Opazna je tudi razlika, kako posamezni minister dojema EU zadeve. Prejšnja ministrica je temu posvečala veliko pozornosti, medtem ko sedanji minister¹² temu področju ne daje prioritete (intervju 1).

Pri evropskih zadevah Ministrstvo za kulturo sodeluje s SVEZ in Stalnim predstavništvom RS pri Evropski uniji. Vsebinsko se usklajujejo tudi z Ministrstvom za šolstvo in šport ter Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo, s katerima so imeli v času predsedovanja EU tudi skupna zasedanja delovnih teles Sveta EU. Ministrstvo sodeluje tudi z nevladnimi organizacijami, vendar ne pri posvetovanju, temveč pri implementaciji programov (intervju 1).

¹² dr. Vasko Simoniti (op. P.H.)

Za predsedovanje svetu EU je minister leta 2005 imenoval interno projektno skupino za predsedovanje iz različnih direktorotov. Za to obdobje je ministrstvo zaposlilo eno dodatno osebo, kljub temu, da je bil porast dela med predsedovanjem velik. Dva zaposlena na ministrstvu sta predsedovala delovnim skupinama Sveta EU K3 in K4 (predsedujoči K4 je predsedoval iz Bruslja, predsedovanje K3 pa je potekalo iz prestolnice). V času predsedovanja so potekali sestanki koordinacijske skupine na 14 dni, teh sestankov pa v »normalnem« obdobju ni (intervju 1).

Proračun MK za predsedovanje je med letoma 2005 in 2008 znašal 1.580.236 €. Ministrstvo je med predsedovanjem vodilo 14 sestankov delovnih skupin Sveta EU ter eno zasedanje sestav Sveta EU (SVEZ 2008).

7 PREDSTAVITEV RAZISKOVALNIH REZULTATOV IN ZAKLJUČEK

Namen diplomskega dela je bil ugotoviti, na kakšen način je članstvo v Evropski uniji vplivalo na slovensko izvršno oblast ter raziskati koordinacijo ter prilagajanje na EU, tako skozi teoretični kot tudi empirični vidik.

Evropeizacija, kot jo definirata Fink-Hafnerjeva in Lajh, je proces, kjer nadnacionalna raven vpliva na nacionalne strukture in postopke odločanja. Tudi v slovenskem primeru lahko govorimo o evropeizaciji struktur izvršne oblasti, kjer je bila EU glavni vzrok za spremembe, opisane v nadaljevanju poglavja, do katerih je prišlo v vseh delih izvršne oblasti.

Koordinacija je proces, pri katerem deli celote delujejo kar najbolj usklajeno in ki poteka tako horizontalno (medresorsko, znotrajresorsko) kot vertikalno. Namen koordinacije je, da imajo vsi deli celote jasno določene vloge, naloge in pristojnosti. Koordinacija predstavlja velik izziv vladam, saj predstavlja osnovo za uspešno delovanje in predstavljanje stališč v EU areni. V času evropskih integracij morajo vlade koordinirati ne le politike na nacionalni ravni, temveč tudi na nivoju EU. Evropske politike namreč zajemajo vedno širši spekter tematik, poleg tega pa zahtevajo neprestano vpletenost posameznih držav članic. Iz tega razloga morajo imeti vlade dobro razvito, stalno mrežo za horizontalno in vertikalno koordinacijo med ministrstvi, vpletenimi v javnopolitični proces.

Raziskave kažejo, da koordinacija v večini članic EU poteka na podoben način, s številnimi podobnimi ureditvami. Kljub številnim podobnostim pa vseeno še vedno obstajajo tolikšne razlike, da ne moremo govoriti o konvergenci nacionalnih administracij.

Slovenija je od začetkov predpristopnih pogajanj do danes razvila učinkovit sistem koordinacije javnih politik. Na samem začetku vzpostavljanja odnosov z EU posebne koordinacije in medresorskega usklajevanja ni bilo. Kasneje pa je vlada ugotovila, da je potrebna učinkovita koordinacija in iz tega razloga sprejela določene ukrepe. Eden od njih je bila ustanovitev SVEZ-a, ki je v predpristopnem obdobju skupaj s predsednikom vlade predstavljal jedro izvršne oblasti v pristopnem procesu. Štiri leta po vstopu v EU koordinacija poteka uspešno, z jasnimi določili glede pooblastil posameznih delov celote. Slovenija pri tem

ne odstopa bistveno od starih držav članic, saj na posameznih ministrstvih delujejo posebni EU oddelki, SVEZ pa je osrednja koordinacijska enota, ki skrbi za postopkovno pravilno pripravo in pošiljanje stališč do predlogov, o katerih odloča Svet EU na ravni delovnih skupin, odborov, ministrskih zasedanj ter na zasedanjih Evropskega sveta. V kabinetu predsednika vlade je zaposlen sekretar, ki se ukvarja z evropskimi zadevami, ministrstvo za zunanje zadeve pa je zadolženo le za koordinacijo politik II. stebra (v ostalih državah članicah obstajajo različne ureditve, kjer ima omenjeno ministrstvo različne pristojnosti). Slovenija je prav tako razvila usklajevalne mehanizme, med katere sodi vladni informacijski EU-portal. Poleg tega so se spremenila razmerja moči med glavnimi institucijami na nacionalni ravni, saj se je Državnemu zboru zmanjšala vloga na račun vlade. SVEZ deluje kot osrednja institucija koordiniranja EU zadev (razen določil Skupne zunanje in varnostne politike) Vsa ministrstva, tudi tista, ki se pri svojem delovanju ne soočajo z velikim obsegom EU zadev, so oblikovala oddelke oz. sektorje za evropske zadeve, saj je spekter politik, na katere ima EU vpliv, praktično vseobsegajoč. Koordinacija, ki se je razvila, poteka tako na horizontalni ravni med posameznimi ministrstvi in vladnimi službami kot tudi na vertikalni ravni preko Stalnega predstavništva RS v Bruslju.

V diplomskem delu sem se osredotočila na dimenzijo vladnega prilagajanja na vstop v EU, kot jo definirata Hanf in Soetendorp (1998, 8–12), kjer so bistvene organizacijske prilagoditve, uvedba novih postopkov in mehanizmov ter nove institucionalne ureditve. Slovenska izvršna oblast je s prilagajanjem na nov institucionalni okvir EU začela že v predpristopnem obdobju. Od začetkov do vstopa v EU je prilagajanje potekalo na inkrementalen način, z grajenjem na že obstoječih tradicijah ter ureditvah, torej z dodajanjem novih nalog že obstoječim ministrstvom (vlada je leta 1995 zadolžila ministrstva, da ustanovijo oddelke za EU zadeve). Do polnopravnega članstva je bilo prilagajanje praktično zaključeno, saj so se do takrat že oblikovale strukture, prilagojene na spremenjeno okolje delovanja, danes, več kot štiri leta po vstopu v EU, pa so vse omenjene strukturne spremembe postale sestavni deli posameznih organizacij.

Potrdim lahko torej **prvo hipotezo**, ki se glasi: »*Slovenska izvršna oblast je morala zaradi vstopa v EU prilagoditi svoje delovanje na način, ki je omogočil nemoteno delovanje na področju EU zadev*«, saj obstajajo jasno določeni cilji, pristojnosti, naloge in vloge vseh struktur in akterjev. Brez tega namreč ne bi bilo mogoče uspešno predstavljati slovenskih

stališč, poleg tega pa je bila uspešna koordinacija tudi eden od pogojev za predsedovanje Svetu EU v prvi polovici leta 2008.

Primerjava ministrstva za kmetijstvo in ministrstva za kulturo jasno kaže, da je obseg zadev, povezanih z EU, na ministrstvu za kmetijstvo bistveno večji kot na ministrstvu za kulturo. Gre za bistveno večji obseg dela (že primerjava med številom delovnih skupin Sveta, ki jih pokrivata obe ministrstvi, kaže, da je delovnih skupin za kmetijstvo trinajstkrat toliko kot tistih, ki so namenjene kulturi), kar pa je povsem razumljivo, saj se kmetijska politika tradicionalno odvija na nadnacionalnem nivoju, medtem ko je kulturna politika v rokah držav članic. Obseg zavezujoče zakonodaje, ki jo pokriva MKGP je neprimerljivo večji kot na MK, saj kmetijska politika obsega okoli 50% vsega pravnega reda EU.

Kadrovski viri ponovno pritrdijo prvi tezi – če se na kulturnem ministrstvu z evropskimi zadevami ukvarjajo največ trije zaposleni, se na kmetijskem ministrstvu približno polovica zaposlenih vsakodnevno ukvarja z EU tematiko. Kadrovskim zahtevam seveda sledijo finančne in organizacijske implikacije. Če ima MKGP za evropske zadeve namenjen poseben oddelek, namenjen EU zadevam, ki je umeščen znotraj Službe za EU koordinacijo in mednarodne zadeve, so na kulturnem ministrstvu EU zadeve umeščene v Sektor za evropske zadeve in kulturni razvoj. Dodatna prednost MKGP pa je, da v okviru EU sofinanciranega programa podeželja obstaja možnost sofinanciranja plač zaposlenih, kar vključuje več kot 30 delovnih mest, ki jih v obdobju 2008-2013 sofinancira EU.

Tudi priprave na vstop v EU so se na MKGP pričele bistveno prej kot na MK, kar je razumljivo, saj je bila količina zakonodaje, ki jo je moralo MKGP s »screeningom«
uskladiti s slovensko zakonodajo, bistveno večja kot na kulturnem področju, kjer obstaja le ena zavezujoča direktiva. Tako so se spremembe na MKGP začele z ustanovitvijo EU oddelka v letu 1998, na kulturnem ministrstvu pa šele tri leta kasneje.

Če MK sodeluje z NVO le v fazi implementacije programov, pa je MKGP v sodelovanje z nekaterimi akterji bistveno bolj vpletena. Preko Kmetijskega inštituta Slovenije in Fakultete za zootehniko posredno tudi rešuje kadrovsko problematiko vezano na analitiko in načrtovanje SKP.

Glede na različno število delovnih skupin ni presenetljivo, da je bilo MKGP med slovenskim predsedovanjem Svetu EU v prvi polovici leta 2008 bistveno bolj obremenjeno kot MK, saj so njihovi zaposleni vodili precej več sestankov delovnih skupin Sveta EU (natančneje 139, kulturno ministrstvo pa 14). Minister za kmetijstvo je šestkrat vodil zasedanje Sveta za kmetijstvo in ribištvo, minister za kulturo pa je Svet za izobraževanje, mladino in kulturo vodil le enkrat. Pri tem pa je presenetljivo, da sta imeli obe ministrstvi za predsedovanje na voljo približno enako količino finančnih sredstev (MKGP 1.595,147 € in MK 1.580,236 €), kar lahko razložimo s tem, da je kulturno ministrstvo, čeprav je bilo manj obremenjeno in organiziralo manjše število zasedanj, financiralo spremljevalne kulturne programe predsedovanja (19 kulturno-promocijskih dogodkov), ki so jih zanj izvedle nevladne organizacije.

Potrdim lahko torej tudi **drugo hipotezo**: *»Stopnja prilagoditve na EU je bila odvisna od področja delovanja posameznega ministrstva, pri čemer je na MKGP prišlo do večjih sprememb kot na ministrstvu za kulturo«.*

8 LITERATURA

1. Baškovič, Ciril. 1998. Evropeizacija kulturne politike. V *Evropeizacija slovenske politike*, ur. Drago Zajc, 35–50. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
2. Brezovšek, Marjan in Miro Haček. 2002. Reforma slovenskega sistema javnih uslužbencev in proces vključevanja v Evropsko unijo. *Teorija in praksa* 39(4): 691–704.
3. Dinan, Desmond. 2005. *Ever Closer Union: An Introduction to European Integration* (3rd edition). Hampshire: Palgrave Macmillan.
4. Erjavec, Emil. 1998. Razsežnosti vključevanja Slovenije v EU na področju kmetijstva. V *Evropeizacija slovenske politike*, ur. Drago Zajc, 93–109. Ljubljana: Slovensko politološko društvo.
5. EUROPA – Portal Evropske unije. 2008. *Kmetijstvo*. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/agr/index_sl.htm (26. februar 2008).
6. EUROPA – Portal Evropske unije. 2008. *Kultura*. Dostopno prek: http://europa.eu/pol/cult/index_sl.htm (26. februar 2008).
7. Evropska komisija. 2001. *Redno poročilo o napredku Slovenije pri vključevanju v Evropsko unijo*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/redno-porocilo-01.pdf> (16. februar 2007).
8. Evropska komisija. 2003. *Celovito poročilo o spremljanju napredka Slovenije pri pripravah na članstvo*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/redno-porocilo-03.pdf> (16. februar 2007).
9. Evropska komisija. 2007. *Sporočilo Evropske komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o evropski agendi za kulturo v svetu globalizacije*. Dostopno prek: <http://www.mk.gov.si/>

fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/Predsedovanje_EU/dokumenti/SPORO
CILO_KOMISIJE_O_EVR._AGENDI_ZA_KULTURO-SLO.pdf (23. marec 2008).

10. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2002. Institucionalno prilagajanje slovenske izvršilne oblasti povezovanju Slovenije z ES/EU: mednarodno primerjalni pogled. *Teorija in praksa* 39(6): 970–999.
11. Fink-Hafner, Danica in Damjan Lajh. 2005. *Proces evropeizacije in prilagajanje političnih ustanov na nacionalni ravni*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
12. Fink-Hafner, Danica. 1995. *Slovensko kmetijstvo in Evropa*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.
13. Generalni sekretariat Vlade RS. 2008. *EU-portal*. Dostopno prek: http://www.gsv.gov.si/si/informacije_javnega_znacaja/katalog_informacij/eu_portal_extranet_u32_mail/ (20. avgust 2008).
14. Goetz, Klaus H. in Simon Hix. 2001. Introduction: European Integration and National Political Systems. V *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, ur. Klaus H. Goetz in Simon Hix, 1–26. London: Simon Frank Cass.
15. Goetz, Klaus H.. 2001. European Integration and National Executives: A Cause in Search of an Effect? V *Europeanised Politics? European Integration and National Political Systems*, ur. Klaus H. Goetz in Simon Hix, 211–231. London: Simon Frank Cass.
16. Haček, Miro. 2001. *Sistem javnih uslužbencev*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
17. Hanf, Kenneth in Ben Soetendorp. 1998. *Adapting to European Integration: Small States and the European union*. Essex: Addison Wesley Longman Limited.
18. Intervju 1: Grželj, Tanja. 2008. Intervju z avtorico. Ljubljana, 6. marec.

19. Intervju 2: Popovič, Snežana. 2006. Intervju po elektronski pošti z avtorico. Ljubljana, 11. december.
20. Intervju 3: Bitenc Korinšek, Brina. 2008. Intervju po elektronski pošti z avtorico. Ljubljana, 4. september.
21. Kassim, Hussein, B. Guy Peters in Vincent Wright. 2000. Introduction. V *The National Co-ordination of EU Policy: The Domestic Level*, ur. Hussein Kassim, B. Guy Peters in Vincent Wright, 1–21. Oxford: Oxford University Press.
22. Knill, Christoph. 2001. *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
23. Kovač, Polonca. 2002. Trendi razvoja slovenske javne uprave kot nacionalne politike. *Teorija in praksa* 39(6): 1037–1048.
24. Metcalfe, Les. 1994. International policy co-ordination and public management reform. *International Review of Administrative Sciences* 60: 271–290.
25. Ministrstvo za javno upravo. 2008. *Kadrovanje za naloge predsedovanja*. Dostopno prek: http://www.mju.gov.si/fileadmin/mju.gov.si/pageuploads/mju_dokumenti/predsedovanje/kadrovanje_predsedovanje.pdf (13. maj 2008).
26. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2008. *Organiziranost*. Dostopno prek: http://www.mkgp.gov.si/si/o_ministrstvu/organiziranost/ (4. oktober 2007).
27. Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano. 2007. *Služba za EU koordinacijo in mednarodne zadeve*. Dostopno prek: http://www.mkgp.gov.si/si/o_ministrstvu/sluzba_za_eu_koordinacijo_in_mednarodne_zadeve/ (4. oktober 2007).
28. Ministrstvo za kulturo. 2006. *Organigram*. Dostopno prek: <http://www.mk.gov.si/fileadmin/mk.gov.si/pageuploads/Ministrstvo/organigram1-9-2006.GIF> (4. oktober 2007).

29. Ministrstvo za kulturo. 2007. *Sektor za Evropske zadeve in kulturni razvoj*. Dostopno prek: http://www.mk.gov.si/si/delovna_podrocja/evropske_zadeve_in_kulturni_razvoj/ (4. oktober 2007).
30. Moussis, Nicholas. 2000. *Guide to EU Policies*. Rixensart: European Study Service.
31. Nugent, Neill. 1999. *The Government and Politics of the European Union* (4th edition). London: Palgrave Macmillan.
32. Peters, B. Guy. 1998. Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration* 76: 295–311.
33. *Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti – Treaty of Establishing the European Community*. 1992. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2006:321E:0001:0331:SL:pdf> (23. marec 2008).
34. Raunio, Tapio in Teija Tiilikainen. 2003. *Finland in the European Union*. London: Frank Cass.
35. *Rimska pogodba - Treaty of Rome*. 1957. Dostopno prek: http://eur-lex.europa.eu/sl/treaties/dat/12002E/pdf/12002E_EN.pdf (26. september 2007).
36. Ruano, Lorena. 2003. The Common Agricultural Policy and the European Union's Enlargement to Eastern and Central Europe: A Comparison with the Spanish Case. *European University Institute/Robert Schuman Centre for Advanced Studies* 3. Dostopno prek: http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/03_03.pd (10. februar 2007).
37. Slovenija. Doma v Evropi. 2006. *Vključevanje Slovenije v Evropsko unijo*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/slovenija-clanica/vkljucevanje/> (17. februar 2006).
38. Slovenija. Doma v Evropi. 2007. *Predsedovanje Slovenije Svetu Evropske unije*. Dostopno prek: <http://evropa.gov.si/predsedovanje-slovenije/> (20. september 2007).

39. Služba vlade za evropske zadeve. 2005. *Priročnik za sodelovanje slovenskih vladnih predstavnikov v postopkih odločanja v EU*. Dostopno prek: <http://www.svez.gov.si/fileadmin/svez.gov.si/pageuploads/docs/publikacije/Prirocnik.pdf> (5. maj 2008).
40. Služba vlade za evropske zadeve. 2007. Koordinacija evropskih zadev. Dostopno prek: http://www.svez.gov.si/si/dejavnosti/koordinacija_evropskih_zadev/koordinacija_evropskih_zadev/ (20. september 2007).
41. Služba vlade za evropske zadeve. 2008. *Poročilo o predsedovanju Slovenije Svetu EU*. Interno gradivo.
42. Wallace, Helen. 2005. An Institutional Anatomy and Five Policy Modes. V *Policy-Making in the European Union* (5th edition), ur. Helen Wallace, William Wallace in Mark A. Pollack, 49–90. Oxford: Oxford University Press.
43. *Zakon o sodelovanju Državnega zbora in vlade v zadevah Evropske unije* (ZSDZVZEU). Ur. l. RS 34/2004. Dostopno prek: <http://www.dzrs.si/index.php?id=101&st=a&qt=v+zadevah+evropske+unije&mandate=1&docid=6394&showdoc=1&unid=SZ|C12563A400338836C1256E630041B8C0> (26. september 2007).

9 PRILOGE

9.1 PRILOGA A: Delovne skupine Sveta EU na področju kmetijske politike

F 1 Delovna skupina za kmetijske strukture in razvoj podeželja

- (a) kmetijstvo in okolje
- (b) razvoj podeželja
- (c) kmetijske strukture
- (d) Egejski otoki

F 2 Delovna skupina za horizontalna vprašanja v kmetijstvu

- (a) poenostavitev SKP
- (b) krepitev nadzora

F 3 Delovna skupina za finančna vprašanja v kmetijstvu

- (a) kmetijsko-monetarna vprašanja
- (b) AGRIFIN

F 4 Delovna skupina za promocijo kmetijskih proizvodov

F 5 Delovna skupina za genske vire v kmetijstvu

F 6 Delovna skupina za kmetijska vprašanja

- (a) označevanje predelanih kmetijskih proizvodov
- (b) krma za živali
- (c) semena in sadilni material
- (d) škodljivi organizmi
- (e) ostanki pesticidov
- (f) pesticidi/fitofarmaceutski proizvodi
- (g) pravice žlahtniteljev rastlin

F 7 Delovna skupina za izdelke živalskega izvora

- (a) govedina in teletina
- (b) ovčje in kozje meso
- (c) svinjsko meso
- (d) jajca in perutnina
- (e) mleko in mlečni izdelki
- (f) čebelarstvo in med

F 8 Delovna skupina za poljščine

- (a) žita

- (b) oljnice
- (c) riž
- (d) stročnice
- (e) sušena krma
- (f) semena

F 9 Delovna skupina za posebne rastlinske proizvode in tekstilna vlakna

- (a) cvetličarstvo
- (b) hmelj
- (c) tobak
- (d) bombaž
- (e) lan in konoplja
- (f) sviloprejke

F 10 Delovna skupina za gozdarstvo

F 11 Delovna skupina za sadje in zelenjavo

- (a) banane
- (b) sveže sadje in zelenjava
- (c) predelano sadje in zelenjava
- (d) krompir

F 12 Delovna skupina za izdelke, ki niso naštet v Prilogi I

F 13 Delovna skupina za olivno olje

F 14 Delovna skupina vodij fitosanitarnih služb

F 15 Delovna skupina za zdravstveno varstvo rastlin

- (a) zaščita in pregled
- (b) sadilni in sejalni material
- (c) Roosendaalska skupina

F 16 Delovna skupina za kakovost živilskih izdelkov

- (a) organsko kmetovanje
- (b) geografske označbe in geografsko poreklo
- (c) spričevala posebne vrste

F 17 Delovna skupina za sladkor in izoglukozo

F 18 Delovna skupina za vina in alkohol

- (a) vina
- (b) aromatizirana vina
- (c) žgane alkoholne pijače

- (d) alkohol
- (e) kis
- (f) Mednarodni urad za vinsko trto in vino (OIV)

F 19 Delovna skupina vodij veterinarskih služb

F 20 Delovna skupina veterinarskih izvedencev

- (a) javno zdravje
- (b) zdravje živali
- (c) dobro počutje živali
- (d) živinoreja
- (e) ribiški proizvodi
- (f) Potsdamska skupina
- (g) tretje države

F 21 Delovna skupina za koordinacijo

- (a) Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO)
- (b) Organizacija za ekonomsko sodelovanje in razvoj (OECD)

F 22 Delovna skupina za Codex Alimentarius

- (a) splošna načela
- (b) živalski dodatki in kontaminanti
- (c) higiena živil
- (d) označevanje živil
- (e) metode analiziranja in vzorčenja
- (f) ostanki pesticidov
- (g) ostanki veterinarskih zdravil v hrani
- (h) sistemi nadzora in certificiranja uvoza in izvoza živil
- (i) dietična živila in živila za posebne prehranske namene
- (j) kakavovi izdelki in čokolada
- (k) sladkorji
- (l) obdelano sadje in zelenjava
- (m) maščobe in olja
- (n) ribe in ribji izdelki
- (o) sveže sadje in zelenjava
- (p) mleko in mlečni izdelki
- (q) naravne mineralne vode
- (r) projektna skupina za biotehnologijo

- (s) projektna skupina za sadne sokove
- (t) projektna skupina za živalsko krmo
- (u) koordinacijski odbor za Evropo
- (v) higiena mesa

F 23 Delovna skupina za zunanjo ribiško politiko

F 24 Delovna skupina za notranjo ribiško politiko

F 25 Delovna skupina generalnih direktorjev oddelkov za ribištvo

F 26 Delovna skupina visokih uradnikov za reformo skupne kmetijske politike (SVEZ 2005)

9.2 PRILOGA B: Intervju 1

Zapis intervjuja s Tanjo Grželj, vodjo EU pisarne
Sektor za evropske zadeve in kulturni razvoj
Ministrstvo za kulturo

1. Kdaj je bil oddelek za EU zadeve ustanovljen, s kakšnim namenom ter koliko ljudi trenutno zaposluje?

Oddelek je bil ustanovljen okoli leta 2001. Spremembe so se dogajale inkrementalno, kadri pa so bili interni. Cel sektor za evropske zadeve in kulturni razvoj šteje 7 ljudi. Prejšnja ministrica Rihterjeva je mednarodno službo razpustila, potem so EU zadeve nekaj časa »visele v zraku«; postavili so jih znotraj sektorja za kulturni razvoj. Naslednji minister, Vasko Simoniti je potem ponovno vzpostavil mednarodno službo, vendar še vedno znotraj sektorja za kulturni razvoj, čeprav so se pojavljale različne ideje, kam bi se lahko EU zadeve priključilo. Kadrovska sta se pred pristopom s »screeningom« ukvarjala dva zaposlena, kasneje so zaposlili eno koordinatorko EU zadev. Na vsebinskih področjih delata dva zaposlena – eden na medijskem področju in ena na umetnostnem, oba sodelujeta pri komunitoloških zadevah na Evropski komisiji. Pred predsedovanjem je bilo samo eno delovno mesto, namenjeno EU zadevam, z vsebinskimi deli pa se ukvarjajo drugi. Trenutno sta dva zaposlena, ki se ukvarjata s komunikološkimi postopki in dva, ki delata na Svetu EU (delovni skupini K3 in K4¹³). Za predsedovanje je bila dodana ena zaposlitev. Že leta 2005 je minister imenoval interno projektno skupino za predsedovanje iz različnih direktoriatov – logistika, kadri, finance... Te spremembe so se začele interno, inkrementalno, leta 2003 je bila samo ena dodatna zaposlitev. Viri kadrov so bili interni, razen med predsedovanjem.

2. Koliko zaposlenih na ministrstvu ima neposreden stik pri vsakodnevnem delu z zadevami, povezanimi z EU?

Neposreden stik z EU zadevami ima ena zaposlena, občasno pa trije. Zaposleni niti ne čutijo, da bi morali imeti stik z EU.

¹³ K3: Odbor za kulturna vprašanja; K4: Delovna skupina z avdio-vizualno politiko (op.P.H.)

3. Se je pri splošni reorganizaciji ministrstva kot prilagajanju na članstvo v EU zgledovalo po določeni ureditvi v kakšni državi članici oziroma ali je EU na kakršen koli način vplivala na organizacijo ministrstva?

Ne, to odločitev je sprejela takratna ministrica. Malo se je pogledalo po drugih vseh državah, kam bi se umestilo EU sektor, prevladalo je prepričanje za ureditev, kot velja danes. V državah članicah prevladujejo zelo različne ureditve.

4. Na kakšen način je ministrstvo sodelovalo pri koordinaciji evropskih zadev v predpristopnem obdobju in kako to poteka danes?

Prej smo sodelovali s SVEZ, zdaj pa je največji sogovornik Stalno predstavništvo RS v Bruslju (SPBR). Glede vsebin se usklajujemo še z Ministrstvom za šolstvo in šport ter Ministrstvom za visoko šolstvo, znanost in tehnologijo. V času predsedovanja je veliko sodelovanja, ker potekajo skupne seje treh delovnih teles Sveta (K1¹⁴, K2¹⁵, K3).

V času predsedovanja potekajo sestanki koordinacijske skupine na 14 dni, v navadnem času tega ni.

V času predsedovanja MK organizira projekte v času predsedovanja (podministrska srečanja in promocijske dogodke), pri čemer sodeluje z MZZ, za kar pa je zadolžena služba za mednarodno sodelovanje.

Zaposlenih na ministrstvu je okoli 150, 200. Tretjina dela na kulturni dediščini. Mediji imajo nacionalnega delegata za K4, po koncu predsedovanja pa ne vejo, kdo bo hodil na sestanke. Ni kadrovskega načrta za naprej po koncu predsedovanja. Ni posluha, ker MK že presega kvoto zaposlenih po kadrovskem načrtu MJU.

6. Ali ministrstvo sodeluje z nevladnimi akterji?

Večinoma Ministrstvo za kulturo sodeluje s SVEZ in SPBR. Pri posvetovanju ne sodelujejo z nevladnimi organizacijami, le pri implementaciji programov.

8. Ima oddelek kakšne izstopajoče probleme in težave?

Pomanjkanje kadrov, še posebej med predsedovanjem. MK ima dve delovni skupini, tako kot MŠŠ, ne glede na to da so oni večji in imajo na razpolago več kadrov, imamo enak obseg dela.

Kultura je mehko področje, in nima veliko zakonodaje, samo eno direktivo na področju medijev (ostalo so resolucije, zaključki, priporočila). Kulturna politika ne more biti evropska in ostaja v rokah članic, kajti to je cel smisel Evropske unije.

Težave: kadrovske težave in neposluh drugih zaposlenih. Predsedujoča K3 se nikoli ni ukvarjala z EU zadevami; nihče točno ne ve, kaj so EU vsebine; mogoče ni dobro prikazano ali pa pač ni zanimanja. Velika razlika med ministroma – prejšnja je dajala več poudarka EU, zdajšnjemu pa to področje ni prioriteto, kar tudi sam priznava. To se pozna v celem ministrstvu.

¹⁴ K1: Odbor za izobraževanje (op.P.H.)

¹⁵ K2: Delovna skupina za mlade (op.P.H.)

9. Je med predsedovanjem opazen velik porast dela?

Porast dela med predsedovanjem je velik. Usposobiti je bilo potrebno kadre, identificirati kadre, kdo bi želel sodelovati – dobili smo velik odgovor zaposlenih. Iz teh je bila selekcija za 2 predsedujoča, za asistentko in administratorko na SPBR. K4 predseduje iz Bruslja, K3 pa iz prestolnice.

Zaposlenih na ministrstvu je okoli 150, 200. Tretjina je na kulturni dediščini. Mediji imajo nacionalnega delegata za K4, po koncu predsedovanja pa ne vejo, kdo bo hodil na sestanke. Ni kadrovskega načrta za naprej po koncu predsedovanja. Ni posluha, ker MK že presega kvoto zaposlenih po kadrovskem načrtu MJU.

9.3 PRILOGA C: Intervju 2

Intervju, opravljen po elektronski pošti z mag. Snežano Popovič
Oddelek za EU zadeve
Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

1. Kdaj je bil Oddelek za EU zadeve ustanovljen in s kakšnim namenom?

Služba za mednarodne in EU zadeve je bila ustanovljena leta 1997, z namenom koordinacije priprav Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (MKGP) na pristop Slovenije k EU. Leta 1998, z naraščanjem obsega dela na področju priprav na vstop v EU, se je služba razdelila na dva oddelka: oddelek za EU zadeve in oddelek za mednarodno sodelovanje. Oddelek za EU zadeve je imel v tistem času 5 zaposlenih.

Oddelek za EU zadeve je v obdobju do vstopa Slovenije v EU koordiniral izvedbo aktivnosti na pristop Slovenije k EU na področju kmetijstva in ribištva ter pripravo predpristopnih dokumentov. V obdobju 1998-1999 je bila ključna naloga izvedba t.i. »screeninga« (pregleda usklajenosti slovenske zakonodaje z zakonodajo EU) ter koordinacija priprave pogajalskega izhodišča za področje kmetijstva, v obdobju 2000-2002 pa koordinacija pogajanj za vstop v EU in ter spremljanje izpolnjevanja pogajalskih zavez (na področju prilagajanja zakonodaje, politike in institucij). Spremljanje izpolnjevanja pogajalskih zavez se je nadaljevalo do vstopa Slovenije v EU.

Tudi po vstopu v EU se Oddelek za EU zadeve ukvarja s koordinacijo EU zadev. Ključni cilj po pristopu k EU je učinkovito uveljavljanje slovenskih interesov v Evropski uniji. Tako je ena od najpomembnejših nalog Oddelka za EU zadeve koordinacija priprave stališč v postopku sprejemanja zakonodajnih in drugih aktov EU. Poleg tega skrbi za pripravo na zasedanja Sveta za kmetijstvo in ribištvo ter Posebnega odbora za kmetijstvo. V prvi polovici leta 2005 je Oddelek za EU zadeve prevzel pomembno nalogo koordinacije in tehnične podpore za predsedovanje Slovenije EU. Vključen je tudi v izvajanje drugih nalog s področja evropskih zadev. Pri svojem delu Oddelek za EU zadeve koordinira sodelovanje med eksperti iz različnih sektorjev in služb ministrstva in organov v sestavi, kot tudi med ministrstvom in drugimi vpletenimi v proces oblikovanja skupne kmetijske in skupne ribiške politike, kot so druga ministrstva, zunanji eksperti, nevladne organizacije itd. Tesno sodeluje tudi s Službo vlade RS za evropske zadeve ter s Stalnim predstavništvom RS pri EU v Bruslju. Preko Stalnega predstavništva ureja tudi komunikacijo ministrstva z Evropsko komisijo ter z drugimi institucijami EU.

2. Je bila ustanovitev oddelka povezana z direktivami EU v času pristopnih pogajanj Slovenije za vstop v EU ali se je za njegovo ustanovitev odločila Vlada RS? S katerim dokumentom je bil oddelek ustanovljen?

Ustanovitve oddelka ni narekoval pravni red EU (direktive EU), ampak notranja potreba Republike Slovenije po ustrezni koordinaciji priprav na področju prilagajanja EU, in sicer tako na vladni ravni (ustanovitev Službe vlade RS za evropske zadeve), kot tudi na ravni posameznih ministrstev (ustanovitev oddelkov za EU zadeve po ministrstvih).

Pri vzpostavitvi oddelka za EU zadeve na MKGP smo se zgledovali po organizaciji podobnih služb na nekaterih primerljivih ministrstvih v državah članicah EU, pomoč pa nam je nudil tudi eden od programov Phare. Reorganizacija MKGP zaradi prilagajanja EU ter v okviru tega tudi ustanovitev oddelka za EU zadeve je bila izvedena s podzakonskim aktom ministrstva (pravilnik, ki ureja sistematizacijo in notranjo organizacijo ministrstva), ta pa je bil izdan na podlagi zakona, ki je v tistem času urejal področje državne uprave ter organizacije in pristojnosti posameznih ministrstev.

3. Kakšne so bile ostale spremembe v organizaciji Ministrstva za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano (na splošno - ali je šlo za kadrovske spremembe,...)?

Priloga 1: Prilagajanje slovenskega kmetijstva na vstop v EU

PRILAGAJANJE SLOVENSKEGA KMETIJSTVA NA VSTOP V EU JE POTEKALO NA TREH PODROČJIH:

1. PRILAGAJANJE ZAKONODAJE:

- V juniju 2000 je bil sprejet **Zakon o kmetijstvu**, ki je postavil celovito pravno podlago za izvedbo usklajene tržno-cenovne politike in politike razvoja podeželja.
- Na tej podlagi so bile, po zgledu skupnih tržnih ureditev EU, v letu 2000 in 2001 sprejete **uredbe za posamezne kmetijske proizvode ter uredbe za izvajanje politike razvoja podeželja**, s čimer je Slovenija začela dejansko simulirati Skupno kmetijsko politiko (SKP) že pred pristopom.
- Precejšnje uskladitve so bile potrebne tudi **na področju varne hrane**: sprejem ključnih sistemskih zakonov s področja veterine, zootehniko, zdravstvenega varstva rastlin, kakovosti semen in semenskega materiala, varstva sort rastlin in prehrane živali ter podzakonskih predpisov.

2. PRILAGAJANJE POLITIKE (REFORMA):

- Vlada RS se je v letih 1998 in 1999, s sprejetjem **Programa reforme kmetijske politike 1999-2002** ter **Nacionalnega programa razvoja kmetijstva, gozdarstva in ribištva (izvedbeni program reforme)** obvezala, da izvede celovito reformo kmetijske politike.
- Reforma kmetijske politike je temeljila na prehodu s cenovnih podpor na proračunske podpore, kar je v letih od 1997 do 2002 vodilo v **podvojitve proračunskih izdatkov** za kmetijstvo. V tem času je Slovenija **opustila administrativno določanje cen in uvedla tržne ureditve**, primerljive s skupnimi ureditvami trgov v EU. Uvedena so bila s **SKP primerljiva neposredna plačila na površino oz. premije na žival**. Nov poudarek je bil dan tudi **politiki razvoja podeželja**, ki ji je Slovenija v predpristopnem obdobju namenjala **več kot tretjino vseh sredstev** za ukrepe kmetijske politike, večina programov pa bila že prilagojena načinu izvedbe, kot ga zahteva EU.
- Reforma je bila izvedena tudi na področju varne hrane (strategija varne hrane).

3. PRILAGAJANJE INSTITUCIJ:

- Za izvedbo ukrepov SKP je Slovenija izgradila posebno ustanovo za izplačevanje sredstev EU, **Agencijo RS za kmetijske trge in razvoj podeželja** (plačilna agencija), ki je že v predpristopnem obdobju začela izvajati vse ukrepe nacionalne kmetijske politike ter ukrepe predpristopnega programa SAPARD, ves čas pa se je usposabljala za izvajanje ukrepov SKP po pristopu. Intenzivno je potekala tudi **izgradnja administrativnega in kontrolnega sistema (sistem IAKS)**, tako da se je shema nacionalnih plačil v velikem delu že izvajala na način, primerljiv z EU.
- Potekale so tudi **ostale prilagoditve**, kot npr. vzpostavitev administrativno zelo zahtevnega sistema identifikacije in registracije živali (predvsem govedi), dodatna usposobitev veterinarske uprave, inšpekcijskih služb, vzpostavitev fitosanitarne uprave itd.

Kot je razvidno iz predstavitve korakov prilagajanja za vstop v EU, ki je prikazana v zgornji Prilogi, so bile spremembe na institucionalnem področju (organizaciji ministrstva) eno od ključnih področij prilagajanja za vstop v EU. V organizaciji MKGP so se tako v času prilagajanja EU zgodile pomembne spremembe:

- ustanovljene so bile nekatere nove institucije (organi v sestavi MKGP), kot sta Agencija RS za kmetijske trge in razvoj podeželja (plačilna agencija) ter Fitosanitarna uprava RS;
- že obstoječe institucije, kot so npr. ožje ministrstvo, Veterinarska uprava RS in inšpekcijske službe, pa je bilo potrebno nadgraditi oziroma dodatno usposobiti za prevzem in izvajanje pravnega reda EU ter nadaljnje vključevanje v oblikovanje SKP v času polnopravnega članstva. To je vključevalo: določene reorganizacije (organiziranje institucij na način, da so čim bolj sledile strukturam znotraj pravnega reda EU), dodatno ustanovitev ali okrepitev nekaterih oddelkov in služb (na način, da smo v celoti zajeli vsa področja spremljanja in izvajanja pravnega reda EU), itd.

Prilagajanje na področju izgradnje institucij je, skupaj s prilagajanjem na področju zakonodaje in prilagajanjem na področju politike, predstavljalo t.i. »implementacijski del« pogajanj, ki je bil daleč najboljšežnejši del pogajanj za pristop Slovenije k EU. EU je ves čas pogajanj skrbno spremljala doseženi napredek. Prilagajanje in spremljanje napredka se je nadaljevalo tudi po končanju pogajanj, do vstopa Slovenije v EU.

Prilagajanje na področju institucij (organizacije MKGP) je bilo tako nujen pogoj za vstop v EU. Zahtevalo je številne nove zaposlitve ter s tem povezana finančna sredstva. Vendar pa je po drugi strani prineslo tudi koristi v smislu transparentnejšega pristopa k programiranju ukrepov in izvedbi izplačil, ter boljše organizirano in bolj pregledno kmetijsko politiko.

4. Se je vaš oddelek že začel pripravljati na predsedovanje EU leta 2008, boste v tem času zaposlili dodatne ljudi?

Da, Oddelek za EU zadeve MKGP se je začel pripravljati na predsedovanje EU že v prvi polovici leta 2005, vzporedno z začetkom priprav na vladni ravni.

Predsedovanje Evropski uniji v prvi polovici leta 2008 predstavlja za Slovenijo velik izziv, saj bo med novimi državami članicami prva, ki bo prevzela to dolžnost. Po svoji vsebini, organizacijski strukturi in razporeditvi finančnih virov je izjemno zahteven nacionalni projekt, ki zahteva sodelovanje velikega števila državnih organov in uradnikov. V ta namen je Vlada RS začela priprave na predsedovanje takoj po odločitvi Sveta EU, da bo Slovenija kot prva nova članica predsedovala EU v prvi polovici leta 2008.

Tako je Vlada januarja 2005 s posebnim sklepom ustanovila Ožjo delovno skupino za priprave na predsedovanje EU, Širšo delovno skupino za predsedovanje ter posebno Projektno skupino za koordinacijo priprav in predsedovanja Slovenije Evropski uniji, ki nudi tehnično podporo Širši delovni skupini za predsedovanje. Za izvedbo posameznih skupin nalog je znotraj Širše delovne skupine oblikovala pet podskupin: za program predsedovanja, za kadre, za komunikacijo z javnostmi in promocijo, za logistično organizacijo predsedovanja in za proračun predsedovanja. Ministrstva se vključujejo v delo vseh podskupin in za vsebine iz svojih pristojnosti sodelujejo pri njihovem delu. Za programe, ki sodijo v pristojnosti posameznih ministrstev (vsebinsko, logistično, komunikacijsko, kadrovsko, finančno), pa so ministrstva odgovorna sama.

MKGP je sočasno z začetkom priprav na vladni ravni spomladi 2005 tudi samo začelo z aktivnimi pripravami na predsedovanje. Sredi leta 2005 je bila s sklepom ustanovljena posebna projektna skupina ministrstva za izvedbo projekta predsedovanja Slovenije EU. Znotraj projektne skupine potekajo priprave po posameznih področjih, ki sledijo organizaciji na vladni ravni. Ta področja so: program predsedovanja, kadrovske zadeve, logistična organizacija, odnosi z javnostmi in promocija ter proračun predsedovanja. Oddelek za EU zadeve ima znotraj projektne skupine MKGP zelo pomembno vlogo, in sicer skrbi za koordinacijo in tehnično podporo na ravni celotnega projekta predsedovanja, kot tudi na ravni posameznih področij. Za projekt predsedovanja je predvidena določena kvota novih zaposlitev in predvidevamo, da bomo v okviru tega dobili tudi dodatne zaposlitve za Oddelek za EU zadeve.

5. Glede na to, da je v EU največji delež finančnih sredstev namenjen kmetijstvu, bo imelo Ministrstvo za kmetijstvo občutno več dela kot ostala ministrstva?

Ker gre pri kmetijstvu za vprašanje varne hrane, je področje zelo pomembno in tudi zelo regulirano – predstavlja dobro tretjino celotnega pravnega reda EU. Za kmetijstvo je značilna velika stopnja integriranosti politik in vsebin javnega urejanja, saj države članice praktično v celoti prenesejo svoje ključne pristojnosti za izvajanje kmetijske politike na skupne organe unije. Taka organizacija področja ima za posledico tudi veliko število in pogostost sestajanja različnih delovnih teles na ravni EU. Zato bo MKGP v projektu predsedovanja EU eno od najbolj obremenjenih ministrstev.

Če upoštevamo samo predsedovanje v okviru Sveta EU v Bruslju (poleg predsedovanja delovnim telesom v okviru Sveta EU v Bruslju bo Slovenija v času predsedovanja zastopala celotno EU tudi na zasedanjih različnih mednarodnih organizacij), to pomeni predsedovanje sledečim delovnim telesom:

- na najvišji ravni Svetu ministrov (Svet za kmetijstvo in ribištvo), ki se sestaja enkrat mesečno;
- na drugi ravni Posebnemu odboru za kmetijstvo (SCA), ki se sestaja tedensko oz. vsaj trikrat na mesec;
- na tretji ravni delovnim skupinam (t.i. working parties). Na tej ravni bodo predstavniki MKGP v času predsedovanja predsedovali kar 91 delovnim skupinam. Letno poteka na ravni delovnih podskupin Sveta približno 250 sestankov.

Poleg predsedovanja delovnim telesom EU bo eden od večjih projektov MKGP v času predsedovanja tudi organizacija in izvedba dogodkov in aktivnosti v Sloveniji. MKGP bo organiziralo sedem zelo pomembnih dogodkov - neformalnih srečanj delovnih teles na različnih ravneh, od tega šest popolnoma samostojno na ravni ministrstva, enega (neformalno

zasedanje Sveta ministrov) pa v sodelovanju z delovnimi telesi za predsedovanje na vladni ravni.

9.4 PRILOGA Č: Intervju 3

Intervju, opravljen po elektronski pošti z mag. Brino Bitenc Korinšek, vodjo Oddelka za EU zadeve

Ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo in prehrano

1. Koliko ljudi danes zaposluje sektor za EU (je bil kdo od njih zaposlen zgolj za čas predsedovanja)? Koliko zaposlenih na ministrstvu ima neposreden stik z EU zadevami pri vsakodnevnem delu? (Je to večina, polovica,...?)

Oddelek za EU zadeve je oddelek v okviru Službe za EU koordinacijo in mednarodne zadeve (od leta 2004). Drugi oddelek je Oddelek za mednarodne odnose in razvojno pomoč, ki ima stalno zaposlenih 7 delavcev. Njihove naloge so vezane na bilateralno sodelovanje predvsem s tretjimi državami in podpora izvajanju TMIS programov pomoči (tehnična pomoč EU, twinningi, druge konkretne oblike sodelovanja).

LETO	NALOGE	ŠT. ZAPOSLENIH
1997(8)	Pregled usklajenosti EU zakonodaje	4
1999	Oblikovanje Oddelka za EU zadeve (screening, pogajanja)	6
2003(4)	EU koordinacija dela v EU institucijah pri sprejemanju zakonodajnih aktov	13
2007	-EU koordinacija - osnova -priprave na predsedovanje – dodatni redni zaposleni -priprave na predsedovanje dodatni začasno zaposleni na projektu - !!! minus 3 na Stalnem predstavništvu v Bruslju	14 3 5 (eno mesto študentski servis) - 3 skupaj št=19
2008 I-VII	predsedovanje	19
2008 VIII-XII	Redne naloge	12+ 1 TP 1 pripravnik skupaj št=14

Oddelek za EU zadeve se je na MKGP formiral v letu 1999. Odd. se je oblikoval za naloge EU za kar smo bili od leta 1998 4 zaposleni skupaj z vodjem Odd. in kolegico ki je pokrivala pred-pristopno pomoč nas je bilo 6 zaposlenih.

Odd. je prevzel ključne naloge EU koordinacije.

MKGP zaposleni in EU

Na MKGP brez organov v sestavi je zaposlenih 260 delavcev.

Ker je področje dela MKGP vezano na Skupno kmetijsko Politiko in Skupno ribiško politiko ocenjujemo, da je več kot polovica zaposlenih vezana na dnevno delo povezano z EU pravnimi podlagami.

Upoštevajoč še organe v sestavi MKGP – veterina, varstvo rastlin in plačilna agencija pa lahko rečemo, da je z delom povezanih celo 2/3 vseh zaposlenih.

Zakonodaja s področja kmetijstva, veterine, varstva rastlin, varne hrane, ribištva, gozdarstva, državnih pomoči in finančnih pravil, namreč predstavlja okoli 46% vseh pravnih aktov EU.

2. Obstajajo kakšni večji problemi, s katerimi se srečujete v vašem sektorju (pomanjkanje kadrov, sredstev, itd.)?

Vedno bi lahko govorili o pomanjkanju kadrov. Kmetijstvo (in ribištvo) ter varna hrana so izjemno obsežna področja skupnih politik EU tako, da so ministrstva za ta področja drugih držav članic vedno zelo obremenjena. Vendar producirajo dobre kadre, ki so v okviru administracije EU zelo zaželeni.

Vprašanje kadrovskega pomanjkanja je neizogibno vezano na dobro organizacijo dela. Prav v tem delu je vloga EU koordinacije na MKGP zelo pomembna.

Na podlagi izkušenj lahko trdim, da je občutno pomanjkanje zaposlenih na analitičnem del. To stanje pa se je z novim programskim obdobjem 2007-2013 precej izboljšalo. V okviru EU sofinanciranega programa razvoja podeželja je z ukrepom tehnična pomoč možno sofinancirati plače zaposlenih, ki izvajajo naloge povezane s programom. To opcijo je Slovenija in MKGP v precejšni meri izkoristila. To pomeni preko 30 delovnih mest, ki jih sofinancira EU sklad za obdobje 2008-2013. Enako velja za operativni program v ribištvu.

3. S katerimi akterji sodelujete pri pripravi stališč (tako v Sloveniji kot v Bruslju) ter ali sodelujete tudi z nevladnimi organizacijami?

Splošno pravilo je, da se pomembne spremembe delov politike vedno uskladi s SP in NVO. O te vrste sestankih se vedno vodi dokumentacija in se arhivira.

Strokovni nosilci MKGP (vključno veterina in varstvo rastlin) morajo pri pripravi stališč sodelovati z socialnimi partnerji (SP) in nevladnimi organizacijami (NVO). Vlada RS je uvedla programsko podprt sistem EU-portal, ki je namenjen za obveščanje o predlogih zakonodajnih aktov pristojnih ministrstev. Obrazec za podajo stališča vsebuje navedbo usklajenosti napisanega s SP in NVO, kar je treba vedno izpolniti.

Pred zasedanji Sveta za kmetijstvo in ribištvo, ki potekajo vsak mesec razen v avgustu organizira Oddelek za EU zadeve brifing za SP in NVO ter nato še za atašeje držav članic EU v Ljubljani.

EU so-financirani programi kot je razvoj podeželja ali ribištvo vedno vsebujejo poglavje z navedbami kako se je program uskladi s SP in NVO.

Med pomembnejšimi nevladnimi akterji so: Kmetijsko-Gozdarska zbornica, Zadružna zveza Slovenije, Sindikat kmetov Slovenije, itd. Te organizacije so različno zagrete za sodelovanje, nekatere so zelo dobro organizirane, nekatere pa slabše in zato je sodelovanje s temi šibko.

Poleg nevladnih organizacij pa MKGP sodeluje še z naslednjimi institucijami: Ministrstvo za okolje in prostor, Služba vlade za lokalno samoupravo in regionalno politiko, Ministrstvo za Finance, Ministrstvo za gospodarstvo, Ministrstvo za zdravje, itd.

4. Kako poteka koordinacija EU zadev na MKGP?

Redni tedenski EU kolegiji, ki jih od leta 2004 vodi državni sekretar, potekajo (razen izjemoma) enkrat na teden. Na kolegijih se potrdi vsa udeležba na vseh sestankih in drugih dogodkih.